



Öflug uppbygging

Opnun markaða og efling atvinnustarfsemi

Efnisyfirlit

I. Niðurstaða og tillögur	5
II. Efling atvinnustarfsemi og samkeppni eru rétt viðbrögð við efnahagslegum áföllum	21
1. Samkeppni og samkeppnislög eykur velferð neytenda.....	21
2. Kreppan mikla í Bandaríkjunum	23
3. Efnahagskreppan í Finnlandi.....	26
4. Niðurstaða	27
III. Frekari opnun markaða	29
1. Aðgangshindranir að mörkuðum	29
1.1 Opinberar aðgangshindranir	30
1.2 Aðgangshindranir sem tengjast gerð markaðarins	31
1.2.1 Óafturkræfur kostnaður	31
1.2.2 Mikill fjármagskostnaður	32
1.2.3 Netáhrif	32
1.2.4 Skiptikostnaður	33
1.2.5 Stærðarhagkvæmni	33
1.2.6 Breiddarhagkvæmni.....	33
1.2.7 Útgönguhindranir	34
1.3 Aðgangshindranir vegna háttsemi fyrirtækja	34
1.3.1 Undirverðlagning	34
1.3.2 Tryggðarafslættir.....	34
1.3.3 Einkakaupasamningar	34
1.3.4 Samtvinnun	35
1.3.5 Orðspor fyrirtækis	35
1.3.6 Lóðrétt samþætting	35
1.3.7 Ónýtt framleiðslugeta.....	36
1.3.8 Hollusta við vörumerki	36
1.3.9 Aðgangur að mikilvægum framleiðsluþáttum eða þekkingu ...	36
2. Hindranir á stækkun.....	36



3. Úrræði gagnvart aðgangshindrunum og hindrunum á stækkun	37
3.1 Aðgerðir opinberra aðila	38
3.2 Frumkvæði fyrirtækja	38
3.3 Heimildir Samkeppniseftirlitsins	39
IV. Aðgerðir stjórnvalda sem opnað geta markaði	40
1. Skipulagsmál og samkeppni	40
1.1 Lög og reglur skipulagsmála	40
1.2 Skipulagsmál og samkeppni í Bretlandi	42
1.3 Aðgerðir skipulagsyfirvalda geta raskað samkeppni	46
1.4 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins	46
2. Samkeppnismat stjórnvalda	48
2.1 Samkeppnismat í EB-rétti	49
2.2 Samkeppnismat í breskum rétti	50
2.3 Samkeppnismat í áströlskum rétti	52
2.4 Tillögur varðandi samkeppnismat	55
V. Aðgerðir sem geta viðhaldið og eft samkeppni á lykilmörkuðum	58
1. Fjármálaþjónusta og greiðslumiðlun	58
1.1 Nauðsynlegur aðgangur að greiðslumiðlunarkerfum og greiðslukortastarfsemi	60
1.2 Skiptikostnaður neytenda getur hamlað samkeppni	62
1.3 Aðrar aðgangshindranir	62
1.4 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins	64
2. Vátryggingamarkaður	65
2.1 Misheppnuð eða erfið innkoma	65
2.2 Lagareglur sem takmarka svigrúm neytenda og samkeppni	66
2.3 Möguleg sameiginleg markaðsráðandi staða	67
2.4 Óheppileg seta allra fulltrúa vátryggingafyrirtækja í stjórn Alþjóðlegar bifreiðatryggingar á Íslandi sf.	68
2.5 Samkeppnishömlur við uppsögn vátryggingasamninga	68
2.6 Samtíðinnun vátrygginga og bankaviðskipta	69
2.7 Samtíðinnun viðskipta innan vátryggingafyrirtækja	69
2.8 Skiptikostnaður neytenda takmarkar samkeppni	70
2.9 Áhrif orðspors	70
2.10 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins	71
3. Matvörumarkaður	71
3.1 Skipulagsmál geta hamlað samkeppni	73
3.2 Eignatengsl við fasteignafélög	75
3.3 Forskot Haga	76
3.4 Áhrif verðstefnu Bónuss	76
3.5 Ætlaðir einkasölusamningar Haga	77
3.6 Samkeppnishömlur á birgjamarkaði	77
3.7 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins	78
4. Framleiðsla og heildsölu dreifing á mjólk og mjólkurafurðum	78
4.1 Lagalegar hindranir á samkeppni	79
4.2 Stærðarhagkvæmni - yfirburðastaða	80
4.3 Sala Mjólkursamsölnunnar á afurðastöðvum	80
4.4 Einkasölusamningar	81
4.5 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins	81



5. Markaður fyrir kjöt og egg	81
5.1 Lagalegar aðgangshindranir	82
5.1.1 Nautgripakjöt.....	82
5.1.2 Kjúklinga- og svínakjöt.....	82
5.1.3 Lambakjöt	83
5.1.4 Tollkvótar	83
5.1.5 Sláturleyfishafar	84
5.2 Lóðrétt samþætting - einkasölusamningar.....	84
5.3 Takmarkanir á aðgengi að varpfluglum/varpstofni.....	85
5.4 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins.....	85
6. Lyfjamarkaður	86
6.1 Opnun markaðarins	87
6.2 Kröfur um leiðbeiningar innan í lyfjaumbúðum.....	88
6.3 Auglýsingar og tilkynningar – nýleg breyting á lyfjalögum.	89
6.4 Lausasölulyf	90
6.5 Sameiginleg markaðsráðandi staða á smásölumarkaði	90
6.6 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins.....	91
7. Olíumarkaður	92
7.1 Skipulagsmál.	93
7.2 Flutningsjöfnunarsjóður.....	95
7.3 Sameiginlegt birgðahald og dreifing á olíuvörum.....	95
7.4 Styrkur stærri olíufélaganna.....	96
7.5 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins.....	97
8. Fjölmiðlamarkaður.....	97
8.1 Opinberar hindranir - Staða RÚV á auglýsingamarkaði	98
8.2 Dreifi- og efnisveitur	99
8.3 Netáhrif	104
8.4 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins.....	104
9. Fjarskiptamarkaður – aðgangur að kerfum og smásala.....	105
9.1 Lagalegar hindranir og skipulagsmál	106
9.2 Óafturkræfur kostnaður – aðgangur að kerfum.....	106
9.3 Staða og hegðun fjarskiptafyrirtækja getur hamlað samkeppni	107
9.4 Aðrar aðgangshindranir	108
9.5 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins.....	108
10. Sjóflutningamarkaður.....	109
10.1 Opinberar samkeppnishindranir	110
10.2 Staða fyrirtækja á markaðnum	111
10.3 Einkakaupasamningar og afsláttarkjör	111
10.4 Ákvæði í samningum við erlend þjónustufyrirtæki	112
10.5 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins	112
11. Áætlunarflug til og frá Íslandi.....	112
11.1 Úthlutun afgreiðslutíma skeykir samkeppni	113
11.2 Lendingargjöld og flugvallarskattar.....	118
11.3 Aðgengi að flugvöllum og aðstöðu.....	119
11.4 Útboð á flugferðum opinberra starfsmanna.....	120
11.5 Staða og hegðun fyrirtækja á markaðnum.....	120
11.6 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins	123
12. Fraktflug til og frá Íslandi.....	124



12.1	Opinberar hindranir	124
12.2	Staða og hegðun fyrirtækja á markaðnum	125
12.3	Icelandair Group selji Bláfugl til að efla virka samkeppni	125
12.4	Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins	126
13.	Áætlunarflug innanlands	127
13.1	Aðgengi að Reykjavíkurlflugvelli – opinberar hindranir	128
13.2	Eignarhald á flugstöð á Reykjavíkurlflugvelli	128
13.3	Opinber útboð	129
13.4	Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins	130
14.	Fólksflutningar á landi	130
14.1	Opinberar hindranir	132
14.2	Viðskiptasamningar við stóra viðskiptavini – ríki og sveitarfélög .	134
14.3	Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins	134
15.	Vöruflutningar á landi	134
15.1	Staða og hegðun fyrirtækja á markaðnum	136
15.2	Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins	137
16.	Aðrir markaðir	137
VI.	Nýsköpun og frumkvöðlar	138
1.	Útboðum beitt til að efla nýsköpun og starfsemi frumkvöðla	140
2.	Samkeppnismat á ráðstöfunum opinberra aðila	140
3.	Áhrif hugverkaréttinda	141
4.	Aukinn opinber fjárhagsstuðningur	144
5.	Skattareglur	144
5.1	Endurgreiðsla á kostnaði við rannsóknir og skattaívilnanir	144
5.2	Launaskattsviðmið	146
5.3	Fjárfestingar einstaklinga	147
5.4	Skattlagning kaupréttarsamninga	148
6.	„Viðskiptaenglar“	149
7.	Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins	149



I. Niðurstaða og tillögur

Ekki þarf að fara um það mörgum orðum að bankahrunið hefur leitt til mjög alvarlegs efnahagsástands hér á landi. Mörg fyrirtæki eiga í erfiðleikum, atvinnuleysi eykst og heimili glíma við miklar skuldir og skertar tekjur. Verðbólga og vandkvæði í millirikjaviðskiptum auka á vandann. Hætta er á því að á mikilvægum mörkuðum fækki fyrirtækjum vegna rekstrarörðugleika. Samkeppnishömlur og fákeppni geta farið vaxandi.

Þetta ástand gerir það að verkum að brýn nauðsyn er að hefja öfluga uppbyggingu í íslensku atvinnulífi. Í því sambandi skiptir miklu að viðhalda og eftir atvikum að efla samkeppni. Samkeppni er ekki takmark í sjálfu sér heldur er hún tæki til þess að efla velferð almennings. Ástæða þessa er sú að virk samkeppni milli fyrirtækja laðar fram jákvæða hluti í atvinnulífinu. Hún leiðir til lægra verðs og til aukinna umsvifa í atvinnurekstri. Samkeppni skapar þannig atvinnu, stuðlar að efnahagslegum framförum og hvetur fyrirtæki til að gera betur gagnvart viðskiptavinum sínum. Af þessu leiðir einnig að skortur á samkeppni og samkeppnishömlur fyrirtækja valda almenningi og atvinnulífinu umtalsverðu tjóni, e.a. með hærra vöruverði, lakari þjónustu og minna aðhaldi í rekstri viðkomandi fyrirtækja. Til að vinna gegn skaðlegum afleiðingum skorts á samkeppni og til að stuðla að jákvæðum áhrifum hennar setja ríki sér samkeppnislög.

Samkeppni hefur ekki aðeins jákvæð áhrif á efnahagslífið þegar góðæri ríkir. Þvert á móti er sérstaklega brynt í efnahagsþrengingum að viðhalda eins og unnt er virkri samkeppni. Eins og nánar verður rökstutt í kafla II. má draga saman reynslu annarra ríkja af efnahagskreppum með þessum hætti:

- Aðgerðir sem takmarka samkeppni framlengja efnahagsörðugleika og vinna gegn bata.
- Aðgerðir til þess að viðhalda eða efla samkeppni stuðla að hraðari endurreisn atvinnulífsins.

Í ljósi núverandi ástands er mikilvægt að ráðist verði í átak í því skyni að opna sem flesta markaði hér á landi og viðhalda eða efla þar með samkeppni. Þetta verður helst gert með því að ráðast gegn svonefndum aðgangshindrunum og hindrunum á stækkun fyrirtækja. Það hefur í för með sér marga kosti fyrir samfélagið. Með því móti verður auðveldara að stofna fyrirtæki og hefja rekstur og skapa þar með atvinnu og auka samkeppni. Jafnframt eiga þá lítil fyrirtæki aukna möguleika til að ná frekari fötfestu á markaðnum og stækka og dafna. Allt þetta stuðlar að efnahagslegum vexti og framförum.

Aðgerðir af þessum toga hafa einnig jákvæð áhrif á möguleika frumkvöðla og nýsköpunarfyrirtækja vegna þess að þær geta rutt úr vegi óþarfa hindrunum við stofnun og rekstur nýsköpunar- og samkeppnisfyrirtækja. Vart þarf að rökstyðja mikilvægi þess að fólk með mikla þekkingu sem nýlega hefur misst atvinnu hafi þann valkost og raunverulega möguleika á því að hefja atvinnurekstur og komast inn á markaði hér á landi. Ber og að hafa í huga að almennt er talið að skilvirkasta leiðin til þess að efla frumkvöðlastarfsemi, nýsköpun og rannsóknir og



Þróun séu opnir markaðir og aðgerðir sem stuðla að samkeppni. Þó getur öflugur opinber stuðningur við slíka starfsemi einnig verið nauðsynlegur.

Í ljósi framangreinds setur Samkeppniseftirlitið fram í skýrslu þessari tillögur og vekur athygli á hugmyndum sem ætlað er að opna markaði og efla frumkvöðlastarfsemi og nýsköpun hér á landi. Með því móti er vonast til að samkeppni og atvinnuskapandi starfsemi styrkist almenningi til hagsbóta. Tillögur þessar byggja á athugun Samkeppniseftirlitsins sem hófst strax eftir hrun viðskiptabankanna. Hefur þessi athugun m.a. falist í viðræðum við fjölmarga aðila sem sett hafa fram gagnlegar ábendingar. Um eftirtalda aðila er að ræða:

Hagfræðingar við Háskóla Íslands og Háskólann í Reykjavík, finnska Samkeppniseftirlitið, Póst- og fjarskiptastofnun, Klak-Nýsköpunarmiðstöð atvinnulífsins, Samtök atvinnulífsins, Samtök iðnaðarins, Samtök verslunar og þjónustu, Neytendasamtökin, Talsmaður neytenda, Nýsköpunarmiðstöð Íslands, Rannsóknarmiðstöð Íslands, Reykjavíkurborg, Hafnarfjarðarbær og Kópavogsbær. Einnig hefur verið rætt við allmörg fyrirtæki sem starfa á ýmsum mikilvægum mörkuðum. Rétt er að taka fram að Samkeppniseftirlitið ber ábyrgð á öllum tillögum sem hér eru settar fram.

Tillögur þessar og hugmyndir eru settar fram til umræðu og skoðanaskipta sem vonandi leiða til mikilvægra umbóta í íslensku atvinnulífi. Ber að hafa í huga að í þeim þrengingum sem íslenskt samfélag stendur frammi fyrir geta einnig falist tækifæri. Tækifæri til þess að læra af mistökum og til að bæta innviði atvinnulífsins og hegðun á markaði. Geta þannig skapast forsendur fyrir heilbrigðari og samkeppnishæfari fyrirtækjarekstri hér á landi. Beinir Samkeppniseftirlitið því til opinberra aðila, fyrirtækja og samtaka þeirra og almennings að kynna sér efni þessa skjals og gera við það athugasemdir eða benda á aðrar leiðir í því skyni að opna markaði og efla samkeppni.

Tillögur þessar og hugmyndir fjalla bæði um starfsemi opinberra aðila og fyrirtækja og eru sumar þess eðlis að viðkomandi geta að eigin frumkvæði þegar í stað gripið til jákvæðra aðgerða sem efla atvinnulífið. Jafnframt er bent á aðgerðir sem Samkeppniseftirlitið sjálft getur gripið til. Taka þessar hugmyndir og tillögur til opinberra samkeppnishamlna, ákveðinna lykilmarkaða og til atriða sem tengjast sérstaklega eflingu nýsköpunar og frumkvöðlastarfsemi. Vonast Samkeppniseftirlitið eftir viðbrögðum sem flestra við þeim. Er þannig æskilegt að neytendur, fyrirtæki og opinberir aðilar bendi á frekari leiðir til úrbóta eða setji fram rökstutt mat á þessum tillögum eftirlitsins.

Að fengnum athugasemdum mun Samkeppniseftirlitið leggja lokamat á hvaða tillögur eru til þess fallnar að ná árangri og ákveða aðgerðir til þess að hrinda þeim í framkvæmd. Getur þar verið um að ræða álit til stjórnvalda skv. samkeppnislögum, stjórnáskilurannsókn á aðgerðum fyrirtækja eða tilmæli til þeirra. Rétt er hins vegar að áréttta mikilvægi frumkvæðisaðgerða fyrirtækja og stjórnvalda. Slíkt frumkvæði hefur þá þegar jákvæð áhrif á samkeppni og atvinnulífið. Taka verður einnig fram að samhliða þessu sinnir Samkeppniseftirlitið



vitaskuld almennu eftirliti með ákvæðum samkeppnislaga í því skyni að verja samkeppni á mörkuðum.

Nauðsynlegt er að hraða þessari vinnu eftir föngum og beinir Samkeppniseftirlitinu því til hlutaðeigandi að senda því athugasemdir við fyrstu hentugleika.

Hin samkeppnislegu vandamál sem við er að etja og tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins til lausnar á þeim eru reifuð í skýrslu þessari. Til hægðarauka eru helstu viðfangsefni og lausnir á þeim teknar saman í töflu hér á eftir. Í töflunni er tilvísun til viðeigandi blaðsíðutalna í skýrslunni.

Í skýrslunni verður einnig gerð grein fyrir því að efling atvinnustarfsemi og samkeppni séu rétt viðbrögð við efnahagslegum áföllum. Einnig er fræðileg umfjöllun um helstu atriði sem vinna gegn því að nýir keppnautar geti haslað sér völl á mörkuðum.

Umfjöllun í þessari skýrslu um einstaka markaði byggir á upplýsingum og reynslu Samkeppniseftirlitsins og opinberum upplýsingum. Ljóst er hins vegar að vegna efnahagsástandsins geta aðstæður breyst hratt og verður við lestur þessarar skýrslu að hafa þetta í huga. Rétt er einnig að taka fram að í umfjöllun í þessu skjali felst engin afstaða til þess hvort ákvæði samkeppnislaga hafa verið brotin eða til annarra atriða sem tengjast framkvæmd á samkeppnislögum. Ber að virða alla umfjöllun í skjali þessu í ljósi þessa fyrirvara og getur umfjöllunin ekki skapað neinar lögmætar væntingar. Áréttu ber að tilgangur þessa skjals er að kalla fram hugmyndir og skoðanaskipti um atriði sem eftt geta atvinnulíf og samkeppni hér á landi.



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Tillögur um opnun markaða

Markaður / viðfangsefni	Viðfangsefni - hindranir	Lausnir – tillögur um opnun markaða	Vísun í skýrslu
Aðgerðir stjórnvalda - Skipulagsmál og samkeppni	<ul style="list-style-type: none">Sveitarfélög hafa sjaldnast mótað skýra stefnu um áhrif skipulags á samkeppni.Sveitarfélög hafa oft frumkvæði að því að velja stóra keppinauta til að hefja verslunarrekstur, á kostnað minni keppinauta.Óvissa í skipulagi grunnaðstöðu, t.d. flugvallaraðstöðu, veikir samkeppni.Dæmi eru um tregðu við úthlutun lóða til smærri keppinauta, t.d. á olíumarkaði.Dæmi er um að stærri fyrirtæki hafi tryggt sér úthlutun á lóð og haldið henni án framkvæmda.Kvaðir eru oft á lóðum um að óheimilt sé að starfrækja tiltekna starfsemi.Kvaðir eru stundum á lóðum sem gera innkomu nýrra fyrirtækja erfiða, t.d. kvaðir í Grafarvogi og Grafarholti um matvöruverslanir.Dæmi eru um aukakvaðir á lóðum sem gera smærri fyrirtækjum erfiðra fyrir, t.d. skylda til að byggja skrifstofuhúsnæði á sömu lóð og matvöruverslun.	<ul style="list-style-type: none">Áskilið sé í skipulagslöggjöf að samkeppnissjónarmið hafi vægi í ákvörðunum.Skipulagáætlanir taki mið af langtímaáhrifum á samkeppni.Sveitarfélögum verði skylt að framkvæma samkeppnispróf við gerð deiliskipulags, til að meta núverandi eða mögulega samkeppni á helstu vöru- eða þjónustumörkuðum.Lóðum sé úthlutað með útboði, þegar kostur er.Við úthlutun lóða hafi nýir keppinautar á markaði forgang.Í lóðaskilmálum sé óheimilt að selja lóðarréttindi án samþykkis sveitarfélags.Sveitarfélög beiti sér fyrir því að ekki séu settar samkeppnislega takmarkandi kvaðir á lóðir.Í lóðaskilmálum sé tryggt að aðilar geti ekki haldið lóðarréttindum án framkvæmda nema í tiltekinn tíma.	bls. 40 og áfram
Aðgerðir stjórnvalda – Samkeppnismat	<ul style="list-style-type: none">Stjórnvöld setja oft lög eða reglur sem ganga gegn markmiðum samkeppnislaga og skaða samkeppni.Þetta er stundum óhjákvæmilegt vegna þeirra hagsmuna sem ætlað er að vernda. Oft eru hins vegar aðrar leiðir færar sem skaða ekki samkeppni.	<ul style="list-style-type: none">Stjórnvöldum verði gert skylt að framkvæma samkeppnismat í tengslum við undirbúning að setningu laga og stjórnvaldsfyrirmæla.Samkeppnismat væri staðlað ferli þar sem m.a. væri svarað fjórum spurningum.<ol style="list-style-type: none">Eykur aðgerðin líkur á því að fyrirtækjum fækki með beinum hætti?Eykur aðgerðin líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist með óbeinum hætti?Takmarkar aðgerðin möguleika fyrirtækja til þess að mæta samkeppni?Takmarkar aðgerðin frumkvæði fyrirtækja til að stunda samkeppni með virkum hætti?	bls. 48 og áfram



Markaður / viðfangsefni	Viðfangsefni - hindranir	Lausnir – tillögur um opnun markaða	Vísun í skýrslu
Fjármála-þjónusta og greiðslumiðlun	<ul style="list-style-type: none">• Nýjum keppinautum á viðskiptabankamarkaði hefur reynst erfitt að fá aðild að Reiknistofu bankanna.• Aðgangur að greiðslumiðlunar- og greiðslujöfnunarkerfum sem eru á forræði Fjölgreiðslumiðlunar hefur stundum reynst torveldur nýjum keppinautum.• Ómálefnalegum skilyrðum, t.d. tæknilegum skilyrðum eða óhóflegri verðlagningu, hefur stundum verið beitt til að hindra aðgang að fjármálamörkuðum.• Eignarhald á fyrirtækjum í greiðslukortastarfsemi er tvinnað saman.• Hagsmunaárekstrar felast í því að eigendur greiðslumiðlunarkerfanna eru einnig stærstu viðskiptavinir þess.• Kostnaður neytenda við að skipta um fjármálafyrirtæki hamlar hreyfanleika þeirra milli fyrirtækja.• Hár eftirlitskostnaður leggst þyngra á ný og smærri fyrirtæki.• Útibú eru enn mikilvæg til vaxtar og kostnaður vegna þeirra er mikill.	<ul style="list-style-type: none">• Tryggja þarf aðgang nýrra aðila að mikilvægum grunnkerfum Reiknistofu bankanna, þ.e. miðlægum sameiginlegum tölvu- og uppgjörskerfum banka og sparisjóða í Reiknistofunni.• Tryggja þarf aðgang nýrra aðila að greiðslumiðlunar- og greiðslujöfnunarkerfum hjá Fjölgreiðslumiðlun.• Aðilar á fjármálamarkaði mega ekki beita ómálefnalegum skilyrðum, t.d. verðlagningu og/eða tæknilegum skilyrðum, sem jafna má við aðgangshindrun.• Aðskilja þarf hlutverk banka og sparisjóða sem eigenda og stjórnenda greiðslujöfnunar- og greiðslumiðlunarkerfa annars vegar og sem notenda þeirra hins vegar.• Draga þarf úr samtvinnuðu eignarhaldi banka og sparisjóða á greiðslukortafyrirtækjum.• Reglusetning og eftirlit með smærri fyrirtækjum sem hyggjast eða eru að hefja starfsemi taki mið af raunverulegum áhættum í rekstri þeirra og að þeim séu ekki settar skorður sem hindra starfsemi þeirra að óþörfu.• Auðvelda þarf neytendum að bera saman mismunandi þjónustu og verð hjá fjármálafyrirtækjum.• Auðvelda þarf neytendum að skipta um banka eða sparisjóð, t.d. með auknu gagnsæi og takmörkun á samtvinnun.• Afnema stimpilgjald og endurskoða útfærslu á uppgreiðslugjaldi lána.	bls. 58 og áfram



Markaður / viðfangsefni	Viðfangsefni - hindranir	Lausnir – tillögur um opnun markaða	Vísun í skýrslu
Vátryggingar	<ul style="list-style-type: none"> • Reynslan sýnir að innkoma nýrra fyrirtækja á vátryggingamarkaði er erfið. • Vátryggingataka eru þröngar skorður settar í lögum um uppsögn vátryggingar. • Möguleg sameiginleg markaðsráðandi staða stærstu vátryggingafyrirtækja getur skaðað nýja eða smærri keppinauta. • Seta keppinauta í stjórn Alþjóðlegra bifreiðatrygginga á Íslandi er óheppileg. • Dæmi eru um sértækar markaðsaðgerðir gagnvart nýjum og smærri fyrirtækjum í tengslum við uppsögn neytenda hjá stærri vátryggingafyrirtækjum. • Samtvinnun vátryggingaviðskipta og bankaviðskipta er algeng. • Samtvinnun viðskipta innan vátryggingarfyrirtækja. • Skiptikostnaður neytenda hamlar hreyfanleika þeirra milli fyrirtækja. 	<ul style="list-style-type: none"> • Að breytt verði ákvæði í vátryggingalögum þannig að vátryggingataki geti hvenær sem er sagt upp samningi sínum við vátryggingafélag. • Að vátryggingafyrirtæki íhugi sjálfstætt hvort þau séu í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu og endurskoði markaðsaðgerðir sínar í því ljósi. • Að lagaumhverfi Alþjóðlegra bifreiðatrygginga á Íslandi verði breytt þannig að fulltrúar vátryggingafélaga eigi ekki fulltrúa í stjórn þess. • Að vátryggingafyrirtæki vari ekki neytendur við því að skipta yfir til nýrri eða smærri keppinauta í tengslum við uppsögn neytanda. • Að hætt verði samtvinnun vátryggingaviðskipta við önnur fjármálaviðskipti. • Að vátryggingafyrirtæki varist samtvinnun einstakra vátrygginga innan síns fyrirtækis. 	bls. 65 og áfram
Markaður / viðfangsefni	Viðfangsefni - hindranir	Lausnir – tillögur um opnun markaða	Vísun í skýrslu
Matvöru- markaður almennt	<ul style="list-style-type: none"> • Smærri fyrirtæki telja sig ekki fá úthlutað lóðum á höfuðborgarsvæðinu. • Sveitarfélög hafa haft frumkvæði að því að tiltekna matvöruverslanir hefji hjá þeim starfsemi. • Dæmi eru um kvaðir í lóðarleigusamningum í tilteknum hverfum í Reykjavík þess efnis að óheimilt sé að starfrækja matvöruverslanir á viðkomandi lóðum. • Dæmi eru um aukakvaðir á úthlutaðum lóðum, t.d. um byggingu skrifstofuhúsnæðis. • Eignatengsl fasteignafélaga við fyrirtæki á matvörumarkaði geta hindrað samkeppni annarra keppinauta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Að sveitarfélög framkvæmi samkeppnismat samhliða skipulagningu á nýjum hverfum og svæðum. Niðurstöður samkeppnismats eiga að leiða í ljós hvaða keppinautar eru líklegastir til að efla virka samkeppni á viðkomandi skipulagssvæðum og æskilegt að þeir njóti forgangs við úthlutun lóða fyrir matvöruverslanir. • Að fasteignafélög tryggi að viðkvæmar viðskiptaupplýsingar um t.d. leigu fyrirtækja á matvörumarkaði berist ekki til keppinauta þeirra. • Að fasteignafélög tryggi að matvöruverslanir njóti sömu kjara í sambærilegum viðskiptum óháð því hvort um er að ræða verslanir sem eru í tengslum við viðkomandi fasteignafélag. 	bls. 71 og áfram



	<ul style="list-style-type: none"> Forskot Haga varðandi stærðarhagkvæmni og lóðréttar samþættingu í rekstri getur dregið úr líkum á samkeppni. Verðstefna Bónuss getur dregið úr samkeppni. Einkasölu- og einkakaupasamningar og tryggðarafslættir stærri smásöluverslana fela í sér aðgangshindranir. Samningar stærri aðila um að endurseljandi hefji ekki sjálfstæðan innflutning á samningsvöru geta skert samkeppni. Visbendingar er um að forverðmerkingar birgja fyrir matvöruverslanir- leiðbeinandi smásöluverð dragi úr samkeppni. Markaðsstarf og framsetning/uppröðun í hillur verslana fellur oft á birgja og getur þannig torveldað nýja samkeppni eða vöxt. 	<ul style="list-style-type: none"> Kannað verði hvort það auki samkeppni að smáir keppinautar geti átt viðskipti við innkaupa- og dreifingarfyrtækið Aðföng sem er í eigu Haga. Að stærri matvörukeðjur felli úr gildi alla einkasölusamninga sem kunna að vera í gildi. Að birgjar og matvöruverslanir felli úr gildi samkeppnishamlandi samninga á grundvelli þeirra leiðbeininga sem fram koma í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2008. 	
Markaður / viðfangsefni	Viðfangsefni - hindranir	Lausnir – tillögur um opnun markaða	Vísun í skýrslu
Mjólk og mjólkurafurðir	<ul style="list-style-type: none"> Búvörulög gera ekki ráð fyrir að mjólkurvinnsla eigi sér stað öðruvísi en innan hins ríkisstyrkta kerfis og fela í sér margvíslegar samkeppnishömlur. Verð- og magntollar lagðir á mjólkurduft. Verðlagsnefnd búvara ákveður heildsöluverð á tiltekna mjólkurvörur. Afurðastöðvar í mjólkuriðnaði eru undanþegnar banni við samkeppnishamlandi samráði. Afurðastöðvum er heimilaður samruni án tillits til ákvæða samkeppnislaga. Á grundvelli þessa hefur Mjólkursamsalan því sem næst komist í einokunarstöðu. Vísbendingar um að mjólkurbændum séu settir afarkostir um að leggja mjólk eingöngu inn hjá Mjólkursamsölnni. 	<ul style="list-style-type: none"> Að búvörulög verði tekin til heildstæðrar endurskoðunar þar sem eitt af meginmarkmiðum verði að jafna samkeppnisstöðu afurðastöðva í mjólkuriðnaði, s.s. með því að afnema ákvæði viðvikjandi verðtilfærslu afurðastöðva og að fella niður verð- og magntolla á mjólkurdufti. Að heildsöluverðlagning á mjólkurvörum verði afnumin sem og heimild til samráðs um verkaskiptingu. Að Mjólkursamsölnni verði gert að selja frá sér tiltekna afurðastöðvar (framleiðslueiningar) þannig að samkeppni geti orðið virk í framleiðslu og sölu á sem flestum vöruflokkum. Í framhaldi verði fellt úr gildi ákvæði í búvörulögum sem heimilar samruna mjólkurafurðastöðva án afskipta samkeppnisyfirvalda. Að Mjólkursamsalan gæti þess að hafast ekkert að sem er til þess fallið að draga úr valfrelsi mjólkurbænda um viðskipti við afurðastöð. 	bls. 78 og áfram



Markaður / viðfangsefni	Viðfangsefni - hindranir	Lausnir – tillögur um opnun markaða	Vísun í skýrslu
Kjöt og egg	<ul style="list-style-type: none"> Framleiðendur á þessu sviði lúta yfirgripsmiklum afskiptum opinberra aðila sem hafa veruleg áhrif á allar rekstrarforsendur fyrirtækja. Innlend framleiðsla nýtur tollverndar. Beingreiðslur í mjólkurframleiðslu skekkja stöðu þeirra aðila sem eingöngu framleiða nautakjöt og gera þeim erfitt fyrir að komast inn á markaðinn. Framleiðsla á kjúklingum og svínakjöti nýtur innflutningsverndar í formi tolla sem lagðir eru á innflutt kjöt, þótt framleiðendur séu tiltölulega fáir og framleiðslan geti varla talist til hefðbundins landbúnaðar. Vísbendingar um að útreikningur svokallaðra jöfnunargreiðslna í lambakjötsframleiðslu kunni að fela í sér markaðshindrun. Tilhögun og framkvæmd við úthlutun tollkvóta rýrir möguleika nýrra og smærri keppinauta að hasla sér völl. Hagar reka kjötvinnslufyrirtækið Ferskar kjötvörur sem þjónar verslunarkeðjum Haga að stórum hluta. Slíkt fyrirkomulag kann að takmarka aðgang vegna þess að hillupláss verslana er takmarkað. Styrkir af hálfu hins opinbera til núverandi sláturleyfishafa gefur þeim umtalsvert forskot á þá aðila sem myndu ætla að hasla sér völl í greininni. Sterk staða tveggja stærstu kjötvinnslufyrirtækjanna gerir öðrum aðilum erfitt fyrir að komast inn á markaðinn eða vaxa. Nýjir keppinautar í framleiðslu á eggjum og kjúklingum eru háðir þeim sem fyrir eru á markaðnum um kaup á varpstofni. 	<ul style="list-style-type: none"> Að búvörulög verði tekin til heildstæðrar endurskoðunar þar sem meginmarkmiðið verður að jafna samkeppnisstöðu og auka virka samkeppni á mörkuðum fyrir landbúnaðarafurðir neytendum og þjóðfélaginu öllu til hagsbóta. Breytingar í kjölfar slíkrar endurskoðunar þurfa m.a. að leiða til þess að samkeppni sé ekki raskað milli núverandi keppinauta sem og því að innkoma nýrra keppinauta verði auðvelduð hvort heldur sem um er að ræða nýja innlenda framleiðendur (t.d. bændur, afurðastöðvar og/eða kjötvinnslufyrirtæki) annars vegar eða innflytjendur hins vegar. Útboð landbúnaðarráðuneytisins á tollkvótum vegna innflutnings á nautakjöti, svínakjöti, alifuglakjöti og smjöri og ostum verði fellt niður í núverandi mynd. Þess í stað verði úthlutun tollkvóta endurgjaldslaus og eftir atvikum hlutkesti varpað sé ásókn umfram kvóta. Samkeppnisfirtilitið beinir því til Haga að grípa ekki til neinna aðgerða sem geta hindrað innkomu nýrra aðila eða möguleika minni keppinauta til að vaxa á markaði fyrir unnar kjötvörur. Að stærstu kjötvinnslufyrirtækin, Norðlenska og Sláturfélag Suðurlands hindri ekki bændur (innleggjendur) í því að eiga viðskipti við önnur kjötvinnslufyrirtæki. Að núverandi keppinautar á kjúklinga- og eggjamarkaði beiti sér hvorki sjálfir né í gegnum félag sitt Stofnunga þannig að innkoma nýrra keppinauta sé torvelduð. 	bls. 81 og áfram



Markaður / viðfangsefni	Viðfangsefni - hindranir	Lausnir – tillögur um opnun markaða	Vísun í skýrslu
Lyfjamarkaður	<ul style="list-style-type: none"> Hérlendis, líkt og annars staðar, þarf sérstakt leyfi til að starfsemi á sviði lyfjainnflutnings. Einnig þarf sérstakt markaðsleyfi fyrir innflutningi á hverri lyfjategund fyrir sig, en það er kostnaðarsamt og umsóknarferlið tímafrekt. Mögulega getur innlendir stjórnsýslukostnaður takmarkað hvata til að flytja inn lyf. Kröfur um leiðbeiningar innan í lyfjaumbúðum og reglur um framkvæmd þessa fela í sér mikinn kostnað og takmarkar möguleika á innflutningi. Fyrirkomulag og framkvæmd verðlagningar á lyfjum í Lyfjaverðsskrá dregur úr samkeppni og felur í sér aðgangshindranir. Auglýsingar á lyfjum eru að mestu bannaðar en það getur skert möguleika nýrra keppinauta að komast inn á markaðinn og vaxa. Kröfur um að lausasölulyf, önnur en nikótín- og flúorlyf, skuli einungis seld í lyfjabúðum hindrar samkeppni. Lyfja og Lyf og heilsa hafa verið skilgreind í sameiginlega markaðsráðandi stöðu, en í því felst m.a. að hætta er á því að fyrirtæki utan keðjanna megi eiga von á grimmri samkeppni frá hendi lyfjakeðjanna sem aftur á móti lyfjakeðjurnar stunda ekki sín á milli. 	<ul style="list-style-type: none"> Opna íslenskan lyfjamarkað með því að samþætta hann frekar erlendum lyfjamarkaði, t.d. hinum sænska, með samvinnu lyfjayfirvalda í löndunum, með því að markaðsleyfi í öðru landinu gildi helst sjálfkrafa í hinu landinu og með því að notkunarleiðbeiningar séu jafnan prentaðar á báðum tungumálum. Hugsanlega er hægt að endurskoða verklag stjórnsýslu lyfjamála með það fyrir augum að létta hana umfram það sem fengist með því að samþætta starfsemi innlendra lyfjayfirvalda og erlendra. Breyta kröfum um að notkunarleiðbeiningar lyfja séu hafðar á íslensku innan í lyfjaumbúðum, en fela ef þörf krefur apótekum þá ábyrgð að láta notkunarleiðbeiningar á íslensku fylgja með þeim lyfjum, sem ekki hafa slíkar leiðbeiningar, við sölu lyfjanna úr apóteki. Draga úr hömlum á auglýsingum á lyfjum. Afnema tilkynningaskyldu á afsláttum frá hámarksverði til lyfjagreiðslunefndar og auglýsingu þeirra í Lyfjaverðsskrá. Heimila sölu fleiri lausasölulyfja utan apóteka en aðeins nikótín- og flúorlyfja. Rýmka heimildir til starfrækslu póstverslunar með lyf og internetapóteka og afnema t.d. skyldu til starfrækslu apóteks samhliða póstversluninni. Miða greiðslupáttókukerfi við ódyrustu lyfjameðferð við sjúkdómum (líta til læknisfræðilegrar virkni lyfjanna). 	bls. 86 og áfram



Markaður / viðfangsefni	Viðfangsefni - hindranir	Lausnir – tillögur um opnun markaða	Vísun í skýrslu
Olíumarkaður	<ul style="list-style-type: none"> Ný og smærri fyrirtæki hafa oft átt í erfiðleikum með að fá lóðum úthlutað. Framtíðarskuldbindingar sveitarfélaga um lóðir fyrir stærri olíufyrirtækin hafa útilokunaráhrif á nýja eða smærri keppinauta. Kvaðir á lóðum um að óheimilt sé að setja upp afgreiðslustöð hafa útilokunaráhrif á nýja eða smærri keppinauta. Lög um flutningsjöfnunarsjóð oliuvara fela í sér mismunun gagnvart smærri fyrirtækjum. Sameiginlegt birgðahald og dreifing á olíuvörum hjá Olíudreifingu og Skeljungu getur skapað aðgangshindranir. Markaðurinn einkennist af fákeppni og hefur mörg einkenni þess að stærstu fyrirtækin séu í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu. 	<ul style="list-style-type: none"> Að sveitarfélög geri ráð fyrir því að ný eða smærri fyrirtæki á olíumarkaði fái lóðir fyrir afgreiðslustöðvar eða birgðastöðvar í skipulagi sínu – bæði eldri og nýjum hverfum. Að sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu gerir allt sem í þeirra valdi stendur til að ný eða smærri fyrirtæki á olíumarkaði fái úthlutað lóðum ef eftir því er óskað. Að flutningsjöfnunarsjóður oliuvara verði lagður niður í núverandi mynd. Að Olíudreifing og Skeljungur veiti nýjum og smærri keppinautum aðgang að ómissandi birgðastöðvum ef eftir því er óskað. Að stóru olíufélögin notfæri sér ekki fákeppnisaðstæður á markaðnum til þess að hindra þátttöku og vöxt minni keppinauta eða koma á eða viðhalda verðlagningu sem ekki byggist á heilbrigðri samkeppni. 	bls. 92 og áfram
Markaður / viðfangsefni	Viðfangsefni - hindranir	Lausnir – tillögur um opnun markaða	Vísun í skýrslu
Fjölmiðlar	<ul style="list-style-type: none"> RÚV raskar samkeppni á fjölmiðlamörkuðum með þátttöku á auglýsingamarkaði. 365 miðlar hafa staðið í vegi fyrir afhendingu sjónvarpsmerkja og eru vísbendingar um að þeir hafi með því brotið skilyrði ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 12/2005. Aðgengi að dreifiveitum Vodafone og Símans annars vegar og efnisveitum 365 miðla og Skjásins hins vegar er takmarkað fyrir nýja aðila. Aðgengi að mikilvægu sjónvarpsefni, s.s. nýlegum kvikmyndum, er hindrað vegna einkasólusamninga 365 miðla við erlenda framleiðendur. 	<ul style="list-style-type: none"> Að unnið verði gegn þeim samkeppnishömlum sem stafa af stöðu RÚV á auglýsingamarkaði, sbr. álit Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008. Að bæði 365 miðlar og Skjárinn standi ekki í vegi fyrir afhendingu sjónvarpsmerkja til nýrra keppinauta uppfylli þeir á annað borð þær kröfur sem fyrirtækjunum er heimilt að gera á grundvelli ákvarðana samkeppnisráðs nr. 10/2005 og 12/2005. Þá áréttar Samkeppniseftirlitið önnur skilyrði sem fram koma í umræddum ákvörðunum samkeppnisráðs. Að núverandi keppinautar á sjónvarpsmörkuðum, Vodafone og Síminn (dreifiveitur) og 365 miðlar og Skjárinn (efnisveitur) opni aðgengi að kerfum sínum og efni fyrir nýja aðila sem vilja hasla sér 	bls. 97 og áfram



		<p>völl á sjónvarpsmörkuðum.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Að lögfest verði ákvæði um tillögur nefndar menntamálaráðherra frá apríl 2005 um flutningsrétt og flutningssskyldu dreifiveitna. Með öðrum orðum að flutningssskylda verði lögð á dreifiveitur á efni fyrir aðra aðila (e. must carry). • Að sama skapi verði dreifiveitum fenginn flutningsréttur (e. may carry) og þeim þar með gert kleift að fá til sín það efni sem þær kjósa. • Að RÚV og 365 komi ekki í veg fyrir með samningum sínum að keppinautar fái aðgang að eftirsóknarverðu sjónvarpsefni. 	
Markaður / viðfangsefni	Viðfangsefni - hindranir	Lausnir – tillögur um opnun markaða	Vísun í skýrslu
Fjarskipti	<ul style="list-style-type: none"> • Beiting úrræða Póst- og fjarskiptastofnunar samkvæmt fjarskiptalögum (þ.á m. markaðsgreiningar) hefur reynst tímafrek. • Óendurkræfur stofnkostnaður er mjög hár. • Sterk staða Skipta á fjarskiptamarkaði getur falið í sér aðgangs- og vaxtarhindrun, en fyrirtækið veitir alhliða fjarskiptaþjónustu um allt land og á sitt eigið grunnkerfi sem keppinautar þurfa að semja við. • Skiptikostnaður er gjarnan fyrir hendi og flókið að fylgjast með verði til þess að tryggja sér bestu tilboð. • Hætta er á að félög með stóran viðskiptavinahóp beiti verðaðgreiningu á þjónustu til að hygla sínum eigin viðskiptavinum og hefta þannig hreyfanleika þeirra til keppinauta. • Mögulegt er að fyrirtæki sem bjóða víðtæka þjónustu beiti samtvinnun ólíkra þjónustupátta sem í geta falið tilboð sem erfitt er fyrir lítil og ný fyrirtæki að jafna eða bæta. • Fjarskiptamarkaðurinn er tiltölulega mettaður sem getur falið í sér vaxtar- og aðgangshindrun. 	<ul style="list-style-type: none"> • Að stjórnvöld geri Póst- og fjarskiptastofnun kleift að vinna og endurskoða markaðsgreiningar á sem skemmstum tíma. • Að markaðsráðandi fyrirtæki hindri ekki innkomu nýrra rekstraraðila á markaðinn með ómálefnalegum hætti. • Að nýjum rekstraraðilum sé gert auðvelt að tengjast fjarskiptakerfum sem fyrir eru. Að fjarskiptafyrirtæki geri nýjum rekstraraðilum mögulegt að koma upp sýndarkerfi fyrir fjarskiptaþjónustu, þ.e. að nota hluta af fjarskiptakerfi keppinauta til að veita þjónustu. • Að fjarskiptafyrirtæki hindri ekki þjónustuaðila í að endurselja fjarskiptaþjónustu þeirra. • Að viðskiptavinum sé gert auðvelt að færa viðskipti sín milli fjarskiptafyrirtækja. 	bls. 105 og áfram



Markaður / viðfangsefni	Viðfangsefni - hindranir	Lausnir – tillögur um opnun markaða	Vísun í skýrslu
Sjóflutningar	<ul style="list-style-type: none">• Oft er erfitt að fá aðgengi að hafnarmannvirkjum og nauðsynlegri aðstöðu á landi fyrir starfsemi.• Umsvif stærri fyrirtækja á markaði geta falið í sér aðgangshindrun.• Samþætting flutninga, flutningamiðlunar og annarra þátta flutningastarfsemi getur falið í sér hindrun fyrir smærri fyrirtæki.• Einkakaupasamningar og afsláttakjör stærstu flutningafélaga og viðskiptavina þeirra geta skaðað almennt samkeppni.• Samningar stærstu flutningafyrirtækja við erlend þjónustufyrirtæki sem útiloka keppinauta frá viðskiptum geta falið í sér aðgangshindranir.	<ul style="list-style-type: none">• Að skipulags- og hafnaryfirvöld, sérstaklega á höfuðborgarsvæðinu, tryggji möguleika á góðri hafnaraðstöðu til handa nýjum keppinautum sem hefðu hug að hasla sér völl á mörkuðum fyrir sjóflutninga til og frá landinu.• Samkeppniseftirlitið beinir því til stærri flutningafyrirtækja að grípa ekki til neinna aðgerða eða hegðunar sem unnið getur gegn innkomu nýrra aðila eða felur í sér hindrun gegn núverandi keppinautum.• Samkeppniseftirlitið beinir því til stærri flutningafyrirtækja að hafa frumkvæði að því að kanna hvort í gildi séu samningar sem geta hindrað innkomu nýrra keppinauta eða möguleika minni keppinauta til að vaxa og eftir atvikum felli slík ákvæði úr gildi.• Stærri flutningafyrirtæki hafi frumkvæði að því að kanna hvort í gildi séu samningar sem koma í veg fyrir að keppinautar geti átt viðskipti við mikilvæga þjónustuaðila á sjóflutningamarkaði og eftir atvikum felli slík ákvæði úr gildi.	bls. 109 og áfram
Markaður / viðfangsefni	Viðfangsefni - hindranir	Lausnir – tillögur um opnun markaða	Vísun í skýrslu
Áætlunarflug til og frá Íslandi	<ul style="list-style-type: none">• Upplýsingar eru um að ný og smærri fyrirtæki eigi erfitt með að fá úthlutað afgreiðslutíma á Keflavíkurflugvelli.• Svokölluð hefðarregla hefur verið í gildi á Keflavíkurflugvelli frá árinu 2005 sem gerir það að verkum að flugrekandi sem fær úthlutað afgreiðslutíma getur haldið honum til frambúðar meðan hann uppfyllir ákveðið nýtingarhlutfall hefur útilokunaráhrif á keppinauta.• Lendingargjöld og flugvallarskattar eru	<ul style="list-style-type: none">• Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins að taka upp útboð á kaupum opinberra aðila á flugfarmiðum í millilandaflugi.• Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til flugmálayfirvalda á Keflavíkurflugvelli að endurskoða beitingu reglugerðar Evrópuráðsins nr. 793/2004 um úthlutun afgreiðslutíma á flugvöllum. Hætt verði með núverandi skipulag, svokallaðan skammtaðan afgreiðslutíma, þar sem	bls 112 og áfram



	<p>ákvarðandi um innkomu nýrra keppinauta.</p> <ul style="list-style-type: none">• Dæmi eru um að nýjum keppinautum haf verið hindraður aðgangur að flugvöllum og aðstöðu, t.d. synjun flugmálayfirvalda við beiðni Vallarvína um að fá aðstöðu til að innrita farþega í flugstöð Leifs Eiríkssonar á Keflavíkurflugvelli.• Tilhneiging kann að vera til þess að opinberir starfsmenn bóki fargjöld sín með Ícelandair.• Staða Ícelandair, t.d. stærðar- og breiddarhagkvæmni, getur hindrað samkeppni nýrra aðila.• Vildarklúbbur Ícelandair getur falið sér samkeppnisforskot.• Starfsemi stoðfyrirtækja Ícelandair, t.d. Tækniþjónustunnar á Keflavíkurflugvelli og Flugþjónustunnar á Keflavíkurflugvelli, hefur falið í sér aðgangshindrun.	<p>það skapar hættu á því að aðilar sem fyrir eru með úthlutaða afgreiðslutíma á mikilvægustu tímum dagsins haldi þeim til frambúðar og hamli þar með innkomu nýrra keppinauta. Nauðsynlegt er að í nýju fyrirkomulagi verði gætt jafnræðis á milli keppinauta við úthlutun og samkeppnissjónarmið höfð að leiðarljósi.</p> <ul style="list-style-type: none">• Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til samgöngufyrivalda að við endurskoðun á lögum um fjáröflun til flugmála verði það gert að markmiði að gjöld og skattar verði ekki það háir að þeir feli í sér aðgangshindrun fyrir nýja keppinauta sem vilja koma inn á markaði fyrir millilandaflug til og frá Íslandi.• Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til flugmálayfirvalda á Keflavíkurflugvelli að gæta þess að mismuna ekki keppinautum á sviði flugafgreiðslu á Keflavíkurflugvelli eða í Flugstöð Leifs Eiríkssonar eða beita sér með öðrum hætti þannig að nýir keppinautar eigi erfitt með að hasla sér völl.• Samkeppniseftirlitið þeim tilmælum til Ícelandair að grípa ekki til neinna óeðlilegra aðgerða eða hegðunar sem vinnur gegn möguleikum nýrra keppinauta á því að hasla sér völl á mörkuðum fyrir millilandaflug eða veikir stöðu núverandi keppinauta.• Gæta verður þess að starfsemi Vildarklúbbs Ícelandair hafi ekki í för með sér hindranir á samkeppni.• Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til Ícelandair Group og dótturfélaga að beita sér ekki þannig að staða Vallarvína eða annarra hugsanlegra keppinauta á markaði fyrir flugþjónustu sé veikt.	
--	--	---	--



Markaður / viðfangsefni	Viðfangsefni - hindranir	Lausnir – tillögur um opnun markaða	Vísun í skýrslu
Flugfrakt	<ul style="list-style-type: none"> • Yfirburðastaða Flugleiða-Frakt getur gert keppinautum erfitt fyrir. • Í verklagi flugyfirvalda við leyfisveitingar til handa erlendum flugfélögum virðist ekki í öllum tilvikum hafa verið tekið tillit til samkeppnissjónarmiða. • Vísbendingar eru um að Flugleiðir-Frakt hafi gert samkeppnishamlandi samning varðandi einkakaup og önnur tryggðarkjör. • Forsendur fyrir samruna Flugleiða-Fraktar og Bláfugls hafa breyst, vegna þess að áætluð aukin umsvif Air Atlanta gengu ekki eftir. 	<ul style="list-style-type: none"> • Að samgönguyfirvöld geri loftferðasamninga við sem flest erlend ríki þar sem hugsanlegt er að starfi flugfélög sem gætu séð sér hag í því að hefja flug til og frá Íslandi. Sé ekki um slíka samninga að ræða eða möguleika á að fá viðkomandi ríki til slíkrar samningagerðar er því beint til yfirvalda að gera allt sem í þeirra valdi stendur til að gera flugfélögum frá þeim löndum auðveldara um vik að fá leyfi til landinga hér á landi. • Að Flugleiðir-Frakt felli úr gildi einkakaupaákvæði og önnur tryggðarákvæði úr samningum sínum við viðskiptavini séu slík ákvæði í gildi. • Að Icelandair Group selji Bláfugl frá sér til ótengds aðila til að koma á virkari samkeppni á fraktflugsmarkaðnum. 	bls. 124 og áfram
Markaður / viðfangsefni	Viðfangsefni - hindranir	Lausnir – tillögur um opnun markaða	Vísun í skýrslu
Innanlandsflug	<ul style="list-style-type: none"> • Samkeppnisleg staða Flugfélags Íslands er sterk, m.a. vegna tengsla við Icelandair Group. • Reynslan sýnir að innkoma nýrra fyrirtækja er erfið. • Ný fyrirtæki hafa átt í erfiðleikum með að fá aðgengi að flugvöllum, sérstaklega Reykjavíkflugvelli. • Eignaraðild Flugfélags Íslands að flugstöðinni á Reykjavíkflugvelli felur í sér aðgangshindrun. • Stjórnvöld hafa ekki alltaf tekið mið af samkeppnissjónarmiðum við veitingu ríkisstyrkja til fyrirtækja til að efla flugsamgöngur. 	<ul style="list-style-type: none"> • Að flugmálayfirvöld og Reykjavíkurborg grípi þegar í stað til ráðstafana til að tryggja að nýir keppinautar í innanlandsflugi hafi möguleika á nauðsynlegri aðstöðu á Reykjavíkflugvelli bæði til afgreiðslu á flugvélum og farþegum. • Að flugmálayfirvöld endurskoði verklagsreglur í tengslum við útboð á leiðum í innanlandsflugi þar sem veittir eru ríkisstyrkir. Einnig að tekin verði til endurskoðunar þau skilyrði sem sett eru fyrir þátttöku í slíkum útboðum. 	bls. 127 og áfram



Markaður / viðfangsefni	Viðfangsefni - hindranir	Lausnir – tillögur um opnun markaða	Vísun í skýrslu
Landflutningar - fólksflutningar	<ul style="list-style-type: none"> Sérleyfi á ákveðnum áætlunarleiðum gera það að verkum að fyrirtæki hafa einokunarstöðu á viðkomandi leiðum, sem margar hverjar standa sjálfstætt undir sér, einkum sérleyfi milli Reykjavíkur og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar. Samningur Vegagerðarinnar við Kynnisferðir um einkaleyfi fyrirtækisins til afgreiðslu á sérleyfisbifreiðum í Umferðarmiðstöðinni í Reykjavík. Slíkur samningur getur leitt til þess að fyrirtækið sé í afar hagstæðri stöðu gagnvart keppinautum sínum. Einkakaupasamningar sveitarfélaga við stærri fyrirtæki á markaði geta takmarkað verulega innkomu nýrra fyrirtækja. 	<ul style="list-style-type: none"> Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum að sérleyfi séu afnumin á þeim leiðum sem standa undir sér. Að ríki og sveitarfélög gæti samkeppnissjónarmiða við útboð og gerð samninga að því er varðar einstaka þjónustuþætti. Að viðkomandi aðilar tryggja aðgang allra keppnauta á jafnréttisgrundvelli að sölu- og markaðsstarfi í umferðarmiðstöðum sem tengjast almenningssamgöngum. 	bls. 130 og áfram
Landflutningar - vörur	<ul style="list-style-type: none"> Umfangsmikið flutninganet Eimskips og Samskipa getur falið í sér aðgangshindrun. Stærðarhagkvæmni Eimskips og Samskipa, m.a. vegna tengsla við sjóflutninga og flutningsmiðlanir, getur falið í sér aðgangshindrun. Meint undirverðlagning, einkakaupasamningar og samtvinnun Eimskips getur leitt til verulegrar takmörkunar á samkeppni og hindrað innkomu nýrra fyrirtækja. 	<ul style="list-style-type: none"> Samkeppniseftirlitið beinir því til stærri flutningafyrirtækja að grípa ekki til neinna aðgerða eða hegðunar sem unnið getur gegn innkomu nýrra aðila eða felur í sér hindrun gegn núverandi keppinautum. Samkeppniseftirlitið beinir því til stærri flutningafyrirtækja að kanna hvort í gildi séu samningar sem geta hindrað innkomu nýrra keppnauta eða möguleika minni keppnauta til að vaxa og eftir atvikum felli slík ákvæði úr gildi. 	bls. 134 og áfram
Almennt um aðra markaði	<ul style="list-style-type: none"> Samkeppnishindranir kunna að vera fyrir hendi á ýmsum öðrum mikilvægum mörkuðum. Má þar t.d. nefna upplýsingatæknimarkaðinn, byggingamarkaðinn, umhverfismarkaðinn, orkumarkaðinn, markaðinn fyrir sölu á grænmeti og ávöxtum og ferðaþjónustu. 	<ul style="list-style-type: none"> Samkeppniseftirlitið óskar eftir ábendingum og tillögum um atriði sem geta viðhaldið eða eflt samkeppni á öðrum mörkuðum en fjallað er um í skýrslu þessari. 	bls. 137 og áfram



Markaður / viðfangsefni	Viðfangsefni - hindranir	Lausnir – tillögur um opnun markaða	Vísun í skýrslu
Nýsköpun og frumkvöðlar	<ul style="list-style-type: none">Nýsköpun og frumkvöðlastarfsemi getur verið liður í því að vinna gegn skaðlegum áhrifum efnahagsáfalla og stuðlað að aukinni atvinnu og uppbyggingu í íslensku efnahagslífi.Aukinn þróttur í þessari starfsemi stuðlar að fjölbreytileika í íslensku atvinnulífi og er til þess fallinn að efla samkeppni og hag neytenda.Aðgerðir til þess að auðvelda nýsköpunarfyrirtækjum að komast inn á markaði og ná þar fótfestu eru sérstaklega mikilvægar undir núverandi kringumstæðum.Einkaleyfi og einkaleyfakerfið getur heft nýsköpun og samkeppni og leiðir ekki alltaf til þess að miklu fé sé varið í rannsóknir og þróun.Skattaívilnanir nýtast nýsköpunarfyrirtækjum almennt illa. Kostnaður þeirra er hlutfallslega hár og fyrirtækin bera almennt ekki hagnað.Starfsmaður nýsköpunarfyrirtækis skal, skv. almennum reglum, reikna sér til tekna laun sem ekki eru lægri en hann hefði fengið hjá óskyldum aðila. Ekki er gerður greinarmunur á nýsköpunarfyrirtæki og öðrum.Einstaklingar hafa ekki sama hvata til að fjárfesta í nýsköpun og fyrirtæki sem njóta skattafrádráttar.Hvata skortir fyrir þátttöku svokallaðra viðskiptaengla í nýsköpunarverkefnum.Aðgerðir opinberra aðila geta skaðað hagsmuni nýsköpunar og frumkvöðlastarfsemi.	<ul style="list-style-type: none">Opinberir aðilar beiti útboðum í því skyni að efla nýsköpun og frumkvöðlastarfsemi.Opinberir aðilar framkvæmi samkeppnismat í því skyni að stuðla að opnun markaða og nýsköpun.Tekin verið til athugunar áhrif nügildandi löggjafar um hugverkarétt á nýsköpun og samkeppni.Skoðaðir verði möguleikar á útgáfu smáeinkaleyfa og hvort styrkja ætti það kerfi sem fyrir er til verndar hönnun.Kannað verði hvort þörf sé á lagabreytingum á sviði hugverkaréttar, meðal annars með það að markmiði að einfalda ferla og gera það eftirsóknarvert að tryggja rétt sinn til hugverka.Sett verði í lög skattaívilnana- og endurgreiðslukerfi fyrir nýsköpunarfyrirtæki eftir fyrirmynd í norskum lögum.Settar verði undantekningar í skattareglur frá launaviðmiðum vottaðra nýsköpunarfyrirtækja þegar um er að ræða starfsmenn sem einnig eru eigendur fyrirtækjanna.Sett verði í lög að einstaklingar njóti skattaafsláttar vegna hlutabréfakaupa í vottuðum nýsköpunarfyrirtækjum.Til greina kemur að skattlagning gagnvart starfsmönnum taki að hluta til mið af skattlagningu fjármagnstekna fremur en launatekna.Stofnaður verði opinber sjóður sem fjárfestir einungis með viðskiptaenglum.Lagt er til að kannaðir verði möguleikar á því að veita frekari styrki til frumkvöðlastarfsemi og nýsköpunar innan þess ramma sem ríkisstyrkjareglur EES-samningsins heimila.	bls. 138 og áfram



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

II. Efling atvinnustarfsemi og samkeppni eru rétt viðbrögð við efnahagslegum áföllum

Íslenskt þjóðfélag hefur nú orðið fyrir efnahagslegum áföllum og er ljóst að framundan geta verið umtalsverðir erfiðleikar í atvinnulífi hér á landi. Spyrja má hvort sú staða kalli á breytingar á samkeppnislögum eða framkvæmd samkeppnislaga. Eiga þessir örðugleikar t.d. að leiða til þess að dregið sé úr kröfum samkeppnislaga? Er til að mynda rétt að heimila samkeppnishamlandi samstarf keppinauta í því skyni að vernda störf o.s.frv.? Í því skyni að meta þetta er rétt að líta stuttlega til þeirrar reynslu sem draga má af fyrri efnahagsþrengingum eða krepsum. Fyrst er rétt að fjalla stuttlega um ástæðu þess að ríki telja samkeppni og samkeppnislög æskileg.

1. Samkeppni og samkeppnislög eykur velferð neytenda

Meginþorri hagfræðikenninga styður við þá skoðun að samkeppni í viðskiptum sé æskileg þar sem hún auki velferð neytenda og stuðli að hagkvæmni í atvinnulífinu.¹ Nánar tiltekið er virk samkeppni talin hafa þessa kosti:

- Samkeppni stuðlar að því að neytendur fái vörur og þjónustu á sem lægstu verði.
- Samkeppni stuðlar að auknu vöruframboði og betri þjónustu og vörum.
- Agi samkeppninnar knýr fyrirtæki til að hagræða í rekstri og vinnur gegn sóun.
- Samkeppni stuðlar að nýsköpun og framförum í atvinnurekstri.²
- Samkeppni stuðlar að þjóðhagslegri hagkvæmni í efnahagslífinu (ábati neytenda og framleiðenda).

Ekki er sjálfgefið að samkeppni sé virk á mörkuðum. Markaðsbrestir geta átt sér stað og fyrirtæki geta séð sér hag í því að draga úr samkeppni með ýmsum aðgerðum. Í því skyni að tryggja að jákvæð áhrif samkeppni gagnist almenningi hafa yfir hundrað ríki víða um heim sett sér samkeppnislög.³ Er almennt litið svo á að verndun og efling samkeppni sé nauðsynleg til þess að stuðla að aukinni framleiðni, hagræðingu og efnahagslegum vexti.⁴

¹ DTI Economics Paper no. 9, *The Benefits from Competition: some illustrative UK cases*, júlí 2004: „Almost from their (academic) cradle, economists learn the virtues of competition. Whether couched in the elegant prose of Georgian English, or in the more direct style of the 21st century, the message is the same. Competition is a good thing: it makes markets work well, and is in society's interests.”

² Sjá t.d. *Competition and Welfare, The Norwegian Experience*, ritstýrt af Lars Sogard 2006, bls. 9 og áfram. Sjá einnig Torben M. Andersen, Bengt Holmström, Seppo Honkapohja, Sixten Korkman, Hans Tson Söderström, Juhana Vartiainen, *The Nordic Model, Embracing globalization and sharing risks*, The Research Institute of the Finnish Economy 2007, t.d. bls. 136 og áfram. Um jákvæð áhrif samkeppni og samkeppnisreglna á nýsköpun sérstaklega sjá t.d. Jonathan B. Baker, *Beyond Schumpeter vs. Arrow: How Antitrust Fosters Innovation*, Working Paper Series, júní 2007.

³ Ríkjum þessum fer fjölgandi. Nefna má að 1. ágúst sl. tóku gildi samkeppnislög í Kína.

⁴ Sjá t.d. ávarp Philip Collins formann stjórnar Office of Fair Trading, *Competition law: challenges and opportunities for business and agencies in an international context*, 30. júlí 2008. Sjá einnig ræðu Neelie Kroes framkvæmdastjóra samkeppnismála hjá EB, *In defence of competition policy*, 13. október 2008: „The core of our understanding of the world is that markets do NOT work best when left alone ... this is what our enforcement record and independent evidence shows, and it is the only practical approach to take. Competition policy is a tool that has worked well for 50 years – for Member States, for Europe, for consumers and for law-abiding companies everywhere. It has spread to more than 100 economies, including every major economy in both the developed and developing world – and for one reason: because it helps to increase and protect prosperity.”



Samkeppnislög sem ríki um víða veröld hafa sett sér hafa almennt þann tilgang að vernda samkeppnina með því að leggja bann við samkeppnishamlandi aðgerðum sem skaða hagsmuni bæði neytenda og viðskiptalífsins. Jafnframt eiga samkeppnislög að tryggja að öll fyrirtæki hafi möguleika til að taka þátt í heilbrigðri samkeppni og þurfi ekki að þola óeðlilega eða skaðlega viðskiptahætti af hálfu annarra fyrirtækja. Samkeppnislög eiga þannig að stuðla að því að nýir aðilar geti hafið atvinnurekstur og smærri fyrirtæki stækkað og eru því liður í að efla eða viðhalda öflugu atvinnulífi.

Á sama hátt og ljóst er að samkeppni í viðskiptum hefur jákvæð áhrif liggur fyrir að samkeppnishömlur geta valdið almenningi og atvinnulífinu miklum skaða. Ef engar samkeppnisreglur eru fyrir hendi aukast líkur á óæskilegri hegðun fyrirtækja, störf tapast og réttaröryggi neytenda minnkar.⁵ Án samkeppnisreglna geta markaðsráðandi fyrirtæki hrakið minni keppinauta út af markaðnum og hindrað að nýir aðilar nái á honum fótfestu. Ef ekki væru fyrir hendi reglur til þess að vinna gegn samkeppnishamlandi samruna gætu fyrirtæki runnið saman og skapað einokun og eytt þar með allri samkeppni og valkostum neytenda á mikilvægum mörkuðum. Samkeppnishömlur sem keppinautar geta gripið til með samráði sín á milli eru sérstaklega til þess fallnar að valda almenningi og viðskiptalífinu miklu tjóni.⁶ Stofnanir og fræðimenn eru sammála um að samráð keppinauta um t.d. verð eða það að halda nýjum aðila frá markaðnum sé mjög skaðlegt og geti skapað viðkomandi fyrirtækjum mikinn ávinning. Til skamms tíma var talið varfærið að líta svo á að ávinningur af verðsamráði væri að meðaltali 10% af söluverði en tjón samfélagsins af samráðinu gæti numið 20% af umfangi þeirra viðskipta sem samráðið tæki til.⁷ Nýlegar rannsóknir gefa hins vegar til kynna að þetta feli í sér vanmat á tjóni neytenda og viðskiptalífsins af samráði.⁸ Í skýrslu OECD frá 2005 er t.d. sagt að rannsóknir gefi til kynna að ólögmaett samráð geti leitt til allt að 60-70% hærra verðs en ella.⁹ Rök standa til þess að tjón af völdum samráðs geti verið enn meira á Íslandi en í stærri ríkjum. Í matsgerð hagfræðinganna Guðrún Johnsen og Gylfa Zoëga, sem lögð hefur verið fram í máli olíufélaganna gegn Samkeppniseftirlitinu, kemur fram að erlendar rannsóknir um skaðsemi samráðs hafi þýðingu hér á landi. Síðan segir:

„Við þetta má bæta að Ísland er fámennnt land og þjóðfélagið einkennist af nálægð og persónulegum kunningssskap. Við slíkar aðstæður aukast

⁵ Sjá t.d. ræðu Neelie Kroes framkvæmdastjóra samkeppnismála hjá EB, *In defence of competition policy*, 13. október 2008: „Without a solid competition policy such as this, the European economy would descend into chaos. With diminished incentives for companies to compete on their merits, cheating would be rewarded and go unpunished, jobs and wealth would be lost and consumers would lose protection as the law of the jungle ruled.“

⁶ Sjá t.d. bandarísku refsileiðbeiningarnar á alríkisstigi: 2003 Federal Sentencing Guidelines. Chapter 2 Part R- Antitrust Offenses: „...there is near universal agreement that restrictive agreements among competitors, such as horizontal price-fixing (including bid-rigging) and horizontal market-allocation, can cause serious economic harm.“

⁷ A report on implementing the hard core cartel recommendation and improving co-operation. OECD Journal of Competition Law and Policy, Volume 2/No. 2.

⁸ Sjá t.d. Tackling Cartels, Simon Williams and Philipp Giradet, 22. febrúar 2007 (birt m.a. á <http://www.konkurransetilsynet.no>): „Academic studies have in the past suggested that cartel conduct imposes on average a surcharge around 10% on the price of goods or services supplied. Today the emerging consensus is that this figure is probably too conservative and that it is likely to be closer to 20-30% and can in certain cases be much higher still.“

⁹ Cartels: Sanctions against Individuals (2005). Skýrsla gefin út af OECD.



*líkur á að stjórnendum fyrirtækja takist að stilla saman strengi, bæði er varðar þegjandi samkomulag og samráð. Af þessum sökum má draga þá ályktun að samráð sem stofnað er til hér á landi verði árangursríkara en en samráð í stærri samfélögum.*¹⁰

Telja þessir hagfræðingar að ávinningur olíufélaganna af samráði þeirra hafi verið um nitján milljarðar kr. en tjón almennings og atvinnulífsins af samráðinu hafi verið meira en nemur þessum ávinningi olíufélaganna. Sýnir þetta að hagsmunirnir af því að fyrirtæki keppi sín á milli geta verið miklir.

Eins og nefnt var hér að framan má spyrja hvort sú staða sem nú er komin upp í efnahagslífinu kalli á breytingar á samkeppnislögum eða framkvæmd samkeppnislaga. Í því skyni að meta þetta er rétt að líta stuttlega til þeirrar reynslu sem draga má af fyrri efnahagsþrengingum eða kreppum. Reynsla Bandaríkjamanna og Finna þykir hér hafa talsverða þýðingu.

2. Kreppan mikla í Bandaríkjunum

Kreppan mikla sem einnig er stundum kölluð heimskreppan er talin hafa átt uppruna sinn í Bandaríkjunum. Þar hófst hún sem efnahagslegur samdráttur sumarið 1929 en svo varð hrun á hlutabréfamörkuðum í októbermánuði sama ár.¹¹ Á fimmtán mánaða tímabili milli apríl 1931 fram í júlímánuð 1932 dróst iðnframleiðsla saman um næstum 43%, og á þeim tíma var vísitala iðnframleiðslu komin niður fyrir helming af því gildi sem hún hafði verið í hápunkti sínum í júlí 1929 Gríðarlegt atvinnuleysi varð í landinu, og er almennt talið að það hafi mest orðið um 20%.

Á tímabilinu áttu sér stað bankaáhlaup, þ.e. mikill fjöldi aðila tók peninga sína út á stuttum tíma, – fyrst haustið 1930, annað vorið 1931, hið þriðja haustið 1931 og loks hið fjórða um veturinn 1933.¹²

Í valdatíð Hoovers var m.a. gripið til þess úrræðis að lögfesta svonefnd Smoot-Hawley tollalög í því skyni að vinna gegn kreppunni, en Hoover ritaði undir þau sumarið 1930. Smoot-Hawley tollalögin eru síðustu tollalögin sem kváðu á um beina fjárhæð tolla.¹³ Tollamúrinn sem þannig var reistur, nam að meðaltali um 20% hækkun tolla, en tollarnir voru bæði tilteknaðir fjárhæðir og einnig hlutfall af verði hins innflutta varnings. Sem dæmi um áhrifin má nefna að inn- og útflutningur milli Bandaríkjanna og Evrópu minnkaði um 2/3 á tímabilinu 1929 –

¹⁰ Undirmatsgerð í málinu E-4965/2005, dags. 3. október 2008.

¹¹ Christina D. Romer, The Nation in Depression, Journal of Economic Perspectives, Vol 7, No. 2, vorið 1993, bls. 19-39.

¹² Í ritgerð um kreppuna miklu í Bandaríkjunum frá árinu 1983 benti Ben Bernanke, núverandi seðlabankastjóri Bandaríkjanna, á að bankar séu mikilvæg uppspretta fjármagns fyrir litil fyrirtæki sem ekki geti gefið út skuldabréf eða hlutabréf. Þegar banki verður gjaldþrota, glatast allar upplýsingar sem í bankanum er að finna um hvaða viðskiptavinir bankans eru traustir og hverjir ekki. Það verður því kostnaðarsamt fyrir nýjan banka að ætla sér að lána þessum hópi viðskiptavina, þar eð nýi bankinn býr ekki yfir þeim upplýsingum um lántakendahópinn, sem gamli og gjaldþrota bankinn hafði yfir að ráða. Þessi áhrif urðu til þess að dýpka kreppuna á tímabilinu 1931 – 1932. Sjá nánar um þetta Ben S. Bernanke, Nonmonetary Effects of the Financial Crisis in the Propagation of the Great Depression. The American Economic Review, Vol. 73, No. 3 (Júní 1983) bls. 257-275, sjá bls. 259.

¹³ Smoot-Hawley Tariff Act. Encyclopedia Britannica 2008. Encyclopedia Britannica Online.

www.search.eb.com/eb/article-9396766.



1932. Lögin voru sett þrátt fyrir undirskriftarlista meira en 1000 hagfræðinga sem mæltu gegn lögunum og þau eru almennt talin hafa stuðlað að dýpkun kreppunnar.¹⁴

Roosevelt og NIRA lögin

Á árunum 1933 til 1936 beitti Franklin D. Roosevelt forseti Bandaríkjanna sér fyrir ýmsum aðgerðum sem ætlað var að vinna gegn skaðlegum áhrifum kreppunnar miklu og stuðla að endurreisn efnahagslífs Bandaríkjanna. Hluti af þessari stefnu, sem nefnd var „New deal“, var setning NIRA laganna svo kölluðu (e. National Industrial Recovery Act) á árinu 1933.¹⁵ Ástæða setningar þessara laga var m.a. það mat bandarískra stjórnvalda að of mikil samkeppni hefði stuðlað að kreppunni. Var m.a. litið svo á að samkeppnin hefði lækkað verð og laun og þar með dregið óhæfilega úr atvinnu og eftirspurn eftir vörum og þjónustu.¹⁶ Af NIRA lögunum leiddi að bandarískum samkeppnislögum var í raun að miklu leyti vikið til hliðar. NIRA lögin heimiluðu einstökum atvinnugreinum að koma sér upp eigin reglum til þess að vinna gegn því sem talið var vera skaðleg samkeppni. Fólst í þessu að viðkomandi fyrirtæki gátu með samstarfi dregið verulega úr samkeppni sín á milli og t.d. gripið til verðsamráðs. Um leið og opnuð var leið fyrir samráð var þess ennfremur krafist að laun yrðu hækkuð í þeim greinum þar sem samráð væri til staðar. Segja má að það hafi falið í sér samráð með hlutaskiptum til launþega. Var sett á fót stofnun sem nefndist National Recovery Administration (NRA) til að framfylgja lögunum. Á árinu 1934 voru nánast allar atvinnugreinar í Bandaríkjunum búnar að nýta sér NIRA lögin.¹⁷ Þannig náðu reglurnar á því ári til yfir 500 atvinnugreina, sem að sínu leyti höfðu í vinnu næstum 80% af því launafólki sem vann hjá einkaaðilum í öðrum greinum en landbúnaði (e. private, nonagricultural employment).¹⁸ Þegar upp var staðið hafði NRA stofnunin komið á 557 atvinnugreinareglum sem náðu til um 22 milljóna starfsmanna.

Á árinu 1935 komst Hæstiréttur Bandaríkjanna að þeirri niðurstöðu að NIRA lögin færu gegn stjórnarskrá Bandaríkjanna.¹⁹ Áhrifa laganna gætti hins vegar áfram sökum þess að bandarísk samkeppnisfyrivöld beittu sér ekki um árabíl gegn þeim

14 Smoot-Hawley Tariff Act. Encyclopedia Britannica 2008. Encyclopedia Britannica Online. www.search.eb.com/eb/article-9396766.

¹⁵ Sjá hér almennt t.d. Barry Cushman, *The Great Depression and the New Deal*, CAMBRIDGE HISTORY OF LAW IN AMERICA, Tomlins & Grossberg, 2005.

¹⁶ Irwin Stelzer, *Coping with Market Power in the Modern Era*, Hudson Institute, White Paper 2007: „When the nation was in the throes of the Great Depression, many critics of antitrust policy received a sympathetic hearing from policy makers and the courts when they argued that the solution to the perceived ills—low prices and high unemployment—was a relaxation or repeal of the laws that prevented businesses from conspiring to raise prices. ...The Roosevelt administration attempted to raise prices for agricultural and many manufactured products, and key FDR advisers such as Rexford Tugwell and Adolph Berle believed that free market competition was impossible and a cause rather than a cure of the Depression.”

¹⁷ Cole & Ohanian, *New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: A General Equilibrium Analysis*, *Journal of Political Economy*, 2004 vol. 112. Þeir sýna í almennum jafnvægislikani með stefnuhermun hin efnahagslegu áhrif stefnumörkunarinnar. Niðurstöður þeirra gefa til kynna að samráð atvinnurekenda og hækkan launa með heilstæðum kjarasamningum skýri um 60% af muninum á því sem varð og þess sem hefði getað orðið ef efnahagslífið hefði ekki orðið kreppunni að bráð.

¹⁸ Cole & Ohanian, *New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: A General Equilibrium Analysis*, *Journal of Political Economy*, 2004 vol. 112., bls. 779 – 816. Sjá bls. 784.

¹⁹ *A.L.A. Schechter Poultry Corp. v. United States*, [295 U.S. 495](http://www.supremecourt.gov/opinion/495/01/01-332.html).



samkeppnishömlum og samráði sem leitt hafði af lögunum. Ástæða þessa var framangreint viðhorf um skaðleg áhrif samkeppni.²⁰

Rökstutt hefur verið að NIRA lögin hafi ekki stuðlað að endurreisn bandarísk efnahagslífs heldur þvert á móti gert ástandið mun verra og unnið gegn framförum.²¹ Vísað hefur verið til þess að eftir setningu laganna hafi viðskiptakostnaður í bandarísku atvinnulífi að jafnaði hækkað um 40% og iðnframleiðsla dregist saman um fjórðung.²² Rannsókn hagfræðinga við Kaliforníuháskóla bendir í sömu átt. Á grundvelli hennar er því haldið fram að NIRA lögin og stefna bandarískra stjórnvalda gegn samkeppni hafi framlengt kreppunna miklu um sjö ár.²³ Bandarískt efnahagslíf hafi verið við það að ná sér en NIRA lögin og m.a. sú takmörkun á samkeppni sem af þeim leiddi hafi unnið gegn þeim bata og viðreisn atvinnulífsins.²⁴

Á árinu 1938 breyttu bandarísk yfirvöld um stefnu og lögðu áherslu á að samkeppni og beiting samkeppnisreglna væri nauðsynleg til þess að tryggja efnahagslegar framfarir og velferð almennings.²⁵ Hófu bandarísk samkeppnisyfyrvöld þá umfangsmikla sókn gegn samkeppnishömlum og urðu þessar aðgerðir mikilvægur þáttur í efnahagsstefnu þarlendra stjórnvalda.²⁶ Hefur verið rökstutt að vegna m.a. þessa hafi bati hafist í bandarísku efnahagslífi.²⁷ Þessari stefnumörkun frá árinu 1938 hefur verið viðhaldið allt fram á þennan dag.

²⁰ Sjá t.d. Cole & Ohanian, New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: A General Equilibrium Analysis, Journal of Political Economy, 2004 vol. 112.

²¹ Sjá t.d. Spencer Weber Wallace, The Antitrust Legacy of Thurman Arnold, St. Johns Law Review, vol. 78 no.3 2004: „The goal of the NIRA was to restrict production, raise price, create profits, and restart business investment. Not surprisingly, to the extent prices were increased, the increase further limited production, employment, and the purchasing power of consumer, leaving the country in even worse straits than at the beginning of the Great Depression. Over time, consumer interests, labor groups, smaller producers, antitrusters, and government purchasers became increasingly concerned with higher prices and began to vocally oppose the National Recovery Administration (NRA) and its codes.” Sjá einnig grein Clive Crook í Financial Times frá 8. nóvember 2008: „The NRA slowed the recovery.”

²² Sjá t.d. Lawrence W. Reed, Great Myths of the Great Depression, Mackinac Center

²³ Cole & Ohanian, New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: A General Equilibrium Analysis, Journal of Political Economy, 2004 vol. 112. Sjá einnig tilkynningu UCLA vegna birtingu þessarar greinar, dags. 8. ágúst 2004: „FDR's policies prolonged Depression by 7 years, UCLA economists calculate”

²⁴ Sjá m.a. tilkynningu UCLA frá 8. ágúst 2004: „President Roosevelt believed that excessive competition was responsible for the Depression by reducing prices and wages, and by extension reducing employment and demand for goods and services,” said Cole, also a UCLA professor of economics. “So he came up with a recovery package that would be unimaginable today, allowing businesses in every industry to collude without the threat of antitrust prosecution and workers to demand salaries about 25 percent above where they ought to have been, given market forces. The economy was poised for a beautiful recovery, but that recovery was stalled by these misguided policies.”

²⁵ Í apríl 1938 kynnti Roosevelt forseti „The Anti-Monopoly Message” og lagði m.a. til að eftirfarandi atriði yrðu tekin til athugunar: „1) Improvement of anti-trust laws by placing the burden of proof of innocence on those charged with certain violations, such as presenting identical bids, uniform price raises; 2) more careful scrutiny of mergers and interlocking relationships; 3) supervision of investment trusts and gradual separation of banks from holding companies; 4) supervision and publicizing of activities of trade associations; 5) amendment of patent laws to prevent use of patent controls for suppression of new inventions; 6) correction of tax laws to encourage competition and dividend distribution.” Sjá Time.com.

²⁶ Er lítið svo á að sókn þessi hafi hafist eftir að Roosevelt skipaði Thurman Arnold yfirmann samkeppnisdeildar bandaríska dómsmálaráðuneytisins á árinu 1938. Sjá t.d. Spencer Weber Wallace, The Antitrust Legacy of Thurman Arnold, St. Johns Law Review, vol. 78 no.3 2004: „For the next five years, Thurman Arnold revitalized antitrust law and enforcement and changed the entire focus of the New Deal from corporatist planning to competition as the fundamental economic policy of the Roosevelt administration.”

²⁷ Sjá m.a. tilkynningu UCLA frá 8. ágúst 2004: „Recovery came only after the Department of Justice dramatically stepped enforcement of antitrust cases nearly four-fold and organized labor suffered a



3. Efnahagskreppan í Finnlandi

Í upphafi tíunda áratugarins hófst djúp efnahagslægd í Finnlandi. Á tímabilinu 1991-1993 féll þjóðarframleiðsla um 12% og atvinnuleysi jókst frá 3,5% á árinu 1990 til 18,4% á árinu 1994. Verðfall varð á hlutabréfum og fasteignum og fjöldi fyrirtækja varð gjaldþrota. Var þetta ein versta efnahagskreppa sem vestrænt ríki hefur staðið frammi fyrir í seinni tíð.²⁸

Orsakir þessara efnahagsörðuleika voru í meginráttum tvíþættar. Annars vegar áfall í utanríkisviðskiptum Finna og hins vegar veikleikar í efnahag landsins. Upplausn Sovétríkjanna leiddi til þess að útflutningur Finna til Sovétríkjanna dróst verulega saman.²⁹ Útflutningur til annara ríkja dróst einnig saman. Hafði hér áhrif að mikilvægar greinar í finnsku atvinnulífi voru verndaðar frá samkeppni og skortur á samkeppni var landlægur. Leiddi þetta til óhagkvæmni og mikils kostnaðar í finnskum atvinnurekstri. Dró þetta verulegu úr samkeppnishæfni útflutningsgreina eins og t.d. trjávöruiðnaðar og málmvinnslu. Mikil þensla og skuldsetning, háir vextir og staða finnska marksins höfðu einnig áhrif og gerðu efnahagslífið sérstaklega viðkvæmt fyrir ytri áföllum. Gjaldþrot fyrirtækja og fjármálaerfiðleikar finnskra heimila leiddu til bankakreppu sem hófst með lausafjárvanda Skopbankans á árinu 1991.³⁰

Til þess að vinna bug á þessum erfiðleikum gripu finnsk stjórnvöld til ýmis konar ráðstafana. Aðgerðir til þess að efla samkeppni í finnsku atvinnulífi gegndu þar miklu hlutverki.³¹ Í þessu skyni var lagt fram frumvarp til þess að styrkja finnsk samkeppnislög. Fram hefur komið að finnska þingið taldi að skortur á samkeppni væri þýðingarmikil orsök þessara efnahagsþrenginga. Taldi finnski löggjafinn ástæðu til þess að ganga enn lengra en frumvarp ríkisstjórn gerði í styrkingu samkeppnisreglna.³² Efnahagsnefnd finnska þingsins lagðist þannig gegn sértækum undanþágum minni fyrirtækja til samkeppnishamlandi samstarfs sem gert var ráð fyrir í stjórnarfrumvarpinu.³³ Var það samþykkt í þinginu og tóku ný

string of setbacks, the economists found. Þátttaka Bandaríkjamanna í seinni heimstyrjöldinni hafði einnig mikil áhrif á atvinnulífið. Hefur því verið haldið fram að kreppunni miklu hafi lokið í seinni heimstyrjöldinni; sjá Christina D. Romer, *The Nation in Depression*, *Journal of Economic Perspectives*, Vol 7, No. 2, vorið 1993, bls. 35.

²⁸ Umfjöllun um finnsku efnahagskreppuna byggist m.a. á eftirfarandi yfirlýsningu um hana: The Research Programme on the Economic Crisis of the 1990s in the light of economic and social research, *Down from the heavens, Up from the ashes*, Government Institute for Economic Research, Helsinki 2001.

²⁹ Á árinu 1985 fóru 21,5% af útflutningi Finna til Sovétríkjanna en árinu 1991 var hann innan við 5%. Sjá frétt Morgunblaðsins frá 5. nóvember 1991.

³⁰ Sigurjón Geirsson, Um bankakreppur og aðgerðir stjórnvalda, *Fjármálatíðindi* 41:2 (1994) 172-177.

³¹ Sjá Tapio Korhonen, Finnish monetary and foreign exchange policy and the changeover to the euro, *Bank of Finland Discussion Papers*, 25, 2001: Í umfjöllun aðgerða finnskra stjórnvalda til vinna gegn kreppunni segir m.a. : „*The Government implemented a broad scheme of structural reform, affecting, inter alia, the tax system and competition policy.*“ Sjá einnig Hátækniðnaður, Þróun og staða á Íslandi, Staða og stefna á Norðurlöndum og Írlandi, nóvember 2005: „*Í efnahagskreppunni í byrjun tíunda áratugarins, fjármálakreppunni og svo hrúni útflutnings til Sovétríkjanna mótuðu stjórnvöld vaxtarstefnu byggða á klasagreiningu og netsamstarfi ... Árið 1994 var atvinnuleysi í Finnlandi yfir 16%. Það þurfti nýja stefnu til að styrkja stöðu Finna á alþjóðamarkaði. Frjáls samkeppni var hornsteinn hennar.*“

³² Álit efnahagsnefndar finnska þingsins: 1992 rd-EKUB 14-RP 162/1991 rd, *Ekonomiudskottets betänkande nr 14 om regeringens proposition med förslag till konkurrensbegränsningslag.*

³³ OECD, Finland – The Role of Competition Policy in Regulatory Reform, 2003: „*Finland was enduring a severe recession, which was magnified by the disruption of its traditional markets in what had been the USSR. The government proposed to prohibit restrictive agreements and to reform the Competition*



og sterkari samkeppnislög gildi í Finnlandi á árinu 1992 mitt í hinni efnahagslegu kreppu.

Frá og með árinu 1994 hófst bati í finnska atvinnulífínu, aðallega í útflutningsgreinum. Hefur verið rökstutt að m.a. hin aukna samkeppni sem leiddi af aðgerðum stjórnvalda hafi stuðlað að hagvexti og aukinni framleiðni í Finnlandi.³⁴ Sú gagnrýni hefur á hinn bóginn verið sett fram að finnsk stjórnvöld hafi gert alvarleg mistök í viðbrögðum sínum við kreppunni með því m.a. að takmarka velferðarþjónustu og láta hjá líða að aðstoða skuldsettar fjölskyldur og vinna nægjanlega gegn atvinnuleysi.³⁵

4. Niðurstaða

Ljóst er að samkeppni stuðlar að efnahagslegum framförum og bætir hag almennings. Þýðing virkrar samkeppni minnkar ekki heldur eykst þegar þjóðir standa frammi fyrir efnahagslegum áföllum. Reynslan frá Bandaríkjunum og Finnlandi sýnir að:

- Aðgerðir til þess takmarka samkeppni framlengja efnahagsörðugleika og vinna gegn bata.
- Aðgerðir til þess að viðhalda eða efla samkeppni stuðla að hraðari endurreisn atvinnulífsins.

Fræðimenn sem metið hafa aðrar efnahagskreppur hafa einnig bent á mikilvægi samkeppni fyrir efnahagslegan bata viðkomandi ríkja.³⁶ Í því sambandi er sagt skipta miklu sá hvati til hagræðingar sem stafi af aga samkeppninnar.³⁷ Hér má og líta til þess að framkvæmdastjórn EB hefur lagt áherslu á mikilvægi samkeppni og samkeppnisreglna vegna þeirra efnahagserfiðleika sem Evrópuþjóðir standa nú frammi fyrir. Er vísað til þess að samkeppnisreglur séu hluti lausnar á þeim vanda og tryggi hagsmuni neytenda og stuðli að atvinnusköpun og hagvexti.³⁸

Council by ending the practice of interest group representation in its membership. The Parliament appeared to agree generally that restraints on competition were an important reason for the country's poor economic performance. Indeed, the lawmakers wanted an even tougher competition law than the government proposed."

³⁴ Sjá t.d. Finland's Economy, McKinsey&Company, 2007. Sjá einnig OECD, Product Market Competition and Economic Performance in Finland, 2004: *"Following the deep recession in the early 1990s growth has been strong, but the scope for economic catch-up remains considerable and cross-country empirical evidence suggests that enhancing competition is an important means of achieving this. Structural reforms to strengthen competition in the early 1990s did boost growth and were also ahead of similar developments in the EU."*

³⁵ Sjá t.d. frétt á Visir.is 6. nóvember 2008 um erindi Jaakko Kiander, forstöðumann rannsóknarstofnunar í vinnuamarkaðshagfræði við Helsinki-háskóla

³⁶ Sjá Kehoe & Prescott, Great Depressions of the Twentieth Century, Review of Economics Dynamics, vol. 5, issue 1 2002.

³⁷ Hér má t.d. líta til þess að Porter o.fl. hafa bent á að í kjölfar efnahagsörðugleikana í Japan hafa aðeins þær atvinnugreinar í Japan sem stóðu frammi fyrir innlendri samkeppni getað keppt á alþjóðamarkaði. Sjá Porter, Takeuchi & Sakakibara, *Can Japan Compete?*, Macmillan Press 2000.

³⁸ Sjá ræðu Neelie Kroes framkvæmdastjóra samkeppnismála hjá EB, In defence of competition policy, 13. október 2008: *"As we face the uncertainty of this financial crisis, we are fortunate to know that competition policy not only has a proven track record, but is proving to be part of the solution. ... In the clearest possible terms I say that competition policy is here for consumers, here for jobs, here for growth and here to stay."*



Bankahrúnið hér landi og þau skaðlegu áhrif sem það getur haft á aðrar atvinnugreinar kann að draga úr samkeppni á einstökum mörkuðum. Eins og leiðir af framangreindri umfjöllun getur skert samkeppni tafið verulega endurreisn íslensks atvinnulífs. Til þess að vinna gegn þessu verður þegar í stað að ráðast í aðgerðir í því skyni að opna markaði og verja þar með eða efla samkeppni hér á landi. Eru í þessu skjali settar fram hugmyndir og tillögur í því skyni.

Hér verður einnig að líta til þess að mörg íslensk fyrirtæki glíma nú við rekstarvanda. Fyrirtækin leitast við að halda rekstrinum gangandi og bjarga verðmætum vegna hruns íslenskra viðskiptabanka og þeirra þrenginga sem af því hafa hlotist ofan í aðgerðir vegna versnandi rekstrarumhverfis fyrirtækjanna síðustu mánuði. Fjöldmörg þessara fyrirtækja hafa verið í viðskiptum við framangreinda banka og áframhaldandi aðgangur að lánsfé og fyrirgreiðslu er nauðsynlegur fyrir starfsemi þeirra. Hjá stjórnendum hinna nýju ríkisbanka liggur nú víðtækt ákvörðunarvald um framvindu atvinnulífs. Við þær aðstæður sem nú ríkja eru ákvarðanir þeirra líklegri en nokkru sinni til þess að hafa þyðingu fyrir framtíðar samkeppnisaðstæður og þar með virkni atvinnulífs á mikilvægum mörkuðum.

Í þessu ljósi er afar mikilvægt að samhliða framangreindum ákvörðunum á vegum bankanna fari fram samkeppnislegt mat á viðkomandi ráðstöfunum, án þess að vikið sé til hliðar augljósum hagsmunum af því að hámarka verðmæti, tryggja hagsmuni bankanna til lengri tíma litið og vinna hratt. Mikilvægt er að við töku ákvarðana er varða framtíð fyrirtækja sem starfa á lykilmörkuðum sé höfð hliðsjón af þeim mikilvægu langtímahagsmunum almennings og viðskiptalífsins að virk samkeppni geti þrífist á sem flestum mörkuðum hér á landi. Til þess að stuðla að þessu hefur Samkeppniseftirlitið nýlega beint því til ríkisbankanna að hafa tiltekna tíu meginreglur til hliðsjónar við þessar ákvarðanir, sbr. álit Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2008 *Ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum*. Er því einnig beint til bankanna að hafa hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem fram koma í skýrslu þessari.



III. Frekari opnun markaða

Að mati Samkeppniseftirlitsins er í ljósi núverandi efnahagssástands mjög mikilvægt að tryggja eins og unnt er að aðgangshindranir að mörkuðum komi ekki í veg fyrir að nýir aðilar auki samkeppni með því að hefja atvinnuskapandi fyrirtækjarekstur. Jafnframt er brýnt að vinna gegn hindrunum á möguleikum minni fyrirtækja, sem þegar eru starfandi á markaðnum, til þess að stækka og dafna. Opnir markaðir stuðla að valkostum neytenda og um leið grisjun óhagkvæmra fyrirtækja sem ekki standast samkeppnina. Um leið tryggja þessar aðstæður á hverjum tíma að fyrirtæki eru ávallt að bjóða neytendum sem lægst verð. Aðgangshindranir sem og hindranir sem draga úr möguleikum fyrirtækja til að stækka geta falið í sér verulega takmörkun á virkri samkeppni. Greiður aðgangur nýrra fyrirtækja að markaði og hindrunarlaust svigrúm fyrirtækja til að stækka eru því til þess fallin að knýja fyrirtæki til hagkvæms rekstrar, leiða til ráðdeildar í rekstri og tryggja neytendum sem lægst verð. Jafnframt hafa opnir markaðir þann kost að efla nýsköpun og auðvelda frumkvöðlum að ná árangri.

Aðgerðir sem stuðla að frekari opnun markaða eru því mikilvægt viðbragð við þeim efnahagsörðugleikum sem íslenskt samfélag stendur nú frammi fyrir. Það er vitaskuld ljóst að á undanförunum árum hefur verið gripið til ýmissa aðgerða í því skyni að opna markaði. Núverandi ástand krefst þess hins vegar að allra leiða sé leitað til þess að uppbygging íslensks atvinnulífs geti verið hröð og árangursrík. Með því að markaðir séu opnir fyrir innkomu nýrra fyrirtækja er mögulegt að endurnýja og halda krafti í atvinnulífi á Íslandi sem og virkja það til nýrrar sóknar.

Nauðsynlegt er í þessu sambandi að gera fyrst stutta grein fyrir eðli aðgangshindrana sem aðilar sem hefja vilja atvinnurekstur geta mætt og eðli hindrana á stækkun smærri fyrirtækja. Slík umfjöllun varpar ljósi á þær tegundir hindrana sem unnt er að vinna gegn en sýnir einnig að sumar aðgangshindranir geta verið óhjákvæmilegar afleiðingar af gerð viðkomandi markaðar.

Síðan verður vikið að aðgerðum opinberra aðila sem eflt geta samkeppni. Að því búnu er horft til nokkurra lykilmarkaða hér á landi og settar fram hugmyndir um aðgerðir til þess auðvelda aðgang og eflingu fyrirtækja á þeim mörkuðum. Eru þessar tillögur settar fram til umræðu og vonast Samkeppniseftirlitið eftir viðbrögðum við þeim. Er æskilegt að neytendur, fyrirtæki og eftir atvikum opinberir aðilar bendi á frekari leiðir til úrbóta eða setji fram rökstutt mat á þessum tillögum eftirlitsins. Í kjölfar þessa mun Samkeppniseftirlitið setja fram lokatillögur sínar. Getu þá fyrirtæki, opinberir aðilar og Samkeppniseftirlitið gripið til ráðstafana sem stuðlað geta að frekari opnun markaða.

1. Aðgangshindranir að mörkuðum

Í fræðilegri umfjöllun er ekki einhugur um hvernig skilgreina ber hugtakið aðgangshindrun að markaði. Í stuttu máli eru tvær megin skilgreiningar á aðgangshindrun. Annars vegar sú skilgreining að aðgangshindrun séu hvers konar hindranir sem gera fyrirtækjum erfitt fyrir að komast inn á markað. Hins vegar sú



kenning að aðgangshindrun sé sá kostnaður sem nýtt fyrirtæki þarf að bera umfram þau sem eru á markaðnum fyrir.³⁹

Að mati Samkeppniseftirlitsins felur hugtakið aðgangshindrun í sér hvers konar hindranir sem gera nýjum keppinautum erfitt fyrir að komast inn á viðkomandi markað.⁴⁰ Þessar hindranir geta t.d. verið af lagalegum toga, þær geta falist í nauðsyn þess að ná lágmarks stærð svo rekstur verði hagkvæmur og í miklum óafturkræfum kostnaði ef innkoma á markaðinn misheppnast. Einnig geta þær falist í aðgerðum fyrirtækja sem fyrir eru á markaðnum. Í raun er óþarfi að fara dýpra í almenna skilgreiningu á aðgangshindrun þar sem það þjónar litlum tilgangi í því að efla virka samkeppni. Það skiptir meira máli að athuga hvenær innkoma á tiltekinn markað er líkleg. Með slíkri aðferðafræði er betur hægt að rannsaka hvort samkeppni á markaði sé virk eða ekki. Til þess að geta áttað sig á því hvort innkoma nýrra fyrirtækja á markaði sé líkleg verður að athuga hvort slík innkoma sé takmörkuð með einum eða öðrum hætti.⁴¹ Meta verður hvort sennilegt sé að inn á markaðinn geti komið burðugur keppinautur sem veitt geti samkeppnislegt aðhald. Í þessu ljósi er mikilvægt að átta sig á hvenær innkoma á markað er takmörkuð og hverslags hindranir er um að ræða.

Árétta verður að sumar aðgangshindranir geta verið óhjákvæmilegar afleiðingar af eðli eða gerð viðkomandi markaðar. Geta þær stafað af atriðum sem einnig geta haft í för með sér jákvæð áhrif eins og t.d. stærðarhagkvæmni.

Unnt er að skipta aðgangshindrunum í þrjá megin flokka. Um er ræða opinberar aðgangshindranir, aðrar aðgangshindranir sem tengjast gerð markaðarins og aðgangshindranir vegna háttsemi fyrirtækja. Verður þeim nú lýst nánar.

1.1 Opinberar aðgangshindranir

Ákvæði laga og reglna og aðgerðir opinberra aðila geta oft á tíðum falið í sér aðgangshindrun (e. legal/regulatory barriers). Þannig geta lagareglur og eftirlit stjórnvalda verið meira íþyngjandi fyrir þá sem hyggjast hasla sér völl á tilteknum markaði en þá sem þegar starfa þar. Einnig geta lög og reglur takmarkað vöxt smærri fyrirtækja sem starfandi eru á markaði.

Lög og reglur geta falið í sér verulega aðgangshindrun t.d. ef fjöldi starfandi fyrirtækja á markaði er takmarkaður með leyfum eða einkarétti hvers konar. Slík takmörkun gerir innkomu fyrirtækja verulega erfiða og jafnvel ómögulega. Með

³⁹ Sjá hér m.a. Joe Bain: *Barriers to New Competition* (1956), George Stigler: *The Organization of Industry* (1967), Franklin Fisher: *Diagnosing Monopoly. Quarterly Review of Economics and Business* (1979) og Carl von Weizsacker: *A Welfare Analysis of Barriers to Entry. Bell Journal of Economics* (1980).

⁴⁰ Sjá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 70/2007 *Misnotkun Hf. Eimskipafélags Íslands á markaðsráðandi stöðu sinni*, bls. 125.

⁴¹ Sjá OECD-skýrslu: *Barriers to entry* (2005), bls. 26 en þar segir: „These authors concluded that abstract, theoretical pondering on the definition of barriers to entry is unlikely to be very helpful in investigations and policy decisions. Instead, the more useful inquiry is whether and when entry is likely to defeat the anti-competitive effects that an agency or court is concerned about, given the facts and circumstances of each matter. This pragmatic approach is suggested here, as well. Therefore, although the words “barrier” and “barrier to entry” appear throughout this Note, no particular definition is endorsed. Instead, these terms are intended simply to denote something that is relevant to entry analysis because it tends to delay or prevent entry.”



Þessu móti er komið í veg fyrir að nýtt fyrirtæki geti boðið betri vöru, þjónustu eða verð og aukið þar með velferð almennings og samkeppnishæfni atvinnulífsins.

Tollar og hvers konar innflutningshömlur eru í eðli sínu aðgangshindranir og til þess fallnar að takmarka samkeppni. Takmarkanir eða verulegur kostnaðarauki á innflutning geta girt fyrir að ný fyrirtæki taki til starfa og flytji inn betri og/eða ódýrari vörur neytendum til hagsbóta. Markaðir þar sem óheftur innflutningur er fyrir hendi eykur á virka samkeppni. Þannig gerir slíkt mögulegt að ný fyrirtæki geta komið inn á markað sem og tækifæri er fyrir smærri fyrirtæki til vaxtar.

Skipulag sveitarfélaga getur verið aðgangshindrun ef takmarkanir eru settar á fjölda verslana eða tegundir af verslunum á tilteknu svæði. Síðan geta ákvarðanir sveitarfélaga varðandi skipulagsmál takmarkað innkomu nýrra fyrirtækja sem og hindrað smærri fyrirtækja til vaxtar ef samkeppnismál eru ekki höfð í huga við úthlutun lóða, sbr. nánari umfjöllun hér á eftir.

Varðandi reglur um eftirlit stjórnvalda þá er ljóst að kostnaður fyrirtækja getur verið mismunandi eftir stærð fyrirtækja. Þannig getur kostnaður við eftirfylgni verið lægri á hverri framleidda einingu hjá stærri fyrirtækjum en hjá þeim minni. Í slíkum tilvikum geta eftirlitsreglur verið aðgangshindrun. Jafnframt er mögulegt að þau fyrirtæki sem þegar starfa á mörkuðum hafi komið sér upp þekkingu á lagaumhverfinu og útbúið verkferla sem taka mið af því. Slík nauðsynleg þekking á lögum og reglum getur falið í sér aðgangshindrun t.d. þar sem erfitt er að afla nauðsynlegra leyfa. Jafnframt er það þekkt að öflug fyrirtæki geta haft áhrif á opinbera aðila þannig að reglur eru settar sem torvelda innkomu nýrra keppinauta.⁴²

Lagalegar aðgangshindranir eru að jafnaði til þess að tryggja einhverja hagsmuni aðra en hina samkeppnislegu. Reglur sem t.d. er ætlað að vernda umhverfið eða auka öryggi almennings eiga vitaskuld rétt á sér nái þær markmiði sínu á skilvirkum og eðlilegum hátt. Ef tvær eða fleiri ráðstafanir, sem ætlað er að vernda slíka almannahagsmuni, koma til greina er mikilvægt að sú leið sé valin sem eflir samkeppni eða raskar henni minnst. Á ýmsum mörkuðum geta verið fyrir hendi opinberar reglur sem hafa takmarkandi áhrif á samkeppni án þess að þær bæti almannahag með skilvirkum hætti. Það er í þágu allra að slíkum reglum sé breytt.

1.2 Aðgangshindranir sem tengjast gerð markaðarins

Á viðkomandi markaði getur verið um ræða aðgangshindranir sem tengjast efnahagslegri gerð hans. Verður nú fjallað um helstu tegundir slíkra hindrana.

1.2.1 Óafturkræfur kostnaður

Óafturkræfur kostnaður (e. sunk cost) er kostnaður sem ekki er unnt að endurheimta eftir að hann hefur fallið til. Útgjöld vegna auglýsinga eru dæmi um slíkan kostnað.

⁴² Sjá OECD-skýrslu: *Barriers to entry (2005)*, bls. 33.



Þar sem óafturkræfur kostnaður verður ekki endurheimtur telst það almennt vera aðgangshindrun inn á markað. Þegar fyrirtæki íhuga inngöngu á markað þar sem óafturkræfur kostnaður er umtalsverður þurfa þau því að meta vandlega hversu mikillar samkeppni er að vænta á markaðinum og hverjar líkur séu á því að þau geti verðlagt vöruna með þeim hætti að hagnaður verði af starfseminni þrátt fyrir þann óafturkræfa kostnað sem fylgir því að hefja starfsemina. Sé mikil verðsamkeppni á markaði er ekki við því að búast að ný fyrirtæki fari inn á hann ef inngöngu inn á hann fylgir mikill óafturkræfur kostnaður.

Almennt má segja að vægi slíks kostnaðar aukist eftir því sem framleiðslutæki verða sérhæfðari og erfiðari í endursölu. Ef atvinnurekstur krefst til að mynda aðeins hefðbundinnar skrifstofuaðstöðu má ætla að óafturkræfur kostnaður tengdur stofnun hans sé tiltölulega lítil að því gefnu að framboð og eftirspurn skrifstofuhúsnæðis sé fullnægjandi. Annað á við á mörkuðum þar sem þörf er á sérsmíðuðum tækjum sem gagnast ekki við aðra atvinnustarfsemi. Það á m.a. við um verksmiðjur að því leyti sem þær henta ekki til annarrar framleiðslu en þeirrar sem þær voru byggðar fyrir.

1.2.2 Mikill fjármagnskostnaður

Mikill fjármagnskostnaður getur átt við heildarkostnað við inngöngu á markað og einnig við hlutfallslegan kostnað. Það er að segja fjármagnskostnað vegna lánsfjár sem nauðsynlegt er vilji fyrirtæki fara inn á tiltekinn markað. Mikill fjármagnskostnaður getur verið aðgangshindrun þegar fjármálamarkaðir virka ekki vel. Þá er almennt við því að búast að eftir því sem innkoma á markað krefst meira fjármagns og eftir því sem stærri hluti þess kostnaðar er óafturkræfur drægi úr líkum á því að nyr aðili komi inn á markað. Slíkar aðstæður eru einnig þess eðlis að þær fæla fremur smærri aðila frá því að fara inn á markað en stór og efnahagslega sterk fyrirtæki.

1.2.3 Netáhrif

Á sumum mörkuðum verða fyrirtæki þeim mun vænlegri í augum neytenda eftir því sem heildarfjöldi viðskiptavina þeirra er meiri. Skapast slíkar aðstæður á mörkuðum þar sem not hlutar aukast eftir því sem fleiri eiga sambærilegan hlut. Geta þá myndast svonefnd netáhrif (e. network effects). Má hér nefna fjarskiptamarkaði í dæmaskyni, markaði fyrir greiðslukort og hugbúnaðarmarkaði. Það má sjá í hendi sér að áður en greiðslukort komust í almenna notkun hafi verið erfitt að sannfæra fyrirtæki um að fá sér posa og neytendur um að verða sér úti um greiðslukort. Með tíð og tíma stækka svo þessi kerfi og verða þar með verðmætari. Eftir því sem fleiri taka við greiðslukortum þeim mun verðmætari verða þau fyrir neytendur. Hið sama á við um þá sem selja vöru og þjónustu að breyttum breytanda. Séu netin mjög stór er erfitt að komast inn á markaðinn.

Séu netáhrifin nógu sterk getur markaðurinn smám saman þróast út í að hafa aðeins eitt stórt net með tilheyrandi einokun. Hætta á slíku væri alla jafna meiri ef mikil stærðarhagkvæmni felst í uppbyggingu netsins og engar vörur með góða staðkvæmd við netvöruna eru fyrir hendi.



1.2.4 Skiptikostnaður

Hugtakið skiptikostnaður (e. switching cost) vísar m.a. til kostnaðar við uppsögn varanlegs viðskiptasamnings og flutnings viðskipta annað. Á mörgum mörkuðum fylgir því mikið umstang að skipta um þjónustuveitanda. Þetta umstang felur í sér kostnað sem dregur úr því að neytendur skipti um þjónustuveitanda. Þar með dregur úr samkeppni. Skiptikostnaður getur meðal annars verið fyrir hendi vegna þess að erfitt er að bera saman verð samkeppnisaðila, uppsetning á móttökubúnaði er tímafrek og kostnaðarsöm eða uppsögn samnings og samningsgerð er kostnaðarsöm. Skiptikostnaður getur einnig leitt af umstangi og tíma sem felst í því að aðili þarf að kynna sér nýja tækni.

1.2.5 Stærðarhagkvæmni

Stærðarhagkvæmni er fyrir hendi þegar meðalkostnaður við framleiðslu á hverri einingu lækkar um leið og framleiðsla er aukin. Þó ljóst sé að flest ef ekki öll fyrirtæki búi við einhverja stærðarhagkvæmni þá er hún misjöfn bæði eftir því um hvers konar atvinnustarfsemi er að ræða sem og stærð viðkomandi fyrirtækis. Almennt má segja að meiri líkur séu á að fyrirtæki með hlutfallslega háan fastan kostnað búi við meiri stærðarhagkvæmni en í tilvikum þar sem hlutfall breytilegs kostnaðar er hátt. Fyrirtæki með háan fastan kostnað eru allajafna þau sem eru með umfangsmikla og flókna grunngerð/innviði (e. infrastructure), t.d. fjarskipta- og samgöngufyrirtæki. Meðalkostnaður þessara fyrirtækja við að bæta við nýjum viðskiptavini er lítil svo fremi sem þau þurfa ekki að stækka grunngerð sína enn frekar. Aðgangshindranir sem kunna að skapast vegna stærðarhagkvæmni núverandi keppinauta (jafnvel markaðsráðandi fyrirtækja) á mörkuðum þar sem slík fyrirtæki starfa geta því verið miklar enda getur óendurkræfur stofnkostnaður verið umtalsverður hjá nýjum keppinautum ef þeim mistekst innkoma. Hins vegar má ætla að aðgangshindranir vegna stærðarhagkvæmni séu ekki eins miklar á mörkuðum þar sem starfandi eru fyrirtæki þar sem hlutfall breytilegs kostnaðar er hátt, t.d. í verslunarrekstri, þar sem óendurkræfur stofnkostnaður er lægri. Stærð og styrkur núverandi keppinauta á þeim mörkuðum sem um ræðir hefur þó mikið um að segja um það hversu miklar aðgangshindranir geta verið vegna stærðarhagkvæmni fyrirtækja og rétt er að hafa í huga þær geta verið miklar jafnvel þó breytilegur kostnaður sé hér, sbr. nánari umfjöllun um aðgangshindranir að matvörumarkaðnum hér á eftir.

1.2.6 Breiddarhagkvæmni

Fyrirtæki búa við breiddarhagkvæmni (e. economies of scope) þegar þau geta sparað kostnað vegna skilvirkni sem verður við það að framleiða, dreifa og selja tvær eða fleiri vörur í stað einnar. Þessi hagkvæmni getur t.d. falist í samnýtingu á aðföngum og framleiðslutækjum. Þegar fyrirtæki sem fyrir eru á markaðnum búa við breiddarhagkvæmni (sérstaklega ef þau eru markaðsráðandi) getur hún falið í sér aðgangshindrun fyrir nýja keppinauta sem ætla sér að koma inn á markaðinn og framleiða t.d. bara eina vöru. Jafnvel þó kostnaðaruppbygging þeirra sé eins hagkvæm og unnt er ná þau tæpast sömu hagkvæmni og það fyrirtæki sem fyrir er og framleiðir fleiri vörur.



1.2.7 Útgönguhindranir

Þegar fyrirtæki ihuga hvort rétt sé að fara inn á markað huga þau að kostnaði við að fara inn á hann og um leið kostnaði við að fara út af honum. Sé fyrirséður kostnaður við að fara út af markaði mikill felur sá útgöngukostnaður (e. barriers to exit) um leið í sér nokkra aðgangshindrun nema talið sé víst að fyrirtækið muni ekki fara út af markaðinum. Sem dæmi má nefna ef fyrirtæki þarf að fjárfesta í sérhæfðum tækjum og tólum vegna eðlis framleiðslu sinnar getur slíkt talist útgönguhindrun. Einnig geta samningar við undiverktaka eða birgja talist til útgönguhindrana ef í þeim felast íþyngjandi ákvæði varðandi uppsögn.

1.3 Aðgangshindranir vegna háttsemi fyrirtækja

Ljóst er að fyrirtæki geta með háttsemi sinni skapað eða viðhaldið hindrunum inn á markaði. Sumum þessum aðgerðum fyrirtækja getur vísvitandi verið ætlað að hindra samkeppni frá nýjum aðila og verið ólögmætar. Aðrar aðgerðir geta falið í sér eðlilega háttsemi en eftir sem áður hindrað aukna samkeppni.

1.3.1 Undirverðlagning

Undirverðlagning á sér stað þegar markaðsráðandi fyrirtæki selur vöru sína eða þjónustu undir kostnaðarverði samfelld í ákveðinn tíma almennt í þeim tilgangi til að ýta keppinaut sínum út af markaðinum eða til að hindra innkomu nýs keppinauts. Þegar markaðsráðandi fyrirtæki hefur getu og vilja til að undirverðleggja vöru sína eða þjónustu í ákveðinn tíma getur það verið aðgangshindrun. Einnig má segja að möguleikinn á því að markaðsráðandi fyrirtæki verðleggji vöru sína undir kostnaðarverði geti verið aðgangshindrun, sbr. einnig umfjöllun um orðspor hér á eftir. Slík háttsemi dregur úr möguleikanum á því að ný fyrirtæki komi á markað, m.a. þar sem þau hafa almennt ekki sama fjármagnsstyrk eða jafn hagstæða lánaþyrnging og til að hafa getu til þess að keppa við markaðsráðandi fyrirtæki sem undirverðleggur. Undirverðlagning markaðsráðandi fyrirtækis er almennt talin misnotkun á markaðsráðandi stöðu.

1.3.2 Tryggðarafslættir

Markaðsráðandi fyrirtæki getur með því að bjóða viðskiptavinum sínum afslætti sem tengdir eru við kaup á ákveðnu magni eða aukningu viðskipta þeirra á tímabili búið til aðgangshindranir á markaðnum. Einnig getur markaðsráðandi fyrirtæki sem hefur töluvert vöruúrval búið til aðgangshindranir með því að setja það sem skilyrði fyrir afslætti að viðskiptavinurinn kaupi einnig aðrar vörur af markaðsráðandi fyrirtækinu. Á slíkum markaði er mun erfiðara fyrir nýtt fyrirtæki að ná til sín viðskiptavinum og þá sérstaklega þeim viðskiptavinum sem þegar njóta tryggðarafsláttu hjá markaðsráðandi fyrirtæki. Tryggðarafslættir markaðsráðandi fyrirtækis geta falið í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu.

1.3.3 Einkakaupasamningar

Einkakaupasamningar eru viðskiptasamningar þar sem viðskiptavinur skuldbindur sig til að kaupa allan eða verulegan hluta af þeim vörum eða þjónustu sem hann þarfnast af viðkomandi fyrirtæki. Það er í eðli slíkra samninga að koma í veg fyrir eða lágmarka möguleikann á að viðskiptavinurinn geti skipt við önnur fyrirtæki á



markaði á meðan samningurinn er í gildi. Einkakaupasamningar gera því möguleikann á því að nýtt fyrirtæki komi inn á markaðinn minni en ella þar sem markaður eftir viðkomandi vöru eða þjónustu er verulega takmarkaður. Einkakaupasamningar geta farið gegn samkeppnislögum, sbr. t.d. skýrsla Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2008 *Viðskiptasamningar birgja og annað samstarf fyrirtækja á matvörumarkaði*.

1.3.4 Samtvinnun

Samtvinnun á sér stað þegar fyrirtæki tvinnar saman vörur sínar eða þjónustu, þ.e. kaup á vöru A geta ekki átt sér stað nema kaup á vöru B eigi sér jafnframt stað. Með því móti getur dregið úr möguleikanum á því að nýtt fyrirtæki komi inn á markað. Þannig getur nýtt fyrirtæki verið óbeint þvingað til þess að selja báðar vörurnar þótt það hafi einungis hug á því að selja vöru A. Aðgangshindrun í slíkum tilvikum getur verið veruleg ef t.d. aðstæður á markaði B eru með þeim hætti að markaðsráðandi fyrirtæki ræður yfir ómissandi aðstöðu eða selur vöru sem nýtur mikillar tryggðar neytenda.

1.3.5 Orðspor fyrirtækis

Orðspor fyrirtækis sem fyrir er á markaði getur haft þau áhrif að erfitt er fyrir nýja aðila að komast inn á markaðinn (e. reputational effects). Viðskiptavinir hafa tilhneigingu til þess að velja vörur þess fyrirtækis sem þeir þekkja vegna t.a.m. gæða og áreiðanleika og getur þótt varhugavert að beina viðskiptum sínum til nýrra aðila sem þeir þekkja ekki. Nýir keppinautar þurfa því gjarnan að kosta miklu til kynninga svo viðskiptavinir vilji prófa vörur þeirra. Þá þurfa þeir jafnvel einnig að bjóða vörur við lægra söluverði en fyrirtæki sem þegar nýtur góðrar velvildar viðskiptavina. Við þetta má bæta að fjármagnseigendur líta gjarnan svo á að meiri áhætta sé fólgin í því að lána nýjum fyrirtækjum heldur en þeim sem eru rótgróin og vel þekkt.

Fyrirtæki geta séð sér hag því að byggja upp það orðspor að þau muni bregðast af hörku við allri innkomu inn á markað þess. Þau geta t.d. fórnað skammtímahagnaði í því skyni með því að bregðast við innkomu nýs keppinauts með verulegri verðlækkun. Með því móti getur viðkomandi fyrirtæki skapað aðgangshindrun og unnið gegn innkomu nýs aðila.

1.3.6 Lóðrétt samþætting

Um lóðréttu samþættingu er að ræða þegar sama fyrirtæki starfar á fleiri en einu framleiðslu- og sölustigi vöru eða þjónustu. Dæmi um lóðréttu samþættingu er þegar fyrirtæki í heildsöludreifingu stundar einnig smásöluverslun. Lóðrétt samþætting getur veitt þeim fyrirtækjum sem yfir henni búa talsvert samkeppnisforskot og um leið falið í sér aðgangshindranir fyrir nýja keppinauta. Þannig felur lóðrétt samþætting t.d. í sér lægri viðskiptakostnað (ekki þörf á gerð viðskiptasamninga við fyrirtæki á öðru sölustigi) og öryggi við öflun á aðföngum og/eða sölu á afurðum. Aðgangshindranir vegna lóðrétrar samþættingar geta komið fram á mismunandi sölustigum sem fyrirtækið starfar á og skiptir miklu máli hver staða þess er á hverju sölustigi/markaði. Sem dæmi má nefna að ef fyrirtæki er með yfirburðarstöðu á markaði fyrir heildsöludreifingu á tiltekinni vöru



og starfar auk þess við smásöludreifingu gæti það hindrað innkomu annarra aðila á smásölumarkaðinn með því að beita sölusynjun á heildsölustiginu. Á sama hátt gæti fyrirtæki með yfirburðarstöðu á smásölustigi hindrað innkomu keppinauta á heildsölustigið með því að neita að kaupa af þeim vörur.

1.3.7 Ónýtt framleiðslugeta

Ef fyrirtæki á markaði er með mikla ónýtta afkastagetu getur það haft mikla aðgangshindrun í för með sér fyrir nýja keppinauta. Í þessu sambandi skiptir markaðshlutdeild og staða viðkomandi fyrirtækis miklu máli. Ef markaðshlutdeildin er há og fyrirtækið jafnvel í markaðsráðandi stöðu er staða annarra minni keppinauta þeim mun erfiðari og minni líkur á að nýir keppinautar nái að hasla sér völl. Sem dæmi má hugsa sér markað þar sem eftirspurn eykst snögglega um 10%. Ef hið markaðsráðandi fyrirtæki er með 50% markaðshlutdeild gæti það tekið alla aukninguna einungis með 20% umframafkastagetu. Fyrirtæki með 10% markaðshlutdeild þyrfti hins vegar að búa við tvöfalda afkastagetu til að eiga möguleika á að ná aukningunni til sín. Þá má bæta við að jafnvel þó hið minna fyrirtæki búi við ónýtta afkastagetu má ætla að kostnaður þess við að bæta við framleiðslulotum verði hlutfallslega meiri en hins markaðsráðandi fyrirtækis, sbr. umfjöllun hér að framan um stærðar- og breiddarhagkvæmni.

1.3.8 Hollusta við vörumerki

Með vörumerkjatryggð er átt við hollustu neytenda við tiltekna vöru eða þjónustu, jafnvel þótt keppinautur bjóði staðgönguvöru og/eða –þjónustu sem kann að vera ódýrari og jafnvel betri að gæðum. Sé slíkri vörumerkjatryggð fyrir að fara hefur það eðli málsins samkvæmt þau áhrif að erfiðara er fyrir nýja aðila að komast inn á markaðinn en ella. Nýir keppinautar sem vilja hasla sér völl á slíkum mörkuðum þurfa því að kosta miklu til í markaðs- og auglýsingakostnað. Að sama skapi kann fjármögnun að reynast erfiðari þar sem lánveitendur kunna að líta svo á að meiri áhætta sé fólgin í innkomu á slíka markaði.

1.3.9 Aðgangur að mikilvægum framleiðsluþáttum eða þekkingu

Um verulegar aðgangshindranir getur verið að ræða ef ríkjandi fyrirtæki á markaði hafa einkarétt eða annars konar forgang að framleiðsluþáttum. Hið sama á við búi fyrirtæki yfir þekkingu eða tæknilegum yfirburðum. Slíkt getur komið í veg fyrir að nýir keppinautar hasli sér völl á tilteknum markaði og veitt þeim sem fyrir eru samkeppnislegt aðhald. Í þessu sambandi má ennfremur benda á að búi markaðsráðandi fyrirtæki yfir einhvers konar aðstöðu sem keppinautur getur ekki verið án, geta samkeppnisyfirvöld mælt fyrir um að hinu markaðsráðandi fyrirtæki beri að veita keppinautum aðgang að aðstöðunni. Hefur þetta verið nefnt ómissandi aðstaða í samkeppnisrétti (e. essential facilities).

2. **Hindranir á stækkun**

Hér að framan hefur verið fjallað um aðgangshindranir. Ljóst er að aðgangshindranir vinna gegn því að nýr keppinautur komist inn á viðkomandi markað. Hindrun á stækkun (e. barriers to expansion) felur það í sér að fyrirtæki



hefur haft bolmagn og svigrúm til þess að koma inn á markað en vaxtarmöguleikar þess eru takmarkaðir. Slíkar hindranir geta gert það að verkum að þótt nýtt fyrirtæki komi inn á markaðinn þá halda t.d. keppinautar fyrirtækisins markaðshlutdeild sinni. Þannig getur virk samkeppni verið takmörkuð. Þrátt fyrir að telja megi markað opinn upp að vissu marki í slíkum tilvikum þá eru hindranir fyrir hendi sem draga úr þeim ágóða sem samkeppni á að leiða til. Hindranir á stækkun geta því á sama hátt og aðgangshindranir haft óæskileg áhrif á samkeppni.

Fyrirtæki geta staðið frammi fyrir margskonar hindrunum í vexti. Markaðsaðstæður eru auðvitað oftast ein helsta hindrun vaxtar en aðrir þættir geta komið til. Stundum geta verið hindranir á aðgengi að aðföngum. Sérhæft vinnuafli getur skort. Staðsetning fyrirtækis getur einnig sett þeim skorður og aðgengi að landi þannig reynst hindrun. Í núverandi ástandi verður til að mynda mjög líklegt að fyrirtækjum reynist aðgangur að lánsfjármagni vera knappur. Þá má telja líklegt að fjármögnun með eigið fé reynist líka erfið. Þannig er bæði lítið fjármagn í umferð en líka að hrun á mörkuðum með hlutabréf geri fjárfesta áhættufælna í þeirri tíð sem framundan er. Almennt er talið að margar aðgangshindranir feli einnig í sér hindranir á stækkun. Dæmi um slíkt er t.d. óafturkræfur stofnkostnaður, skiptikostnaður, háttsemi fyrirtækja o.fl. Almennt eru fleiri hindranir á stækkun í atvinnustarfsemi þar sem nauðsynlegt er, til þess að ná meiri framleiðni, að fjárfesta í byggingum, tækjum og tólum. En einnig geta lagalegar hindranir komið í veg fyrir stækkanir t.d. takmarkanir í skipulagi sveitarfélaga og mismunur í gjaldtöku.

Aðgerðir sem víkja úr vegi hindrunum á stækkun geta haft veigamikla þýðingu á þeim mörkuðum þar sem smærri fyrirtækja eru fyrir hendi. Í slíkum tilvikum er hægt að efla virka samkeppni á skömmum tíma. Það orsakast af þeirri staðreynd að fyrir hendi eru lítil fyrirtæki sem t.d. hafa ekki náð þeirri stærð að geta keppt jafnfætis við keppinauta sína. Því er æskilegt að hafa hindranir á stækkun í huga við áætlanir um að víkja úr vegi aðgangshindrunum og jafnvel að gera slíkar aðgerðir að forgangsverkefni.

3. Úrræði gagnvart aðgangshindrunum og hindrunum á stækkun

Líkt og framangreind umfjöllun ber með sér eru til margs konar samkeppnishindranir. Ljóst er að sumar hindranir eru óhjákvæmlegar afleiðingar af efnahagslegri gerð tiltekinna markaða eða stafa af háttsemi sem getur verið æskileg. Dæmi um þetta eru hindranir sem leiða af stærðarhagkvæmni og góðu orðspori fyrirtækis af því að vörur þess teljast öruggar og vandaðar. Aðrar aðgangshindranir eru ekki af þessum toga og því unnt að vinna gegn þeim.

Stjórnvöld og fyrirtæki hafa ýmis úrræði til að ryðja þeim aðgangshindrunum úr vegi eða a.m.k. draga úr vægi þeirra. Að mati Samkeppniseftirlitsins er forgangsmál til að tryggja virka samkeppni að leitast sé við með samhentum átaki þeirra sem málið varða að ryðja aðgangshindrununum úr vegi og tryggja þannig að nýir aðilar hafi greiða innkomu á markaði og smærri fyrirtæki geti styrkt stöðu sína.



Úrræðum til að ryðja aðgangshindrunum má í meginatriðum skipta í þrjá flokka. Í fyrsta lagi geta stjórnvöld beitt laga- og reglusetningarvaldi sínu til að ryðja opinberum aðgangshindrum úr vegi. Í öðru lagi geta fyrirtæki að eigin frumkvæði breytt háttsemi sinni og þar með unnið gegn aðgangshindrunum sem myndast vegna hennar. Í þriðja lagi getur Samkeppniseftirlitið beitt lagaheimildum sínum með það fyrir augum að takmarka aðgangshindranir að mörkuðum. Skal þetta útskýrt nánar.

3.1 Aðgerðir opinberra aðila

Á mörgum mörkuðum er ítarleg löggjöf um þá starfsemi sem fram fer á þeim. Sú löggjöf kann að skapa aðgangshindranir, bæði vegna eðlis hennar og efnis. Ýmis konar aðrar ráðstafanir opinberra aðila geta falið í sér samkeppnishindrun, t.d. gjaldtaka, mismunun milli keppinauta o.s.frv. Mikilvægt er að Alþingi og stjórnvöld hugi að áhrifum löggjafar og annarra ráðstafana á innkomu nýrra keppinauta á markaði og á möguleika minni keppinauta til þess að eflast til að tryggja virka samkeppni. Þannig er í umfjöllun um einstaka markaði vikið að tillögum til úrbóta á tilteknum mörkuðum sem Samkeppniseftirlitið mælist til að stjórnvöld líti til. Samkeppniseftirlitið leggur enn fremur til að stjórnvöld taki upp svokallað samkeppnismat sem fjallað er um hér á eftir. Í stuttu máli felur samkeppnismat í sér skyldu til að leggja mat á hvort fyrirhuguð löggjöf eða reglusetning stjórnvalda hafi takmarkandi áhrif á samkeppni á mörkuðum. Að mati Samkeppniseftirlitsins gæti samkeppnismat verið gott tæki fyrir stjórnvöld til þess að átta sig á afleiðingum af fyrirhugaðri reglusetningu á samkeppni. Með samræmdri aðferðarfræði næst einnig meiri samhljómur á milli ólíkra stjórnvalda til þess að markvisst sé unnið að því að samkeppni á mörkuðum fái að dafna án verulegra aðgangshindrana.

Stjórnvöld geta beitt laga- og reglusetningarvaldi sínu til að ryðja opinberum aðgangshindrum úr vegi, sbr. nánar hér á eftir.

3.2 Frumkvæði fyrirtækja

Fyrirtæki geta breytt háttsemi sinni og þar með unnið gegn aðgangshindrunum sem myndast vegna hennar. Mikilvægt er að fyrirtæki geri sér grein fyrir því og meti á hvaða hátt aðgerðir þeirra kunni að mynda aðgangshindranir á markað. Getu fyrirtækin sjálf rutt slíkum aðgangshindrunum úr vegi með því að hætta háttsemi eða fella úr gildi samninga sem fela í sér aðgangshindranir.

Fjöldi aðgangshindrana geta skapast vegna háttsemi fyrirtækja. Mikilvægt er að fyrirtæki geri sér grein fyrir því og meti á hvaða hátt háttsemi þeirra kann að mynda aðgangshindranir á markað. Tryggðarafslættir, einkakaupasamningar og undirverðlagning eru dæmi um háttsemi sem getur skapað aðgangshindranir en ennfremur kunna slíkir samningar og háttsemi að vera sjálfstætt brot á samkeppnislögum.



3.3 Heimildir Samkeppniseftirlitsins

Samkeppniseftirlitið hefur í meginatriðum tvenns konar tæki til að hafa áhrif á aðgangshindranir á mörkuðum. Annars vegar gefið út álit á grundvelli c. liðar 8. gr. og/eða 18. gr. samkeppnislaga og hins vegar gripið til aðgerða á grundvelli ákvæðis 16. gr. sömu laga. Einnig kann að vera unnt að setja skilyrði í samrunamálum sem unnið geta gegn þessum hindrunum, sbr. 17. gr. laganna.

Ef Samkeppniseftirlitið telur að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði samkeppnislaga og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum þá ber því að vekja athygli ráðherra á slíku. Slíkt álit skal einnig birt almenningi á fullnægjandi hátt. Ákvæðið er í samræmi við það hlutverk Samkeppniseftirlitsins að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni sem og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra fyrirtækja að markaði. Samkeppniseftirlitið getur því gefið út álit telji það að lög og stjórnvaldsfyrirmæli vinni gegn því markmiði samkeppnislaga að efla virka samkeppni í viðskiptum og vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins, sbr. ákvæði 18. gr. samkeppnislaga. Einnig getur Samkeppniseftirlitið bent opinberum aðilum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum, sbr. c. liður 8. gr. samkeppnislaga. Á undanfórnum árum hafa samkeppnisyfirvöld beint fjölmörgum álitum til opinberra aðila í því skyni að efla samkeppni.

Samkeppniseftirlitinu getur gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum og hvers konar athöfnum sem fela í sér ólögmeitt samráð keppinauta eða misnotkun á markaðsráðandi stöðu fyrirtækis, sbr. ákvæði 16. gr. samkeppnislaga. Aðgerðir Samkeppniseftirlitsins geta verið hvers konar ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að stöðva slík lagabrot. Þannig hefur Samkeppniseftirlitið m.a. heimild til að beita úrræðum til breytinga á atferli og skipulagi fyrirtækja.

Einnig getur Samkeppniseftirlitið sett samruna fyrirtækja skilyrði eða eftir atvikum ógilt hann. Þannig er við mat á lögmæti samruna tekið tillit til þess hvort viðkomandi markaður sé opinn eða aðgangur að honum hindraður. Ef fyrir hendi eru verulegar aðgangshindranir er vísbending um að samþjöppun á markaði sé óæskileg. Í slíkum tilvikum væri mögulega heimilt að ógilda samrunann eða eftir atvikum setja honum skilyrði til að koma í veg fyrir slíkar aðgangshindranir.



IV. Aðgerðir stjórnvalda sem opnað geta markaði

Ljóst er að stjórnvöld, bæði ríki og sveitarfélög, geta með aðgerðum sínum eða aðgerðarleysi haft mikil áhrif á samkeppni og samkeppnisskilyrði á einstökum mörkuðum. Í þessum kafla verður vikið að nokkrum almennum atriðum sem þessu tengjast og rökstutt að breytingar á framkvæmd skipulagsmála og upptaka svonefnds samkeppnismats geti haft jákvæð áhrif á opnun markaða og samkeppni. Í kafla V. hér á eftir verður fjallað um aðgerðir sem geta eflt samkeppni á tilteknum lykilmörkuðum. Í þeim kafla verður í umfjöllun um einstaka markaði m.a. bent á samkeppnishindranir sem opinberir aðilar geta afnumið.

1. Skipulagsmál og samkeppni

Þegar sveitarfélög beita skipulagsvaldi sínu er mikilvægt að sjónarmið um virka samkeppni neytendum til hagsbóta séu höfð í forgrunni. Í því ljósi þarf m.a. að tryggja að innkoma nýrra keppinauta á markað sé ekki hindruð með aðgerðum opinberra aðila, t.d. við lóðaúthlutun. Hið sama á við möguleika minni keppinauta til þess að eflast. Dæmi eru um að skipulagsyfirvöld hafi með aðgerðum sínum unnið gegn virkri samkeppni, sbr. umfjöllun hér á eftir.

Í ákvæði 1. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 segir m.a. að markmið laganna sé að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir sem hafi efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi að leiðarljósi. Sveitarfélög eiga því að leitast við að efla m.a. efnahagslegar og félagslegar þarfir landsmanna með skipulagsáætlunum sínum. Virk samkeppni á að leiða til hagkvæmari nýtingar framleiðsluþátta og hagstæðari vöru- og þjónustukaupa fyrir neytendur. Samkvæmt þessu væri því rétt að sveitarfélög leituðust við að efla samkeppni við gerð og framkvæmd skipulagsáætlana sinna. Því hefur raunar verið haldið fram að sveitarfélögum sé skylt að lögum við stefnumótun sína að hafa hliðsjón af því markmiði samkeppnislaga að stuðla að virkri samkeppni.⁴³

Í eftirfarandi umfjöllun verður fjallað um hvort og með hvaða hætti samkeppnissjónarmið koma fram í skipulagsáætlunum og við lóðaúthlutanir sveitarfélaga. Tengsl skipulagsmála og samkeppni hafa verið til sérstakrar skoðunar í Bretlandi og verður fjallað stuttlega um það og að lokum verður vikið að leiðum til að auka vægi samkeppnissjónarmiða hjá innlendum skipulagsyfirvöldum.

1.1 Lög og reglur skipulagsmála

Allt landið er skipulagsskytt samkvæmt ákvæði 9. gr. skipulags- og byggingarlaga. Í skipulagsáætlunum skal marka stefnu um landnotkun og þróun byggðar. Þannig skal setja fram markmið um einstaka þætti varðandi íbúðarbyggð, fristundabyggð, atvinnusvæði, samgöngur o.fl. Leita skal eftir föngum eftir sjónarmiðum íbúa og

⁴³ Trausti Fannar Valsson: „Ólögbundin verkefni sveitarfélaga“. Stjórnsmál og stjórnsýsla, veftimarit, 2. tbl. 3. Árg. 2007 Fræðigreinar, bls. 99.



annarra þeirra sem hagsmuna eiga að gæta um mörkun stefnu og skipulagsmarkmiða. Þá skal í skipulagsáætlun gera grein fyrir áhrifum áætlunarinnar á umhverfi og samfélag, m.a. með samanburði þeirra kosta sem til greina koma.

Það er lagaskylda að gera aðalskipulag fyrir sveitarfélag, skv. 16. gr. skipulagslaga. Þar er sett fram stefna sveitarstjórnar um landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi, umhverfismál og þróun byggðar í sveitarfélaginu á minnst 12 ára tímabili. Við gerð aðalskipulags skal byggt á markmiðum skipulagslaga. Þá skal við gerð aðalskipulags stefnt að því að ná samræmi við skipulagsáætlanir aðliggjandi sveitarfélaga. Ákvæði 17. -19. gr. skipulagslaga fjalla um kynningu, auglýsingu og staðfestingu aðalskipulagstillögu. Þar kemur m.a. fram að tillaga, markmið hennar og forsendur skuli kynnt íbúum sveitarfélagsins á almennum fundi eða með öðrum fullnægjandi hætti. Þá eru heimildir fyrir almenning til að gera athugasemdir við auglýsta skipulagstillögu áður en sveitarstjórn tekur endanlega afstöðu til hennar. Deiliskipulag er gert á grundvelli aðalskipulags fyrir einstök svæði eða reiti þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar, sbr. 23. gr. skipulagslaga. Sveitarstjórn ber ábyrgð á og annast gerð deiliskipulags en landeiganda eða framkvæmdaraðila er þó heimilt að gera tillögu til sveitarstjórnar að deiliskipulagi eða breytingu á því á sinn kostnað. Deiliskipulag er sett fram í greinargerð og á uppdrætti. Í greinargerð deiliskipulags er forsendum skipulagsins lýst og einstök atriði þess skýrð, svo og skipulags- og byggingarskilmálar sem kveða nánar á um skipulagskvaðir og önnur atriði sem skylt er að hlíta samkvæmt skipulaginu. Í ákvæði 25. gr. skipulagslaga er fjallað um kynningu, samþykkt og gildistöku deiliskipulags. Á sama hátt og varðandi aðalskipulag gefst færi á að koma að athugasemdum áður en sveitarstjórn tekur endanlega afstöðu til skipulagstillögu. Einnig er skylt að fara með breytingar á deiliskipulagi eins og um nýtt skipulag sé að ræða.

Fjallað er um framsetningu skipulagsáætlana í 5. kafla skipulagsreglugerðar nr. 400/1998. Í skipulagsgreinargerð skal setja fram rökstudda stefnumörkun um landnotkun og þróun byggðar. Í gr. 5.4.1 í skipulagsreglugerð kemur fram að í skipulagsgreinargerð deiliskipulags skuli gera grein fyrir þeim skipulagsskilmálum sem skipulagsáætlun felur í sér, s.s. um landnotkun og notkun einstakra lóða, byggingarmagn, nýtingarhlutfall, samgöngur og bílastæði og frágang lóða. Skipulagsskilmálar deiliskipulags fela í sér bindandi útfærslu stefnu og ákvæða aðalskipulags fyrir viðkomandi skipulagssvæði. Í gr. 5.4.2 kemur m.a. fram að skipulagsskilmálar skuli eftir atvikum m.a. kveða á um þrengri skilgreiningu landnotkunar, á einstökum reitum, lóðum, byggingum eða byggingarhlutum.

Ekki er til að dreifa í lögum ákvæðum sem fjalla með beinum hætti um framkvæmd lóðaúthlutunar sveitarfélaga. Sveitarfélögum ber þó að fara að stjórnarsýslulögum við úthlutun á lóðum og gæta því m.a. að jafnræðisreglu ákvæðis 11. gr. stjórnarsýslulaga. Meginreglan til að tryggja jafnræði er að sveitarfélög setji sér reglur um hvaða skilyrði umsækjendur þurfa að uppfylla til að eiga möguleika á því að fá lóð.⁴⁴ Þá hefur komið fram að ekki séu gerðar

⁴⁴ Sjá úrskurð samgönguráðuneytisins frá 29. maí 2007 *Dalvíkurbyggð- Reglur um úthlutun lóða, veiting byggingar- og graftrarleyfis (frávisun að hluta)*.



frekari kröfur til sveitarfélaga við úthlutun byggingarlóða en þær að hlutkesti verði látið ráða þegar fleiri en ein umsókn uppfyllir lágmarksskilyrði úthlutunarreglna. Það sé sú framkvæmd sem tryggi best jafnræði milli einstakra umsækjenda og sé best til þess fallin að koma í veg fyrir að ómálefnaleg sjónarmið ráði ferðinni við ákvarðanir um úthlutun lóða.⁴⁵ Þó hefur verið viðurkennt að sveitarstjórnir geti ákveðið aðrar aðferðir við úthlutun byggingarlóða.

Þá hefur umboðsmaður Alþingis fjallað um úthlutun sveitarfélaga á takmörkuðum gæðum. Í álitum umboðsmanns Alþingis frá 28. desember 2006 í máli nr. 4478/2005 segir umboðsmaður m.a. að eðlilegast sé, nema sérstök sjónarmið mæli þar í mót, að sveitarfélög auglýsi með opinberum hætti fyrirhugaða úthlutun gæða sem eftirspurn kann að vera eftir. Slík auglýsing þurfi þó ekki í öllum tilvikum að fela í sér útboð í hefðbundnum skilningi þess orðs. Þá segir í álitum umboðsmanns:

„Þá má hér til viðbótar nefna að þegar sveitarfélag ráðstafar eignum sínum eða öðrum verðmætum á almennum markaði verður að mínu mati jafnframt að horfa til þess, vegna sjónarmiða sem m.a. koma fram í samkeppnislögum nr. 44/2005, að slík ráðstöfun raski ekki samkeppnishagsmunum. Skiptir þar bæði máli að líta til þess hvort úthlutun gæðanna veiti þeim sem við þeim tekur óréttmætt samkeppnisforskot á aðra sem eru í sambærilegri stöðu og ekki síður að horfa til þeirra aðila sem kunna að lenda í samkeppni við sveitarfélagið um ráðstöfun sambærilegra verðmæta.“

Í skipulagslögum hefur löggjafinn ekki með beinum hætti bundið skipulagsyfyrirvöld af sjónarmiðum samkeppnisréttar. Þó er ljóst að sveitarfélög hafa í einhverjum mæli reynt að líta til slíkra sjónarmiða þegar lóðum hefur verið úthlutað undir atvinnuhúsnæði. Að mati Samkeppniseftirlitsins er veruleg þörf á því að samkeppnissjónarmið vegi þyngra í skipulagsáætlunum sveitarfélaga en áður hefur verið í framkvæmd, sbr. tillögur hér að neðan.

1.2 Skipulagsmál og samkeppni í Bretlandi

Í Bretlandi hefur nokkuð verið skrifað um tengsl skipulagsmála og samkeppni. Hér verður í stuttu máli fjallað um þau sjónarmið sem þar eru sett fram sem lúta að myndun aðgangshindrana vegna aðgerða og stefnu skipulagsyfyrivalda í Bretlandi. Í svonefndri Barker skýrslu var m.a. fjallað um með hvaða hætti stefna og aðgerðir í skipulagsmálum gætu komið í veg fyrir samkeppni með myndun aðgangshindrana.⁴⁶ Þannig hefði stefna skipulagsyfyrivalda m.a. áhrif á stærðarhagkvæmni fyrirtækja, fjármagnsþörf, dreifingarmöguleika, kostnaðarforskot markaðsráðandi fyrirtækja og fleira.

⁴⁵ Sjá úrskurði samgönguráðuneytis frá 4. september 2006 *Kópavogsbær- Úthlutun byggingarlóða, jafnræðisregla, góðir stjórnsýsluhættir*

⁴⁶ Barker Review of Land Use Planning, Interim Report – Analysis. Sjá vefslóð: <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/151105.pdf>.



Bent var á marga galla varðandi skipulagsmál. Þannig fylgdi kostnaður því að sækja um skipulagsleyfi; kerfið væri flókið, ráðgjafakostnaður hár og þá kynni sú tilhneiging sveitarfélaga að skipuleggja stór landsvæði að leiða til forskots stærri fyrirtækja. Flókið skipulagskerfi skapaði fyrirtækjum sem störfuðu á markaðnum forskot á nýja keppinauta og gæfi þeim möguleika á að hafa áhrif á stjórnvöld vegna þekkingar sinnar og reynslu af skipulagsmálum. Þá gæti takmarkað landframboð leitt til hærra verðs og þannig hindrað innkomu nýrra keppinauta á markað. Rannsóknir sýndu að fyrirkomulag skipulagsmála gæti leitt til minni framleiðni í smásöluverslun með því að skapa aðgangshindranir og bæla niður getu fyrirtækja til að hagnast á stærðarhagkvæmni.

Vikið var að úrbótum í skýrslunni og nefnt að skipuleggja ætti fremur verslunargötu til að styrkja staðbundna verslun og auka vöruúrval en að hafa búðir á víð og dreif innan sveitarfélags. Þá væri hægt að beita skipulagsvaldi til að tryggja að framboð af landsvæðum væri nægjanlegt fyrir fjölbreytt fyrirtæki. Ef fyrirtæki hefðu úr nokkrum svæðum að velja fyrir staðsetningu væru meiri líkur á því að val þeirra yrði arðvænlegt.

Á grundvelli ofangreindrar skýrslu var unnin önnur skýrsla sem fól í sér tillögur að úrbótum.⁴⁷ Meginniðurstöður skýrslunnar fólu það í sér að annars vegar yrði að gera fyrirkomulag skipulagsmála hagkvæmara og hins vegar árangursríkara. Hagkvæmara á þann hátt að afgangi mála yrði hraðari og kerfið einfaldað. Til að gera kerfið árangursríkara þyrfti fjárhagslegan hvata fyrir skipulagsyfirvöld. Sem dæmi má nefna að kostnaður við skipulagningu liggur hjá sveitarfélögum sjálfum og lendir á þeim en ávinningurinn kann að dreifast til fleiri aðila, er tormældari og kemur fram á lengri tíma. Þá bregðist skipulagsyfirvöld ekki nægilega við breytingum á markaði og á verði, t.d. áhrif framboðs á landi. Í skýrslunni eru sett fram tilmæli sem eiga að leiða til þess að fyrirkomulag skipulagsmála yti undir efnahagslegan vöxt og samkeppni. Hér verður í stuttu máli farið yfir þau tilmæli skýrslunnar sem lúta að tengslum skipulagsmála og samkeppnissjónarmiða.

- Talið var mikilvægt að setja fram skýra stefnu þar sem kæmi fram á hvaða hátt skipulagsyfirvöld gætu ýtt undir hagvöxt og litið til efnahagslegra þátta við framkvæmd skipulagsstefnu sinnar. Þeim tilmælum var beint til stjórnvalda að meta á hvaða hátt skipulagslögjöfinni mætti beita til að hvetja nýja keppinauta til innkomu á þá markaði þar sem samkeppni væri lítil.
- Bent var á að aukin eftirspurn eftir landi kallaði á markvissari notkun á lausu landrými. Þannig mætti nota betur fjárhagslega hvata til að ýta undir hagkvæmari notkun á landrými, t.d. gjöld vegna ónýtt lands og ónotaðra bygginga. Ennfremur yrði að skoða á hvaða hátt sveitarfélögum yrði gert kleift að njóta hins efnahagslega ávinnings sem yrði af auknum hagvexti, m.a. vegna aukinnar samkeppni.

⁴⁷ Barker Review of Land Use Planning, Final Report –Recommendations. Sjá vefslóðina: <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/154265.pdf>



- Efling miðbæjarkjarna yrði meginstefna skipulagsyfirvalda og svokölluðu þarfaprófi, sem vikið verður að hér á eftir, yrði vikið til hliðar. Þá ættu skipulagsyfirvöld að líta til markaðspátta til að meta hver væri hagkvæmasta notkun á landi. Þannig ætti t.d. að líta til verðs á landi. Væri verð á landi fyrir iðnað lágt en hátt landverð fyrir íbúðabyggð mætti líta á slíkt sem ábendingu um á hvern hátt hagkvæmast væri að nýta landið.
- Fjallað var sérstaklega um hvernig mætti styrkja samkeppni. Kom fram að fyrirkomulag skipulagsmála gæti komið stærri fyrirtækjum til góða og þá gæti afgreiðsla umsókna skipulagsmála leitt til þess að styrkja markaðshlutdeild ákveðinna fyrirtækja á markaði. Til að bregðast við slíku var bent á í skýrslunni að hægt væri að veita nýjum keppinautum forgang ef landsvæði losnar á staðbundnum mörkuðum, m.a. í ljósi mats á samkeppni sem skipulagsyfirvöld myndu framkvæma.
- Ennfremur var vikið að svokölluðu samkeppnisprófi og talið að slíkt próf gæti leitt til eflingar samkeppni. Þá var bent á að í stefnumörkun skipulagsyfirvalda væri mikilvægt að styðja við þá hvata sem eflu framleiðni í þjóðfélaginu, t.d. samkeppni, fjárfestingu og nýsköpun. Skipulagsáætlanir yrðu að horfa sérstaklega í þessu ljósi til hagsmuna minni fyrirtækja og hugsanlegra nýrra keppinauta á mörkuðum.

Þá gaf breska samkeppnisráðið (Competition Commission) út á þessu ári skýrslu um breska matvörumarkaðinn.⁴⁸ Í þeirri skýrslu voru meðal annars aðgangshindranir að breska matvörumarkaðnum skoðaðar; áhrif skipulagslaga á innkomu nýrra keppinauta á markað og möguleika verslana til stækkunar auk eignarhalds á landi. Í skýrslunni kemur fram að bresk skipulagsyfirvöld leggi áherslu á að hafa matvöruverslanir í miðbæjarkjörnum. Bresk skipulagsyfirvöld setja þannig skilyrði sem þarf að uppfylla áður en uppbygging verslunar utan miðbæja geti átt sér stað. Þessi skilyrði fela það í sér ekkert húsnæði sé laust á aðalverslunarsvæðinu (e. the sequential test), raunveruleg þörf sé fyrir uppbygginguna (þarfaprófið) og að sú uppbygging sé af hagkvæmri stærð og hafi ekki óæskileg áhrif á þá smásöluverðin sem fyrir eru (mat á áhrif á smásölu). Í maí 2007 kynnti breska ríkisstjórnin að þarfaprófinu og mati á áhrifum á smásölu yrði vikið til hliðar og nýju prófi yrði beitt þar sem áherslan yrði lögð á eflingu miðbæjarkjarna og samkeppni.⁴⁹

Í skýrslunni var sérstaklega kannað á hvaða hátt starfandi fyrirtæki á matvörumarkaðnum hafi reynt að hindra innkomu nýrra keppinauta á markaðinn með því að hafa áhrif á skipulagsyfirvöld. Niðurstaðan var sú að athugasemdir við skipulagsumsóknir keppinauta mynduðu ekki umtalsverðar aðgangshindranir. Stækkun verslunarhúsnæðis fyrirtækja sem væru starfandi á markaðnum gæti þó leitt til forskots þeirra og þar með myndað aðgangshindrun. Stækkunin myndi

⁴⁸ Market investigation into the supply of groceries in the UK.

⁴⁹ Rétt er að geta þess að írsk samkeppnisyfirvöld hafa nýverið gefið út skýrslu um áhrif skipulags á samkeppni á matvörumarkaði. Í skýrslunni er fjallað er um að hvaða leyti írsk skipulagsslöggjöf hefur hindrað samkeppni og bent á leiðir til úrbóta. Sjá: The Retail Planning System as Applied to the Grocery Sector: 2001 to 2007.



Þannig fullnægja þeirri þörf sem skipulagsyfirvöld hefðu talið vera fyrir hendi og hún drægi líka úr líkum á því að nýir keppinautar kæmust inn á markaðinn á grundvelli þarfaprófsins.

Til að bregðast við þeim áhrifum sem samþjöppun á staðbundnum mörkuðum hefði á samkeppni var lagt til að framkvæmt yrði svokallað samkeppnispróf við gerð skipulagsáætlana. Í skýrslunni er fjallað með nokkuð ítarlegum hætti um framkvæmd samkeppnisprófsins. Í meginatriðum færi það fram með þeim hætti að metin væri samþjöppun innan ákveðins akstursradius frá búiðinni sem ætti að opna, talningu vörukeðja (fascias) á því svæði og metin hlutdeild þess fyrirtækis sem ætlaði að hefja rekstur verslunar. Smásöluaðili á matvörumarkaði myndi ná samkeppnisprófinu ef hann væri nýr keppinautur á þessum markaði, verslunarkeðjur á svæðinu væru fjórar eða fleiri eða ef keðjurnar væru þrjár eða færri og fyrirtækið sem ætlaði að opna verslun hefði minna en 60% markaðshlutdeild af sölu á matvörumarkaðnum á þessu svæði. Þá töldu skýrsluhöfundar að framkvæmd samkeppnisprófsins væri best fyrirkomid hjá skipulagsyfirvöldum, þó þannig að bresk samkeppnisyfirvöld væru lögbundinn álitsgjafi þar sem matvöruverslanir væru yfir ákveðinni stærð.

Nauðsyn samkeppnisprófsins felst í því að fyrirkomulag skipulagsmála í Bretlandi leggur áherslu á notkun lands og þar með hvort þörf sé að ákveðinni þjónustu. Þörfin er því í fyrirrúmi. Þá er bent á að áhersla á uppbyggingu miðbæjarkjarna yti undir samkeppni þar sem keppinautar starfi í grennd við hvern annan. Aftur á móti er ekki litið til þess hverjir þeir eru við framkvæmd þarfaprófsins. Þess vegna sé samkeppnisprófið nauðsynlegt. Mikilvægi samkeppnisprófsins felst í því að það kemur í veg fyrir að eitt fyrirtæki fái sterka markaðshlutdeild á staðbundnum markaði. Þannig ætti samkeppnisprófið að koma í veg fyrir að svæði mynduðust með mjög samþjöppuðum mörkuðum.

Í framangreindri matvöruskýrslu breska samkeppnisráðsins var ennfremur fjallað um á hvaða hátt eignarhald stórra matvörukeðja á landi gæti annars vegar myndað aðgangshindrun á matvörumarkaðinn og hins vegar komið í veg fyrir stækkun þeirra verslana sem starfandi væru á markaðnum. Niðurstöðurnar bentu til þess að fyrirtæki á smásölumarkaði ættu land sem nota eigi til uppbyggingar í framtíðinni fremur en að eignarhaldið væri notað sem aðferð til að hindra innkomu keppinauta. Þá var ennfremur skoðað hvernig eignarhald matvörukeðja á landi á samþjöppuðum mörkuðum myndaði aðgangshindrun á þeim staðbundnu mörkuðum, þ.e. með eignarhald á landi, leigu á landi til þriðja aðila og einkasamningum (e. exclusivity arrangements). Niðurstaða skýrsluhöfunda var að áhrif eignarhalds á landi hefði skaðleg áhrif á samkeppni á mörkuðum.

Þótt framangreind vandamál og lausnir sé ekki hægt að yfirfæra að öllu leyti yfir á íslenskar aðstæður sýna framangreindar rannsóknir breskra yfirvalda að skipulagsmál geta falið í sér veruleg samkeppnisleg vandamál. Þannig er ljóst að mati Samkeppniseftirlitsins að breyta þarf aðferðarfræði við skipulagsmál á Íslandi svo að samkeppnisleg sjónarmið fái aukið og þyngra vægi við skipulagsáætlanir og úthlutun lóða. Getur það verið áhrifarík aðferð til þess að efla samkeppni og auka velferð neytenda á mikilvægum mörkuðum.



1.3 Aðgerðir skipulagsyfirvalda geta raskað samkeppni

Ljóst er að löggjafinn, sveitarfélög eða önnur yfirvöld hafa ekki markað sér skýra stefnu um áhrif samkeppnissjónarmiða á gerð og framkvæmd skipulagsáætla og við einstakar lóðaúthlutanir sveitarfélaga. Í umfjöllun hér á eftir um lykilmarkaði kemur fram að aðgerðir skipulagsyfirvalda geta falið í sér umtalsverða röskun á samkeppni. Má nefna dæmi hér.

Greint hefur verið frá því að kvaðir séu á lóðum sem úthlutað hefur verið í Grafarvogi og Grafarholti þess efnis að óheimilt sé að starfrækja á lóðunum hvers konar verslanir með matvöru. Að mati Samkeppniseftirlitsins er fyrirkomulagið til þess fallið að styrkja stöðu Haga í samkeppni við aðra keppinauta þar sem aðrir keppinautar hafa ekki getað opnað verslanir að undanskildri einni verslun, sbr. nánari umfjöllun hér á eftir. Þá hefur komið fram það sjónarmið að sumar sveitarstjórnir hafi haft sérstakt frumkvæði að því að að tiltekna verslanir hefji hjá þeim starfsemi, t.d. Bónusverslanir Haga. Ef ekki er farið afar varlega geta slíkar frumkvæðisaðgerðir haft í för með sér ólögmæta mismunun milli fyrirtækja og skapað alvarlegar samkeppnishömlur. Einnig hefur verið bent á að mikil óvissa í skipulagsmálum Reykjavíkurflugvallar hamli innkomu nýrra keppinauta í innlandsflugi. Þá er reynsla Atlantsolíu af lóðaúthlutun á höfuðborgarsvæðinu ekki góð. Fyrirtækinu hefur aðeins verið úthlutað þremur lóðum af þremur mismunandi sveitastjórnnum. Tvær sveitastjórnir hafa til þessa ekki úthlutað lóðum til Atlantsolíu þrátt fyrir að fyrirtækið hafi óskað eftir því. Aðrar lóðir sem fyrirtækið hefur á sínu forræði hefur fyrirtækið náð til sín gegnum aðra aðila. Önnur olíufélög hafa sterka stöðu í þessum efnum þar sem skipulögðum lóðum varðandi afgreiðslustöðvar hefur þegar verið úthlutað til þeirra. Að lokum hefur Samkeppniseftirlitinu verið bent á að kvöð sé á lóð í Garðabæ við Hafnarfjarðaveg sem kveði á um að þar megi ekki reisa bensínafgreiðslustöð. Á hinn bóginn er vert að nefna að stórrí lóð var úthlutað til byggingarvöruverslunarinnar Bauhaus sem var til þess fallið að auka samkeppni á byggingarvörumarkaði.⁵⁰ Einnig hefur Samkeppniseftirlitinu verið bent á að Hafnarfjörður hafi ekki leigt út hafnarpláss hjá sér og ætli sér að hafa aðstöðuna lausa fyrir hvern þann sem vill nýta hana.

1.4 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins

Framangreind dæmi og reynsla sýna að skipulagsmál geta haft mikil áhrif á samkeppni á hinum ýmsu mörkuðum. Mikilvægt er að í skipulagslöggjöf sé áskilið að samkeppnissjónarmið fái vægi þegar ákvarðanir eru teknar í skipulagsmálum. Samkeppniseftirlitið telur því rétt að setja ákvæði í skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997 um skyldu sveitarfélaga til að líta til samkeppnissjónarmiða við gerð skipulagsáætla. Eftirfarandi tillögur er nauðsynlegt að hafa í huga við slíka reglusetningu.

Skipulagsáætlanir

Mikilvægt er að skipulagsyfirvöld horfi til langtímaáhrifa skipulagsáætla við gerð aðalskipulags. Slík nálgun kann betur að tryggja virka samkeppni en

⁵⁰ Upplýst hefur verið fjölmiðlum að Bauhaus hafi frestað fyrirætlunum sínum að opna verslun hér á landi vegna núverandi efnahagsástands.



skammtíma sjónarmið. Sem dæmi má nefna að séu lóðir undir atvinnuhúsnæði takmörkuð gæði kann að vera að hærra verð fáið fyrir þær. Langtíma afleiðingin getur þó verið sú að samkeppni verði lítil á þeim markaði. Sé horft til lengri tíma kann því að vera betra að gera ráð fyrir fleiri lóðum fyrir atvinnuhúsnæði. Jafnvel þó lægra verð fáið fyrir þær við úthlutun verður svæðið eftirsóttara til búsetu og starfa vegna virkrar samkeppni og þar með kunna tekjur sveitarfélagsins til lengri tíma litið að aukast.

Samkeppnismat

Samkeppniseftirlitið telur rétt að sveitarfélögum verði gert skylt að við gerð deiliskipulags og úthlutun á lóðum að framkvæma samkeppnismat til að meta núverandi og mögulega samkeppni á helstu vöru- og þjónustumörkuðum í hverju sveitarfélagi. Þannig væri þeim skylt að framkvæma samkeppnismat þegar skipulögð væru atvinnusvæði þar sem verslun færi fram, t.d. matvöruverslun og byggingavöruverslun. Fyrirkomulag og framkvæmd slíks samkeppnismats kæmi fram í löggjöf um skipulagsmál og framkvæmd þess væri í höndum sveitarfélaga en Samkeppniseftirlitið gæti verið lögbundinn álitsgjafi í ákveðnum tilvikum. Á grundvelli niðurstöðu samkeppnismatsins gætu sveitarfélög síðan sett skipulagsskilmála þar sem kveðið væri á um nýtingu og notkun deiliskipulagsreita. Sveitarfélög gætu því með markvissri notkun skipulagsskilmála eftir virka samkeppni. Þannig væri hægt að kveða á um vissa notkun atvinnuhúsnæðis, t.d. rekstur matvöruverslunar og þannig hægt að stýra því hvers konar atvinnustarfsemi fer fram innan deiliskipulags. Slíkar kvaðir verður þó að vera hægt að taka til endurskoðunar af skipulagsyfirvöldum og mega ekki vera skilyrtar í lóðarleigusamningum eins og t.d. gert hefur verið í lóðarsamningum fyrir atvinnuhúsnæði í Grafarvogi, sbr. nánari umfjöllun um matvörumarkaðinn hér á eftir.

Samkeppnismatið myndi einnig hafa þau áhrif að við skipulagningu atvinnu- og þjónustusvæða bæri sveitarfélögum að hafa í huga innkomu nýrra keppinauta sem og minni fyrirtækja á markaði. Þannig væri gert ráð fyrir fleiri en einu fyrirtæki á hverjum vöru – og þjónustumarkaði svo að virk samkeppni myndist á hverjum landfræðilegum markaði. Jafnvel má ímynda sér að fremur væri gert ráð fyrir nýjum keppinautum og þar með nýttist takmarkað landrými á hagkvæmari hátt m.t.t. fjölda keppinauta. Þannig væri ýtt undir virkari samkeppni og bættan hags neytenda. Þá telur Samkeppniseftirlitið að sveitarfélag skuli við mat á samkeppnislegum áhrifum skipulags horfa til skipulagsáætlana aðliggjandi sveitarfélaga í samræmi við 3. mgr. 16. gr. skipulagslaga. Landfræðilegir markaðir í skilningi samkeppnislegra ná oft á tíðum yfir mörk sveitarfélaga og því mikilvægt að skoða skipulagsmál heildstætt að þessu leyti.

Úthlutun lóða

Útboð á lóðum er að mati Samkeppniseftirlitsins heppilegasti kosturinn til að úthluta þeim takmörkuðu gæðum sem lóðir eru. Þetta á a.m.k. við þegar um er að ræða takmarkað framboð á eftirsóttum lóðum. Núverandi efnahagsástand kann hins vegar í einhverjum tilvikum að hafa þau áhrif að síður verði skortur á hentugum lóðum.



Til að auðvelda nýjum keppinautum innkomu á markað væri hægt að setja ákvæði í útboðsskilmála eða auglýsingu um útboð um að þau fyrirtæki sem starfi ekki á viðkomandi markaði njóti forgangs við úthlutunina. Þá væri hægt að kveða á um að litið yrði til samkeppnissjónarmiða við úthlutun. Aðgangshindrunum vegna lóðaframboðs kann þannig að vera rutt úr vegi. Sé lóðum úthlutað án útboðs telur Samkeppniseftirlitið brýnt að sveitarfélög líti til samkeppni á viðkomandi markaði og úthluti lóðum á þann hátt að stuðlað verði að aukinni og virkri samkeppni. Sé eitt fyrirtæki markaðsráðandi á staðbundnum markaði þá væri lóð úthlutað til keppinautar eða nýs keppinautar sem vildi hefja starfsemi á viðkomandi markaði. Ef fyrirtæki í markaðsráðandi stöðu vildi aftur á móti fá úthlutað lóð kæmi slíkt ekki til án útboðs þar sem öðrum fyrirtækjum væri gefinn kostur á að sækja um lóðina.

Þar sem lóðir ganga kaupum og solum er sú hætta fyrir hendi að fyrirtæki leitist við að kaupa úthlutaðar lóðir af keppinautum. Mikilvægt er að sveitarfélög setji fram í lóðaskilmálum ákvæði um að óheimilt væri að framselja lóðir án samþykkis sveitarfélagsins eða að úthlutaðum lóðum yrði skilað ætli sá aðili sem fékk lóð úthlutað ekki að nýta lóðina. Þannig geta sveitarfélög komið í veg fyrir að aðilaskipti á lóðum valdi því að þeim samkeppnissjónarmiðum sem voru í forgrunni við lóðaúthlutun yrði vikið til hliðar.

Þá er eðlilegt að sá aðili sem fær úthlutað lóð fyrir verslun leggi fram áætlun um uppbyggingu og hvenær viðkomandi verslun verði opnuð. Sé það ekki gert getur sú hætta skapast ef á annað borð lóðarhafi hættir við opnun verslunarinnar að hann haldi lóðinni til lengri tíma til þess eins að keppinautum gefist ekki færi á að opna sambærilega verslun á sama stað. Slíkt kann að fela í sér verulegar samkeppnistakmarkanir, sérstaklega ef um er að ræða mikilvægar lóðir s.s. með greiða aðkomu og/eða í hlut eiga fjárhagslega sterk fyrirtæki. Girða verður fyrir að fyrirtæki geti notað slíkar aðferðir til þess að halda keppinautum frá markaðnum.

Samkeppnislegar takmarkandi kvaðir á lóðir

Sú skylda sveitarfélaga að líta til samkeppnissjónarmiða myndi væntanlega leiða til þess að sveitarfélög myndu skirrast við að setja samkeppnislega takmarkandi kvaðir á lóðir. Samkeppniseftirlitið telur reyndar að slíkar skipulagskvaðir skuli fella úr gildi án tillits til þess að hvaða vöru- eða þjónustumarkaði þær lúta. Ef sveitarfélögum bæri skylda til að líta til samkeppni á mörkuðum við gerð aðalskipulags og deiliskipulags eru minni líkur fyrir því að samkeppnislegar takmarkandi kvaðir væru settar á lóðir.

2. Samkeppnismat stjórnvalda

Stjórnvöld hafa það hlutverk að gæta ýmissa almannahagsmuna. Dæmi um það er vernd umhverfisins, heilbrigðismál, öryggi vöru, vinnuvernd og svo framvegis. Þessu hlutverki sinna stjórnvöld með setningu reglna og með opinberu eftirliti. Reglur og eftirlit af þessum toga geta aukið kostnað í atvinnurekstri, raskað samkeppni og unnið gegn því að ný fyrirtæki nái fótfestu á markaðnum. Oft er það óhjákvæmilegt vegna þeirra brýnu almannahagsmuna sem þarna búa að baki.



Í einhverjum tilvikum er slíkt hins vegar ekki óhjákvæmilegt og t.d. geta tvær eða fleiri fullnægjandi ráðstafanir, sem ætlað er að vernda slíka almannahagsmuni, komið til greina. Önnur ráðstöfunin getur skaðað samkeppni en hin kann að ganga skemur í því að raska samkeppni eða jafnvel eftir hana.

Eins og rökstutt hefur verið hér að framan felast mikilvægir almannahagsmunir í því virk samkeppni ríki á mörkuðum. Til þess að tryggja að stjórnvöld raski ekki samkeppni að óþörfu við gæslu annarra hagsmuna hefur erlendis verið beitt ákveðinni aðferðafræði sem nefnd er samkeppnismat (e. competition assessment). Er hér um að ræða aðferð til þess að sjónarmið varðandi samkeppni séu höfð að leiðarljósi við fyrirhugaða setningu laga og reglna, stefnumörkun og eftirlit stjórnvalda (nefnd hér á eftir í einu lagi reglusetning). Þessi aðferð er t.d. notuð í EB-rétti, í Bretlandi og í Ástralíu. Í grófum dráttum felst í samkeppnismati skylda til að leggja mat á hvort reglusetning stjórnvalda hafi áhrif á samkeppni á mörkuðum. Verður þessu nú lýst nánar.

2.1 Samkeppnismat í EB-rétti

Í EB-rétti er talið mikilvægt að ákvarðanataka um aðgerðir stjórnvalda sé með þeim hætti að mismunandi markmið styrki hvert annað. Þannig eiga opinberar aðgerðir að örva virka samkeppni og nýsköpun, varðveita efnahagslega og samfélagslega þætti og stuðla að heilbrigðu umhverfi.⁵¹ Þetta eru mikilvægir þættir á sjálfbærri þróun sem stefnt er að. Þannig eiga tillögur til reglusetningar að vera undirbúnar á grundvelli skilvirkrar athugunar um hvort þörf sé á innleiðslu laga og reglna. Ef þörfin er fyrir hendi verður einnig að fara fram efnahagslegt, samfélagslegt og umhverfislegt mat á áhrifum reglusetningarinnar. Markmið með samkeppnismati er að tryggja að sú leið sé valin sem sé hagfelldust fyrir opna markaði og samkeppni.⁵² Getur samkeppnismat hjálpað við að sýna fram á af hverju viðkomandi aðgerðir eru nauðsynlegar sem og sýna fram á að vægasta úrræðið hafi verið valið til að ná því markmiði sem stefnt er að.

Í EB-rétti hafa verið birtar leiðbeiningarreglur fyrir starfsmenn framkvæmdarstjórnarinnar þegar gerðar eru tillögur til reglusetningar fyrir framkvæmdarstjórnina. Þannig eiga reglurnar almennt við þegar unnið er að tillögum varðandi löggjöf og afleiddar reglur.

Litið er svo á að samkeppnismat sé margþætt ferli við undirbúning löggjafar og setningu reglna og er það hluti af stærra mati.⁵³ Kjarni samkeppnismatsins felst í því að spyrja tveggja spurninga. Í fyrsta lagi hvaða samkeppnishömlur geta beint eða óbeint leitt af tillögu um reglusetningu. Í því sambandi er t.d. skoðað hvort tillagan feli í sér aðgangshindrun að markaðnum eða hvort hún hafi áhrif á hegðun fyrirtækja. Í öðru lagi er spurt hvort fyrir hendi séu önnur fullnægjandi

⁵¹Sjá hér Impact Assessment Guidelines (2006).

⁵² Sjá t.d. framlag framkvæmdastjórnar EB: The Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy, Competition policy and the exercise of intellectual property rights, Genf 17-19 júlí 2007: „Before adopting new regulatory frameworks the Commission's services have to engage in a comprehensive evaluation of its potential impact on the economy, including competition impacts. The Commission's services when preparing draft legislation are called to consider carefully whether government regulation in a sector is necessary, and, if it is, make sure that the regulation is the least intrusive and most open to competition that it can be.”

⁵³ Sjá hér Impact Assessment Guidelines (2006).



úrræði sem fela í sér minni röskun á samkeppni. Við mat á þessu verður að hafa í huga að öflug samkeppni sé lykilatriði í því að auka hagvöxt og efla samkeppnishæfni atvinnugreina. Í þessu ferli verður í upphafi að skilgreina vandamálið sem reglusetning á að leysa. Í kjölfarið ber að setja þau markmið sem stefnt er að með reglusetningunni. Síðan verður að rannsaka hvaða leiðir séu færar til ná viðkomandi markmiði. Þannig ber að athuga margar leiðir, bæði leiðir án þess að setja reglur og einnig hvaða leiðir séu mögulegar með reglusetningu. Að þessu loknu ber að búa til lista af mögulegum leiðum fyrir frekari greiningu. Þegar slíkur listi er tilbúinn þá fer fram mat á því hvaða áhrif mismunandi leiðir hafa á efnahagslífið og samkeppni. Til þess að athuga þau áhrif þá þarf að svara tilteknum stöðluðum spurningum, svo sem um það hver sé kostnaðaraukningin, áhrif reglusetningar á innri markað o.fl. Þar þarf að svara ýmsum spurningum varðandi fyrirtæki á markaði, samkeppni á milli þeirra og hvort aðgangs- eða útgönguhindranir séu fyrir hendi eða verði til.

Þegar áhrifin af mismunandi leiðum hafa verið könnuð ber að bera þau saman og athuga styrkleika og veikleika hverrar leiðar. Af þessu má sjá hvaða leið er sú skilvirkasta miðað við þau markmið sem stefnt er að.

2.2 Samkeppnismat í breskum rétti

Í Bretlandi hefur samkeppnismat það að markmiði að leiða í ljós áhrif opinberra aðgerða á samkeppni. Einnig á slíkt samkeppnismat að tryggja að þeir sem hafi hagsmuni að gæta, t.d. viðkomandi fyrirtæki, geti áttað sig á tilgangi reglusetningar og hvernig hún muni hafa áhrif á þá hagsmuni. Þá er einnig mikilvægt að þeir geti tjáð sig með fullnægjandi hætti um slíka reglusetningu. Er samkeppnismatið hluti af viðtækara mati á áhrifum reglusetningar (Impact assessment).⁵⁴

Leggja þarf mat á hverja tillögu varðandi setningu laga og reglna sem dregur úr eða eykur kostnað í viðskiptalífni. Einnig þarf að leggja mat á tillögur sem varða kostnað í starfsemi sem snýr alfarið að ríkinu nema að hann sé lægri en tiltekin fjárhæð. Einnig þarf að gera samkeppnismat þar sem opinberar aðgerðir fela ekki í sér breytingu á kostnaði á markaði heldur breytingu á því hver ber viðkomandi kostnað eða það verður breyting á opinberum gjöldum. Samkeppnismat er á hinn bóginn óþarft þegar breytingar í reglusetningu eða opinberum aðgerðum leiða ekki til breytingar á kostnaði. Ekki er þörf á samkeppnismati þegar breytingar verða á opinberum gjöldum eða sköttum þegar slíkt er ákveðið fyrirfram samkvæmt ákveðinni formúlu t.d. tenging við vísitölur eða þegar breyting verður á sköttum og það verður engin breyting á kostnaði.

Litið er á samkeppnismat sem stöðugt ferli við ákvörðun um reglusetningu. Um er ræða nokkuð staðlað ferli sem krefst greiningar á mörkuðum og samkeppnisaðstæðum. Þannig þarf að gera samkeppnismat fyrir allt reglusetningarferlið og stöðuga uppfærslu á matinu. Myndrænt er þessu ferli lýst svona:

⁵⁴ Sjá [Impact assessment guidance](#), Aðgengilegt á heimasíðu Department for Business Enterprise & Regulatory Reform (www.berr.gov.uk)



Upphaf

Endurskoðun

Valmöguleikar

Framkvæmd

Umsögn

Lokadrög

Þannig þarf við upphafsstigið að skilgreina vandamálið, safna saman gögnum og rökstyðja af hverju hið opinbera þarf að grípa til aðgerða. Á valmöguleikastiginu þarf að kanna þá möguleika sem í boði eru. Á umsagnarstigi ber að athuga hvort birta eigi samkeppnismat svo hagsmunaaðilar geti tjáð sig um fyrirhugaðar aðgerðir. Við gerð lokadraga skal einblína á kostnaðargreiningu og rökstyðja af hverju þessi leið var farin en ekki önnur. Reglusetningin sjálf er svo farin með hefðbundnum hætti. Eftir hana skal fara fram endurskoðun. Í henni felst að staðreyna raunverulegan kostnað af aðgerðinni og afleiðingar og hvort verið sé að ná þeim markmiðum sem stefnt var að í upphafi.

Í leiðbeiningum frá breskum samkeppnisyfirvöldum varðandi samkeppnismat opinberra aðila segir að svara þurfi fjórum grundvallarspurningum varðandi þá markaði sem hinar opinberu aðgerðir muni hafa áhrif.⁵⁵ Þannig er ljóst að fyrst þarf að fara fram markaðsgreining, þ.e. á hvaða markaði aðgerðin muni hafa bein áhrif og hvaða tengdu markaðir muni óbeint verða fyrir áhrifum. Til þess að skilgreina markaði er beitt hefðbundnum aðferðum. Í kjölfarið þarf að svara tilteknum spurningum um áhrif reglusetningar á skilgreinda markaði. Þannig þarf að svara hvort reglusetning mun:

1. Takmarka fjölda fyrirtækja á markaði með beinum hætti?

Slíkt er líklegt ef reglusetningin felur í sér:

- einhvers konar einkarétt á framboði.
- einhvers konar skyldu til að kaupa aðföng aðeins af einu fyrirtæki eða ákveðnum hópi fyrirtækja.
- að búa til leyfiskerfi.
- að setja kvóta á hversu mörg fyrirtæki megi starfa.

⁵⁵ Sjá hér *Completing competition assessments in Impact Assessments – Guidelines for policy makers* (2007).



2. Takmarka fjölda fyrirtækja á markaði með óbeinum hætti?

Slíkt er líklegt ef reglusetningin felur í sér verulega kostnaðaraukningu fyrir:

- ný fyrirtæki á markaði en hefur ekki áhrif á starfandi fyrirtæki á markaði.
- aðeins hluta af starfandi fyrirtækjum á markaði.
- innkomu eða útgöngu nýrra fyrirtækja á markaði.

3. Takmarkar möguleika fyrirtækja til þess að keppai?

Slíkt er líklegt ef reglusetningin:

- stjórnar eða hefur veruleg áhrif á:
 - verðlagningu fyrirtækja
 - á eðli vöru og/eða þjónustu t.d. með því að setja einhvers konar lágmarks gæðastaðal.
- takmarkar nýsköpun varðandi nýjar tegundir af vörum eða nýjar leiðir til að framleiða vöru.
- takmarkar söluleiðir eða sölusvæði fyrirtækja eða takmarkar verulega möguleika fyrirtækja til að auglýsa vöru sína.
- takmarkar svigrúm fyrirtækja til að ákveða með hvaða hætti hann framleiðir vöru sína eða fyrirkomulag eignarhalds

4. Dregur úr hvata fyrirtækja til þess að keppa af krafti?

Slíkt er líklegt ef reglusetningin:

- kveður á um að fyrirtæki séu undanþegin samkeppnislögum.
- breytir ákvæðum laga um vernd hugverka.
- gerir að skilyrði eða hvetur til að fyrirtæki skipti með sér upplýsingum um verð, kostnað, sölutölur eða framleiðni.
- eykur skiptikostnað fyrirtækja við að skipta um birgja.

Ef öllum spurningunum er svarað neitandi þá er óþarfi að gera samkeppnismat þar sem ólíklegt er að viðkomandi aðgerðir hafi takmarkandi áhrif á samkeppni. Ef einhverri spurningu er svarað játandi þá ber að gera samkeppnismat, sbr. það ferli sem lýst var hér að framan. Í því felst í grófum dráttum að viðkomandi aðila sem sér um reglusetninguna ber að sýna fram á takmarkandi áhrif aðgerðanna á samkeppni. Einnig ber viðkomandi aðila að rökstyðja hvers vegna reglusetningin er nauðsynleg og að vægasta úrræðið hafi verið valið til ná viðkomandi markmiði.

2.3 Samkeppnismat í áströlskum rétti

Í Ástralíu er það markmið með samkeppnismati að efla virka samkeppni með því að grípa einungis inn á frjálsan markað þar sem markaðsbrestir eru fyrir hendi.⁵⁶ Þannig gilda þau meginmarkmið að löggjöf skuli ekki takmarka samkeppni nema

⁵⁶ Sjá hér *Assessment Against The Competition Test* (2008). http://www.betterregulation.nsw.gov.au/better_regulation_requirements/other_guidance_tools - síðast skoðað 29. október 2008.



sýnt sé fram á að ágóði af slíkri takmörkun fyrir samfélagið vegi þyngra í heild sinni og markmiði reglusetningarinnar sé aðeins hægt að ná með slíkri takmörkun.

Leggja þarf samkeppnismat á hverja tillögu til reglusetningar sem myndi hafa takmarkandi áhrif á samkeppni. Þannig þarf ekki að leggja samkeppnismat á hverja einustu tillögu til reglusetningar heldur er samkeppnismat háð því hvort reglusetningin hafi takmarkandi áhrif á samkeppni á skilgreindum mörkuðum. Talið er að virk samkeppni og opnir markaðir sé þjóðhagslega hagkvæmasta leiðin til að hámarka ágóða af framleiðsluþáttum samfélagsins. Á hinn bóginn er talið að slíkt sé ekki mögulegt í öllum tilvikum. Til dæmis geti markaðir brostið þannig að samkeppnisskilyrði séu ekki nægilega góð. Í slíkum tilvikum er talið að hið opinbera geti neyðst til að grípa inn í með reglusetningu sem innifeli í sér kostnaðaraukningu fyrir fyrirtæki á markaði.

Eins og áður hefur komið fram þarf að leggja samkeppnismat á hverja tillögu til reglusetningar sem myndi hafa takmarkandi áhrif á samkeppni. Í því sambandi er bent á að sumir flokkar reglusetningar séu líklegri til að hafa röskun á samkeppni í för með sér. Þetta væru tillögur sem fælu í sér aðgangshindranir, tillögur sem takmörkuðu svigrúm til að stunda samkeppni, tillögur sem myndu auka kostnað fyrirtækja á markaði eða tillögur þar sem tiltekin fyrirtæki fengu samkeppnisforskot yfir önnur starfandi fyrirtæki.

Í leiðbeiningarreglum frá áströlskum stjórnvöldum kemur fram að samkeppnismatið feli í sér tvíþætta aðferðafræði.⁵⁷ Annars vegar mat á því hvort tillagan hafi í för með sér röskun á samkeppni. Hins vegar hvort ávinningur af tillögu (sem inniheldur röskun á samkeppni) sé meiri en kostnaðurinn sem hún hafi í för með sér. Myndrænt er þessu lýst svona:

⁵⁷ Sjá hér *Assessment Against The Competition Test* (2008). http://www.betterregulation.nsw.gov.au/better_regulation_requirements/other_guidance_tools - síðast skoðað 29. október 2008.



Felur tillagan í sér takmörkun á samkeppni?

Já

Nei

Er ávinningurinn meiri en
kostnaðurinn sem takmörkunin hefur í
för með sér?

Nei

Já

Útfæra skal tillöguna í samræmi við góða
stjórnsýsluhætti um reglusetningu.

Takmörkun á samkeppni ekki
réttlæt看leg.

Samkeppnismat í Ástralíu skiptist nánar í eftirfarandi þætti:

Í fyrsta lagi þarf að lýsa viðfangsefni tillögunnar. Í því skyni þarf að gera markaðsgreiningu. Í því samhengi ber að lýsa fyrirtækjum á viðkomandi markaði sem og þeirri vöru og/eða þjónustu sem þau selja. Einnig þarf að athuga hvort tengdir markaðir verða fyrir áhrifum. Síðan þarf á almennan hátt að lýsa regluverki markaðarins. Einnig ber að athuga hverjir hafi hagsmuna að gæta varðandi viðkomandi markaði, t.d. viðskiptavinir, góðgerðastofnanir og neytendur. Síðast en ekki síst þarf að lýsa vandamálinu sem tillagan um reglusetningu er ætlað að leysa ásamt því að safna þarf saman gögnum varðandi það. Einnig ber að rökstyðja það af hverju nauðsynlegt er að takmarka samkeppni til að ná viðkomandi markmiði.

Í öðru lagi þarf að skilgreina ítarlega þá takmörkun sem verður á samkeppni sem tillagan, verði henni hrundið í framkvæmd, hefur í för með sér og afleiðingar þess. Þannig þarf að athuga hvort reistar verði aðgangshindranir eða útgönguhindranir, hömlur settar á fyrirtæki varðandi það hvernig þau stunda samkeppni eða önnur takmörkun á samkeppni. Í lýsingu á afleiðingum ber að leggja áherslu á kosti og galla þess að samkeppni sé takmörkuð með viðkomandi tillögu.

Í þriðja lagi þarf að gera almenna kostnaðargreiningu og leggja mat á ávinning af takmörkuninni á samkeppni, þ.e. efnahagsleg, samfélagsleg, umhverfisleg og öryggisleg áhrif. Síðan þarf að rökstyðja það að takmörkunin sé réttlæt看leg þar sem jákvæð áhrif vegi þyngra en kostnaður sem takmörkunin felur í sér.

Að síðustu ber að skoða aðra möguleika. Þannig þarf að beita sjónarmiðum um meðalhóf, þ.e. rökstyðja þarf að sú leið valin er sé sú vægasta sem völ er á til að ná viðkomandi markmiði.



2.4 Tillögur varðandi samkeppnismat

Að mati Samkeppniseftirlitsins getur samkeppnismat verið öflugt tæki fyrir þá aðila sem starfa við frumvarpsgerð og reglusetningu stjórnvalda til að átta sig á afleiðingum þess fyrir samkeppni á viðkomandi mörkuðum. Einnig getur samkeppnismat verið góð leið til þess að slíkir aðilar þurfi á fyrirfram ákveðinn hátt að rökstyðja fyrir sér og öðrum að sú tillaga sem áætlað er að verði að veruleika sé sú vægasta sem farin yrði til að ná því markmiði sem stefnt er að. Einnig verður að telja að samkeppnismat geti stuðlað að því að markaðir haldist opnir og þannig verði komið í veg fyrir óþarfar opinberar aðgangshindranir. Einnig getur samkeppnismat gert það að verkum að hagsmunaaðilar geti komið sjónarmiðum sínum á framfæri með skýrum og skilvirkum hætti. Þá ber að líta til þess að á vegum OECD hafa farið fram athuganir á því hvaða atriði í opinberu regluverki hindra nýsköpun og rannsóknir og þróun. Að mati OECD hafa samkeppnishamlandi lög og reglur mjög neikvæð áhrif á þessa starfsemi.⁵⁸ Kemur fram hjá OECD að eitt það mikilvægasta sem stjórnvöld geti gert til þess að efla nýsköpun og frumkvöðlastarfsemi sé að draga úr samkeppnishamlandi lögum og reglum. Samkeppnismat er skilvirk aðferð til þess, sbr. einnig umfjöllun hér á eftir um nýsköpun.

Samkeppniseftirlitið gerir það að tillögu sinni að stjórnvöldum verði gert skylt að framkvæma samkeppnismat í tengslum við undirbúning að setningu laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Þannig þyrfti við alla reglusetningu að gera lágmarks markaðsgreiningu.

Samkeppniseftirlitið telur að ekki sé nauðsynlegt að ítarleg greining á samkeppnismörkuðum fari fram. Árangursríkara væri ef ferlið yrði sem mest staðlað. Með þeim hætti hefðu stjórnvöld aðgang að einfaldri aðferðarfræði sem gæti nýst sem nytsamlegt hjálpartæki við samkeppnismat. Í stuttu máli má lýsa samkeppnismati á eftirfarandi hátt. Í upphafi væri nauðsynlegt að svara fjórum spurningum. Svör við þeim myndu síðan skera úr um hvort samkeppnismat ætti að fara fram. Í því felast sex atriði sem þarf að greina og lýsa. Þannig væri áhersla lögð á að stjórnvöld rannsökuðu hvaða áhrif viðkomandi aðgerð hefði á samkeppni og að þau rökstyddu að aðgerðin væri nauðsynleg þrátt fyrir röskun á samkeppni. Myndrænt mætti lýsa þessu svona:

Getur aðgerðin falið í sér röskun á samkeppni (fjórar upphafsspurningar)?

Já

Nei

Framkvæma þarf samkeppnismat
(sex atriði)

Ekki þarf að framkvæma
samkeppnismat.

⁵⁸ OECD – Economic Policy Reform: „Going for Growth“, 2006.



Nauðsynlegt er að lýsa aðferðarfræði við samkeppnismat nánar. Í upphafi ber að athuga hvort fyrirhuguðu aðgerð feli í sér röskun á samkeppni. Til þess að svara ættu stjórnvöld að svara fjórum spurningum sem eru eftirfarandi:

1. Eykur aðgerðin líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist með beinum hætti?

- a. Slíkt er líklegt ef aðgerðin felur í sér einhvers konar einkarétt, leyfiskerfi eða kvóta.

2. Eykur aðgerðin líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist með óbeinum hætti?

- a. Slíkt er líklegt ef aðgerðin felur í sér aukinn kostnað við inngöngu á markað eða tekur aðeins til hluta af starfandi fyrirtækjum.

3. Takmarkar aðgerðin möguleika fyrirtækja til þess að mæta samkeppni?

- a. Slíkt er líklegt ef aðgerðin hefur áhrif á verð fyrirtækja eða eðli vörunnar (staðlar).
- b. Einnig er slíkt líklegt ef aðgerðin takmarkar sölusvæði fyrirtækja, takmarkar svigrúm fyrirtækja til að auglýsa eða takmarkar svigrúm fyrirtækja til að ákveða hvernig þau framleiða vöruna.

4. Takmarkar aðgerðin frumkvæði fyrirtækja til að stunda samkeppni með virkum hætti?

- a. Slíkt er líklegt ef aðgerðin felur í sér að fyrirtæki verði undanþegin samkeppnislögum.
- b. Einnig er slíkt líklegt ef fyrirtæki bera skyldu (eða eru hvött) til að skipta með sér hvers konar viðskiptalegum upplýsingum.

Ef einhverri af framangreindum spurningum er svarað játandi ætti að vera nauðsynlegt að gera samkeppnismat. Þannig þyrfti að:

1. Skilgreina markað.

- a. Í því felst lýsing á fyrirtækjum og lýsing á þeirri vöru og/eða þjónustu sem um ræðir.

2. Lýsa þeirri takmörkun sem felst í aðgerðinni.

- a. Lýsa þyrfti því um hvers konar takmörkun er að ræða.
 - i. Er um að ræða aðgangshindrun, takmörkun á svigrúmi fyrirtækja til að stunda samkeppni eða annað?

3. Lýsa markmiðum með aðgerðinni.

- a. Skýra þyrfti frá því hvaða markmiðum er verið að reyna að ná með aðgerðinni.



4. Greina afleiðingar.

- a. Kanna þyrfti hvaða afleiðingar slík aðgerð hefði fyrir samkeppni á markaði.
 - i. Myndi verð hækka eða væri dregið úr líkum á innkomu nýrra fyrirtækja eða annað?

5. Greina ávinning.

- a. Skilgreina þyrfti þann ávinning sem hlýst af reglusetningunni með ítarlegum hætti
 - i. Er um að ræða efnahagslegan, samfélagslegan, umhverfislegan eða öryggislegan ávinning?

6. Rökstyðja val (vægasta úrræðið).

- a. Rökstyðja þyrfti að valið hefði verið vægasta úrræði til að ná þeim markmiðum sem stefnt var að.

Sem annan valkost vill Samkeppniseftirlitið benda á að samþykkt var í ríkistjórn 17. október 2006 aðgerðaáætlun um *Einfaldara Ísland*. Þar var mælt fyrir um ýmsar aðgerðir til að einfalda lög og reglur og vanda betur til undirbúning nýrra reglna. Í kjölfar þess var gefið út rit sem heitir *Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa*. Þar kemur fram að líta megi á handbókina sem leiðarvísi að því hvernig undirbúningi lagafrumvarp verði sem best háttað. Einnig kemur fram að gera megi ráð fyrir því að handbókin verði í stöðugri endurskoðun. Að mati Samkeppniseftirlitsins væri gagnlegt að í slíkri handbók væri kafli helgaður samkeppnismati og eftir atvikum útbúinn gátlisti miðað við slíkt mat. Einnig væri gagnlegt ef slík handbók væri útfærð nánar þannig að hún næði bæði til undirbúnings löggjafar (hvort sem er í ráðuneytum eða á Alþingi) og undirbúnings stjórnvaldsfyrirmæla (bæði hjá ráðuneytum, sjálfstæðum stofnunum og sveitarfélögum).



V. Aðgerðir sem geta viðhaldið og eflt samkeppni á lykilmörkuðum

Í umfjöllun hér á eftir verður farið nánar yfir mikilvæga markaði á Íslandi. Sett verður fram lýsing á mörkuðum, stöðu fyrirtækja og helstu aðgangshindrunum á þeim mörkuðum. Í lok hverrar umfjöllunar um sig verða settar fram tillögur sem miða að því að eyða aðgangshindrunum eða hindrunum fyrir stækkun fyrirtækja og þar með opna markaði til að virkja aukna samkeppni.

Þetta er gert í þeim tilgangi að draga saman ítarlegar upplýsingar um aðgangshindranir á veigamiklum mörkuðum á Íslandi. Þannig er mögulegt fyrir stjórnvöld, fyrirtæki og einstaklinga að átta sig á ríkjandi aðstæðum á mörkuðum með einföldum hætti. Einnig veitir þessi umfjöllun þessum aðilum betra tækifæri á því að bregðast við því efnahagsástandi sem nú ríkir.

1. Fjármálaþjónusta og greiðslumiðlun

Fjármálastarfsemi gegnir mikilvægu hlutverki í efnahagslífi hvers lands. Hún gegnir afgerandi hlutverki fyrir starfsemi á öðrum mörkuðum og í efnahagskerfinu í heild. Fjármálastarfsemi stuðlar að og örvar viðskipti með vörur og þjónustu sem á að leiða til lægri viðskiptakostnaðar til hagsældar fyrir þjóðfélagið. Þess vegna er grundvallaratriði að samkeppni sé virk á fjármálamarkaði og að markaðurinn sé eins skilvirkur og mögulegt er. Skortur á samkeppni í þjónustu fjármálafyrirtækja skaðar atvinnulífið og neytendur sem kemur fram í háu verðlagi, skorti á nýjungum og annari óskilvirkni á markaðnum.

Á íslenskum viðskiptabankamarkaði hafa þrjár stórir viðskiptabankar um árabíl starfrækt útibúanet sem nær yfir landið allt. Viðskiptabankarnir sem um ræðir eru þekktir undir vörumerkjunum Landsbankinn, Glitnir og Kaupþing. Á markaðnum er einnig nokkrir sparisjóðir sem almennt starfa á landfræðilega afmörkuðum svæðum. Þá hefur fjöldi annarra fyrirtækja starfsleyfi skv. lögum um fjármálafyrirtæki til þess að veita tiltekna þjónustu á fjármálamarkaði. Í októbermánuði 2008 tók íslenska ríkið yfir innlendan rekstur viðskiptabankanna allra í samræmi við ákvæði laga um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. nr. 125/2008. Enn ríkir nokkur óvissa um framtíðarfyrirkomulag rekstrar bankanna. Þó virðist ljóst að hlutafélög í eigu íslenska ríkisins muni, fyrst um sinn a.m.k., sjá um rekstur innlendrar starfsemi þeirra. Ekki er hægt að útiloka að stjórnvöld (ríkið) þurfi að koma til aðstoðar sparisjóðunum í því ástandi sem nú ríkir á fjármálamörkuðum. Rétt er að taka fram að þó viðskiptabankarnir séu nú í eigu ríkisins er þeim óheimilt að hafa með sér samkeppnishamlandi samvinnu, sbr. t.d. álit samkeppnisráðs nr. 8/2000 *Fyrirhugaður samruni Búnaðarbanka Íslands hf. og Landsbanka Íslands hf.* Ætlast er þannig til þess að hinir nýju banka keppi sín á milli um að veita almenningi og atvinnulífinu góða þjónustu og sem hagstæðust viðskiptakjör.

Eins og nefnt var hér að framan hefur Samkeppniseftirlitið í áli nr. 3/2008 beint því til viðskiptabanka sem eru í eigu ríkisins að við töku ákvarðana er varða framtíð fyrirtækja sé höfð hliðsjón af þeim mikilvægu langtímahagsmunum almennings og viðskiptalífsins að virk samkeppni geti þrífist á sem flestum



mörkuðum hér á landi. Hefur Samkeppniseftirlitið beint því til bankanna að hafa tilteknar tíu meginreglur til hliðsjónar við slíkar ákvarðanir. Meginreglurnar fjalla m.a. um eftirfarandi:

- Að sú ráðstöfun sé valin sem raskar samkeppni sem minnst.
- Að ekki sé stofnað til aukinnar fákeppni eða óæskilegra stjórnunar- og eignatengsla, heldur leitast við að draga úr slíku ástandi.
- Að hagsmunir tveggja keppnauta séu ekki á hendi sömu aðila.
- Að hlutlægni í ráðstöfun eigna sé tryggð.
- Að skapaðir séu möguleikar fyrir nýja aðila til að koma inn á samkeppnismarkaði og dreifðara eignarhaldi fyrirtækja.
- Að tilnefndur sé ábyrgðaraðili samkeppnismála sem hafi umsjón með samkeppnislegu mati á ráðstöfunum og að ferli við töku ákvarðana sé gegnsætt og skrásett.

Greiðslumiðlun, greiðslujöfnun og rekstur ýmissa stoðkerfa fyrir íslenska fjármálastarfsemi er m.a. í höndum Reiknistofu bankanna og Fjölgreiðslumiðlunar hf. auk Seðlabanka Íslands. Fjölgreiðslumiðlun er í eigu Valitors (26%), Landsbankans (15%), Glitnis (14%), Kaupþings (13%), Borgunar (9%), Seðlabankans (8%) og sparisjóðanna (14%). Reiknistofa bankanna er í eigu sömu aðila.

Valitor og Borgun sinna útgáfu kreditkorta fyrir hönd íslenskra banka og sparisjóða auk þess að hafa yfirumsjón með útgáfu debetkorta og veita útgefendum ýmsa þjónustu tengt greiðslukortastarfsemi. Þau fyrirtæki ásamt PBS/Kortapjónustunni annast færsluhirðingu hjá söluaðilum á Íslandi þar sem greiðslukort eru notuð í viðskiptum. Hefur Valitor 60-65% markaðshlutdeild á þeim markaði, Borgun er með 25-30% og PBS/Kortapjónustan 0-5% markaðshlutdeild. Rafræn færslumiðlun sem tengist greiðslukortastarfsemi er rekin af Fjölgreiðslumiðlun. Valitor er í eigu Kaupþings (39%), Landsbankans (38%) og sparisjóðanna (23%). Borgun er í eigu Glitnis (55%), Landsbankans (20%) og sparisjóðanna (25%).

Eftir fall viðskiptabankanna þriggja er íslenska ríkið langstærsti einstaki eigandi allra greiðslumiðlunar- og greiðslujöfnunarkerfa sem eru í notkun innan fjármála- og greiðslukortastarfsemi á Íslandi. Fyrir utan það að ríkið er eigandi viðskiptabankanna og Seðlabanka Íslands þá er ríkið einnig, í gegnum það eignarhald, aðaleigandi Reiknistofu bankanna, Fjölgreiðslumiðlunar, Valitors og Borgunar auk tengdra félaga. Aðgangur að þessum kerfum er grundvallaratriði fyrir hvern þann sem ætlar sér að starfa á íslenskum fjármála- og greiðslukortamarkaði. Því er einstakt tækifæri fyrir íslensk stjórnvöld í gegnum eignarhald sitt til þess að ryðja úr vegi alvarlegum aðgangshindrunum á fjármálamarkaði eins og nánar verður greint frá.

Samkeppniseftirlitið hefur í ákvörðunum sínum talið að aðgengi að íslenskum viðskiptabankamarkaði sé verulega takmarkað, sbr. t.d. ákvörðun nr. 50/2008 *Samruni SPRON og Kaupþings*. Í þessari ákvörðun var einnig komist að þeirri



niðurstöðu að viðskiptabankarnir þeir hafi verið í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu á markaðnum.

Verður nú vikið að helstu aðgangshindrunum og hindrunum á stækkun á fjármálamarkaðnum.

1.1 Nauðsynlegur aðgangur að greiðslumiðlunarkerfum og greiðslukortastarfsemi

Reiknistofa bankanna, sem rekur ýmis mikilvæg sameiginleg færslu- og uppgjörskerfi íslenskra viðskiptabanka og sparisjóða, er í eigu þessara sömu félaga sem flest hver eru í eigu íslenska ríkisins í dag. Hlutverk Reiknistofu bankanna er að veita bönkum og sparisjóðum og aðilum á þeirra vegum tölvuþjónustu, sem sérstaklega miðar að því að nýta kosti samvinnu um tölvuvinnslu, einkum á sviði greiðslu- og lánsfjármála. Af þessu má sjá að aðgangur að Reiknistofu bankanna er nauðsynlegur fyrir nýjan aðila sem ætlar að hasla sér völl á íslenskum viðskiptabankamarkaði. Það sama gildir um aðgang nýrra aðila að kerfum sem eru á forræði Fjölgreiðslumiðlunar, þ.e. sá aðgangur er nauðsynlegur. Er þar um að ræða annars vegar á kerfi sem annast greiðslujöfnun milli banka og sparisjóða (JK-kerfið) og hins vegar sameiginleg rafræn greiðslurás fyrir greiðslukortaviðskipti (RÁS-kerfið). Daglegur rekstur þessara kerfa er hjá Reiknistofu bankanna og tengjast þau öðrum kerfum hjá Reiknistofunni.

Af framangreindu leiðir að nýjum aðila sem ætlar að hefja starfsemi á íslenskum viðskiptabankamarkaði er aðgangur að þessum kerfum nauðsynlegur.⁵⁹ Í skýrslu samkeppnisyrvalda á Norðurlöndum um bankamarkaðinn kemur fram að aðgangur að greiðslujöfnunarkerfum gæti verið helsta viðskiptahindrunin að viðskiptabankamörkuðum á Norðurlöndum.⁶⁰ Ýmsar nýlegar vísbindingar eru um að aðilum hafi verið gert erfitt fyrir hvað varðar aðgang að þessum kerfum hér á landi. Hafa Samkeppniseftirlitinu borist ábendingar þar að lútandi. Það er ekki ásættanlegt að aðgangshindranir að þessum kerfum séu með þeim hætti að nýr aðili, sem vill koma inn á markaðinn, þurfi til þess að kaupa eða yfirtaka t.d. sparisjód sem er með eignaraðild og aðgang að umræddum kerfum. Má í því sambandi einnig benda á ákvörðun samkeppnisráðs nr. 12/1998 *Erindi Íslandspósts hf. um aðgang að RÁS-þjónustu banka og sparisjóða* var komist að þeirri niðurstöðu að synjun um aðgang að framangreindu RÁS-kerfi hefði falið í sér ólögmetta aðgangshindrun og ólögmett samráð. Vísbindingar eru fyrir hendi um að aðgengi að greiðslumiðlunar- og greiðslujöfnunarkerfum fjármálakerfisins sé ekki eins auðveldur og æskilegt væri. Aðgengi að kerfum Reiknistofu bankanna og Fjölgreiðslumiðlunar er stjórnað af núverandi eigendum þeirra. Sama gildir um ákvörðunarvald um gjaldtöku. Þau áhrif sem aðgangsreglur hafa í för með sér geta skaðað neytendur með því að leiða til takmarkana í vali þeirra og þjónustugæðum.

⁵⁹ Einnig er nýjum aðila með einum eða öðrum hætti nauðsynlegt að tengjast stórgreiðslukerfi Seðlabanka Íslands sem annast greiðslujöfnun milli bankastofnana á upphæðum hærrí en 10 m.kr. Ekki er ástæða til þess að ætla annað en að sá aðgangur sé greiður.

⁶⁰ Skýrsla norrænu samkeppnisyrvalda í ágúst 2006 *Competition in Nordic Retail Banking, No 1/2006*.



Eignarhald á fyrirtækjum í greiðslukortastarfsemi er mjög samtvinnuð. Tvö fyrirtæki, Valitor og Borgun, hafa yfirburðastöðu á þessum markaði. Felst starfsemi þeirra í útgáfu greiðslukorta og færsluhirðingu hjá söluaðilum vöru og þjónustu. Eignarhald fyrirtækjanna er í höndum allra banka og sparisjóða í landinu og eru sumir þeirra með umtalsverðan eignarhlut í báðum fyrirtækjunum. Þriðja fyrirtækið, PBS/Kortapjónustan, hefur undanfarin sex ár reynt að ná fótfestu í færsluhirðingu hér á landi en með takmörkuðum árangri. Upplýst hefur verið að Valitor og Borgun með stuðningi frá Fjölgreiðslumiðlun beittu sér með alvarlegum hætti gegn innkomu PBS/Kortapjónustunnar á markaðinn, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008. Í því máli sést hvernig einstakir eigendur í Fjölgreiðslumiðlun reyndu að beita félaginu gegn samkeppni í færsluhirðingu. Fyrirkomulagið á greiðslukortamarkaði og tengdum mörkuðum í dag er með þeim hætti að það er líklegt til þess að valda samkeppnislegum vandamálum og hindra innkomu og vöxt nýrra keppinauta á greiðslukortamarkaði. Hefur Samkeppniseftirlitið til rannsóknar ósk Fjölgreiðslumiðlunar um undanþágu frá banni samkeppnislaga við samkeppnishamlandi samstarfi.

Samkeppniseftirlitið telur grundvallaratriði að aðgangur að greiðslumiðlunar- og greiðslujöfnunarkerfum sé auðveldur fyrir nýja aðila þar sem hann er ómissandi fyrir starfsemi á fjármála- og greiðslukortamarkaði. Kerfin, sem eru á forræði Reiknistofu bankanna og Fjölgreiðslumiðlunar og annast færslumiðlun, jöfnun og greiðslur innan íslenska viðskiptabankakerfisins, eru mjög mikilvæg fyrir aðila sem óska eftir aðgangi að viðskiptabankamarkaðinum. Aðgangur að þessum kerfum verður að vera opinn án þess að slegið sé af öryggiskröfum og um hann verða að gilda gagnsæjar og málefnalegar reglur. Nýjum aðilum verður að bjóðast sanngjörn og viðráðanleg kjör varðandi aðgang að kerfunum af hálfu þeirra sem þeim ráða. Þó mismikil umsvif kunni að réttlæta mishátt verð fyrir aðgang og notkun má munurinn ekki vera slíkur að hann takmarki getu nýrra aðila til þess að keppa með árangursríkum hætti við þá stóru sem fyrir eru á markaðnum. Við verðlagningu á aðgangi að umræddum kerfum getur verið rétt að líta til þess að uppbygging þeirra átti sér að mestu stað þegar eigendur þeirra voru í vernduðu rekstrarumhverfi. Þar sem hér er um að ræða miðlæg kerfi sem bankar og sparisjóðir eiga sameiginlega og eru í rekstri og umsjón hjá félögum sem eru í sameiginlegri eigu banka og sparisjóða má gera þá kröfu að við verðlagningu fyrir aðgang og þjónustu sé aðeins tekið mið af rekstrar og fjárfestingarkostnaði án hagnaðar. Reglur sem mismuna fyrirtækjum kunna að hamlu aðgangi nýrra fyrirtækja að fjármálamörkuðum. Reglur verða því að vera þannig að þær tryggi gagnsæ, hlutlæg og hófleg aðgangskjör að jöfnunar- og greiðslukerfum þannig að aðilum sé ekki mismunað. Að sama skapi verður að tryggja að tæknilegum hindrunum sé ekki beitt eða önnur ómálaefnaleg skilyrði sett, sem leitt geta til óeðlilegra tafa eða takmarkana á innkomu nýrra aðila. Stærstu viðskiptavinir jöfnunar- og greiðslukerfa eru jafnframt eigendur kerfanna. Þessir eigendur hafa áhrif á þau skilyrði sem sett eru fyrir aðgangi nýrra aðila að þessum kerfum, en þessir nýju aðilar verða keppinautar eigendanna. Þannig geta orðið hagsmunaárekstrar hjá þeim sem fyrir eru þar sem þeir eru bæði í hlutverki notenda og eigenda kerfanna. Tryggja þarf aðskilnað milli eignarhalds og stjórnunar á greiðslumiðlunarkerfunum annars vegar og viðskipta við kerfin hins vegar.



Mikilvægt er að íslenska ríkið sem eigandi þessara kerfa beiti áhrifum sínum til þess að aðgangur að þeim hindri ekki innkomu nýrra aðila inn á íslenskan fjármála- og greiðslukortamarkað. Til framtíðar þarf að tryggja breitt og gagnsætt eignarhald á þessum kerfum og koma í veg fyrir að hagsmunaaðilar geti tafið eða komið í veg fyrir innkomu nýrra aðila á markaðina. Sömuleiðis þarf að draga úr samtvinnuðu eignarhaldi á greiðslukortafyrirtækjum.

1.2 Skiptikostnaður neytenda getur hamlað samkeppni

Þáttur sem veruleg áhrif hefur til þess að takmarka innkomu á markaðinn er skiptikostnaður neytenda. Skiptikostnaður felur einnig í sér hindrun gegn stækkun fjármálafyrirtækja. Þessi kostnaður er margvíslegur. Neytandinn þarf t.a.m. að verja tíma í að bera saman kjör viðskiptabanka síns og keppinauta hans. Þá þarf að opna nýja reikninga og eftir atvikum loka þeim gömlu. Allt kostar þetta neytandann tíma og fyrirhöfn. Í vissum tilvikum er það gert að skilyrði við stærri lánveitingar að viðkomandi viðskiptavinur hafi öll sín bankaviðskipti á sama stað. Nær þessi skilyrðing jafnvel til viðbótarlífeyrissparnaðar. Felur þetta í sér nokkurn viðskiptakostnað en jafnframt sjálfstæða hindrun fyrir því að viðskiptavinir skipti um viðskiptabanka þar sem hver viðskiptabanki ætti að öðru jöfnu að hafa betri upplýsingar um greiðsluhæfi sinna viðskiptavina en aðrir. Þeir búa því yfir því hagræði sem felst í betri upplýsingum um viðskiptavini þegar kemur að því að gera viðkomandi verðtilboð. Stimpilgjald í lánaviðskiptum er tvímælalaust til þess fallið að takmarka hreyfanleika viðskiptavina milli banka og sparisjóða og getur jafnvel verið þess valdandi að einstaklingar færi viðskipti sín ekki til nýs þjónustuaðila. Uppgreiðslugjald lána ætti jafnframt að hafa hamlandi áhrif á hreyfanleika. Af hálfu OECD hefur komið fram að líklega sé frekar kostnaðarsamt fyrir einstaklinga og smærri fyrirtæki að færa bankaviðskipti sín frá einu fyrirtæki til annars.⁶¹

Samkeppniseftirlitið hvetur til þess að gripið verði til aðgerða sem auðvelda neytendum að skipta um viðskiptabanka. Lagt er til að stimpilgjald verði afnumið og tekin verði til endurskoðunar núverandi útfærsla varðandi uppgreiðslugjald með það að markmiði að áhrif á hreyfanleika viðskiptavina verði minni en nú er.⁶² Takmörkun á samtvinnun þjónustu hjá bönkunum eykur gagnsæi og er það önnur leið til þess að örva hreyfanleika viðskiptavina á milli banka. Einnig gæti heimasíða þar sem viðskiptavinir geta borið saman þjónustu og verð fjármálafyrirtækja verið til bóta en þó þyrfti að kanna hvort slík miðlun upplýsinga gæti dregið úr verðsamkeppni fjármálafyrirtækja.

1.3 Aðrar aðgangshindranir

Í skýrslu OECD frá árinu 2006 er fjallað nokkuð um aðgangshindranir að bankamarkaði. Í nokkrum töflum eru teknar saman niðurstöður um aðgangshindranir að mörkuðum. Markaður sem hlýtur einkunnina 0 er án

⁶¹ Sjá t.a.m. skýrslu OECD. DAF/COMP(2006)33, m.a. bls. 8 í samantekt og ítarlegar í skýrslunni. Einnig má vísa til síðu 9 í samantekt DAF/CLP(2000)17 og ítarlegri umfjöllunar sem má finna síðar í skýrslunni.

⁶² Hafa má í huga að með lögum nr. 132/2008 var stimpilgjald tímabundið fellt niður við tilteknar aðstæður. Er þetta liður í viðbrögðum við efnahagsástandinu.



hindrana en markaður sem hlýtur einkunnina 1 er alveg lokaður. Fær Ísland eftirfarandi einkunnir:

	Einkunn
Hindranir vegna lagaumgjörðar	0,8
Hindranir fyrir erlenda aðila	0,45
Takmarkanir á svigrúmi	0,35

Er Ísland í þessari könnun rétt fyrir ofan meðallag hvað heildareinkunn varðar. Lagalegar aðgangshindranir mælast miklar í öllum ríkjum sem könnuð eru en sé litið til aðgangshindrana gagnvart erlendum aðilum er Ísland á meðal þeirra ríkja sem mestar aðgangshindranir hefur.⁶³ Frá því að OECD skýrslan var gerð hafa meðal annars verið sett ný lög um verðbréfavíðskipti nr. 108/2007 auk þess sem lögum um fjármálafyrirtæki var meðal annars breytt með lögum nr. 111/2007 um breytingar á lagaákvæðum um fjármálafyrirtæki o.fl. Hafa þessar lagabreytingar haft einhverjar breytingar í för með sér á markaðsaðgangi.

Hindranir sem tengjast eftirliti

Atburðir síðustu mánaða sýna með óyggjandi hætti nauðsyn á traustu eftirliti með fjármálastofnunum. Fyrir liggur að á alþjóðlegum vettvangi og hér innanlands verður farið gaumgæfilega yfir reynsluna af yfirstandandi fjármálakreppu og verður að telja líklegt að í ýmsum veigamiklum atriðum verði settar strangari reglur og eftirlit hert til muna.

Þessum eðlilegu viðbrögðum við efnahagskreppunni fylgir sú hætta að hertum reglum og eftirliti fylgi auknar aðgangshindranir. Til stuðnings þessu má nefna að allmörg minni fjármálafyrirtæki hafa í viðtölum við Samkeppniseftirlitið bent á að núgildandi reglur á fjármálamarkaði hamli í mörgum tilvikum stofnun og starfsemi minni fjármálafyrirtækja.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er mikilvægt að huga að þessum sjónarmiðum við reglusetningu og eftirlit á fjármálamarkaði. Mikilvægt er að ítarlegar og viðeigandi reglur séu settar kerfismikilvægum fjármálafyrirtækjum og að þeim reglum sé fylgt fast eftir. Huga verður hins vegar að því að reglusetning og eftirlit með smærri fyrirtækjum sem hyggjast eða eru að hefja starfsemi taki mið af raunverulegum áhættum í rekstri þeirra og að þeim séu ekki settar skorður sem hindra starfsemi þeirra að óþörfu, samkeppni og þar með hagsmunum neytenda til tjóns.

Útibúanet

Þrátt fyrir þær breytingar sem orðið hafi á íslenskum fjármálamarkaði hvort sem litið er til síðastliðins áratugar eða undanfarinna vikna er staðan enn sú að Glitnir, Kaupþing og Landsbanki Íslands eru enn langsamlega umsvifamestu viðskiptabankarnir á Íslandi með útibúanet sem teygir anga sína um allt land. Það er mat Samkeppniseftirlitsins að öflugt útibúanet sé nauðsynlegt þeim sem ætla að hasla sér völl í viðskiptabankaþjónustu á Íslandi. Mikilvægi útibúa skapar

⁶³ Sjá DAF/COMP(2006)33 bls. 19.



mögulegum keppinautum aðgangshindrun. Samkeppniseftirlitið fær ekki séð að mögulegt sé að ná verulegri markaðshlutdeild í alhliða viðskiptabankastarfsemi án þess að koma á fót víðtæku útibúaneti.

Stuðningsvörur

Bankaþjónusta á netinu, í gegnum síma til þjónustuvera og í bankaútibúum er að mati Samkeppniseftirlitsins stuðningsvara. Hvert form framangreindra þjónustu styður við hin þar sem neytendur vilja hafa val um hvernig þeir stundi bankaviðskipti sín. Þar sem þessar þjónustutegundir styðja hver við aðra mynda þær jafnframt aðgangshindrun. Í stað þess að auðvelda inngöngu nýrra fyrirtækja, t.a.m. með stofnun banka sem aðeins rekur símaþjónustuver eða banka sem starfar einvörðungu á netinu, má segja að hin nýja tækni hefti aðgang nýrra aðila.

Stærðar- og breiddarhagkvæmni

Það getur haft í för með sér nokkurn óafturkræfan kostnað að koma á fót neti útibúa ásamt net- og símaþjónustu. Telja má víst að töluverð stærðarhagkvæmni sé í viðskiptabankaþjónustu. Það veldur nýjum fyrirtækjum erfiðleikum við að hasla sér völl á markaðnum og þar með dregur það verulega úr aðgengi að honum. Fyrir utan stærðarhagkvæmnina er breiddarhagkvæmni fyrir hendi í bankaþjónustu. Með því að starfa á fleiri mörkuðum en einum má dreifa áhættu og fá betri nýtingu fjármuna og starfsfólks. Þeir bankar sem fyrir eru á markaðnum njóta þess þannig að hafa haslað sér völl á mörgum sviðum.

Persónuleg samskipti

Ætla verður að fyrir marga viðskiptavinum banka skipti persónuleg samskipti verulegu máli. Með slíku sambandi getur bankinn jafnframt fylgst betur með viðskiptavininum og metið greiðsluhæfi hans og stöðu auk þess sem viðskiptavinurinn fær betri þjónustu vegna þekkingar þjónustufulltrúans á höfum hans. Þessi persónulegu samskipti eru viðkvæm og geta dregið verulega úr hreyfanleika viðskiptavina og virka þannig sem aðgangshindrun.

1.4 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins

Eftir síðustu hræringar á íslenskum fjármálamarkaði og í tengslum við enduruppbyggingu hans gefst nú tækifæri til þess að útrýma ýmsum aðgangshindrunum og hindrunum sem draga úr stækkunarmöguleikum. Í ljósi framangreinds leggur Samkeppniseftirlitið til að gripið verði til eftirfarandi aðgerða til að draga úr samkeppnishindrunum á fjármálamarkaðnum:

- Tryggja þarf aðgang nýrra aðila að mikilvægum grunnkerfum Reiknistofu bankanna, þ.e. miðlægum sameiginlegum tölvu- og uppgjörskerfum banka og sparisjóða í Reiknistofunni.
- Tryggja þarf aðgang nýrra aðila að greiðslumiðlunar- og greiðslujöfnunarkerfum hjá Fjölgreiðslumiðun.
- Aðilar á fjármálamarkaði mega ekki beita ómálaefnalegum skilyrðum, t.d. verðlagningu og/eða tæknilegum skilyrðum, sem jafna má við aðgangshindrun.



- Aðskilja þarf hlutverk banka og sparisjóða sem eigenda og stjórnenda greiðslujöfnunar- og greiðslumiðlunarkerfa annars vegar og sem notenda þeirra hins vegar.
- Draga úr samtvinnuðu eignarhaldi banka og sparisjóða á greiðslukortafyrirtækjum.
- Reglusetning og eftirlit með smærri fyrirtækjum sem hyggjast eða eru að hefja starfsemi taki mið af raunverulegum áhættum í rekstri þeirra og að þeim séu ekki settar skorður sem hindra starfsemi þeirra að óþörfu.
- Auðvelda þarf neytendum að bera saman mismunandi þjónustu og verð hjá fjármálafyrirtækjum.
- Auðvelda þarf neytendum að skipta um banka eða sparisjóð t.d. með auknu gagnsæi og takmörkun á samvinnun.
- Afnema stimpilgjald og endurskoða útfærslu á uppgreiðslugjaldi lána.

2. Vátryggingamarkaður

Almennt hefur vátryggingarmarkaður verið skilgreindur sem markaður fyrir skaðatryggingar, markaður fyrir líftryggingar og markaður fyrir endurtryggingar. Markaður fyrir skaðatryggingar skiptist síðan í marga undirmarkaði enda má telja að lítil sem engin staðgengd sé á milli mismunandi skaðatrygginga. Þau fyrirtæki sem starfa á markaði fyrir skaðatryggingar eru Sjóvá-Almennar hf., Vátryggingarfélag Íslands hf., Vörður tryggingar hf., Tryggingarmiðstöðin hf. og Allianz Ísland hf. Á markaði fyrir líftryggingar starfa félög sem eru nátengd framangreindum félögum sem og Allianz Ísland hf. og Kaupþing líftryggingar hf. Ekki verður séð að það sé sjálfstæður markaður fyrir endurtryggingar á Íslandi.

Staða fyrirtækja á markaði með skaðatryggingar miðað við markaðshlutdeild er sú að Sjóvá-Almennar og Vátryggingarfélag Íslands eru hvort um sig með 30-35% markaðshlutdeild. Tryggingarmiðstöðin er með 20-25% markaðshlutdeild og Vörður með 5-10% markaðshlutdeild. Ekki er vitað um hlutdeild Allianz á markaðnum. Á markaði fyrir líftryggingar er staða fyrirtækja miðað við markaðshlutdeild þannig að Líftryggingarfélag Íslands hf. er með 45-50% markaðshlutdeild en Sjóvá-Almennar líftryggingar hf. er með 30-35% markaðshlutdeild. Kaupþing líftryggingar hf. eru með 15-20% markaðshlutdeild og Líftryggingarmiðstöðin er með 0-5% markaðshlutdeild. Vörður líftryggingar hf. hafa nýlega tekið til starfa og ekki eru fyrir hendi gögn til að staðreyna markaðshlutdeild þeirra. Einnig eru ekki fyrir hendi gögn til að staðreyna markaðshlutdeild Allianz. Að mati Samkeppniseftirlitsins er markaðshlutdeild þeirra ekki til þess fallin að breyta verulega framangreindum tölum.

Verður nú vikið að helstu aðgangshindrunum og hindrunum á stækkun á vátryggingamarkaðnum.

2.1 Misheppnuð eða erfið innkoma

Fyrsta vísbendingin um það að litlar aðgangshindranir séu á markaði er að nýjir eða starfandi keppinautar ættu með aðgerðum sínum að geta aukið markaðshlutdeild sína og þar með draga úr styrk annarra. Það hefur ekki verið raunin með íslenskan vátryggingamarkað.



Þannig má nefna að Vátryggingamiðlunin Alþjóðleg miðlun hf. eða FÍB trygging hóf sölumiðlun ökutækjategygginga fyrir FÍB félagi til IBEX hjá Lloyd's í London síðla árs 1996. Hætt var þeirri sölumiðlun árið 2000. Aðeins eitt erlent félag rekur umboð á Íslandi en það er þýska félagið Allianz. Ekki fæst séð að sú innkoma hafi haft teljandi áhrif á markaðshlutdeild annarra vátryggingafyrirtækja. Einnig ber að nefna áætlanir Varðar hf. um meiri umsvif. Félagið á sér langa sögu en rætur félagsins liggja allt til ársins 1926 við stofnun Vélbátasamtryggingar Eyjafjarðar sem síðar varð Vörður vátryggingafélag. Árið 2005 eignaðist Vátryggingafélag Íslands ráðandi hlut í Íslandstryggingu og kjölfarið sameinaðist Vörður við Íslandstryggingu hf. Fékk sameinað fyrirtæki nafnið Vörður Íslandstrygging hf. Með ákvörðun samkeppnisráðs nr. 14/2005 *Kaup Vátryggingafélags Íslands hf. á Íslandstryggingu hf. og samruni Íslandstryggingar hf. og Varðar vátryggingafélags hf.* var samrunanum sett skilyrði m.a. um stjórnunar- og rekstrarlegan aðskilnað. Árið 2006 var Verði Íslandstryggingu þungt í skauti og var hallarekstur á vátryggingarstarfsemi.⁶⁴ Á því ári eignaðist Exista meirihluta í félaginu og var því um samruna að ræða í skilningi samkeppnislaga sem Samkeppniseftirlitið taldi ekki ástæðu til afskipta af, sbr. ákvörðun nr. 38/2006 *Samruni Exista ehf. og VÍS eignarhaldsfélags hf.* Aftur á móti sameinuðust félögin ekki í félagaréttarlegum skilningi og var hlutur Exista seldur til annars félags. Standa nú fjármálafyrirtækin Byr sparisjóður og Landsbanki Íslands að baki Verði. Eins og sést hér að framan þá hefur Vörður ekki enn náð mikilli markaðshlutdeild á markaði.

Einnig má benda á að í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 17/2004 *Rannsókn á samkeppnishindrandi samstarfi á íslenska vátryggingarmarkaðnum* var upplýst um viðamikilið samkeppnishamlandi samstarf vátryggingafélaga á Íslandi. Í því máli var m.a. talið að Samband íslenskra tryggingafélaga hefði beitt sér, með endurteknum athugasemdum til opinberra eftirlitsaðila, í þeim tilgangi að hefta samkeppni vegna innkomu nýs keppinautar og með því farið gegn samkeppnislögum. Voru fyrirmæli sett sem ætlað var að vinna gegn slíku samkeppnishamlandi samstarfi tryggingarfélaga.

Framangreindar innkomur nýrra fyrirtækja sem og áætlana um meiri umsvif hafa ekki náð miklum árangri á íslenskum markaði. Reynslan sýnir að ný fyrirtæki á vátryggingarmarkaði mæta mótstöðu sem auka á erfiðleika við innkomu og stækkun. Gefur það m.a. til kynna að á viðkomandi markaði séu aðgangshindranir sem og hindranir á stækkun.

2.2 Lagareglur sem takmarka svigrúm neytenda og samkeppni

Í lögum nr. 30/2004 um vátryggingasamninga er fjallað um skilyrði við uppsögn á skaðatryggingu. Í ákvæði 14. gr. laganna segir að vilji vátryggingartaki segja upp vátryggingarsamningi þegar komið er að endurnýjun hans að þá verði hann að tilkynna félaginu um það innan mánaðar frá því að fyrirtækið sendi honum venjulega tilkynningu um gjalddaga trygginganna. Um er ræða umtalsverða hindrun við því að skipta um tryggingafélag og dregur verulega úr svigrúmi neytenda við slíkan gjörning. Sérstaklega er það gagnrýnisvert að neytandi þurfi

⁶⁴ Sjá hér www.vordur.is.



sjálfur að segja upp váttryggingasamningi innan ákveðins tímabils en að öðrum kosti gildir samningurinn. Slík skylda á neytanda og tímabilið sem hann hefur til að segja upp samningi gerir það að verkum að það dregur úr frumkvæði neytanda sem og setur váttryggingafyrirtækið í þægilega stöðu. Eins og rökstutt verður er skiptikostnaður neytenda töluverður á váttryggingamarkaði. Í því ljósi verður að telja að skiptikostnaður neytanda ásamt framangreindri hindrun við skipti á váttryggingafélagi sé veruleg aðgangshindrun á markaði. Ekki fæst séð með góðu móti að fyrrgreint lagaákvæði sé nauðsynlegt til þess að ná fram því meginmarkmiði lagasetningarinnar að auka neytendavernd. Þvert á móti má telja þetta ákvæði til þess fallið að draga úr neytendavernd með því að skapa aðgangshindranir á markaði og þar með draga úr virkri samkeppni á markaði.

Samkeppniseftirlitið telur að breyta eigi framangreindu ákvæði í váttryggingalögum þannig það kveði á um að váttryggingataki geti hvenær sem er sagt upp samningi sínum. Með því móti aukast líkur á því að neytendur skipti um tryggingarfélög. Þannig verður innkoma nýs fyrirtækis líklegri sem og smærri váttryggingafyrirtæki hafa meira svigrúm til markaðsaðgerða og afla nýrra viðskiptavina.

2.3 Möguleg sameiginleg markaðsráðandi staða

Hugtakið sameiginleg markaðsráðandi staða byggir á þeirri hagfræðikenningu að við vissa markaðsuppbyggingu sé það skynsamlegasta hegðun keppinauta að taka gagnkvæmt tillit til hvers annars í stað þess að keppa. Á váttryggingamarkaði á Íslandi starfa í meginatriðum þrjú stór fyrirtæki og einn smærri keppinautur. Telja má að fyrir liggja vísbendingar um að Váttryggingafélag Íslands, Sjóvá-
Almennar og Tryggingamiðstöðin séu í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu.

Váttryggingamarkaður á Íslandi er að mati Samkeppniseftirlitsins gagnsær markaður. Þannig er ekki erfitt fyrir fyrirtækin að fylgjast með verði og skilmálum hvers annars. Varan og þjónustan sem fyrirtækin bjóða upp á er töluvert einsleit. Markaðshlutdeild fyrirtækjanna er áþekkt. Markaðurinn einkennist af því að vera mettaður, þ.e. vöxtur í eftirspurn er hægur og lítið svigrúm fyrir byltingarkenndar nýjungar. Einnig einkennist markaðurinn af miklum fjölda viðskiptavina og að ekki er fyrir hendi kaupendastyrkur. Eins og að framan greinir eru aðgangshindranir að markaðnum sem gerir það að verkum að líkur eru á því að nýir eða smærri keppinautar ná ekki að ógna samhæfingunni. Reynslan sýnir einnig að verðsamkeppni milli þessara fyrirtækja er ekki virk eins og á eðlilegum samkeppnismarkaði. Framangreind atriði eru öll vísbendingar um að sameiginleg markaðsráðandi staða sé fyrir hendi.

Að mati Samkeppniseftirlitsins getur hugsanleg sameiginleg markaðsráðandi staða framangreindra váttryggingafyrirtækja gert það að verkum að aðgerðir þeirra til að bregðast við samkeppni nýrra eða smærri keppinauta geta farið í bága við samkeppnislög. Í þessu sambandi vill Samkeppniseftirlitið beina því til váttryggingafyrirtækjanna að þeim ber að stunda eðlilega samkeppni en ekki skipulagðar sértækar markaðsaðgerðir gagnvart nýjum eða smærri keppinautum. Þannig ber þeim að taka sjálfstæðar ákvarðanir um verð og þjónustu miðað við



kostnaðarlegar forsendur hvers og eins fyrirtækis. Með því móti haldast í hendur hagsmunir fyrirtækja og neytenda.

2.4 Óheppileg seta allra fulltrúa váttryggingafyrirtækja í stjórn Alþjóðlegar bifreiðatryggingar á Íslandi sf.

Samkvæmt umferðalögum nr. 50/1987 og tveimur reglugerðum⁶⁵ er ljóst að þeim váttryggingafélögum sem bjóða ökutækjatryggingar samkvæmt umferðarlögum á Íslandi ber skylda til að vera aðili að Alþjóðlegum bifreiðatryggingum á Íslandi sf. (ABÍ). Stjórn ABÍ skipa síðan fulltrúar frá fjórum váttryggingafélögum á Íslandi, þ.e. einn frá Váttryggingafélagi Íslands, einn frá Sjóvá-Almennar, einn frá Tryggingarmiðstöðinni og einn frá Verði.

Ein af grundvallarreglum samkeppnislaga er bann við samvinnu og samráði keppinauta. Reynslan sýnir að vettvangur fyrir ólöglegt samráð eða samvinnu keppinauta er oft á tíðum fundir þar sem fulltrúar hittast vegna sameiginlegra hagsmuna fyrirtækjanna. Slíkur vettvangur er sérstaklega óæskilegur á fákeppnismörkuðum.

Samkeppniseftirlitið heldur því ekki fram að lög hafi verið brotin á vettvangi ABÍ og ljóst er að lög kveða á um þetta fyrirkomulag. Hins vegar er það er mjög æskilegt að komið sé í veg fyrir slíkan samstarfsvettvang keppinauta og hefur það fyrirbyggjandi áhrif og stuðlar að aukni sjálfstæði á mikilvægum fákeppnismarkaði. Telja má að enn ríkari skylda hvíli á opinberum aðilum að stuðla ekki að slíku fyrirkomulagi.

Samkeppniseftirlitið telur því að aðskilja eigi með öllu stjórnunarleg tengsl framangreindra félaga og ABÍ. Þannig telur Samkeppniseftirlitið að gera þurfi breytingar á lagaumhverfi ABÍ þannig að fulltrúum váttryggingafélaga sem aðild eiga að ABÍ sé óheimilt að sitja í stjórn þessa félags og að óháður aðili sjái um stjórn þess.

2.5 Samkeppnishömlur við uppsögn váttryggingasamninga

Við uppsögn váttryggingasamninga fær váttryggingafyrirtæki óhjákvæmilega í hendur upplýsingar um hvaða einstaklingur eða lögaðili sé að segja upp viðkomandi samningi. Með þessu fyrirkomulagi gefst váttryggingafyrirtæki, sem fær uppsögn, tækifæri til að beita sértækum markaðsaðgerðum sem bitnað geta á öðru váttryggingafyrirtæki vegna þessa einstaklings eða lögaðila. Samkeppniseftirlitinu hafa borist ábendingar þess efnis að váttryggingafélög á Íslandi hafi beitt slíkum aðgerðum. Ljóst er að váttryggingafyrirtæki geta mögulega boðið betri kjör í einstökum tilvikum, t.d. vegna þess að váttryggingafyrirtækið sem umræddur tryggingataki hafði viðskipti við hefur meiri upplýsingar um tjónareynslu og greiðslusögu. Þótt vissulega geti framangreindir þættir verið til hagsbóta fyrir neytendur og lögaðila þá getur þetta einnig skapað samkeppnishindranir og verið skaðlegir fyrir samkeppni til lengri tíma. Sérstaklega getur þetta verið skaðlegt ef sértækar aðgerðir beinast eingöngu og

⁶⁵ Reglugerð nr. 267/1993 um notkun erlendra ökutækja og reglugerð nr. 424/2008 um lögmæltar ökutækjatryggingar.



reglulega að nýjum eða smærri fyrirtækjum. Þannig getur framangreind háttsemi verið aðgangshindrun að markaði. Einnig getur hún verið hindrun gegn stækkun fyrirtækja ef váttryggingafyrirtæki eru með sérstakar aðgerðir þegar nýtt fyrirtæki er komið á markað og hefur markaðssókn sína.

Einnig hefur Samkeppniseftirlitinu verið bent á að þegar nýtt fyrirtæki kemur inn á markað þá vari stærri váttryggingafélögin (VÍS, Sjóvá og TM) neytendur við því að skipta yfir til nýs keppinautar en láta slíkt ógert þegar skipt er yfir til annars stórs váttryggingafélags. Þannig sýnist Samkeppniseftirlitinu sem að stærri váttryggingafélögin séu meira tilbúin til þess að missa viðskiptavinum sína til hvors annars en síður til nýrra fyrirtækja á markaði. Þess háttar markaðsaðgerðir eru afar óheppilegar og til þess fallnar að draga úr innkomu nýrra fyrirtækja á markaði sem og geta verið hindrun á stækkun.

Samkeppniseftirlitið beinir því til váttryggingafyrirtækja á Íslandi í þessu sambandi að þeim ber að stunda eðlilega samkeppni en ekki skipulagðar sértækar markaðsaðgerðir gagnvart nýjum eða smærri keppinautum. Að mati Samkeppniseftirlitsins er það ekki eðlileg samkeppni af hálfu fyrirtækja að vara neytendur við því að færa sig yfir til nýrri eða smærri keppinauta frekar en stærri keppinauta.

2.6 Samtvinnun váttrygginga og bankaviðskipta

Samtvinnun viðskipta við váttryggingafyrirtæki og banka getur verið veruleg aðgangshindrun á markað. Einnig má telja þetta geta verið hindrun gegn stækkun fyrirtækja. Um er að ræða þá tilhögun að ef neytandi stundar viðskipti við tiltekinn banka og tryggingarfélag þá fær viðkomandi meiri afslátt. Slíkt fyrirkomulag hefur verið hjá Kaupþingi og Váttryggingafélagi Ísland í viðskiptaleið sem heitir Vöxtur annars vegar og hins vegar hjá Glitni og Sjóvá-Almennum í viðskiptaleið sem nefnist Stofn. Slík samtvinnun kann að gera innkomu fyrirtækis á markað erfiða og ólíklega þar sem það getur ekki boðið svipuð afsláttakjör í tengslum við aðra óskylda viðskiptastarfsemi. Þar sem viðskiptabankar á Íslandi eru komnir í eigu ríkisins er æskilegt að þessi samtvinnun verði afnumin og innkoma nýrra keppinauta þar með gerð auðveldari og möguleikar tryggingafélaga, sem ekki eru í samstarfi við banka, til stækkunar verða meiri.

Að mati Samkeppniseftirlitsins geta rök staðið til þess að slík samtvinnun viðskipta verði bönnuð með ákvæði í váttryggingalögum. Með því móti væri með skýrum hætti komið í veg fyrir slíka mögulega samkeppnishindrun. Óháð þessu telur Samkeppniseftirlitið að váttryggingafyrirtæki á Íslandi í ljósi nýrra aðstæðna á fjármálamörkuðum ættu að láta af þeirri samtvinnun sem að framan er getið. Með því móti stuðla þau að eðlilegri og virkri samkeppni á váttryggingamarkaði.

2.7 Samtvinnun viðskipta innan váttryggingafyrirtækja

Eins og áður segir getur samtvinnun viðskipta verið aðgangshindrun. Stærri váttryggingafyrirtæki á Íslandi samvinna viðskipti sín varðandi ólíkar tegundir trygginga. Um er að ræða mjög algengt fyrirkomulag hjá tryggingafélögum á Íslandi. Í því felst að ef neytandi kaupir fleiri tryggingar hjá sama



tryggingarfyrirtæki þá fær hann betri afsláttarkjör. Þetta gerir það að verkum að innkoma tryggingafélaga sem vilja bjóða einungis upp á sérstakar tegundir af tryggingum er erfiðari en ella.

Að mati Samkeppniseftirlitsins ættu váttryggingarfyrirtæki á Íslandi í ljósi nýrra aðstæðna á fjármálamörkuðum að taka framangreinda samtvinnun til endurskoðunar. Þannig gætu þau fremur beitt sér fyrir því að verðlagning einstakra trygginga væri gagnsærri og einfaldari fyrir neytendur. Fyrst og fremst ættu þau að leggja áherslu á að ákvarðanir um iðgjöld byggist á kostnaðarlegum forsendum váttryggingarfyrirtækisins sjálfs en ekki fjölda tegunda trygginga sem hver og einn neytandi fær hjá viðkomandi váttryggingarfyrirtæki. Með því móti stuðla þau að eðlilegri og virkri samkeppni á váttryggingamarkaði.

2.8 Skiptikostnaður neytanda takmarkar samkeppni

Þáttur sem hefur veruleg áhrif til þess að takmarka innkomu á váttryggingarmarkað er skiptikostnaður neytenda. Þessi kostnaður er margvíslegur. Neytandinn þarf m.a. að verja tíma í að bera sama kjör váttryggingarfyrirtækis síns og keppinauta þess. Þá þarf að segja upp tryggingum og ákveða nýjar tryggingar. Allt kostar þetta neytandann tíma og fyrirhöfn.

Samkeppniseftirlitið telur að með því að ákvæði um að uppsögn á váttryggingum verði að berast á ákveðnu tímabili yrði fellt úr gildi, banni við samtvinnun váttryggingaviðskipta og bankaviðskipta og að váttryggingarfyrirtæki tækju til endurskoðunar samtvinnun einstakra váttrygginga innan sinna raða þá myndi skiptikostnaður neytenda lækka verulega. Með því móti mætti virkja neytendur til þess að endurskoða váttryggingaviðskipti sín og þar með efla virka samkeppni á váttryggingamarkaði.

2.9 Áhrif orðspors

Tryggingar eru mikilvægar öllum neytendum. Þeir verða að geta treyst því að tjón þeirra verði bætt ef billinn eyðileggst, húsið brennur eða fjölskyldumeðlimur verður fyrir slysi. Af þeim sökum skiptir orðspor tryggingarfyrirtækis miklu máli. Ímynd tryggingarfyrirtækja um að þau hafi yfir að ráða slíkum fjárhagslegum styrk að geta greitt bætur þegar við á skiptir verulegu máli. Váttryggingafélag Íslands, Sjóvá-Almennar og Tryggingamiðstöðin eru stór fyrirtæki með langa sögu á bak við sig. Telja verður að orðspor þessa þriggja stærstu tryggingarfyrirtækja á Íslandi hafi verið gott í huga hins almenna neytenda. Einnig hafa eigendur framangreindra fyrirtækja á undanförunum misserum verið stórfyrirtæki með mikinn fjárhagslegan styrk þótt það kunní að einhverju leyti að hafa breyst nýverið. Það skiptir þó ekki öllu máli því að framangreind þrjú fyrirtæki hafa slíkt orðspor á Íslandi að það felur í sér aðgangshindrun á viðkomandi markað. Með þessu er vitaskuld ekki verið að gefa til kynna að minni tryggingafélög hér á landi séu ótraust en framangreind ímynd stærri félaganna getur hamlað vexti minni keppinauta.

Samkeppniseftirlitið telur að þessi aðgangshindrun sé af þeim toga að lítið sé að hægt að gera til að koma í veg fyrir þá röskun á samkeppni sem það hefur í för



með sér. En ítreka ber að framangreindar tillögur um lausnir á aðgangshindrunum á váttryggingamarkaði gætu aukið líkur á því að orðspor smærri váttryggingafyrirtækja myndi aukast og þar með draga úr þeim áhrifum sem orðspor rótgróinna váttryggingafyrirtækja hefur hér á Íslandi.

2.10 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins

Í ljósi framangreinds leggur Samkeppniseftirlitið til að gripið verði til eftirfarandi aðgerða til að draga úr samkeppnishindrunum á váttryggingamarkaði:

- Að breytt verði ákvæði í váttryggingalögum þannig að váttryggingataki geti hvenær sem er sagt upp samningi sínum við váttryggingafélag.
- Að váttryggingafyrirtæki ihugi sjálfstætt hvort þau séu í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu og endurskoði markaðsaðgerðir sínar í því ljósi.
- Að lagaumhverfi ABÍ verði breytt þannig að fulltrúum váttryggingafélaga verði óheimilt að eiga fulltrúa í stjórn ABÍ.
- Að váttryggingafyrirtæki vari ekki neytendur við því að skipta yfir til nýrri eða smærri keppinauta í tengslum við uppsögn neytanda.
- Að hætt verði samvinnum váttryggingaviðskipta við önnur fjármálaviðskipti.
- Að váttryggingafyrirtæki dragi úr eða hætti samvinnun einstakra váttrygginga innan síns fyrirtækis.

3. **Matvörumarkaður**

Matvörumarkaðurinn hefur verið skilgreindur sem sala á dagvöru í matvöruverslunum, þ.e. vörum sem uppfylla daglegar neysluþarfir neytenda, s.s. matar-, drykkjar-, hreinlætis- og snyrtivörur.⁶⁶ Hefur þessi markaður verið aðgreindur frá sölu matvöruverslana á sérvöru, s.s. fatnaði og búsaðhöldum. Matvöruverslunum má skipta í flokka eftir sérhæfingu, t.a.m. eftir því hvernig verðlagi, vöruúrvali og afgreiðslutíma er háttað. Þannig hafa þróast verslanakeðjur sem, eftir atvikum, lúta sama eignarhaldi og eru með sömu áherslur hvað framangreinda þætti varðar. Verslanakeðjur má flokka í stórmarkaði, lágvöruverðsverslanir, klukkubúðir og aðrar minni verslanir. Þrjár verslanakeðjur ráða langstærstum hluta matvörumarkaðarins, Hagar hf., Kaupás hf. og Samkaup hf.

Hagar eru að mestu í eigu Baugs Group hf. Fyrirtækið rekur um 80 smásöluverslanir hér á landi aðallega með dagvörur og fatnað. Verslanakeðjur Haga á sviði dagvöru eru þrjár, Bónus, Hagkaup og 10-11. Bónus leggur áherslu á lágt verðlag, vöruúrval er takmarkað og opnunartími tiltölulega skammur. Hagkaup býður meiri þjónustu, vöruúrval er meira (þ.m.t. úrval sérvöru) auk þess sem búðir eru opnar lengi. 10-11 eru svokallaðar þægindaverslanir eða klukkubúðir, þ.e. litlar verslanir með langan opnunartíma (jafnvel allan sólarhringinn). Fyrirtækið Kaupás hefur frá árinu 2003 verið í eigu Norvikur hf.

⁶⁶ Sjá t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 18/1999 *Yfirtaka Baugs hf. á Vöruveltunni hf.* og skýrslu Samkeppnisstofnunar, *Matvörumarkaðurinn – Verðlagsþróun í smásölu 1996 til 2000* og ákvörðun samkeppnisráðs nr. 38/2002 *Samningur Baugs Group hf. og Eignarhaldsfélagsins Fengs hf. um stofnun á félagi um rekstur Ávaxtahússins ehf. og Banana ehf.*



sem einnig á m.a. BYKO hf., ELKÓ hf., Intersport ehf. og Húsgagnahöllina ehf. Kaupás rekur fjórar matvörukeðjur, Krónuna, Nóatún, 11-11 og Kjarval. Í verslunum Krónunnar er áhersla á lágt verðlag og í verslunum Nóatúns hátt þjónustustig og gæði. Verslanir 11-11 eru þægindaverslanir með áherslu m.a. á langan opnunartíma. Verslanir Kjarvals eru utan höfuðborgarsvæðisins og eru þær svipaðar 11-11 verslunum en þó sniðnar að þörfum íbúa minni bæjarfélaga. Samkaup (áður Kaupfélag Suðurnesja) hefur verið til í núverandi mynd frá árinu 1998. Árið 2001 sameinaðist félagið Matbæ ehf. og áður verslunarsviði Kaupfélags Eyfirðinga. Flestar verslanir Samkaupa eru á landsbyggðinni en félagið rekur fjórar verslanakeðjur, Samkaup úrval (stórmarkaðir), Samkaup strax (hverfaverslanir) og Nettó og Kaskó (lágvöruverðsverslanir). Aðrar matvöruverslanir eru m.a. Fjarðarkaup sem er stórmarkaður í Hafnarfirði, Sparverslun í Kópavogi, Verslun Einars Ólafssonar á Akranesi og Þín verslun sem er keðja fimm sjálfstæðra matvöruverslana, þar af tveggja á höfuðborgarsvæðinu (Melabúðin og Miðbúðin). Þá eru nokkur kaupfélög starfandi á landsbyggðinni (t.d. Kaupfélag Skagfirðinga og Kaupfélag Héraðsbúa) auk minni verslana en þessum búðum hefur þó fækkað hvað mest á undanförunum árum.

Samkvæmt upplýsingum sem aflað hefur verið til að meta hlutdeild fyrirtækja á matvörumarkaðnum er ljóst að Hagar og fyrirrennarar þess félags hafa stöðugt aukið hlutdeild sína á kostnað annarra keppinauta á markaðnum. Hlutdeild Haga á landinu öllu var um 50% árið 2006 (fyrstu sex mánuðir) en um 40% árið 2000. Hlutdeild Kaupáss árið 2006 var 22% og Samkaupa 15% og hefur hlutdeild hvorrar keðju minnkað um 1% frá árinu 2000. Hlutdeild annarra keppinauta hefur ýmist minnkað á þessu tímabili eða þeir hætt starfsemi. Í eldri ákvörðunum samkeppnisyfirvalda hefur verið komist að þeirri niðurstöðu að Baugur væri í markaðsráðandi stöðu á höfuðborgarsvæðinu. Að mati Samkeppniseftirlitsins virðist fátt benda til þess að markaðshlutdeild Baugs (nú Haga) hafi breyst verulega en það atriði er nú til rannsóknar hjá Samkeppniseftirlitinu.

Í fljótu bragði má ætla að aðgangshindranir að matvörumarkaðnum séu ekki miklar. Kostnaður við stofnun matvöruverslunar ætti að vera tiltölulega lágur auk þess sem breytilegur kostnaður (aðallega vörunotkun) er hlutfallslega hár og veltuhraði birgða mikill, a.m.k. hvað stóran hluta vöruframboðs varðar. Nánari athugun sýnir hins vegar að talsverðar aðgangshindranir séu að matvörumarkaðnum. Til marks um þessar hindranir er vert að benda á að á sl. 10-15 árum a.m.k. hafa engir nýir keppinautar náð að hasla sér þar völl og fyrir utan Haga hafa nær allir tapað hlutdeild. Nefna má tvö dæmi um fyrirtæki sem ætluðu sér innkomu á markaðinn en hrökkluðust þaðan. Annars vegar er um að ræða verslanakeðjuna Europris sem stofnuð var árið 1999. Fyrirtækið starfar ennþá en er nánast hætt viðskiptum með matvöru. Sparverslun var stofnuð árið 2000. Fyrirtækið rekur aðeins eina verslun í Kópavogi en ætlaði sér að fjölga búðum og mynda keðju matvöruverslana. Samkeppniseftirlitið telur að hindranir að matvörumarkaðnum stafi einkum af þeim yfirburðum sem Hagar hafa í samanburði við aðra keppinauta á markaðnum en auk þess hafa skipulagsskilmálar sveitarfélaga áhrif. Verður nú nánar vikið að þessu.



3.1 Skipulagsmál geta hamlað samkeppni

Ekki eru ákvæði í lögum eða reglugerðum sem hindra aðila í að opna matvöruverslun utan þess sem þeir þurfa að uppfylla almennar heilbrigðiskröfur og fá leyfi heilbrigðisnefndar, sbr. ákvæði laga nr. 93/1995 um matvæli. Skipulagsyfirlöð sveitarfélaga ráða þó miklu um það hverjir fá úthlutaðar lóðir fyrir verslunarrekstur.

Eins og umfjöllun hér að framan um samkeppni og skipulagsmál ber með sér er það mat Samkeppniseftirlitsins að veruleg þörf sé á því að samkeppnissjónarmið vegi þyngra í skipulagsáætlunum sveitarfélaga en áður hefur verið. Á það ekki síst við þegar um er að ræða úthlutun lóða fyrir matvöruverslanir. Samkvæmt upplýsingum eftirlitsins er fyrirkomulag við úthlutun lóða fyrir verslunarhúsnæði eða verslunarkjarna hjá stærri sveitarfélögum oft þannig að stórum lóðum eða svæðum er úthlutað í einu þar sem ekki einungis er gert ráð fyrir einni matvöruverslun heldur tilteknum fjölda annarra sérverslana, skrifstofuhúsnæðis og jafnvel íbúða. Möguleikar minni matvöruverslana að byggja og skipuleggja nýjar matvöruverslanir í hverfum sem eru í uppbyggingu séu því hverfandi nema þær taki að sér að byggja upp og selja jafnvel heilan verslunarkjarna eða húsnæði fyrir alls óskylda starfsemi. Þetta felur í sér verulega aðgangshindrun að mati minni keppinanta enda hafi þeir tæpast bolmagn til slíkra framkvæmda. Tekur Samkeppniseftirlitið undir það mat. Lóðum undir verslunarhúsnæði sé úthlutað til byggingavertaka sem reyni eðli málsins samkvæmt að fá sem hæst verð fyrir húsnæðið og oftast en ekki séu það stærri fasteignafélög eins og t.d. Landic Property (sjá nánari umfjöllun hér á eftir) sem hafa átt mesta möguleika í slíkri samkeppni. Einnig hefur verið bent á að jafnvel þó minni keppinantar hafi fengið úthlutaðar lóðir á grundvelli samkeppnissjónarmiða sé alls ekki tryggt að þeir byggji þar matvöruverslun og hefji starfsemi. Bæði lóðir sem og verslunarhúsnæði (fullbúið eða á byggingarstigi) geti verið seld stærri keppinantom og hugsanleg markmið sveitarfélaga um aukna samkeppni með því að engu gerð.

Rétt er að nefna nokkur dæmi og ábendingar sem Samkeppniseftirlitinu hafa borist þar sem kvartað hefur verið undan skipulagsskilmálum og fyrirkomulagi við lóðaúthlutun sveitarfélaga. Sýna þessi tilvik með skýrum hætti að við skipulag og úthlutun lóða fyrir matvöruverslanir hafa samkeppnissjónarmið tæpast verið viðhöfð og a.m.k. ekki náð fram að ganga nema að takmörkuðu leyti.

Um árabíl hafa verið kvaðir á lóðum sem úthlutað hefur verið í Grafarvogi í Reykjavík um að óheimilt sé að starfrækja á lóðunum hvers konar verslanir með matvöru, s.s. stórmarkaði, matvöruverslanir og söluturna. Voru kvaðirnar settar í lóðarsamninga til að styrkja Spöngina sem megin verslunarmiðstöð fyrir Grafarvoginn og koma þar með í veg fyrir rekstur matvöruverslana í öðrum athafnahverfum í nágrenninu. Óheimilt hefur því verið að opna nýjar matvöruverslanir í Grafarvogi nema í Spönginni eða á lóðum þar sem sérstaklega hafa verið fyrirhugaðar fyrir slíkar verslanir. Núna eru Hagar með tvær verslanir (Bónus og Hagkaup) í Spönginni auk tveggja klukkubúða (10-11) annars staðar í Grafarvöginum. Ekki eru aðrar matvöruverslanir í Grafarvogi utan þess að



Samkaup reka þar eina Nettóverslun.⁶⁷ Með öðrum orðum má segja að verslanir Haga hafi nánast verið allsráðandi í Grafarvogi um langt árabíl. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins eru sömu kvaðir á lóðum í Grafarholti. Þar er það hins vegar Kaupás sem rekur Nóatúnsverslun og 11-11 verslun. Ætla verður því að umræddir skipulagsskilmálar styrki bæði stöðu Haga og Kaupás í samkeppni við aðra minni keppinauta sem ekki hafa getað opnað aðrar verslanir í umræddum hverfum utan nefndrar Nettóverslunar. Þá þarf ekki að fjölyrða um þá hindrun sem umræddir skipulagsskilmálar hafa haft fyrir nýja keppinauta sem hugsanlega hefðu viljað koma inn á matvörumarkaðinn.

Samkaup hafa lýst því yfir að það félag vilji auka samkeppni í matvöruverslun á höfuðborgarsvæðinu en sem fyrr segir eru flestar verslanir félagsins á landsbyggðinni. Þó hlutdeild Samkaupa á landsvísu sé um 15% er hún verulega minni á höfuðborgarsvæðinu. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins hefur félagið margsinnis óskað eftir lóðum hjá Reykjavíkurborg en þó aldrei fengið úthlutun sem að mati félagsins er forsenda fyrir árangursríkri innkomu þar sem erfitt sé fyrir minni keppinauta að byggja upp verslunarkjarna eða keppa um nýbyggingar hjá byggingaraðilum.

Sú ábending hefur komið frá Samkaupum að því félagi hafi verið úthlutað lóð fyrir lágvöruverðsverslun (Nettó) í nýju hverfi á Völlum í Hafnarfirði árið 2006. Kvaðir voru á þeirri úthlutun þess efnis að jafnframt yrði byggt á lóðinni skrifstofuhúsnæði. Gengið var þó að þeim skilmálum af hálfu Samkaupa. Skömmu eftir þá úthlutun var Högum/Landic Property úthlutað lóð fyrir Bónusverslun skammt frá þar sem samkvæmt deiliskipulagi hafði ekki verið gert ráð fyrir matvöruverslun. Ekki voru kvaðir á þeirri lóð að byggt yrði fyrir aðra atvinnustarfsemi heldur einungis gert ráð fyrir einni Bónusverslun sem hefur nú verið byggð. Með þessu móti var keppinautum mismunað og styrk staða Haga/Bónusar á matvörumarkaðnum eflað. Er það mat Samkaupa að þessi ráðstöfun skipulagsyfirvalda í Hafnarfirði hafi að engu gert möguleika þess félags um opnun lágvöruverðsverslunar í umræddu hverfi.

Sú ábending hefur einnig komið frá Samkaupum að fyrirtækið hafi fengið úthlutaða lóð fyrir verslun á Akureyri. Þeirri úthlutun hafi fylgt sú kvöð að byggja jafnframt á lóðinni tiltekinn fjölda íbúða í fjölbylishúsi. Að mati Samkaupa sé það óraunhæft að ætla minni aðilum á matvörumarkaði sem einungis sérhæfi sig í rekstri matvöruverslana að taka á sig slíkar viðbótarskuldbindingar.

Þá hefur komið fram það sjónarmið að sum sveitarfélög hafi sérstakt frumkvæði að því að að tiltekna verslanir hefji hjá þeim starfsemi, t.d. Bónusverslanir Haga. Slíkar frumkvæðisaðgerðir geta haft í för með sér óeðlilega mismunun milli fyrirtækja og skapað alvarlegar samkeppnishömlur.

Samkvæmt framansögðu er ljóst að möguleikar minni keppinauta á matvörumarkaði til að byggja upp og koma í rekstur nýjum matvöruverslunum hafa verið háðir nokkrum takmörkunum. Hugsanlegt er að núverandi

⁶⁷ Var áður Nóatún í eigu Kaupáss.



efnahagsástand og rekstrarörðugleikar fyrirtækja geti dregið úr þessari hindrun, t.d. vegna þess að fyrirtæki skila lóðum eða verslunarhúsnæði losnar. Eftir sem áður er nauðsynlegt hér að horfa til lengri tíma og tryggja það að aðgerðir skipulagsfirvalda efla en takmarki ekki samkeppni.

Samkeppniseftirlitið telur þau samkeppnislegu vandamál sem hér hefur verið fjallað um á matvörumarkaðnum og rekja má til skipulagsskilmála sveitarfélaga megi að stórum hluta koma í veg fyrir ef sveitarfélög myndu framkvæma áður nefnt samkeppnismat samhliða skipulagningu á nýjum hverfum. Í slíku samkeppnismati þyrfti að meta stöðu núverandi matvöruverslana í nærliggjandi hverfum og/eða sveitarfélögum. Þannig væri nauðsynlegt að meta samþjöppun innan þessara svæða, fjölda verslana hvers keppinoutar og hlutdeild þeirra verslana sem hug hefðu á að opna matvöruverslun. Þær verslanir sem hefðu minnsta hlutdeild og fæstar verslanir á viðkomandi svæði eða væru af öðrum ástæðum líklegar til að efla virka samkeppni kæmu best út úr matinu. Nauðsynlegt er að tryggja að minni verslanir eigi möguleika á úthlutun lóða og því ekki gerðar kröfur um viðbótarskuldbindingar, s.s. byggingu húsnæðis fyrir óskyldan atvinnurekstur. Einnig er nauðsynlegt að tryggja að hætti sá aðili sem fær lóð úthlutað fyrir matvöruverslun við að byggja verslun eða reka hana verði forræði yfir lóðinni eða byggingu fært aftur til sveitarfélagsins sem ráðstafi henni á grundvelli nýs samkeppnismats. Eðlilegt er að niðurstaða samkeppnismatsins feli í sér að gert verði ráð fyrir að tiltekna lóðir verði fyrir matvöruverslanir, sbr. umfjöllun hér að framan um samkeppni og skipulagsmál. Á hinn bóginn er með öllu óeðlilegt að sérstakar kvaðir séu á öðrum lóðum um ókomna framtíð sem algerlega koma í veg fyrir opnun annarra matvöruverslana innan viðkomandi skipulagssvæðis. Samkeppniseftirlitið telur að með þessum hætti gætu sveitarfélög eflt virka samkeppni á matvörumarkaðnum.

3.2 Eignatengsl við fasteignafélög

Hagar hafa verið í sterkum eignatengslum við Landic Property hf. en það félag leigir út og rekur atvinnuhúsnæði fyrir fyrirtæki og er stærst á sínu sviði hér á landi. Hefur félagið yfir margvíslegum eignum að ráða, s.s. verslunarhúsnæði (þ.m.t. rýmum/einingum í verslunarmiðstöðvum), skrifstofuhúsnæði og iðnaðarhúsnæði.⁶⁸ Telja verður að Landic Property geti í krafti starfsemi sinnar átt auðveldara með að afla hentugra byggingalóða og fasteigna til verslunarreksturs en t.a.m. minni keppinoutar á matvörumarkaði. Aðgengi Haga að fýsilegum fasteignum fyrir verslanir ætti því að hafa verið greiðari en helstu keppinoutanna, s.s. Kaupáss og Samkaupa, sem ekki eru í eignatengslum við jafn öflug fasteignafélög. Nefna má að keppinoutar Haga hafa bent á að Landic Property hafi í mörgum tilvikum haft forgöngu um að leita til sveitarfélaga eftir lóðum undir verslanir Haga. Jafnvel hafi sveitarfélögin sjálf haft frumkvæði þar um þar sem þau leggi mikið kapp á að t.a.m. Bónusverslun sé opnuð nýjum hverfum, sbr. einnig hér að framan. Ljóst er að ef sveitarfélög fara að framangreindum tilmælum og framkvæma samkeppnismat þegar um er að ræða skipulagningu á nýjum hverfum og svæðum eru minni líkur á að fasteignafélög geti beitt sér í

⁶⁸ Sjá t.d. ákvörðum Samkeppniseftirlitsins nr. 45/2008 *Eignarhald Stoða hf. (áður FL Group) í Landic Property ehf. og Þyrpingu hf.*



Þágu tiltekinna keppinauta á matvörumarkaðimeð framangreindum hætti. Undirstrikar þetta að mati Samkeppniseftirlitsins mikilvægi samkeppnismats sveitarfélaga til að efla virka samkeppni.

Önnur fyrirtæki á matvörumarkaði eru einnig í tengslum við fasteignafélög. Áhyggjur hafa komið fram um að viðkvæmar viðskiptaupplýsingar sem fasteignafélög eins og Landic kunni að búa yfir (s.s. vegna þess að leiga er veltutengd) kunni að berast til keppinauta sem tengjast fasteignafélaginu. Þá geti það skekkst samkeppnisstöðu ef keppinautar ótengdir fasteignafélaginu þurfa að borga hlutfallslega hærra leigu en verslanir sem eru í slíkum tengslum.

3.3 Forskot Haga

Sem fyrr segir eru Hagar langstærsti aðilinn á matvörumarkaðnum. Fyrirtækið nýtur stærðarhagkvæmni í rekstri og innkaupum og hefur því notið lægra vöruverðs og betri þjónustu frá birgjum en ella. Þessi stærð veitir Högum aukinn kaupendastyrk sem endurspeglast í betri kjörum hjá birgjum en aðrir keppinautar njóta. Við þessar aðstæður er erfiðara fyrir smærri aðila að veita Högum verðsamkeppni sem og fyrir nýja aðila að komast inn á markaðinn.

Hagar búa einnig yfir talsverðri hagkvæmni vegna lóðréttrar samþættingar en fyrirtækið rekur birgðahúsið Aðföng sem annast innkaup á vörum (að mestu þurrvörum) aðallega frá innlendum birgjum en einnig frá öðrum erlendum birgðahúsum. Aðföng sjá svo um dreifingu á vörum í verslanir Haga. Þá eiga Hagar fyrirtækið Ferskar kjötvörur ehf. sem er alhliða kjötvinnsla sem þjónar verslanakeðjunum að stórum hluta að því er varðar kjötvörur. Þá reka Hagar fyrirtækið Bananar ehf. sem annast innflutning á ávöxtum og grænmeti og innkaup á íslensku grænmeti frá innlendum bændum. Sú hugmynd hefur verið sett fram að hugsanlega getur það eftt samkeppni að minni keppinautar á matvörumarkaðnum fái að kaupa vörur af Aðföngum að því gefnu að viðskiptavinum væri ekki mismunað. Áður en samstarf af þessum toga ætti sér stað yrði hins vegar að kanna hættuna á því að það myndi í raun minnka verðsamkeppni og hefta samkeppni á birgjamarkaði.

3.4 Áhrif verðstefnu Bónuss

Frá stofnun Bónuss árið 1989 hefur það verið yfirlýst stefna fyrirtækisins að bjóða alltaf lægsta verð á dagvörumarkaðnum. Stefnunni hefur verið framfylgt þannig að þegar í boði er lægra verð en það sem er í gildi í verslunum Bónuss þá lækkar Bónus sitt verð niður fyrir verð keppinautarins. Í verðstríði á matvörumarkaðnum á fyrri hluta ársins 2005 var þessari stefnu framfylgt með markvissum hætti. Verðstríðið byrjaði þannig að helsti keppinautur Bónuss, Krónan í eigu Kaupáss, lækkaði verð á mörgum algengustu dagvörum í verslunum sínum. Bónus lækkaði þá sitt verð niður fyrir verð Krónunnar sem svo aftur lækkaði verð sitt niður fyrir verð Bónuss. Verðstríðið náði hámarki þegar tilteknar vörur, t.d. lítri af mjólk, var seldur á eina krónu eða fékkst jafnvel gefins í þessum verslunum.

Almennt séð verður að líta til þess að þegar markaðsráðandi fyrirtæki er með verðstefnu sem felur það í sér að undirbjóða ávallt verð keppinauta sinna kann



slik stefna að hafa þau áhrif til lengri tíma litið að hindra vöxt keppinauta sem og að nýir aðilar komi inn á markaðinn. Hindrunin felst m.a. í því að neytendur hafa ekki alltaf fullkomnar upplýsingar um verð. Vitund þeirra um að ein tiltekin verslunarkeðja bjóði alltaf „lægsta“ verðið gefur þessari sömu keðju forskot sem felst í hollustu neytenda við verslunina. Það verður því erfiðara fyrir keppinauta að fá kaupendur inn í sínar verslanir sem er forsenda þess að þeir nái að eflast.

Samkeppniseftirlitið hefur til skoðunar hvort verðlagning Haga í verslunum Bónussar á mjólkurvörum í umræddu verðstríði hafi falið í sér ólögmeta undirverðlagningu og þar með brot á ákvæði 11. gr. samkeppnislaga. Til skoðunar er jafnframt hvort ástæða sé til að setja verðhegðun Bónuss tiltekin skilyrði, verði hún talin ólögmet. Rétt er hins vegar að áréttu að þessari rannsókn er ekki lokið og vera kann að umrædd verðstefna raski ekki samkeppni.

3.5 Ætlaðir einkasölusamningar Haga

Samkeppniseftirlitinu hafa borist ábendingar frá keppinautum Haga þess efnis að nokkuð sé um að fyrirtækið fái birgja til að framleiða fyrir sig vörur sem aðeins eru á boðstólum í verslunum Haga, t.d. stærri magnpakkningar fyrir verslanir Bónuss. Hafa þessir aðilar bent á að þegar fyrirtæki með svo háa markaðshlutdeild geri einkasölusamninga við birgja geri það minni keppinautum erfitt fyrir þar sem neytendur vænti þess að umræddar vörur séu einnig í þeirra vöruvali. Samningar af þessum toga geta þannig falið í sér aðgangshindranir og hindranir á stækkun. Einnig geta þeir falið í sér brot á bannákvæðum samkeppnislaga.

3.6 Samkeppnishömlur á birgjamarkaði

Hér á eftir verður ekki fjallað um tiltekna birgjamarkaði. Þó verður að nokkru leyti gerð fyrir hindrunum að mörkuðum fyrir landbúnaðarafurðir. Hvað aðra birgjamarkaði varðar (innflutning og innlenda framleiðslu) vísast nánar til skýrslu sem Samkeppniseftirlitið gaf út fyrr á þessu ári um viðskiptasamninga birgja og annað samstarf á matvörumarkaði, skýrsla nr. 1/2008. Í skýrslunni var það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að aflokinni yfirferð yfir fjölda samninga á milli birgja og endurseljenda sem aflað hafði verið að allmargir þeirra fælu í sér ákvæði sem kynnu að raska samkeppni og gætu því farið gegn samkeppnislögum og leiðbeinandi reglum um viðskipti birgja og matvöruverslana, sem samkeppnisyfirvöld gáfu út í desember 2002.

Í skýrslunni var vakin athygli á nokkrum atriðum í samningum sem koma til álita að feli í sér brot á samkeppnislögum og gefnar leiðbeiningar um það hvers konar samningsákvæði gætu hugsanlega raskað samkeppni á matvörumarkaði. Var um að ræða eftirfarandi:

- Samningsákvæði um einkakaup og tryggðarafslætti.
- Ákvæði um að endurseljandi hefji ekki sjálfstæðan innflutning á samningsvöru.
- Forverðmerkingar birgja fyrir matvöruverslanir- leiðbeinandi smásöluverð.
- Markaðsstarf og framsetning/uppröðun í hillur verslana.



Á grundvelli þessa er fyrirtækjum gert betur kleift að leggja mat á lögmæti samninga sinna. Var þeim tilmælum til birgja, matvöruverslana og annarra endursöluaðila að yfirfara samninga sína með það í huga að ganga úr skugga um að ákvæði þeirra hindri ekki samkeppni og fari ekki í bága við samkeppnislög. Ef í gildi eru samkeppnishamlandi samningar er afar brýnt að allir birgjar og matvöruverslanir grípi þegar til ráðstafana til þess að fella úr gildi samningsákvæði sem líkleg eru til þess að skaða samkeppni og þar með neytendur. Samkeppniseftirlitið telur ástæðu til að ítreka þessi fyrirmæli. Rétt er að geta þess að eftirlitið hefur nú fengið ábendingar um fyrirtæki sem hafa breytt samningsákvæðum sínum í samræmi við nefndar leiðbeiningar. Slíkt frumkvæði af hálfu fyrirtækja hefur jákvæð áhrif á samkeppni og hag neytenda á matvörumarkaði. Er þetta sérstaklega mikilvægt í ljósi þeirra aðstæðna sem nú ríkja á þeim markaði.

3.7 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins

Í ljósi framangreinds leggur Samkeppniseftirlitið til að gripið verði til eftirfarandi aðgerða til að draga úr samkeppnishindrunum á á matvörumarkaðnum:

- Að sveitarfélög framkvæmi samkeppnismat samhliða skipulagningu á nýjum hverfum og svæðum. Niðurstöður samkeppnismats eiga að leiða í ljós hvaða keppinautar eru líklegastir til að efla virka samkeppni á viðkomandi skipulagssvæðum og æskilegt að þeir njóti forgangs við úthlutun lóða fyrir matvöruverslanir.
- Að fasteignafélög tryggi að viðkvæmar viðskiptaupplýsingar um t.d. leigu fyrirtækja á matvörumarkaði berist ekki til keppinauta þeirra.
- Að fasteignafélög tryggi að matvöruverslanir njóti sömu kjara í sambærilegum viðskiptum óháð því hvort um er að ræða verslanir sem eru í tengslum við viðkomandi fasteignafélag.
- Kannað verður hvort það auki samkeppni að smáir keppinautar geti átt viðskipti við innkaupa- og dreifingarfyrirtækið Aðföng sem er í eigu Haga.
- Að stærri matvörukeðjur felli úr gildi alla einkasölusamninga sem kunna að vera í gildi.
- Að birgjar og matvöruverslanir felli úr gildi samkeppnishamlandi samninga á grundvelli þeirra leiðbeininga sem fram koma í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2008.

4. **Framleiðsla og heildsöludreifing á mjólk og mjólkurafurðum**

Markaður fyrir mjólkurafurðir er fyrst og fremst vinnsla og heildsöludreifing á mjólk og mjólkurafurðum. Innflutningur á mjólkurvörum er takmarkaður vegna innflutningsverndar. Aðallega er um að ræða innflutning á ostum og jógúrt. Nær öll mjólkursamlög landsins eru nú sameinuð undir merkjum Mjólkursamsölnunnar ehf. eða mynda sterk eignatengsl við það félag. Hefur þessi þróun orðið án þess að til afskipta samkeppnisyfirvalda gæti komið. Helsti keppinautur Mjólkursamsölnunnar er Mjólk ehf. Félagið er með óverulega markaðshlutdeild og hefur aðallega framleitt fetaost og sýrðar mjólkurvörur.



Miklar aðgangshindranir eru að mjólkurmarkaðnum og eru þær aðallega af lagalegum toga. Lengi var þó fyrirhugað að koma á samkeppni í vinnslu og heildsöludreifingu á mjólkurvörum og hafa samkeppnisyfirvöld ítrekað beint þeim tilmælum til stjórnvalda að beita sér fyrir því að t.d. heildsöluverðlagning á búvörum yrði gefin frjáls og að unnið yrði gegn samráði afurðastöðva í mjólkuriðnaði og aðra lykilþætti í samkeppni. Reyndin er hins vegar sú a.m.k. enn sem komið er að vart er um nokkra samkeppni að ræða nema í þeim vöruflokkum sem Mjólka framleiðir. Hafa stjórnvöld þannig með aðgerðum sínum skapað einokun á stærsta hluta mjólkurmarkaðarins.

4.1 Lagalegar hindranir á samkeppni

Í álit Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2006 var fjallað ítarlega um opinberar hindranir í mjólkuriðnaði sem stafa af búvörulögum og m.a. bent á hvernig þau gerðu nýjum keppinauti á markaðnum erfitt fyrir að hasla sér þar völl. Vikið var að því að búvörulögin virtust byggja á þeirri forsendu að mjólkurvinnsla ætti sér eingöngu stað innan hins ríkisstyrkta landbúnaðarkerfis og að engin samkeppni ríkti á meðal innlendra mjólkursamlaga. Þá var gerð athugasemd við að Mjólku væri gert að greiða svokölluð verðmiðlunar- og verðtilfærslugjöld, sem eingöngu væru nýtt í rekstri keppinauta Mjólku, þ.e. afurðastöðva innan Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði (SAM) og að sama skapi var Mjólku gert að veita aðgang að viðskiptaupplýsingum í hendur SAM.⁶⁹ Í álitinu var m.a. lagt til við landbúnaðarráðherra að hann beitti sér fyrir því að afnema ákvæði í búvörulögum sem heimila afurðastöðvum í mjólkuriðnaði að sameinast og hafa með sér samráð og aðra samvinnu án afskipta samkeppnisyfirvalda, ákvæði sem heimila verðtilfærslu afurðastöðva í mjólkuriðnaði og að samkeppnisstaða afurðastöðva í mjólkuriðnaði yrði jöfnuð að öðru leyti. Þá var lagt til við ráðherra að afnumdir yrðu verð- og magntollar á mjólkurdufti í því skyni að greiða fyrir samkeppni í mjólkuriðnaði sem og á öðrum framleiðsluviðum, t.d. sælgætisiðnaði. Ekki hefur verið orðið við þessum tilmælum.

Á síðasta löggjafarþingi var lagt fram á Alþingi frumvarp til breytinga á búvörulögum þar sem tilgangurinn er m.a. sagður sá að fara að framangreindu álitu. Samkeppniseftirlitið kom á framfæri við sjávarútvegs- og landbúnaðarnefnd þeim athugasemdum að ekki væri með frumvarpinu verið að fara að nefndu álitu heldur þvert á móti verið að styrkja enn frekar stöðu afurðastöðva, sem starfa innan SAM, gagnvart innlendum aðilum utan samtakanna sem og erlendra samkeppni og skaða þar með hagsmuni neytenda. Var frumvarpið ekki afgreitt úr nefndinni. Samkeppniseftirlitið hvetur til þess að búvörulögin verði tekin til heildstæðrar endurskoðunar þar sem tekið verður tillit til framangreindra tilmæla.

Samkvæmt búvörulögum eru afurðastöðvar í mjólkuriðnaði undanþegnar banni við samkeppnishamlandi samráði og frá árinu 2004 hefur þeim verið heimilaður samruni án tillits til ákvæða samkeppnislaga sem ætlað er að koma í veg fyrir að samruni fyrirtækja eyði samkeppni. Þá ákveður verðlagsnefnd búvara heildsöluverð á mjólk og mjólkurvörum. Að mati Samkeppniseftirlitsins er þessi

⁶⁹ Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins hefur Mjólka eftir birtingu álitsins ekki verið krafidur um verðmiðlunar- og verðtilfærslugjöld og eins hefur verið gripið til aðgerða til að koma í veg fyrir að viðkvæmar viðskiptaupplýsingar Mjólku berist ekki til keppinauta.



opinbera heilðsöluverðlagning sem og verðtilfærslukerfið til þess fallið að skapa óheilbrigðan samkeppnisgrundvöll og hindrar möguleika nýrra aðila til að koma inn á mjólkurmarkaðinn. Sem dæmi þá hafa tiltekna framlegðarháar mjólkurafurðir verið nýttar til að niðurgreiða afurðir sem seldar hafa verið með hlutfallslega lágri framlegð, s.s. vegna nýmjólkur, smjörs og rjóma. Aðstæðurnar eru því þannig að aðili sem vill hasla sér völl og standa utan hins opinbera kerfis á vart annarra kosta vöð en að framleiða aðeins hinar framlegðarháu mjólkurafurðir. Samkeppnisyfirvöld hafa ítrekað beint þeim tilmælum til landbúnaðarráðherra að afnema bæði heilðsöluverðlagningu á búvörum sem og umrætt verðtilfærslukerfi þannig að samkeppni verði komið á í mjólkurframleiðslu, sbr. nefnt álit nr. 1/2006 og einnig áður álit samkeppnisráðs nr. 2/2002. Í engu hefur verið farið að þessum tilmælum heldur þvert á móti gripið til lagabreytinga sem hafa aukið fákeppni enn frekar í mjólkurframleiðslu, sbr. hér að framan um að heimild til samruna án tillits til ákvæða samkeppnislaga.

4.2 Stærðarhagkvæmni - yfirburðastaða

Frá því umrædd lagabreyting var gerð sem heimilaði samruna mjólkurafurðastöðva hefur einn aðili (Mjólkursamsalan) því sem næst komist í einokunarstöðu á markaðnum. Mjólkursamsalan hefur yfir að ráða miklu vöruúrvali, enda framleiðir fyrirtækið nánast allar þær mjólkurafurðir sem eru á borðstólum hjá matvöruverslunum. Að sama skapi býr fyrirtækið við mikla breiddarhagkvæmni. Áhrif orðspors fyrirtækisins og þekkt vörumerki þess sem fylgt hefur verið eftir með öflugum markaðs- og auglýsingaherferðum í gegnum árin gerir ennfremur hugsanlegum nýjum keppinautum mun erfiðara fyrir að ná fótfestu á markaðnum og jafnvel að afla sér fjármagns, enda áhætta fólgin í að reyna innkomu á markað þar sem fyrir er aðili með svo sterka stöðu.

4.3 Sala Mjólkursamsölnunnar á afurðastöðvum

Eins og fyrr segir er Mjólkursamsalan því sem næst í einokunarstöðu á markaðnum. Hefur þessi þróun orðið frá árinu 2004 þegar breytingar voru gerðar á búvöruöllum sem heimiluðu samruna mjólkurafurðastöðva án afskipta samkeppnisyfirvalda. Fyrir þann tíma voru m.a. Mjólkurbú Flóamanna, Norðurmjólk og Kaupfélag Skagfirðinga sjálfstæðar afurðastöðvar. Ljóst er að nefndar tillögur um afnám verðtilfærslu, bann við verkaskiptingu og afnám heilðsöluverðlagningar koma ekki til með að hafa tilætluð áhrif þegar aðeins einn keppinautur er starfandi á langstærstum hluta markaðarins. Að mati Samkeppniseftirlitsins kann því að vera æskilegt að Mjólkursamsalan selji frá sér afurðastöðvar (framleiðslueiningar) til ótengdra aðila. Þannig verði t.a.m. tryggt að það félag sem áður var Mjólkurbú Flóamanna annars vegar og það sem áður var Norðurmjólk hins vegar verði sjálfstæðir keppinautar á ný. Með þessu móti verður hægt að koma á samkeppni og frelsi á markaðnum sem reyndar var markmið stjórnvalda allt fram til a.m.k. ársins 2002. Í þessu sambandi má ennfremur geta þess að þrátt fyrir að samrunar mjólkurafurðastöðva á undanföllum árum hafi átt að leiða til hagræðingar í rekstri og vera til þess fallnir að gera afurðastöðvum betur kleift að mæta samkeppni erlendis frá þá tapaði Mjólkursamsalan ríflega 500 milljónum króna á síðasta ári og við sex mánaða uppgjör í ár var rekstrarhalli fyrirtækisins þegar orðinn ríflega 500 milljónir



króna.⁷⁰ Í áliti Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2006 var m.a. bent á það að virk samkeppni væri besta aðferðin til að auka samkeppnishæfni fyrirtækja, enda eru fyrirtæki sem eru undir aga samkeppninnar á heimamarkaði mun betur til þess fallin að mæta erlendri samkeppni og stunda hagkvæman rekstur. Reynslan og kenningar fræðimanna sýni að tilraunir stjórnvalda til að efla fyrirtæki eða atvinnugreinar með því að veita þeim skjól frá samkeppni séu dæmdar til að mistakast.

4.4 Einkasölusamningar

Samkeppniseftirlitinu hafa borist ábendingar frá mjólkurbændum þess efnis að þeim séu settir afarkostir um að leggja mjólk eingöngu inn hjá Mjólkursamsölunni. Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til Mjólkursamsölnnar að hafast ekkert að sem er til þess fallið að draga úr frelsi mjólkurbænda um við hvaða afurðastöð þeir eigi í viðskipum við.

4.5 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins

Í ljósi framangreinds leggur Samkeppniseftirlitið til að gripið verði til eftirfarandi aðgerða til að draga úr samkeppnishindrunum á mörkuðum fyrir framleiðslu á mjólk og mjólkurafurðum:

- Að búvörulög verði tekin til heildstæðrar endurskoðunar þar sem eitt af meginmarkmiðum verði að jafna samkeppnisstöðu afurðastöðva í mjólkuriðnaði, s.s. með því að afnema ákvæði viðvíkjandi verðtilfærslu afurðastöðva og að fella niður verð- og magntolla á mjólkurdufti.
- Að heildsöluverðlagning á mjólkurvörum verði afnumin sem og heimild til samráðs um verkaskiptingu.
- Að Mjólkursamsölunni verði gert að selja frá sér tilteknar afurðastöðvar (framleiðslueiningar) þannig að samkeppni geti orðið virk í framleiðslu og sölu á sem flestum vöruflokkum. Í framhaldi verði fellt úr gildi ákvæði í búvörulögum sem heimilar samruna mjólkurafurðastöðva án afskipta samkeppnisyfirvalda.
- Að Mjólkursamsalan gæti þess að misnota ekki markaðsráðandi stöðu og hafast ekkert að sem er til þess fallið að draga úr frelsi mjólkurbænda um við hvaða afurðastöð þeir eigi í viðskipum við.

5. **Markaður fyrir kjöt og egg**

Í þessum kafla verður fjallað um markaði fyrir kjöt, þ.e. framleiðslu, slátrun, vinnslu og heildsöludreifingu á kjötvörum auk framleiðslu og heildsöludreifingu á eggjum. Nánast allt kjöt og öll egg sem neytt er á Íslandi er innlend framleiðsla. Í málum samkeppnisyfirvalda sem varða kjötmarkaði hefur þeim verið skipt eftir tegundum kjöts. Sláturfélag Suðurlands svf. og Norðlenska matborðið ehf. (Goði) eru lang stærstu kjötvinnslufyrirtæki hér á landi. Reka fyrirtækin bæði stór slátruhús og kjötvinnslur þar sem flest allar kjötttegundir og kjötafurðir eru fullunnar í neytendapakkingar fyrir matvöruverslanir. Ferskar kjötvörur sem eru í eigu Haga hf. reka einnig stóra alhliða kjötvinnslu sem þjónar verslunum þess

⁷⁰ Heimild: 24 stundir, þriðjudaginn 30. september 2008, bls. 6.



fyrirtækis að stórum hluta að því er kjötvörur varðar. Önnur stór og meðalstór fyrirtæki á sviði kjötvinnslu eru t.d. Kjarnafæði, Síld og fiskur, Kaupfélag Skagfirðinga og Fjallalamb. Kjúklingaslátrun og vinnslu er m.a. sinnt af Reykjagarði sem er í eigu Sláturfélags Suðurlands, Móum og Íslandsfugli sem eru í eigu fyrirtækisins Mata sem m.a. dreifir grænmeti og ávöxtum. Á Íslandi eru starfandi um 14-15 eggjaframleiðendur. Tveir stærstu framleiðendurnir eru þó með meirihluta markaðarins. Um er að ræða Stjörnuegg hf. og Nesbú ehf. en þessi fyrirtæki þjóna stærstu matvörukeðjunum.

5.1 Lagalegar aðgangshindranir

Rétt eins og í mjólkuriðnaði eru helstu aðgangshindranir að kjöt- og eggjamörkuðum fólgnar í lagalegum samkeppnishindrunum og innflutningsvernd. Þessar atvinnugreinar lúta yfirgripsmiklum afskiptum opinberra aðila sem hafa veruleg áhrif á allar rekstrarforsendur fyrirtækja. Innlend framleiðsla nýtur tollverndar auk þess sem innflutningur er og hefur í ýmsum tilvikum verið bannaður af heilbrigðisástæðum. Framleiðsla á lambakjöti og nautgripakjöti nýtur enn fremur þeirrar sérstöðu að hún nýtur beinna styrkja frá ríkinu.

5.1.1 Nautgripakjöt

Þó nautgripabændur njóti ekki beinna styrkja vegna kjötframleiðslunnar eru flestir þeirra jafnframt framleiðendur á mjólk en sú framleiðsla er sem fyrr segir styrkt af ríkinu. Framleiðsla nautakjöts er því að stærstum hluta hliðarframleiðsla með mjólkurframleiðslu. Hafa beingreiðslurnar því m.a. skekkt stöðu þeirra aðila sem eingöngu framleiða nautakjöt og gert þeim erfitt fyrir að komast inn á markaðinn. Nokkuð var þó komið til móts við sérhæfða nautgripabændur með viðbótarstyrkjum í framhaldi af álit Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2005 *Mismunun í opinberri styrkveitingu til framleiðenda nautgripakjöts*. Sá styrkur er þó óverulegur samanborið við þá styrki sem mjólkurbændur njóta þannig að samkeppnisstaða þessara aðila hefur enn ekki verið að fullu jöfnuð.

5.1.2 Kjúklinga- og svínakjöt

Framleiðsla á kjúklingum og svínakjöti nýtur innflutningsverndar í formi tolla. Er það svo jafnvel þó framleiðendur í báðum þessum flokkum séu tiltölulega fáir. Þessi vernd er til þess fallin að hamla innflutningi í þessum vöruflokkum enda er hann takmarkaður. Helst er um að ræða að stærra matvörukeðjur flytji inn frosnar kjúklingabringur. Samkeppniseftirlitið vekur athygli á að framleiðsla á þessum vörum er varla hefðbundinn landbúnaður eins og t.d. sauðfjár- og nautgriparækt. Nærtækara er að tala um verksmiðjuframleiðslu, a.m.k. hvað stóran hluta kjúklingaframleiðslu varðar. Rök sem nefnd hafa verið fyrir verndun íslensks landbúnaðar (s.s. byggðarsjónarmið) og þótt hafa réttlætt styrki vegna sauðfjár- og mjólkurframleiðslu eiga því að mati eftirlitsins a.m.k. ekki við um kjúklinga- og svínakjötsframleiðslu. Í ljósi þessa leggur Samkeppniseftirlitið það til að innflutningshömlur á þessum vöruflokkum verði teknar til endurskoðunar með það að markmiði að auka samkeppni í þessum greinum.



5.1.3 Lambakjöt

Sauðfjárnætur njóta beingreiðslna (svokallaðs greiðslumarks) sem nema ákveðinni upphæð á hvert kíló lambakjöts sem fer til slátrunar. Fyrir nýja aðila sem ætla að hasla sér völl í sauðfjárrækt er því forsenda að verða sér út um greiðslumark sem einungis verður keyptur af aðilum sem þegar eru starfandi á markaðnum. Samkeppniseftirlitið telur að ástæða kunní að vera að taka til athugunar samkeppnisstöðu sauðfjárnæta til að tryggja eftir því sem við verður komið jafna samkeppnisstöðu. Samkeppniseftirlitið hefur t.d. til athugunar hvort útreikningur sk. jöfnunargreiðslna kunní að fela í sér markaðshindrun, en svo virðist sem bændur sem fengu jöfnunargreiðslur á árunum 2001-2007, sem reiknaðar voru út frá framleiðslu bænda á árunum 1997-1999, hafi bara átt kost á hærra greiðslumarki.

5.1.4 Tollkvótar

Samkvæmt reglugerð um úthlutun á tollkvótum vegna innflutnings á landbúnaðarvörum frá Evrópubandalaginu er tollkvótum úthlutað samkvæmt auglýsingu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins. Berist umsóknir um meira magn innflutnings en auglýstum tollkvóta nemur hverju sinni er leitað tilboða í tollkvóta þar sem tilboð ráða úthlutun. Tollkvótum er svo úthlutað til fyrirtækja á grundvelli tilboðs og/eða umsóknar þeirra. Ásókn í tollkvóta hefur að jafnaði verið mikil og hátt verð greitt fyrir þá í útboðum. Þau fyrirtæki sem bjóða hæsta verð fyrir kvótann eru þannig nokkuð örugg með að fá úthlutun en þau sem bjóða lægsta gjaldið fá hugsanlega engan kvóta. Með öðrum orðum hefur verið valin sú leið að innflytjendur tiltekinna landbúnaðarvara greiði gjald í ríkissjóð til að geta flutt vörurnar inn. Því hærra verð sem þeir bjóða í kvótann því meira geta þeir vænst að fá að flytja inn. En með hærra verði eru þeir einnig að hækka eigin innkaupakostnað og hugsanlega með tilboðum sínum að hækka söluverðið á þeim vörum sem þeir fá úthlutað. Alþýðusamband Íslands (ASÍ) hefur m.a. gagnrýnt þetta fyrirkomulag og telur það ólíklegt til að skila lægra vöruverði til neytenda.⁷¹ Að mati Samkeppniseftirlitsins fela takmarkanir eða stýring á innflutningi í sér takmörkun á frelsi í atvinnurekstri, sem aftur er til þess fallið að leiða til hækkunar vöruverðs til neytenda og fer því gegn markmiði samkeppnislaga. Að sama skapi sýnir reynslan að fyrirkomulag landbúnaðarráðuneytisins með úthlutun tollkvóta hefur m.a. leitt af sér samráð við gerð tilboða enda felst í slíku kerfi hvati fyrirtækja til að samræma tilboð og lækka þar með innkaupakostnað.⁷²

Þá telur eftirlitið að útboðin feli í sér mikla aðgangshindrun fyrir nýja aðila sem vildu hasla sér völl í innflutningi á erlendu kjöti og ostum. Þannig má nefna að

⁷¹ Sjá nánari umfjöllun á heimasíðu ASÍ, fréttæfni 23. mars 2007: Breytingar á tollum 1. mars 2007, www.asi.is/PortalData/1/Resources/ver_lagseftirliti_/230307tollarbreytingar.pdf. Um þetta segir ASÍ m.a.: „Þó ekki séu tollar á hinni innfluttu vöru er að jafnaði greitt hátt verð fyrir tollkvótana sem leggst á endanlegt verð vörunnar og því ekki hægt að tala um að vörur sem fluttar eru inn skv. tollkvóta sem greitt hefur verið fyrir séu tollfrjálsar því greiðslan fyrir tollkvótann er eins konar innflutningsgjald eða tollur. Hver áhrifin af auknum tollkvótum verða er mjög óljós. Ásókn í þá kvóta sem fyrir voru hefur að jafnaði verið mikil og hátt verð verið greitt fyrir þá í útboðum. Ólíklegt verður því að teljast að þetta hafi áhrif til lækkunar á matvöruverði en gæti mögulega opnað aðgang að markaðnum fyrir fleiri erlenda framleiðendur.“ Svo segir ASÍ: „Líklegra er að ávinningur neytenda væri mun meiri ef úthlutun tollkvóta væri endurgjaldslaus án heimildar til framsals og þeim kvóta sem ekki væru nýttir væri endurúthlutað.“

⁷² Sjá ákvörðun samkeppnisráðs nr. 9/1999 Samráð við gerð tilboða í innflutning á blómum, sbr. og álit ráðsins nr. 4/1999 Samkeppnishömlur við innflutning á blómum.



niðurstöður útboða hafa oft verið þannig að stórir aðilar, jafnvel í ráðandi stöðu á þeim mörkuðum sem þeir starfa á, hljóta mesta úthlutun. Sem dæmi má nefna að í útboði fyrr á þessu ári fengu Aðföng ehf. (birgðahús Haga) úthlutað tæplega 90% af öllum kvóta fyrir alifuglakjöt og um 50% af öllum kvóta fyrir innflutta osta fyrir tímabilið júní 2008 – júní 2009.⁷³ Þá fékk Mjólkursamsalan úthlutað á sl. ári um 40% af kvóta fyrir osta fyrir tímabilið júní 2007 – júní 2008.⁷⁴ Hlutlægt séð býður framangreint fyrirkomulag því upp á að aðili sem er með yfirburðastöðu á markaði getur stýrt verðlagi á viðkomandi markaði og haldið verði uppi.

Í framangreindu ljósi telur Samkeppniseftirlitið að heppilegast væri að afnema allar hömlur á innflutningi svo að virk samkeppni í þeim viðskiptum fái þrífist. Standi hins vegar ekki til að afnema innflutningshömlur hvetur Samkeppniseftirlitið til þess að úthlutun tollkvóta verði endurgjaldslaus, eins og ASÍ hefur lagt til, og eftir atvikum hlutkesti varpað sé ásókn umfram kvóta.

5.1.5 Sláturleyfishafar

Segja má að sláturleyfishafar njóti ríkisaðstoðar í þeim skilningi að beingreiðslur ríkisins til sauðfjárbænda skila sér í lægra hráefnisverði til sláturleyfishafa. Til hagræðingar- og vöruþróunar í atvinnugreininni hafa þeir einnig notið ýmissa styrkja og fyrirgreiðslu af hálfu hins opinbera. Nefna má sem dæmi að sláturleyfishafar hafa verið styrktir til uppbyggingar á vinnslustöðvum þannig að þær uppfylli kröfur til framleiðslu samkvæmt reglum ESB.⁷⁵ Þá er í lögum gerðar ríkar kröfur til sláturhúsa til að tryggja svo sem kostur er gæði, heilnæmi og hollustu sláturafurða, að þær séu ómengaðar og framleiddar við fullnægjandi hreinlætisaðstæður, að þær séu metnar og flokkaðar eftir tegundum og gæðum og að merkingar og upplýsingar séu réttar, sbr. t.d. lög nr. 96/1997 um eldi, heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnslu, heilbrigðisskoðun og gæðamat á sláturafurðum. Verður að telja að þessir styrkir veiti núverandi sláturleyfishöfum umtalsvert forskot á þá aðila sem myndu ætla að hasla sér völl í greininni.

5.2 Lóðrétt samþætting - einkasölusamningar

Áður hefur verið vikið að sterkri stöðu matvöruverslana í eigu Haga en fyrirtækið er stærsti aðilinn á matvörumarkaðnum. Að sama skapi búa Hagar yfir talsverðri hagkvæmni vegna lóðréttrar samþættingar en fyrirtækið rekur m.a. kjötvinnslufyrirtækið Ferskar kjötvörur ehf. sem þjónar verslanakeðjum Haga að stórum hluta að því er varðar kjötvörur. Þá er ljóst er að aðgangur að markaðnum er ekki að öllu leyti opinn vegna þess að hillupláss verslana er takmarkað. Af þessu leiðir að töluverðar aðgangshindranir eru á umræddum markaði, einkum þegar einn aðili er með svo stóra hlutdeild í smásölu og rekur að sama skapi eigið kjötvinnslufyrirtæki.

Þá ber að geta þess að tvö stærstu sláturhúsin/kjötvinnslufyrirtækin hér á landi eru að mestu leyti í eigu bænda. Norðlenska er í eigu Búsældar (félags í eigu 500 bænda á Norðurlandi) og Sláturfélag Suðurlands er í eigu bænda á Suðurlandi.

⁷³ Sjá tilkynningu frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu dags. 27. júní 2007.

⁷⁴ Sjá tilkynningu frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu dags. 27. júní 2008.

⁷⁵ Sjá m.a. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 41/2003 *Kvörtun vegna Sláturfélags Suðurlands svf.*



Þessi staða kann að takmarka möguleika annarra kjötvinnslufyrirtækja sem vilja hasla sér völl á kjötmarkaði að hráefni hjá bændum. Sterk staða þessara tveggja félaga gerir það að verkum að afar erfitt er fyrir aðra aðila að komast inn á markaðinn og ætla sér einhverja teljandi markaðshlutdeild. Samkeppniseftirlitið beinir því til nefndra fyrirtækja að gera ekki samninga við bændur sem fela í sér að þeir geti ekki selt afurðir sínar til annarra sláturhúsa eða kjötvinnsla.

5.3 Takmarkanir á aðgengi að varpfluglum/varpstofni

Forsenda þess að hægt sé að hefja samkeppni í framleiðslu á eggjum og kjúklingum er aðgangur að nauðsynlegum framleiðsluþáttum (varpfluglum/varpstofni). Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins er varpstofn fluttur inn einu sinni á ári í gegnum Stofnunga sf. sem er kynbóta- og einangrunarstöð í eigu Félags eggjaframleiðenda og Félags kjúklingabænda. Ástæða þessa fyrirkomulags er sögð vera smæð markaðarins auk þess sem ekki er talið heppilegt að rækta varphænur hér á landi vegna mikils kostnaðar og hættu á smitsjúkdómum og úrkynjun. Samkvæmt þessu er ljóst að nán samvinna er á meðal bænda um mikilvægan þátt í framleiðsluferli þeirra. Þá er ljóst að forsenda þess að nýr keppinautur komi inn á kjúklinga- og eggjamarkað hér á landi er að fyrirtæki sem er í eigu núverandi keppinauta sé tilbúið að eiga viðskipti við viðkomandi aðila. Með öðrum orðum kunna núverandi keppinautar að ráða miklu um það hvort nýr aðili fái á annað borð tækifæri til innkomu. Ástæða er því til að beina þeim tilmælum til núverandi keppinauta að hvorki þeir né félag þeirra Stofnungi beiti sér þannig að innkoma nýrra keppinauta sé torvelduð t.d.. með synjun um viðskipti eða að þeir njóti annarra eða síðri kjara en aðrir aðilar í ljósi umfangs viðskipta.

5.4 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins

Í því skyni að auðvelda aðgang að markaði og efla samkeppni leggur Samkeppniseftirlitið þetta til:

- Að búvörulög verði tekin til heildstæðrar endurskoðunar þar sem meginmarkmiðið verður að jafna samkeppnisstöðu og auka virka samkeppni á mörkuðum fyrir landbúnaðarafurðir neytendum og þjóðfélaginu öllu til hagsbóta. Breytingar í kjölfar slíkrar endurskoðunar þurfa m.a. að leiða til þess að samkeppni sé ekki raskað milli núverandi keppinauta sem og því að innkoma nýrra keppinauta verði auðvelduð hvort heldur sem um er að ræða nýja innlenda framleiðendur (s.s. bændur, afurðastöðvar og/eða kjötvinnslufyrirtæki) annars vegar eða innflytjendur hins vegar.
- Útboð landbúnaðarráðuneytisins á tollkvótum vegna innflutnings á nautakjöti, svínakjöti, alifuglakjöti og smjöri og ostum verði fellt niður í núverandi mynd. Þess í stað verði úthlutun tollkvóta endurgjaldslaus og eftir atvikum hlutkesti varpað sé ásókn umfram kvóta.
- Samkeppniseftirlitið beinir því til Haga að grípa ekki til neinna aðgerða sem geta hindrað innkomu nýrra aðila eða möguleika minni keppinauta til að vaxa á markaði fyrir unnar kjötvörur.



- Að stærstu kjötvinnslufyrirtækin, Norðlenska og Sláturfélag Suðurlands hindri ekki bændur (innleggjendur) í því að eiga viðskipti við önnur kjötvinnslufyrirtæki.
- Að núverandi keppinautar á kjúklinga- og eggjamarkaði beiti sér hvorki sjálfir né í gegnum félag sitt Stofnuna þannig að innkoma nýrra keppinauta sé torvelduð.

6. Lyfjamarkaður

Lyfjamarkaðir eru margbrotnir markaðir þar sem m.a. er ekki staðganga á milli einstakra lyfjaflokka. Svo dæmi sé tekið er engin staðganga milli magalyfja og hjartalaflyfja. Hugtakið lyf nær þannig yfir fjölmargar vörutegundir, sem innbyrðis eru mjög fjarskyldar vörur. Þetta leiðir til þess að vöruúrval og fjöldi vörutegunda hefur mikla þýðingu á lyfjamörkuðum frá sjónarmiði notenda og út frá samkeppnislegu sjónarmiði.

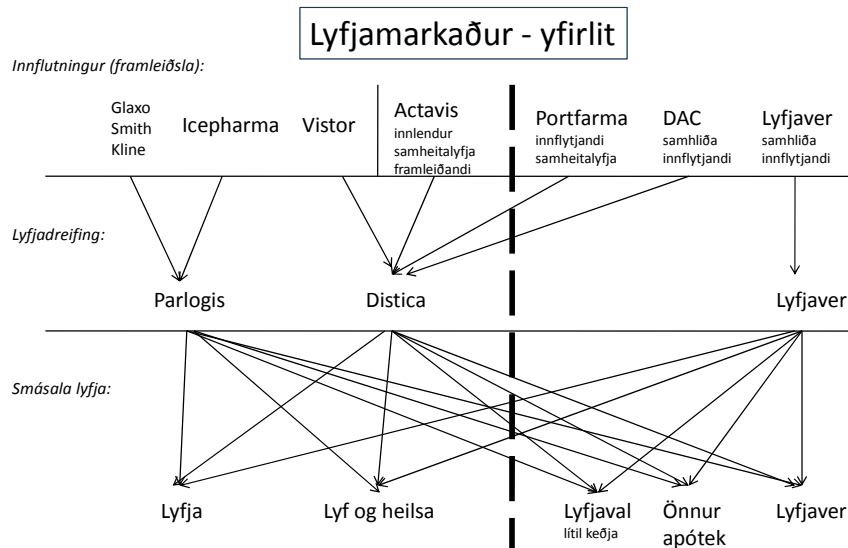
Lyfjamarkaður er frábrugðinn mörgum öðrum mörkuðum að því leyti að hann er mjög háður flóknu regluverki, enda er verslun með lyf „hluti af heilbrigðisþjónustu“ samkvæmt lyfjalögum og eru viðskipti með lyf því háð ströngum heilbrigðis- og öryggiskröfum. Þá greiðir ríkið að miklu leyti fyrir lyf og ákveður hámarksverð lyfja bæði í heildsölu og smásölu. Það skiptir einnig máli í samkeppnislegu tilliti að læknar ákveða hvaða lyf skuli notað, Tryggingastofnun greiðir að miklu leyti fyrir þau en sjúklingar nota þau og kaupa.

Lyfjum má skipta í frumlyf og samheitalyf. Framleiðsla frumlyfja er bundin tímabundnum einkaleyfum en samheitalyf (stundum kölluð eftirlíkingarlyf) eru í grófum dráttum framleidd með sömu virku efnum og frumlyfin eftir að einkaleyfi á virku efnunum falla niður. Samheitalyfin keppa því við þau frumlyf sem eru nánast sömu gerðar. Innflytjendur frumlyfja hér á landi, sem í meginatriðum eru tveir, hafa umboð til að flytja lyf til landsins frá viðkomandi frumlyfjaframleiðanda og búa yfirleitt ekki við samkeppni af hálfu annarra innflytjenda hvað varðar innflutning á einstökum lyfjategundum. Víða erlendis, t.d. á Noregi og Danmörku, eru fleiri en einn heildsali sem hver um sig selur öll lyf í heildsölu. Í þeim tilvikum geta endurseljendur valið á milli þess að kaupa sama lyf hjá mismunandi heildsölum. Hérlandis háttar hins vegar þannig til að umboðsmaður frumlyfjaframleiðandans er oft í reynd einn um að dreifa tilteknu lyfi (sk. „eins farvegs kerfi“ e. one channel system). Undantekningar frá því stafa af því að á markaði sé samheitalyf (innlent eða innflutt) sem keppir við frumlyfið, eða í annan stað að stundaður sé svonefndur samhliðainnflutningur á frumlyfi frá öðrum erlendum birgja en umboðsmaðurinn skiptir við. Að langmestu leyti eru lyfjaumboðsmenn lausir við slíkt samkeppnislegt aðhald á Íslandi þar sem samheitalyf (að langmestum hluta frá einum framleiðanda, Actavis) eru ekki nema 10-15% markaðarins og samhliðainnflutningur hefur verið óverulegur.

Skipta má lyfjamarkaði hér á landi í þrjú megin svið. Í fyrsta lagi markað fyrir innflutning, framleiðslu og heildsöludreifingu á lyfjum. Í honum felast m.a. viðskipti á milli erlends framleiðanda og innflytjanda annars vegar og viðskipti á milli innflytjanda eða innlends framleiðanda og endurseljanda eða



heilbrigðisstofnunar hins vegar. Annar markaður er á sviði lyfjadreifingar. Í honum felst birgðahald, dreifing til endurseljanda eða heilbrigðisstofnunar og reikningagerð og innheimta vegna heildsölu lyfja til endurseljanda eða heilbrigðisstofnunar. Þessir tveir markaðir eru taldir vera landsmarkaðir. Þá er smásala lyfja (rekstur apóteka) til neytenda sérstakur staðbundinn markaður.



Á innflutnings/framleiðslustigi er Icepharma ehf. með um 25-30% markaðshlutdeild, Vistor um 40-45%, Actavis um 10-15% og Glaxo Smith Kline um 5-10%. Aðrir eru með minni hlutdeild. Á sviði lyfjadreifingar eru Distica og Parlogis stærstu fyrirtækin en ætla má að samanlögð hlutdeild þeirra sé yfir 95%. Á smásölumarkaði lyfja eru tvö fyrirtæki lang stærst, þ.e. Lyfja og Lyf og heilsa. Lyf og heilsa og Apótekarinn (lágvöruverðskeðja Lyfja og heilsu) voru með um 35-40% markaðshlutdeild á höfuðborgarsvæðinu og 35-40% á landsbyggðinni á árinu 2007. Lyfja og Apótekið (lágvöruverðskeðja Lyfju) höfðu um 35-40% markaðshlutdeild á höfuðborgarsvæðinu og 50-55% á landsbyggðinni á sama tíma. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 6/2006 DAC ehf. og Lyfjaver ehf. og Lyf og heilsa ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu voru þessi fyrirtæki talin vera í sameiginlega markaðsráðandi stöðu á höfuðborgarsvæðinu. Þau apótek sem næst koma Lyfju og Lyfjum og heilsu að stærð eru Lyfjaver (eitt apótek á höfuðborgarsvæðinu) og Lyfjaval (þrjú apótek á höfuðborgarsvæðinu).

6.1 Opnun markaðarins

Eins og áður er vikið að er langmestur hluti lyfja fluttur inn til landsins. Sá innflutningur er ekki hindrunarlaus, enda eru sett margvísleg skilyrði eins og fyrr er rakið, fyrir starfsemi á lyfjamörkuðum. Hérlandis, líkt og annars staðar, þarf sérstakt leyfi til að starfsemi á sviði lyfjainnflutnings og það þarf einnig sérstakt markaðsleyfi fyrir innflutningi á hverri lyfjategund fyrir sig, en það er kostnaðarsamt og umsóknarferlið tímafrekt. Þá eru önnur skilyrði fyrir innflutningi



lyfja, s.s. að notkunarleiðbeiningar fylgi með hverri lyfjapakkingu og að þær leiðbeiningar séu innan í hverri lyfjapakkingu. Þessar kröfur eru í reynd aðgangshindrun fyrir innflutning á hverri lyfjategund fyrir sig til landsins, og það má ætla að þessar kröfur séu hlutfallslega kostnaðarsamari eftir því sem markaðurinn er smærri. Eðli málsins samkvæmt er því minni efnahagslegur grundvöllur fyrir lyfjainnflutningi til Íslands en til stærri samfélaga, jafnvel þó lyfjaverð hér á landi sé í hærra lagi. Lyfjaúrval hér á landi er af þeim sökum takmarkað. Mikið lyfjaúrval er á hinn bóginn ein af forsendunum fyrir samkeppni á lyfjamarkaði.

Að mati Samkeppniseftirlitsins verður ekki séð að önnur sjónarmið hvað varðar heilsu og lyfjaöryggismál gildi fyrir Íslendinga en t.d. fyrir aðra Norðurlandabúa. Því mætti að mati Samkeppniseftirlitsins minnka aðgangshindranir mjög að íslenska lyfjamarkaðnum ef unnt væri að opna markaðinn með því t.d. að lyfjamarkaðsleyfi í einhverju nágrannalandanna hefði sjálfkrafa í sér fólgið markaðsleyfi á Íslandi. Með slíkri opnun íslenska markaðarins, þ.e. stækkun hans samhliða samþættingu hans við tiltekna erlenda lyfjamarkaði, væri mjög dregið úr aðgangshindrun inn á markað fyrir lyf á Íslandi. Samkeppniseftirlitinu er kunnugt um að viðleitni er í þessa átt af hálfu íslenska heilbrigðisráðuneytisins og lyfjafirvalda í samstarfi við sænsk stjórnvöld. Er þar um að ræða viðleitni sem getur verið almenningi hér á landi mjög til hagsbóta.

Þegar litið er til hinna staðbundnu smásölumarkaða úti á landsbyggðinni, er það þekkt vandamál, t.d. á Norðurlöndum, að erfitt hefur reynst að halda úti apótekum í dreifbýli sem fullnægja hinum ströngu kröfum sem gerðar eru til reksturs lyfjaverslana.

Að mati Samkeppniseftirlitsins þarf að hafa í huga, að þótt þjóðin sé fámenn er ekki óumflyjanlegt að lyfjamarkaður héraðs einkennist af miklum aðgangshindrunum. Aðgangshindranirnar felast í hinu sérstaka regluverki og lagaumgjörð, sem takmarkar t.d. möguleika á að flytja lyf á milli Íslands og nágrannalandanna. Það er því að mati Samkeppniseftirlitsins tæknilegt úrlausnarefni, hvernig fullnægja megi faglegum kröfum til viðskipta með lyf samhliða því að samþætta íslenskan lyfjamarkað erlendum mörkuðum og opna markaðinn með þeim hætti. Nefna má sem dæmi um slíkt úrlausnarefni kröfur um leiðbeiningar á íslensku inni í hverri lyfjapakkingu sem ætluð er neytendum.

6.2 Kröfur um leiðbeiningar innan í lyfjaumbúðum

Þessar leiðbeiningar þurfa að vera innan í lyfjaumbúðum í hverju tilviki fyrir sig. Lyfjaumbúðir má á hinn bóginn ekki rjúfa til að koma leiðbeiningunum þar fyrir nema að sá sem það gerir hafi leyfi til lyfjaframleiðslu og vinni verkið við viðeigandi aðstæður sem fullnægja kröfum um skilyrði um aðstæður við framleiðslu lyfja.

Þessi útfærsla á kröfu um lyfjaleiðbeiningar gerir að mati Samkeppniseftirlitsins hvort tveggja í senn, að takmarka möguleika á innflutningi lyfja t.d. frá stórum heildsölufyrirtækjum á Norðurlöndunum, hamla hefðbundnum



samhliðainnflutningi og draga úr líkum á innflutningi ódýrra samheitalyfja. Kostnaður við að prenta lyfjaleiðbeiningar á íslensku og koma þeim fyrir í lyfjaumbúðum við aðstæður sem standast kröfur um lyfjaframleiðslu er allnokkur og hefur Samkeppniseftirlitið upplýsingar um að gera megi ráð fyrir að kostnaður við slíkt geti numið um 300 kr. fyrir hverja pakkningu. Þessi krafa hlýtur því að draga úr samhliða innflutningi lyfja og innflutningi samheitalyfja, sér í lagi innflutningi tiltölulega ódýrra lyfja, og er því aðgangshindrun inn á lyfjainnflutningsmarkaðinn. Samkeppniseftirlitinu er kunnugt að rætt hafi verið um að draga úr þessum kröfum til að auðvelda innflutning lyfja, en fela þess í stað apótekum það verkefni að prenta út nauðsynlegar leiðbeiningar, t.d. af þar til gerðum miðlægum gagnagrunni, til afhendingar handa sjúklingum þegar þeir fá lyf afhent. Samkeppniseftirlitið mælir eindregið með því að þetta skref verði stigið þannig að auðveldaður verði aðgangur ódýrari lyfja en verið hafa á markaðnum og samkeppni eflid.

6.3 Auglýsingar og tilkynningar – nýleg breyting á lyfjalögum

Samkvæmt lyfjalögum er almennt óheimilt að auglýsa lyfseðilsskyld lyf að öðru leyti en kynna þau fyrir heilbrigðisstarfsmönnum og auglýsa í tímaritum heilbrigðisstarfsmanna. Lausasölulyf má þó auglýsa en ekki í sjónvarpi.

Nýleg breyting á lyfjalögum hefur það í för með sér að óheimilt er að selja lyf á lægra verði en því hámarksverði sem auglýst er í Lyfjaverðskrá. Hvað varðar smásölu lyfseðilsskyldra lyfja tekur ákvæðið gildi 1. jan. 2009 en það hefur þegar tekið gildi á heilðsölustigi. Vilji fyrirtæki selja lyf á lægra verði en hámarksverði þurfa þau að sækja um lækkað verð til lyfjagreiðslunefndar sem síðan auglýsir hið lægra verð í næstu útgáfu Lyfjaverðskrár. Í umsögn um frumvarpið, sem Samkeppniseftirlitið sendi Alþingi með bréfi, dags. 23. apríl s.l. segir m.a. um þetta atriði að með þessu sé „*sett fram sú meginregla að verð lyfseðilsskyldra lyfja skuli vera hið sama um allt land. Þeir sem vilji selja á lægra verði en hámarksverði skuli tilkynna lækkað verð til lyfjagreiðslunefndar, sem síðan birtir það. Verði ákvæðið að lögum verður lögfest sú meginregla, samkvæmt orðanna hljóðan, að verðsamkeppni skuli að jafnaði ekki viðhöfð nema í undantekningartilvikum, þ.e. að undangenginni tilkynningu til lyfjagreiðslunefndar.*”⁷⁶ Þá taldi Samkeppniseftirlitið að þetta ákvæði hefði í för með sér aukið gagnsæi á lyfjamarkaði og að það væri líklegt til að „*styrkja enn frekar sameiginlega markaðsráðandi stöðu í smásölu, fremur en að koma neytendum til góða.*”⁷⁷

Þá gildir Lyfjaverðskráin bæði fyrir heilðsala og smásala og kemur út fyrir báða aðila á sama degi. Að mati Samkeppniseftirlitsins þýðir þetta að vilji smásalar bjóða lækkað verð með tilkynningu til lyfjagreiðslunefndar geta þeir ekki vitað hvert heilðsöluverðið er vegna þess að heilðsöluverð er birt í lyfjaverðskrá sama dag og hið nýja smásöluverð er birt þar. Því virðist vera háskalegt fyrir smásala að bjóða lægra verð en hámarksverð, enda er ekki loku fyrir það skotið að heilðsali hafi ákveðið að draga til baka hugsanlega fyrri verðlækkun sína og

⁷⁶ Bréf Samkeppniseftirlitsins til Alþingis, dags. 23. apríl 2008, bls. 6.

⁷⁷ Bréf Samkeppniseftirlitsins til Alþingis, dags. 23. apríl 2008, bls. 7.



hækka verð á lyfi samhliða því að smásali hyggðist lækka smásöluverð sitt með hliðsjón af fyrra og lægra heildsöluverði, sem heildsalinn hafi nú hækkað aftur, án þess að smásalinn hafi vitneskju um það. Þar með getur öll væntanleg álagning smásalans horfið. Þessi möguleiki hlýtur að mati Samkeppniseftirlitsins að draga úr líkum á því að lyfsalar taki upp á því að tilkynna til lyfjagreiðslunefndar að þeir hyggist bjóða lyf sín til sölu á lægra verði en því almenna hámarksverði sem auglýst er í Lyfjaverðskrá. Þennan tiltekna galla mætti út af fyrir sig lagfæra með því að láta birta heildsöluverðið í lyfjaverðskrá, t.d. nokkrum dögum fyrr en smásöluverðið væri birt þar.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er óheppilegt að smásöluaðilar lyfja þurfi að tilkynna um allar verðbreytingar til lyfjagreiðslunefndar og að slíkar breytingar séu allar auglýstar í Lyfjaverðskrá. Þá er einnig óheppilegt að verðbreytingar í smásölu á lyfjum geti ekki átt sér stað nema að undangengnum slíkum tilkynningum og einungis einu sinni í mánuði. Að mati Samkeppniseftirlitsins felur þetta fyrirkomulag almennt í sér aðgangshindrun, enda gerir það hugsanlegum nýjum aðilum erfitt um vik ætli þeir sér að hasla sér völl á íslenskum lyfjamarkaði, með því td. að takmarka svigrúm þeirra í markaðsstarfi og skylda þá til að auglýsa allar aðgerðir sínar á opinberum vettvangi, þ.e. í lyfjaverðskrá.

6.4 Lausasölulyf

Með breytingu á lyfjalögum sem tóku gildi þann 1. okt. s.l. var slakað á hömlum á sölu lausasölulyfja hér á landi, en breytingarnar fólu í sér að heimilt varð að selja nikótín- og flúorlyf utan lyfjabúða. Samkeppniseftirlitið telur þetta vera framfaraskref en eftir sem áður mætti ganga lengra í þessa átt og heimila að selja fleiri lausasölulyf utan lyfjaverslana en þessi. Bæði í Danmörku og Noregi svo dæmi séu tekin er heimilt að selja lausasölulyf í mun ríkari mæli en hér á landi í öðrum verslunum en lyfjaverslunum. Þessi takmörkun á því hvar unnt er að selja lausasölulyf í smásölu hlýtur að mati Samkeppniseftirlitsins að teljast aðgangshindrun á smásöluarkaði fyrir lausasölulyf sem einkennist af fákeppni og smásölukeðjurnar tvær hafa verið taldar vera í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu.

6.5 Sameiginleg markaðsráðandi staða á smásöluarkaði

Eins og vikið var að hér að framan hafa Lyfja og Lyf og heilsa verið skilgreind í sameiginlega markaðsráðandi stöðu á höfuðborgarsvæðinu. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins í máli nr. 28/2006 *Samruni DAC ehf. og Lyfjavers* kom fram að aðgangur að markaðnum væri hindraður af ýmsum ástæðum. Var nefnt í því samhengi þéttriðið net útsöluastaða umræddra fyrirtækja auk hegðunar þeirra sem fólst í að opna ný apótek einkum í nálægð við apótek í einstaklingseigu sem störfuðu utan keðjanna auk þess sem þær hafi keypt upp slíka keppinauta. Að mati Samkeppniseftirlitsins er hætta á að fyrirtæki utan keðjanna megi eiga von á grimmri samkeppni frá hendi lyfjakeðjanna sem aftur á móti lyfjakeðjurnar stundi ekki sín á milli. Hefur Samkeppniseftirlitið haft til skoðunar hvort Lyf og heilsa hafi brotið gegn ákvæði 11. gr. samkeppnislaga með viðbrögðum sínum við innkomu nýs keppinauts á Akranesi.



6.6 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins

Eins og hér er lýst er lyfjamarkaðurinn margbrotinn og háður umfangsmiklu regluverki. Reglurnar fela í sér aðgangshindranir í sjálfu sér sem eru þeim mun meira hamlandi sem markaðurinn er smærri.

Að mati Samkeppniseftirlitsins eru ýmsar leiðir hugsanlegar til að draga úr aðgangshindrunum. Mikilvægustu aðgangshindrunina mætti hugsa sér að unnt væri að fjarlægja við það að opna markaðinn með því að samþætta hann að miklu leyti lyfjamörkuðum á öðrum Norðurlöndum. Eins og áður segir á sér stað samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins viðleitni í þessa veru með aukinni samvinnu yfirvalda á sviði lyfjamála hérlendis og í Svíþjóð. Með þessu móti ætti að vera unnt að draga úr þeim stjórnsýslukostnaði Lyfjastofnunar sem felst í að inna af hendi sömu störf og unnin eru hjá systurstofnunum á Norðurlöndum og varða þá þætti sem sameiginleg markaðsskráning hefur í för með sér. Þetta ætti að koma innflutningi til góða í skemmra ferli og lægri kostnaði. Slík samvinna og stækkun markaðar myndi einnig draga úr aðgangshindrun sem felst í eins farvegs kerfinu í innflutningi lyfja, auk þess sem hún hefði í för með sér minni kostnað og fljótverkari feril við öflun markaðsleyfa og myndi örva þannig samkeppni á sviði innflutnings og sölu einstakra lyfjategunda. Ætla má að hún auðveldaði samkeppni á sviði meðhöndlunar við einstökum sjúkdómum með því að skapa grundvöll fyrir meira lyfjaúrvali en nú er, og draga þannig úr skaða af völdum fákeppni.

Leiðir til að stækka markaðinn og samþætta hann öðrum erlendum markaði gætu einnig falist í því að liðka fyrir því að íslenskar leiðbeiningar verði prentaðar samhliða t.d. sænskum leiðbeiningum eða útprentaðar í apótekum þegar lyf væru afhent, eins og rakið var hér að ofan. Þar með væri auðvelduð markaðssetning lyfja á Íslandi sem fá markaðsleyfi í t.d. Svíþjóð. Slíkar einfaldar breytingar koma ekki til nema með breytingu á reglum, en þær geta dregið úr aðgangshindrunum og eflt samkeppni m.a. í formi aukins innflutnings á samheita og samhliða innfluttum lyfjum.

Ein lausn gegn aðgangshindrunum getur falist í að draga úr hömlum á auglýsingum á lyfjum og tilkynningarskyldu um verðlagningu og banni við afsláttum án tilkynningar og auglýsingar í Lyfjaverðskrá. Einnig er lagt til að fjölgað verði þeim tegundum lausasölulyfja sem heimilt væri að selja utan apóteka.

Þá er bent á að auðvelða megi aðgang inn á smásölumarkað lyfja og auka samkeppni á slíkum staðbundnum mörkuðum með því að rýmka heimildir til starfrækslu póst- og internetapóteka frá því sem nú er. Með nýrri reglugerð um póstverslun með lyf er póstverslun heimiluð með því skilyrði að viðskiptin fari fram í tengslum við apótek, þ.e. við smásöluverslun með lyf. Að mati Samkeppniseftirlitsins mætti rýmka þessa heimild enn frekar og afnema tengingu milli reksturs á smásöluverslun annars vegar og póstverslun hins vegar. Slíkt væri til þess fallið að auka samkeppnislegt aðhald gagnvart lyfjaverslunum á hinum staðbundnu smásölumörkuðum lyfja.



Loks er bent á þá hugmynd að breyta greiðsluþátttökukerfi þannig að greiðsluþátttaka almannatrygginga miðist við ódýrustu lyfjameðferð við sjúkdómum (sbr. hugmyndir um magalyf, þar sem litið er til læknisfræðilegrar virkni lyfjanna). Í því sambandi ætti að horfa til þess hvernig farið er með þennan þátt í nágrannalöndum, ekki síst í Noregi. Getur þetta ýtt undir aukinn innflutning samheitalyfja og samhliðainnflutning.

Samandregið eru tillögur eftirlitsins þessar:

- Opna íslenskan lyfjamarkað með því að samþætta hann frekar erlendum lyfjamarkaði, t.d. hinum sænska, með samvinnu lyfjafirvalda í löndunum, með því að markaðsleyfi í öðru landinu gildi helst sjálfkrafa í hinu landinu og með því að notkunarleiðbeiningar séu jafnan prentaðar á báðum tungumálum. Hugsanlega er einnig unnt að endurskoða verklag stjórnábylgju lyfjamála með það fyrir augum að létta hana umfram það sem fengist fram með því að samþætta starfsemi innlendra lyfjafirvalda og erlendra.
- Breyta kröfum um að notkunarleiðbeiningar lyfja séu hafðar á íslensku innan í lyfjaumbúðum, en fela ef þörf krefur apótekum að láta notkunarleiðbeiningar á íslensku fylgja með þeim lyfjum, sem ekki hafa slíkar leiðbeiningar, við sölu lyfjanna úr apóteki.
- Draga úr hömlum á auglýsingum á lyfjum. Afnema tilkynningaskyldu á afsláttum frá hámarksverði til lyfjagreiðslunefndar og auglýsingu þeirra í Lyfjaverðsskrá.
- Heimila sölu fleiri lausasölulyfja utan apóteka en aðeins nikótín- og flúorlyfja.
- Rýmka heimildir til starfrækslu póstverslunar með lyf og internetapóteka og afnema t.d. skyldu til starfrækslu apóteks samhliða póstversluninni.
- Miða greiðsluþátttökukerfi við ódýrustu lyfjameðferð við sjúkdómum (líta til læknisfræðilegrar virkni lyfjanna).

7. Olíumarkaður

Olíumarkaður hefur almennt verið skilgreindur sem heildarmarkaður fyrir sölu á olíuvörum. Ljóst er að innan þessara skilgreiningar eru margar vörur sem ekki eiga sér ekki staðgengdarvöru. Því eru fyrir hendi margir undirmarkaðir á olíumarkaði. Skipta má markaðnum í tvo meginþætti, þ.e. annars vegar smásölu á olíuvörum og hins vegar innflutning, dreifingu og birgðahald á olíuvörum. Sú skilgreining er þó einungis til hægðarauka til að skýra frá aðgangshindrunum. Á markaði fyrir smásölu á olíuvörum starfa fjögur fyrirtæki. N1 hf., Olíuverslun Íslands hf., Skeljungur hf. og Atlantsólía ehf.⁷⁸ Heildarmarkaðshlutdeild hvers um sig á landinu öllu er þannig að N1 hf. er með 35-40% markaðshlutdeild. Olíuverslun Íslands og Skeljungur hafa 25-30% markaðshlutdeild hvort um sig en Atlantsólía er með 5-10% markaðshlutdeild. Varðandi innflutning, dreifingu og birgðahald á olíuvörum má telja að þar séu þrjú fyrirtæki starfandi. Þau eru

⁷⁸ Olíuverslun Íslands rekur vörumerkið ÓB innan fyrirtækisins. Skeljungur á Bensínorkuna ehf. og N1 á Ego ehf. Í eftirfarandi umfjöllun er átt við þessi fyrirtæki og dótturfyrirtæki þeirra þegar talað er um móðufyrirtækið.



Oliudreifing ehf., Skeljungur hf. og Atlantsolía ehf. Oliudreifing ehf. er í eigu annars vegar N1 hf. (60%) og hins vegar í eigu Olíuverslunar Íslands (40%).

Afskipti samkeppnisyfirvalda á olíumarkaði eiga sér töluverða sögu. Með ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/2004 *Ólögmætt samráð Kers hf. (áður Olíufélagið hf.), Olíuverslunar Íslands hf., Skeljungs hf. og Bensínorkunnar ehf.* var upplýst um ólögmætt samráð olíufyrirtækja. Er þetta langstærsta samráðsmál sem upp hefur komist á Íslandi. Með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 3/2004 *Ker hf. (áður Olíufélagið hf.), Olíuverslun Íslands hf., Skeljungur hf. og Bensínorkan ehf. gegn samkeppnisráði* var staðfest að olíufélögin hefði gerst sek um alvarleg lögbrott og talið hæfilegt að leggja á þau sektir sem námu samtals 1.505 milljónir króna. Hafa olíufélögin hafið dómsmál þar sem þess er krafist að þessi úrskurður áfrýjunarnefndar verði felldur úr gildi.

Algennt er að opinberlega sé sett fram gagnrýni á verðlagningu olíufélaganna. Þannig hafa olíufélögin verið gagnrýnd af hálfu Félags íslenskra bifreiðaeiganda sem og fjármálaráðherra fyrir of mikla álagningu. Þá hefur komið fram gagnrýni á olíufélögin fyrir að hækka verð fljótt þegar heimsmarkaðsverð hækkar en lækka verðið seint þegar heimsmarkaðsverð lækkar. Að mati Samkeppniseftirlitsins er olíumarkaður á Íslandi fákeppnismarkaður þar sem hætta er á því að fyrirtæki geti séð sér hag í því að taka tillit hvert til annars í stað þess að keppa. Í slíkri markaðsgerð er sérstök hætta á að hagsmunir neytenda séu fyrir borð bornir í verðákvörðunum fyrirtækja. Þannig er brýn þörf á því að ryðja úr vegi aðgangshindrunum á olíumarkaði sem getur aukið líkur á að nýtt fyrirtæki komi inn á markaðinn eða að smærri keppinautar eflist.

7.1 Skipulagsmál

Til að nýr keppinautur komi inn á olíumarkaðinn þarf lóðir fyrir birgðastöðvar og afgreiðslustöðvar. Lóðir eru takmörkuð gæði og því kann lóðaframboð að fela í sér aðgangshindrun nýrra fyrirtækja á markað. Þá má telja að þótt lóðaframboð sé nægjanlegt kunni að felast aðgangshindrun í skipulagsáætlunum sem gera ekki ráð fyrir starfsemi olíufyrirtækja. Ef það dregur úr lóðaframboði á höfuðborgarsvæðinu þá getur slíkt verið veruleg aðgangshindrun á olíumarkaðinn. Einnig ber að nefna að lóðaframboð í grónum hverfum á höfuðborgarsvæðinu fyrir t.d. sjálfvirkar afgreiðslustöðvar er lítið sem ekkert og því má telja það aðgangshindrun á olíumarkað. Ljóst er að sveitarfélög geta með skipulagsvaldi sínu haft mikil áhrif á fjölda og staðsetningu birgðastöðva og afgreiðslustöðva. Mikilvægt er að sveitarfélög hafi virka samkeppni milli fyrirtækja á markaði í huga þegar skipulögð eru svæði þar sem heimilt er að starfrækja birgðastöðvar og afgreiðslustöðvar. Sérstaklega ætti að líta til mögulegrar innkomu nýrra keppinauta á markaðinn og jafnvel að gera slíka auðveldari en ella. Sé ekki svigrúm á skipulagsáætlunum sveitarfélaga fyrir innkomu nýrra fyrirtækja er ljóst að um verulega aðgangshindrun getur verið að ræða.

Ef lítið er reynslunnar þá var fyrirtækið Atlantsolía stofnað árið 2002. Á þeim sex árum sem hafa liðið frá stofnun fyrirtækisins hefur það sett á fót 15 afgreiðslustöðvar, þar af 10 á höfuðborgarsvæðinu. Sé lítið til starfsemi þriggja



stærstu keppinauta Atlantsolíu á markaðnum reka þeir á bilinu 12-14 bensinstöðvar á höfuðborgarsvæðinu. Reynsla Atlantsolíu af lóðaúthlutun á höfuðborgarsvæðinu er á hinn bóginn ekki góð. Að sögn fyrirtækisins hefur því aðeins verið úthlutað þremur lóðum af þremur mismunandi sveitarfélögum, þ.e. Hafnarfirði, Reykjavík og Mosfellsbæ. Í Reykjavík var samningur um lóðina tímabundinn í þrjú ár. Einnig liggur fyrir að sveitarfélögin Garðabær og Seltjarnarnes hafa ekki til þessa úthlutað lóðum til Atlantsolíu þrátt fyrir að fyrirtækið hafi óskað eftir því við framangreind sveitarfélög. Þær lóðir sem fyrirtækið hefur núna á sínu forræði hefur fyrirtækið náð til sín gegnum önnur fyrirtæki og aðila. Þannig hefur fyrirtækið þurft að semja við aðra aðila um aðstöðu á lóðum þeirra, t.d. afgreiðslustöð Atlantsolíu við Bildshöfða.

Önnur olíufyrirtæki hafa sterka stöðu í þessum efnum þar sem skipulögðum lóðum varðandi afgreiðslustöðvar hefur þegar verið úthlutað til þeirra. Samkeppniseftirlitinu hefur verið bent á að dæmi séu um að sveitarfélög hafi úthlutað stærri olíufyrirtækjum lóðir á skipulögðum svæðum sem ekki hafa verið byggt á ennþá. Slík framtíðarskuldbinding um lóðir styrkir stöðu stærri olíufyrirtækja á markaði enn frekar og eflir ekki virka samkeppni. Einnig hefur Samkeppniseftirlitinu verið bent á að kvöð sé á lóð í Garðabæ við Hafnafjarðarveg sem kveði á um að þar megi ekki reisa afgreiðslustöð. Slíkar kvaðir hafa að mati Samkeppniseftirlitsins takmarkandi áhrif á samkeppni og ber að aflétta ef slíkar kvaðir styðjast ekki við þeim mun meiri hagsmuni, sbr. einnig umfjöllun hér að framan um skipulagsmál sveitarfélaga.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er nauðsynlegt að sveitarfélög geri ráð fyrir því í skipulagi sínu að olíufyrirtæki fái lóðir fyrir afgreiðslustöðvar og birgðastöðvar, hvort sem er í gamalgrónum hverfum eða í nýjum hverfum. Ljóst er að sveitarfélög geta með skipulagsvaldi sínu haft mikil áhrif á fjölda og staðsetningu. Samkeppniseftirlitið telur mikilvægt við úthlutun á lóðum til olíufyrirtækja að litið sé til samkeppnissjónarmiða, sbr. umfjöllun hér að framan um skipulagsmál. Þannig er æskilegt að tekið sé tillit til þeirrar samkeppni sem ríkir á milli fyrirtækja á markaði. Einnig ætti að setja mögulega innkomu nýrra keppinauta á markað í forgang og þannig auðvelda þeim innkomu frekar en ella. Ekki er síður mikilvægt að hafa í huga vöxt smærri fyrirtækja á olíumarkaði þegar lóðum er úthlutað. Þá kann útboð á lóðum að vera heppilegur kostur þar sem í útboðsskilmálum kæmi t.d. fram að þau fyrirtæki sem hafi ekki aðstöðu til reksturs bensinstöðva í því sveitarfélagi njóti forgangs. Með slíkum aðferðum kann mögulegum aðgangshindrunum vegna lóðaúthlutunar að vera rutt úr vegi.

Að lokum telur Samkeppniseftirlitið mjög mikilvægt að sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu geri allt það sem í þeirra valdi stendur til að koma til móts við ný og minni fyrirtæki á olíumarkaði um lóðaúthlutun. Sérstaka áherslu leggur eftirlitið á að eftirgrennslan Atlantsolíu um lóðir hjá sveitarfélögum sé tekin föstum tókum og áhersla lögð á að mæta slíkri eftirspurn eftir bestu getu. Vinnur það gegn skaðlegri fákeppni á olíumarkaðnum.



7.2 Flutningsjöfnunarsjóður

Í lögum nr. 103/1994 um jöfnun á flutningskostnaði olíuvara er mælt fyrir um fyrirkomulag á flutningsjöfnunarsjóði olíuvara. Í því felst í stuttu máli að olíufyrirtæki greiða gjald af öllum innfluttum vörum miðað við magn. Síðan er greitt út úr sjóðnum miðað við umsvif hvers og eins fyrirtækis, þ.e. flutningskostnað fyrirtækjanna. Að mati Samkeppniseftirlitsins felur framangreind gjaldtaka og greiðslur í sér aðgangshindranir. Í fyrsta lagi er fyrir hendi sú hættta að olíufélög sem hafa víðtæka starfsemi á landinu geta ákveðið verð á einstökum staðbundnum mörkuðum án tillits til þess hver sé raunverulegur flutningskostnaður á viðkomandi stað. Með þessu fyrirkomulagi geta stærri olíufyrirtæki nýtt greiðslur úr flutningsjöfnunarsjóðnum til að mæta samkeppni á öðrum staðbundnum mörkuðum þar sem samkeppni er fyrir hendi. Í öðru lagi þá þurfa félög sem starfa á staðbundnum markaði og flytja ekki olíuvörur út á landsbyggðina að greiða í flutningsjöfnunarsjóðinn. Með þessari gjaldtöku eru staðbundin olíufélög að greiða niður flutningskostnað keppinauta sinna. Gjaldtakan og greiðslur úr flutningsjöfnunarsjóðnum mismuna því olíufélögum. Gjaldtakan leiðir til aðgangshindrana fyrir ný fyrirtæki sem ætla sér að starfa á staðbundnum mörkuðum. Fyrirkomulagið dregur þannig úr líkum á innkomu nýrra fyrirtækja á mörkuðum á Íslandi.

Samkeppniseftirlitið telur að með því að leggja niður flutningsjöfnunarsjóð olíuvara sé vikið úr vegi hindrun fyrir því að ný fyrirtæki taki til starfa á olíumarkaði og að minni keppinautar geti styrkt stöðu sína. Með því móti eru líkur fyrir því að ný fyrirtæki taki til starfi líklegri en ella. Einnig gerir slík niðurlagning það að verkum að eðlileg samkeppnisskilyrði ríki á hverjum og einum staðbundnum markaði.

7.3 Sameiginlegt birgðahald og dreifing á olíuvörum

Lóðrétt samþætting á olíumarkaði er mjög mikil. Þannig eiga N1 og Olíuverzlun Íslands saman Olíudreifingu ehf. sem sér um innflutning, dreifingu og birgðahald á olíuvörum fyrir eigendur þess.⁷⁹ Skeljungur og Atlantsolía sjá einnig um innflutning og birgðahald sitt. Almennt getur lóðrétt samþætting veitt þeim fyrirtækjum sem yfir henni búa umtalsvert samkeppnisforskot og falið í sér aðgangshindrun. Á íslenskum olíumarkaði gerir lóðrétt samþætting fyrirtækja það að verkum að kostnaður olíufyrirtækjanna er lægri en þeirra fyrirtækja sem hefðu hug á því að starfa eingöngu á smásölustigi. Þannig er eina raunhæfa leiðin fyrir ný fyrirtæki að starfa bæði á smásölustigi og heildsölustigi. Þetta hefur þau áhrif að innkoma á markað verður dýrari en ella vegna mikils óendurkræfs stofnkostnaðar. Verður því að telja að lóðrétt samþætting fyrirtækja á olíumarkaði sé veruleg aðgangshindrun. Það liggur fyrir að Atlantsolíu er í samstarfi við Skeljung um innflutning á olíu. Einnig liggur fyrir að Skeljungur og Olíudreifing eiga í samstarfi í birgðahaldi og dreifingu á olíuvörum. Hafa Skeljungur og Olíudreifing sótt um undanþágu frá ólögsmætu samráði keppinauta til Samkeppniseftirlitsins og er sú beiðni til skoðunar hjá stofnuninni. Slíkt samstarf stærstu keppinauta á markaði í starfsemi þeirra getur skapað verulegar

⁷⁹ Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/2004 *Ólögsmætt samráð Kers hf. (áður Olíufélagið hf.), Olíuverzlunar Íslands hf., Skeljung hf. og Bensinorkunnar ehf.* er starfsemi Olíudreifingar sett skilyrði.



aðgangshindranir. Þannig hefur komið af hálfu Atlantsolíu að fyrirtækið getur ekki aukið landfræðilega breidd sína vegna byggingar- og birgðahaldskostnaðar. Af þeim sökum er eini möguleiki fyrirtækisins til að auka umsvif sín úti á landi er að fá aðgang að aðstöðu hjá keppinautum sínum, t.d. á Akureyri.

Samkeppniseftirlitið telur að til álita geti komið að Ólíudreifing og Skeljungur veiti nýjum og smærri keppinautum aðgang að ómissandi birgðastöðvum sínum ef þess er óskað. Með þeim hætti væri hægt að skapa skilyrði fyrir samkeppni á einstökum mörkuðum jafnframt því sem mögulegt væri fyrir smærri keppinauta að auka umsvif sín. Í slíkum tilvikum er mikilvægt að Ólíudreifing og Skeljungur verðleggi slíkan aðgang miðað við raunverulegan kostnað sem af honum leiðir. Rétt er hins vegar að olíufélög upplýsi Samkeppniseftirlitið um slíka samninga.

Eins og áður segir hefur Samkeppniseftirlitið til skoðunar undanþágubeiðni Ólíudreifingar og Skeljungs varðandi birgðahald og dreifingu. Við þá athugun kemur lóðrétt samþætting olíufyrirtækja verulega til skoðunar. Ekki hefur verið tekin afstaða til þess hvort samstarfinu verði veitt undanþága eða ekki. Samkeppniseftirlitið vill þó taka fram að það getur eftir atvikum sett slíku samstarfi skilyrði þannig að aðrir keppinautar hafi aðgang að slíku samstarfi á jafnræðisgrundvelli.

7.4 Styrkur stærri olíufélaganna

Segja má að grunnstarfsemi olíufyrirtækjanna sé innflutningur og sala á eldsneyti. Ljóst er að þrjú stærstu fyrirtækin á markaðnum reka verslanir á neytendamarkaði sem og selja rekstrarvörur á fyrirtækjamarkaði. Stunda þau m.a. sölu á bílavörum, hreinlætisvörum og eru með hjólbarðapjónustu, smurpjónustu og þvottastöðvar. Vöruúrval og sú þjónusta sem fyrirtækin bjóða upp á er því fjölbreytt og þannig eykst skilvirkni og hagkvæmni. Einnig njóta þrjú stærstu fyrirtækin á olíumarkaði umtalsverðrar stærðarhagkvæmni. Fyrirtækin hafa byggt birgðastöðvar og fjölda afgreiðslustöðva. Að þeirri uppbyggingu lokinni er ljóst að meðalkostnaður við nýja viðskiptavini er lítill. Þegar fyrirtæki búa við breiddarhagkvæmni og stærðarhagkvæmni og ráða einnig stórum hluta markaðarins þá felur það í sér aðgangshindrun. Einnig ber að nefna að þrjú stærstu fyrirtækin á olíumarkaði hafa á undanförunum árum verið með 15-30 milljarða kr. í rekstrartekjur á ári og að eigið fé þeirra hefur verið á bilinu 4-5 milljarðar kr. Í samanburði við Atlantsolíu eru þau margfælt stærrí. Þannig er ljóst að viðkomandi félög hafa verið öflug og haldið markaðshlutdeild sinni nokkuð stöðugri á síðastliðnum áratugum. Því er styrkur þeirra og hætta á verðstríði aðgangshindrun.

Samkeppniseftirlitið telur að olíumarkaður á Íslandi sé fákeppnismarkaður sem einkennist af nokkru gagnsæi. Rök geta staðið til þess að stóru olíufélögin séu í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu. Aðgerðir slíkra fyrirtækja sem beint er gegn minni keppinaut og ætlað er að hamla samkeppni geta farið gegn samkeppnislögum.



Í þessu sambandi vill Samkeppniseftirlitið beina því til stærri olíufélaganna að mikilvægt er að þau stundi eðlilega samkeppni en beiti ekki undirverðlagningu eða sértækum verðlækkunum gagnvart nýjum eða smærri keppinautum. Þannig ber þeim að taka sjálfstæðar ákvarðanir um verð sín miðað við kostnaðarlegar forsendur hvers og eins fyrirtækis. Með því móti haldast í hendur hagsmunir fyrirtækja og neytenda.

7.5 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins

Í ljósi framangreinds leggur Samkeppniseftirlitið til að gripið verði til eftirfarandi aðgerða til að draga úr samkeppnishindrunum á olíumarkaðnum:

- Að sveitarfélög geri ráð fyrir því að ný eða smærri fyrirtæki á olíumarkaði fái lóðir fyrir afgreiðslustöðvar eða birgðastöðvar í skipulagi sínu – bæði eldri og nýjum hverfum.
- Að sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu gerir allt sem í þeirra valdi stendur til að ný eða smærri fyrirtæki á olíumarkaði fái úthlutað lóðum ef eftir því er óskað.
- Að flutningsjöfnunarsjóður olíuvara verði lagður niður í núverandi mynd.
- Að Olíudreifing og Skeljungur veiti nýjum og smærri keppinautum aðgang að ómissandi birgðastöðvum ef eftir því er óskað.
- Að stóru olíufélagin notfæri sér ekki fákeppnisaðstæður á markaðnum til þess að hindra þátttöku og vöxt minni keppinauta eða koma á eða viðhalda verðlagningu sem ekki byggist á heilbrigðri samkeppni.

8. **Fjölmiðlamarkaður**

Almennt er lagt til grundvallar að sjónvarpsmarkaður á Íslandi greinist í opið sjónvarp annars vegar og áskriftarsjónvarp hins vegar.⁸⁰ Er fyrri markaðurinn skilgreindur sem stöðvar sem fjármagnaðar eru að mestu með auglýsingum en sjónvarp á vegum hins opinbera sem fjármagnað er með lögbundnum áskriftargjöldum og e.t.v. að hluta með auglýsingatekjum telst einnig tilheyra markaðnum. Síðari markaðurinn er skilgreindur sem sjónvarpsstöðvar sem fjármagnaðar eru að mestu með áskriftartekjum. Á markaði fyrir áskriftarsjónvarp hér á landi eru starfandi 365 miðlar ehf. (með sjónvarpsstöðvar sínar Stöð 2, Stöð 2 Sport, Stöð 2 Bíó o.fl.), Skjárinn (með áskriftarpakka innan SkjásHeims) og Síminn (með áskriftarpakka innan Breiðvarpsins). Staða 365 á markaði fyrir áskriftarsjónvarp hefur verið talin afar sterk.⁸¹ Á markaði fyrir sjónvarp í opinni dagskrá starfa RÚV og Skjárinn (með sjónvarpsstöðina SkjáEinn) auk þess sem nokkrar smærri stöðvar eru starfandi, þ.e. ÍNN, kristilega

⁸⁰ Sjá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 22/2006 *Samruni Dagsbrúnar hf. og Senu ehf.* og bráðabirgðaákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2007 *Erindi Canal Digital Íslandi ehf. um misnotkun 365 miðla ehf. á markaðsráðandi stöðu*. Þessi afstaða er samræmi við framkvæmd Framkvæmdastjórnar EB sem hefur ítrekað lagt þá skilgreiningu til grundvallar að sjónvarpsmörkuðum megi a.m.k. skipta í tvo meginmarkaði ásamt fjölda undirmarkaða. Annars vegar sjónvarp sem sé opið öllum (e. Free-to-air-TV) og hins vegar áskriftarsjónvarp (e. Pay-TV).

⁸¹ Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 22/2006 *Samruni Dagsbrúnar hf. og Senu ehf.* kemur fram að 365 miðlar séu með yfirburðastöðu á markaðnum fyrir áskriftarsjónvarp.



sjónvarpsstöðin Omega, Skífan TV og N4 Sjónvarp Norðurlands.⁸² Ljóst er að RÚV hefur yfirburðastöðu á markaði fyrir opið sjónvarp.

Athuganir Samkeppniseftirlitsins undanfarin misseri benda til þess að aðgangshindranir að markaðnum séu umtalsverðar og jafnvel að þær hafi aukist enn frekar á liðnum vikum eftir að efnahagsþrengingarnar gerðu vart við sig.

8.1 Opinberar hindranir - Staða RÚV á auglýsingamarkaði

Með bréfi, dags. 13. nóvember 2006, birti Samkeppniseftirlitið menntamálanefnd Alþingis umsögn um frumvarp til laga um Ríkisútvarpið ohf. Samkeppniseftirlitið komst að þeirri niðurstöðu að samkeppnisleg mismunun leiddi af því að RÚV starfaði á markaði fyrir birtingu auglýsinga og markaði fyrir kostun í frjálsri samkeppni við aðra aðila jafnframt því að hafa tekjur af skattfé til að inna af hendi skilgreinda útvarpsþjónustu í almannapágu. Þessi tvö atriði leiddu til þess að samkeppnisleg mismunun væri á markaði fyrir birtingu auglýsinga og markaði fyrir kostun í frjálsri samkeppni við aðra aðila.

Í nýju álit Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008 frá 14. nóvember 2008 var fjallað um þær samkeppnishömlur sem stafa af stöðu og háttsemi Ríkisútvarpsins á markaði fyrir sölu auglýsinga í ljósvakamiðlum.

Athugunin leiddi í ljós að auk þeirrar samkeppnislegu mismununar sem felst í þátttöku RÚV á auglýsingamarkaði samhliða tekjum þess af skattfé, hafi RÚV með tilboðum sínum og afsláttum gert samkeppnistöðuna enn verri á þessu sviði. Þetta hefur RÚV gert með því að starfa ekki í samræmi við tilgang og markmið þeirra reglna sem settar hafa verið varðandi verðlagningu fyrirtækisins. Veitir það jafnframt vísbendingar um að regluverk um þessa starfsemi RÚV sé ekki nægilega öflugt. Þessi niðurstaða er m.a. byggð á eftirfarandi:

- RÚV hefur í ríkum mæli vikið verulega frá birtri gjaldskrá sinni um auglýsingar, sem gengur gegn markmiðum um gagnsæi.
- RÚV hefur boðið fríbirtingar, tímabundin eða einstaklingsbundin tilboð, vöruskipti og samtvinnun auglýsinga og kostunar sem ganga gegn kröfunni um gagnsæi um afsláttarkjör fyrir kostunaraðila og auglýsendur. Jafnframt er líklegt að tiltekin afsláttarkjör hafi ekki staðið öllum til boða og jafnræði því ekki tryggt.
- Vísbendingar eru um skaðleg undirboð, þ.e. að opinbert fé hafi verið notað til þess að niðurgreiða auglýsingastarfsemi og samkeppni keppinauta sem ekki njóta ríkisstyrkja þannig raskaði.

Með hliðsjón af framangreindu beindi Samkeppniseftirlitið eftirfarandi til menntamálaráðherra:

1. Ljóst er að fullur samkeppnislegur jöfnuður næst ef RÚV hverfur af auglýsingamarkaði og starfsemi þess yrði alfarið kostuð af opinberum

⁸² Þrjár síðastnefndu stöðvarnar eru í raun svokallaðar sérefnisstöðvar þar sem dagskrá þeirra er einsleitari að efni en RÚV og SkjásEins sem kalla mætti almennar stöðvar. Það efni sem sýnt er á þessum stöðvum er á hinn bóginn ýmist sniðið að áhugamálum tiltölululega afmarkaðs hóps, svo sem trúarleg málefni á Omega og dægurtónlist á Skífunni TV. ÍNN sendir nær eingöngu út spjallþætti um menn og málefni og dagskrá N4 Sjónvarps byggir að miklu leyti á efni sem hefur mikla staðarskirskotun, svo sem umfjöllun um byggðarmál o.þ.h.



fjárframlögum. Með hliðsjón af núverandi efnahagsástandi getur slík aðgerð stuðlað að því að einkareknir ljósvakamiðlar geti starfað áfram. Er þetta til þess fallið að tryggja valkosti almennings á sviði fjölmiðlunar. Hins vegar verður að hafa í huga að dreifikerfi einkarekinna stöðva ná almennt ekki til jafn stórs hluta landsins og RÚV. Með hliðsjón af öllu framangreindu er æskilegt að mörkuð verði stefna sem miðar að því að RÚV hætti þessari starfsemi sem fullgildur keppinautur þegar aðstæður þykja leyfa.

2. Telji menntamálaráðherra og/eða löggjafinn ekki tækt að RÚV hverfi af markaði fyrir sölu auglýsinga í útvarpi, telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt að verulega verði dregið úr umsvifum félagsins á markaðnum og félaginu settar skýrar reglur sem takmarka umrædda starfsemi þess. Slíkar reglur þurfa að vera skilvirkar, einfaldar og gagnsæjar þannig að auðvelt verði að fylgja þeim eftir. Nauðsynlegt er að reglurnar feli m.a. í sér að sett verði ófrávíkjanleg gjaldskrá sem lúti staðfestingu og eftirliti, svokallaðar fríbirtingar verði óheimilar, auglýsingatíma og markaðssókn verði settar skorður, óheimilt verði að birta auglýsingar inni í dagskrárefni og kostun verði óheimil enda skapar hún ógagnsæi og er til þess fallin að mismuna viðskiptamönnum félagsins.

Í álitinu er ennfremur áréttað að Samkeppniseftirlitið telur mikilvægt að samhliða endurskoðun á þátttöku RÚV á auglýsingamarkaði verði sett löggjöf um fjölmiðla og eignarhald á þeim, m.a. í því skyni að tryggja dreift eignarhald.

8.2 Dreifi- og efnisveitur

Á sjónvarpsmarkaði er greint á milli svokallaðra dreifi- og efnisveita. Fyrst í þessum hluta verður fjallað um aðgangshindranir að dreifiveitum en hér á eftir vikið að hindrunum að efnisveitum. Með dreifiveitu er átt við grunnkerfi til dreifingar sjónvarpsefnis en forsenda þess að komast inn á sjónvarpsmarkað er að fá aðgang að dreifikerfum þar sem mjög kostnaðarsamt er að koma sér upp eigin dreifikerfi. Aðallega er um tvö grunnkerfi að ræða við dreifingu á sjónvarpsefni, annars vegar svokallaðar hliðrænar útsendingar sjónvarps og hins vegar stafrænar útsendingar. Með hliðrænum útsendingum er átt við hefðbundnar sjónvarpsútsendingar þar sem forsenda móttöku er venjulegt sjónvarpsloftnet. Áætlað hefur verið að verði slökkt á hliðrænum útsendingum sjónvarps hérlendis árið 2010. Önnur Norðurlönd hafa flest einnig tekið ákvörðun um hvenær slökkt verður á hliðrænum sjónvarpsútsendingum og eingöngu notast við stafræna dreifingu sjónvarpsefnis (e. digitalisation).⁸³ Stafræn dreifing sjónvarpsefnis hófst hér á landi fyrir nokkum árum. Flest eldri sjónvarpsviðtæki taka ekki við stafrænum dreifingum sjónvarps. Því þarf aðgangskassa (móttökubúnað fyrir stafrænar útsendingar) sem breytir stafræna merkinu í form sem sjónvarpstæki getur unnið úr. Þegar slökkt verður á hliðrænum útsendingum hérlendis mun því hvert einasta heimili í landinu þurfa að verða sér úti um annað hvort stafrænt sjónvarpsviðtæki eða fyrrnefndan aðgangskassa. Þar með er neytendum nauðugur einn kostur að verða viðskiptavinur dreifiveitu eða alltént að fá

⁸³ Sem dæmi má nefna að í Noregi verður slökkt á hliðrænum útsendingum sjónvarps í árslok 2009 og í Danmörku mun þetta gerast 1. nóvember 2009.



úthlutuðum aðgangskassa til þess að geta séð útsendingar almennra sjónvarpsstöðva eins og t.a.m. RÚV og SkjásEins sem senda út í opinni dagskrá þó ekki sé þörf á myndlykli eða aðgangsstýringarkerfi.⁸⁴

Á markaði fyrir stafrænar dreifiveitur starfa Vodafone og Síminn. Digital Ísland er stafrænt sjónvarpsdreifikerfi Vodafone á Íslandi. Til að ná stafrænum útsendingum þarf stafrænan búnað. Þegar neytandi kaupir áskrift að pakka á Digital Ísland fær hann stafrænan myndlykil (afruglara) og er þá hægt að kaupa áskrift af fjölda sjónvarpsstöðva. Þeir sem ekki kjósa að kaupa áskrift að neinum stöðvum geta leigt aðgangskassa hjá Vodafone til að geta notið stafrænna útsendinga frístöðva s.s. RÚV og SKjásEins. Í gegnum Sjónvarp Símans er hins vegar unnt að fá aðgang að sjónvarpsstöðvum í gegnum ADSL tengingu eða um breiðband.

Eins og fyrr segir er forsenda þess að komast inn á sjónvarpsmarkaðinn sú að hafa aðgang að dreifikerfi fyrir efni sitt. Fjallað var um þetta í ákvörðunum samkeppnisráðs nr. 10/2005 *Samruni Landssíma Íslands hf. og Íslenska sjónvarpsfélagsins hf.* og nr. 12/2005 *Samruni Og fjarskipta hf., 365 ljósvakamiðla ehf. og 365 prentmiðla ehf.* Þar kemur fram að 365 ljósvakamiðlar annars vegar og Skjár Einn hins vegar skuli verða við öllum málefnalegum beiðnum fyrirtækja um að fá að dreifa sjónvarps- og útvarpsmerkjum fyrirtækjanna í opinni og læstri sjónvarpsdagskrá. Einnig er lögð sú skylda á Símann veita öðrum en Skjá Einum aðgang að dreifikerfum sínum fyrir sjónvarp og útvarp. Í gildi er gagnkvæmt samkomulag á milli Símans og 365 annars vegar og Vodafone og Símans (Skjásins) hins vegar þar sem fjallað er um þessi atriði.

Ljóst er að markaður fyrir dreifingu á sjónvarpsefni er tiltölulega mettur, þ.e. að stór hluti landsmanna hefur þegar nýtt sér þá þjónustu dreifiveita sem í boði er hér á landi fyrir stafrænt sjónvarp. Slíkt getur almennt falið í sér aðgangshindrun fyrir ný fyrirtæki þar sem eina færa leiðin til þess að ná viðskiptum væri að ná viðskiptavinum af þeim félögum sem þegar eru starfandi á markaði. Þótt innkoma nýrrar dreifiveitu gæti reynst erfið, sérstaklega ef ætlunin er að koma upp nýrri dreifileið, þá er fyrrgreindum skyldum Vodafones og Símans ætlað að draga úr þeim aðgangshindrunum. Ljóst er þó að þetta markmið hefur ekki í öllum tilvikum gengið eftir. Í þessu sambandi má nefna að í október 2007 barst Samkeppniseftirlitinu erindi frá fyrirtækinu Canal Digital Ísland þar sem kvartað var yfir því að 365 miðlar ehf. hefðu ekki afhent fyrirtækinu sjónvarpsmerki sem nauðsynleg væru til að hefja dreifingu á sjónvarpsefni nema 365 miðlar ehf. fengju aðgang að viðskiptamannabókhalda Canal Digital Ísland. Í bráðabirgðaákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2007 sem tekin var í málinu var talið að nægilegar líkur hefðu verið að því leiddar að 365 miðlar hefðu brotið gegn Canal Digital Íslandi til þess að heimilt væri að taka bráðabirgðaákvörðun í málinu. Það var mat Samkeppniseftirlitsins að það skilyrði sem 365 setti Canal Digital fyrir afhendingu sjónvarpsmerkja sinna, þ.e. að hafa aðgang að viðskiptamannabókhalda Canal Digital, færi m.a. í bága við ákvörðun samkeppnisráðs nr. 12/2005. Var því 365 miðlum þegar í stað gert að afhenda

⁸⁴ Þetta setur RÚV í erfiða stöðu þar sem RÚV verður á næstu árum að flytja dreifingu sína alfarið yfir í stafrænar útsendingar en til þess þarf stafrænan aðgangskassa.



sjónvarpsmerki stöðva sinna til Canal Digital á Íslandi gegn því að síðarnefnda félagið uppfyllti þær kröfur sem 365 miðlum væri heimilt að setja samkvæmt ákvörðun samkeppnisráðs nr. 12/2005 og ákvörðun til bráðabirgða nr. 1/2007. Vegna þessa telur Samkeppniseftirlitið ástæðu til að beina þeim tilmælum til bæði Vodafone og 365 miðla að fara að öllu að þeim fyrir mælum sem fram koma í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 12/2005 og að beita sér ekki að öðru leyti þannig að aðkoma annarra aðila að dreifingu á sjónvarpsefni sé hindruð. Sömu tilmæli eru einnig áréttuð gagnvart Símanum og Skjánum að því er varðar skilyrði í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 10/2005 *Samruni Landssíma Íslands hf. og Íslenska sjónvarpsfélagsins hf.*

Með efnisveitu er átt við þann er veitir sjónvarpsefni s.s. til sjónvarpsstöðvar (bæði með opinni og lokaðri dagskrá) eða efnisleigu (sbr. Skjá bíó). Að mati Samkeppniseftirlitsins má einkum greina á milli tveggja tegunda aðgangshindrana á þessum mörkuðum, annars vegar aðgengi að myndlyklum fyrir áskriftarsjónvarp og hins vegar hindranir að efniskaupamörkuðum sem fjallað verður sérstaklega um hér á eftir.

Á markaði fyrir áskriftarsjónvarp hér á landi eru sem fyrr segir starfandi 365 miðlar ehf. (með sjónvarpsstöðvar sínar Stöð 2, Stöð 2 Sport, Stöð 2 Bíó o.fl.), Skjárinn (með áskriftarpakka innan SkjásHeims) og Síminn (með áskriftarpakka innan Breiðvarpsins). Til þess að geta horft á áskriftarsjónvarp er nauðsynlegt að ráða yfir myndlykli til þess að opna dagskrána. Þess ber ennfremur að geta að í stafrænu sjónvarpi þarf myndlykil fyrir bæði opnar og læstar útsendingar sem tekur við stafræna sjónvarpsmerkinu, opnar það og sendir inn í sjónvarpið. Auk þess þurfa læstar áskriftarstöðvar aðgangsstýrikerfi (e. conditional access system, CAS) sem dulkóðar stafrænan útsendingarstraum og læsir sjónvarpmerkinu. Myndlyklum áskriftarsjónvarpsstöðva er stýrt í gegnum aðgangsstýrikerfið í útsendingarmiðstöð, sem bætir tölvuboðum inn í útsendingarstraum sjónvarpsmerkisins sem myndlykill nemur og sem opnar og lokar fyrir aðgang að mismunandi þjónustu. Hvað varðar aðgang að markaði fyrir áskriftarsjónvarp þá ber að líta til þess að verulega kostnaðarsamt er að koma sér upp þeim tæknilegum lausnum sem eru nauðsynlegar til þess að reka áskriftarsjónvarp eins og t.d. skilyrtu aðgangskerfi, aðgangskössum og frambærilegu dreifingarkerfi, sbr. þó ákvörðun samkeppnisráðs nr. 10/2005. Takmarka þessar hindranir innkomu nýrra keppnauta á markaðinn. Á það bæði við um innkomu nýrra efnisveita og innkomu dreifiveita þar sem óafturkræfur kostnaður er mjög hár.

Með hliðsjón af framangreindu er ljóst að miklar aðgangshindranir eru að mörkuðum fyrir dreifi- og efnisveitur hér á landi. Dreifiveitum hefur reynst erfitt að fá nauðsynlegt efni til sýninga sem er nauðsynlegt til að geta keppt við þær dreifiveitur sem fyrir eru á markaðnum, sbr. mál Canal Digital á Íslandi og efnisveitur þurfa að kosta miklu til ef þær ætla t.a.m. að hefja útsendingu í læstri dagskrá. Að mati Samkeppniseftirlitsins felst lausn á þessum aðganghindrunum í því að þeir keppnautar sem þegar eru á markaðnum, bæði Vodafone og Síminn (dreifiveitur) og 365 miðlar og Skjárinn (efnisveitur) opni aðgengi að kerfum sínum fyrir nýja aðila sem vilja hasla sér völl á sjónvarpsmörkuðum. Í þessu sambandi er rétt að nefna að í tillögum sem nefnd menntamálaráðherra um



Íslenska fjölmiðla setti fram í skýrslu í apríl 2005 kom fram að settar yrðu reglur sem væri ætlað að tryggja aukið val neytenda þannig að efnisveitur fengju aðgang að ólíkum dreifiveitum og að dreifiveitur fengju flutningsrétt á fjölbreyttu efni. Fólust tillögur nefndarinnar einkum í því að lögfestar yrðu reglur um flutningsrétt og flutningsskyldu. Lagt er til að í samræmi við ofangreindar tillögur verði settar reglur sem lúta að því að efnisveitur geti fengið dreifingu hjá þeim dreifiveitum sem þær óska eftir. Þannig verði flutningsskylda lögð á dreifiveitur. Þó að slíkar reglur hafi einkum verið hugsaðar í því skyni að þjóna ríkisfjölmiðlum telur Samkeppniseftirlitið eðlilegt að ákvæðið nái ekki eingöngu til RÚV heldur til allra sjónvarpsmiðla hérlandis.⁸⁵ Jafnframt er lagt til að dreifiveitum verði gert kleift að fá til sín það efni sem þær kjósa, þ.e. dreifa efni annarra efnisveita. Með því móti ættu dreifiveitur rétt á því að dreifa öllu því efni sem þær hafa hug á.⁸⁶ Samkeppniseftirlitið tekur undir þessi sjónarmið og telur að ef þessar tillögur yrðu lögfestar myndi það stuðla að opnun sjónvarpsmarkaðarins og þar með auðvelda innkomu nýrra keppinauta til hagsbóta fyrir neytendur.

Markaður fyrir kaup á efni hefur verið skilgreindur sem sérstakur markaður, undirmarkaður sjónvarpsmarkaðarins.⁸⁷ Hefur þessi markaður mikla þýðingu um möguleika efnisveita til að komast inn á sjónvarpsmarkaðinn. Almennt er viðurkennt að skortur á aðgengi að efni til sýninga geti falið í sér aðgangshindrun. Verulegur hluti rekstrarkostnaðar sjónvarpsstöðva er kostnaður vegna kaupa á efni til sýninga. Kaup á erlendu efni er einn stærsti einstaki útgjaldaliður í rekstri fyrirtækjanna. Innkaupsverð á vinsælu erlendu efni hefur farið mjög hækkandi hér á landi á undanförunum árum. Á efniskaupamarkaði tíðkast einnig að gerðir séu einkasölusamningar sem eru afar samkeppnishamlandi þar sem þeir takmarka mjög aðgang að sjónvarpsefni. Er tiltekið efni þá bundið ákveðnum rétthafa til nokkurra ára í senn.⁸⁸ Styrkleiki og viðskiptasambönd þeirra sem þegar starfa á markaðnum geta þá gert nýjum aðilum erfitt um vik að nálgast eftirsóttasta efnið. Þá er sem kunnugt er afar dýrt að framleiða íslenskt sjónvarpsefni. Því má ljóst vera að miklar aðgangshindranir eru hér fyrir nýjar efnisveitur til að koma inn á markaðinn. Eftirsóknarvert sjónvarpsefni er eðli málsins samkvæmt takmörkuð auðlind⁸⁹ sem skiptir miklu máli fyrir aðila á

⁸⁵ Samkvæmt nügildandi 55. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 segir að skylda megi aðila, sem bjóða fjarskiptanet til dreifingar hljóð – og sjónvarpssendinga til almennings, skyldur til að flytja ákveðna útvarpdagskrá þegar umtalsverður hluti notenda nýtir sér netin til að taka á móti hljóð- og sjónvarpssendingum. Slíkar skyldur eru þó aðeins lagðar á þegar sérstaklega ríkar ástæður mæla með því. Ljóst er að í greininni er með hugtakinu „almannaútvarp“ fyrst og fremst átt við RÚV eins og það starfar nú.

⁸⁶ Vert er að geta þess að slíkar reglur gætu vissulega aldrei verið algildar m.a. þar sem dreifing á efni getur verið háð ákveðnum kvöðum í efnisréttarsamningum.

⁸⁷ Í ákvörðunum samkeppnisráðs nr. 10/2005 *Samruni Landssíma Íslands hf. og Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. Samruni* og ákvörðun ráðsins nr. 12/2005 *Samruni Og fjarskipta hf., 365 ljósvakamiðla ehf. og 365 prentmiðla ehf.* var einn fremur talið mögulegt að greina þann markað í þrjá undirmarkaði, þ.e. markað fyrir kaup á íþróttafni, markað fyrir kaup á kvikmyndum og markað fyrir kaup á efni sem sérstaklega væri framleitt fyrir sjónvarp. Sjá einnig ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 22/2006 frá 27. júní 2006, samruni Dagsbrúnar og Senu, bls. 26 og áfram.

⁸⁸ Í XXVI skýrslu framkvæmdastjórnar EB um samkeppnisstefnu var þetta vandamál sérstaklega tekið upp. Segir þar m.a. að þegar rætt sé um hinar miklu breytingar sem sjónvarpsmarkaðurinn sé að gangast undir vegna tæknilegra framfara: „Faced with this highly volatile situation, European competition policy must be particularly vigilant as the sector has a strong growth potential and entry barriers may be very substantial (cost of rights, physical and commercial investment and infrastructure). Steps must therefore be taken to ensure that the market is not foreclosed and that competition is not distorted ... by difficulty in gaining access to programmes.“

⁸⁹ Sjá nánar grein prófessors Damien Geradin, Competition law problems raised by the entry of incumbent telecommunications operators in the media content delivery market. Þar segir m.a. „Yet



markaði að komast yfir. Ljóst má vera að eftirsóknarvert efni er lykilatriði í vöruframboði sjónvarpsstöðvar og eru skýr tengsl talin vera á milli sterkrar stöðu á efniskaupamarkaði og markaðshlutdeildar.⁹⁰ Hvað varðar markað fyrir kaup á efni til sýninga í sjónvarpi þá kaupa fyrirtæki í sjónvarpsrekstri efni til sýninga á mismunandi hátt eftir því hvernig sjónvarpsþjónusta þau veita. Í tilviki sjónvarpsrása í opinni og læstri dagskrá er ákveðið efni aðgengilegt öllum og geta fyrirtæki þá valið það efni sem þau vilja kaupa. Kvikmyndir eru hins vegar seldar eftir mismunandi sýningargluggum.⁹¹ Annað eftirsótt efni er selt á uppboðum eða með svipuðum aðferðum. Þetta á oft við um stærri íþróttaviðburði, t.d. enska fótboltann og heimsmeistarakeppnina í fótbolta.

Fyrir liggur að 365 hefur gert marga stóra efniskaupasamninga við framleiðendur kvikmynda og sjónvarpsefnis á liðnum árum. Samningarnir eru svokallaðir *output* samningar þar sem 365 fellst á að kaupa mjög mikið magn efnis sem tiltekinn framleiðandi framleiðir gegn því að fá einkarétt af sýningu efnisins hér á landi. Umræddir samningar útiloka því keppinauta frá samningum um efni frá tilteknum framleiðendum til ákveðins tíma sem oft er talinn í fjölda ára. Takmarkar þetta möguleika keppinauta til innkomu á markað verulega. Samkeppniseftirlitinu hafa undanfarið borist ábendingar þess efnis að á markaði fyrir kaup efnis fyrir sjónvarp hafi á undanförunum árum verulega þrengrt að keppinautum 365. Fyrirtækið hafi sífellt tekið meira til sín með þeim afleiðingum að framboð af efni er minna fyrir keppinautana og verð fer hækkandi. Að mati Samkeppniseftirlitsins hefur hin sterka staða 365 á markaði fyrir efniskaup til sýninga í sjónvarpi í för með sér aðgangshindrun fyrir nýja aðila á markaðnum fyrir efnisveitur.

Þess má geta að því hefur oft verið borið við af hálfu þeirra sem slíka samninga hafa gert að stóru kvikmyndaverin myndu aldrei fallast á að selja fleiri en einum aðila sýningarrétt að efni sínu. Sem dæmi um hið gagnstæða má t.a.m. benda á ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í Newscorp/Telepiu málinu.⁹² Fram kemur í því máli að fyrirtæki á markaði fyrir áskriftarsjónvarp hafi m.a. fallist á að gera ekki einkaréttarsamninga um kaup á eftirsóknaverðu efni. Með því móti geta keppinautar nálgast sama efni til sýningar á sínum stöðvum.

Í þessu samhengi vill Samkeppniseftirlitið nefna að Samtök evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnana (e. European Regulators Group of National Regulatory Authorities, ERG) sem er formlegur vettvangur eftirlitsstofnana aðildarríkja

getting access to premium content is not an easy matter even for large operators. First, premium content is scarce as there are only a few blockbusters each year and a limited number of premium sport events every year. There is thus a serious scarcity problem. Moreover, a number of industry practices, which generally translate into restrictive clauses in selling/buying premium content rights contracts may render the acquisition of premium content rights extremely difficult."

⁹⁰ Sjá nánar grein prófessors Damien Geradin, Competition law problems raised by the entry of incumbent telecommunications operators in the media content delivery market. Þar segir m.a. „*There are also clear interactions between such markets as the holding of a dominant position on the acquisition of premium content rights will generally translate in a dominant position on the market for the delivery of such rights. This is the case because premium content is a crucial component in any media content delivery offer.*”

⁹¹ Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 19/2004 er rakið hvernig öflun réttinda til sjónvarpsdreifingar á kvikmyndum fer fram. Þar segir m.a. að kvikmyndum sé dreift um svokallaða sýningarglugga. Eftir að framleiðslu kvikmynda er lokið er algengast að fyrst hefjist sýningar í kvikmyndahúsum, síðan tekur við sala til myndabadaleiga og nokkru síðar sala á myndböndum og mynddiskum til almennings, þá sala fyrir hvert áhrif og loks sala til áskriftarsjónvarps og sjónvarps með opna dagskrá.

⁹² Ákvörðun framkvæmdastjórnar EB í máli nr. M.2876 - Newscorp /Telepiu.



Evrópusambandsins, er um þessar mundir að fara yfir tillögur að breytingum á regluverki EB og aðildarríkjanna sem lýtur að efnisréttindum, þ.m.t. öflun efnisréttinda og meðferð þeirra.⁹³ Er áformað að birta niðurstöður samtakanna í skýrslu á öðrum ársfjórðungi ársins 2009.

Þeim tilmælum er beint til RÚV og 365 að koma ekki í veg fyrir með samningum sínum að keppinautar fái aðgang að eftirsóknarverðu sjónvarpsefni.

8.3 Netáhrif

Ein helsta tekjuöflun fyrirtækja á sjónvarpsmarkaði eru auglýsingar. Eðli málsins samkvæmt verða sjónvarpsstöðvar vænlegri kostur í hugum auglýsenda eftir því sem útbreiðslan, þ.e. heildarfjöldi áhorfenda, er meiri. Það er því talsverð aðgangshindrun fólgin í því fyrir nýjan aðila með litla útbreiðslu að hasla sér völl á auglýsingamarkaði. Samkeppniseftirlitið telur að ef framangreindar tillögur fjölmiðlanefndar að reglum um flutningssskyldu og flutningsrétt yrðu rýmkaðar í samræmi við framangreint gæti það hjálpað minni og nýjum efnisveitum og dreifiveitum að hasla sér völl. Þannig gætu slík fyrirtæki náð töluverðri útbreiðslu á skömmum tíma án mikils kostnaðar og keppt við stærri fyrirtæki um auglýsendur.

8.4 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins

Samandregið leggur Samkeppniseftirlitið til að gripið verði til eftirfarandi aðgerða til þess að draga úr aðgangshindrunum á ofangreindum mörkuðum:

- Að unnið verði gegn þeim samkeppnishömlum sem stafa af stöðu RÚV á auglýsingamarkaði, sbr. álit Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008.
- Að bæði 365 miðlar og Skjárinn standi ekki í vegi fyrir afhendingu sjónvarpsmerkja til nýrra keppinauta uppfylli þeir á annað borð þær kröfur sem fyrirtækjunum er heimilt að gera á grundvelli ákvarðana samkeppnisráðs nr. 10/2005 og 12/2005. Þá áréttar Samkeppniseftirlitið önnur skilyrði sem fram koma í umræddum ákvörðunum samkeppnisráðs.
- Að núverandi keppinautar á sjónvarpsmörkuðum, Og Vodafone og Síminn (dreifiveitur) og 365 miðlar og Skjárinn (efnisveitur) opni aðgengi að kerfum sínum og efni fyrir nýja aðila sem vilja hasla sér völl á sjónvarpsmörkuðum.
- Að lögfest verði ákvæði um tillögur nefndar menntamálaráðherra frá apríl 2005 um flutningsrétt og flutningsskyldu dreifiveitna. Með öðrum orðum að flutningsskylda verði lögð á dreifiveitur á efni fyrir aðra aðila (e. must carry).
- Að sama skapi verði dreifiveitum fenginn flutningsréttur (e. may carry) og þeim þar með gert kleift að fá til sín það efni sem þær kjósa.
- Að RÚV og 365 komi ekki í veg fyrir með samningum sínum að keppinautar fái aðgang að eftirsóknarverðu sjónvarpsefni.

⁹³ Aðilar að ERG eru eftirlitsstofnanir aðildarríkja ESB auk þess sem eftirlitsstofnanir EFTA/EES ríkjanna og væntanlegra aðildarríkja ESB hafa þar áheyrnaraðild. Er Ísland eitt þeirra.



9. Fjarskiptamarkaður – aðgangur að kerfum og smásala

Til þessa hefur fjarskiptamarkaður (smásala) á Íslandi verið skilgreindur sem markaður fyrir almenna talsímaþjónustu, markaður fyrir gagnaflutning (þar með talið leigulínur), markaður fyrir farsímaþjónustu og markaður fyrir aðra fjarskiptaþjónustu t.d. Internetþjónusta. Hér þykir rétt, að auk þessara markaða, sé skilgreindur sérstakur markaður fyrir rekstur grunnkerfa fyrir fjarskipti⁹⁴ en í því felst samtenging grunnkerfa sem eru í eigu einstakra rekstraraðila og aðgangur annarra fyrirtækja að þeim (heildsala).

Í rekstri grunnkerfa á Íslandi (heildsala) eru þrjár aðilar með yfir 95-100% af markaðnum, þ.e. Skipti hf. (Míla hf.) með 70-75% markaðshlutdeild, Teymi hf. (Vodafone) með 15-20% og Gagnaveitan með 5-10%. Gagnaveitan er í eigu Orkuveitu Reykjavíkur. Grunnkerfið (sæstrengir) sem tengir Ísland við umheiminn er 100% í eigu Farice sem er í eigu íslenska ríkisins, Skipta, Teymis o.fl. aðila. Á þessum markaði starfa félög sem hafa yfir að ráða kerfum sem flest hver flokkast undir ómissandi aðstöðu og sem er kostnaðarsamt að byggja upp. Af þessum innanlands grunnkerfum er það aðeins kerfi Mílu sem nær til landsins alls.

Í almennri talsíma-, gagnaflutnings- og farsímaþjónustu (smásala) er Skipti hf. (Síminn hf.) með 65-70%, Teymi hf. (Vodafone/Tal) með 30-35% markaðshlutdeild og nokkrir aðrir svo sem Nova ehf., sem er í eigu Novator ehf., með 0-5%. Síminn hefur verið skilgreindur sem markaðsráðandi á markaði fyrir bæði almenna talsímaþjónustu, gagnaflutningsþjónustu og farsímaþjónustu. Eftir útboð á þriðju kynslóð farsímaþjónustu (3G) fengu þrjár aðilar úthlutað leyfi. Auk Símans og Vodafone fékk Nova leyfi til farsímareksturs. Öll félögin eru starfandi á þessum markaði ásamt Tali sem er eins og Vodafone dótturfélag Teymis.

Samþjöppun á fjarskiptamarkaði er mjög mikil á Íslandi. Þó svo að um 60 fjarskiptaleyfum hafi verið úthlutað til jafn margra fyrirtæka hafa aðeins tvö þessara fyrirtækja afgerandi mesta markaðshlutdeild. Eru það fyrirtækjasamstæðurnar Skipti og Teymi. Staða Skipta er sérstök á fjarskiptamarkaði, fyrirtækið er það eina sem veitir alhliða fjarskiptaþjónustu um allt land. Fyrirtækið er lóðrétt samþætt en í því felst að það á sitt eigið grunnkerfi, sem keppinautar þess þurfa að eiga viðskipti við í heildsölu og félagið býður auk þess fjarskiptaþjónustu í smásölu í samkeppni við önnur fyrirtæki. Þetta hefur það í för með sér að fyrirtækið hefur gríðarlega sterka stöðu á þessum markaði í heild sinni. Skipti og Teymi ásamt Nova fengu úthlutað rekstrarleyfi fyrir 3G GSM farsímaþjónustu árið 2007. Nova sem nýtt félag hóf rekstur eigin þjónustu á Íslandi um áramótin 2007 og 2008 og virðist hafa orðið nokkuð ágengt við öflun viðskiptavina á þessum markaði. Þau fáu önnur fyrirtæki sem starfa á afmörkuðum hluta fjarskiptamarkaðarins hafa lengi átt erfitt uppdráttar. Starfa þau flest í tengslum við internetþjónustu og eru háð stóru félögunum tveimur, sérstaklega Skiptum, um ýmsa þjónustu og aðgang að flutnings- og dreifikerfum þessa. Mikilvægt er að tryggja að þessi smáu keppinautar geti vaxið og styrkt sína stöðu á markaðnum.

⁹⁴ Grunnkerfi er stofnlínur, notendalínur, símsstöðvar, farsímakerfi, radió- og örbylgjukerfi, sæstrengir o.fl.



Verður nú vikið að helstu aðgangshindrunum.

9.1 Lagalegar hindranir og skipulagsmál

Sérstök lög gilda um fjarskiptaþjónustu á Íslandi, þ.e. lög um fjarskipti nr. 81/2003. Rekstur fjarskiptaþjónustu á Íslandi er háður rekstrarleyfi samkvæmt gildandi fjarskiptalögum, bæði hvað varðar þjónustuna sjálfa, rekstur fjarskiptakerfa og tíðniúthlutanir. Helstu takmarkanir eru varðandi tíðniúthlutanir, t.d. fyrir rekstur GSM farsímakerfa. Þremur fyrirtækjum var úthlutað leyfi fyrir þriðju kynslóð GSM (3G) farsímaþjónustu á árinu 2007 að undangengnu útboði. Í dag eru um 60 fyrirtæki með fjarskiptaleyfi af einu eða öðru tagi. Úthlutað hefur verið um 20 tíðnileyfum sem ýmist eru svæðisbundin eða ná til alls landsins. Í fjarskiptalögum er með ákveðnum hætt mælt fyrir um aðgang fjarskiptafyrirtækja að landi vegna uppbyggingar fjarskiptakerfa. Um aðra þætti sem tengjast umhverfis- og skipulagsmálum þá getur Póst- og fjarskiptastofnun lagt kvaðir á starfandi fyrirtæki að þau heimili öðrum rekstraraðilum uppsetningu á nauðsynlegum tækjum og búnaði í tækjahúsum þeirra og möstrum (ómissandi aðstaða).

Samkeppniseftirlitið fær ekki séð að úthlutun rekstrarleyfa eða fyrirkomulag skipulagsmála séu eða þurfi að vera hindrun fyrir ný fyrirtæki inn á fjarskiptamarkaðinn hér á landi. Komi hins vegar til þess hvetur Samkeppniseftirlitið stjórnvöld til þess að grípa til viðeigandi aðgerða til að koma í veg fyrir slíkar hindranir.

9.2 Óafturkræfur kostnaður – aðgangur að kerfum

Mikill kostnaður getur verið því samfara fyrir nýtt fyrirtæki ef það þarf að byggja sitt eigið grunnfjarskiptakerfi að hluta til eða öllu leyti. Óumdeilt er að í þessu felst mikil aðgangshindrun. Einnig hefur verið litið svo á að verulegar aðgangshindranir séu fyrir nýja aðila inn á fjarskiptamarkað hér á landi vegna sterkrar stöðu þeirra sem fyrir eru. Skipti er með yfirburðastöðu í rekstri grunnlínakerfa, símstöðva innanlands og annarra fjarskiptakerfa og er eitt félag hér á landi sem býður upp á þjónustu á öllum undirmörkuðum fjarskipta á landsvísi. Gera má ráð fyrir að stór hluti stofnkostnaðar við uppbyggingu fjarskiptaneta sé óendurkræfur kostnaður. Aðstæður eru þess eðlis hér á landi, m.a. vegna landfræðilegra aðstæðna og dreifðrar byggðar, að óendurkræfur stofnkostnaður er mjög hár. Fyrir utan fjárfestingu í ýmsum búnaði, sem er aðeins að hluta til endurkræfur, þá getur einnig verið nauðsynlegt að leggja út í dýra og umfangsmikla markaðssetningu til að ná fótfestu á viðkomandi markaði. Ef nýr aðili í sölu á fjarskiptaþjónustu fjárfestir ekki í sínu eigin kerfi þarf hann að tengjast grunnkerfum samkeppnisaðila og byggja á þjónustu þeirra um verulegan hluta starfseminnar. Mögulegt er fyrir nýjan aðila að hefja rekstur og sölu á fjarskiptaþjónustu með því að fjárfesta í afmörkuðum hlutum fjarskiptakerfa en tengjast að öðru leyti fjarskiptakerfum annarra. Er þá um að ræða svo kallað sýndarkerfi sem virkar þannig gagnvart viðskiptavinum að um heildstætt kerfi sé að ræða. Annar möguleiki er að fjarskiptafyrirtæki heimilar þjónustuaðila að endurselja þjónustu sína í smásölu til einstakra viðskiptavina.



Eins og áður segir getur verið um mikinn kostnað að ræða við uppbyggingu á heildstæðu fjarskiptakerfi sem felur í sér verulega aðgangshindrun. Við þessu hefur þó verið séð að einhverju leyti þar sem í fjarskiptalögum eru ákvæði sem heimila, að félögum með umtalsverðan markaðsstyrk í einstaka fjarskiptakerfum, sé gert skylt að veita öðrum fjarskiptafyrirtækjum aðgang að sínu kerfi og að setja kvaðir um samtengingu við kerfi keppinauta og að jafnræðis sé gætt hvað varðar þjónustu og verð (heildsölustig). Það er í verkahring Póst- og fjarskiptastofnunar að annast svokallaðar markaðsgreiningar á fjarskiptamarkaði og beita þeim úrræðum sem felast í ákvæðum fjarskiptalaga með það að markmiði að liðka fyrir og auka samkeppni á þessum hluta fjarskiptamarkaðarins. Markaðsgreining hefur reynst vera tímafrek vegna reglna sem um hana gilda og þarf hún að fá samþykki hjá ESA áður en hægt er að beita þeim kvöðum, sem settar eru á þau fyrirtæki, sem eru með umtalsverðan markaðsstyrk. Forsenda fyrir því, að þessi úrræði séu markviss og skilvirk, er að stjórnvöld stuðli að því að Póst- og fjarskiptastofnun hafi yfir að ráða nægilegu fjármagni og mannafla til þess að greina stöðuna á mismunandi mörkuðum á hverjum tíma. Með þeim hætti er hægt að ryðja þessari hindrun að verulegu leyti úr vegi og stuðla þannig að auðveldari innkomu nýrra fyrirtækja og aukinni samkeppni. Hér er mjög mikilvægt að náið samstarf sé á milli Samkeppniseftirlitsins og Póst- og fjarskiptastofnunar því markmið þeirra er það sama hvað þetta varðar.

9.3 Staða og hegðun fjarskiptafyrirtækja getur hamlað samkeppni

Það eru tvær fyrirtækjasamstæður stærstar á fjarskiptamarkaði á Íslandi í dag. Eru það Skipti og Teymi. Yfirburðirnir felast m.a. í stærðar- og breiddarhagkvæmni viðkomandi félaga. Bæði þessi félög hafa mikinn fjölda viðskiptavina og bjóða fjölbætta þjónustu.

Þá getur lóðrétt samþætting fyrirtækja á fjarskiptamarkaði, sem er til staðar hér á landi, leitt til þess að erfitt er fyrir nýja aðila að keppa. Staða Skipta er sérstök á fjarskiptamarkaði, fyrirtækið er það eina sem veitir alhliða fjarskiptaþjónustu um allt land. Fyrirtækið er lóðrétt samþætt en í því felst að það á sitt eigið grunnkerfi, sem keppinautar þess þurfa að eiga viðskipti við, og félagið býður auk þess fjarskiptaþjónustu til endanlegra neytenda í samkeppni við önnur fyrirtæki. Þetta hefur það í för með sér að fyrirtækið hefur gríðarlega sterka stöðu á þessum markaði í heild sinni.

Stóru félögin hafa aflað sér mikils fjölda viðskiptavina sem getur skapað aðgangshindrun fyrir ný fjarskiptafélög inn á markaðinn. Helgast það meðal annars af því að nokkur skiptikostnaður er gjarnan fyrir hendi á fjarskiptamarkaði en ýmis konar umstang fylgir því að skipta milli þjónustuaðila. Þá er flókið að fylgjast með verði fjarskiptafyrirtækja til þess að tryggja sér bestu tilboð. Auk þess er hætta á að félög með stóran viðskiptavinahóp beiti verðaáðgreiningu á þjónustu til að hygla sínum eigin viðskiptavinum og hefta þannig hreyfanleika þeirra til samkeppnisaðila. Dæmi um það er t.d. lágt innankerfisverð á símtölum í þeim tilgangi að skapa ávinning hjá viðskiptavinum að velja það fjarskiptakerfi þar sem notendurnir eru flestir. Þá er einnig mögulegt að fyrirtæki sem bjóða



viðtæka þjónustu beiti samvinnun ólíkra þjónustupátta sem í geta falist tilboð sem erfitt er fyrir lítil og ný fyrirtæki að jafna hvað þá bæta.

Almennt er talið að fjarskiptamarkaðurinn sé tiltölulega mettur, þ.e. að stór hluti landsmanna hafi þegar nýtt sér þá fjarskiptaþjónustu sem í boði er hér á landi. Slík vaxtarhindrun getur falið í sér aðgangshindrun fyrir ný fyrirtæki að hefja rekstur á fjarskiptamarkaði, þar sem eina leiðin til þess, er að ná viðskiptavinum af þeim fyrirtækjum sem þegar eru starfandi á markaði. Allar framangreindar aðstæður eru fyrir hendi hér á landi.

Mikilvægt er að markaðsráðandi fyrirtæki geri sér ljósa grein fyrir takmörkunum og skyldum sem slíkri stöðu fylgir. Þeim fyrirtækjum er bannað að hegða sér með einhverjum þeim hætti sem hamlað getur samkeppni. Er hér m.a. átt við háttsemi sem felst í óeðlilegri verðlagningu, mismunun í þjónustu, ósanngjörnum skilmálum, samvinnun þjónustupátta og tilburðum til einkakaupasamninga. Eiga þessi tilmæli jafnt við starfsemi á heildsölustigi og smásölustigi. Í því sambandi er sérstaklega bent á að auðveldur aðgangur nýrra aðila að grunnkerfum í fjarskiptum getur verið árangursrík leið til þess að fjölga valkostum neytenda og auka samkeppni. Með aðgangi er hér átt við samtengingu einstakra fjarskiptakerfa, uppsetningu sýndarkerfa og aðgang sem gefur möguleika fyrir endursölu þjónustu. Verður slíkt best gert með því að skilmálar og verðlagning séu gagnsæ, jafnræðis sé gætt og án tæknihindrana eða annarra ómálefnalegra krafna.

9.4 Aðrar aðgangshindranir

Aðrar aðgangshindranir á fjarskiptamarkaði eins og tæknilegir yfirburðir, aðgengi að fjármagni og fjárhagslegur styrkur og aðgangur að dreifi- og sölukerfi kunna að vera til þess fallnar að styrkja stöðu einstakra félaga. Ekki verður þó séð að þessar hindranir hafi afgerandi áhrif á þessum markaði hér á landi, eins og staðan er í dag. Kæmi þá helst til þess að Samkeppniseftirlitið taki tillit til þessara þátta við mat á því hvort eitthvert fyrirtæki væri með markaðsráðandi stöðu, eitt og sér eða með öðru.

9.5 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins

Í ljósi framangreinds leggur Samkeppniseftirlitið áherslu á að gripið verði til eftirfarandi aðgerða til að draga úr aðgangshindrunum á fjarskiptamarkaði:

- Að stjórnvöld geri Póst- og fjarskiptastofnun kleift að vinna og endurskoða markaðsgreiningar á sem skemmstum tíma.
- Að markaðsráðandi fyrirtæki hindri ekki innkomu nýrra rekstraraðila á markaðinn með ómálefnalegum hætti.
- Að nýjum rekstraraðilum sé gert auðvelt að tengjast fjarskiptakerfum sem fyrir eru.
- Að fjarskiptafyrirtæki geri nýjum rekstraraðilum mögulegt að koma upp sýndarkerfi fyrir fjarskiptaþjónustu, þ.e. að nota hluta af fjarskiptakerfi keppinautar til að veita þjónustu.



- Að fjarskiptafyrirtæki hindri ekki þjónustuaðila í að endurselja fjarskiptaþjónustu þeirra.
- Að viðskiptavinum sé gert auðvelt að færa viðskipti sín milli fjarskiptafyrirtækja.

10. Sjóflutningamarkaður

Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2008 *Hf. Eimskipafélag Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu* voru áætlunarflutningar á sjó til og frá landinu skilgreindir sem sérstakur markaður sem eftir atvikum mætti flokka eftir einstökum leiðum, s.s. sjóflutninga milli Íslands og Evrópu annars vegar og Íslands og Norður-Ameríku hins vegar. Ekki var talið að leiguflutningar væru á sama markaði og áætlunarsiglingar. Þá var ekki talið að staðganga væri á milli fraktflutninga með flugi annars vegar og flutninga á sjó hins vegar. Þrjú fyrirtæki hafa sinnt áætlunarsiglingum til og frá Íslandi, Hf. Eimskipafélag Íslands (Eimskip), Samskip hf. og Atlantsskip hf. Önnur skipafélög sem sigla til og frá Íslandi, s.s. Nesskip hf. og Nes hf. skipafélag, sinna leiguflutningum. Í úrskurðinum var komist að þeirri niðurstöðu að Eimskip væri í markaðsráðandi stöðu á markaði fyrir áætlunarsiglingar til og frá landinu. Skipti þar mestu há hlutdeild Eimskips á því tímabili sem var til skoðunar en hún var þá að jafnaði 75-80%. Einnig hafði áhrif mikið flutningaframboð Eimskips o.fl. Nefna má að athuganir Samkeppniseftirlitsins á hlutdeild skipafélaganna eftir umrætt tímabil sem gerðar voru við meðferð málsins fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála sýndu fram á að staða Eimskips var enn sterk.

Samkeppniseftirlitið telur að talsverðar hindranir séu að markaði fyrir sjóflutninga til og frá Íslandi. Skýrasta vísbendingin er sú að á liðnum árum og áratugum hefur ekkert fyrirtæki, hvorki núverandi keppinautar né fyrirtæki sem reynt hafa innkomu, náð að ógna stöðu Eimskips á markaðnum. Á sl. 10 árum er aðeins eitt fyrirtæki, Atlantsskip, sem reynt hefur innkomu á markað fyrir áætlunarsiglingar til og frá Íslandi. Til skamms tíma bauð félagið bæði upp á flutninga til og frá Norður-Ameríku og Evrópu. Markaðshlutdeild Atlantsskipa var þó aldrei meiri en sem nemur u.þ.b. 5-7% (miðað við tekjur vegna heildarflutninga til og frá landinu). Atlantsskip hætti Ameríkusiglingum í nóvember 2006 og Evrópusiglingum með eigin skipum sl. sumar. Þess í stað leigir félagið nú rými í skipum Eimskips sem sigla til Evrópu til að þjóna viðskiptavinum sínum. Samkeppniseftirlitið telur að skýringar á aðgangshindrunum að sjóflutningamarkaðnum megi að hluta til rekja til þeirra miklu yfirburða sem Eimskip hefur lengi haft samanborið við keppinauta sína, sbr. mál sem samkeppnisyfirvöld höfðu til skoðunar á sjóflutningamarkaði allt frá 1994 til 1999.⁹⁵ Þá er ljóst eins og fyrr segir að Eimskip hefur haldið hárrí markaðshlutdeild allt frá síðustu aldamótum til dagsins í dag. Ekki getur leikið vafi á því að þau brot Eimskips sem um er fjallað í framangreindum úrskurði

⁹⁵ Í skýrslu samkeppnisráðs um stjórnunar og eignatengsl frá árinu 1994 kom fram að markaðshlutdeild Eimskips í sjóflutningum væri 65% ef miðað væri við veltu. Þá var í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 13/1997 *Hf. Eimskipafélag Íslands gegn samkeppnisráð fjallað um yfirburðarstöðu Eimskips, sbr. og ákvörðun samkeppnisráðs nr. 2/1999, Kvörtun Samtaka verslunarinnar er varðar mismunun Hf. Eimskipafélags Íslands í tilboði í flutning á pappír í símaskrána* þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að Eimskip væri markaðsráðandi.



áfryjunarnefndar samkeppnismála höfðu takmarkandi áhrif á möguleika Atlantsskipa og Samskipa að stækka og dafna á markaðnum.

10.1 Opinberar samkeppnishindranir

Ekki er um opinberar hindranir að ræða sem takmarka með beinum hætti aðgang að sjóflutningamarkaði, s.s. að félög í áætlunarsiglingum þurfi sérstök leyfi fyrir ákveðnar siglingaleiðir o.s.frv. Gildir það jafnframt um viðkomustaði íslenskra skipafélaga í Evrópu og Norður-Ameríku. Þrátt fyrir þetta er ljóst að opinberir aðilar hafa mikið um það að segja hvort nýir keppinautar sem vilja hasla sér völl á sjóflutningamörkuðum hafi aðgengi bæði að hafnarmannvirkjum og annarri nauðsynlegri aðstöðu í landi fyrir starfsemi sína. Í þessu sambandi er rétt að nefna að í skýrslu OECD frá árinu 2006 er fjallað um aðgengi að lykilaðstöðu á samgöngumörkuðum.⁹⁶ Í skýrslunni kemur m.a. fram að þar sem nýir keppinautar á samgöngumörkuðum þurfi oft á tíðum aðgengi að svokölluðum lykil grunnkerfum (e. key infrastructure), t.d. hafnaraðstöðu, þá skipti stefna stjórnvalda þeim tengd miklu máli. Vandamál geti komið upp ef núverandi keppinautar nýti alla þá aðstöðu sem er í boði og það geti skaðað hagsmuni neytenda ef nýir aðilar fái ekki nauðsynlegan aðgang að henni.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er ljóst að ef nýr aðili ætlar sér innkomu á markað fyrir áætlunarsiglingar til og frá Íslandi þarf hann að hafa góðan aðgang að hafnaraðstöðu með tilheyrandi mannvirkjum og þjónustu, s.s. vöruhótelum og frystigeymslum. Í því sambandi er nauðsynlegt að hafa í huga að mikilvægustu viðskiptavinir skipafélaga eru stórir innflytjendur og útflytjendur sem þurfa á alhliða flutningaþjónustu að halda auk þess sem þeir leggja áherslu á reglubundnar siglingar. Með öðrum orðum er mikilvægt fyrir nýjan aðila sem ætlar að hasla sér völl að geta mætt öllum þessum þörfum viðskiptavina til að geta veitt núverandi keppinautum á markaðnum fullnægjandi samkeppnislegt aðhald.

Rétt er að nefna í þessu sambandi að Atlantsskip hófu áætlunarsiglingar fyrst milli Íslands og Norður-Ameríku fyrir u.þ.b. tíu árum og svo nokkrum árum síðar siglingar til og frá Evrópu. Sem fyrr segir hefur félagið hætt þessum siglingum með eigin skipum. Samkvæmt upplýsingum félagsins var ekki möguleiki á þessum tíma að fá hafnaraðstöðu í Sundahöfn í Reykjavík þar sem núverandi keppinautar (Eimskip og Samskip) voru og eru enn með aðstöðu. Þess í stað fékkst svæði í Kópavogi þar sem reyndar er ekki gert ráð fyrir stórskipahöfn til frambúðar samkvæmt núverandi skipulagi. Upplýsingar Samkeppniseftirlitsins frá hafnaryfirvöldum í Reykjavík benda þó til þess að möguleikar hugsanlega keppinauta í áætlunarsiglingum séu aðrir núna en fyrir tíu árum síðan. Búið sé að skipuleggja svæði sem nýir aðilar í sjóflutningum gætu nýtt sér. Þá er í Hafnarfirði hafnaraðstaða sem sjóflytjendur geta ávallt nýtt sér og ekki er stefnt að því að úthluta til ákveðins aðila. Hvað sem þessu líður telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt að skipulagsyfirvöld, bæði á höfuðborgarsvæðinu sem og annars staðar, þar sem möguleiki er að koma við viðhlítandi aðstöðu fyrir áætlunarsiglingar, tryggi það að hugsanlegir nýir keppinautar á markaði fyrir

⁹⁶ OECD Access to Key Transport Facilities, Competition Law & Policy (2006).



sjóflutninga geti byggt upp hafnaraðstöðu með tilheyrandi mannvirkjum þar sem möguleiki er að veita a.m.k. ekki síðri þjónustu en núverandi keppinautar bjóða upp á. Jafnframt er mikilvægt að hafnaryfirvöld á hverjum stað tryggji ávallt að aðstaða sé í boði, t.d. fyrir tilfallandi flutninga með leiguskipum.

10.2 Staða fyrirtækja á markaðnum

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 70/2007 *Misnotkun Hf. Eimskipafélags Íslands á markaðsráðandi stöðu sinni* var gerður samanburður á styrkleika Eimskips, Samskipa og Atlantsskipa. Kom í ljós að efnahagslegir yfirburðir Eimskips voru miklir í samanburði við hin fyrirtækin. Var í því sambandi litið til heildartekna, heildareigna og eiginfjár þessara fyrirtækja á rannsóknartímabilinu. Þessi viðmið kunna nú að hafa breyst. Þá var ennfremur ljóst að flutningaframboð Eimskips var mun meira en annarra keppinauta á tímabilinu sem ákvörðunin tók til (u.þ.b. fjórfalt) og á það við ennpá. Af því leiðir að Eimskip býr yfir umtalsvert meiri stærðarhagkvæmni en aðrir keppinautar. Við þetta má bæta að Eimskip nýtur lóðréttrar samþættingar í gegnum dótturfélag sitt, TVG Zimsen ehf., sem er „alhliða flutningsmiðlun fyrir inn- og útflytjendur“. ⁹⁷ Þjónustuframboð samstæðunnar í heild er því á mjög breiðum grunni. Sem fyrr segir getur bæði stærðarhagkvæmni sem og lóðrétt samþætting falið í sér aðgangshindrun fyrir nýja keppinauta. Verður að telja að það eigi einkum við á markaði fyrir sjóflutninga þar sem fastur kostnaður er tiltölulega hátt hlutfall af rekstrarkostnaði.

10.3 Einkakaupasamningar og afsláttarkjör

Í framangreindri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 70/2007 var komist að þeirri niðurstöðu að flutningasamningar Eimskips sem fólu það í sér að fyrirtækið batt viðskiptavinum sínum til að eiga aðeins viðskipti við það í all langan tíma, allt frá einu ári til þriggja ára, væru einkakaupasamningar sem fælu í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu og þar með brot á ákvæði 11. gr. samkeppnislaga. Einnig voru ýmis tryggðarkjör sem fram komu í sumum samningum Eimskips, s.s. eftirágreiddir afslættir, talin auka skaðleg áhrif samninganna. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála staðfesti að flestir umræddir samningar fælu í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu.

Með hliðsjón af miklu umfangi þessara samkeppnishamlandi samninga þótti ljóst að þeir takmörkuðu með alvarlegum hætti möguleika nýrra aðila til að hasla sér völl á markaðnum og möguleika núverandi keppinauta til að auka hlutdeild sína. Vísbendingar hafa komið fram um að samskonar samningar og viðskiptakjör séu enn í gildi hjá Eimskip og hefur Samkeppniseftirlitið nýverið hafið athugun á því. Eimskip getur hins vegar flýtt verulega fyrir með því að hafa sjálft frumkvæði að því að ganga úr skugga um það að engir slíkir samkeppnishamlandi samningar séu við lýði hjá fyrirtækinu.

⁹⁷ Sjá heimasíðu TVG-Zimsen, www.tvg.is. Upplýsingar sóttar 10. nóvember 2008.



10.4 Ákvæði í samningum við erlend þjónustufyrirtæki

Samkeppniseftirlitinu er kunnugt um að Eimskip hafi gert samninga við stór erlend þjónustufyrirtæki sem kunna að hafa útilokað keppinauta Eimskips frá viðskiptum við erlendu fyrirtækin. Í fyrsta lagi er um að ræða samning sem gerður var fyrir nokkrum árum við afgreiðsluaðila í Rotterdamhöfn í Hollandi. Var kveðið á um það í samningnum að afgreiðsluaðilinn myndi ekki þjónusta keppinauta Eimskips í Rotterdam. Í öðru lagi er um að ræða ákvæði í samningi milli Eimskips og erlends framleiðanda um tölvukerfi fyrir vöruhús, þ.e. umrætt fyrirtæki sem var einn stærsti framleiðandi á sínu sviði gat ekki selt keppinautum Eimskips sambærilegt tölvukerfi vegna ákvæða sem útilokuðu það frá viðskiptum við keppinautana. Ljóst er að ein af megin forsendum þess að farmflytjendur í áætlunarsiglingum til og frá Íslandi geti sinnt hlutverki sínu er að þeim standi til boða nauðsynleg afgreiðsluþjónusta fyrir skip sín í erlendum höfnum, sérstaklega í Rotterdam sem er ein stærsta höfn fyrir flutningaskip í heimi. Sama á við um þjónustu sérhæfðra hugbúnaðarfyrirtækja á þessu sviði.

Það er mat Samkeppniseftirlitsins að ákvæði af þessum toga geti verið til þess fallin að hindra vöxt núverandi keppinauta auk þess að takmarka möguleika nýrra keppinauta á að hasla sér völl á mörkuðum fyrir sjóflutninga til og frá landinu. Eftirlitið telur því rétt að beina þeim tilmælum til Eimskips að fella úr gildi slík ákvæði í samningum sínum við þjónustuaðila séu þau enn fyrir hendi og gæta þess að sambærileg ákvæði séu ekki sett í nýja samninga.

10.5 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins

Í ljósi framangreinds leggur Samkeppniseftirlitið áherslu á að gripið verði til eftirfarandi aðgerða til að draga úr aðgangshindrunum og hindrunum á stækkun á sjóflutningamarkaði.

- Að skipulags- og hafnaryfirvöld, sérstaklega á höfuðborgarsvæðinu, tryggi möguleika á góðri hafnaraðstöðu til handa nýjum keppinautum sem hefðu hug að hasla sér völl á mörkuðum fyrir sjóflutninga til og frá landinu.
- Samkeppniseftirlitið beinir því til stærri flutningafyrirtækja að grípa ekki til neinna aðgerða eða hegðunar sem unnið getur gegn innkomu nýrra aðila eða felur í sér hindrun gegn núverandi keppinautum.
- Samkeppniseftirlitið beinir því til stærri flutningafyrirtækja að hafa frumkvæði að því að kanna hvort í gildi hjá fyrirtækinu séu samningar sem geta hindrað innkomu nýrra keppinauta eða möguleika minni keppinauta til að vaxa og eftir atvikum felli slík ákvæði úr gildi.
- Stærri flutningafyrirtæki hafi frumkvæði að því að kanna hvort í gildi hjá fyrirtækinu séu samningar sem koma í veg fyrir að keppinautar geti átt viðskipti við mikilvæga þjónustuaðila á sjóflutningamarkaði og eftir atvikum felli slík ákvæði úr gildi.

11. **Áætlunarflug til og frá Íslandi**

Í málum samkeppnisyrivalda sem varða flugmarkaði hafa þeir verið skilgreindir með hliðsjón af brottfarar og komustað, þ.e. flug á einstakri áætlunarleið (milli



tveggja áfangastaða).⁹⁸ Áætlunarflug hefur þannig ekki verið talið á sama markaði og leiguflytningar. Þrjú flugfélög sinna áætlunarflugi til og frá Íslandi, Icelandair, Iceland Express og SAS. Icelandair flýgur til 13 borga í Evrópu og sex borga í Norður-Ameríku. Iceland Express flýgur til 18 Evrópuborga (þó aðeins fjögurra allt árið). Flugleiðirnar sem Icelandair og Iceland Express eru í samkeppni um eru á milli Íslands annars vegar og hins vegar London, Kaupmannahafnar, Berlínar, Stokkhólms, Gautaborgar og Parísar. SAS flýgur einungis milli Íslands og Óslóar. Samkvæmt upplýsingum frá flugmálayfirvöldum er hlutdeild Icelandair í áætlunarflugi (miðað við fjölda farþega) til og frá landinu um 75-80%. Iceland Express 15-20% og SAS 0-5%. Icelandair er eitt af dótturfélögum Icelandair Group. Önnur félög innan samstæðunnar starfa á tengdum mörkuðum, s.s. í fraktflugi (Icelandair-Cargo og Bláfugl), flugþjónustu (Flugþjónustan á Keflavíkflugvelli ehf. - IGS), viðgerðar- og eftirlitsþjónustu (Tækniþjónustan á Keflavíkflugvelli ehf. - ITS) og innanlandsflugi (Flugfélag Íslands ehf.).

Varðandi aðgangshindranir er rétt að hafa í huga að Icelandair (áður Flugleiðir) var lengi vel eini aðilinn á íslenska flugmarkaðnum en þar voru til skamms tíma miklar formlegar aðgangshindranir. Þar til fyrir um 10–15 árum var áætlunarflug milli landa í Evrópu að miklu leyti bundið opinberum sérleyfum og ríkti þá almennt einokun eða fákeppni á einstökum flugleiðum. Hér á landi nutu Flugleiðir velvildar og fulltingis stjórnvalda. Félagið var það sem á ensku hefur verið kallað „flag carrier“ og hafði nær öll sérleyfi bæði í millilanda- og innanlandsflugi. Á grundvelli EES-samningsins hafa sérleyfi á áætlunarflugi milli landa verið afnumin. Beinar lagalegar hindranir umfram almennar og sértækar kröfur sem lúta að öryggi og neytendavernd eru því ekki lengur til staðar á flugmarkaðnum. Eftir sem áður eru þó talsverðar aðgangshindranir að flugmarkaðnum. Samkeppnisyfirvöld hafa í tveimur tilvitnuðum málum fjallað um misnotkun Icelandair á markaðsráðandi stöðu á flugleiðunum Keflavík-Kaupmannahöfn og Keflavík-London. Niðurstaðan í þessum málum var sú að félagið hefði brotið gegn ákvæði 11. gr. samkeppnislaga með undirverðlagningu á fargjöldum á flugleiðunum þegar Iceland Express var að hasla sér þar völl. Í málunum var fjallað ítarlega um þær aðgangshindranir sem eru að flugmarkaðnum. Þá voru rakin dæmi um misheppnaða innkomu nýrra keppinauta á undanförunum árum, t.d. félagsins Go Fly árið 2000 og British Airways árið 2006 (í báðum tilvikum í flugi milli Keflavíkur og London) auk flugs Samvinnuferða-Landsýnar til nokkurra áfangastaða í Evrópu í kringum síðustu aldamót.

11.1 Úthlutun afgreiðslutíma skekkir samkeppni

Forsenda þess að fljúga til eða frá flugvelli er að fá úthlutað afgreiðslutíma til lendingar og brottfarar (e. slots) auk nauðsynlegrar þjónustu á flugvelli og við flugstöð. Á Evrópska efnahagssvæðinu gildir reglugerð ráðsins nr. 95/93 um sameiginlegar reglur um úthlutun afgreiðslutíma á bandalagsflugvöllum, sbr. reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 793/2004 um breytingu á fyrrnefndu

⁹⁸ Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 22/2003 *Erindi Iceland Express ehf. vegna meintrar misnotkunar Icelandair ehf. á markaðsráðandi stöðu* og ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 11/2007 *Erindi Iceland Express ehf. vegna verðlagningar Icelandair ehf. á fargjöldum til Kaupmannahafnar og London*, sbr. og úrskurðir áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málum nr. 17-18/2003 og máli nr. 6/2007.



reglugerðinni.⁹⁹ Í reglugerð samgönguráðuneytsins nr. 1050/2008 um úthlutun afgreiðslutíma flugvalla eru þessar EB gerðir innleiddar hér á landi.

Samkeppniseftirlitið telur að beiting þessara reglna hér á landi feli í sér talsverðar aðgangshindranir fyrir nýja keppinauta sem hefðu hug á að hefja samkeppni í farþegaflugi til og frá Íslandi. Í því sambandi má nefna að Iceland Express hugðist í maí á þessu ári fjölga ferðum á áætlunarleiðum til og frá Evrópu og til viðbótar að bjóða upp á flug til og frá Bandaríkjunum. Nánar tiltekið ætlaði félagið að setja upp sams konar áætlun og Icelandair, þ.e. að nýta flugvélar í morgunflugi til áfangastaða í Evrópu og fljúga sömu vélum til baka samdægurs og svo áfram vestur um haf til Bandaríkjanna seinnipart dags. Hefðu áætlanir félagsins gengið eftir hefðu Ósló og Gautaborg bæst við aðra áfangastaði félagsins í Evrópu. Nýir áfangastaðir í Bandaríkjunum voru hins vegar fyrirhugaðir Chicago, New York og Boston auk þess sem Orlando hefði bæst við yfir vetrartímann. Ekkert varð hins vegar af umræddu áætlunarflugi þar sem flugmálayfirvöld á Keflavíkurlugvelli neituðu Iceland Express um umbeðna afgreiðslutíma á flugvöllinum. Það sjónarmið hefur komið fram hjá Iceland Express að forsenda þess að hefja áætlunarflug til Bandaríkjanna frá Íslandi í samkeppni við Icelandair sé að geta nýtt flugvélar eins og hér hefur verið lýst og að Keflavíkurlugvöllur sé nokkurs konar tengistöð fyrir áætlun þeirra. Skipulag brottfara- og komutíma þarf því helst að vera þannig háttáð að hver flugvél nýtist bæði í flugi til Evrópu og Bandaríkjanna innan sama sólarhringsins. Þá þurfi brottfara- og komutímar einnig að vera samkeppnishæfir og hafi því verið óskað eftir að brottfarir í áætlunarflugi til Evrópu yrðu á milli kl. 7.00 og 9.00. Ekki sé raunhæft að stilla upp áætlun frá Keflavíkurlugvelli fyrr þar sem brottfarir fyrir kl. 7.00 að morgni séu einfaldlega of snemma dags en farþegar þurfi sem kunnugt er ávallt að vera mættir tveimur tímum fyrir brottför. Ef farið sé síðar í flugi til Evrópu yrði sú vél ekki komin til Bandaríkjanna (með viðkomu á Íslandi) fyrr en undir miðnætti að staðartíma sem farþegum í áætlunarflugi þygi ekki eftirsóknarverður komutími. Með öðrum orðum að ekki séu forsendur til að hefja samkeppni við Icelandair á umræddum leiðum nema geta boðið svipaða þjónustu og það félag hvað tímasetningar varðar auk þess sem það hafi þýðingu að farkostir nýtist bæði í Evrópu- og Ameríkuflugi sama sólarhringinn. Iceland Express hefur einnig nefnt að það félag hafi ekki endilega verið að gera kröfu um að Icelandair viki frá sínum hliðum eða tímasetningum þess félags breytt. Vandamálið hefði mátt leysa t.d. með því að farþegar Iceland Express hefðu verið fluttir í hópbfreiðum (stætisvögnum) milli flugstöðvarinnar og flugvéla eins og tíðkist víða á flugvöllum erlendis. Flugmálayfirvöld hafi hins vegar ekki ljáð máls á þessari lausn né öðrum sem Iceland Express hefði haft fram að færa í málinu.

Samkeppniseftirlitið leitað skýringa hjá flugmálayfirvöldum á því hvers vegna Iceland Express hefði ekki átt möguleika á að fá úthlutað umbeðnum afgreiðslutímum svo félaginu væri unnt að auka samkeppni í flugi til og frá landinu. Flugmálayfirvöld hafa vísað til umræddrar reglugerðar EB. Á grundvelli hennar hafi Keflavíkurlugvöllur frá árinu 2005 verið það sem er kallað „flugvöllur

⁹⁹ Sjá regulation (EC) No 793/2004 of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 amending Council Regulation (EEC) No 95/93 on common rules for the allocations of slots at Community airports.



með skammtaðan afgreiðslutíma“ (e. coordinated airport), einnig nefnt þriðja stigs flugvöllur. Það feli í sér að flugrekendur sem ætli sér að nota völinn sæki um tiltekinn afgreiðslutíma (e. slot) sem feli í sér leyfi til landingar og flugtaks á tilgreindum degi og tíma auk þess að nota alla fyrirliggjandi aðstöðu flugvallar til að starfrækja flugþjónustu. Úthlutun afgreiðslutíma sé í höndum svonefnds samræmingarstjóra sem einn beri ábyrgð á úthlutun. Afgreiðslutímum sé svo úthlutað til flugrekenda á tilteknu áætlunartímabili (sumar- og vetraráætlun). Almennt gildi að ef flugrekandi geti sýnt fram á að hann hafi nýtt a.m.k. 80% af þeim tíma sem hann hafði á liðnu áætlunartímabili þá eigi hann rétt á sömu afgreiðslutímum á því tímabili sem sótt sé um. Ástæða þess að þetta form úthlutunar á afgreiðslutímum hafi verið tekið upp (í stað þess áður að sækja um leyfi beint til flugmálastjórnar) hafi verið sú að umferð um flugvöllinn á álagstímum hafi verið orðin það mikil að sýnt þótti að vandamál kynnu að skapast á álagstímum. Því hafi verið nauðsynlegt að taka upp kerfi þar sem úthlutun væri gagnsæ og tryggt að flugrekendum væri ekki mismunað. Þá væri úthlutun í höndum óháðs aðila. Keflavíkurlugvöllur sé því nú með sama fyrirkomulag við úthlutun á afgreiðslutíma og helstu millilandaflugvellir í Evrópu og víðar. Í máli flugvallaryfirvalda hefur komið fram hvað varðar umrædda umsókn Iceland Express um afgreiðslutíma að það sé einfaldlega ekki á þeirra forræði að úthluta flugrekendum afgreiðslutíma. Iceland Express hafi sótt um úthlutun til samræmingarstjóra (sem sé óháður aðili í Danmörku) en verið hafnað þar sem aðrir flugrekendur (Icelandair o.fl.) hefðu þegar verið með þá afgreiðslutíma sem félagið óskaði eftir. Iceland Express hafi hins vegar átt möguleika á að nýta sér úthlutunartíma bæði fyrir og eftir brottfara- og komutíma Icelandair. Þá hafi Iceland Express ekki verið búið að tryggja afgreiðslutíma á öðrum flugvöllum né haft flugrekenda til að sinna fyrirhugaðri flugáætlun. Í máli flugvallaryfirvalda kom fram að þó nóg sé af flugstæðum á flugvallarsvæðinu sé engin lausn fólgin í því að flytja farþega milli þeirra og flugstöðvarinnar eins og Iceland Express hafi nefnt sem möguleika. Innra kerfi flugstöðvarinnar (s.s. farangursmeðhöndlun, leitarhlið o.fl.) anni ekki fleiri flugvélum á háannatímum en þeim sem lagt geti við stöðina. Í raun sé því ekki hægt að fjölga afgreiðslutímum nema með því að gera talsverðar breytingar á flugstöðinni auk þess að fjölga hliðum.

Samkeppniseftirlitið dregur ekki í efa að tilgangur með nefndri reglugerð um úthlutun á afgreiðslutíma flugvalla sem og beiting hennar hér á landi (þ.e. að Keflavíkurlugvöllur sé flugvöllur með skammtaðan afgreiðslutíma) sé sá að auka skilvirkni flugvalla þar sem flugumferð er mikil auk þess að tryggja gagnsæi við úthlutun. Hér verður þó að hafa í huga að opinberar reglur geta mismunað keppinautum og verið samkeppnishamlandi þrátt fyrir að vera hlutlægar og virðast taka jafnt til allra ef í reynd aðeins ákveðnir aðilar geta nýtt sér þær. Í þessu sambandi má nefna álit samkeppnisráðs nr. 11/1997.¹⁰⁰ Í því máli kvörtuðu Flugflutningar ehf. sem þá var umboðsaðili fyrir Cargolux Airlines International á Íslandi yfir mismunun af hálfu ríkisins við innheimtu á svokölluðu eldsneytisgjaldi á Keflavíkurlugvelli. Cargolux sinnti á þessum tíma m.a. reglubundnu fraktflugi til Evrópu frá Íslandi í samkeppni við Flugleiðir-Frakt. Samkvæmt ákvæðum þágildandi laga um fjáröflun til flugmála þurftu þeir flugrekendur sem fluttu inn

¹⁰⁰ Sjá álit samkeppnisráðs nr. 11/1997 *Erindi Flugflutninga ehf. vegna innheimtu eldsneytisgjalds á Keflavíkurlugvelli.*



sitt eldsneyti sjálfir ekki að greiða umrætt gjald. Við athugun málsins kom hins vegar í ljós að Flugleiðir voru vegna mikilla umsvifa sinna á Keflavíkurflugvelli í raun eini aðilinn sem gat flutt inn eigið eldsneyti og notið undanþágunnar.

Í 1. gr. reglugerðar nr. 1050/2008 er tekið fram að henni sé ætlað að stuðla að aukinni samkeppni á Evrópska efnahagssvæðinu. Eftirlitið fær hins vegar ekki séð að markmið reglugerðarinnar um aukna samkeppni hafi náð fram að ganga, a.m.k. ekki eftir að umrætt fyrirkomulag um skammtaðan afgreiðslutíma var tekið upp fyrir um tveimur árum. Þvert á móti fæst ekki annað séð en að fyrirkomulagið feli í sér talverða hindrun fyrir nýja aðila sem vilja hasla sér völl og/eða auka samkeppni í áætlunarflugi til og frá landinu.

Rétt er að víkja nánar að því 80% nýtingarhlutfalli eða reglu sem gerð er að áskilnaði ef flugfélag ætlar sér að halda sama afgreiðslutíma á nýju tímabili og það hafði áður. Reglan hefur á ensku verið nefnd „the principle of grandfathers right“ eða nokkurs konar hefðarregra sem felur það í sér að sá flugrekandi sem fær úthlutuðum afgreiðslutíma getur í raun haldið honum um ókomna framtíð svo fremi sem hann uppfylli umrætt nýtingarhlutfall. Nefna má að til nýtingarhlutfallsins teljast ekki ýmis ófyrirsjáanleg tilvik sem flugrekandi ræður ekki við, t.d. lokun flugvalla eða alvarleg röskun á starfsemi þeirra. Þá skiptir engu máli hve marga afgreiðslutíma flugrekandinn kann í heild að hafa á viðkomandi flugvelli eða hver staða hans er að öðru leyti á þeim flugmörkuðum sem tengjast flugvellingum.

Þessi hefðarregra hefur sætt gagnrýni. Hefur m.a. verið bent á að talsverð verðmæti felist í því fyrir flugrekanda að fá úthlutun á afgreiðslutíma, sérstaklega á álagstímum. Flugrekendur geti því haft tilhneigingu til að halda uppi flugáætlun jafnvel þó hún sé óhagkvæm einungis svo þeir missi ekki „verðmætan“ afgreiðslutíma. Þetta leiði til þess að möguleikar annarra keppnauta, sem hugsanlega séu með hagkvæmari rekstur til að bjóða þjónustu sína, séu verulega takmarkaðir. Þá sýni sagan að þeir flugrekendur sem áður hafi verið „flag carrier“ eins og Flugleiðir (forveri Icelandair) eða hafi sterka stöðu á tengiflugvöllum (e. hub airports) séu þeir sem helst hafi hagnast á fyrirkomulaginu. Í þessu samhengi má geta þess að af þeim afgreiðslutímum sem úthlutað er samkvæmt hefðarreglunni á Heathrow flugvelli í London er að jafnaði einungis innan við 0,5% endurúthlutað árlega.¹⁰¹

Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins var Icelandair með mikinn meirihluta afgreiðslutíma á umræddum álagstímum á morgnana þegar Iceland Express hugðist auka framboð sitt í áætlunarflugi fyrr á þessu ári. Iceland Express var með hina tvo. Flest hlið voru því og eru ennþá á forræði Icelandair. Umræddir afgreiðslutímar Icelandair eru einungis nýttir fyrir áætlunarflug. Þeim var úthlutað á grundvelli hefðarreglunnar og getur Icelandair því haldið þeim til frambúðar nema félagið ákveði að hætta flugi á einhverjum flugleiðum. Af þessu er að mati Samkeppniseftirlitsins ljóst að núverandi kerfi sem býður upp á úthlutun á

¹⁰¹ Sjá John Pheasant og Matthew Giles. *Slots at Congested Airports: The Limitations of Competition Law*. Paper presented at Regulatory Policy Institute conference: *Competition Policy in Regulated Sectors*, Wadham College, Oxford (2-3 July 2007).



afgreiðslutíma til frambúðar felur í sér talsverða aðgangshindrun að mörkuðum fyrir millilandaflug til og frá Íslandi, sérstaklega hvað varðar áætlunarflug frá Íslandi í tengiflugi bæði til áfangastaða í Evrópu og Norður-Ameríku. Þá felur það að mati eftirlitsins í sér hindrun að úthlutun á afgreiðslutímum er bundin við flugrekanda. Hvorki Iceland Express né ferðaskrifstofur sem skipta við flugrekendur sem fljúga með farþega frá Íslandi eru ekki alltaf með sama flugrekanda (eru hugsanlega með tímabundna samninga o.s.frv.). Ef Iceland Express myndi t.d. skipta um flugrekanda á milli tímabila getur félagið ekki nýtt sér þann rétt sem fyrri flugrekandi kynni að hafa áunnið sér, s.s. að halda sama afgreiðslutíma á næsta tímabili á grundvelli hefðarreglunnar. Þetta styrkir óneitanlega stöðu Icelandair sem er flugrekandi og gerir því félagi auðveldara um vik að halda mikilvægum afgreiðslutímum.

Að mati Samkeppniseftirlitsins koma útilokunaráhrif kerfisins skýrt fram í nefndu tilviki Iceland Express þegar flugrekendum þess félags var synjað um afgreiðslutíma fyrir fyrirhuguð áætlunarflug til Evrópu og Bandaríkjanna. Vert er að hafa í huga í þessu sambandi að áætlanir Iceland Express stóðu til þess að hefja samkeppni á allnokkrum flugleiðum þar sem ekki hefur áður gætt samkeppni og Icelandair lengi verið því sem næst í einokunarstöðu. Má í þessu sambandi nefna að þegar Iceland Express hóf samkeppni í áætlunarflugi frá Íslandi í febrúar 2003 á tveimur áætlunarleiðum til og frá Kaupmannahöfn og London lækkaði meðalverð á fargjöldum um tugi prósentu neytendum til mikilla hagsbóta auk þess sem farþegum á þessum leiðum fjölgaði umtalsvert. Að mati eftirlitsins þarf því ekki að fjölgráa um þá ríku hagsmuni sem felast í því fyrir neytendur og þjóðfélagið allt ef Iceland Express hefði komið á samkeppni á áðurnefndum áætlunarleiðum til Evrópu og Bandaríkjanna.

Með vísan til framangreinds er því mikilvægt að flugmálayfirvöld á Keflavíkflugvelli taki þegar í stað til endurskoðunar það form sem er á úthlutun á afgreiðslutímum á flugvöllum, þ.e. að flugvöllurinn sé með skammtaðan afgreiðslutíma fyrir flugrekendur. Þetta form á úthlutun hefur leitt til þess að einn flugrekandi, Icelandair, sem jafnframt er með mikla yfirburði (ef ekki einokunarstöðu) á flestum ef ekki öllum áætlunarleiðum til og frá Íslandi er nú með langflestu úthlutaða afgreiðslutíma á háannatímum. Þessum mikilvægu afgreiðslutímum getur Icelandair haldið til frambúðar eins og áður hefur verið lýst. Að mati Samkeppniseftirlitsins er þessi staða á flugvöllum með öllu óviðunandi og nauðsynlegt að gera breytingar sem stuðla að því að virk samkeppni geti orðið á sem flestum áætlunarleiðum neytendum og þjóðfélaginu öllu til hagsbóta.

Samkeppniseftirlitið vill benda á að samkvæmt áðurnefndri reglugerð um úthlutun á afgreiðslutíma er valkvætt hvaða form er haft við úthlutunina. Þá er ljóst að reglugerðin víkur samkeppnisreglum ekki til hliðar.¹⁰² Hvað sem því líður er rétt að benda á að í reglugerðinni er einnig skilgreindur svokallaður „flugvöllur með afgreiðslutíma eftir samráði“ (e. scheduled facilitated airport) eða annars stigs (e.

¹⁰² Sjá reglu Evrópuráðsins nr. 793/2004: „For the avoidance of doubt, it should be specified that the application of the provisions of this Regulation is to be without prejudice to the competition rules of the Treaty, in particular Articles 81 and 82 thereof and Council Regulation (EEC) No 4064/89 of 21 December 1989 on the control of concentration between undertakings.“



level 2) flugvöllur. Í íslensku útgáfu reglugerðarinnar sem vikið var að hér að framan segir eftirfarandi um þá tegund flugvalla:

„... flugvöllur þar sem hugsanlega getur myndast umferðarþröng á ákveðnum tíma dagsins, vikunnar eða ársins sem hægt er að leysa með valfrjálstri samvinnu milli flugrekenda og þar sem samráðsstjóri hefur verið skipaður til að greiða fyrir starfsemi flugrekenda sem fljúga eða hyggjast fljúga frá þeim flugvelli.“

Að mati Samkeppniseftirlitsins fæst ekki betur séð en þessi skilgreining eigi nokkuð vel við aðstæður á Keflavíkurlugvelli og a.m.k. er ljóst að ef þetta form úthlutunar á afgreiðslutímum hefði verið í gildi þegar Iceland Express óskaði eftir úthlutun á sínum tíma hefði verið auðveldara að mæta óskum félagsins. Nauðsynlegt er að jafnræðis sé gætt á milli keppinauta og að samkeppnissjónarmið séu viðhöfð við úthlutun á hliðum frekar en að stuðst sé við þá hefðarreglu sem skammtaður afgreiðslutími felur í sér. Gildir þá einu hvort í hlut eiga Iceland Express eða aðrir hugsanlegir keppinautar sem hefðu hug á að hasla sér völl í millilandaflugi til og frá Íslandi.

Samkeppniseftirlitið beinir því til flugvallaryfirvalda að íhuga fyrirkomulag sem felur það í sér að þegar umsóknir um afgreiðslutíma berast frá flugfélögum og tímasetningar rekast á við brottfarir/komur þess félags sem fyrir er færi fram nokkurs konar samkeppnismat líkt og það sem mælst var til hér að framan að skipulagsyfirvöld gerðu í tengslum við úthlutun á lóðum fyrir atvinnuhúsnæði. Samkeppnismatið gæti t.d. verið þannig að ef það flugfélag sem fyrir væri með viðkomandi afgreiðslutíma væri jafnframt með mikinn fjölda annarra mikilvægra afgreiðslutíma myndi nýr keppinautur njóta forgangs við úthlutun. Ljóst er þó að forsenda samkeppnismatsins er að fyrirkomulagi úthlutunar yrði breytt, t.a.m. að flugvöllurinn yrði með afgreiðslutíma „eftir samráði“, sbr. framangreint. Með þessu yrði auðveldara fyrir nýja keppinauta að hasla sér völl og líkur á að samkeppni myndi aukast í áætlunarflugi til áfangastaða erlendis.

11.2 Lendingargjöld og flugvallarskattar

Flugrekendur sem fara um íslenska flugvelli greiða opinber gjöld til reksturs og viðhalds á flugvöllum og flugvallaraðstöðu. Er hér aðallega um að ræða lendingargjöld sem greiðast fyrir hverja landingu flugvélar (gjald er miðað við þyngd vélar) og flugvallarskatt sem er tiltekið gjald á hvern farþega í flugi. Erlend flugfélög hafa borið því við sem ástæðu fyrir því að erfitt sé að koma inn á markað fyrir áætlunarflug til og frá Íslandi að umrædd gjöld m.a. séu hærri hér en víða erlendis.¹⁰³ Sama á við um flugfélög sem hér hafa komið inn á markaði og svo hætt starfsemi.¹⁰⁴

Hér skal þó tekið fram að flugvallarskattar í millilandaflugi voru lækkaðir talsvert með lagabreytingu árið 2004 sem gerð var í kjölfar dóms dómstóls EFTA í desember 2003 þar sem kveðið var upp úr um að óheimilt væri að hafa

¹⁰³ Sjá t.d. Morgunblaðið 26. janúar 2003 „Ræðir við samgönguyfirvöld vegna Ryan Air“.

¹⁰⁴ Sjá t.d. Morgunblaðið 24. janúar 2002 „Hár kostnaður á Keflavíkurlugvelli helsta ástæðan“.



mismunandi farþegaskatta eftir því hvort flogið væri innanlands eða frá Íslandi til aðildarríkja innan EES-svæðisins. Sjónarmið aðila á markaðnum sem Samkeppniseftirlitið hefur leitað eftir eru þau að opinber gjöld/skattar sem lögð séu á farþega og flugfélög af íslenskum flugmálayfirvöldum séu sambærileg eða hugsanlega lítið eitt hærra hér á landi en á öðrum sambærilegum alþjóðaflugvöllum erlendis. Á hinn bóginn væru gjöldin hér á landi mun hærra en á flugvöllum sem lágfargjaldaflugfélög almennt fljúgi til. Margir flugvellir eins og t.d. Stansted í London bjóði lægri gjöld til að laða að m.a. lágfargjaldaflugfélög sem hafi haslað sér völl og aukið markaðshlutdeild á mörgum mikilvægum flugleiðum innan Evrópu.

Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins stendur nú yfir endurskoðun á lögum og reglum um gjöld og skatta sem ætlaðir eru sem fjáröflun til flugmála. Hafa aðilar á markaðnum lýst því yfir að þeir óttist að breytingar á gjaldtöku leiði til frekari hækkunar þeirra, sérstaklega vegna þess að flugmálayfirvöld hafi orðið fyrir talsverðum tekjumissi þegar bandaríski herinn hvarf af landi brott. Flugmálayfirvöld hafa á hinn bóginn bent á að markmið endurskoðunarinnar sé að auka gagnsæi í gjaldtöku m.a. þannig að flugfélög þurfi ekki að greiða fyrir þjónustu sem þau ekki nýti sér.

Samkeppniseftirlitið telur að við núverandi endurskoðun á lögum um gjaldtöku til flugmála ættu að skapast forsendur til að auka samkeppni í flugi til og frá landinu. Með auknu gagnsæi ætti að vera möguleiki á að haga gjaldtöku í samræmi við raunkostnað sem ætti að nýtast t.a.m. lágfargjaldaflugfélögum og ferðaskrifstofum sem ekki gera jafn miklar kröfur um þjónustu á flugvöllum. Með samanburði við sambærilega gjaldtöku á erlendum flugvöllum gefst yfirvöldum einnig tækifæri á því að gera Keflavíkurflugvöll betur samkeppnishæfan í huga erlendra flugfélaga sem hvað mest hafa gagnrýnt háa gjaldtöku á flugvöllinum. Samkeppniseftirlitið hvetur því samgönguyfirvöld til þess að hafa framangreind atriði að leiðarljósi við endurskoðunina. Með öðrum orðum að þau gjöld og skattar sem flugrekendur og farþegar greiða séu gagnsæ og ekki það há að þau feli í sér hindrun fyrir þá sem vilja koma inn á flugmarkaði til og frá Íslandi og auka þar samkeppni.

11.3 Aðgengi að flugvöllum og aðstöðu

Erlend flugfélög láta sig ekki aðeins varða opinbera gjaldheimtu heldur skiptir einnig máli aðgengi að þeim fyrirtækjum sem veita flugfélögum flugþjónustu sem og verðlagning hennar. Þó flugþjónusta sé í höndum einkafyrirtækja er ljóst að flugmálayfirvöld geta haft mikil áhrif á starfsemi þeirra enda bæði Keflavíkurflugvöllur og Flugstöð Leifs Eiríkssonar rekin af þeim. Í þessu sambandi má nefna að þegar frelsi komst á í flugafgreiðslu fyrir farþegaflugvélar í kringum síðustu aldamót fékk fyrirtækið Vallarvinir starfsleyfi fyrir slíka þjónustu en fyrir á þeim markaði starfaði Flugþjónustan á Keflavíkurflugvelli ehf. (IGS). Fyrirtækinu var hins vegar synjað af Flugstöðinni um nauðsynlega aðstöðu til að innrita farþega innan veggja flugstöðvarinnar. Vallarvinir kvörtuðu vegna synjunarinnar



til samkeppnisyrivalda.¹⁰⁵ Kom fram í málinu að ástæða synjunarinnar væri sú að flugmálayfirvöld á Keflavíkurlugvelli höfðu gert samning við Flugleiðir (nú IGS) sem fól í sér að félagið hafði yfir allri starfsaðstöðu að ráða til innritunar farþega og gátu Vallarvinir því ekki hafið starfsemi. Samkeppnisyrivöld beindu þeim fyrirmælum því til Flugstöðvarinnar að semja innan tilskilins tíma við Vallarvini um nauðsynlega aðstöðu svo fyrirtækið gæti sinnt þeirri þjónustu sem það hafði þegar fengið starfsleyfi til. Að mati Samkeppniseftirlitsins er ljóst að sú synjun sem hér um ræðir fól í sér mikla aðgangshindrun fyrir Vallarvini einmitt á þeim tíma sem félagið var að hasla sér völl á markaði sem hafði um áratugaskeið verið einokaður af Flugleiðum. Þessar aðgerðir höfðu einnig með óbeinum hætti áhrif á markað fyrir millilandaflug en eins og fram hefur komið hefur verðlagning á flugafgreiðslu mikið um það að segja hvort flugfélögum finnist það eftirsóknarvert að hefja millilandaflug til og frá Íslandi.

11.4 Útboð á flugferðum opinberra starfsmanna

Samkeppniseftirlitinu hafa borist ábendingar um að flestir opinberir starfsmenn sem ferðist til útlanda vegna vinnu sinnar bóki fargjöld sín með Icelandair. Mjög sjaldgæft sé að opinberar stofnanir eða ráðuneyti bóki fargjöld fyrir starfsmenn sína með Iceland Express. Vildarklúbbur Icelandair getur hér haft áhrif en vildarpunktum sem veittir eru fyrir hvert fargjald safni farþegar sjálfir en ekki viðkomandi stofnun eða fyrirtæki sem greiði fargjaldið. Hvað sem þessu líður er það mat Samkeppniseftirlitsins að ríkið gæti bæði stuðlað að aukinni samkeppni og gætt hagkvæmni og aðhalds í rekstri með því að bjóða út flugferðir fyrir opinbera starfsmenn, sérstaklega þegar starfsmenn ferðast (eða hafa möguleika á að ferðast) á áætlunarleiðum þar sem samkeppni ríkir.

11.5 Staða og hegðun fyrirtækja á markaðnum

Í áður nefndum ákvörðunum samkeppnisyrivalda var fjallað ítarlega um stöðu Icelandair á flugmarkaðnum og nefnd mörg atriði sem talin eru þess valdandi að erfitt hefur verið fyrir nýja aðila að hasla sér þar völl. Kom m.a. fram í þessum málum að Icelandair væri eina flugfélagið sem byði upp á reglubundið áætlunarflug frá Íslandi til annarra áfangastaða bæði í Evrópu og Norður-Ameríku. Með því hefði félagið byggt upp leiðakerfi milli fjölmargra áfangastaða í Evrópu og Norður-Ameríku þar sem Keflavíkurlugvöllur væri miðstöð fyrir tengiflug milli þessara staða. Félagið ræki því leiðakerfi sem byggðist á tengingu allra helstu flugleiða við einn flugvöll (Keflavík) sem miðdepil (á ensku nefnt „hub-and-spoke“ kerfi).¹⁰⁶ Ljóst er að með þessu fyrirkomulagi sem ennþá er við

¹⁰⁵ Sjá ákvörðun samkeppnisráðs nr. 35/2000 *Kvörtun Vallarvina ehf. yfir samkeppnishömlum flugmálayfirvalda á Keflavíkurlugvelli og Flugstöð Leifs Eiríkssonar gagnvart starfsemi fyrirtækisins á Keflavíkurlugvelli* sbr. og úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 1/2001 *Flugstöð Leifs Eiríkssonar gegn samkeppnisráði*.

¹⁰⁶ Í þessu samhengi má nefna reynslu bandarískra yfirvalda í þessum efnum en Bandaríkin voru með þeim fyrstu sem komu á frelsi í flugi upp úr 1978. Var það ríkjandi viðhorf á meðal margra hagfræðinga í Bandaríkjunum á þeim tíma að flugmarkaðurinn væri það sem kallað er „contestable markets“ eða opnir markaðir þannig að jafnvel þó fyrirtæki væri með 100% hlutdeild væru slíkir markaðir jafn skilvirkir og markaðir þar sem mörg fyrirtæki keppa. Hin stöðuga samkeppnisógn af hugsanlegum nýjum keppinautum héldi verðinu niðri og tryggði hagkvæmni. Því var þannig haldið fram að þessi markaður einkenndist af mjög lágu óafturkræfum kostnaði. Var í því sambandi einnig horft til þess að flugvélar væru eðli málsins samkvæmt mjög hreyfanleg framleiðslutæki og sveigjanlegar í rekstri. Á grundvelli þessa var í raun litið svo á að nánast hvaða flugfélag sem er gæti hafið samkeppni á hvaða flugleið sem er og slík samkeppnisógn myndi veita starfandi flugfélögum á



Lýði nýtur Icelandair mikillar stærðarhagkvæmni sem veitir félaginu umtalsvert samkeppnisforskot á flugleiðum frá Keflavík. Það eykur nýtingu farkosta félagsins og styrkir þjónustunet þess t.d. þannig að sætanýting ætti að vera betri. Stærðarhagkvæmni Icelandair er þó ekki aðeins tilkomin vegna leiðakerfisins. Sýsturfélag Icelandair, Loftleiðir-Icelandic, sinnir umfangsmiklum leiguflugsverkefnum sem ætti að auka hagkvæmni, t.d. vegna samnýtingar flugvéla og áhafna þannig að fastir kostnaðarliðir dreifast á fleiri framleiðsluþætti.

Breiddarhagkvæmni o.fl.

Icelandair nýtur einnig breiddarhagkvæmni með því að þjóna tveimur hópum farþega í sama fluginu, þ.e. á almennu farrými og viðskiptafarrými. Með því að nýta eina flugvél til þess að þjóna þessum tveimur hópum er hægt að dreifa föstum kostnaði niður á fleiri farþega og þannig auka hagkvæmnina umfram það sem er hjá flugfélögum sem aðeins bjóða upp á eitt farrými. Þá felst í því breiddarhagkvæmni að bjóða flug á mörgum flugleiðum, t.a.m. opnast möguleikar á því að fjármagna undirboð á mörkuðum þar sem samkeppni gætir með einokunarhagnaði á mörkuðum þar sem engin samkeppni ríkir. Heildarafkoma flugfélagsins gæti því verið jákvæð þrátt fyrir að fargjöldin á þeim markaði sem samkeppni ríkti á væru boðin langt undir kostnaði.

Sem fyrr segir hafa samkeppnisyfirvöld í tveimur málum haft afskipti af undirverðlagningu Icelandair þegar Iceland Express var að koma inn á markaðinn. Með öðrum orðum þá reyndi Icelandair ítrekað að beita yfirburðum sínum gegn Iceland Express þannig að samkeppni var raskað. Þó lagðar hafi verið stjórnvaldssektir á Icelandair vegna brota á ákvæði 11. gr. samkeppnislaga telur Samkeppniseftirlitið að sú hegðun Icelandair í málunum hafi skapað félaginu það orðspor að það muni mæta hugsanlegum keppinautum sem komi inn á markaðinn af hörku og láti einskis ófreistað í því að lækka verð á fargjöldum ef það þurfi að verja stöðu sína. Þegar þessi tvö mál eru virt heildstætt er það mat Samkeppniseftirlitsins að þessi verðhegðun Icelandair hafi verið til þess fallin að minnka líkur á því að nýir keppinautar reyni að hasla sér völl í flugi til og frá landinu, a.m.k. ef þeir búa ekki við svipaðan eða sambærilegan fjárhagslegan styrkleika og Icelandair.

einstökum flugleiðum mikið aðhald. Þannig væri mjög auðvelt fyrir nýja flugrekendur að koma inn á markaðinn ef flugfélag sem starfandi væri á markaðnum reyndi að ná fram einokunarhagnaði. Af þessu var einnig talið leiða að ekki væri mikil þörf á afskiptum samkeppnisyrivalda af þessum markaði. Reynslan varð hins vegar önnur. Hún sýndi að efnahagslegar aðgangshindranir að markaðnum voru verulega vanmetnar. Möguleiki starfandi flugfélaga til að bregðast nánast undireins við innkomu nýs aðila með verðlækkunum eða auknu framboði hófðu meiri þýðingu en ætlað var. Fjallað hefur verið um þessa þróun af bandarískum samgönguyfirvöldum sem ásamt samkeppnisyfirvöldum er ætlað að tryggja samkeppni á flugmarkaðnum. Segir í m.a. í skýrslu sem bandarísk samgönguyfirvöld gáfu út að eftir að frelsi var komið á hafi mörg ný flugfélög hafið samkeppni en fæst þeirra hafi haldið velli og hafi það verið í ósamræmi við væntingar. Stóru flugfélögin sem reki tengistöðvar hafi notið mikillar stærðarhagkvæmni sem veitt hafi þeim umtalsvert samkeppnisforskot. Jafnframt verði ný flugfélög fyrir kostnaði sem þau ná ekki til baka ef innkoma heppnast ekki. Einnig gætu ný flugfélög ekki að vild farið inn og út af viðkomandi flugmarkaði þar sem það myndi draga úr tiltrú viðskiptavina. Slík auðveld inn- og útganga af markaði er hins vegar lyklatríði í því hvort hann telst vera opin „contestable“. Jafnframt var talið að tryggðarkerfi eins og vildarpunktur/vildarkerfi hafi veitt starfandi flugfélögum forskot. Sjá nánar í skýrslu norrænna samkeppnisyrivalda um flugmarkaðinn *Competative Airlines. Towards a more vigorous competition policy in relation to the air travel market* (2002).



Vildarkerfi

Vildarkerfi þar sem veittir eru svokallaðir vildarpunktur veita starfandi flugfélögum umtalsvert forskot þar sem þeim er ætlað að tryggja að viðskiptavinir beini sínum viðskiptum aðallega til þeirra. Vildarklúbbur Icelandair er eitt stærsta tryggðarkerfi sem rekið er af fyrirtæki hér á landi. Að mati Samkeppniseftirlitsins getur þetta tryggðarkerfi Icelandair falið í sér aðgangshindrun að flugmörkuðum til og frá landinu. Þessar hindranir felast fyrst og fremst í því að þegar flugfélag (sérstaklega með háa markaðshlutdeild) býr yfir slíku kerfi verður erfiðara fyrir nýja keppinauta að ná til sín farþegum. Á þetta sérstaklega við um farþega sem ekki greiða sína farmiða sjálfir, þ.e. ferðast í atvinnuskyni (sem algengt er á meðal farþega á viðskiptafarrými) en safna þó punktum sem þeir geta nýtt sér við kaup á ferð sem þeir fara á eigin vegum síðar. Þess má geta að árið 2002 bönnuðu norsk samkeppnisyfirvöld starfsemi Vildarklúbbs SAS á innanlandsleiðum í Noregi þar sem félagið var í markaðsráðandi stöðu. Tilgangur þessa banns var að auðvelda innkomu nýrra keppinauta á markaðinn en SAS var á mörgum áætlunarleiðum í einokunarstöðu.¹⁰⁷ Samkeppniseftirlitið hefur nú til skoðunar hvort starfsemi Vildarklúbbs Icelandair raski samkeppni. Mun verða tekið m.a. til skoðunar áhrif klúbbsins á samkeppni og hvort ástæða sé til að grípa til aðgerða vegna starfsemi hans, t.d. að banna hana eða gera minni keppinautum kleift að nýta sér starfsemi klúbbsins.

Lóðrétt samþætting

Starfsemi annarra dótturfélaga Icelandair Group á sviði flugrekstrar hefur verið talin styrkja stöðu Icelandair og skapar um leið aðgangshindranir að markaðnum fyrir áætlunarflug. Áður hefur verið nefnd sú hagkvæmni sem næst við að samþætta starfsemi Icelandair og systurfélgsins Loftleiðir-Icelandic sem er leiguflugfélag. Sama á einnig við um félög innan samstæðunnar sem sinna tengdri starfsemi. Fyrst má nefna starfsemi IGS sem vikið var að hér að framan og annast afgreiðslu á flugvélum. Þá sér Tækniþjónustan á Keflavíkurlflugvelli ehf. (ITS) um viðgerðar- og eftirlitsþjónustu fyrir flugvélar. Staða þessara fyrirtækja er sterk á þeim mörkuðum sem þau starfa enda systurfélagið Icelandair einn megin viðskiptavinur þeirra. Til þess ber þó að líta að keppinautar Icelandair eru einnig viðskiptavinir þessara stoðfyrirtækja og um margt háðir þjónustu þeirra. Að mati Samkeppniseftirlitsins er nauðsynlegt að tryggja það að keppinautar Icelandair hafi aðgang að þjónustu þeirra systurfélaga Icelandair á samkeppnishæfu verði ef ekki er um önnur fyrirtæki að ræða sem veita sambærilega þjónustu.

Dæmi um það hvernig Icelandair hefur getað nýtt sér lóðréttu samþættingu er hvernig IGS hefur beitt sér gagnvart Vallarvinum. Árið 2004 kvörtuðu Vallarvinir til samkeppnisyrivalda yfir því að IGS hefði gert stærsta viðskiptavini Vallarvina, þýska flugfélaginu LTU, tilboð sem ekki styddist við eðlilegar kostnaðarforsendur og væri að auki mun lægra en það verð sem Vallarvinir gætu boðið. Málið var tekið til skoðunar og var það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að IGS hefði brotið ákvæði 11. gr. samkeppnislaga annars vegar með tilboði sínu og síðar samningi

¹⁰⁷ Þess má geta að könnun var gerð í Noregi árið 2001 þar sem meðlimir í vildarklúbbsi SAS voru spurðir hver viðbrögð þeirra yrðu ef klúbburinn yrði lagður af á norskum innanlandsmarkaði. Um 42% sögðust mögulega beina viðskiptum sínum annað.



við LTU og hins vegar með gerð tíu einkakaupasamninga við viðskiptavinum sína.¹⁰⁸ Þessi niðurstaða var staðfest af áfrýjunarnefnd samkeppnismála og síðar dómstólum, sbr. nýlegan dóm Hæstaréttar nr. 640/2007.¹⁰⁹ Athyglisvert er að í málinu komu fram gögn sem sýndu að ein af ástæðum þess að LTU ákvað að eiga viðskipti við Vallarvini árið 2001 þegar frelsi komst á í flugafgreiðslu var sú að áður hafði verið hjá IGS, að mati LTU, verið um 50% hærra en hjá öðrum flugþjónustufyrirtækjum í Evrópu. Þá er rétt að geta þess að eftir að samkeppni komst á í flugþjónustu og verð lækkaði fjölgaði talsvert komum erlendra flugfélaga hingað til lands sem og farþega sem fóru um Keflavíkurlugvöll. Þó eflaust séu margar ástæður fyrir fjölgun farþega má leiða að því sterkar líkur að samkeppni í flugþjónustu hafi haft þar veruleg áhrif. Samkeppniseftirlitið telur því mjög mikilvægt að samkeppni verði viðhaldið á markaði fyrir flugþjónustu og að hvorki IGS, Icelandair eða önnur félög innan Icelandair Group samstæðunnar beiti sér þannig að staða Vallarvina eða annarra hugsanlega keppinauta á sviði flugþjónustu sé veikt.

11.6 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins

Í ljósi framangreinds leggur Samkeppniseftirlitið til að gripið verði til eftirfarandi aðgerða til að draga úr samkeppnishindrunum á markaðnum fyrir millilandaflug:

- Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til fjármálaráðuneytisins að taka upp útböð á kaupum opinberra aðila á flugfarmiðum í millilandaflugi.
- Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til flugmálayfirvalda á Keflavíkurlugvelli að endurskoða beitingu reglugerðar Evrópuráðsins nr. 793/2004 um úthlutun afgreiðslutíma á flugvöllinum. Hætt verði með núverandi skipulag, svokallaðan skammtaðan afgreiðslutíma, þar sem það skapar hættu á því að aðilar sem fyrir eru með úthlutaða afgreiðslutíma á mikilvægustu tímum dagsins haldi þeim til frambúðar og hamli þar með innkomu nýrra keppinauta. Nauðsynlegt er að í nýju fyrirkomulagi verði gætt jafnræðis á milli keppinauta við úthlutun og samkeppnissjónarmið höfð að leiðarljósi.
- Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til samgönguyfirvalda að við endurskoðun á lögum um fjáröflun til flugmála verði það gert að markmiði að gjöld og skattar verði ekki það háir að þeir feli í sér aðgangshindrun fyrir nýja keppinauta sem vilja koma inn á markaði fyrir millilandaflug til og frá Íslandi.
- Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til flugmálayfirvalda á Keflavíkurlugvelli að gæta þess að mismuna ekki keppinautum á sviði flugafgreiðslu á Keflavíkurlugvelli eða í Flugstöð Leifs Eiríkssonar eða beita sér með öðrum hætti þannig að nýir keppinautar eigi erfitt með að hasla sér völl.
- Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til Icelandair að grípa ekki til neinna óeðlilegra aðgerða eða hegðunar sem vinnur gegn möguleikum

¹⁰⁸ Sjá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2006 Misnotkun Flugþjónustunnar á Keflavíkurlugvelli ehf. á markaðsráðandi stöðu sinni,

¹⁰⁹ Sbr. úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2006 *Flugþjónustan á Keflavíkurlugvelli ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu* og dómur Hæstaréttar í máli nr. 640/2007 *Flugþjónustan Keflavíkurlugvelli ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.



nýrra keppinauta á því að hasla sér völl á mörkuðum fyrir millilandaflug eða veikir stöðu núverandi keppinauta.

- Gæta verður þess að starfsemi Vildarklúbbs Icelandair hafi ekki í för með sér hindranir á samkeppni.
- Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til Icelandair Group og dótturfélaga að beita sér ekki þannig að staða Vallarvina eða annarra hugsanlegra keppinauta á markaði fyrir flugþjónustu sé veikt.

12. Fraktflug til og frá Íslandi

Um er að ræða flutninga með fraktflugi milli Íslands og áfangastaða erlendis. Sem fyrr segir er ekki staðganga á milli flutninga með flugi og flutninga með skipum. Flugleiðir-Frakt ehf. (dótturfélag Icelandair Group) er með 90-95% markaðshlutdeild í fraktflugi til og frá Íslandi. Fyrirtækið flýgur milli Íslands og áfangastaða í Evrópu og Norður-Ameríku bæði með eigin fraktflugvélum en einnig notar félagið fraktrými í áætlunarflugi systurfélgsins Icelandair. Bláfugl sinnir fraktflugi milli Íslands og Evrópu og er með 5-10% hlutdeild en félagið hefur frá árinu 2005 verið hluti af Icelandair Group samstæðunni. Fyrir utan framangreind félög er aðeins Iceland Express sem býður takmarkað rými fyrir fraktflutninga í áætlunarvélum sínum. Hlutdeild Iceland Express er 0-5%. Fjallað var um samruna Bláfugls og FL-Group (þáverandi móðurfélags Flugleiða-Fraktar og Icelandair) í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 20/2005. Fallist var á samrunann með skilyrðum sem m.a. var ætlað til að tryggja að full og óskoruð samkeppni myndi ríkja milli Flugleiða-Fraktar og Bláfugls. Þegar ákvörðunin var tekin var Íslandsflug einnig keppinatur í fraktflugi til og frá landinu. Air Atlanta hafði þá nýverið yfirtekið Íslandsflug og boðaði frekari umsvif í flugfrakt til og frá landinu. Af því varð þó ekki og hætti félagið fraktflutningum um Ísland árið 2006.

Samkeppniseftirlitið telur verulegar aðgangshindranir að markaðnum fyrir fraktflug til og frá Íslandi. Flugleiðir-Frakt hafa verið með mikla yfirburði á markaðnum um langt árabíl rétt eins og systurfélögin Icelandair og Flugfélag Íslands á þeim mörkuðum sem þau starfa. Þó keppinutar hafi komið inn á markaðinn á liðnum árum hafa þeir á engan hátt náð að ógna stöðu Flugleiða-Fraktar og er nú svo komið að félagið er eitt á markaðnum ásamt systurfélaginu Bláfugli.

12.1 Opinberar hindranir

Eins og komið hefur fram var með tilkomu EES-samningsins formlegum opinberum aðgangshindrunum rutt úr vegi á flugmörkuðum. Erlend flugfélög geta þó ekki sinnt millilandaflugi til og frá Íslandi án allra takmarkana. Ef flugfélag er utan EES-svæðisins er það skilyrði fyrir leyfi til flugrekstrar að í gildi sé loftferðasamningur milli Íslands og viðkomandi ríkis. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins hafa verið gerðir loftferðasamningar við mörg ríki á liðnum árum, t.d. Bandaríkin, Kanada, Mexíkó, Kína, Suður-Kóreu o.fl. Þessir samningar eru þó eðli málsins samkvæmt að mestu háðir skilyrðum viðkomandi samningsríkja vegna smæðar Íslands. Í þessum samningum er alla jafna kveðið á um svokallaðar gagnkvæmar landingar sem þýðir að ef erlendur flugrekandi sækir um að fá að fljúga til Íslands þannig að það feli í sér tiltekinn fjölda landinga eiga



Íslenskir flugrekendur samsvarandi rétt í því ríki sem hinn erlendi flugrekandi er frá og öfugt. Komi til beiðni erlends aðila um að fá að fljúga til Íslands munu vera hafðir í huga hagsmunir íslenskra flugrekenda og áður fyrr var álits þeirra leitað í þessu sambandi, þ.e. hvort þeir gætu nýtt sér samsvarandi fjölda landinga í því landi sem hinn erlendi flugrekandi kom frá.

Samkeppniseftirlitið gerir ekki athugasemdir við að samfara leyfisveitingu fyrir flug erlends flugrekenda sé reynt að tryggja sambærilega möguleika innlendra flugrekenda erlendis enda í samræmi við gagnkvæmar skuldbindingar milli ríkja. Eftirlitið telur þó að við leyfisveitingar til handa erlendum flugfélögum eigi fyrst og fremst að hafa samkeppnissjónarmið að leiðarljósi. Með öðrum orðum að reynt sé að greiða götu þeirra erlendu flugfélaga sem hingað vilja fljúga og gera þeim innkomu sem auðveldasta burtséð frá því hvort markmið um gagnkvæman fjölda landinga til handa íslenskum flugfélögum erlendis náist eður ei. Þá vekur það spurningar á hvaða forsendum hagsmunamat innlendra flugrekenda sé byggt ef þeir t.a.m. eiga þess ekki kost að nýta sér flug til hins erlenda ríkis og finnst þeim jafnframt ógnað af nýjum erlendum keppinautum. Ástæða er því til að beina því til yfirvalda að endurskoða verklag við leyfisveitingar til handa erlendum flugfélögum utan EES-svæðisins hafi það ekki þegar verið gert. Þá beinir eftirlitið því til yfirvalda að gera loftferðasamninga við sem flest ríki til að efla virka samkeppni og að erlend flugfélög frá sem flestum erlendum ríkjum geti með sem minnstum takmörkunum hafið flug til og frá Íslandi og aukið samkeppni til hagsbóta fyrir neytendur og þjóðfélagið allt.

12.2 Staða og hegðun fyrirtækja á markaðnum

Ljóst er að Flugleiðir-Frakt njóta umtalsverðrar stærðarhagkvæmni. Vísast í því sambandi til umfjöllunar hér að framan um leiðarkerfi Icelandair sem að stórum hluta á einnig við Flugleiðir-Frakt en félagið býður sem fyrr segir upp á flutninga í fraktrými í farþegaflugvélum Icelandair. Með því má segja að Flugleiðir-Frakt nái að bjóða mun víðfemara flutninganet til og frá landinu en nokkur annar keppinautur er fær um að bjóða. Þá má benda á að Flugleiðir-Frakt er eina fraktflugfélagið sem hefur boðið upp á fraktflug frá Íslandi bæði til Evrópu og Norður-Ameríku.

Upplýsingar Samkeppniseftirlitsins gefa til kynna að samningar sem Flugleiðir-Frakt hafa gert við viðskiptavinum sína feli í sér einkakaupaákvæði og önnur tryggðarkjör, t.d. fríðindakort (svokölluð gullkort) og flugfarseðla hjá systurfélaginu Icelandair. Ljóst er að samningar og kjör af þessum toga geta falið í sér aðgangshindranir og eftir atvikum farið gegn bannákvæðum samkeppnislaga. Kann Samkeppniseftirlitið að þurfa að taka afstöðu til þess. Til þess að koma í veg fyrir mögulegar samkeppnishömlur hvetur Samkeppniseftirlitið Flugleiðir-Frakt til að fella úr gildi sambærileg ákvæði og hér hefur verið vikið að sé þau að finna í núgildandi samningum við viðskiptavinum.

12.3 Icelandair Group selji Bláfugl til að efla virka samkeppni

Við meðferð áður nefnds samrunamáls sem leiddi til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 20/2005 héldu samrunaaðilar því fram að kaup Air Atlanta á Íslandsflugi og



áform þess um að eflast á markaðnum myndu eyða þeim samkeppnishömlum sem af samrunanum stöfuðu. Héldu aðilar því m.a. fram að Air Atlanta (dótturfélag Avion Group¹¹⁰) hefði gert samning við Eimskip sem fæli í sér að Eimskip myndi annast alla sölu á almennri flugfrakt í flugi Air Atlanta til og frá Íslandi. Var á það bent að umrædd félög hefðu í sameiningu hafið mikla sókn í sölu- og markaðssetningu fyrir út- og innflytjendur, einkum í gegnum Eimskip. Þá var og bent á að tengsl þessara félaga við hraðflutningafyrirtækið DHL í fraktflugi styrktu stöðu þeirra verulega. Þá var þann 1. júní 2005 tilkynnt um kaup Avion Group á Eimskipafélagi Íslands af Burðarási hf. Á fundum samrunaaðila með samkeppnisyfirvöldum komu fram þau sjónarmið samrunaaðila að þessi kaup myndu leiða til verulegrar styrkingar á stöðu Air Atlanta í fraktflutningum. Sökum þessa alls var fullyrt af samrunaaðilum að vænta mætti mjög mikillar samkeppni frá Air Atlanta á markaðnum fyrir fraktflug til og frá Íslandi. Þessi atriði voru grunnforsenda þess að fallist var á samrunann með skilyrðum.

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 54/2007 voru skilyrðin sem sett höfðu verið með ákvörðun samkeppnisráðs nr. 20/2005 tekin til endurskoðunar. Í því máli kom fram að ekki hefði orðið úr auknum umsvifum Air Atlanta á markaðnum og reyndar hefði félagið hætt fraktflugi til og frá Íslandi árið 2006. Viðskipti DHL hafa flust að mestu yfir til Flugleiða-Fraktar sem ber höfuð og herðar yfir aðra aðila á markaðnum. Jafnframt var ljóst að Flugleiðir-Frakt höfðu frá árinu 2005 aukið markaðshlutdeild sína nokkuð en sameiginleg hlutdeild þess félags og Bláfugls/Flugflutninga var orðin 95-100%. Því er ljóst að ein grunnforsenda þess að umræddur samruni var heimilaður á sínum tíma, þ.e. fyrirhuguð innkoma Air Atlanta sem burðugs keppinauts á umræddum markaði, hefur ekki gengið eftir.

Samkvæmt þessu hefur ekki gengið eftir það mikilvæga atriði að Air Atlanta veitti öflugra samkeppni á markaðnum auk þess sem staða Icelandair samstæðunnar er enn öflugri á markaðnum en hún var árið 2005. Með hliðsjón af þessum atriðum beinir Samkeppniseftirlitið þeim tilmælum til Icelandair Group að félagið selji frá sér Bláfugl til ótengds aðila. Telur eftirlitið að með því verði komið á virkari samkeppni á markaðnum neytendum og þjóðfélaginu öllu til hagsbóta.

12.4 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins

Í ljósi framangreinds leggur Samkeppniseftirlitið til að gripið verði til eftirfarandi aðgerða til að draga úr samkeppnishindrunum á markaðnum fyrir fraktflug:

- Að samgöngu-yfirvöld geri loftferðasamninga við sem flest erlend ríki þar sem hugsanlegt er að starfi flugfélög sem gætu séð sér hag í því að hefja flug til og frá Íslandi. Sé ekki um slíka samninga að ræða eða möguleiki á að fá viðkomandi ríki til slíkrar samningagerðar er því beint til yfirvalda að gera allt sem í þeirra valdi stendur til að gera flugfélögum frá þeim löndum auðveldara um vik að fá leyfi til lendingar hér á landi.

¹¹⁰ Nafni Avion Group var breytt í HF Eimskipafélag Íslands í nóvember 2006. Sjá www.eimskip.is, dags. 28. september 2007.



- Að Flugleiðir-Frakt felli úr gildi einkakaupaákvæði og önnur tryggðarákvæði úr samningum sínum við viðskiptavini séu slík ákvæði í gildi.
- Að Icelandair Group selji Bláfugl frá sér til ótengds aðila til að koma á virkari samkeppni á fraktflugsmarkaðnum.

13. Áætlunarflug innanlands

Flugfélag Íslands ehf. er eitt af dótturfélögum Icelandair Group. Félagið er í yfirburðarstöðu í áætlunarflugi með farþega innanlands. Félagið flygur frá Reykjavík til Akureyrar, Egilsstaða, Ísafjarðar og Vestmannaeyja og frá Akureyri til Grímseyjar, Þórshafnar og Vopnafjarðar.¹¹¹ Önnur flugfélög sem sinna innanlandsflugi eru Flugfélagið Ernir sem flygur frá Reykjavík til Sauðárkróks, Hafnar í Hornafirði, Bildudals og Gjögurs og Flugfélag Vestmannaeyja sem flaug milli Bakka og Vestmannaeyja.¹¹² Ekki liggja fyrir nákvæmar upplýsingar um markaðshlutdeild flugfélaga í innanlandsflugi en Flugfélag Íslands hefur um nokkurra ára skeið eitt sinnt flugi á stærstu áætlunarleiðunum, þ.e. til Akureyrar, Egilsstaða og Ísafjarðar. Flug á öllum öðrum flugleiðum innanlands er ríkisstyrkt.

Rétt eins og í millilandaflugi telur Samkeppniseftirlitið að umtalverðar aðgangshindranir séu að markaðnum fyrir innanlandsflug og hafa þar mest áhrif miklir yfirburðir Flugfélags Íslands á markaðnum. Í júlí árið 1997 voru öll sérleyfi felld niður í innanlandsflugi og eru því ekki formlegar opinberar hindranir fyrir ný flugfélög. Frá þeim tíma hefur þó ekkert félag ógnað stöðu Flugfélagsins. Rétt er að nefna að þegar frelsi komst á árið 1997 hóf Íslandsflug samkeppni við Flugfélagið á öllum helstu áætlunarleiðum, t.d. til Akureyrar, Egilsstaða, Ísafjarðar og Vestmannaeyja. Leiddi þetta til verðlækkunar á fargjöldum neytendum til hagsbóta. Í tveimur málum höfðu samkeppnisyfirvöld afskipti af hegðun Flugfélags Íslands í flugi milli Reykjavíkur og Egilsstaða þar sem félagið jók framboð (bætti við flugferð) á sama tíma og flug Íslandsflugs.¹¹³ Niðurstaða þessara mála var sú að ekki þótti sýnt að viðskiptalegar forsendur væru fyrir aukningunni heldur hefði hún einungis það markmið að raska samkeppni. Flugfélag Íslands hefði því misnotað markaðsráðandi stöðu sína á umræddri áætlunarleið. Íslandsflug hætti flugi á öllum samkeppnisleiðum árið 2000.

Samkeppniseftirlitið telur að hindranir í innanlandsflugi séu að stórum hluta þær sömu og í millilandaflugi. Flugfélag Íslands (sem hluti af Icelandair Group samstæðunni) nýtur stærðarhagkvæmni sem önnur félög njóta ekki. Fjárhagslegur styrkur er mikill, farþegar eiga þess kost að safna vildarpunktum í Vildarklúbbi Icelandair auk þess sem flugfélagið nýtur forskots vegna orðspors en félagið og forverar þess hafa starfað í áratugi á markaðnum. Þá má ætla að misheppnuð innkoma Íslandsflugs á samkeppnisleiðum dragi úr líkum á því að nýir keppinautar reyni að hasla sér þar völl. Hér verður til viðbótar fjallað um opinberar hindranir sem aðallega eru fólgnar í takmörkuðu aðgengi að

¹¹¹ Flugfélag Íslands flygur einnig til Færeyja auk Nuuk, Kulusuk og Narsarsuaq á Grænlandi.

¹¹² Hættu áætlunarflugi til Vestmannaeyja 13. nóvember 2008.

¹¹³ Sjá ákvarðanir samkeppnisráðs nr. 8/1999 *Miðdegisflug til Egilsstaða* og nr. 26/1999 *Vetraráætlun Flugfélags Íslands ehf. veturinn 1999-2000*, sbr. og úrskurðir áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málum nr. 7/1999 og 16/1999.



Reykjavíkurlugvelli og verklagi og skilyrðum í útboðum fyrir ríkisstyrktar áætlunarleiðir.

13.1 Aðgengi að Reykjavíkurlugvelli – opinberar hindranir

Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 10/1997 þar sem fjallað var um samruna Flugfélags Íslands (þá innanlandsflug Flugleiða hf.) og Flugfélag Norðurlands hf. kom fram að helstu aðgangshindranir í innanlandsflugi væru aðgengi að flugvöllum, þá einkum Reykjavíkurlugvelli en einnig Akureyrarflugvelli. Þessar hindranir virðast enn vera til staðar, a.m.k. hvað varðar Reykjavíkurlugvöll. Í þessu sambandi má nefna að í ársbyrjun 2007 boðaði Iceland Express að félagið hygðist hefja áætlunarflug frá Reykjavík til helstu áfangastaða innanlands í samkeppni við Flugfélagið. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins leituðu Iceland Express til flugmálayfirvalda þar sem óskað var eftir nauðsynlegri aðstöðu svo hægt væri að sinna innanlandsflugi frá Reykjavík. Á þeim tíma hafi umleitan Iceland Express verið hafnað og hafi félagið því orðið að hverfa frá fyrirætlunum sínum um innkomu á markaði fyrir innanlandsflug. Þrátt fyrir synjun í upphafi og ekkert hafi orðið úr fyrirætlunum Iceland Express kveður félagið að flugmálayfirvöld hafi á síðari stigum fundið mögulega lausn á vandanum. Þannig hafi félaginu verið boðin aðstoð við að koma upp bráðabirgðaflugstöð á Reykjavíkurlugvelli þar til endanlegar ákvarðanir um framtíðarskipan innanlandsflugs lægju fyrir. Það hafi orðið úr og hafi flugmálayfirvöld látið hanna nýja flugstöð. Leyfi fyrir henni hafi hins vegar ekki fengist hjá Reykjavíkurborg.

Samkeppniseftirlitið hefur upplýsingar um að fleiri flugfélögum hafi verið synjað um aðstöðu á Reykjavíkurlugvelli. Samdóma álit þessara aðila er að nú sé nánast útilokað fyrir nýjan aðila að hefja innanlandsflug frá Reykjavíkurlugvelli vegna þess að engin aðstaða sé þar til staðar. Ljóst er að vilji hefur verið hjá flugmálayfirvöldum á Reykjavíkurlugvelli til að bæta við aðstöðu a.m.k. til bráðabirgða á flugvallarsvæðinu svo hægt væri að veita þeim aðgengi sem þess óskuðu. Öllum beiðnum um slíkt hefur hins vegar verið hafnað af yfirvöldum í borginni. Fyrir liggur að ekki verður lokið við byggingu samgöngumiðstöðvar á Reykjavíkurlugvelli eða aðrar ráðstafanir gerðar varðandi völlinn fyrr en í fyrsta lagi árið 2016. Ótækt er að enginn aðili eigi þess kost að koma inn á markaðinn þangað til. Samkeppniseftirlitið telur því nauðsynlegt að flugmálayfirvöld og skipulagsyfirvöld í Reykjavík grípi nú þegar til aðgerða til að tryggja að nýir aðilar sem hefðu hug á að hasla sér völl á innanlandsmarkaðnum fái nauðsynlega aðstöðu til að afgreiða farþega og flugvélar. Nauðsynlegt er að það liggi fyrir með skýrum hætti hvers konar aðstaða sé í boði svo aðilum sé unnt að meta hvort rekstrarlegar forsendur séu fyrir innkomu.

13.2 Eignarhald á flugstöð á Reykjavíkurlugvelli

Í tengslum við hugsanlega innkomu Iceland Express á markað fyrir innanlandsflug lýsti Flugfélag Íslands því yfir að ekki væri hægt með góðu móti að veita aðstöðu til flugafgreiðslu í flugstöðinni á Reykjavíkurlugvelli þar sem hún væri of lítil. Umrædd flugstöð er í eigu Flugfélags Íslands en allar aðrar flugstöðvar fyrir áætlunarflug á landinu eru í eigu ríkisins. Hér skal ekki lagt mat á réttmæti málsástæðu Flugfélags Íslands um það hvort flugstöð félagsins á



Reykjavíkurlugvelli sé of lítil til að möguleiki sé að afgangshindrun fyrir þá aðila sem hafa hug á því að hasla sér völl á mörkuðum fyrir innanlandsflug og veita Flugfélagi Íslands samkeppni. Ef nauðsynlegt reynist mun Samkeppniseftirlitið taka til skoðunar hvort ástæða sé til að beina þeim fyrirmælum til Flugfélagsins að það annist afgangshindrun á farþegum fyrir keppnauta þar sem um geti verið að ræða ómissandi aðstöðu í skilningi samkeppnisréttar.

13.3 Opinber útboð

Samkeppniseftirlitið hefur í tilteknu máli komist að þeirri niðurstöðu að samkeppni hafi verið raskað þegar Flugfélag Íslands fékk ríkisstyrk vegna áætlunarflugs á milli Reykjavíkur og Vestmannaeyja, sbr. álit nr. 2/2008. Flugfélag Vestmannaeyja kvartaði yfir styrkveitingunni og fram kom í erindi félagsins að ekki hefði verið um útboð að ræða heldur rætt við tiltekin félög, þ. á m. Flugfélag Íslands sem fékk styrkinn. Í máli samgönguráðuneytisins kom fram að ekki hafi verið haft samband við Flugfélag Vestmannaeyja vegna þess að talið hefði verið að félagið hefði ekki getað uppfyllt lágmarksskilyrði um flugvélakost. Flugfélag Vestmannaeyja bar því hins vegar við að auðvelt væri að útvega flugvél á alþjóðlegum markaði með skömmum fyrirvara og að verulegur hagnaður hefði getað orðið ef félagið hefði fengið ríkisstyrkinn. Í áliti Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 var þeim tilmælum beint til samgönguráðherra að beita sér fyrir því að gæta jafnræðis milli flugfélaga við veitingu ríkisstyrkja til flugsamgangna í þeim tilgangi að greiða fyrir mögulegri samkeppni á viðkomandi mörkuðum. Samkeppniseftirlitið telur að í því máli sem hér um ræðir hafi ríkið gert að engu möguleika á því að samkeppni kæmist á í flugi milli Reykjavíkur og Vestmannaeyja. Hefði verið efnt til útboðs og annar aðili (en Flugfélag Íslands) fengið styrkinn verður að telja að líkur fyrir því að nýr keppinautur hefði komið inn á markaðinn fyrir innanlandsflug og hugsanlegt að sá aðili hefði haslað sér völl á fleiri áætlunarleiðum. Nú er hins vegar ljóst að Flugfélag Vestmannaeyja hefur ákveðið að hætta flugi milli Bakka og Vestmannaeyja eða frá 13. nóvember sl. til 9. apríl nk. Sú ástæða sem félagið hefur nefnt fyrir því að hætta fluginu er sú að ekki sé hægt að keppa við ríkisstyrkta samkeppni frá Flugfélagi Íslands. Má því ætla að ríkið hafi með aðgerðum sínum stuðlað að því að Flugfélag Vestmannaeyja hafi nú, a.m.k. um tíma, hrökklast af markaðnum.

Að mati Samkeppniseftirlitsins virðast kröfur um flugvélakost ekki vera einu skilyrðin sem sett eru við útboð ríkisins á tilteknum flugleiðum. Þannig er í slíkum útboðum sett skilyrði um tíðni ferða, verðlag og stærð véla. Minni flugrekendur hafa borið því við að erfitt geti verið að uppfylla skilyrði um stærð flugvéla og jafnvel sé málum þannig fyrir komið að allir séu útilokaðir frá útboðum nema Flugfélag Íslands. Sett hafa verið fram sjónarmið um að ef ferðum væri fjölgað væri hægt að nota minni vélar og opna þannig útboðin fyrir minni flugfélögum. Slíkt gæti hugsanlega komið neytendum til góða þar sem tíðni ferða gæti jafnvel verið meiri.



Þá hefur verið bent á að skilyrði fyrir þátttöku í útboði séu að handhafi flugrekstrarskírteinisins hafi í það minnsta tveggja ára marktæka reynslu af flugrekstri við vetraraðstæður á „norðlægum slóðum“ og reynslu af blind- og næturflugi. Jafnframt hefur komið fram það sjónarmið að ein helsta leiðin fyrir minni aðila til að komast inn á markað fyrir innanlandsflug sé að taka þátt í útboði og fá ríkisstyrk til flugs á öðrum leiðum en þeim sem Flugfélag Íslands starfar á. Í því ljósi má ætla að talsverð hindrun felist í því fyrir nýjan aðila að geta ekki tekið þátt í útboði nema vera með tveggja ára reynslu á „norðlægum slóðum“. Nýr aðili getur verið með öll réttindi til að hefja áætlunarflug, t.d. reynda flugmenn með tilskilin réttindi fyrir þær flugvélar sem hann hyggst nota, án þess að hafa sjálfur reynslu af flugi á „norðlægum slóðum“. Þannig fæst ekki annað séð en að erfitt yrði t.a.m. fyrir erlendan aðila að taka þátt í útboði hér á landi jafnvel þó hann hefði mikla reynslu af áætlunarflugi á styttri leiðum erlendis. Með hliðsjón af þessu hvetur Samkeppniseftirlitið flugmálayfirvöld til að endurskoða reglur um skilyrði fyrir þátttöku í útboðum fyrir innanlandsflug á leiðum þar sem veittir eru ríkisstyrkir.

13.4 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins

Í ljósi framangreinds leggur Samkeppniseftirlitið áherslu á að gripið verði til eftirfarandi aðgerða til að draga úr aðgangshindrunum á mörkuðum fyrir innanlandsflug:

- Að flugmálayfirvöld og Reykjavíkurborg grípi þegar í stað til ráðstafana til að tryggja að nýir keppnautar í innanlandsflugi hafi möguleika á nauðsynlegri aðstöðu á Reykjavíkflugvelli bæði til afgreiðslu á flugvélum og farþegum.
- Að flugmálayfirvöld endurskoði verklagsreglur í tengslum við útboð á leiðum í innanlandsflugi þar sem veittir eru ríkisstyrkir. Einnig að tekin verði til endurskoðunar þau skilyrði sem sett eru fyrir þátttöku í slíkum útboðum.

14. Fólksflutningar á landi

Í málum þar sem samkeppnisyfirvöld hafa fjallað um markaði fyrir fólksflutninga hefur mörkuðum jafnan verið skipt eftir eðli flutninga. Þannig var t.a.m. í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 18/2001 komist að þeirri niðurstöðu að hópferðir annars vegar og dagsferðir samkvæmt fyrirfram birtri áætlun hins vegar væru ekki á sama markaði. Þannig fælu hópferðir í sér aðra og minni þjónustu en skipulagðar dagsferðir. Þá var jafnframt ekki talið að ferðir sérleyfishafa annars vegar og dagsferðir hins vegar væru á sama markaði. Þó svo unnt væri að komast til sömu áfangastaða með sérleyfisbifreiðum og boðið væri upp á í dagsferðum þá væru ekki leiðsögumenn í hinum fyrrnefndu auk þess sem stansað væri á mörgum stöðum til að hleypa út og taka við farþegum. Það var því niðurstaða málsins að tiltekin áætlunarleið (dagsferð) milli einstakra áfangastaða væri sérstakur markaður.



Í september 2007 ógilti Samkeppniseftirlitið samruna eignarhaldsfélagsins Reynimels ehf. og Kynnisferða ehf.¹¹⁴ Aðdragandi málsins var sá að Reynimelur keypti Kynnisferðir af FL Group hf., en félagið Reynimelur var gagnert stofnað vegna þessara kaupa m.a. af hópferðafyrirtækjunum SBA-Norðurléið ehf. og Hagvögnum/Hópþílum hf. Framangreind félög hafa um margra ára skeið verið umfangsmikil í fólksflutningum hér á landi, t.d. á sviði hópferða og sk. dagsferða. Auk þess hafa Kynnisferðir verið lang umsvifamesta fyrirtæki landsins í sérleyfisakstri, t.d. á leiðinni milli Reykjavíkur og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar. Að sama skapi hafa Kynnisferðir verið skilgreindar markaðsráðandi á tilteknum samkeppnismörkuðum fyrir dagsferðir í ákvörðunum samkeppnisyfirvalda. Þá stunda félögin akstur fyrir sveitarfélög á strætisvagnaleiðum. Hefði samruninn verið látinn óátalinn hefði orðið til markaðsráðandi staða á þeim markaði sem þessi fyrirtæki starfa á, en samanlögð markaðshlutdeild þeirra er tæplega 60%. Til samanburðar nemur hlutdeild annarra einstakra keppinauta, hvers fyrir sig, mest 5-10% af markaðnum. Er þar til að nefna fyrirtækin Allrahanda ehf. og Teit Jónasson ehf.¹¹⁵ Jafnframt er rétt að geta þess að innan Hópferðamiðstöðvarinnar¹¹⁶ eru starfandi fjölmargir sjálfstæðir hópferðaleyfishafar sem ýmist starfa að hluta eða öllu leyti innan stöðvarinnar. Samkeppniseftirlitið taldi samrunann hindra virka samkeppni á markaði fyrir alhliða fólksflutninga með hópferðabifreiðum og ógilti því samrunann eins og áður greinir.

Í framhaldinu barst Samkeppniseftirlitinu í nóvember 2007 ný tilkynning um kaup Reynimels á Kynnisferðum en með breyttu eignarhaldi. Í því fólst m.a. að SBA-Norðurléið og tengdir aðilar, sem áður voru hluthafar í Reynimel, seldu sína eignarhluti í félaginu. Það var samt sem áður mat Samkeppniseftirlitsins að samruninn hefði skaðleg áhrif á samkeppni. Viðræður við samrunaaðila leiddu síðar til þess að Reynimelur gekkst undir sátt í málinu sem kvað m.a. á um frekari breytingar á eignarhaldi í Reynimel sem fól það í sér að Hagvagnar/Hópþílar myndu ekki lengur hafa yfirráð yfir Reynimel og þar með ekki yfir keppinauti sínum Kynnisferðum. Þá var kveðið á um fullan rekstrar- og stjórnunarlegan aðskilnað á milli Hagvagna/Hópþíla annars vegar og Reynimels/Kynnisferða hins vegar. Voru þessi skilyrði talin nægjanleg að mati Samkeppniseftirlitsins til þess að eyða þeim samkeppnislegu vandamálum sem ella hefðu skapast með samrunanum.¹¹⁷

Hvað önnur fyrirtæki varðar sem viðriðin voru umræddan samruna þá sinnir SBA-Norðurléið áætlunarferðum yfir sumartímamillu milli Reykjavíkur og Akureyrar um Kjöl auk áætlunarferða milli tiltekinnna áfangastaða á Norðurlandi. Þá er fyrirtækið umsvifamikil á sviði skoðunarferða og hópferðaaksturs. Hópþílar er starfandi á

¹¹⁴ Ákvörðun nr. 51/2007 *Samruni Reynimels ehf. og Kynnisferða ehf.*

¹¹⁵ Önnur fyrirtæki eru minni, en þau eru með á bilinu 1-5% markaðshlutdeild. Þar er helst til að nefna Guðmund Tyrtingsson ehf., Guðmund Jónasson ehf., Bílar og fólk ehf., Tanni-travel ehf., Austfjarðarleið ehf., MÓ-bílar ehf., Hópferðabílar Reynis Jóhannssonar, Snæland Grímsson ehf., Hópferðir Sævars Baldurs ehf. og Sæmundur Sigmundsson ehf.

¹¹⁶ Hópferðamiðstöðin er fyrirtæki sem er í eigu nokkurra rútabílafyrirtækja sem samtals eiga um 140-150 hópferðabifreiðar. Hlutverk stöðvarinnar er að miðla verkefnum til hluthafa sinna auk þess að vera samningsaðili gagnvart viðskiptavinum og birgjum. Hópferðamiðstöðin hefur ekki beinar tekjur af rútabílaakstri en fær þjónustugjöld og umboðslaun frá þeim aðilum sem aka á stöðinni.

¹¹⁷ Ákvörðun nr. 17/2008 *Samruni Reynimels ehf. og Kynnisferða ehf.*



Reykjavíkursvæðinu auk þess að sinna skólaakstri og akstri með fatlaða einstaklinga fyrir sveitarfélög og akstri á starfsmönnum Alcan í Straumsvík. Hagvagnar sinna akstri fyrir Strætó bs.

Ef af framangreindum samruna, óbreyttum, hefði orðið er ljóst að aðrir keppinautar væru á engan veginn í stakk búnir til að bjóða jafn fjölpætta þjónustu og samrunaaðilar og það jafn víða um landið og raun bar vitni. Að sama skapi var m.a. tekið fram að félögin hefðu yfir að ráða miklum fjárhagslegum styrkleika. Þannig var t.a.m. Reynimelur að stærstum hluta í eigu BNK sem er aftur í eigu BNT en það félag á jafnframt Olíufélagið hf. og Bílanaust hf. (nú N1 hf.).

14.1 Opinberar hindranir

Að mati Samkeppniseftirlitsins er að finna umtalsverðar aðgangshindranir í lögum um fólksflutninga og farmflutninga á landi nr. 73/2001 og reglugerðar nr. 528/2002 sem veitir Vegagerðinni heimild til að takmarka fjölda aðila í reglubundnum fólksflutningum á einstökum leiðum með veitingu svokallaðra sérleyfa. Eru umræddar takmarkanir til þess fallnar að takmarka frelsi í atvinnurekstri og hindra samkeppni. Í framangreindum samrunamálum Samkeppniseftirlitsins var fjallað nokkuð ítarlega um aðgangshindranir á markaðinn þar sem m.a. vikið var að styrk samrunaaðilanna í málinu vegna umfangsmikilla sérleyfa. Er þar vísað til þess að Kynnisferðir hafa til langs tíma haft yfir að ráða sérleyfi á áætlunarleiðinni milli Reykjavíkur og Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar. Fjöldi farþega á þeirri sérleið einni var rúmlega 250 þúsund árið 2006 eða tæplega 63% af heildarfjölda sérleyfisfarþega á öllu landinu það ár. Þá er félagið einnig með sérleyfi á öðrum áætlunarleiðum sem eru að meginstefnu áætlunarakstur á milli Reykjavíkur og áfangastaða á Suðurnesjum sem og áætlunarakstur á milli sveitarfélaga á Suðurnesjum. Með umtæddu sérleyfi á milli Reykjavíkur og Flugstöðvarinnar er ljóst að ekki er öðrum keppinautum til að dreifa á hinum skilgreinda markaði og gegnir það að mati Samkeppniseftirlitsins furðu að á grundvelli ákvæða í lögum og reglugerðum sé haldið uppi einokun á svo stórum hluta markaðarins sem umrædd áætlunarleið nemur. Sérstaklega þegar haft er í huga að sterkar vísbendingar eru um að áætlunarleiðin skili handhafa sérleyfisins góðri afkomu en Samkeppniseftirlitið aflaði upplýsinga við meðferð framangreinds samrunamáls sem benda til þess að tekjur Kynnisferða af sérleiðinni hafi verið umtalsverðar og gætu vel staðið undir kostnaði án sérstakra ríkisstyrkja og einkaréttar.

Í þessu sambandi er rétt að taka fram að í álit samkeppnisráðs nr. 1/1998 *Erindi Félags hópferðaleyfishafa um mismunun í starfsskilyrðum hópferðaleyfishafa og sérleyfishafa* beindi samkeppnisráð m.a. þeim tilmælum til samgönguráðherra að hann beitti sér fyrir því að sérleyfi til fólksflutninga með langferðabifreiðum yrðu felld úr gildi þar sem rekstur stæði undir kostnaði. Tilmælin voru jafnframt áréttuð í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 22/2005 *Erindi Guðmundar Tyrfingssonar hf. vegna viðauka við samning Fjölbrautaskóla Suðurlands og Kynnisferða hf. um skólaakstur*.



Enn fremur virðast vera til staðar vísbendingar um að aðstaða sem sérleyfinu fylgir sé nýtt í þágu samkeppnisferða, t.d. í tengslum við þjónustu við farþega, eins og t.d. nýtingu bílastæða sérleyfishafa við Flugstöð Leifs Eiríkssonar. Að mati Samkeppniseftirlitsins kann slíkt að leiða til takmörkunar á samkeppni enda mikill fjöldi ferðamanna sem ferðast með svokallaðri flugrútu Kynnisferða, þ.e. áætlunarakstri milli Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar og Reykjavíkur. Nauðsynlegt er að tryggja jafnræði og hlutleysi gagnvart keppinautum handhafa sérleyfisins Reykjavík – Flugstöð Leifs Eiríkssonar, eins og því sérleyfi er nú fyrir komið.

Þá ber að geta þess að Umferðarmiðstöð BSÍ er í eigu Kynnisferða, en um miðstöðina fara hópferðabifreiðar þeirra fólksflutningsfyrirtækja sem eiga og reka sérleyfi. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 51/2007 var fjallað um samning Vegagerðarinnar við Kynnisferðir um einkaleyfi hins síðarnefnda til afgreiðslu á sérleyfisbifreiðum í Umferðamiðstöðinni í Reykjavík. Að mati Samkeppniseftirlitsins var samningur þessi talinn styrkja stöðu Kynnisferða á hinum skilgreinda markaði. Þannig er hætt við að samkeppnisumhverfið kunni að bera skaða þegar einum keppinauti á markaði er veittur slíkur einkaréttur með samningi. Með slíkum samningi við Vegagerðina er sá aðili í afar hagstæðri stöðu gagnvart keppinautum sínum. Af framleigusamningi vegna aðstöðu og þjónustu í Umferðarmiðstöðinni fyrir sérleyfishafa má ráða að Kynnisferðir sjái m.a. um alla sölu farmiða, símsvörun og veitingu upplýsinga um ferðir annarra sérleyfishafa sem aðstöðu hafa í Umferðarmiðstöðinni. Sérstaklega er tekið fram í samningnum að óheimilt sé fyrir aðra aðila að selja miða í eða við húsið. Kynnisferðir fá enn fremur í sinn hlut 10% af sölu allra farmiða sem seldir eru í Umferðamiðstöðinni, þ.m.t. í ferðir sérleyfishafa sem Kynnisferðir keppa við í hópferðaakstri. Verðskrá skal skilað til Kynnisferða skriflega eða á tölvutæku formi og eru sérleyfishafar einnig skuldbundnir til þess að upplýsa Kynnisferðir um verðbreytingar með fjögurra vikna fyrirvara á þeim farmiðum sem Kynnisferðir eiga að selja fyrir sérleyfishafana í Umferðamiðstöðinni.

Er það mat Samkeppniseftirlitsins að sú staða sem að framan er lýst veiti handhafa samningsins við Vegagerðina möguleika á að fylgjast náið með keppinautum sínum og veiti þeim fyrrnefnda viðskiptalegt forskot á keppinauta sína. Er þetta að mati Samkeppniseftirlitsins til þess fallið að raska samkeppni á milli þeirra keppinauta sem sinna áætlunarakstri til og frá Reykjavík um Umferðarmiðstöðina. Þó þeir séu ekki keppinautar í akstri á einstökum sérleiðum frá Umferðamiðstöðinni eru þeir eftir sem áður keppinautar á þeim mörkuðum fyrir hóp- og dagsferðir. Aukinheldur verður ekki fram hjá því litið að fjöldi ferðamanna fer í gegnum Umferðarmiðstöðina í tengslum við sérleyfisakstur og því kann aðgangur að henni í tengslum við markaðssetningu keppinauta Kynnisferða að vera mjög mikilvægur.

Þess ber að geta að Samkeppniseftirlitið hefur hafið formlega málsmeðferð vegna framangreindra atriða og sent viðkomandi aðilum bréf þar sem framangreind sjónarmið eru reifuð. Til skoðunar er því m.a. að beina álitni til samgönguyfirvalda varðandi samkeppnishömlur á markaðnum.



14.2 Viðskiptasamningar við stóra viðskiptavini – ríki og sveitarfélög

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 51/2007 var fjallað um það hversu sterk viðskiptatengsl voru á milli samrunaaðila og viðskiptavina. Komist var að þeirri niðurstöðu að í mörgum samningum sem fyrirtæki innan vébanda samrunaaðila höfðu gert við fyrirtæki sem eru stórir kaupendur að þjónustu fólksflutningafyrirtækja voru ákvæði sem takmörkuðu verulega aðkomu annarra keppinauta að viðskiptum við umrædd fyrirtæki. Þar voru m.a. samningar þar sem ýmist var kveðið á um að viðkomandi fyrirtæki sinnti öllum eða nær öllum akstri fyrir viðkomandi viðskiptavin. Á meðal slíkra samninga voru jafnvel samningar við sveitarfélög og aðra opinbera aðila. Fjöldi slíkra samninga kann því að takmarka með alvarlegum hætti möguleika nýrra aðila til að hasla sér völl á markaðnum sem og núverandi keppinauta til að auka hlutdeild sína.

Í þessu sambandi telur Samkeppniseftirlitið afar brýnt að ríki og sveitarfélög gangi til samninga um þjónustu fyrir akstur á grundvelli útboða þar sem jafnræðis- og samkeppnissjónarmið eru höfð að leiðarljósi, þannig að samningar feli ekki í sér aðgangshindranir umfram það sem nauðsynlegt er.

14.3 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins

Í ljósi framangreinds leggur Samkeppniseftirlitið áherslu á að gripið verði til eftirfarandi aðgerða til að draga úr aðgangshindrunum og hindrunum til stækkunar á fólksflutningamarkaði.

- Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum að sérleyfi séu afnumin á þeim leiðum sem standa undir sér.
- Að ríki og sveitarfélög gæti samkeppnissjónarmiða við útboð og gerð samninga að því er varðar einstaka þjónustubætti.
- Að viðkomandi aðilar tryggi aðgang allra keppinauta á jafnréttisgrundvelli að sölu- og markaðasstarfi í umferðarmiðstöðum sem tengjast almenningssamgöngum.

15. **Vöruflutningar á landi**

Við skilgreiningu á þeim vöru- og þjónustumörkuðum sem lúta að flutningastarfsemi hér á landi má benda á að í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 27/2002 *Samstarf Samskipa hf. og Vöruflutninga Vesturlands ehf. um vöruafgreiðslu, -dreifingu og -söfnun í Borgarnesi og nærsveitum* var markaðurinn skilgreindur sem vöruflutningar milli Reykjavíkur og Borgarness. Að mati ráðsins var þjónusta í tengslum við vöruafgreiðslu og það að koma vörum frá sendanda til endanlegs áfangastaðar innan þeirra þjónustusvæða sem afgreiðslan tæki til hluti af markaðnum. Þó svo ýmis önnur fyrirtæki, t.d. Íslandspóstur, sendibilstjórar og fyrirtæki sem höfðu annast flutninga sína sjálf milli umræddra áfangastaða var það mat samkeppnisráðs að ekki væri fullkomin staðganga á milli þeirrar þjónustu sem þessir aðilar veittu annars vegar og málsaðila hins vegar. Að mati ráðsins þótti ljóst að sú þjónusta sem málsaðilar veittu væri svokölluð alhliða flutningaþjónusta sem fæli það í sér að boðið væri upp á vöruafgreiðslu og flutninga samkvæmt áætlun á sendingum sem væru allt frá því að vera smábögglar til stærri vörusendinga, t.d. heilfarmasendinga.



Þjónusta annarra aðila væri aftur á móti sérhæfðari. Þannig sinni Íslandspóstur aðeins bögglaflutningum upp að 30 kg. Hlutverk sendibílstjóra væri að annast flutninga á stærri sendingum auk þess sem sjálfstætt starfandi flutninga- eða vörubifreiðastjórar sinntu flutningum á heilfarmasendingum. Að mati samkeppnisráðs þótti því ljóst að sú flutningaþjónusta sem aðrir aðilar en málsaðilar byðu upp á fæli ekki í sér þá fjölbreytni/breidd að hún hefði fulla staðgöngu við þjónustu málsaðila.

Í ákvörðuninni var þó tekið fram að ef ljóst þætti að atvik væru þannig að ástæða þætti til að skipta þjónustumarkaðnum í einstaka undirmarkaði, s.s. eftir þyngd eða ummáli sendinga gæti komið til álita að flutningur annarra aðila en málsaðila væri hluti af markaðnum sem máli skiptir.¹¹⁸ Þar sem málið laut hins vegar að samstarfi tveggja alhliða vöruflutningafyrirtækja fékkst ekki séð að þörf væri á að skipta markaðnum í einstaka undirmarkaði eftir eðli eða tegund flutninga.

Í ljósi framangreindrar ákvörðunar samkeppnisráðs þar sem vöru- og þjónustumarkaðir í flutningastarfsemi hér á landi hafa verið skilgreindir er það mat Samkeppniseftirlitsins að vöruflutningar á ákveðinni flutningaleið og nátengd starfsemi, s.s. vöruafgreiðsla og dreifing og/eða söfnun innan þeirra áfangastaða sem um ræðir eða nærliggjandi svæða geti eftir atvikum verið sérstakir markaðir í skilningi samkeppnislaga. Þá kæmi til álita að skilgreina markaðina þrengra, s.s. eftir eðli flutninga eða þyngd sendinga ef atvik máls gæfu tilefni til þess.

Í umfjöllun þessari verður hins vegar fyrst og fremst litið til alhliða flutningaþjónustu.

Tvö landflutningafyrirtæki hér á landi bera höfuð og herðar yfir önnur fyrirtæki á alhliða flutningaþjónustumarkaði. Þau eru Eimskip Flytjandi og Landflutningar ehf. í eigu Samskipa. Flytjandi er flutninganet u.þ.b. 20-30 aðila sem sinna landflutningum með vörur milli áfangastaða innanlands. Langstærsti flutningsaðilinn innan Flytjanda er Eimskip innanlands ehf. (sem nú hefur runnið inn í Hlutafélagið Eimskipafélag Íslands) en það félag er með styrka stöðu í landflutningum milli Reykjavíkur og margra helstu þéttbýlisstaða á landsbyggðinni. Í Reykjavík er sameiginleg vöruafgreiðsla þessara aðila í Klettagörðum (áður Vöruflutningamiðstöðin) en aðrir afgangslustaðir Flytjanda á landsbyggðinni eru um 80 talsins.

Skuldbindingar þeirra flutningsaðila sem gerast aðilar að Flytjandanetinu gagnvart hinni sameiginlegu vöruafgreiðslu felast í því að þeir flytja vörur sínar aðeins á tilteknum flutningaleiðum og er þeim, samkvæmt reglum Flytjanda, í raun óheimilt að veita öðrum aðilum í netinu samkeppni. Að þessu virtu er það mat Samkeppniseftirlitsins að styrkur þeirra sem eru aðilar að netinu sé í raun mun meiri en raunveruleg markaðshlutdeild segir til um. Sé litið til einstakra flutningaleiða er ljóst að mati Samkeppniseftirlitsins að Eimskip er með styrka

¹¹⁸ Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 12/2000 *Erindi Landvara, félags íslenskra vöruflytjenda, um meintar samkeppnishömlur Íslandspósts hf. við bögglaflutninga* var fjallað um bögglaflutninga Íslandspósts sem vega allt að 30 kg og féllu utan einkaréttar fyrirtækisins. Í málinu var komist að þeirri niðurstöðu að þjónustumarkaðurinn væri flutningur á bögglum og að bæði Íslandspóstur og félagsmenn Landvara, þ.e. flutningabílstjórar störfuðu á þeim markaði.



stöðu á leiðunum milli Reykjavíkur og sveitarfélaga á Austurlandi, einnig á milli Reykjavíkur og Akureyrar og Reykjavíkur og sveitarfélaga á norðanverðum Vestfjörðum. Önnur fyrirtæki innan vébanda Flytjanda sinna öðrum áfangastöðum á landsbyggðinni. Afgreiðslustaðir Samskipa eru hins vegar dreifðari um landið.

Að mati Samkeppniseftirlitsins má ætla að markaðshlúdeild Eimskips og Landflutninga á þessum markaði séu á bilinu 30-40% hjá hvoru félagi um sig. Hlutur annarra fyrirtækja er hins vegar umtalsvert minni eða á bilinu 1-5% hvers um sig.

15.1 Staða og hegðun fyrirtækja á markaðnum

Bæði Eimskip og Samskip búa yfir umfangsmiklu flutninganeti með starfrækslu vöruflutningamiðstöðva og flutningabifreiða sem ýmist eru í þeirra eigu eða reknar í samstarfi við aðra aðila. eru fyrirtækin með afgreiðslustaði víðsvegar um landið allt. Þá reka bæði fyrirtækin alhliða flutningsmiðlanir á borð við TVG-Zimsen (Eimskip) og Flutningsmiðlunina Jóna (Samskip). Einnig er flutningatengd starfsemi fyrirtækjanna á erlendum vettvangi umtalsverð. Á helstu viðkomustöðum þeirra erlendis eru reknar umboðsskrifstofur og vöruhús sem annast afgreiðslu og for- og áframflutning bæði á meginlandi Evrópu og í Norður-Ameríku. Er þessu lýst nánar á heimasíðum Eimskips¹¹⁹ og Samskipa.¹²⁰

Ljóst er að þessi félög búa yfir umtalsverðri stærðarhagkvæmni umfram minni keppinauta. Ætli önnur fyrirtæki að keppa við þau á landsvísu er ljóst að þarf mikið til að þeim takist að koma sér upp flutninganeti samhliða því sem Eimskip og Samskip búa yfir. Þess ber að geta að félögin, einkum Eimskip, reka öfluga sjóflutningastarfsemi til og frá Íslandi sem veitir þeim forskot á önnur minni landflutningafyrirtæki. Þannig geta félögin t.a.m. tvinnað saman ólíka þjónustupætti, s.s. sjóflutninga, vörugeymslu og landflutninga. Af framansögðu má vera ljóst að telja verður ólíklegt að inn á markaðinn komi nýr aðili sem veitt gæti þessum félögum mikla samkeppni á landsvísu. Möguleikar nýrra keppinauta og þeirra sem fyrir eru á markaðnum eru einkum fólgnir í landfræðilega staðbundnum og sérhæfðum mörkuðum.

Samkeppniseftirlitið er með til athugunar hvort Eimskip hafi misnotað mögulega markaðsráðandi stöðu sína á markaði fyrir innanlandsflutninga með vörur með skaðlegri undirverðlagningu, einkakaupasamningum og ólögumætri samtönnun land- og sjóflutninga. Eins og áður hefur verið fjallað um getur slík hegðun markaðsráðandi fyrirtækis haft mjög skaðleg áhrif á samkeppni og felur í sér alvarlegar aðgangshindranir.

¹¹⁹ Þannig kemur t.d. fram á heimasíðu Eimskips (www.eimskip.is) að félagið sé með starfsemi í þrettán löndum og reki níu dótturfélög bæði hér á landi og erlendis. Öll eru þessi félög í flutningatengdum rekstri.

¹²⁰ Sjá starfsemi Samskipa á www.samskip.is



15.2 Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins

Í ljósi framangreinds leggur Samkeppniseftirlitið áherslu á að gripið verði til eftirfarandi aðgerða til að draga úr aðgangshindrunum og hindrunum til stækkunar á vöruflutningamarkaði.

- Samkeppniseftirlitið beinir því til stærri flutningafyrirtækja að grípa ekki til neinna aðgerða eða hegðunar sem unnið getur gegn innkomu nýrra aðila eða felur í sér hindrun gegn núverandi keppinautum.
- Samkeppniseftirlitið beinir því til stærri flutningafyrirtækja að hafa frumkvæði að því að kanna hvort í gildi hjá þeim séu samningar sem geta hindrað innkomu nýrra keppinauta eða möguleika minni keppinauta til að vaxa og eftir atvikum felli slík ákvæði úr gildi.

16. Aðrir markaðir

Hér að framan hefur verið fjallað um ýmsa markaði sem varða mikla hagsmuni neytenda og atvinnulífsins. Á hinn bóginn er ljóst að viðhald og efling samkeppni er einnig mjög mikilvæg á öðrum mörkuðum. Má þar t.d. nefna upplýsingatæknimarkaðinn, byggingamarkaðinn, umhverfismarkaðinn, orkumarkaðinn, markaðinn fyrir sölu á grænmeti og ávöxtum, ferðapjónustu og markaðinn fyrir þjónustu leigubíreiða. Þótt ekki sé fjallað um þessa markaði og aðra mikilvæga eru þeir eftir sem áður til athugunar hjá Samkeppniseftirlitinu. Fyrir liggur að á sumum þessara markaða er að finna umtalsverðar aðgangshindranir sem brýnt getur verið að vinna gegn.

Samkeppniseftirlitið óskar eftir ábendingum og tillögum um atriði sem geta viðhaldið eða eflt samkeppni á öðrum mörkuðum en fjallað er um í skýrslu þessari.



VI. Nýsköpun og frumkvöðlar

Nýsköpun og rannsóknir- og þróun skipta miklu máli fyrir hagvöxt, framleiðni og samkeppnishæfni ríkja og þýðing þessa hefur farið vaxandi með aukinni opnun markaða.¹²¹ Líta má á nýsköpun sem ferli sem getur spannað allt frá rannsóknum til þess að ný hugmynd eða vara kemur fram á markaðnum.¹²² Nýsköpun hefur einnig verið skilgreind sem ný eða marktækt betri afurð (þjónusta eða hlutur), framleiðsluferli, leið til sölu- eða markaðssetningar, stjórnunaraðferð eða skipulagsfyrirkomulag innan fyrirtækis eða stofnunar.¹²³ Er litið svo á að til þess að teljast nýsköpun verði afurðin að fara á markað eða nýtt ferli og aðferðir framkvæmdar innan viðkomandi fyrirtækis. Þessu tengd er svonefnd frumkvöðlastarfsemi. Er þar átt við starfsemi sem hefur þann tilgang að koma á fót nýrri viðskiptastarfsemi, hvort heldur er með stofnun fyrirtækis eða með því að hefja sjálfstæða atvinnustarfsemi á einhvern annan hátt. Hefur verið bent á að frumkvöðlastarfsemi hafi tvennskonar þýðingu:

„Annars vegar er frumkvöðlastarfsemi mikilvægur vettvangur fyrir nýsköpun en nýsköpun, er einn meginþrákraftur hagþróunar og hagvaxtar. Hins vegar er frumkvöðlastarfsemi mikilvæg leið til atvinnusköpunar, en atvinnusköpun er ein af grunnforsendum fyrir velferð þjóða. Það er því keppikefli hvernar þjóðar að skapa aðstæður sem styðja frumkvöðlastarfsemi til atvinnu- og nýsköpunar.“¹²⁴

Almennt er talið að skilvirkasta leiðin til þess að efla frumkvöðlastarfsemi og nýsköpun séu opnir markaðir og aðgerðir sem stuðla að aukinni samkeppni¹²⁵. Sökum þessa er litið svo að samkeppnisreglur, ásamt reglum um verndun hugverkaréttinda, hafi þann tilgang að efla nýsköpun.¹²⁶ Virk samkeppni hefur

¹²¹ Sjá t.d. skýrslu Norrænu nýsköpunarmiðstöðarinnar (NICe), User-Driven Innovation, Context and Cases in the Nordic Region, júní 2008, bls. 12: „With increased global competition and cheaper sources of high-quality technological solutions, companies can no longer rely on maintaining a competitive advantage based on 'traditional' drivers of price and quality. Companies must strive to seek alternative sources of competitive advantage, and are therefore undertaking major transformations in their innovation processes and business models in order to deliver more valuable products and services to the market.“

¹²² Sjá hér skýrslu OECD, Competition, Patents and Innovation, 2006: „Innovation means the successful development and application of new knowledge. It therefore involves more than just invention. Fixed capital investments are often necessary for producing and using new products and processes, as are employee training and organizational restructuring. It is convenient to view innovation as a process that involves many different stages, from research and development (R&D) to the development of prototypes, patent application, and finally, commercial applications. Many ideas may not lead to commercial success, of course. Furthermore, patents may be granted for inventions that were not based on any formal R&D process. Indeed, many useful innovations are not reflected in either patents or R&D statistics.“

¹²³ Sjá heimasiðu Rannsóknarmiðstöðvar Íslands, rannis.is

¹²⁴ Umfang og umhverfi frumkvöðlastarfsemi á Íslandi 2004, Háskólinn í Reykjavík, maí 2005 bls. 9.

¹²⁵ Sjá t.d. Jonathan B. Baker, *Beyond Schumpeter vs. Arrow: How Antitrust Fosters Innovation*, Working Paper Series, júní 2007: „The benefits of antitrust rules and enforcement extend beyond lower prices, greater output and higher product quality; they also include increased innovation.“. Sjá einnig framlag framkvæmdastjórnar EB: The Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy, Competition policy and the exercise of intellectual property rights, Genf 17-19 júlí 2007: „In general competition and open markets provide better incentives for innovation while monopoly and high concentration retard innovation.“ Til eru hins vegar hagfræðingar sem hafa haldið því fram að nýsköpun þrífist best í einokun: Sjá t.d. J A Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 1942.

¹²⁶ Sjá t.d. United Nations Conference on Trade and Development, Competition policy and the exercise of intellectual property rights, Report by the UNCTAD secretariat, júlí 2008: „Competition law and



jákvæð áhrif að þessu leyti þar sem hún knýr fyrirtæki til þess að reyna ávallt að bæta vörur sínar og þjónustu til þess að viðhalda eða auka hylli viðskiptavina. Ef t.d. markaðir eru opnir geta frumkvöðlar komið inn á markaðinn og stuðlað að aukinni nýsköpun þar sem innkoma þeirra getur knúið fyrirtæki sem fyrir eru á markaðnum til að bregðast við aðgerðum frumkvöðulsins með því að bæta eigin vöru eða þjónustu. Stuðlar þetta að því að fyrirtæki standi sig í alþjóðlegri samkeppni.¹²⁷ Til þess að nýsköpun og rannsóknir og þróun sé öflug og skili árangri verða einnig aðrir þættir að vera fyrir hendi í viðkomandi ríki. Má þar nefna hátt menntunarstig og háskólar í fremstu röð, öflugar grunnrannsóknir, regluumhverfi sem styður við frumkvöðla og skilvirkt fjármálakerfi o.fl. Ljóst er því að ríkisvaldið getur með aðgerðum sínum stuðlað að nýsköpun og frumkvöðlastarfsemi.

Þrátt fyrir að almennt séð sé ljóst að samkeppni, auk nauðsynlegra innviða samfélagsins, sé heppilegasta leiðin til að efla nýsköpun og R&B þá geta markaðsbrestir átt sér stað. Afleiðingin af markaðsbresti getur verið sú að fyrirtæki telji ekki hagkvæmt að fjárfesta í nýsköpun og R&B þrátt fyrir þjóðhagslegt mikilvægi slíkra aðgerða. Sökum þessa er það viðurkennt sjónarmið í EES/EB-samkeppnisrétti að stjórnvöld geti veitt ríkisaðstoð til þess að stuðla að nýsköpun, rannsóknnum og frumkvöðlastarfsemi. Hafa verið settar reglar sem eiga að hvetja til nýsköpunar og rannsókna og þróunar en jafnframt að tryggja að röskun á samkeppni sé haldið í lámarki og að jákvæðir þættir slíkrar ríkisaðstoðar vegi þyngra en hinir neikvæðu.¹²⁸ Nýjar reglur um þessa styrki voru settar af framkvæmdastjórn EB á árinu 2006 og Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) á árinu 2007. Hefur komið fram af hálfu þessara stjórnvalda að evrópsk fyrirtæki verði að fjárfesta meira í rannsóknnum og þróun og nýsköpun til þess að standast alþjóðlega samkeppni. Byggja þessar reglur á greiningu á markaðsbrestum og hve mikil aðstoð sé réttlætanleg. Í reglunum er rannsóknnum og þróun skipt í þrennt, þ.e. grunnrannsóknir, iðnaðarrannsóknir og tilraunaþróun og mælt er fyrir um ákveðin styrkjahlutföll. Aðstoð við nýsköpun er skipt í tiltekna flokka og tilgreind ákveðin styrkjahlutföll.¹²⁹ Jafnframt hafa nýlega verið settar af framkvæmdastjórn EB og ESA reglur um ríkisaðstoð til þess að stuðla að áhættufjárfestingum í litlum og meðalstórum fyrirtækjum.

Eins og fram hefur komið hafa hér landi átt sér stað efnahagsleg áföll sem þegar hafa leitt til gjaldþrota og atvinnuleysis. Af framansögðu leiðir að nýsköpun og frumkvöðlastarfsemi getur verið liður í því að vinna gegn skaðlegum áhrifum þessara áfalla og stuðlað að aukinni atvinnu og uppbyggingu í íslensku efnahagslífi. Aukin þróttur í þessari starfsemi stuðlar að fjölbreytileika í íslensku

policy and IP law and policy are often generally regarded as complements because both seek to promote innovation and the development of new technologies and products for the benefit of consumers."

¹²⁷ Sjá einnig tilkynningu framkvæmdastjórnar EB frá 22. nóvember 2006: „European companies must invest more in research, development and innovation (R&D&I) if they are to compete globally. The most important way to stimulate innovation is by fostering effective competition. Competition in free and open markets pushes firms to innovate, as this is a way for them to improve and differentiate their products, increase their appeal to customers and thereby survive competitive pressures.“

¹²⁸ Sjá hér III. kafla leiðbeiningareglna Eftirlitsstofnunar EFTA um ríkisaðstoð.

¹²⁹ Flokkarnir eru m.a. eftirfarandi: Aðstoð við ung nýsköpunarfyrirtæki, aðstoð við klasafyrirtæki sem tengjast nýsköpun, aðstoð við verkferla og skipulagslega nýsköpun í þjónustu og aðstoð við lán á sérfræðingum.



atvinnulífi og er hún til þess fallin að efla samkeppni og hag neytenda. Aðgerðir til þess að auðvelda nýsköpunarfyrirtækjum að komast inn á markaði og ná þar fótfestu eru því sérstaklega mikilvægar undir núverandi kringumstæðum.

Hér ber sérstaklega að líta til þess að kannanir sem gerðar hafa verið hér á landi hafa ítrekað gefið til kynna að skortur á áhættufjármagni standi frumkvöðlastarfsemi og nýsköpun fyrir þrífum.¹³⁰ Augljóst er að það vandamál hefur aukist til muna við fjármálakreppuna hér á landi. Í því sambandi má hafa í huga að í Fréttablaðinu 30. október sl. kom fram það mat forstjóra Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands að ef *“stjórnvöld gera ekki átak í að vernda sprotafyrirtæki í því efnahagsástandi sem nú ríkir er hætta á að fyrirtæki sem í framtíðinni gætu skilað íslenska þjóðarbúinu miklum tekjum lífi hræringarnar ekki af.”*¹³¹ Í þessu ljósi er mikilvægt að hugað sé að aðgerðum til að auðvelda frumkvöðlum að afla sér fjármagns og ná fótfestu á markaðnum. Athugun Samkeppniseftirlitsins gefur til kynna að þessar leiðir geti komið til greina:

1. Útboðum beitt til að efla nýsköpun og starfsemi frumkvöðla

Samkvæmt ítarlegum athugunum Háskólans í Reykjavíkur háir skortur á skilvirkni og árangri í verkefnum hins opinbera frumkvöðlastarfi hér á landi. Er talið óæskilegt að umfang opinberra verkefna sé minna hér en í samanburðarlöndum.¹³² Á fundi Vísinda- og tækniráðs þann 1. júní 2006 var samþykkt vísinda- og tæknistefna fyrir árin 2006-2009 og er þar m.a. fjallað um aðgerðir til þess að efla nýsköpun. Kemur þar fram að víða erlendis sé beitt aðferðum við opinber útboð og innkaup sem fela í sér stuðning við rannsóknir, þróun og nýsköpun. Hvetur Vísinda- og tækniráð til þess að útboðum verði beitt til þess að örva þróunarstarfsemi og nýsköpun í atvinnulífinu. Er í því sambandi vísað til samstarfsútboða og að opinberir aðilar bjóði út og kaup rannsóknarþjónustu fremur en að byggja hana upp á eigin vegum.

Samkeppniseftirlitið telur að almennt séð séu útboð af hálfu opinberra aðila til þess fallin að efla samkeppni og auðvelda aðgang nýrra aðila að markaðnum, sbr. t.d. álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 *Úthlutun ríkisstyrks til áætlunarflugs milli Vestmannaeyja og Reykjavíkur*. Tekur eftirlitið undir þau sjónarmið að útboð opinberra aðila geti verið skilvirk aðferð til þess að auðvelda nýsköpunarfyrirtækjum að komast inn á markaðinn eða efla starfsemi sína þar.

2. Samkeppnismat á ráðstöfunum opinberra aðila

Á vegum OECD hafa farið fram athuganir á því hvaða atriði í opinberu regluverki hindra þróunarstarfsemi og hvers konar nýsköpun. Að mati stofnunarinnar eru afar sterk tengsl milli samkeppnishamlandi reglna og þess að nýsköpun þrífist illa.¹³³ Á sama hátt geti aðstæður þar sem lítið sé um samkeppnishamlandi lög og reglur virkað örvandi á býsköpunarstarfsemi. Kemur þar fram að eitt það

¹³⁰ Sjá Umfang og umhverfi frumkvöðlastarfsemi á Íslandi 2004, Háskólinn í Reykjavík, maí 2005 og skýrslu Klaks og Háskólans í Reykjavík, Frumkvöðlastarfsemi á Íslandi 2007.

¹³¹ Í Fréttablaðinu sama dag birtist einnig viðtal við framkvæmdastjóra sprotafyrirtækisins Hafmynda sem segir að tíu ára þróunarstarf

¹³² Sjá hér framangreindar skýrslur Háskólans í Reykjavíks og Klaks.

¹³³ OECD – Economic Policy Reform: „Going for Growth“, 2006.



mikilvægasta sem stjórnvöld geti gert til þess að efla nýsköpun og frumkvöðlastarfsemi sé að draga úr samkeppnishamlandi lögum og reglum. Sama viðhorf hefur komið fram af hálfu framkvæmdastjórnar EB. Til þess að vinna gegn takmörkunum á samkeppni og til að efla m.a. nýsköpun hefur framkvæmdstjórnin tekið upp svonefnt samkeppnismat, sbr. einnig umfjöllun hér að framan um samkeppnismat.¹³⁴ Felst í því að opinberir aðilar meti fyrirfram áhrif aðgerða þeirra á samkeppni, t.d. með því leggja mat á hvort ákvæði í lagafrumvarpi myndu hindra innkomu nýs aðila inn á markaðinn. Telur Samkeppniseftirlitið að öll rök standi til þess að slíkt samkeppnislegt mat geti verið mikilvægur liður í því að efla samkeppni og nýsköpun hér á landi.

3. Áhrif hugverkaréttinda

Hugverkaréttindi í viðtækri merkingu, sem eignarréttindi, eru talin geta virkað bæði hvetjandi og hamlandi á samkeppni og nýsköpun. Hugverkaréttindi eru ólík öðrum eignarréttindum að því leyti að þau eru oft tímabundin (einkaleyfi, höfundaréttur), ekki varin gegn eftirlíkingum (höfundaréttur, verkunnátta (know-how)) eða glata gildi sínu þegar þau verða almenn (verkkunnátta). Markmið laga á sviði hugverkaréttar er m.a. að hvetja til tæknilegra framfara sem að lokum koma neytendum til góða.¹³⁵

Hugverkaréttindi geta verið hvetjandi í þeim skilningi að menn geta setið einir að nýsköpun sinni í ákveðinn tíma. Sérstaklega á þetta við um nýsköpun sem afleiðu af löngu ferli og miklum fjárfestingum, svo sem yfirgripsmiklum og dýrum rannsóknum í lyfjapróun. Hættan er hins vegar sú að ekki hefði verið farið út í slíkt vinnuferli nema af því að hægt er að verja niðurstöðuna í ákveðinn tíma. Þetta ætti þó að vera til hagsbóta fyrir neytendur og því jákvætt og ekki í mótsögn við markmið samkeppnislaga. Það er reyndar einnig þekkt að fyrirtæki haldi svo mikilli þekkingu leyndri á verndartíma að það hamli nýsköpun á því ákveðna sviði þann tíma sem einkarétturinn/einkaleyfið er í gildi. Þetta er í mótsögn við samkeppnislögin og þá hagsmuni neytenda og m.a. þess vegna er umræðan um hugverkaréttindi og nýsköpun svona blendin.¹³⁶

Lög um hugverkaréttindi stuðla að því að verja hvata til nýsköpunar með því að veita frumkvöðlinum eignarrétt. Sem meginregla felur þetta m.a. í sér að frumkvöðullinn uppsker í samræmi við uppfinningu sína, ef um slíka er að ræða, og getur þá lögsótt þann eða þá sem ætla sér að hagnast á nýsköpun hans. Lög um hugverkaréttindi styðja einnig dreifingu nýsköpunar. Einkaleyfalög krefjast þess að uppfinningu sé lýst og þannig styður það við áframhaldandi þróun og

¹³⁴ Sjá einnig framlag framkvæmdastjórnar EB: The Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy, Competition policy and the exercise of intellectual property rights, Genf 17-19 júlí 2007: „... competition-enhancing regulation is a fundamental component of any policy strategy aimed at strengthening innovation and competitiveness. The Competition DG is actively engaging in competition advocacy activities in a number of sectors, which are very important as an input for innovative industries (e.g. the financial services sector) or where innovation is a driver of competition (e.g. professional services). In addition, the Commission has recently developed a revised impact assessment system to assess the potential economic effects of legislative proposals submitted by the Commission, including the competition effects.”

¹³⁵ Sjá framlag framkvæmdastjórnar ESB: The Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy, Competition policy and the exercise of intellectual property rights, Genf 17-19 júlí 2007.

¹³⁶ Sama heimild.



nýsköpun. Mikilvægara er þó að eignarréttindi gefa frumkvöðlinum kost á að veita leyfi fyrir t.d. uppfinningu sinni. Leyfisveiting styður að mestu leyti við samkeppni með dreifingu nýsköpunarinnar og gerir kleift að færa saman tæknilega eign leyfisveitandans (licensor) og framleiðslueign leyfishafans (licensee) þar sem leyfisveitandinn er kannski ekki besti mögulegi framleiðandinn. Leyfisveiting getur einnig komið í veg fyrir að margföld vinna sé lögð í rannsóknir og þróun, hún getur hvatt til nýsköpunar í smáum skrefum og gegnum leyfisgjöldin styrkt hvatann fyrir upprunalegu rannsóknunum og þróuninni.¹³⁷

Hins vegar sýna rannsóknir að á flestum sviðum iðnaðar eru einkaleyfi ekki mjög mikilvæg í því skyni að vernda og nýta nýsköpun. Þau eru hins vegar viðurkennd á ákveðnum sviðum, eins og í lyfjageiranum, sem mjög mikilvæg við að skila inn tekjum af nýsköpun. Með öðrum orðum hefur sú umræða orðið æ háværi að einkaleyfi og einkaleyfakerfið hvetji kannski ekki alltaf til nýsköpunar heldur hefti frekari nýsköpun. Þetta virðist vera staðfest í nýlegum skýrslum OECD. Í skýrslu OECD frá 2006 „Going for Growth“ er litið á stöðuna í nokkrum OECD ríkjum og stefna þeirra greind. Sú niðurstaða er dregin að viðtæk vernd hugverkaréttinda leiði ekki endilega til þess að fyrirtæki verji miklu fé í rannsóknir og þróun. Ennfremur kemur fram í minnisblaði OECD frá 25. september 2006 að einkaleyfi kunni að eiga lítinn þátt í nýsköpun og að nýleg fjölgun einkaleyfa sé ekki afleiðing af meiri nýsköpun heldur öðrum þáttum eins og að gjöld fyrir einkaleyfi hafi lækkað og þeim þrýstingi að eiga mikinn fjölda einkaleyfa til að geta samið við aðra handhafa einkaleyfa.¹³⁸

Við nánara mat á áhrifum hugverkaréttinda, hvort þau kunni að raska samkeppni og hamla nýsköpun, hafi jafnvel lítil sem engin áhrif sem liður í að hvetja til eða styrkja nýsköpun eða hvort slíkt réttindi séu jafnvel mikilvæg í þessu samhengi má benda á að í nýlegri skýrslu OECD um samkeppni, hugverkaréttindi og nýsköpun¹³⁹ er t.d. sagt frá því að danska Samkeppniseftirlitið og danska Einkaleyfastofan hafa mjög ákveðið haldið nýsköpun á lofti og stutt við nýsköpun. Þessar stofnanir hafi hvatt til þess sð hæfilegt jafnvægi milli samkeppnissjónarmiða og verndunar hugverkaréttinda verði tryggt. Hafi í því sambandi verið gerðar nokkrar úttekir á þeirra vegum þar sem skoðuð hafi verið samþætting samkeppni, einkaleyfa og nýsköpunar. Stofnanirnar hafi m.a. unnið saman að verkefni sem hafi haft það að markmiði að bæta skilyrði til sölu hugverkaréttinda. Einnig var stefnt að því í þessu verkefni að mæla áhrif nýsköpunar og einkaleyfa á dönsk fyrirtæki. Þá kemur þar fram að vinnuhópur sem skipaður var af danska tækniráðinu (Teknologiráðet) hafi einnig skoðað virkni einkaleyfakerfisins og hafi hann í ítarlegri skýrslu bent á vandamál því tengd og tillögur að lausnum. Meginniðurstaða skýrslunnar er að áhrif einkaleyfakerfisins séu óljós. Á síðustu tveimur áratugum hafi flestar endurbætur á kerfinu verið innleiddar án ítarlegrar þekkingar eða greiningar á þjóðfélagslegum og/eða efnahagslegum áhrifum þeirra. Vinnuhópurinn taldi að það væri ekki lengur fýsilegt að endurbæta gamla kerfið án þess að leggja fram óhrekjanlega sönnun þess að það væri nauðsynlegt. Sér í lagi hafi þróun á sviði

¹³⁷ Sama heimild.

¹³⁸ (DAF/COMP(2006)22)

¹³⁹ OECD – Policy Roundtables, Competition, Patents and Innovation, 2006.



líftækni og upplýsingatækni sett mikinn þrýsting á kerfið. Hins vegar hafi þessi sama þróun leitt til jákvæðrar umræðu um grunneiginleika einkaleyfakerfisins.¹⁴⁰

Í dag er ljóst að stærsti hluti nýsköpunar sprettur úr öðrum jarðvegi en rannsóknum, svo sem samskiptum við viðskiptavini og birgja. Kannanir sem hafa verið gerðar sýna að milli 70 og 80% nýsköpunar séu ótengd rannsóknum.¹⁴¹ Þetta vekur upp spurningar um áhrif hugverkaréttinda og forsendurnar að baki þeim. Í dag er mikið rætt um “user driven innovation” og “open innovation” en hvor leið felur í sér mikið opnari ferla en hefðbundinn rannsóknarferill, þar sem fyrirtæki og stofnanir vinna saman. Hugmyndafræðin gengur fyrst og fremst út á það að hugmyndirnar og þekkingin fæðist ekki inni í fyrirtækjunum sjálfum heldur í samspili þeirra við markaðinn, önnur fyrirtæki, rannsóknarstofnanir og fjármagn.¹⁴²

Ef lítið er á nýsköpun í víðu samhengi má skipta henni í tvennt, þ.e. svokallaða „radical innovation“ (stórtæk nýsköpun) og „incremental innovation“ (skref fyrir skref), og þá ætti notkun hugverkaréttinda sérstaklega við um þá fyrri. Sú tegund nýsköpunar krefst oft lengri ferla og meira fjármagns og því geta hugverkaréttindi virkað hvetjandi fyrir þessa tegund nýsköpunar. Þessi tegund nýsköpunar er hins vegar mun sjaldgæfari en nýsköpun sem unnin er í ákveðnum skrefum (incremental innovation).¹⁴³

Í ljósi framgreinds telur Samkeppniseftirlitið að skynsamlegt geti verið að gerð verði úttekt þar sem leitast verði við að meta áhrif og gildi nýsköpunar fyrir íslensk fyrirtæki og þá sérstaklega nýsköpunar sem hefur leitt til útgáfu einkaleyfa. Í því samhengi verði metið mikilvægi þess að vernda nýsköpun almennt samkvæmt lögum og reglum um hugverkaréttindi, með samkeppnissjónarmið og þá hagsmuni neytenda að leiðarljósi. Huga mætti að því hvort ekki væri rétt að koma á samstarfi milli samkeppnisyfirvalda og einkaleyfayfirvalda í því skyni að stuðla að því að ákvæði um vernd hugverkaréttinda efli samkeppni og nýsköpun eins og unnt er. Þá er einnig rétt að skoða möguleika á útgáfu smáeinkaleyfa til viðbótar því kerfi sem nú er við líði og þá löggjöf í því sambandi og/eða hvort styrkja ætti það kerfi sem fyrir er til verndar hönnun.

Þótt skiptar skoðanir séu um hvernig hugverkaréttindi gætu stuðlað að nýsköpun væri hægt að gera átak í því að kynna hugverkaréttindi sérstaklega og þá kosti sem vernd slíkra réttinda hefur í för með sér ef það á við. Þá væri sjálfsagt hægt að skoða hvort einfalda mætti einhverja ferla, umsóknir, kröfur um þýðingar, viðhald og endurnýjun slíkra réttinda, með eða án lagabreytinga, og aðstoða þá og styrkja sem vilja sækja um slík réttindi. Eins og að framan er getið þá geta hugverkaréttindi bæði virkað hvetjandi og hamlandi fyrir nýsköpun og áhrif

¹⁴⁰ Sjá framlag framkvæmdastjórnar ESB: The Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy, Competition policy and the exercise of intellectual property rights, Genf 17-19 júlí 2007.

¹⁴¹ Sjá <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/07/27&format=HTML>
www.netsociety.com

¹⁴² Sama heimild.

¹⁴³ Sama heimild.



hugverkaréttinda hafa verið og eru til skoðunar bæði á Norðurlöndunum, innan ESB og víðar. Rétt er að fylgjast með þeirri þróun og hugmyndum sem fram verða settar.

4. Aukinn opinber fjárhagsstuðningur.

Eins og að framan greinir þá heimila EES/EB-samkeppnisreglur að stjórnvöld geti veitt ríkisaðstoð til þess að stuðla að nýsköpun, rannsóknum og frumkvöðlastarfsemi. Er gerð sú krafa að styrkur sé byggður upp með þeim hætti að hann hvetji til slíkrar þróunarstarfsemi en jafnframt sé þess gætt að röskun á samkeppni sé haldið í lágmarki. Hafa verið settar ítarlegar leiðbeiningar um framkvæmd aðstoðar af þessu tagi.¹⁴⁴

Í tilkynningu ESA frá því í vor kemur fram að Ísland sé sem meðal þeirra EES-ríkja sem veiti hvað minnsta ríkisaðstoð.¹⁴⁵ Fram kemur að á árinu 2006 hafi rúmlega helmingi þeirrar ríkisaðstoðar sem Ísland hefur tilkynnt um verið varið til R&P. Sem hlutfall af þjóðarframleiðslu er þessi aðstoð sem veitt er á Íslandi þó minni en í Noregi. Á Íslandi er veitt aðstoð 0,11% af þjóðarframleiðslu en 0,14% í Noregi. Þessi ríkisaðstoð íslenskra stjórnvalda til rannsóknar og þróunar er hins vegar meiri en hún var á árunum 2004 og 2005. Fram kemur í þessari tilkynningu ESA að Ísland hafi ekki veitt neina aðstoð til að efla lítil og meðalstór fyrirtæki. Er að mati Samkeppniseftirlitsins ljóst að þessu leyti að svigrúm er fyrir íslensk stjórnvöld til að styðja enn frekar við nýsköpun og frumkvöðlastarfsemi.

5. Skattareglur

Fram hefur komið að algengt sé að ríki innan OECD beiti skattareglum til þess að hvetja til nýsköpunar, rannsókna og þróunar og starfsemi frumkvöðla. Er þetta m.a. gert með ráðstöfunum sem styðja viðkomandi fyrirtæki sjálf og með ráðstöfunum sem ætlað er að stuðla að fjárfestingum í slíkri starfsemi. Slíkum aðferðum hefur ekki verið beitt hér á landi en við blasir að umbætur á þessu sviði geta auðveldað nýjum fyrirtækjum að hasla sér völl og eflt þar með samkeppni og þróunarstarfsemi. Ákvæði skattalaga geta einnig beinlínis unnið gegn nýsköpun og möguleikum frumkvöðla og þannig falið í sér aðgangshindranir og takmarkanir á samkeppni. Hafa athuganir Samkeppniseftirlitsins bent til þess að slíkar hindranir sé að finna í íslenskri skattaframkvæmd.

Hér verða settar fram hugmyndir sem kunna að vera til úrbóta og byggja á viðræðum Samkeppniseftirlitsins við hagsmunaðila og á reynslu erlendis. Samkeppniseftirlitið hefur ekki tekið endanlega afstöðu til þessara hugmynda og eru þær hér settar fram eingöngu til skoðanskipta.

5.1 Endurgreiðsla á kostnaði við rannsóknir og skattaívilnanir

Það má telja eitt af grunneinkennum nýsköpunarfyrirtækja að kostnaður þeirra við rannsóknir og þróun er hlutfallslega hærri en í öðrum fyrirtækjum. Stór hluti kostnaðarins er launakostnaður vegna sérfræðinga sem og kostnaður vegna

¹⁴⁴ http://www.eftasurv.int/fieldsOfWork/fieldStateAid/state_aid_guidelines/

¹⁴⁵ State Aid Scoreboard – EEA/EFTA States, Spring 2008.



sérhæfðra tækjakaupa. Annað einkenni er að fyrirtækin bera almennt ekki hagnað á fyrstu árum rekstrarins. Skattaívilnanir og skattaafslættir hvers konar hafa því engin áhrif á rekstur á byrjunarstigum fyrirtækis. Þess vegna er nauðsynlegt ef hið opinbera hefur hug á að stuðla að aukinni nýsköpun og nýju atvinnulífi að koma með beinum hætti inn í þá starfsemi sem snýr að nýsköpuninni.

Í Noregi hafa verið sett ákvæði í skattalög sem snúa að nýsköpunarfyrirtækjum.¹⁴⁶ Með þessum ákvæðum hafa Norðmenn búið til skattaívilnana- og endurgreiðslukerfi fyrir nýsköpunarfyrirtæki. Í grófum dráttum má lýsa kerfi þeirra þannig að annars vegar er um að ræða skattafrádrátt fyrirtækja þegar þau sýna fram á hagnað og hins vegar endurgreiðslu á skilgreindum kostnaði við rannsóknir og þróun. Með því njóta nýsköpunarfyrirtæki ívilunar á mismunandi stigum í þróun þeirra.

Fyrirtæki sem uppfylla ákveðin skilyrði njóta 20% skattaívilunar eða endurgreiðslu samkvæmt norska kerfinu. Þau skilyrði eru í fyrsta lagi að fyrirtæki hafi færri en 250 starfsmenn, í öðru lagi að þau hafi rekstrartekjur sem eru lægri en 40 milljónir evra eða niðurstöður efnahagsreiknings eru lægri en 27 milljónir evra og í þriðja lagi má einn hluthafi í hverju fyrirtæki ekki eiga meira 25% hlut í fyrirtækinu ef hluthafinn er skilgreindur sem stórt fyrirtæki.¹⁴⁷ Önnur fyrirtæki njóta 18% skattaívilunar eða endurgreiðslu. Hámark er á skattaívilnun eða endurgreiðslu sem nemur 1,6 milljónum norskra króna á ári. Sá kostnaður sem fyrirtæki geta dregið skattinn frá eða fengið endurgreiðslu af þarf að vera beinn eða óbeinn kostnaður vegna R&D verkefna. Stærstur hlutinn er launakostnaður vegna verkefnanna en einnig getur hann verið falinn í kaupum á sérhæfðum tækjum og annar kostnaður svo sem vegna funda, ferða, ráðgjafar, o.fl.

Forsenda þess að njóta skattaívilunar eða endurgreiðslu er að um sé að ræða nýsköpunarfyrirtæki. Þarf fyrirtæki sem vill njóta framangreindrar ívilunar að sýna fram á að það sé slíkt fyrirtæki. Leggja þarf umsókn til viðeigandi stjórnvalds með upplýsingar um verkefnið. Fyrirtækinu ber að lýsa markmiðum verkefnis, þ.e. umfangi þess, á hvaða sviði það er og áætlun um áfanga. Einnig ber að sýna fram á að verkefni muni notast við og búa til nýja þekkingu, nýjar upplýsingar eða nýja reynslu. Að lokum ber að greina frá því hvernig þessi nýja þekking eða reynsla sé notuð til að framleiða nýja vöru og/eða þjónustu eða nýjar leiðir/aðferðir við að búa til vöru og/eða þjónustu. Að þessu loknu vottar viðkomandi stjórnvald að um sé að ræða verkefni sem lýtur að rannsókn og þróun.

Í kjölfarið getur fyrirtækið lagt fram umsókn til skattayfirvalda. Þau geta ekki véfengt vottun viðeigandi stjórnvalds um að verkefnið sé rannsóknarverkefni. Þau geta þó óskað eftir upplýsingum þar að lútandi. Það eina sem fyrirtækið þarf þá að sýna er afrit af framangreindri vottun og áætlun um gjöld og tekjur sem er staðfest af endurskoðanda. Þannig verður afgreiðsla skattayfirvalda einföld, skilvirk og hröð.

¹⁴⁶ Sjá hér nánar www.skattefunn.no.

¹⁴⁷ Stórt fyrirtæki skilgreinist sem fyrirtæki sem hefur fleiri en 250 starfsmenn.



Að mati Samkeppniseftirlitsins getur framangreint kerfi verið áhugaverður þáttur í lausn á fjármögnun nýsköpunarfyrirtækja. Um er að ræða leið sem er bæði skilvirk og einföld í framkvæmd. Ljóst er að 20-25% skattafrádráttur eða endurgreiðsla á kostnaði við rannsóknir og þróun væri mikil framför fyrir nýsköpunarfyrirtæki á Íslandi. Slík innspýting í umhverfi nýsköpunarfyrirtækja væri til þess fallin að efla nýsköpun og frumkvöðlastarfsemi og auka líkur á innkomu nýrra fyrirtækja á markaði. Um leið væru líkur á því að atvinnulíf á Íslandi myndi breytast með þeim hætti að hátækni- og sérfræðistörf yrðu fleiri. Veltiáhrif af slíkum iðnaði eru einnig veruleg sem myndu eftir atvikum yta undir innkomu nýrra fyrirtækja á öðrum óskyldum mörkuðum. Það er að mati Samkeppniseftirlitsins mikilvægt að tekið sé til athugunar hvort rétt sé að koma á slíku kerfi gagnvart nýsköpunarfyrirtækjum á Íslandi. Tekið skal fram að í því samhengi er nauðsynlegt að skilgreina vel og ítarlega hvað sé kostnaður við rannsóknir og þróun og hvað teljist vera nýsköpunarfyrirtæki.

5.2 Launaskattsviðmið

Þegar nýsköpunarfyrirtæki eru stofnuð er algengt að starfsmenn þess séu einnig eigendur fyrirtækisins. Laun starfsmanna sem einnig eru eigendur hafa aðra þýðingu innan nýsköpunarfyrirtækja en annarra fyrirtækja. Þannig er ákvörðun um laun slíkra starfsmanna ekki endilega tekin í samræmi við almenn launakjör hjá sambærilegum starfsmönnum. Helgast sú tilhögun af því markmiði eigendanna að fyrirtækið eflist. Það er ekki markmið þeirra að fjármagn fari út úr fyrirtækinu þegar það liggur fyrir að aðalvandamál nýsköpunarfyrirtækis er fjármögnun þess. Þess vegna hlýtur það að teljast eðlileg ráðstöfun innan nýsköpunarfyrirtækis að starfsmenn sem eru eigendur fái lægri laun en starfsmenn í sambærilegum störfum hjá rótgrónu fyrirtæki. Almennt er það von slíkra starfsmanna að vinna þeirra ávaxti sig í gegnum vöxt fyrirtækisins.

Í þessu sambandi hefur Samkeppniseftirlitinu verið bent á að skattaframkvæmd skattstjóra á landinu í tengslum við launaviðmið geti verið hindrun fyrir nýsköpunarfyrirtæki. Í ákvæði 2. mgr. 1. tölul. a-liðar 7. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt kemur fram að maður sem vinnur við eigin atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi skuli reikna sér til tekna eigi lægra endurgjald fyrir starfið en hann hefði haft sem laun fyrir það hjá óskyldum eða ótengdum aðila. Þannig er almennt ekki gerður neinn greinarmunur á launaviðmiðum starfsmanna nýsköpunarfyrirtækja og annarra fyrirtækja. Þetta þýðir að starfsmaður hjá nýsköpunarfyrirtæki sem einnig er eigandi þess verður almennt að reikna sér laun eins og starfsmaður hjá rótgrónu fyrirtæki.

Settar hafa verið reglur um reiknað endurgjald, sbr. ákvæði 3. málsl. 1. mgr. 58. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt.¹⁴⁸ Reglur þessar eru til viðmiðunar þegar endurgjald er reiknað. Í þessum reglum eru sett fram mismunandi launaviðmið starfsmanna sem eru t.d. einnig eigendur fyrirtækis. Þessi launaviðmið eru breytileg eftir fjölda starfsmanna hjá fyrirtæki og menntun viðkomandi. Má nefna sem dæmi að verkfræðingi sem stýrir rekstri nýsköpunarfyrirtækis, er eigandi

¹⁴⁸ Reglur þessar eru aðgengilegar á heimasíðu ríkisskattstjóra http://rsk.is/skjal/rsk_0602_2008.pdf



Þess og hefur tvo til tíu starfsmenn í vinnu ber að miða við laun á bilinu 595.000 kr. til 647.000 kr. Í framangreindum reglum kemur fram að skattstjórum sé heimilt að fallast á að reiknað endurgjald sé lægra en sem nemur viðmiðunarfjárhæðum ef rökstuðningur og gögn réttlæti slíka ákvörðun. Samkeppniseftirlitinu hefur verið bent á að slíkar undanþágur geti verið erfitt að fá.

Að mati Samkeppniseftirlitsins getur slík skattaframkvæmd um launaviðmið starfsmanna nýsköpunarfyrirtækja gert það að verkum að fjármögnun nýsköpunarfyrirtækja sé erfiðari en ella. Það er staðreynd að helsta vandamál nýsköpunarfyrirtækja er fjármögnun. Telur eftirlitið af þeim sökum að framangreind skattaframkvæmd sé til þess fallin að skapa hindranir fyrir nýsköpunarfyrirtæki.

Samkeppniseftirlitið bendir á að lausn á þessu vandamáli geti falist í undantekningum fyrir nýsköpunarfyrirtæki. Ef tekið væri upp framangreint skattaívilnana- og endurgreiðslukerfi í Noregi þá væri hægt að notast við vottun þá sem skilyrt er í því kerfi. Um leið og fyrirtæki fengju slíka vottun þá fengju þau sjálfkrafa undantekningu frá launaviðmiðum í ákveðinn tíma.

5.3 Fjárfestingar einstaklinga

Þar sem fjármögnun er ein helsta hindrun nýsköpunarfyrirtækja er mikilvægt að hvatar til að fjárfesta í nýsköpunarfyrirtækjum séu til staðar. Slíkt er hægt að gera t.d. með skattaívilnunum. Í þessu sambandi hefur Samkeppniseftirlitinu verið bent á að reglur varðandi skattafrádrátt einstaklinga og félaga eru mismunandi varðandi fjárfestingar í fyrirtækjum. Samkvæmt 5. tölul. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt er fyrirtækjum heimilt í atvinnustarfsemi sinni að draga frá tekjum sínum sannanlega tapað hlutfé í félögum sem orðið hafa gjaldþrota. Ef nýsköpunarfyrirtæki fer í þrot og eignahaldsfélög hafa fjárfest í því geta félög afskrifað fjárfestinguna og þar með dregið hana frá skattstofni sínum. Slíkt afskrift gerir það að verkum að viðkomandi fyrirtæki greiða minni skatt. Einstaklingum er þetta ekki heimilt. Þannig er fjárfesting einstaklings í nýsköpunarfyrirtæki sem verður gjaldþrota honum glatað fé. Einstaklingar hafa því lítinn hvata til að fjárfesta í nýsköpunarfyrirtækjum. Til að fá þennan frádrátt þarf einstaklingur því að stofna félag um hlutinn með tilheyrandi kostnaði.

Til þess að ýta undir fjárfestingu í nýsköpunarfyrirtækjum er mögulegt að gera einstaklingum það fýsilegra en nú er að fjárfesta í slíkum fyrirtækjum. Það mætti gera með því að veita einstaklingum skattaafslátt af tekjuskattstofni ef viðkomandi hefur fjárfest í vottuðu nýsköpunarfyrirtæki. Vottuð nýsköpunarfyrirtæki þyrftu þá að skrá sig á opinberan lista sem almenningur hefði greiðan aðgang að. Á þessum lista væru þau fyrirtæki sem skattaafsláttur væri byggður á ef keypt væru hlutabréf í þeim. Þetta gæti gert það að verkum að nýsköpunarfyrirtæki ættu greiðari aðgang að fjármagni.



5.4 Skattlagning kaupréttarsamninga

Stærsti hluti kostnaðar nýsköpunarfyrirtækja er starfsmannakostnaður. Að mörgu leyti skýrist það af því að sérfræðingar vinna við rannsóknir og þróun og eru slíkir starfsmenn oft með tiltölulega há laun. Einnig getur verið erfitt að halda slíkum starfsmönnum hjá fyrirtækjunum enda góðir og vel menntaðir starfsmenn eftirsóttir starfskraftar. Mikilvægt er fyrir nýsköpunarfyrirtæki að uppbygging þekkingar starfsmanna þeirra sé stöðug og er því óheppilegt fyrir slík fyrirtæki að vera með mikla starfsmannaveltu.

Í þessu sambandi hefur Samkeppniseftirlitinu verið bent á að kaupréttarsamningar starfsmanna geti verið aðferð til þess að laða að hæfa starfsmenn og halda þeim í nýsköpunarfyrirtækinu til lengri tíma. Stofnuninni hefur þó einnig verið bent á vandamál þessu tengd. Almennt þarf að greiða af kaupréttarsamningum tekjuskatt en ekki fjármagnstekjuskatt. Meginreglan er samkvæmt ákvæði 9. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt að mismunur á annars vegar kaupverði samkvæmt kaupréttarsamningi og hins vegar gangverði hlutabréfa þegar kaupréttur er nýttur er skattlagður sem tekjur einstaklings. Viðkomandi skattgreiðsla er því staðgreiðsluskyld og kemur til skattlagningar þegar kaupréttur er nýttur.¹⁴⁹ Í því felst einnig það vandamál að viðkomandi starfsmaður þarf að greiða tekjuskatt af mismuninum þegar hann kaupir hlutabréfin.

Þessar reglur draga úr hvata fyrir starfsmenn að gera kaupréttarsamninga við nýsköpunarfyrirtæki þar sem þeir þurfa annars vegar að greiða tekjuskatt af ágóða sínum af slíkum kauprétti en ekki fjármagnstekjuskatt og hins vegar að greiða tekjuskattinn af mismuninum þegar þeir nýta kaupréttinn (þegar þeir kaupa hlutabréfin). Þannig virkar þessi leið ekki fyrir nýsköpunarfyrirtæki til þess að laða til sín hæfa og vel menntaða sérfræðinga. Þá virkar þessi leið ekki til þess að halda í hæfa starfsmenn sem hafa unnið um nokkurt skeið í nýsköpunarfyrirtæki og eru mikilvægir fyrir framtíð þess.

Að mati Samkeppniseftirlitsins dregur þetta úr líkum á því að nýsköpunarfyrirtæki laði til sín hæft og vel menntað starfsfólk. Einnig dregur þetta úr því að nýsköpunarfyrirtækið haldi sínum hæfustu starfsmönnum.

Hugsanleg einföld leið til að auka líkur á því að nýsköpunarfyrirtæki geti laðað að og haldið hæfum starfskröftum er að heimila að kaupréttarsamningar nýsköpunarfyrirtækja við einstaka starfsmenn séu taldir til fjármagnstekna og þeir skattlagðir sem slíkar tekjur. Einnig ætti í leiðinni að miða tímupunkt á viðkomandi skattgreiðslu við sölu á hlutabréfunum en ekki við nýtingu kaupréttarins. Ef tekið væri upp framangreint skattaívilnana- og endurgreiðslukerfi þá væri hægt að notast við vottun þá sem skilyrt er í því kerfi.

¹⁴⁹ Í ákvæði 10. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt er undantekning frá þessari meginreglu. Í því ákvæði kemur fram að kaupréttarsamningar séu skattlagðir sem fjármagnstekjuskattur ef þeir ná til allra starfsmanna í fyrirtækinu, starfsmaður hafi verið í föstu starfi hjá fyrirtækinu, að minnsta kosti 12 mánuðir liða frá því að samningur um kauprétt sé gerður þangað til hann er nýttur, kaupverð sé eigi lægra en vegið meðalverð í viðskiptum með hlutabréf félags tíu heila viðskiptadaga fyrir samningsdag eða gangverð þeirra, starfsmaður eigi hlutina í tvö ár eftir að kaupréttur er nýttur, samningur sé ekki framsejlanlegur, hámarkskaup hvers starfsmanns séu 600.000 kr. á ári og að tilkynnt hafi verið um slíka kaupréttarsamninga til ríkisskattstjóra fyrirfram.



Þannig væri slíkum fyrirtækjum heimilt að gera kaupréttarsamninga við starfsmenn sína og þeir þyrftu þá að borga einungis fjármagnstekjuskatt af þeim við sölu á viðkomandi hlutabréfum.

Samkeppniseftirlitið tekur ekki afstöðu til þessarar leiðar og hugsanlegt er að þetta kunní að hafa í för með sér óheppilega mismunun gagnvart starfsmönnum. Þá hefur í opinberri umræðu nýverið komið fram gagnrýni á kaupréttarsamninga. Eftir sem áður er að mati eftirlitsins rétt að þessi hugmynd sé könnuð frekar.

6. „Viðskiptaenglar“

Víða erlendis hafa svokallaðir viðskiptaenglar (e. business angels), sem eru fjárfestar sem sérhæfa sig í að fjárfesta í nýsköpunarfyrirtækjum, verið stór þáttur í fjármögnum þeirra. Kostir þess að fá viðskiptaengil sem fjárfesti í fyrirtæki er ekki einungis fjármagnið sem hann leggur fram heldur er fylgifiskur þess að hann kemur með reynslu og þekkingu á viðskiptum sem geta skipt sköpum á fyrstu stigum nýsköpunarfyrirtækis. Telja má eðlilegt að slíkir einstaklingar séu almennt betur búnir til þess að veita ráðgjöf til fyrirtækis heldur en opinberir aðilar. Í Skotlandi er t.a.m. opinber sjóður sem starfar einungis á þeim grundvelli að fjárfesta með öðrum fjárfestum.¹⁵⁰ Þar með er starfsemi sjóðsins hvati fyrir viðskiptaengla til að fjárfesta í nýsköpunarfyrirtækjum því þeir fá meira fjármagn inn í fyrirtækin (með mótframlagi sjóðsins) sem gerir fyrirtækin um leið lífvænlegri. Í Danmörku hefur þessi leið einnig verið farin að hluta til.¹⁵¹

Að mati Samkeppniseftirlitsins getur opinber sjóður sem einungis starfar með viðskiptaenglum verið til mikilla bóta fyrir fjármögnun nýsköpunarfyrirtækja. Einnig getur þetta hjálpað slíkum fyrirtækjum verulega varðandi viðskiptalega hlið verkefna þar sem viðskiptaenglar koma oftast með reynslu og þekkingu á markaðssetningu og stjórnun. Með þessari leið er verið að slá tvær flugur í einu höggi. Annars vegar fæst fjármögnun fyrir nýsköpunarfyrirtæki og hins vegar eflist viðskiptaleg þekking viðkomandi nýsköpunarfyrirtækja.

7. Tillögur og hugmyndir Samkeppniseftirlitsins

Með hliðsjón af framangreindu og í því skyni að efla frumkvöðlastarfsemi og stuðla að því að nýsköpunarfyrirtæki komist inn á markaðinn og geti þrífist þar og þar með aukið samkeppni leggur Samkeppniseftirlitið til að eftirfarandi hugmyndir verði kannaðar:

- Opinberir aðilar beiti útboðum í því skyni að efla nýsköpun og frumkvöðlastarfsemi.
- Opinberir aðilar framkvæmi samkeppnismat í því skyni að stuðla að opnun markaða og nýsköpun.
- Tekið verið til athugunar áhrif núgildandi löggjafar um hugverkarétt á nýsköpun og samkeppni

¹⁵⁰ Sjá hér umfjöllun á vefsíðunni <http://www.scottish-enterprise.com/invest-scottish-co-investment-fund.htm>

¹⁵¹ Sjá hér <http://www.vf.dk/>



- Skoðaðir verði möguleikar á útgáfu smáeinkaleyfa og hvort styrkja ætti það kerfi sem fyrir er til verndar hönnun.
- Kannað verði hvort þörf sé á lagabreytingum á sviði hugverkaréttar, meðal annars með það að markmiði að einfalda ferla og gera það eftirsóknarvert að tryggja rétt sinn til hugverka.
- Sett verði í lög skattaívilnana- og endurgreiðslukerfi fyrir nýsköpunarfyrirtæki eftir fyrirmynd í norskum lögum.
- Settar verði undantekningar í skattaeglur frá launaviðmiðum vottaðra nýsköpunarfyrirtækja þegar um er ræða starfsmenn sem einnig eru eigendur fyrirtækjanna.
- Sett verði í lög að einstaklingar njóti skattaafsláttar vegna hlutabréfakaupa í vottuðum nýsköpunarfyrirtækjum.
- Til greina kemur að skattlagning gagnvart starfsmönnum taki að hluta til mið af skattlagningu fjármagnstekna fremur en launatekna.
- Stofnaður verði opinber sjóður sem fjárfesti einungis með viðskiptaenglum.
- Lagt er til að kannaðir verði möguleikar á því að veita frekari styrki til frumkvöðlastarfsemi og nýsköpunar innan þess ramma sem ríkisstyrkjareglur EES-samningsins heimila.