

Fjárhagslegur aðskilnaður hjá Slysavarnarfélaginu Landsbjörgu

I.	Samantekt	2
II.	Upphafleg ákvörðun um fjárhagslegan aðskilnað hjá Landsbjörgu og fyrri eftirfylgni	2
1.	Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 55/2007	2
2.	Fyrri athuganir Samkeppniseftirlitsins vegna ákvörðunar nr. 55/2007.....	3
2.1.	Athugun Samkeppniseftirlitsins árið 2012	3
2.2.	Athugun Samkeppniseftirlitsins árin 2013-2014.....	4
III.	Erindi árið 2019 og meðferð þeirra	4
3.	Erindi kvartanda frá 26. ágúst 2019	4
4.	Bréf Samkeppniseftirlitsins til kvartanda frá 17. október 2019	5
5.	Bréf kvartanda til Samkeppniseftirlitsins frá 28. október 2019	6
6.	Bréf Landsbjargar til Samkeppniseftirlitsins frá 24. febrúar 2020.....	6
7.	Bréf kvartanda til Samkeppniseftirlitsins frá 31. ágúst 2020.....	7
8.	Bréf Landsbjargar til Samkeppniseftirlitsins frá 23. mars 2021.....	10
9.	Frekari gagnaöflun í málinu.....	10
IV.	Niðurstaða	11
10.	Um fjárhagslega aðgreiningu hjá Landsbjörgu	12
10.1.	Sjálfstæðar samkeppniseiningar og reikningsskil þeirra (tl. 1 og 2)	12
10.1.1.	Sjálfstætt reikningshald samkeppniseininga	12
10.1.2.	Um hvort uppgjör vegna samkeppniseininga eigi að vera birt opinberlega	14
10.1.2.1.	Sjónarmið kvartanda	14
10.1.2.2.	Sjónarmið Landsbjargar.....	15
10.1.2.3.	Mat Samkeppniseftirlitsins	16
10.1.3.	Um opinbert uppgjör samkeppniseininga Landsbjargar	17
10.1.4.	Um stofnefnahagsreikning	18
10.2.	Innbyrðis viðskipti innan Landsbjargar (tl. 3 og 4).....	19
10.2.1.	Sjónarmið kvartanda	19
10.2.2.	Sjónarmið Landsbjargar.....	19
10.2.3.	Mat Samkeppniseftirlitsins	20
11.	Niðurstaða – tilmæli Samkeppniseftirlitsins	22
V.	Ákvörðunarorð	23



I. Samantekt

1. Í ákvörðun þessari er gerð grein fyrir mati Samkeppniseftirlitsins á því hvernig Slysavarnarfélagið Landsbjörg (hér eftir Landsbjörg) hefur fylgt fyrirmælum um fjárhagslegan aðskilnað annars vegar vegna starfsemi þar sem félagið nýtur opinberra fjárframlaga eða styrkja af almannafé og hins vegar starfsemi sem rekin er í samkeppni við aðra aðila. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 55/2007, *Krafa um fjárhagslegan aðskilnað hjá Slysavarnarfélaginu Landsbjörgu*, var mælt fyrir um hinn fjárhagslega aðskilnað. Af gefnu tilefni hefur Samkeppniseftirlitið nokkrum sinnum tekið framkvæmd fyrirmælanna til skoðunar, þ.e. vegna erinda keppinauta árið 2012, 2013, og tveggja erinda árið 2019 annars vegar í ágúst og hins vegar í október það ár.
2. Athuganir á grundvelli erinda 2012 og 2013 gáfu ekki tilefni til athugasemda í garð Landsbjargar, eins og rakið er hér á eftir. Í erindum frá árinu 2019 var bæði dregið í efa að fullnægjandi fjárhagslegur aðskilnaður væri til staðar, en einnig að kröfum um upplýsingagjöf um aðskilnaðinn væri ekki fylgt. Í ákvörðun þessari er gerð grein fyrir athugunum Samkeppniseftirlitsins vegna þessa.
3. Samandregið er það mat Samkeppniseftirlitsins að Landsbjörg hafi fylgt fyrirmælum ákvörðunar nr. 55/2007 um fjárhagslegan aðskilnað með fullnægjandi hætti. Hins vegar er það mat eftirlitsins að standa mætti betur að upplýsingagjöf um aðskilnaðinn, þótt ekki séu forsendur til að komast að þeirri niðurstöðu að fyrirmæli ákvörðunar nr. 55/2007 hafi verið brotin. Vegna þessa mælist Samkeppniseftirlitið til þess við Landsbjörgu að birta opinberlega á heimasíðu sinni greinargóðar upplýsingar um aðskilnaðinn og hvernig samkeppniseiningar félagsins taki þátt í sameiginlegum kostnaði og hvernig armslengdarsjónarmið séu tryggð.
4. Á þessu stigi telur Samkeppniseftirlitið ekki forsendur til að aðhafast frekar vegna fjárhagslegs aðskilnaðar í starfsemi Landsbjargar. Verði hins vegar ekki farið að tilmælum Samkeppniseftirlitsins um bættu upplýsingagjöf kann að koma til þess að ákvörðunarorð ákvörðunar nr. 55/2007 verði tekin til endurskoðunar.

II. Upphafleg ákvörðun um fjárhagslegan aðskilnað hjá Landsbjörgu og fyrri eftirfylgni

1. Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 55/2007

5. Mál það sem leiddi til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 55/2007, *Krafa um fjárhagslegan aðskilnað hjá Slysavarnarfélaginu Landsbjörgu* (hér eftir ákvörðun nr. 55/2007) var tilkomið vegna kvörtunar yfir sölu Landsbjargar á sjúkra- og öryggisvörum. Var kvartað yfir því að Landsbjörg væri að miklu leyti rekin fyrir opinbert fé, þ.e. fengi beina styrki frá ríkinu en seldi m.a. sjúkra- og öryggisvörur á almennum markaði og keppti á því sviði við einkaaðila.
6. Samkeppniseftirlitið tók málið til skoðunar og í ákvörðuninni kemur m.a. fram að Landsbjörg í samstarfi við fyrirtækið Fótaferðir ehf., sem bauð upp á sjúkrakassa og -púða fyrir fyrirtæki, stofnanir og almenning auk þess að annast viðhald og endurnýjunarþjónustu á innihaldinu. Þá seldi Landsbjörg einnig flugelda og jólatré í samkeppni við aðra aðila. Af þessu þótti ljóst að hluti af rekstri Landsbjargar væri í frjálsri samkeppni í skilningi samkeppnislaga. Þá þótti ljóst af ársreikningi Landsbjargar fyrir árið 2005 að ekki væri unnt að sjá að umsýsla vegna sölu og þjónustu á sjúkrakössum, né að umsýsla vegna flugeldasölu og sölu jólatrjáa uppfyllti skilyrði fjárhagslegs aðskilnaðar. Skilyrði 14. gr. samkeppnislaga fyrir því að beita fjárhagslegum



aðskilnaði á milli samkeppnisrekstrar Landsbjargar annars vegar og þess hluta félagsins sem nyti opinberrar verndar hins vegar voru því talin vera uppfyllt.

7. Með hliðsjón af þessu var ákvörðun nr. 55/2007 tekin sem fól í sér eftirfarandi ákvörðunarorð:

„Á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 mælir Samkeppniseftirlitið fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar á milli þess hluta starfsemi Slysavarnafélagsins Landsbjargar sem rekinn er í samkeppni við aðra aðila og hins vegar þess hluta sem ekki er rekinn í samkeppni við aðra aðila og nýtur opinberra fjárframlaga eða styrkja af almannafé.

Skal fjárhagslegur aðskilnaður Slysavarnafélagsins Landsbjargar framkvæmdur með eftirfarandi hætti fyrir 31. desember 2007:

1. Stofnuð verði sérstök eining um samkeppnisrekstur Slysavarnafélagsins Landsbjargar. Reikningshald hennar skal vera sjálfstætt. Reikningsskil skulu gerð í samræmi við meginreglur laga um ársreikninga og skulu þau liggja fyrir opinberlega með sambærilegum hætti og almennt gerist.
2. Gera skal sérstakan stofnefnahagsreikning vegna þeirra eigna sem samkeppniseiningunni verða lagðar til, ef einhverjar verða. Skulu eignir metnar á markaðsverði ef þess er kostur en annars á endurkaupsverði að frádregnum hæfilegum afskriftum.
3. Öll viðskipti milli samkeppniseiningarinnar og annarrar starfsemi Slysavarnafélagsins Landsbjargar skulu verðlögð á markaðsverði eins og um viðskipti milli óskyldra aðila væri að ræða. Ef markaðsverð liggur ekki fyrir skal miðað við kostnaðarverð að viðbættri hæfilegri álagningu.
4. Samkeppniseiningin greiði fyrir þá aðstöðu sem hún nýtir sameiginlega með annarri starfsemi Slysavarnafélagsins Landsbjargar, þ.m.t. yfirstjórn, húsnæði og vinnu, eins og um viðskipti milli óskyldra aðila væri að ræða.“

2. Fyrri athuganir Samkeppniseftirlitsins vegna ákvörðunar nr. 55/2007

8. Eftir að ákvörðun nr. 55/2007 var tekin hefur Samkeppniseftirlitið í tveimur eldri málum haft til skoðunar hvort Landsbjörg hafi farið eftir þeim skilyrðum sem sett voru með ákvörðuninni.

2.1. Athugun Samkeppniseftirlitsins árið 2012

9. Þann 20. ágúst 2012 barst Samkeppniseftirlitinu ábending þar sem óskað var upplýsinga um eftirfylgni eftirlitsins vegna ákvörðunar nr. 55/2007. Var málið tekið til skoðunar og með bréfi Samkeppniseftirlitsins þann 8. október 2012 var óskað eftir að Landsbjörg upplýsti með nákvæmum hætti hvernig staðið hefði verið að fjárhaglegum aðskilnaði hjá félaginu. Þess var enn fremur óskað að upplýsingarnar yrðu studdar viðeigandi gögnum, s.s. ársreikningum sem sýndu fram á aðskilnaðinn, og staðfestar væru af löggiltum endurskoðanda.

10. Þann 19. október 2012 bárust umbeðin gögn og skýringar frá Landsbjörgu. Kom fram að strax í kjölfar ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins hefði verið hafist handa við að verða við kröfu um fjárhagslegan aðskilnað þeirrar starfsemi sem varðaði sölu á sjúkravörum. Í nóvember 2007 hafi verið gerður samningur við fyrirtækið Sjúkrakassabjónustuna ehf. sem keypt hefði birgðir Landsbjargar af sjúkravörum og yfirtekið þar með alfarið þann hluta af rekstri félagsins.



Samhliða hefði samningi við Fótaferðir sem hefðu selt sjúkrakassa og þjónustað viðskiptavinum í umboði Landsbjargar verið sagt upp.

11. Með hliðsjón af þessu og eftir skoðun á þeim gögnum og upplýsingum sem Landsbjörg afhenti var það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að aðhafast ekki frekar í málinu. Var málinu lokið með bréfi til Landsbjargar þann 20. desember 2012. Tekið var þó fram í bréfinu að þessi ákvörðun kynni að breytast ef frekari upplýsingar eða ábendingar bærust um að Landsbjörg væri ekki að starfa í samræmi við ákvörðun nr. 55/2007.

2.2. Athugun Samkeppniseftirlitsins árin 2013-2014

12. Samkeppniseftirlitinu barst aftur erindi þann 10. október 2013 þar sem enn var kvartað yfir starfsemi Landsbjargar við sölu á sjúkra- og öryggisvörum.
13. Með bréfum eftirlitsins þann 11. desember 2013 og 27. janúar 2014 var sjónarmiða og gagna aflað til að meta hvort Landsbjörg hefði farið að skilyrðum í ákvörðun nr. 55/2007. Bárust umbeðin sjónarmið og gögn með bréfi Landsbjargar þann 20. febrúar 2014 auk þess sem Samkeppniseftirlitið átti í framhaldi fundi með forsvarsmönnum félagsins vegna málsins. Þá bárust frekari gögn með bréfi félagsins þann 5. apríl 2014 sem ætlað var að sýna fram á að skilyrði væru uppfyllt um fjárhagslegan aðskilnað.
14. Í svörum Landsbjargar var vísað til þess að félagið hefði ekki undangengin ár annast sölu á sjúkrakössum og öryggisvörum. Vísað var til umræddra samninga við Sjúkrakassabjónustuna og reyndar einnig fyrirtækið MSM ehf. Kom fram að þegar þessi félög hefðu verið úrskurðuð gjaldþrota árið 2013 hefði Landsbjörg keypt lager af sjúkravörum merktum félaginu. Hefði Landsbjörg í kjölfarið ákveðið að félagið myndi sjálfst annast sölu lagersins og þjónustuna.
15. Það var niðurstaða í Samkeppniseftirlitsins í málinu frá 2014 að þau gögn sem Landsbjörg lagði fram bæru með sér að fjárhagslegur aðskilnaður væri á milli þess hluta starfsemi félagsins sem rekinn væri í samkeppni við aðra aðila annars vegar og hins vegar þess hluta sem væri það ekki og nyti opinberra fjárframlaga eða styrkja af almannafé, sbr. ákvörðun eftirlitsins nr. 55/2007. Þannig hefði verið stofnuð sérstök rekstrareining í sér deild í bókhaldi félagsins þar sem allar tekjur og öll gjöld þeirrar einingar væru færðar til bókar. Samkeppniseftirlitið taldi að þau gögn sem afhent voru og varða uppgjör á tekjum og kostnaði vegna sölu Landsbjargar á sjúkrakössum sýndu að sú starfsemi tæki þátt í þeim raunkostnaði sem til félli við að bjóða vöruna til sölu, s.s. launakostnað og sameiginlegan skrifstofu- og stjórnunarkostnað. Í ljósi þessa þótti á þeim tíma ekki tilefni til að aðhafast frekar í málinu.
16. Var kvartanda tilkynnt um þessi málslok með bréfi þann 19. júní 2014 og bárust ekki frekari athugasemdir frá honum vegna þeirra.

III. Erindi árið 2019 og meðferð þeirra

3. Erindi kvartanda frá 26. ágúst 2019

17. Samkeppniseftirlitinu barst erindi með bréfi frá aðila á markaðnum (hér eftir kvartandi) þann 26. ágúst 2019 þar sem gerðar voru athugasemdir við samkeppnisrekstur Slysavarnarfélagsins Landsbjargar. Í bréfinu kemur fram að kvartandi sé félag sem starfi á mörkuðum fyrir m.a. sjúkra- og öryggisvörur. Er vísað til ákvörðunar nr. 55/2007 þar sem mælt hefði verið fyrir um fjárhagslegan aðskilnað á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga annars vegar á milli þess hluta starfsemi Landsbjargar sem rekinn væri í samkeppni við aðra aðila og hins vegar þess hluta sem



væri það ekki og nyti opinberra fjárframlaga eða styrkja af almannafé. Nánar er fjallað í tl. 1-4 í 2. mgr. ákvörðunarorða ákvörðunarinnar um með hvaða hætti umræddur fjárhagslegur aðskilnaður skyldi framkvæmdur en hann tók m.a. til fjárhagslegrar aðgreiningar á milli annars vegar samkeppniseininga Landsbjargar og hins vegar þess hluta sem nyti opinberra styrkja. Nánar verður fjallað um skilyrðin hér á eftir.

18. Í erindinu er vísað til þess að frá því ákvörðunin hafi verið tekin árið 2007 hafi Landsbjörg samið við tvö félög um dreifingu á sjúkra- og öryggisvörum. Annars vegar Fótaferðir ehf. sem úrskurðað hafi verið gjaldþrota árið 2009 og hins vegar Sjúkrakassapjónustuna ehf. sem samið hafi verið við árið 2011 en umrætt félag hafi verið úrskurðað gjaldþrota árið 2013. Um þetta segir enn fremur að kvartandi átti sig ekki á því hvernig Landsbjörg hafi hagað umræddri starfsemi á árunum 2009 til 2011. Að mati kvartanda sé erfitt að annast dreifingu á sjúkra- og öryggisvörum án ríkisstyrkja enda hefðu bæði umrædd félög, sem starfseminni hafi verið úthýst til, af hálfu Landsbjargar, orðið gjaldþrota.
19. Þá segir að kvartanda hafi ástæðu til að ætla að Landsbjörg hafi ekki framfylgt skilyrðum í ákvörðun nr. 55/2007. Í því sambandi er bent á eftirfarandi:
 - Opinber gögn beri ekki með sér að Landsbjörg hafi stofnað sérstakt félag um umræddan samkeppnisrekstur. Eina dótturfélag Landsbjargar sé Íslandsspil sf.
 - Hafi Landsbjörg aðgreint samkeppnisrekstur sinn með sérstakri einingu innan félagsins sé ljóst að félagið hafi ekki sent ársreikningaskrá sérstakan ársreikning vegna þeirrar einingar í samræmi við 1. tl. skilyrða ákvörðunarinnar. Síðasti ársreikningur sem Landsbjörg hafi sent til ársreikningaskrár sé fyrir árið 1999. Þá sé hvorki ársreikningur fyrir Landsbjörgu í heild né samkeppniseiningar félagsins að finna á heimasíðu þess.
 - Kvartandi hafi orðið var við sölumenn Landsbjargar í bifreiðum og fatnaði merktum félaginu og hafi ástæðu til að ætla að þessi búnaður hafi verið fjármagnaður m.a. með styrkjum frá hinu opinbera.
 - Þá séu reikningar sem Landsbjörg gefi út vegna tengds samkeppnisrekstrar óaðgreinanlegir frá öðrum reikningum félagsins. Ljóst sé því að samnýting sé á bókhaldi innan félagsins.
20. Með vísan til framangreinds óskaði kvartandi eftir því að kannað yrði hvort Landsbjörg hefði framfylgt skilyrðum sem fram koma í ákvörðun nr. 55/2007.
21. Í máli þessu hefur kvartandi óskað nafnleyndar og féllst Samkeppniseftirlitið á það í samræmi við 2. mgr. 6. gr. málsmeðferðarreglna eftirlitsins nr. 880/2005.

4. Bréf Samkeppniseftirlitsins til kvartanda frá 17. október 2019

22. Samkeppniseftirlitið sendi bréf til kvartanda þann 17. október 2019. Í bréfinu voru fyrri athuganir eftirlitsins vegna ákvörðunar nr. 55/2007 raktar sem fram fóru árin 2012 annars vegar og 2013-2014 hins vegar en nánar verður gerð grein fyrir þeim hér á eftir. Enn fremur var vísað til heimildar Samkeppniseftirlitsins til forgangsröðunar mála, sbr. 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga og 9. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð eftirlitsins.
23. Í bréfinu kom einnig fram að með ákvörðun nr. 55/2007 hefði ekki verið lagt bann við sölu Landsbjargar á umræddum varningi á samkeppnismarkaði. Ákvörðunin fæli að lágmarki í sér algjöran bókhaldslegan aðskilnað á milli samkeppnisrekstrar og annars rekstrar eins og nánar



væri fjallað um í ákvörðuninni. Hefði Landsbjörg í eldra máli frá 2013-2014 að mati eftirlitsins sýnt fram á að það hefði verið gert og því ekki verið talin ástæða til að aðhafast frekar í því máli. Komist hefði verið að sömu niðurstöðu í eldra máli frá árinu 2012. Þá kom fram það frummat Samkeppniseftirlitsins að ekki væri tilefni til að taka til frekari skoðunar hvort Landsbjörg uppfyllti umrædd skilyrði ákvörðunar eftirlitsins nr. 55/2007, sbr. umrædda 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga og 9. gr. reglna nr. 880/2005.

24. Tekið var þó fram að þetta frummat kynni að breytast ef nánari rökstuðningur kvartanda kæmi fram, s.s. um að umrædd starfsemi Landsbjargar (sala á sjúkra- og öryggisvörum eða öðrum samkeppnisvörum) stæði ekki undir raunkostnaði vegna starfseminnar. Kysi kvartandi að koma að nánari rökstuðningi eða leggja fram frekari gögn því viðvíkjandi var honum gefinn kostur á því. Að öðrum kosti myndi Samkeppniseftirlitið ekki aðhafast frekar í málinu. Tekið var þó fram að eftirlitið myndi eftir atvikum upplýsa Landsbjörgu um að kvörtun hefði borist og brýnt yrði fyrir félaginu að fara yfir verkferla sína að því er varðar starfsemi á mögulegum samkeppnismörkuðum og gæta þess ávallt í rekstri sínum að skilyrðin væru uppfyllt og að starfsmenn á hverjum tíma væru upplýstir um þau.

5. Bréf kvartanda til Samkeppniseftirlitsins frá 28. október 2019

25. Önnur kvörtun og frekari upplýsingar bárust til Samkeppniseftirlitsins frá kvartanda með bréfi þann 28. október 2019. Í bréfinu var óskað eftir að tekið yrði til skoðunar hvort fyrir lægju reikningsskil og ársreikningur „*deildarinnar/einingarinnar*“ með vísan til 1. tl. ákvörðunar nr. 55/2007 þar sem fram kæmi að stofna ætti sérstaka einingu um samkeppnisrekstur Landsbjargar. Reikningshald einingarinnar ætti að vera sjálfstætt og reikningsskil í samræmi við meginreglur laga um ársreikninga og ætti það að liggja fyrir opinberlega með sambærilegum hætti og almennt gerðist.
26. Þá kom fram í bréfinu að meginreglur laga nr. 3/2006 um ársreikninga gerðu ráð fyrir að ársreikningum væri skilað inn til ársreikningaskrár, sbr. einnig 2. gr. reglugerðar nr. 664/2008. Segir að kvartandi hafi haft samband við ársreikningaskrá til að fá umræddan ársreikning en samkvæmt gögnum mætti sjá að Landsbjörg hefði síðast sent inn ársreikning árið 1999.
27. Þá kom fram að kvartandi hefði aflað ársreikninga Landsbjargar beint frá félaginu fyrir árin 2017 og 2018. Þar væri enga aðgreiningu að finna sem lyti að sölu sjúkrakassa. Eini liðurinn í ársreikningnum þar sem sjúkrakassar væru tilgreindir væri „bílaleiga vegna sjúkrakassa“. Hvorki væri að finna rekstrarreikning né efnahagsreikning fyrir sjúkrakassadeildina í ársreikningunum. Hins vegar mætti sjá í viðauka að félagið birti rekstaryfirlit fyrir Slysavarnarskóla sjómanna en kvartandi teldi að einnig þurfti að vera rekstaryfirlit vegna rekstrardeildar sjúkrakassa.
28. Með vísan til þessa óskaði kvartandi eftir að tekið verði til skoðunar hvort ákvörðun nr. 55/2007 fæli í sér skyldu Landsbjargar til að birta ársreikning vegna samkeppniseiningarinnar í ársreikningaskrá. Ef ekki hefði átt að birta ársreikninginn opinberlega óskaði kvartandi eftir upplýsingum um hvar hann gæti nálgast hann.

6. Bréf Landsbjargar til Samkeppniseftirlitsins frá 24. febrúar 2020

29. Þann 5. febrúar 2020 sendi Samkeppniseftirlitið bréf til Landsbjargar þar sem gerð var grein fyrir erindi kvartanda og framangreindum samskiptum eftirlitsins við hann. Kom fram að eftirlitið hefði ákveðið að leita umsagnar Landsbjargar til að meta hvort tilefni væri til nánari rannsóknar



með hliðsjón af 3. mgr. 9. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins. Beðið var um að Landsbjörg myndi greina frá því hvernig félagið uppfyllti skilyrði ákvörðunar nr. 55/2007.

30. Samkeppniseftirlitinu barst svar frá Landsbjörgu þann 24. febrúar 2020 þar sem fram kom að félagið teldi að það uppfyllti skilyrði ákvörðunarinnar. Var því hafnað að ekki væri unnt að selja sjúkrakassa án ríkisstyrkja og því mótmælt að Landsbjörg hefði hindrað samkeppni eða brotið samkeppnislög.
31. Þá kom fram að í bókhaldi Landsbjargar væri sérstök rekstrareining aðskilin sem sneri að sölu sjúkrakassa. Eins og annað reikningshald félagsins væru reikningsskil einingarinnar færð í samræmi við lög um bókhald og settar reikningsskilareglur.
32. Kom einnig fram að í bókhaldi félagsins væri haldið sérstaklega utan um birgðir vegna einingarinnar sem og sölubifreiðar sem eingöngu væru nýttar vegna starfsemi hennar. Að öðru leyti væri fjárstýringu einingarinnar stýrt af fjármáladeild Landsbjargar og fyrir þá þjónustu greiddi einingin þátttöku í sameiginlegum kostnaði.
33. Þá segir að öll viðskipti milli einingarinnar og annarrar starfsemi Landsbjargar væru verðlögð með sama hætti og í viðskipum við þriðju aðila. Þetta ætti jafnt við um sölu einingarinnar til annarra eininga félagsins og öfugt. Allur beinn kostnaður sem tengdist rekstri einingarinnar væri gjaldfærður hjá henni, s.s. laun og launatengd gjöld og sölulaun sölumanna. Þá greiddi einingin fyrir hlutdeild í sameiginlegum kostnaði eins og um viðskipti við óskylda aðila væri að ræða. Einnig greiddi einingin húsaleigu í samræmi við hlutdeild.
34. Um birtingu reikningsskila segir að framsetning ársreikninga Landsbjargar væri í samræmi við lög um ársreikninga. Ekki væri sýndur deildaskiptur rekstrarreikningur félagsins en framsetning og skýringar ársreikningsins væri umfangsmeiri en reglugerð um framsetningu ársreikninga gerði kröfu um. Lesa mætti veltu og kostnaðarverð seldra vara í samkeppnisrekstri út úr rekstrarreikningi en sá rekstur væri aðskilinn í bókhaldi félagsins.
35. Þá segir að í ákvörðun nr. 55/2007 kæmi fram að reikningsskilin skyldu liggja fyrir opinberlega eins og almennt gerðist. Félaginu væri hins vegar ekki skylt að senda ársreikninga sína til ársreikningaskrár Ríkisskattstjóra. Sjúkrakassaeining Landsbjargar væri óveruleg og ekki eðlilegt að gera ríkari kröfur til félagsins að þessu leyti en til annarra félaga á samkeppnismarkaði.
36. Meðfylgjandi bréfi Landsbjargar var ársuppgjör sjúkrakassa fyrir árið 2018.

7. Bréf kvartanda til Samkeppniseftirlitsins frá 31. ágúst 2020

37. Þann 16. júlí 2020 sendi Samkeppniseftirlitið bréf Landsbjargar frá 24. febrúar 2020 til kvartanda og var honum boðið að koma að athugasemdum. Þann 26. ágúst 2020 sendi Samkeppniseftirlitið kvartanda einnig umrædd bréf Landsbjargar úr fyrri athugunum frá 20. febrúar 2014 og 15. apríl 2014 og var kvartanda einnig gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum við þau.
38. Þann 31. ágúst 2020 barst Samkeppniseftirlitinu svar frá kvartanda þar sem fram koma athugasemdir við bréf Landsbjargar frá 24. febrúar 2020. Segir í svarinu að af ákvörðun nr. 55/2007 megi vera ljóst að tryggja hafi átt fjárhagslegan aðskilnað hjá Landsbjörgu í skilningi 14. gr. samkeppnislaga. Í svari kvartanda kemur fram það mat að þetta hefði ekki náðst fram.



39. Í fyrsta lagi var vísað til þess að í niðurlagi ákvörðunarinnar kæmi fram að samkvæmt ársreikningi Landsbjargar frá árinu 2005 mætti ekki sjá að umsýsla vegna m.a. sölu og þjónustu á sjúkrakössum uppfyllti skilyrði um fjárhagslegan aðskilnað. Ársreikningurinn hefði ekki borið það með sér að nokkur kostnaður væri talinn fram m.a. vegna sölu og þjónustu á sjúkrakössum og heldur ekki nein hlutdeild í sameiginlegum kostnaði eða mögulegum öðrum rekstrarkostnaði. Komið hefði fram í ákvörðuninni að eftirlitið teldi brýnt að bæta úr þessu því annars væri samkeppni torvelduð á þeim mörkuðum sem um ræddi. Væri það mat kvartanda að þetta hefði verið grundvöllur ákvörðunarinnar.
40. Þá segir að ef þetta væri borið saman við ársreikning Landsbjargar fyrir 2018 (13 árum eftir að ákvörðunin hefði verið tekin) væri ljóst að hlutdeild sölu og þjónustu sjúkrakassa kæmi heldur ekki fram í sameiginlegum rekstrarkostnaði. Í ársreikningum kæmi heldur ekki fram upplýsingar um tekjur eða veltutölur sem tengdust sölu og þjónustu sjúkrakassa.
41. Sérstaklega er mótmælt því sem Landsbjörg haldi fram að lesa megi veltu og kostnaðarverð seldra vara í samkeppnisrekstri úr rekstrarreikningi. Var í þessu sambandi vísað til ársreikninga Landsbjargar fyrir árin 2017 og 2018 og tekið fram að hvergi væri að sjá að þetta væri tilgreint. Segir að einu upplýsingarnar sem mætti rekja til sölu og þjónustu á sjúkrakössum í ársreikningum Landsbjargar væru í sundurliðun á kostnaði vegna starfsmanna, stjórnar og nefnda í báðum ársreikningunum (bls. 12). Þar væri tilgreindur kostnaður af bílaleigu vegna sjúkrakassa. Frekari upplýsingar virtust ekki koma fram. Með vísan til þessa mætti sjá að ársreikningar Landsbjargar hefðu tekið litlum sem engum breytingum frá 2005 þar sem enn væri ekki sérgreindur kostnaður vegna samkeppnisrekstrar nema að örlitlu leyti og engan vegin tæmandi. Því væri ljóst að ekki hefði tekist að bæta úr því sem stefnt hefði verið að með ákvörðun nr. 55/2007.
42. Þá segir að það sé mat kvartanda að Landsbjörg túlki sumt af því sem fram komi í ákvörðunarorðum ákvörðunar nr. 55/2007 of þröngt, sem raski samkeppni. Í fyrsta lagi feli ákvörðunin það í sér að stofna ætti sérstaka einingu um samkeppnisrekstur Landsbjargar. Það virðist hafa verið gert en eðlilegra hefði að mati kvartanda verið að stofna sérstakt dótturfélag. Í öðru lagi ætti reikningshald einingarinnar að vera sjálfstætt sem virtist einnig hafa verið gert miðað við svar Landsbjargar. Í þriðja lagi gerði ákvörðunin ráð fyrir að reikningsskil skyldu gerð í samræmi við meginreglur laga um ársreikninga og ættu þau að liggja fyrir opinberlega með sambærilegum hætti og almennt gerðist. Þessu teldi kvartandi að hefði ekki verið fullnægt af hálfu Landsbjargar.
43. Þannig væri það skilningur kvartanda að með ákvörðunarorðunum væri átt við að reikningsskil samkeppniseiningarinnar ættu að vera í samræmi við meginreglur laga um ársreikninga.
44. Þá er m.a. vísað til þess að meginregla laga um ársreikninga kveði á um að öll félög skv. 1. gr. laganna ættu að senda ársreikningaskrá ársreikning sinn, sbr. 109. gr. Frá þessu ákvæði væru undanþágur og því ekki mótmælt að Landsbjörg uppfyllti slíka undanþágu. Að mati kvartanda ættu þó reikningsskil samkeppniseiningarinnar að vera í samræmi við meginreglur laganna, þ.e. að skila ætti inn upplýsingum til ársreikningaskrár vegna þeirra.
45. Þá tækju reikningsskil samkvæmt lögum um ársreikninga breytingum eftir umfangi rekstrar einingarinnar en minnstu einingunni, þ.e. svonefndu „örfélagi“, sbr. a-lið 11. tl. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 3/2006 væri heimilt að skila inn efnahagsyfirliti og rekstraryfirliti byggt á skattframtali í stað hefðbundins ársreiknings. Nánar væri fjallað um efnisskilyrði þessara gagna í reglugerð nr. 974/2016 um framsetningu og innihald ársreikninga örfélaga byggt á skattframtölum. Þar kæmi m.a. fram í 2. gr. að efnahagsyfirlit skyldi a.m.k. fela í sér fastafjármuni, veltufjármuni, eigið fé,



langtímaskuldir og skammtímaskuldir auk frekari sundurliðun á framangreindum þáttum. Þá ætti skv. 3. gr. reglugerðarinnar að sundurliða í rekstraryfirliti rekstrartekjur, rekstrargjöld, afkomu fyrir afskriftir, fjármunatekjur og fjármagnsgjöld, afskriftir, afkomu fyrir fjármunatekjur og fjármagnsgjöld, fjármunatekjur og fjármagnsgjöld, vaxtatekjur og verðbætur, vaxtagjöld og verðbætur, gengismun peningalegra eigna og skulda, aðrar tekjur/gjöld, fjármunatekjur og fjármagnsgjöld samtals, afkomu fyrir áhrif dóttur- og hlutdeildarféлага, hlutdeild í afkomu dóttur- og hlutdeildarféлага, afkomu fyrir tekjuskatt, tekjuskatt ársins og hagnaður/tap ársins auk nánari sundurliðunar á framangreindum þáttum.

46. Þá segir að framangreind upptalning væri einungis hluti af þeim helstu fjárhagsupplýsingum sem örfélag þurfi að skila inn skv. reglugerðinni. Um væri að ræða lágmarksupplýsingar sem almenn fyrirtæki á sama samkeppnismarkaði þyrftu að skila inn. Öll félög þyrftu ennfremur að þola það að þessar upplýsingar væru opinberar og aðgengilegar hjá Ríkisskattstjóra, sbr. 4. mgr. 109. gr. laganna.
47. Fram kemur það mat kvartanda að Landsbjörg taki ekki tillit til þessa þar sem félagið sé ekki skuldbundið til að senda ársreikning sinn til ársreikningaskrár. Þetta telji kvartandi samkeppnishamlandi og ekki í samræmi við ákvörðunarorð ákvörðunar nr. 55/2007. Kvartandi fái ekki skilið skilyrðin öðruvísi en svo að Landsbjörgu væri skylt að senda inn til ársreikningaskrár, a.m.k. efnahagsyfirlit og rekstraryfirlit (eða ársreikning eftir umfangi) vegna samkeppnisrekstrarins. Með skilyrðunum hefði því verið lögð sú skylda á Landsbjörgu umfram það sem almenn ákvæði laga nr. 3/2006 bæru með sér að senda ársreikningaskrá umrædd gögn. Hefði þetta verið gert til að jafna samkeppnisstöðu aðila.
48. Að mati kvartanda skekkti það samkeppnisstöðu þegar Landsbjörg gæti nálgast framangreindar upplýsingar um rekstur og afkomu kvartanda en ekki öfugt. Keppinautar á samkeppnismarkaði ættu rétt á að fá þessar upplýsingar um aðra aðila á sama markaði og það sama ætti að gilda um Landsbjörgu hvað varði þær einingar félagsins sem starfi á samkeppnismarkaði. Þetta sé undirliggjandi ástæða þess að í skilyrðunum væri gert ráð því að gögnin ættu að liggja fyrir opinberlega.
49. Þá myndi ekki duga til að efnahagsyfirlit og rekstraryfirlit vegna einingarinnar væru aðgengileg hjá Landsbjörgu þegar óskað væri eftir því. Ekki væri um „opinberar upplýsingar“ að ræða þegar fara þyrfti til málsaðila þegar eftir þeim væri leitað. Þá gæti kvartandi ekki fylgst með hverjir óskuðu eftir aðgangi að upplýsingum um hans rekstur hjá ársreikningaskrá. Að mati kvartanda ættu allir að sitja við sama borð í þessum efnum.
50. Að öllu þessu virtu væri það afstaða kvartanda að allt frá árinu 2007 hefði sú skylda hvílt á Landsbjörgu að senda inn til ársreikningaskrár reikningsskil vegna samkeppniseininga. Kvartandi færi þess því á leit við Samkeppniseftirlitið að Landsbjörgu yrði ennfremur gert að skila inn umræddum reikningsskilum vegna sl. sjö ára a.m.k.
51. Loks var í bréfi kvartanda ítrekuð sú ósk að Samkeppniseftirlitið kannaði sjálfstætt hvort einingin vegna sjúkrakassa hjá Landsbjörgu væri rekin í samræmi við ákvörðun nr. 55/2007 og hvort hún væri á engan hátt fjármögnuð af annarri starfsemi Landsbjargar. Af athugasemdum Landsbjargar að dæma greiddi einingin þátttöku í sameignlegum kostnaði án álagningar. Kvartandi teldi að þetta stangaðist á við 3. tl. ákvörðunarinnar. Samkvæmt henni ættu öll viðskipti milli samkeppniseiningarinnar og annarrar starfsemi Landsbjargar að vera verðlögð á markaðsverði eins og um viðskipti milli óskyldra aðila væri að ræða. Ef markaðsverð lægi ekki fyrir ætti að miða við kostnaðarverð að viðbætti hæfilegri álagningu. Af svörum Landsbjargar um þetta virtist að einungis væri gert ráð fyrir að einingin greiddi sérstaka hlutdeild í



sameiginlegum kostnað en ekki minnst á álagningu. Þá væri engin umfjöllun um hve há sú hlutdeild væri eða hvort hlutdeildin væri í samræmi við veltu einingarinnar.

8. Bréf Landsbjargar til Samkeppniseftirlitsins frá 23. mars 2021

52. Samkeppniseftirlitið þurfti að fresta meðferð málsins í nokkra mánuði vegna anna við önnur mál.
53. Þann 8. mars 2021 sendi eftirlitið bréf kvartanda til Landsbjargar og óskað var eftir umsögn félagsins. Þá óskaði eftirlitið í bréfinu eftir frekari skýringum og upplýsingum frá Landsbjörgu vegna málsins. Nánar verður greint frá þessum skýringum eftir því sem tilefni er til í niðurstöðukafla hér á eftir.
54. Umsögn LEX lögmannsstofu f.h. Landsbjargar barst Samkeppniseftirlitinu þann 23. mars 2021. Í umsögninni eru ítrekuð sjónarmið um að ársreikningar Landsbjargar væru að öllu leyti í samræmi við lög um ársreikninga nr. 3/2006 og skilyrði ákvörðunar nr. 55/2007. Segir að reikningsskil eigi að liggja fyrir opinberlega eins og almennt gerðist, sbr. 1. tl. ákvörðunarinnar. Þá var vísað til 109. gr. laga um ársreikninga þar sem fram kæmi sú meginregla að öll félög skyldu senda ársreikning sinn til ársreikningaskrár. Frá þessari meginreglu væru hins vegar sérstakar undanþágur og óumdeilt væri í málinu að Landsbjörg félli undir slíka undanþágu og væri þar af leiðandi ekki skylt að senda ársreikninga sína til ársreikningaskrár.
55. Þá segir að reikningsskil væru í samræmi við lög um ársreikninga og reglugerð nr. 696/2019 um framsetningu og innihald ársreikninga og samstæðureikninga. Einnig segir að tilvísanir kvartanda í reglugerð nr. 974/2016 um framsetningu og innihald ársreikninga örfélaga byggt á skattframtölum ætti ekki við um ársreikning Landsbjargar enda félagið ekki skilgreint sem örfélag. Í 56. gr. laga um ársreikninga komi fram að félög að vissri stærðargráðu skuli upplýsa um skiptingu rekstrartekna eftir starfspáttum og markaðssvæðum ef þessir þættir og svæði hefðu veruleg áhrif í rekstri félaganna. Sjúkrakassaeining Landsbjargar væri óveruleg þegar kæmi að reikningsskilum félagsins. Það væri afstaða Landsbjargar að ekki væri eðlilegt að gera ríkari kröfur til félagsins en annarra aðila á samkeppnismarkaði hvað þetta varðaði. Ekki væri sýndur deildaskiptur rekstrarreikningur Landsbjargar en framsetning og skýringar ársreikningsins væri í samræmi við lög um ársreikninga eins og fram kæmi í áritun endurskoðenda. Lesa mætti veltu og kostnaðarverð seldra vara í samkeppnisrekstri út úr rekstrarreikningi en sá rekstur væri aðskilinn í bókhaldi félagsins.
56. Með hliðsjón af þessu væri málatilbúnaði sem fram hefði komið í bréfi kvartanda frá 31. ágúst 2020 hafnað sem röngum.
57. Hvað varðar frekari skýringar og upplýsingar sem óskað var eftir frá Landsbjörgu verður nánar greint frá þeim eftir því sem tilefni er í niðurstöðukafla hér á eftir.

9. Frekari gagnaöflun í málinu

58. Auk framangreindra umsagna málsaðila hefur Samkeppniseftirlitið aflað frekari skýringa og upplýsinga aðallega frá Landsbjörgu.
59. Þannig var þann 1. júní 2021 m.a. óskað upplýsinga frá Landsbjörgu m.a. um á hvaða grundvelli félagið nyti undanþágu til að skila inn ársreikningum sínum til ársreikningaskrár Ríkisskattstjóra og þá ennfremur mati á því hvort slík undanþága næði jafnframt til samkeppniseininga félagsins.
60. Einnig var þann 3. júní 2021 óskað nánari skýringa um hvernig álagning í sölu á milli deilda innan félagsins væri reiknuð og jafnframt hvaða viðmið væru lögð til grundvallar varðandi þátttöku



Samkeppniseininga í sameiginlegum kostnaði. Þá var óskað skýringa varðandi bílaleigu sjúkrakassadeildar og einnig fjármögnun á birgðum.

61. Upplýsingar og skýringar Landsbjargar bárust þann 11. júní 2021. Sama dag áttu Samkeppniseftirlitið og Landsbjörg einnig fund þar sem frekari skýringar voru veittar.
62. Samkeppniseftirlitið sendi kvartanda beiðni um ársreikninga hans fyrir árin 2020, 2019 og 2018 þann 22. júní 2021. Bárust ársreikningarnir sama dag. Þá var þann 25. júní 2021 óskað upplýsinga um vægi sjúkrakassasölu af veltu kvartanda. Bárust þær upplýsingar sama dag.
63. Þá var tiltekinna skýringa óskað frá Ríkisskattstjóra með tölvupósti þann 14. júlí 2021 og bárust þær sama dag.
64. Eftir því sem tilefni er til er nánar greint frá þessum upplýsingum og skýringum í niðurstöðukafla hér á eftir.

IV. Niðurstaða

65. Í máli þessu er tekið til skoðunar hvort Landsbjörg uppfylli skilyrði sem félaginu voru sett í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 55/2007, *Krafa um fjárhagslegan aðskilnað hjá Slysavarnarfélaginu Landsbjörgu*. Lúta þessi skilyrði að því að félagið á að vera með fjárhagslega aðgreiningu á milli annars vegar samkeppnisrekstrar og hins vegar annarrar starfsemi sem nýtur að miklu leyti opinbers fjárstuðnings. Ákvörðunin var tekin á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga þar sem er að finna heimild Samkeppniseftirlitsins til að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað á milli annars vegar þess hluta rekstrar opinbers fyrirtækis eða félags sem nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess hluta rekstrar sem er í frjálsri samkeppni við aðra aðila. Tilgangur ákvæðisins er þannig að koma í veg fyrir að samkeppnisrekstur sé niðurgreiddur af starfsemi sem nýtur einkaleyfis eða opinberrar verndar.
66. Byggir kvartandi aðallega á því að ekki liggi ljóst fyrir hvort og þá hvernig Landsbjörg aðgreini tekju- og kostnaðaruppgjör fyrir sölu á sjúkrakössum. Þar með sé Landsbjörg ekki að uppfylla skilyrði ákvörðunarinnar um opinbera birtingu reikningsskila. Telur kvartandi að það raski samkeppni að hann þurfi að birta uppgjör fyrir sinn rekstur til ársreikningaskrár Ríkisskattstjóra en Landsbjörg ekki.
67. Landsbjörg hefur í málinu mótmælt því að fjárhagslegur aðskilnaður innan félagsins, þ.e. á milli samkeppniseininga annars vegar og annarrar starfsemi hins vegar sé ekki í samræmi við skilyrði í ákvörðun nr. 55/2007. Hefur félagið aðallega haldið því fram að þar sem það þurfi ekki að skila heildarársreikningi til ársreikningaskrár gildi hið sama um rekstraruppgjör fyrir samkeppniseiningar. Einnig telur Landsbjörg að þar sem viðskipti á milli deilda félagsins séu á armslengdargrunni og að samkeppniseiningar taki þátt í sameiginlegum kostnaði séu skilyrði ákvörðunar nr. 55/2007 uppfyllt.
68. Hér á eftir verða tekin til skoðunar rekstraruppgjör Landsbjargar, þ.e. ársreikningar félagsins í heild og uppgjör fyrir samkeppniseiningarnar sem eru núna sala á sjúkrakössum og heildsala á flugeldum til aðildarféлага. Verður lagt mat á hvort rekstraruppgjörin og viðskipti á milli deilda félagsins séu í samræmi við þau skilyrði sem fram koma í ákvörðun nr. 55/2007.



10. Um fjárhagslega aðgreiningu hjá Landsbjörgu

69. Sem fyrr segir fól ákvörðun nr. 55/2007 það í sér að Landsbjörg skyldi framkvæma fjárhagslegan aðskilnað á milli samkeppnishluta í starfsemi félagsins annars vegar og þess hluta starfseminnar sem ekki væri samkeppnisrekstur og nyti opinberra fjárframlaga eða styrkja af almannafé hins vegar. Hvað varðar þá fjárhagslegu aðgreiningu sem mælt var fyrir um í ákvörðuninni er mikilvægt að hafa í huga að fyrirmæli í ákvörðuninni fela ekki í sér bann við sölu Landsbjargar á vörum á samkeppnismarkaði. Ákvörðunin felur að lágmarki í sér algjöran bókhaldslegan aðskilnað á milli samkeppnisrekstrar og annars rekstrar eins og nánar er fjallað um í ákvörðuninni.
70. Samkeppniseftirlitið hefur eins og fyrr greinir í tveimur málum frá 2012 og 2013/2014 tekið til skoðunar hvort Landsbjörg hafi farið að ákvörðuninni. Í bæði skiptin þótti ekki tilefni til að aðhafast á grundvelli þeirra gagna og upplýsinga sem þá lágu fyrir. Ný kvörtun og sjónarmið og upplýsingar sem liggja fyrir í þessu máli gefa hins vegar að mati eftirlitsins tilefni til að taka á ný til skoðunar hvort og hvernig Landsbjörg hefur á liðnum árum staðið að þeirri fjárhagslegu aðgreiningu sem mælt er fyrir um í ákvörðun nr. 55/2007, sbr. nánar 1-4. tl. í ákvörðunarorðum.
71. Eins og nánar verður fjallað um hér á eftir breytir ný athugun ekki niðurstöðum fyrri athugana Samkeppniseftirlitsins um að Landsbjörg hafi uppfyllt skilyrði ákvörðunar nr. 55/2007 að því leyti að fjárhagsleg rekstraraðgreining er á milli samkeppniseininga annars vegar og annarrar starfsemi félagsins hins vegar. Auk þess eru viðskipti á milli deilda á armslengdargrunni og samkeppniseiningar taka þátt í sameiginlegum kostnaði í samræmi við umfang þeirrar starfsemi sem undir þær fellur.
72. Það liggur hins vegar fyrir að Landsbjörgu er ekki skylt, með vísan til laga og reglna um ársreikninga og bókhald, að birta ársuppgjör sín opinberlega eins og almennt á við og engar upplýsingar er að finna opinberlega (t.d. á heimasíðu Landsbjargar) um það hvernig staðið er að henni. Þetta hefur að mati Samkeppniseftirlitsins skapað tortryggni sem m.a. birtist í því að eftirlitinu hafa í þrjú á liðnum árum borist kvartanir þar sem óskað hefur verið eftir skoðun á því hvernig staðið sé að fjárhaglegri aðgreiningu innan Landsbjargar og bent á atriði sem veittu vísbendingar um að svo væri ekki.
73. Samkeppniseftirlitið hefur í máli þessu aflað upplýsinga um rekstraruppgjör Landsbjargar, bæði ársreikninga félagsins í heild og einnig uppgjör fyrir samkeppniseiningar. Þá hefur verið óskað skýringa frá félaginu um uppgjörin og hvernig staðið er að innbyrðis viðskiptum innan þess og hvernig þátttaka samkeppniseininga í sameiginlegum kostnaði er reiknuð. Hér á eftir verður nánar greint frá þessari athugun varðandi hvert og eitt skilyrði ákvörðunarinnar.

10.1. Sjálfstæðar samkeppniseiningar og reikningsskil þeirra (tl. 1 og 2)

10.1.1. Sjálfstætt reikningshald samkeppniseininga

74. Sem fyrr segir fólst í 1. tl. skilyrða ákvörðunar nr. 55/2007 að Landsbjörg skildi stofna sérstaka einingu um samkeppnisrekstur félagsins og að reikningshald hennar skyldi vera sjálfstætt. Einnig að reikningsskil væru í samræmi við meginreglur laga um ársreikninga sem lægju fyrir opinberlega með sambærilegum hætti og almennt gerðist.
75. Samkeppniseiningar Landsbjargar eru núna tvær. Annars vegar sala á sjúkrakössum til heimila, vinnustaða, skóla og bíla. Einnig felst í þjónustunni að sjúkrakassar eru yfirfarnir og fyllt á þá. Hins vegar er um að ræða heildsölu á flugeldum til björgunarsveita innan vébanda Landsbjargar



sem eru dreifðar um landið. Landsbjörg annast markaðs- og öryggismál og heildarskipulagningu á sölu flugeldanna en allur ágóði af smásölu björgunarsveitanna verður eftir hjá þeim.¹

76. Í máli þessu liggja fyrir ársreikningar Landsbjargar fyrir m.a. árin 2020 (drög) og 2019. Þá liggja fyrir ársuppgjör vegna sölu á sjúkrakössum og flugeldum fyrir sömu ár. Sérstök ársuppgjör liggja því fyrir um báðar umræddar samkeppniseiningar sem starfræktar eru hjá Landsbjörgu og reikningshald þeirra því er því sjálfstætt að því leyti.
77. Samandregið uppgjör Landsbjargar og samkeppniseininganna umrædd ár koma fram í eftirfarandi töflum:
78. Landsbjörg – allur rekstur

Landsbjörg		
Ár	2020	2019
Tekjur	[...] ²	[...]
Vörunotkun	[...]	[...]
Veittir styrkir	[...]	[...]
Aðkeypt þjónusta til endursölu	[...]	[...]
Laun og launatengd gjöld	[...]	[...]
Félagslegur kostnaður, nefndir og starfsmenn	[...]	[...]
Kostnaður vegna upplýsingatækni og fjarskipta	[...]	[...]
Húsnæðiskostnaður	[...]	[...]
Annar rekstrarkostnaður	[...]	[...]
Afskriftir	[...]	[...]
Gjöld	[...]	[...]
EBITDA	[...]	[...]

79. Rekstraryfirlit sjúkrakassa

Sjúkrakassar		
Ár	2020	2019
Tekjur	[...]	[...]
Laun	[...]	[...]
Launatengd gjöld	[...]	[...]
Félagslegur kostnaður	[...]	[...]
Áunnið orlof	[...]	[...]
Kostnaðarverð seldrar vöru	[...]	[...]
Rekstur áhalda og tækja	[...]	[...]
Fasteignir og innréttingar	[...]	[...]
Samskiptakostnaður	[...]	[...]
Sölu- og kynningarkostnaður	[...]	[...]

¹ Sjá nánar um sölu sjúkrakassa og flugelda á heimasíðu Landsbjargar: <https://www.landsbjorg.is/fjarhagslegar-upplýsingar>

² Upplýsingar innan hornklofa eru felldar út í ákvörðun þessari vegna trúnaðar.



Skrifstofu- og stjórnunarkostnaður	[...]	[...]
Aðkeypt sérfræðiþjónusta	[...]	[...]
Tapaðar kröfur	[...]	[...]
Annar rekstrarkostnaður	[...]	[...]
Samtals gjöld	[...]	[...]
EBITDA	[...]	[...]

80. Rekstraryfirlit flugeldasölu

Flugeldar		
Ár	2020	2019
Sala á vörum og þjónustu	[...]	[...]
Laun	[...]	[...]
Launatengd gjöld	[...]	[...]
Félagslegur kostnaður, nefndir og starfsmenn	[...]	[...]
Kostnaðarverð seldrar vöru	[...]	[...]
Framlög til aðildareininga	[...]	[...]
Rekstur áhalda og tækja	[...]	[...]
Rekstrarkostnaður fasteigna og innréttinga	[...]	[...]
Samskiptakostnaður	[...]	[...]
Sölu- og kynningarkostnaður	[...]	[...]
Skrifstofu- og stjórnunarkostnaður	[...]	[...]
Aðkeypt sérfræðiþjónusta	[...]	[...]
Annar rekstrarkostnaður	[...]	[...]
Samtals gjöld	[...]	[...]
EBITDA	[...]	[...]

10.1.2. Um hvort uppgjör vegna samkeppniseininga eigi að vera birt opinberlega

10.1.2.1. Sjónarmið kvartanda

81. Almennt má segja að fyrirtæki sem eru í deildaskiptum rekstri kaupi þjónustu af móðurfélagi auk þess að leigja af þeim aðstöðu. Unnt er líta svo á að því sé háttað þannig um viðskipti Landsbjargar og samkeppniseininga félagsins. Á þetta við þó rekstur eininganna sé einfaldur og þær eigi engar eignir og geri því ekki hefðbundinn ársreikning. Hvað varðar þá einingu sem annast sölu á sjúkrakössum þá er ljóst að kostnaður vegna bifreiða er aðgreindur í sjálfstæðu uppgjóri. Með hliðsjón af þessu og umræddum sjálfstæðum uppgjörum fyrir hvora af samkeppniseiningum Landsbjargar og samanburði við ársreikninga félagsins auk skýringa þess telur Samkeppniseftirlitið að rekstraruppgjör þeirra teljist sjálfstætt í skilningi 1. tl. skilyrða ákvörðunar nr. 55/2007.
82. Kvartandi byggir á því í málinu að þar sem uppgjör vegna samkeppniseininga Landsbjargar liggi ekki fyrir opinberlega með sambærilegum hætti og almennt gerist hafi ákvæði 1. tl. ekki verið uppfyllt að því leyti. Þó Landsbjörg njóti undanþágu fyrir rekstur sinn í heild til að skila inn ársreikningi til ársreikningaskrár eigi það ekki við um samkeppniseiningar félagsins að mati kvartanda.



83. Kvartandi vísar m.a. til þess að í lögum um árreikninga sé gengið út frá því að reikningsskil geti verið breytileg eftir umfangi og minnstu einingunni, örfélagi, sé heimilt að skila inn efnahags- og rekstraryfirlitum byggt á skattframtali í stað hefðbundins ársreiknings, sbr. nánari útfærslu í reglugerð nr. 974/2016.
84. Kvartandi telur það samkeppnishamlandi að Landsbjörg þurfi ekki a.m.k. að senda inn efnahags- og rekstraryfirlit (eða jafnvel ársreikning sé umfang mikið) vegna samkeppnisrekstrarins. Landsbjörg geti hins vegar nálgast upplýsingar um rekstur og afkomu kvartanda en ekki öfugt. Aðilar á samkeppnismarkaði eigi rétt á að fá þessar upplýsingar um aðra á markaði og hið sama eigi að gilda um Landsbjörgu hvað varði samkeppniseiningarnar. Þetta sé undirliggjandi ástæða þess að í ákvörðun nr. 55/2007 hafi verið gert ráð fyrir að gögnin ættu að liggja fyrir opinberlega. Það sé óásættanlegt að þessara upplýsinga þurfi að leita hjá Landsbjörgu þegar t.a.m. allir geti nálgast sömu upplýsingar hjá kvartanda í ársreikningaskrá. Í þessum efnunum verði allir að sitja við sama borð að mati kvartanda.

10.1.2.2. Sjóarmið Landsbjargar

85. Að mati Landsbjargar eru reikningsskil félagsins í samræmi við lög nr. 3/2006 um ársreikninga og reglugerð nr. 696/2019 sem og einnig skilyrði sem fram koma í ákvörðun nr. 55/2007. Um þetta atriði hefur Landsbjörg vísað til þess að í 1. gr. laga um ársreikninga þar sem fjallað sé um gildissvið þeirra sé að finna nákvæma upptalningu á þeim félögum sem lögin gildi um. Almenn félagasamtök eins og Landsbjörg séu ekki talin þar upp. Ákvæði 109 gr. laganna um birtingu ársreikninga eigi því ekki við um Landsbjörgu og þar með ekki heldur þann samkeppnisrekstur sem sé á vegum félagsins.
86. Landsbjörg hafnar því að reglugerð nr. 974/2016 um framsetningu og innihald ársreikninga örfélaga byggt á skattframtölum eigi við um ársreikning félagsins enda sé það ekki skilgreint sem örfélag. Þá segir að í 56. gr. laga um ársreikninga komi fram að félög að vissri stærðargráðu skuli upplýsa um skiptingu rekstrartekna eftir starfsþáttum og markaðssvæðum ef þessir þættir og svæði hafi veruleg áhrif í rekstri félaganna. Sjúkrakassaeiningin sé óveruleg í reikningsskilum Landsbjargar og ekki eðlilegt að gerðar séu ríkari kröfur til hennar en annarra aðila á samkeppnismarkaði. Ekki sé sýndur deildaskiptur rekstrarreikningur Landsbjargar en framsetning og skýringar ársreikningsins séu í samræmi við lög um ársreikninga eins og fram komi í áritun endurskoðenda. Þá megi greina veltu og kostnaðarverð seldra vara í samkeppnisrekstri út úr rekstrarreikningi en sá rekstur sé aðskilinn í bókhaldi félagsins. Með hliðsjón af þessu hafnar Landsbjörg sjónarmiðum kvartanda.
87. Landsbjörg hefur í þessu samhengi einnig vísað til laga nr. 145/1994 þar sem fjallað er um hverjir séu bókhaldsskyldir og að þ. á m. séu almenn félagasamtök eins og Landsbjörg. Samkvæmt 4. gr. þeirra laga skuli aðilar haga bókhaldi sínu á aðgengilegan hátt og semja ársreikninga í samræmi við lög, reglugerðir og settar reikningsskilareglur. Þá komi fram í 30. gr. að bókhaldskyldir aðilar sem ekki falli undir ákvæði annarra laga um ársreikninga megi beita settum reikningsskilareglum.
88. Landsbjörg vísar einnig til frumvarps til laga nr. 48/2005 sem breytt hafi lögum nr. 145/1994 en þar komi fram að félög, sjóðir og stofnanir, flest sameignarfélög og samlög, svo og bókhaldskyldir einstaklingar falli ekki undir ákvæði annarra laga um reikningsskil. Þessir aðilar skuli semja ársreikninga sína í samræmi við ákvæði III. kafla laga um bókhald, en þeim sé þó heimilt að fara eftir ákvæðum laga um ársreikninga sem séu öllu ítarlegri og kröfuharðari um framsetningu og mat eigna og skulda og fleiri atriða en III. kafli í lögum um bókhald.



10.1.2.3. Mat Samkeppniseftirlitsins

89. Samkeppniseftirlitið vísar til þess að fjallað er um birtingu ársreikninga í 109. gr. laga nr. 3/2006 um ársreikninga. Af ákvæðinu leiðir að félög skv. 1. gr. laganna eiga að senda ársreikning sinn til ársreikningaskrár sem rekin er af Ríkisskattstjóra. Þá skal ársreikningaskrá birta ársreikninga og önnur gögn sem eru skilaskyld á opinberu vefsvæði. Landsbjörg hefur hins vegar haldið því fram að félagið starfi í samræmi við gildissvið skv. 1. gr. laganna, þar sem talin eru upp þær tegundir félaga sem lögin gilda um, og þurfi því ekki að birta ársreikninga og ekki er ágreiningur um það í málinu.
90. Í 1. gr. laga um ársreikninga er fjallað um þau félög sem lögin taka til og skv. 1. tl. 1. gr. er m.a. vísað til hlutafélaga, einkahlutafélaga, samlagshlutafélaga og fleiri félagaforma. Þá er í 2. tl. 1. gr. vísað til félaga sem hafa viðskipti með verðbréf. Þá er í 3. tl. 1. gr. m.a. fjallað um að sameignarfélög og félög með ótakmarkaðri ábyrgð félagsaðila falli undir lögin.
91. Til nánari skýringa á því hvort félag á borð við Landsbjörgu falli undir lög um ársreikninga sendi Samkeppniseftirlitið eftirfarandi fyrirspurn til Ríkisskattstjóra þann 14. júlí 2021:
- Falla félagasamtök sem skráð eru sem slík í fyrirtækjaskrá (með merkingu *N1 Félagasamtök*) undir 3. tl. 1. gr. laga um ársreikninga, að því gefnu að þau fara fram úr þeim stærðarmörkum sem skilgreind eru fyrir meðalstór félög í lögunum?
 - Falli félagasamtök undir 3. tl. 1. gr. samanber framangreint ber þeim þá að senda ársreikningaskrá ársreikning sinn til opinberrar birtingar, sbr. 109. gr. laganna?
 - Sé ársreikningur gerður í samræmi við lög um ársreikninga, sbr. texta í skýrslu stjórnar og skýringum reikningsins, án þess þó að félagasamtök eða fyrirtæki falli undir gildissvið laganna í 1. gr., ber þá félagi að senda ársreikningaskrá ársreikning sinn til opinberrar birtingar?
92. Svar barst frá Ríkisskattstjóra sama dag þar sem öllum þremur framangreindum spurningum var svarað neitandi. Tekið var þó fram að í einhverjum tilvikum gætu önnur félagaforma en þau sem féllu undir gildissvið laga um ársreikninga verið undir eftirliti Ríkisendurskoðanda og þurft að skila reikningum sínum þangað. Dæmi um slíkt væru styrktarsjóðir og trúfélög. Vísað var einnig til umfjöllunar um gildissvið laga nr. 3/2006 í 1. gr. þeirra þar sem talin væru upp þau félagsforma sem féllu undir lögin. Væru þetta félög með takmarkaða ábyrgð félagsaðila, beint eða óbeint, og félög eins og sf., slf. og slhf. með ótakmarkað ábyrgð félagsaðila ef þau flokkuðust sem meðalstór eða stór félög.
93. Með hliðsjón af framangreindu virðist liggja ljóst fyrir að að Landsbjörg falli ekki undir gildissvið laga nr. 3/2006 um ársreikninga og þurfi því ekki að senda ársreikning sinn inn til birtingar hjá ársreikningaskrá Ríkisskattstjóra.
94. Landsbjörg er hins vegar bókhaldsskyllt félag á grundvelli 7. tl. 1. gr. laga nr. 145/1994 og ber að semja ársreikning sinn í samræmi við ákvæði III. kafla (22.-35. gr.) þeirra laga.
95. Hvað varðar það atriði að Landsbjörgu sé skylt á grundvelli ákvörðunar nr. 55/2007 að birta ársreikninga eða ársuppgjör fyrir samkeppniseiningar þá kemur fram í 1. tl. ákvörðunarorða ákvörðunarinnar að reikningsskil samkeppniseininga skuli gerð í samræmi við meginreglur laga um ársreikninga og að þau eigi að liggja fyrir opinberlega með sambærilegum hætti og almennt gerist. Landsbjörg byggir hins vegar sem fyrr segir á því að þar sem félagið þurfi ekki að birta



ársreikning sinn í heild með vísan til laga um ársreikninga eigi hið sama við um samkeppniseiningar enda sé félagið einn lögaðili.

96. Samkvæmt seinni málslíð 1. töluliðar ákvörðunarorða í ákvörðun nr. 55/2007 skulu reikningsskil „gerð í samræmi við meginreglur laga um ársreikninga og skulu þau liggja fyrir opinberlega með sambærilegum hætti og almennt gerist“. Í orðalaginu felst að ekki voru gerðar frekari kröfur um reikningsskil og birtingu þeirra en leiðir af lögum um ársreikninga. Hefði það verið ætlun Samkeppniseftirlitsins að bregða út af almennum lagafyrirmælum um þetta efni hefði þurft að kveða á um það með afdráttarlausum hætti.
97. Með hliðsjón af framangreindu telur Samkeppniseftirlitið að ekki sé unnt að túlka umrædd fyrirmæli í 1. tl. ákvörðunarorða ákvörðunar nr. 55/2007 þannig að þau feli í sér aðrar eða ríkari kröfur en fram koma í lögum um ársreikninga. Þar sem Landsbjörgu er ekki skylt að senda ársreikning sinn til ársreikningaskrár til birtingar á hið sama við um sjálfstæð uppgjör vegna samkeppniseininganna. Ekki er unnt að túlka tilmælin þannig varðandi samkeppniseiningar Landsbjargar að þeim sé ætlað að ganga lengra að þessu leyti en það sem lög og reglur um ársreikninga og bókhald áskilja um Landsbjörgu sem eru almenn félagasamtök.
98. Samkeppniseftirlitið telur á hinn bóginn ljóst að skortur á gagnsæi og upplýsingum að þessu leyti hafi skapað tortryggni á meðal aðila sem stunda samkeppni við Landsbjörgu á sviði sölu á sjúkrakössum og jafnvel við flugeldasölu. Þannig hafi keppinautar ekki haft greitt aðgengi að upplýsingum um það hvernig reikningsskilum samkeppniseininganna sé háttað eða staðfestingu á því að þau séu gerð á hverju ári.
99. Með hliðsjón af þessu telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt að Landsbjörg geri grein fyrir því opinberlega á heimasíðu sinni hvernig félagið hagi fjárhagslegum aðskilnaði á milli annars vegar þess rekstrar sem rekinn er að hluta til eða að öllu leyti af opinberu fé og hins vegar umræddra samkeppniseininga. Í þessu felst ekki að Landsbjörg birti nákvæma sundurliðun á ársuppgjörum sínum, hvorki fyrir félagið sjálft eða samkeppniseiningar þess. Mikilvægt er hins vegar að fram komi með eins nákvæmum hætti og unnt er opinberlega hvernig staðið er að aðskilnaðinum og að staðfesting um aðferðafræðina liggja fyrir af hálfu endurskoðanda félagsins.
100. Tilmæli um þetta eru sett fram í niðurstöðukafla hér á eftir. Verði ekki farið að tilmælunum mun Samkeppniseftirlitið taka frekari íhlutun til skoðunar.

10.1.3. Um opinbert uppgjör samkeppniseininga Landsbjargar

101. Kvartandi byggir sem fyrr segir á því að þar sem hann hafi ekki sama aðgang að ársreikningum Landsbjargar og það félag hafi að hans ársreikningum sé samkeppnisstaða hans skekkt.
102. Eins og rakið er hér að framan gilda ekki sömu reglur um gerð og birtingu ársreikninga hjá Landsbjörgu og aðila á einkamarkaði. Þá liggur fyrir að ákvörðun nr. 55/2007 mælir ekki fyrir um aðra skipan að þessu leyti. Draga má þá ályktun af þeim kvörtunum sem borist hafa að þessi staða hafi að lágmarki skapað tortryggni í garð samkeppnisstarfsemi Landsbjargar.
103. Hér kemur því til skoðunar með hvaða hætti sé unnt að stuðla að meira jafnræði í upplýsingagjöf annars vegar Landsbjargar og hins vegar keppinauta. Í því sambandi er rétt að hafa í huga að ársreikningar kvartanda sem aðgengilegir eru hjá ársreikningaskrá á heimasíðu Ríkisskattstjóra eru ekki sundurliðaðir. Þar koma aðeins fram heildartekjur og heildargjöld fyrirtækisins. Auk þess er ljóst af heimasíðu kvartanda að hann sinnir fjölbreyttri vörusölu og ekki aðeins sölu á sjúkrakössum sem þýðir með öðrum orðum að upplýsingar í ársreikningum kvartanda taka til víðtækari starfsemi en þeirrar þar sem samkeppni gætir við Landsbjörgu. Fæst því ekki séð að



Landsbjörg geti rýnt eða greint fjárhags- eða afkomutölur kvartanda miðað við þær upplýsingar sem fram koma í ársreikningi hans hjá ársreikningaskrá sem ættu að geta veita félaginu eitthvað samkeppnisforskot. Ennfremur er ljóst að þær takmörkuðu upplýsingar sem eru opinberar taka til viðtækari starfsemi en eingöngu sölu á sjúkrakössum.

104. Nánar tiltekið þá tekur sú sundurliðun sem fram kemur í ársreikningum kvartanda og aðgengilegir eru hjá ársreikningaskrá aðeins til rekstrartekna og rekstrargjalda fyrir afskriftir og fjármagnsliði. Þannig er m.ö.o. enga sundurliðun á rekstrartekjum og -gjöldum að finna eftir starfssviðum kvartanda sem hann byggir á að eigi að vera aðgengilegar fyrir samkeppniseiningar hjá Landsbjörgu.
105. Hvað Landsbjörgu varðar þá er einnig ljóst að jafnvel þó uppgjör fyrir samkeppniseiningar félagsins lægju fyrir hjá ársreikningaskrá Ríkisskattstjóra kæmi þar ekki fram nein sundurliðun á tekjum eða gjöldum. Birtir ársreikningar eru samandregnir og sundurliðun á tekjum og gjöldum er takmörkuð.
106. Þá er það ekki undirliggjandi ástæða 1. tl. skilyrða í ákvörðun nr. 55/2007 um opinbera birtingu ársreikninga Landsbjargar að mögulegir keppinautar félagsins gætu rýnt afkomutölur þess. Hér ber einnig að hafa í huga að aðgengi keppinauta að ítarlegum upplýsingum um rekstur hvers annars getur verið til þess fallið að raska samkeppni. Með ákvæðinu var aðeins gengið út frá því að uppgjör samkeppniseininganna væri aðgreint og lægi fyrir opinberlega eins og lög og reglur um ársreikninga og bókhald gera ráð fyrir. Sýnt hefur verið fram á að það á við, sbr. umfjöllun hér að framan.
107. Þá telur Samkeppniseftirlitið að það gæti mögulega verið til þess fallið að auka hættu á samkeppnisröskun ef keppinautar á þessu sviði byggju yfir of nákvæmum upplýsingum hvor/hver um annan sem varða rekstur og afkomu. Getur slíkur gagnkvæmur aðgangur aðila að viðkvæmum viðskiptaupplýsingum sem t.a.m. fela í sér nákvæmt niðurbrot á tekjum og kostnaði mögulega leitt til svokallaðrar þegjandi samhæfingar á milli keppinauta og þess að þeir fari að taka gagnkvæmt tillit til hvors/hvers annars. Miðlun slíkra upplýsinga á milli keppinauta getur einnig falið í sér sjálfstætt brot á 10. gr. samkeppnislaga eða að slík háttsemi geti að minnsta kosti raskað samkeppni.³

10.1.4. Um stofnefnahagsreikning

108. Í 2. tl. skilyrða ákvörðunar nr. 55/2007 fólst að Landsbjörg skyldi gera sérstakan stofnefnahagsreikning vegna þeirra eigna sem samkeppniseiningu myndu verða lagðar til ef einhverjar yrðu. Þær skyldu metnar á markaðsverði ef þess er kostur en annars á endurkaupsverði að frádregnum hæfilegum afskriftum. Samkvæmt orðalagi sínu er það ráðandi um skyldu til að gera stofnefnahagsreikning hvort samkeppniseiningu hafi verið lagðar til eignir.
109. Í bréfi Samkeppniseftirlitsins frá 8. mars 2021 var óskað upplýsinga um hvort Landsbjörg hefði gert sérstakan stofnefnahagsreikning vegna eigna sem samkeppniseiningunni hefðu verið lagðar til, væru þær til staðar og hvernig þær hefðu verið metnar. Í svari Landsbjargar frá 23. mars 2021 kemur fram að efnahagsreikningar umræddra eininga samanstandi fyrst og fremst

³ Sjá t.d. umfjöllun í þessari frétt Samkeppniseftirlitsins frá 15. júlí 2016 vegna umfjöllunar um beiðni Kaffitárs ehf. um gögn vegna útboðs Isavia ohf. á verslunarrými á Keflavíkurflugvelli og bréf eftirlitsins í því máli frá 8. júlí 2016. <https://www.samkeppni.is/utgafa/frettir/nr/2817> Hér má einnig vísa til umfjöllunar í kafla IV.4 í ákvörðun ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 11/2015 Brot Byko ehf. á 10. gr. samkeppnislaga. Ákvörðunin var staðfest með dómi Hæstaréttar Íslands frá 7. janúar 2021 í máli nr. 42/20019 Samkeppniseftirlitið og íslenska ríkið gegn Byko ehf. og Norvik hf.



af birgðum og skuld við Landsbjörgu. Þar af leiðandi hafi að mati Landsbjargar ekki verið þörf á að gera sérstakan stofnefnahagsreikning.

110. Vegna þessa óskaði Samkeppniseftirlitið skýringa frá Landsbjörgu um það hvernig birgðirnar væru fjármagnaðar og hver væri fjármagnskostnaður ef einhver væri og hver fjármagnaði innkaup og birgðahald. Ef skuldin væri ekki tilkomin vegna birgðafjármögnunar var óskað nánari útskýringa á skuldinni og upplýsinga um fjármagnskostnað vegna hennar. Í skýringum Landsbjargar hefur komið fram að birgðir séu fjármagnaðar með eigin fé Landsbjargar. Heildarkostnaður sjúkrakassadeildarinnar á mánuði sem greiddur væri til Landsbjargar sé [...] kr. og taki sá kostnaður til húsaleigu, bókhaldskostnaðar og fjármálastjórnunar. Allur annar kostnaður falli á deildina, eins og laun, launatengd gjöld, leiga, rekstur bifreiða, IT kostnaður o.fl.
111. Að mati Samkeppniseftirlitsins má segja að samkeppniseiningar Landsbjargar séu sérstakar deildir eða afkomueiningar innan félagsins sem skila rekstraruppgjöri og leigja búnað og þjónustu að mestu leyti af félaginu sjálfu. Því er erfitt um vik að mati Samkeppniseftirlitsins að mynda efnahagsreikning fyrir einingarnar. Þá telur telur eftirlitið, eins og áður hefur verið útskýrt, að Landsbjörg hafi staðið við skilyrði um aðskilnað í rekstri samkeppniseininganna. Með hliðsjón af því telur Samkeppniseftirlitið að í raun hafi ekki verið forsendur fyrir því að gera sérstakan stofnefnahagsreikning vegna samkeppniseininganna. Þá er ljóst eins og áður greinir að 2. tl. skilyrðanna felur ekki í sér skyldu um gerð sérstaks stofnefnahagsreiknings fyrir samkeppniseiningar Landsbjargar nema þeim yrðu lagðar til einhverjar eignir sem ekki hefur verið gert.

10.2. Innbyrðis viðskipti innan Landsbjargar (tl. 3 og 4)

112. Samkvæmt 3. tl. ákvörðunarorða ákvörðunar nr. 55/2007 eiga öll viðskipti á milli annars vegar samkeppniseininga Landsbjargar og annarrar starfsemi félagsins hins vegar að vera verðlögð á markaðsverði eins og um viðskipti milli óskyldra aðila væri að ræða. Ef markaðsverð liggur ekki fyrir skal miðað við kostnaðarverð að viðbættri hæfilegri álagningu.
113. Þá á samkeppniseiningin skv. 4. tl. ákvörðunarorðanna að greiða fyrir þá aðstöðu sem hún nýtir sameiginlega með annarri starfsemi Landsbjargar, þ.m.t. yfirstjórn, húsnæði og vinnu, eins og um viðskipti milli óskyldra aðila væri að ræða.

10.2.1. Sjónarmið kvartanda

114. Kvartandi hefur í málinu farið fram á að Samkeppniseftirlitið kanni sjálfstætt hvort einingin vegna sjúkrakassa hjá Landsbjörgu sé rekin í samræmi við ákvörðun nr. 55/2007 og hvort hún sé á engan hátt fjármögnuð af annarri starfsemi Landsbjargar. Kvartandi telur með hliðsjón af skýringum Landsbjargar að félagið greiði fyrir hlutdeild í sameiginlegum kostnaði en ekki sé getið um álagningu sem stangist á við 3. tl. ákvörðunarorðanna. Þá sé engin umfjöllun um hve há sú hlutdeild í sameiginlegum kostnaði sé eða hvort hún sé í samræmi við veltu einingarinnar.

10.2.2. Sjónarmið Landsbjargar

115. Hvað þetta atriði varðar hefur komið fram af hálfu Landsbjargar að öll viðskipti á milli samkeppniseininga og annarrar starfsemi Landsbjargar séu verðlögð með sama hætti og í viðskiptum við þriðju aðila. Þetta eigi jafnt við um sölu einingarinnar til annarra eininga félagsins og öfugt. Þá sé allur beinn kostnaður sem tengist rekstri einingarinnar gjaldfærður hjá einingunni sjálfri, s.s. laun og launatengd gjöld og sölulaun sölumanna. Þá greiði einingin fyrir hlutdeild í sameiginlegum kostnaði eins og um viðskipti á milli óskyldra aðila væri að ræða. Jafnframt greiði einingin húsaleigu í samræmi við hlutdeild.



10.2.3. Mat Samkeppniseftirlitsins

116. Hér að framan hefur verið birt sundurliðun á tekju- og kostnaðaruppgjöri samkeppniseininga Landsbjargar, þ.e. vegna sölu á sjúkrakössum og flugeldum. Sem fyrr segir er ljóst af þeim uppgjörum að rekstrarleg aðgreining er á milli samkeppniseininganna annars vegar og annarrar starfsemi Landsbjargar hins vegar.
117. Við mat á því hvort viðskipti innan Landsbjargar, þ.e. á milli þess hluta félagsins sem nýtur opinbers stuðnings og samkeppniseininganna séu stunduð á armslengdargrunni og einingarnar taki með réttu þátt í sameiginlegum kostnaði má taka til nánari skoðunar afkomu eininganna og bera hana saman við afkomu Landsbjargar. Kemur hún fram í eftirfarandi töflum:

Sjúkrakassar		
Ár	2020	2019
Tekjur	[...]	[...]
Gjöld	[...]	[...]
EBITDA	[...]	[...]
Fjármunatekjur	[...]	[...]
Hagnaður	[...]	[...]
Framlegð (EBITDA) í %	[...]%	[...]%

Flugeldasala		
Ár	2020	2019
Tekjur	[...]	[...]
Gjöld	[...]	[...]
EBITDA	[...]	[...]
Fjármunatekjur	[...]	[...]
Hagnaður	[...]	[...]
Framlegð (EBITDA) í %	[...]%	[...]%

Landsbjörg		
Ár	2020	2019
Tekjur	[...]	[...]
Gjöld	[...]	[...]
EBITDA	[...]	[...]
Fjármunatekjur	[...]	[...]
Hagnaður	[...]	[...]
Framlegð (EBITDA) í %	[...]%	[...]%

118. Með hliðsjón af framangreindum afkomuupplýsingum er það mat Samkeppniseftirlitsins að starfsemi beggja samkeppniseininga Landsbjargar sé á rekstrarlegum grunni og styðjist við réttmætar kostnaðarforsendur. Hvað sjúkrakassa varðar er rekstrarhagnaður (EBITDA) sem hlutfall af tekjum ekki frábrugðið því sem almennt gerist í samkeppnisrekstri eða [...]% árið 2020 og [...]% árið 2019. Rekstur einingarinnar skilaði jákvæðri afkomu bæði árin. Sama á við um flugeldasöluna þó sömu hlutföll hafi verið aðeins lægri eða [...]% fyrir 2020 og [...]% fyrir 2020.
119. Við þetta má bæta að hlutfall tekna vegna sölu á sjúkrakössum í heildartekjum Landsbjargar var um [...]% fyrir árin 2019 og 2020. Þá var hlutfall einingarinnar af EBITDA félagsins [...]% árið 2019 og [...]% árið 2020.



120. Sé þetta borið saman við rekstur Landsbjargar þá er framlegð af rekstri sjúkrakassaeiningarinnar nokkuð hærrí en framlegð af rekstri Landsbjargar fyrir árið 2019 og fyrir árið 2020 var framlegðin svipuð.
121. Sem fyrr segir hefur kvartandi byggt á því að óljóst sé af skýringum Landsbjargar hver álagning sé í viðskiptum á milli deilda félagsins og einnig hvert sé hlutfall hlutdeildar þeirra í sameiginlegum kostnaði.
122. Vegna þessa hefur Samkeppniseftirlitið við meðferð málsins óskað nánari skýringa frá Landsbjörgu um hvernig viðskipti á milli annars vegar félagsins sjálfs og hins vegar samkeppniseininganna séu verðlögð. Þá hefur ennfremur verið óskað skýringa á því hvernig álagning sé reiknuð á milli deilda og hvaða forsendur miðað sé við. Í skýringum Landsbjargar hefur komið fram að öll þjónusta og aðstaða samkeppniseininga sé keypt af Landsbjörgu og hún verðlögð á armslengdargrunni, þ.e. að full kostnaðarþátttaka sé hjá einingunum. Hvað sjúkrakassaeininguna varði sé gert ráð fyrir að hún skili félaginu ákveðinni afkomu árlega og álagning sjúkravara reiknuð út frá þeirri kröfu. Um eina fjáröflunarleið félagsins sé að ræða og aldrei komi til greina að niðurgreiða þá deild.
123. [...]
124. ...]
125. Þá hefur í málinu verið óskað nánari upplýsinga um hvernig staðið sé að greiðslu/uppgjöri á aðstöðu sem samkeppniseiningarnar nýttu sameiginlega með annarri starfsemi Landsbjargar og hvaða viðmið væru lögð til grundvallar í því sambandi. Samkvæmt skýringum Landsbjargar er allur annar almennur rekstrarkostnaður bókfærður sérstaklega á samkeppniseiningar og greitt fyrir þjónustu og aðstöðu þeirra með mánaðarlegum greiðslum í samræmi við umfang. Landsbjörg annist alla umsýslu og haldi utan um rekstur og efnahag. Sem dæmi greiði sjúkrakassadeildin mánaðarlega til félagsins húsaleigu vegna skrifstofu og geymslu og gjöld vegna hlutdeildar í sameiginlegum kostnaði sem innihaldi bókhald, skrifstofuaðföng o.þ.h. Hvað húsaleigu varði greiði sjúkrakassadeildin [...] % af húsaleigu félagsins sem sé mun meira en deildin noti af húsnæðinu. Þá segir að [...]
126. Samkeppniseftirlitið telur ljóst ef bornar eru saman tekjur vegna sjúkrakassa og t.a.m. vörunotkun vegna þeirra að álagning er tiltölulega há. Þá fæst ekki annað séð af sundurliðun á kostnaði vegna einingarinnar sem og skýringum Landsbjargar en að einingin beri allan þann kostnað sem til fellur við að reka hana, þ.m.t. sanngjarna þátttöku í sameiginlegum kostnaði. Við skoðun á rekstraryfirliti deildarinnar er sameiginlegur kostnaður tiltöluleg lágt hlutfall af heildarrekstrarkostnaði deildarinnar eða [...] % og virðist allur annar kostnaður falla beint til vegna sölu á sjúkrakössum. Því eru engar vísbendingar að mati Samkeppniseftirlitsins um að einingin njóti niðurgreiðslna af hálfu Landsbjargar vegna starfsemi sinnar og þar með mögulega styrks af opinberum fjárframlögum. Þá falla allar tekjur til deildarinnar til vegna sölu á sjúkrakössum. Þar sem deildin er tekjueining og hluti af fjáröflun félagsins væri í rekstrarlegu tilliti heldur ekki rökrétt af hálfu Landsbjargar að styrkja eða niðurgreiða kostnað vegna reksturs deildarinnar.
127. Frekari skýringar hafa einnig verið veittar um flugeldasölu. [...]
128. Samkeppniseftirlitið telur því að hið sama eigi við um flugeldasöluna. Í raun er um heildsölu að ræða til aðildarfélaga Landsbjargar og ekki er unnt að greina annað út frá rekstraruppgjöri þeirrar samkeppniseiningar sem og skýringum Landsbjargar en að einingin taki að fullu þátt í sameiginlegum kostnaði í samræmi við umfang rekstrarins.



129. Með hliðsjón af framangreindu er það mat Samkeppniseftirlitsins að ekki fáið annað séð en að Landsbjörg hafi í bókhaldi sínu tryggt með fullnægjandi hætti að skilyrði ákvörðunar nr. 55/2007, sbr. 3 og 4. tl. ákvörðunarorða ákvörðunarinnar um að viðskipti innan félagsins séu á markaðskjörum og að samkeppnisrekstur taki þátt í sameiginlegum kostnaði séu uppfyllt.

11. Niðurstaða – tilmæli Samkeppniseftirlitsins

130. Hér að framan hefur verið fjallað um athugun Samkeppniseftirlitsins á því hvort Landsbjörg uppfylli skilyrði sem fram koma í ákvörðun nr. 55/2007 um fjárhagslegan aðskilnað og viðskipti innan félagsins á milli deilda.

131. Er það sem fyrr segir niðurstaða málsins að Landsbjörg hafi uppfyllt skilyrði ákvörðunarinnar. Hins vegar er það mat Samkeppniseftirlitsins að þar sem Landsbjörgu er ekki skylt samkvæmt lögum og reglum um ársreikninga og bókhald að birta nein reikningsskil hjá ársreikningaskrá hafi það skapað tortryggni sem m.a. hefur leitt til þess að kvartandi í máli þessu hefur ítrekað farið þess á leit við eftirlitið að kannað verði hvernig fjárhagslegri aðgreiningu innan félagsins er háttað.

132. Með hliðsjón af þessu og framangreindri umfjöllun telur Samkeppniseftirlitið rétt að beina tilmælum til Landsbjargar sem fram koma í ákvörðunarorðum hér á eftir. Tilmælin eiga að vera til þess fallin að auka gagnsæi með því að Landsbjörg birti opinberlega upplýsingar á heimasíðu sinni sem sýna fram á að félagið fari í reynd að skilyrðum í ákvörðun nr. 55/2007. Markmið tilmælanna er því m.ö.o. að draga úr tortryggni um að Landsbjörg fari ekki að skilyrðunum bæði hjá kvartanda í máli þessu sem og öðrum mögulegum keppinautum Landsbjargar á þeim sviðum þar sem félagið stundar samkeppnisrekstur.

133. Í fyrsta lagi telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt að Landsbjörg birti opinberlega greinargóða lýsingu á því hvernig rekstri og uppgjöri á samkeppniseiningum félagsins er háttað.

134. Í öðru lagi að Landsbjörg útskýri með hvaða hætti samkeppniseiningarnar taka þátt í sameiginlegum kostnaði og hvernig armslengdarsjónarmið séu tryggð. Hér gæti því t.d. verið lýst hvernig rekstri á bílum eininganna sé háttað, hlutdeild í húsaleigu og fjármögnun birgða.

135. Í þessu sambandi telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt að staðfesting frá löggiltum endurskoðanda Landsbjargar liggi fyrir um að sérstök uppgjör liggi fyrir um samkeppniseiningar félagsins og að viðskipti á milli þeirra annars vegar og félagsins sjálfs hins vegar séu á armslendargrunni. Skal slík staðfesting einnig liggja fyrir einu sinni á ári í tengslum við gerð ársreiknings.

136. Í þriðja lagi að Landsbjörg geri grein fyrir því á hverju ári einnig þegar ársreikningur er gerður hvernig ráðstöfun ríkisstyrkja og annarra opinberra fjárframlaga er háttað í rekstri félagsins.

137. Sem fyrr segir mælist Samkeppniseftirlitið til þess að þessar upplýsingar verði birtar opinberlega á heimasíðu Landsbjargar. Verði ekki farið að tilmælunum mun Samkeppniseftirlitið taka til skoðunar hvort þörf sé á breytingum á ákvörðunarorðum ákvörðunar nr. 55/2007.

138. Samkeppniseftirlitið leggur fyrir Landsbjörgu að kynna fyrir eftirlitinu eigi síðar en tveimur mánuðum frá dagsetningu þessarar ákvörðunar hvort og þá hvernig félagið hyggst fara að tilmælunum.



V. Ákvörðunarorð:

„Samkeppniseftirlitið telur ekki forsendur til frekari ihlutunar í máli þessu en beinir tilmælum til Slysavarnarfélagsins Landsbjargar um að birtar verði opinberlega og uppfærðar á heimasíðu félagsins eftirfarandi upplýsingar:

1. Ítarleg lýsing á því hvernig rekstri og uppgjöri á samkeppniseiningum Slysavarnarfélagsins Landsbjargar er háttað.
2. Ítarleg lýsing á því hvernig samkeppniseiningar Slysavarnarfélagsins Landsbjargar taka þátt í sameiginlegum kostnaði og hvernig armslengdarsjónarmið eru tryggð.
3. Árleg staðfesting löggilts endurskoðanda Slysavarnarfélagsins Landsbjargar um að sérstök uppgjör liggi fyrir um samkeppniseiningar félagsins og að viðskipti á milli þeirra annars vegar og félagsins sjálfs hins vegar séu á armslengdargrunni.
4. Árleg greinargerð um ráðstöfun ríkisstyrkja og annarra opinberra fjárframlaga í rekstri Slysavarnarfélagsins Landsbjargar.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson