

Mánudagur, 28. mars 2022

Ákvörðun nr. 7/2022

Brot Samtaka fjármálafyrirtækja á 12. gr. samkeppnislaga og fyrirmælum ákvörðunar nr. 17/2004

I. Upphaf máls og málsmeðferð

1. Í ákvörðun þessari er gerð grein fyrir niðurstöðu athugunar á því hvort Samtök fjármálafyrirtækja (hér eftir „SFF“) hafi brotið gegn ákvæðum samkeppnislaga og skilyrði sem hvílir á samtökunum á grundvelli ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 17/2004, *Rannsókn á samkeppnishindrandi samstarfi á íslenska váttryggingamarkaðnum*.
2. Rannsókninni lauk með því að SFF gerðu sátt við Samkeppniseftirlitið, þar sem samtökin viðurkenna að hafa brotið gegn 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og gegn 4. gr. ákvörðunarorðs í ákvörðun nr. 17/2004, þar sem lagt er bann við því að samtökin fari með opinbert fyrirsvar varðandi verðlagningu og þjónustu aðildarfélaga sinna.
3. Samandregið felast brotin í því að SFF fóru með opinbert fyrirsvar varðandi verðlagningu og þjónustu aðildarfyrirtækja sem starfa á váttryggingamarkaði. Fólust í þessu samskipti á vettvangi SFF og greinaskrif samtakanna sem birtust opinberlega, dagana 25. maí 2021 og 8. september 2021. Skuldbundu SFF sig til að greiða stjórnvaldssekt vegna framangreindra brota að fjárhæð tuttugu milljónir króna.
4. Upphaf þessa máls má rekja til þess að með bréfi þann 16. september 2021 ákvað Samkeppniseftirlitið að óska eftir tilteknum upplýsingum og gögnum frá SFF í tilefni af opinberri umfjöllun af hálfu SFF um verðlagningu tryggingafélaga. Kom sú umfjöllun í kjölfar opinberrar gagnrýni framkvæmdastjóra Félags íslenskra bifreiðaeigenda (hér eftir „FÍB“) á iðgjöld ökutækjatrýgginga. FÍB sendi jafnframt Samkeppniseftirlitinu kvörtun þann 14. september 2021 þar sem óskað var eftir því að Samkeppniseftirlitið tæki til sjálfstæðrar rannsóknar hvort hagsmunagæsla SFF fyrir hönd aðildarfélaga sinna bryti gegn ákvæðum samkeppnislaga og skilyrðum sem sett voru með ákvörðun nr. 17/2004. Í bréfi Samkeppniseftirlitsins til SFF var sérstaklega vísað til greinar framkvæmdastjóra SFF frá 8. september 2021 og umfjöllunar sem birtist á heimasíðu SFF þann 25. maí 2021, en heiti þeirrar umfjöllunar var: „*Af meintu okri á iðgjöldum ökutækjatrýgginga*“.
5. Í bréfi Samkeppniseftirlitsins var óskað eftir afritum af öllum samskiptum SFF við aðildarfyrirtæki á váttryggingamarkaði fyrir tímabilið 1. maí 2021 til og með 16. september 2021, afritum af öllum innanhússamskiptum og öðrum gögnum sem tengjast viðbrögðum SFF við gagnrýni á verðlagningu eða aðra samkeppnisþætti í þjónustu aðildarfyrirtæki fyrir sama tímabil og afritum af fundargerðum SFF. Þá var SFF jafnframt veitt tækifæri á að tjá sig um fyrrnefnda kvörtun FÍB sem barst Samkeppniseftirlitinu þann 14. september 2021.
6. Umbeðin gögn og upplýsingar bárust frá SFF þann 12. október 2021.



7. Að ósk SFF átti Samkeppniseftirlitið fund með samtökunum þann 16. nóvember 2021. Í framhaldi af viðræðum óskaði SFF formlega eftir sáttarviðræðum og var yfirlýsing þess efnis undirrituð þann 20. desember 2021.
8. Að undangenginni athugun kynnti Samkeppniseftirlitið samtökunum frummat sitt á fundi með SFF þann 28. febrúar 2022. Í kjölfar viðræðna milli aðila lauk málinu með sátt sem var undirrituð 21. mars 2022. Með sáttinni viðurkenna SFF að hafa brotið gegn 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga, og 4. gr. ákvörðunarorðs ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 17/2004. Vegna framangreinds féllst SFF á að greiða stjórnvaldssekt sbr. 3. gr. sáttarinnar og að fara að þeim fyrirmælum sem fram koma í 2. gr. sáttarinnar.

II. Niðurstaða

9. Eins og rakið er hér að framan hafa Samkeppniseftirlitið og SFF gert með sér sátt um niðurstöðu máls þessa. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins á brotum SFF á samkeppnislögum, og skilyrðum ákvörðunar nr. 17/2004 er því lokið með þeim hætti sem rakið verður í ákvörðun þessari.
10. Í 17. gr. f samkeppnislaga, sbr. lög nr. 52/2007, segir að hafi fyrirtæki gerst brotlegt við ákvæði laganna sé Samkeppniseftirlitinu heimilt að ljúka málinu með sátt. Í 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005 segir að eftirlitinu sé heimilt á öllum stigum máls að ljúka því með sátt. Samkvæmt ákvæðinu getur sátt m.a. falist í því að málsaðili viðurkenni brot á samkeppnislögum og fallist á að greiða stjórnvaldssekt vegna þess. Sátt getur einnig falist í því að málsaðili fallist á að breyta tiltekinni hegðun sinni á markaðnum eða hlíta fyrirmælum eða skilyrðum sem ætlað er að vernda eða efla samkeppni. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinn.

1. Um 10. og 12. gr. samkeppnislaga

11. Kjarninn í samkeppni er að fyrirtæki taki sjálfstæðar ákvarðanir um markaðshegðun sína og keppi þannig sín á milli. Þetta stuðlar m.a. að lægra verði til neytenda, auknum gæðum og framförum almennt. Ávinningi samkeppninnar er hins vegar stefnt í hættu ef fyrirtæki hafa samvinnu um samkeppnistengd málefni.
12. Af þessari ástæðu er í 10. gr. samkeppnislaga lagt bann við tiltekinni samvinnu og samskiptum keppinauta. Þar segir m.a. að allir samningar og samþykktir milli fyrirtækja, hvort heldur sem þær séu bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir sem hafa að markmiði eða af þeim leiði að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni sé raskað séu bannaðar. Bannið tekur m.a. til samninga, samþykktu og samstilltra aðgerða sem áhrif hafa á verð, afslætti, álagningu eða önnur viðskiptakjör með beinum eða óbeinum hætti, sbr. a-lið 2. mgr. umrædds ákvæðis.
13. Ákvæði 10. gr. laganna eru ein þau þýðingarmestu í samkeppnislögum. Því er ætlað að tryggja að keppinautar hegði sér að öllu leyti sjálfstætt á markaði á þeim sviðum sem mestu máli skipta fyrir samkeppnina. Þessi krafa um sjálfstæði keppinauta er lykilatriði við skýringu á banninu við samráði. Þá er óvissa fyrirtækja um hegðun keppinauta „*ein af meginforsendum þess að óheft verðsamkeppni geti átt sér stað. Þetta á ekki síst við á fákeppnismarkaði þar sem gagnkvæm skipti á upplýsingum um verð geta auðveldað ráðandi fyrirtækjum að halda uppi vöruverði og auka þar með framlegð sína á kostnað viðskiptavinanna.*“, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands frá 1. desember 2016 í máli nr. 360/2015, *Ákærvaldið gegn X o.fl.*
14. Í 12. gr. samkeppnislaga segir að samtökum fyrirtækja sé óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögnum. Í lögskýringagögnum kemur fram að í ákvæðinu „*sé hnykkt á því að jafnt samtökum fyrirtækja sem fyrirtækjunum sjálfum er óheimilt að standa að eða hvetja til hindrana sem brjóta í bága við bannákvæði þessara laga...*“. Ljóst er samkvæmt þessu að brot á 12. gr. felur



í sér sjálfstætt brot á samkeppnislögum enda þótt efnisinntak ákvæðisins komi að nokkru leyti fram í öðrum ákvæðum samkeppnislaga, s.s. 10. gr.

15. Tilgangur 12. gr. samkeppnislaga er að tryggja að fyrirtæki noti ekki samtök sín sem skálkaskjól fyrir brot á samkeppnisreglum. Með því að fella samtök fyrirtækja undir samkeppnisreglur er þannig verið að hindra að fyrirtæki komist framhjá banni við t.d. verðsamráði á grundvelli þess forms eða búnings sem samráð þeirra er sett í. Þess vegna er ekki aðeins lagt bann við beinu samráði milli fyrirtækja (samningar/samstilltar aðgerðir) heldur taka samkeppnisreglur einnig til þess þegar fyrirtæki hafa samvinnu á vettvangi eða í gegnum slíkan sameiginlegan aðila.
16. Notkun hugtaksins hvatning í 12. gr. samkeppnislaga gefur til kynna að löggjafinn hafi viljað leggja sérstaka áherslu á að ákvæðið taki til hvers konar óbindandi ráðstafana samtaka fyrirtækja sem hafa það að markmiði að raska samkeppni. Af þessu leiðir að margvíslegar aðgerðir samtaka fyrirtækja, s.s. tilmæli, ráðleggingar eða upplýsingargjöf, geta fallið undir 12. gr. samkeppnislaga ef þessar aðgerðir hafa það að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni eða henni raskað.
17. Eftirfarandi eru dæmi um umfjöllun eða samvinnu sem farið getur gegn 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga:
 - Ákvörðun eða önnur umfjöllun um gjaldskrá eða hvað teljist til „eðlilegrar“ verðlagningar aðildarféлага.
 - Ákvarðanir eða önnur umfjöllun um að hækka verð, lækka verð eða halda verði óbreyttu.
 - Samræming á eða önnur umfjöllun um hvers konar viðskiptaskilmála sem gilda gagnvart viðskiptavinum aðildarfyrirtækja.
 - Umfjöllun eða umræður um að aðildarfyrirtæki eigi ekki viðskipti við tiltekna aðila.
 - Umfjöllun eða umræður um verð, verðþróun, viðskiptakjör, verðbreytingar á aðföngum og öðrum kostnaðarliðum.
 - Umfjöllun eða umræður um rekstrar-, efnahags- og viðskiptalega stöðu keppinauta eða viðskiptavina aðildarfélaganna.
 - Upplýsingaskipti eða upplýsingamiðlun um verð, kostnað eða kostnaðaruppbyggingu, kostnaðarhækkunar, viðskiptavini, framboð og söluskilmála.
 - Opinbert fyrisvar varðandi verðlagningu eða þjónustu aðildarfyrirtækja. Tekur þetta m.a. til umræðu á opinberum vettvangi um verð og verðbreytingar aðildarfyrirtækja.
18. Af framangreindu leiðir að talsmenn samtaka fyrirtækja þurfa að vera meðvituð um að ummæli eða umfjöllun þeirra um t.d. verð og verðlagningu geta verið túlkuð sem skilaboð eða hvatningu um að aðildarfyrirtæki hegði sér með tilteknum hætti. Slíkar aðgerðir geta haft áhrif á viðskiptahætti aðildarfyrirtækjanna, dregið með óeðlilegum hætti úr æskilegri óvissu á markaði og sjálfstæðri ákvarðanatöku.
19. Ljóst er að SFF teljast vera samtök fyrirtækja í skilningi 12. gr. samkeppnislaga.

2. **Gildandi fyrirmæli ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 17/2004**

20. Með ákvörðun samkeppnisráðs nr. 17/2004 lauk viðamikilli rannsókn samkeppnisyfirvalda á samkeppnishindrandi samstarfi á íslenska váttryggingamarkaðnum. Þar komust samkeppnisyfirvöld m.a. að þeirri niðurstöðu að innan Sambands íslenskra tryggingarféлага (forvera SFF, hér eftir „SÍT“)¹ hefði á ýmsum sviðum verið farið út fyrir þann ramma sem samkeppnislög setja samstarfi fyrirtækja í hagsmunasamtökum.

¹ Samtök fjármálafyrirtækja voru stofnuð árið 2006 við sameiningu Samtaka banka og verðbréfafyrirtækja og Sambands íslenskra tryggingaféлага. (Af heimasíðu SFF: <https://sff.is/um-okkur/>).



21. Málinu lauk með sátt sem SÍT og aðildarfyrirtæki þess gerðu við samkeppnisyfirvöld. Í ákvörðunarorði er fyrirætlunum beint til SÍT sem miða að því að koma í veg fyrir samkeppnishamlandi háttsemi félagsins, en einn liður í ólögumháttsemi SÍT var opinbert fyrirvar samtakanna um verðlagsmál tryggingafélaganna. Í 4. gr. ákvörðunarorða er því kveðið á um eftirfarandi:

„SÍT og ÍE [Íslensk endurtrygging hf.] er óheimilt að fara með opinbert fyrirvar varðandi verðlagningu og þjónustu aðildarfélaga sinna. Tekur þetta m.a. til umræðu á opinberum vettvangi, um verð og verðbreytingar aðildarfélaga og um kröfur viðskiptavina þeirra um lægra verð eða bætt viðskiptakjör. Þátttaka í almennri umfjöllun m.a. í fjölmiðlum, í fræðslu- og upplýsingaskyni, fellur ekki undir þetta bann.“

22. Forsendur þessa ákvæðis eru þannig skýrðar í ákvörðuninni:

„Að mati samkeppnisráðs sýna gögn málsins að SÍT hefur m.a. sinnt því hlutverki að verja opinberlega verðlagsstefnu aðildarfélaga sinna. Slíkt er ekki eðlilegt hlutverk hagsmunasamtaka keppinauta, sérstaklega í þeim tilvikum þar sem félagsmenn starfa á fákeppnismarkaði. SÍT hefur t.d. gripið til andvara á opinberum vettvangi, s.s. í fjölmiðlum, þegar tryggingafélögin hafa legið undir ámæli um há váttryggingaiðgjöld og þegar félögin hafa verið gagnrýnd fyrir breytingu á verðskrá. Einnig hefur SÍT tjáð sig um rekstrarafkomu tryggingafélaganna og afkomu af einstökum tryggingagreinum.

Samkeppnislög krefjast þess að keppinautar ræði ekki sín á milli á nokkurn hátt um atriði sem varða verðlagningu á vöru þeirra eða þjónustu eða forsendur verðlagningarinnar. Á þetta sérstaklega við um keppinauta á fákeppnismarkaði þar sem samkeppni er fyrirfram takmörkuð. Í þessu samhengi er ljóst, að mati samkeppnisráðs, að tjái forsvarsmenn hagsmunasamtaka keppinauta sig opinberlega um verðlagsmál eða haldi uppi vörn um verðlagsstefnu aðildarfélaga samtakanna, þá sé það væntanlega á grundvelli fyrirfram mótaðra hugmynda eða stefnu um slík mál, sem hlýtur að grundvallast á umræðu sem farið hefur fram innan hagsmunasamtakanna. Slík verðlagsumræða innan hagsmunasamtaka samrýmist ekki banni samkeppnislaga um verðsamráð. Með því að tjá sig opinberlega um verðlagsstefnu aðildarfélaga þá gengur SÍT því lengra í hagsmunagæslu en samkeppnislög heimila.

Samkeppnislög gera þá kröfu til keppinauta að hver um sig ákveði allt sem viðkemur verðlagningu og viðbrögðum við samkeppni algerlega á sjálfstæðan hátt og á eigin forsendum. Í ljósi þess sem hér segir telur samkeppnisráð að SÍT hafi farið gegn samkeppnislögum hvað framangreint varðar“

23. Ágreiningslaust er að framangreind fyrirætlun ákvörðunar nr. 17/2004 taka til SFF, enda tóku samtökin við hlutverki SÍT þegar þau voru stofnuð árið 2006. Þetta er undirstrikað í 8. gr. ákvörðunarorðanna, en þar segir að verði verkefni SÍT eða ÍE færð til annarra samtaka skuli fyrirætlunin taka til þeirra samtaka. Þá liggur fyrir að fyrirætlun m.a. 4. gr. ákvörðunarorða í ákvörðun nr. 17/2004 eru enn í gildi. Eru SFF bundin af þeim fyrirætlunum og brot á þeim varða viðurlögum skv. samkeppnislögum, sbr. 10. gr. ákvörðunarorðs.

3. Um aðstæður á markaði málsins

24. Ekki er þörf í þessu máli á að skilgreina sérstaklega markaði málsins eða stöðu fyrirtækja og hagsmunasamtaka á þeim. Það er þó nauðsynlegt að ítreka að í fyrri úrlausnum Samkeppniseftirlitsins hefur verið komist að þeirri niðurstöðu að váttryggingamarkaðurinn sé gagnsær fákeppnismarkaður með miklar aðgangshindranir.² Í skaðatryggingum hér á landi starfa fá váttryggingafyrirtæki með mjög sambærilegt þjónustuframboð. Þannig býður hvert og eitt þeirra í megindrættum svipaðar tegundir trygginga og þjónustupátta.

² Sjá m.a. skýrslur Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008, *Öflug uppbygging – opnun markaða og efling atvinnustarfsemi* og nr. 2/2011, *Samkeppni eftir hrún* sbr. einnig umfjöllun í ákvörðun 14/2004. Þá var fjallað váttryggingamarkaðinn í ákvörðun nr. 27/2016, *Samruni Arion banka, Varðar trygginga hhf. og Varðar líftrygginga hf.*



25. Í riti Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2011 *Samkeppni á bankamarkaði* segir: „Á fákeppnismörkuðum er samkeppnislegt sjálfstæði keppnauta sérstaklega mikilvægt. Hvers konar samvinna milli keppnauta getur aukið skaðlega fákeppni og valdið viðskiptavinum tjóni.“ Í dómi Hæstaréttar frá 7. janúar 2021 í máli nr. 42/2019 var þetta tekið fram: „Fákeppnismarkaðir eru sérstaklega viðkvæmir fyrir hvers konar samstarfi keppnauta þar sem auðveldara er að viðhafa samráð eða samkeppnishamlandi samhæfingu við slíkar aðstæður og því enn ríkari ástæða til að standa vörð um sjálfstæða ákvörðunartöku keppnauta og þá samkeppni sem ríkt getur á markaðnum þrátt fyrir fákeppnina [...]“
26. Þá ber einnig að hafa til hliðsjónar að um mikilvægan neytendamarkað er að ræða. Eru ökutækjatrýggingar lögbundnar að hluta til og mynda stóran hluta útgjaldaliða hjá mörgum neytendum.
27. Þegar aðstæður eru með þessum hætti er að mati Samkeppniseftirlitsins ljóst að hagsmunasamtök fyrirtækja verða að fara afar gætilega þegar kemur að umræðu og/eða fræðslu sem áhrif hafa eða kunna að hafa á markaðshegðun félagsmanna. Frá sjónarmiði samkeppnisyfirvalda hefur t.a.m. verið talin felast alvarleg hætta á samkeppnishömlum í því einu að fáir einsleitir keppnautar reki saman hagsmunasamtök. Um þetta var m.a. ítarlega fjallað í ákvörðun nr. 17/2004, enda var það mat samkeppnisyfirvalda á þeim tíma að viðkomandi tryggingafélög hefðu haft „*tögl og haldir*“ innan SÍT og að „*fyrirkomulag hagsmunagæslu á váttryggingamarkaðnum* [hefði] frá fyrstu tíð skapað hættu á samkeppnishindrunum, ómeðvituðum og/eða meðvituðum.“ Þá sagði jafnframt eftirfarandi:
- „Allt þetta samstarf er óhjákvæmilega til þess fallið að auka tengslin milli tryggingafélaganna og veldur það hættu á því að þau, beint eða óbeint, sammælist um aðgerðir eða athafnir sem efla hag þeirra sameiginlega á kostnað keppnauta og neytenda. Sú hætta er enn meiri sökum þeirra markaðsaðstæðna sem áður er getið.“*
28. Því skal þó haldið til haga að breytingar hafa átt sér stað á starfsemi SFF og eru nú ekki lengur starfandi nefndir og vinnuhópar á vegum SFF þar sem starfsmenn tryggingafélaganna koma saman og fjalla um sameiginleg hagsmunamál starfsgreinarinnar og þar með félaganna þriggja, líkt og átt hafði sér stað á vettvangi SÍT.
29. Eftir sem er áður er hins vegar mikilvægt að sú meginregla sé í hávegum höfð, sérstaklega þegar um mikilvægan fákeppnismarkað er að ræða, að öll umfjöllun um verðlagningu aðildarfélaga, þ.m.t. þátttaka í opinberri umræðu um verðlagningu félagsmanna, er sérstaklega varhugaverð og ætti ekki að eiga sér stað á vettvangi hagsmunasamtaka. Hið sama á við um önnur samkeppnislega viðkvæm málefni.

4. Brotin

30. Líkt og vikið var að hér að framan, þá var tilefni athugunar Samkeppniseftirlitsins opinber umfjöllun af hálfu SFF um verðlagningu tryggingafélaga, þann 25. maí 2021 og 8. september 2021.

4.1. Umfjöllun vorið 2021

31. Þann 25. maí 2021 birti SFF grein á heimasíðu sinni með fyrirsögninni „*Af meintu okri á iðgjöldum ökutækjatrýgginga*“, en tilefni greinarskrifa SFF voru skrif og gagnrýni framkvæmdastjóra FÍB á verðlagningu iðgjalda ökutækjatrýggingar hér á landi, og í framhaldinu fjölmiðlaumfjöllun um sama efni.³ Í pistli SFF segir m.a. eftirfarandi:

- „*FÍB birti pistil á vef sínum í síðustu viku sem er áhugaverður fyrir margra hluta sakir. Er því m.a. haldið fram að tryggingafélagin íslensku ‘okri’ á viðskiptavinum sínum þegar kemur að iðgjöldum*

³ Greinin hefur verið fjarlægð af heimasíðu SFF. Umfjöllun FÍB frá 16. maí 2021 undir yfirskriftinni „*Hvernig er hægt að lækka iðgjöld bilatrýgginganna*“ er aðgengileg hér: <https://www.fib.is/is/um-fib/frettir/hvernig-er-haegt-ad-laekka-idgjold-bilatrygginganna>. Sjá einnig fréttuumfjöllun af heimasíðu Mannlífs, undir yfirskriftinni „*Tryggingafélagin sögð okra á neytendum undir vernd Seðlabankans*“. Aðgengileg á vefslóðinni: <https://www.mannlif.is/frettir/tryggingafelag-okra-a-neytendum-undir-vernd-fjarmalaeftirlits-sedlabankans/>.



*ökutækjatrýgginga. Þessi málflutningur hefur verið tekinn upp í fjölmiðlum þar sem því hefur verið haldið fram að iðgjöld hafi hækkad umtalsvert á meðan slysum fækkar.*⁴

- „Fullyrðingar um ‘okur’ eiga því ekki við rök að styðjast.“
- „Hvernig má þá lækka iðgjöld? Þetta er hinsvegar spurning sem við eigum að takast á við sameiginlega og án upphrópana.“
- „Upphrópanir um okur, sem ekkert er, skila okkur engu öðru en að drepa málinu á dreif. Á meðan gerist ekkert.“

32. Í sjónarmiðum SFF sem bárust Samkeppniseftirlitinu þann 12. október 2021 kemur fram að það hafi verið mat SFF á þeim tíma að í umfjöllun FÍB um verðlagningu tryggingarfélaganna hafi verið að finna augljósar misfærslur, sem SFF vildi leiðrétta og um leið benda á leið til þess að lækka tryggingakostnað neytenda. Grein framkvæmdastjóra SFF þann 25. maí 2021 á heimasíðu félagsins hefði, að sögn SFF, verið leið samtakanna til að koma þeim sjónarmiðum á framfæri.
33. Í sjónarmiðum SFF til Samkeppniseftirlitsins kemur hins vegar fram að eftir að greinin hafi verið yfirfarin í tilefni af bréfi Samkeppniseftirlitsins frá 16. september 2021, þá sé það mat SFF að greinin uppfylli ekki að öllu leyti þær kröfur sem SFF geri til opinbers fyrirsvar samtakanna f.h. aðildarfélaga sinna, og gerðar eru í samkeppnislögum, ákvörðunum samkeppnisyfirvalda og leiðbeiningum samtakanna sjálfra. Vísuðu SFF sérstaklega til ummællanna „Fullyrðingar um „okur“ eiga því ekki við rök að styðjast“ og „Upphrópanir um okur, sem ekkert er, skila okkur engu öðru en að drepa málinu á dreif“. Að sögn SFF hefðu mistök átt sér stað við útfærslu greinarinnar sem samtökin harmi, og hefði henni í kjölfarið verið eytt af heimasíðu SFF.
34. Líkt og fram hefur komið óskaði Samkeppniseftirlitið eftir afritum af samskiptum bæði innan SFF og milli SFF og aðildarfélaga, á tilteknu tímabili. Þau afhentu gögn varpa að mati Samkeppniseftirlitsins ljósi á samskipti á vettvangi SFF sem leiða í ljós að ekki aðeins orðalag umræddra greinaskrifa SFF hefði farið gegn ákvæðum samkeppnislaga og skilyrðum sem á samtökunum hvíla, heldur einnig tilefni þeirra og undirbúningur.
35. Í afhentum gögnum má finna samskipti SFF við aðildarfélögin þar sem m.a. kemur fram sú fullyrðing af hálfu starfsmanns SFF að „Öll umræða um „iðgjaldaokur“ stenst í raun enga skoðun þegar tölurnar eru skoðaðar“. Í kjölfar þess boðaði SFF það í tölvupósti til allra váttryggingafélaganna að verið væri að skrifa pistil sem yrði settur á vefinn, en drög að honum yrðu send fyrirtækjunum fyrst til yfirlestrar. Tvö aðildarfélög svöruðu og hvöttu SFF til að svara umfjöllun FÍB. Drög að greininni voru síðar send til allra váttryggingarfélaganna til samþykktar og þeim boðið að gera athugasemdir ef einhverjir annmarkar væru. Tvö váttryggingarfélög af fjórum svöruðu tölvupósti SFF og öðrum viðtakendum hans, þ.e. öðrum váttryggingarfélögum, þar sem fram kom ánægja með fyrirhuguð skrif og voru smávægilegar athugasemdir gerðar. Tók eitt váttryggingarfélagið fram að það væri „erfitt að eiga við þetta og bara gott að það heyrir eitthvað frá bransanum“.
36. Líkt og gögn málsins bera með sér höfðu SFF frumkvæði að því að halda opinberlega uppi vörnum um verðlagsstefnu aðildarfélaga sinna. Með vísan til þessa er ljóst að SFF braut gegn 12. gr. sbr. 10. gr. samkeppnislaga og skilyrði sem á þeim hvílir með ákvörðun 17/2004, með því að fara með opinbert fyrirsvar varðandi verðlagningu aðildarfyrirtækja sinna sem starfa á váttryggingamarkaði í grein frá 25. maí 2021. Þetta gerðu SFF annars vegar með því að tjá sig og halda uppi vörnum um verðlag váttryggingafélaganna á opinberum vettvangi og hins vegar með undirbúningi og samskiptum við váttryggingafélögin á vettvangi SFF í aðdraganda greinaskrifanna, eins og nánar verður vikið að í kafla 4.3.

⁴ Undirstrikun Samkeppniseftirlitsins.



4.2. Umfjöllun haustið 2021

37. Um haustið 2021 voru verðhækkningar váttryggingarfélaganna aftur gagnrýndar í skrifum framkvæmdastjóra FÍB undir yfirskriftinni „Óstöðvandi okurfélög“ sem birtust opinberlega þann 2. september 2021.⁵ SFF brugðust við þessari umfjöllun FÍB með grein sem birt var opinberlega þann 8. september 2021 undir yfirskriftinni „Tölum um tryggingar – Viðbrögð við athugasemdum FÍB“. Þar segir m.a. eftirfarandi: „Framkvæmdastjóri FÍB birti nýverið grein þar sem hann fer hörðum orðum um meint okur tryggingafélaga. Þar er hoggð í sama knérunn og áður. Gífururði um okur og vafasama viðskiptahætti eru notuð og valdar tölur úr opinberum gögnum notaðar til að styðja við þær fullyrðingar. Við þessa framsetningu má gera nokkrar athugasemdir en ekki síður má ýmsu við hana bæta sem gefur neytendum fyllri mynd af umhverfi tryggingastarfsemi hér á landi.“
38. Þá er í greininni vísað til nokkurra þátta í þessu samhengi, þ.e. þegar „rýnt er í verðhækkunar tryggingafélaga“, en um er að ræða fjölmörg atriði sem skipta máli í verðlagningu fyrirtækja og geta haft áhrif á kostnað váttryggingafélaganna. Samandregið er fjallað um hækkun launa, hækkun á viðgerðarkostnaði, samsett hlutfall, kostnað af iðngjöldum lögbundinna ökutækjatrýgginga, hagnað félaganna, fækkun ferðamanna og þ.a.l. minnkun iðngjalda tryggingafélaga og loks kostnað vegna skaðabótakrafna og samanburður á regluverki er að því lítur.
39. Gögn málsins bera með sér að sama dag og grein FÍB birtist setti eitt váttryggingafélag sig í samband við SFF og óskaði eftir upplýsingum um hvort til stæði hjá SFF að svara FÍB „minnugur langs samtals sem við áttum síðast um þetta máli“. Í kjölfarið voru váttryggingafélaginu send drög að svargrein SFF, sem hélt eftirfarandi orðalag: „Gífururði um okur og vafasama viðskiptahætti eru notuð af framkvæmdastjóranum án þess að innistæða sé fyrir þeim“.⁶ Umrætt váttryggingafélag svaraði stuttu síðar og kvaðst ekki hafa athugasemdir.
40. Þá kom fram af hálfu annars váttryggingafélags að það hefði sjálft verið „með svar í smíðum – en auðvitað er sterkur leikur að svarið komi frá SFF“. Í kjölfarið setti viðkomandi váttryggingafélag fram nokkrar tillögur sem höfðu áhrif á lokaútgáfu greinar SFF, m.a. um mikilvægi þess að vísa í þá vísitölu sem notuð er í bílatryggingum, að laun væru lykilorð og um áhrif þess að slysum hefði fækkað.
41. Í kjölfarið af birtingu greinarinnar þann 8. september 2021, settu önnur váttryggingafélög sig í samband við SFF og lýstu yfir ánægju sinni með framtakið.
42. Með hliðsjón af ofangreindu, og öðrum gögnum málsins, er það mat Samkeppniseftirlitsins að grein SFF frá 8. september 2021 og atvik í aðdraganda hennar hafi brotið gegn samkeppnislögum og fyrirmælum ákvörðunar nr. 17/2004. Í aðdraganda greinar SFF áttu samtökin í ítrekuðum samskiptum við váttryggingafélögin. Þau samskipti sýna m.a. að þau höfðu áhrif á fyrirætlanir eins váttryggingafélags að tjá sig um gagnrýni FÍB, hagsmunasamtaka neytenda á þessu sviði, á verðhækkun félaganna. Gera má ráð fyrir að umrætt váttryggingafélag hefði fjallað um forsendur sem eru ráðandi í verðlagningu viðkomandi félags eða önnur mikilvæg atriði sem hafa áhrif á rekstur félagsins, en ekki kom til þess.
43. Því skal haldið til haga að í afhentum gögnum málsins er ekki að finna bein samskipti á milli keppinauta um haustið 2021. Afhent gögn sýna hins vegar samskipti SFF við váttryggingafélögin um með hvaða hætti skyldi bregðast við gagnrýni FÍB sem sneri að verðlagningu váttryggingafélaga. Þau samskipti höfðu bein áhrif á viðbrögð SFF sem birtust síðan opinberlega þann 8. september 2021.

⁵ Pistill framkvæmdastjóra FÍB sem birtist 2. september 2021 er aðgengilegur hér: <https://www.visir.is/g/20212150203d>.

⁶ Undirstrikun SE.



4.3. Samandregin niðurstaða

44. Með hliðsjón af framangreindu, er það mat Samkeppniseftirlitsins að SFF hafi farið með opinbert fyrirvar varðandi verðlagningu aðildarfélaganna og haldið uppi vörnum um verðlagsstefnu þeirra sem viðbrögð við gagnrýni á verðlagningu félaganna. Með þessu brutu samtökin gegn 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga, og þeim skuldbindingum sem á þeim hvíldu skv. 4. gr. ákvörðunar í ákvörðun nr. 17/2004. Gera samkeppnislög þá kröfu til keppinauta að hver um sig taki sjálfstæða ákvörðun á eigin forsendum um allt sem viðkemur m.a. verðlagningu og viðbrögðum við samkeppni. Með bannákvæði 12. gr. samkeppnislaga er keppinautum óheimilt að nota hagsmunasamtök sem vettvang fyrir ólögmeitt samstarf eða samhæfingu og komast þannig hjá banni 10. gr. laganna við ólögmeitu samráði.
45. Samtökin fóru þannig með opinbert fyrirvar varðandi verðlagningu og þjónustu aðildarféлага sinna á váttryggingamarkaði. Markmið umræddra greinaskrifa var að bregðast við gagnrýni neytendasamtaka og þannig halda uppi vörnum fyrir verðlagsstefnu aðildarfélaganna. Undirbúningur á vettvangi samtakanna og samskipti við aðildarfélög ber þess skýr merki.
46. Ein forsenda þess að samkeppni geti ríkt er óvissa fyrirtækja um hegðun keppinauta. Með aðgerðum sínum drógu SFF úr þessari æskilegu óvissu á váttryggingamarkaði. Komu SFF í veg fyrir að hvert aðildarfélag fyrir sig þyrfti að svara fyrir eigin verðlagningu og forsendur hennar. Var með þessu dregið úr líkunum á því að hvert félag fyrir sig bregðist við umræðunni með sjálfstæðum ákvörðunum um verðlagningu eða þjónustu. Hafa ber í huga að forsendur einstakra féлага fyrir verðlagningu sinni geta verið breytilegar eftir félögum og aðstæðum hverju sinni.
47. Með þessari háttsemi gengu SFF mun lengra í hagsmunagæslu en samkeppnislög heimila. Við meðferð málsins hefur komið fram af hálfu SFF að með háttsemi sinni og samskiptum hafi það ekki verið ásetningur samtakanna að raska samkeppni. Hafi tilgangur samtakanna með greinaskrifum verið sá að leiðrétta missagnir og varpa ljósi á þá staðreynd að lagaumhverfi hér á landi væri frábrugðið hinum Norðurlöndunum og að ná fram umræðu um möguleika á því að lækka váttryggingarkostnað neytenda.

5. Viðurlög

48. Í 37. gr. samkeppnislaga segir að Samkeppniseftirlitið leggi stjórnvaldssektir á fyrirtæki sem brjóti m.a. gegn bannreglum laganna, nema brotið teljist óverulegt eða af öðrum ástæðum sé ekki talin þörf á slíkum sektum til að stuðla að og efla virka samkeppni. Eins og leiðir af orðalagi 1. mgr. 37. gr. laganna er tilgangur ákvæðisins sá að varnaðaráhrif sekta stuðli að framkvæmd samkeppnislaga og þar með að aukinni samkeppni.
49. Í 2. mgr. 37. gr. samkeppnislaga kemur m.a. fram að sektir geti numið allt að 10% af veltu hjá því fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja sem aðild eiga að samkeppnishömlunum. Þá segir einnig að ef brot samtaka fyrirtækja tengjast starfsemi aðildarfyrirtækja þeirra skuli fjárhæð sektar ekki vera hærrí en 10% af heildarveltu hvers aðila þeirra sem er virkur á þeim markaði sem brot samtakanna tekur til.
50. Við mat á fjárhæð sekta ber að hafa hliðsjón af eðli og umfangi brota. Þá skal jafnframt litið til þess hvort um ítrekuð brot sé að ræða en ítrekun leiðir að öllu jöfnu til þyngingar viðurlaga. Litið hefur verið svo á að fremji fyrirtæki aftur sambærileg brot sýni það að sekt sem lögð var á í fyrra máli hafði ekki nægjanleg varnaðaráhrif gegn frekari brotum þess, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands frá 28. apríl 2016 í máli nr. 419/2015, *Valitor hf. gegn Samkeppniseftirlitinu* og ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 22/2020, *Brot Símans hf. á skilyrðum í sáttum við Samkeppniseftirlitið við sölu á Enska boltanum á Símanum Sport*.
51. Samkvæmt 17. gr. f samkeppnislaga er heimilt að ljúka málum með sátt ef fyrirtæki hafa gerst brotleg við ákvæði laganna. Sá samstarfsvilji sem felst í því að fyrirtæki gerir sátt leiðir til lægri sekta en ella, sbr. t.d.



ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008, *Brot Greiðslumiðlunar hf., Kreditkorts hf. og Fjölgreiðslumiðlunar hf. á bannákvæðum samkeppnislaga*, og nr. 43/2017, *Aðgerðir til þess að bæta samkeppni í fasteignasölu*.

52. Með sátt við Samkeppniseftirlitið hafa SFF viðurkennt brot á samkeppnislögum og skilyrði ákvörðunar nr. 17/2004. Samtökin hafa fallist á að greiða tuttugu milljónir króna í stjórnvaldssekt.
53. Við mat á því hvað teldist til hæfilegra viðurlaga var litið til þess að um er að ræða ítrekunarbroten líkt og komið hefur fram gerðust SÍT, forveri SFF, brotleg við ákvæði 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga árið 2004, sbr. ákvörðun 17/2004. Að mati Samkeppniseftirlitsins hefur sú ákvörðun augljós ítrekunaráhrif í þessu máli enda voru þar lögð á skilyrði vegna sams konar brota og SFF hafa viðurkennt í máli þessu. Með ákvörðun 17/2004 var SÍT ekki gert að greiða stjórnvaldssekt. Talið var nægjanlegt, með hliðsjón af öðrum aðstæðum sem ekki verða raktar hér, að beina fyrirmælum til SÍT varðandi samstarf innan samtakanna. Líkt og fram kemur í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 22/2020 er afar þýðingarmikið að málsaðilar fari að þeim skilyrðum sem þau undirgangast í sáttum við Samkeppniseftirlitið. Fyrirtæki eða samtök þeirra sem fallast sjálf á slík skilyrði eiga að halda þau í heiðri og leitast sérstaklega við að markmið þeirra nái fram að ganga.⁷
54. Með hliðsjón af mati á eðli brotsins var litið til þess að í háttsemi SFF fólst opinbert fyrirsvar varðandi verðlagningu aðildarfyrirtækja samtakanna sem að mati Samkeppniseftirlitsins kom í veg fyrir að aðildarfyrirtækin tækju hvert og eitt til varna um verðlagsstefnu sína með sjálfstæðum hætti. Afar skýrt er að öll þátttaka hagsmunasamtaka í opinberri umræðu um verðlagningu aðildarfyrirtækja sinna er sérstaklega varhugaverð og ætti ekki að eiga sér stað á vettvangi hagsmunasamtaka, sér í lagi þegar um mikilvægan fákeppnismarkað er að ræða.
55. Við mat á sektum er einnig horft til þess að SFF óskuðu að eigin frumkvæði eftir sáttarviðræðum og hafa viðurkennt framangreind brot. Hafa samtökin þannig sýnt samstarfsvilja við að upplýsa brotin og hafa boðað breytingar á starfsemi samtakanna sem miða m.a. að því að koma í veg fyrir að brot endurtaki sig.
56. Með framangreindri þátttöku í rannsókninni hafa samtökin auðveldað og stýtt rannsókn og málsmeðferð samkeppnisyrvalda sem hefur jákvæð samkeppnisleg áhrif. Með skjótum málalýktum eru jafnframt send skýr skilaboð um mikilvægi þess að hagsmunasamtök gæti í hvívetna að fyrirmælum samkeppnislaga og komi ekki að umræðu um verð á vöru eða þjónustu aðildarfyrirtækja. Er þetta sérstaklega brýnt við þær aðstæður sem nú ríkja.
57. Með hliðsjón af öllu framangreindu og gögnum málsins að öðru leyti var það mat Samkeppniseftirlitsins að ákvarða bæri sektir í máli þessu út frá hámarkfjárhæð sektar á samtökin sjálf (10% af veltu samtakanna) sem nemur um 20 milljónum króna.
58. Sátt Samkeppniseftirlitsins við SFF er birt í ákvörðunarorði.

III. Ákvörðunarorð:

1. gr.

SFF viðurkenna að hafa brotið gegn 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga. Jafnframt viðurkenna SFF að hafa brotið gegn 4. gr. ákvörðunarorðs ákvörðunar nr. 17/2004, og þannig brotið gegn fyrirmælum sem hvíla á

⁷ Sjá t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 5/2011, *Forlagið hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*, ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 41/2009, *Brot Símans hf. á ákvörðun samkeppnisráðs nr. 10/2005 Samruni Landssíma Íslands hf. og Íslenska sjónvarpsfélagsins hf.* og úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 6/2007, *Icelandair Group hf. og Bláfugl ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.



samtökunum vegna fyrri brota af sama toga. Brotin felast í því að SFF fóru með opinbert fyrirvar varðandi verðlagningu og þjónustu aðildarfyrirtækja sem starfa á váttryggingarmarkaði. Fólust í þessu samskipti á vettvangi SFF og greinarskrif samtakanna sem birtust opinberlega, dags. 25. maí 2021 og 8. september 2021.

Með framangreindum greinarskrifum tjáðu SFF sig opinberlega um verðlagsmál viðkomandi aðildarfyrirtækja samtakanna og héldu uppi vörnum um verðlagsstefnu þeirra. Því hafi markmið, orðalag og undirbúningur umræddra greina farið gegn nefndum ákvæðum samkeppnislaga og 4. gr. ákvörðunarorðs ákvörðunar nr. 17/2004.

2. gr.

Í því skyni að koma í veg fyrir frekari brot á samkeppnislögum og ákvörðun nr. 17/2004 skuldbinda SFF sig til þess að birta greinargóðar upplýsingar um það á heimasíðu sinni til hvaða aðgerða samtökin hafa gripið til þess að tryggja að farið sé að fyrirmælum ákvörðunar nr. 17/2004 og með því komið í veg fyrir að brot endurtaki sig.

3. gr.

Vegna framangreindra brota fellst SFF á að greiða stjórnvaldssekt að fjárhæð 20.000.000 króna (tuttugu milljónir kr.). Sektina skal greiða inn á reikning 0001-26-25874, kt. 540269-6459, í eigu ríkissjóðs eigi síðar en mánuð eftir dagsetningu þessarar sáttar.

4. gr.

Með undirritun sáttar þessarar telst því máli lokið sem lýtur að þeim brotum sem tilgreind eru í 1. gr. þessarar sáttar gagnvart SFF. Í samræmi við lokamálslið 1. mgr. 17. gr. f. samkeppnislaga er sáttin bindandi fyrir SFF.

Brot á þeim fyrirmælum sem fram koma í sátt þessari varða viðurlögum skv. IX. kafla samkeppnislaga.

Sátt þessi er gerð með fyrirvara um afstöðu Eftirlitsstofnunar EFTA hvað varðar beitingu 53. gr. EES-samningsins.

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson