

**Dagsektir vegna brota Samtaka fyrirtækja á veitingamarkaði
á skyldu til þess að afhenda gögn****1. Málavextir**

1. Þann 14. mars 2025 barst Samkeppniseftirlitinu kvörtun Alþýðusambands Íslands, Eflingar-Stéttarfélags og Starfsgreinasambands Íslands (hér eftir kvartendur) vegna „ólögmæts verðsamráðs fyrirtækja á veitingamarkaði og ólögmæts verðsamráðs innan Samtaka fyrirtækja á veitingamarkaði“.
2. Í kvörtuninni er á því byggt að gerð aðildarféлага Samtaka fyrirtækja á veitingamarkaði (hér eftir SVEIT) á einhliða kjarasamningi við „gervistéttarfélagið“ Virðingu, þar sem kveðið er á um launakjör á veitingamarkaði, hafi farið gegn banni 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 við verðsamráði keppinauta. Að því marki sem hið ætlaða samráð hafi farið fram innan SVEIT er á því byggt að brotið hafi verið gegn 12. gr. samkeppnislaga, sbr. 10. gr. laganna.
3. Til stuðnings því að Virðing stéttarfélag sé „gervistéttarfélag“ eru færð fyrir því rök að félagið sé undir stjórn fyrirtækja á veitingamarkaði. Kemur fram að Virðing hafi verið stofnað haustið 2024 af „fimm einstaklingum, sem skipuðu jafnframt stjórn félagsins í upphafi. Allir þessi einstaklingar hafa rík tengsl við veitingageirann auk þess sem rík tengsl eru á milli umræddra einstaklinga og aðildarféлага og stjórnarmanna SVEIT.“ Þá er því haldið fram að Virðing hafi verið stofnað eftir að Efling-Stéttarfélag (Efling) og Starfsgreinasamband Íslands (SGS) neituðu í viðræðum við SVEIT að gera breytingar á gildandi kjarasamningum sem höfðu að mati stéttarfélaganna þann tilgang að rýra kjör launþega sem starfa hjá aðildarfyrirtækjum SVEIT.
4. Í kvörtuninni er rökstutt að undanþága 2. mgr. 2. gr. samkeppnislaga frá gildissviði samkeppnislaga vegna „launa eða annarra starfskjara launþega samkvæmt kjarasamningum“ eigi ekki við þar sem ekki sé um að ræða raunverulegan kjarasamning á milli atvinnurekenda og launþega. Er á því byggt að um sé að ræða samning sem gerður sé einhliða af atvinnurekendum, hann stefni ekki að samfélagslegum markmiðum í þágu vinnuskilyrða launþega, heldur þvert á móti að því að rýra kjör þeirra. Er útskýrt með hvaða hætti kjarasamningur SVEIT og Virðingar feli að mati kvartenda í sér verri kjör fyrir launþega heldur en felst í kjarasamningum Eflingar og SGS við Samtök atvinnulífsins. Hafi SVEIT og aðildarfyrirtæki þannig með ólögmætu verðsamráði valdið launþegum tjóni.
5. Kvörtun umræddra stéttarféлага er ítarlega rökstudd og uppfyllir skilyrði 6. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins. Af þeim rökstuðningi má m.a. ráða að ætluð brot geti talist alvarleg og að SVEIT og aðildarfyrirtæki hafi ekki látið af þeirri háttsemi sem kvartað er yfir, sbr. 9. gr. reglna nr. 880/2005. Þá er í kvörtuninni sérstaklega rökstutt að



stéttarfélögin hefðu lögvarinna hagsmuna að gæta og ættu því aðild að málinu, sbr. 5. gr. reglna nr. 880/2005.

6. Samkeppniseftirlitið komst að þeirri niðurstöðu að Alþýðusamband Íslands (ASÍ), Efling og SGS hefðu lögvarinna hagsmuna að gæta og ákvað að taka kvörtun þessara félaga til formlegrar rannsóknar. Var SVEIT og tilteknum aðildarfyrirtækjum tilkynnt um upphaf þessarar rannsóknar með bréfunni sem send voru 31. mars 2025. Hið sama var gert gagnvart Virðingu stéttarfélagi.
7. Kvartendum var tilkynnt um framangreint þann 1. apríl 2025 og þeim sent afrit af m.a. bréfi Samkeppniseftirlitsins til SVEIT, sbr. 15. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og 15. gr. reglna nr. 880/2005.

1.1. Gagnabeiðni send til SVEIT

8. Í þágu rannsóknar málsins var SVEIT með framangreindu bréfi Samkeppniseftirlitsins frá 31. mars 2025 gert skylt að afhenda eftirlitinu gögn sem tilgreind eru í mgr. 15 í bréfinu. Var þetta gert með vísan til 19. gr. samkeppnislaga. Um er að ræða eftirfarandi gögn:

- „a) Öll gögn sem varða undirbúning að stofnun samtakanna SVEIT, s.s. tölvupósta eða annars konar samskiptagögn, fundargerðir, minnisblöð o.s.frv.
- b) Afrit af öllum fundargerðum stjórnar SVEIT frá stofnun samtakanna í júní 2021 til dagsins í dag.
- c) Öll gögn sem varða félögin Betri Kjör¹ og Virðingu. Er sérstaklega óskað eftir öllum gögnum sem varða gerð samninga SVEIT við Virðingu, dags. 25. október 2024 og þann samning sem tilkynnt var um á heimasíðu SVEIT 25. febrúar 2025. Með því er m.a. vísað til tölvupósta eða annars konar samskiptagagna, fundargerða, skýrslna, vinnugagna og allra annarra gagna sem unnin voru við undirbúning og aðdraganda umræddra samninga.
- d) Afrit af hvers konar samskiptum SVEIT við félögin Betri Kjör og Virðingu, s.s. tölvupósta, skilaboð, fundargerðir o.fl. frá stofnun félaganna, 2. september 2024 til dagsins í dag.
- e) Afrit af hvers konar samskiptum SVEIT við stofnendur Betri Kjara og Virðingu í aðdraganda stofnunar félaganna, s.s. tölvupósta, skilaboð, fundargerðir o.fl. frá 1. janúar 2024 til dagsins í dag.
- f) Afrit af öllum tölvupóstsamskiptum á milli starfsmanna og/eða stjórnarmanna SVEIT. Sérstaklega er óskað eftir öllum tölvupóstsamskiptum þar sem fjallað er um félögin Betri Kjör og Virðingu og samninga sem gerðir hafa verið við þau félög.

Sérstaklega skal gætt að því að kalla fram þau gögn sem óskað er eftir hjá öllum starfsmönnum og stjórnarmönnum (aðal- og varamönnum) SVEIT, frá stofnun samtakanna til dagsins í dag.

Með tölvupóstsamskiptum í þessu samhengi er ekki aðeins átt við tölvupósta í umráðum SVEIT sem skráðir eru á netföng SVEIT heldur einnig tölvupósta til SVEIT frá öðrum netföngum, póstforritum eða samfélagsmiðlum og öfugt, hafi verið um það að ræða.

Þess er óskað að viðkomandi samskipti verði kölluð fram með leitarskilyrðum og/eða leitarorðum og afhent með rafrænum hætti sem .pst skrár eða aðrar sambærilegar skrár. Í því

¹ Betri kjör stéttarfélag var stofnað 2. september 2024 en nafni félagsins var breytt í Virðingu 28. október sama ár.



samhengi vísast til þess að í kvörtuninni kemur fram hvaða aðilar hafi verið í forsvari fyrir félögin Betri Kjör og Virðingu frá stofnun félaganna. Þess er óskað að viðkomandi leit verði framkvæmd, henni lýst og hún staðfest af starfsmönnum SVEIT sem starfa við upplýsingatækni (kerfisstjóra) eða eftir atvikum af sjálfstæðum þjónustuaðila. Önnur samskipti en með tölvupóstum má þó afhenda með öðrum hætti eftir því sem við á í hverju tilviki.“

9. Einnig var SVEIT gefið tækifæri á tjá sig um kvörtun stéttarfélaganna. Til viðbótar var í bréfi Samkeppniseftirlitsins „sérstaklega óskað eftir sjónarmiðum SVEIT um það mat kvartenda að ekki sé unnt að líta á Virðingu sem stéttarfélag í skilningi laga nr. 80/1938 um stéttarfélög og þar af leiðandi sé samningur félagsins við SVEIT ekki kjarasamningur í skilningi íslenskra laga.“
10. Frestur til þess afhenda gögn og koma að sjónarmiðum var veittur til 16. apríl 2025. Athygli SVEIT var vakin á því að brot á upplýsingaskyldu skv. 19. gr. samkeppnislaga geti leitt til viðurlaga og þvingunarúrræða gagnvart fyrirtækjum, samtökum fyrirtækja og starfsmönnum og stjórnendum þeirra.
11. Þann 11. apríl 2025 sendi lögmaður SVEIT tölvupóst til Samkeppniseftirlitsins. Var vísað til þess að þann dag hefði í frétt RÚV verið fjallað um rannsókn eftirlitsins á SVEIT. Var því haldið fram að af þessu megi ráða að „RÚV eða heimildaraðili RÚV að fréttinni hafi undir höndum bréf Samkeppniseftirlitsins til SVEIT og tengdra aðila. Vegna þessa óskast upplýst hvort Samkeppniseftirlitið hafi afhent annað hvort kvartendum eða fréttastofu RÚV bréfin, áður en andmælafrestur er liðinn eða hvaða skýring sé á því að fréttastofa RÚV hafi þessar upplýsingar undir höndum. Hafi bréfin verið afhent hvort sem er til þessara aðila eða annarra er óskað upplýsinga á hvaða lagagrundvelli Samkeppniseftirlitið afhenti bréfin og hvernig á því standi að Samkeppniseftirlitið tjái sig efnislega um mál sem er enn á andmælastigi og varða mikilvæga hagsmuni SVEIT og þeirra fyrirtækja sem fengu bréfið, þ.m.t. að einhverjum hafi verið veittur frestur til svara.“
12. Þann 15. apríl 2025 óskaði SVEIT eftir viðbótarfresti til 25. apríl til þess að svara bréfi Samkeppniseftirlitsins og var hann veittur samdægurs. Í svari Samkeppniseftirlitsins var einnig vikið að framangreindri fyrirspurn SVEIT frá 11. apríl sl.:

„Til svars við fyrri fyrirspurn þinni þá höfðu fjölmiðlar samband við Samkeppniseftirlitið og óskuðu eftir staðfestingu á því hvort eftirlitið hefði ákveðið að hefja rannsókn á málefnum sem varða SVEIT. Samkeppniseftirlitið hefur ekki afhent fjölmiðlum nein gögn varðandi þetta mál en ljóst var að þeir höfðu þegar fengið upplýsingar um málið. Samkeppniseftirlitið staðfesti að kvörtun hefði borist, að ákveðið hefði verið að taka hana til rannsókna og að upplýsingabeiðni hefði verið send þeim aðilum sem hún beindist að í þeim tilgangi að leggja mat á kvörtunina. Líkt og fram kemur í upplýsingabeiðni til SVEIT var afrit af henni send kvartendum í málinu. Er það gert til að upplýsa kvartendur um ákvörðun um upphaf rannsókna og málsmeðferð hennar í samræmi við 15. gr. stjórnarsýslulaga og 15. gr. málsmeðferðarreglna Samkeppniseftirlitsins.“
13. SVEIT óskaði þann 25. apríl 2025 á ný eftir viðbótarfresti til þess svara bréfi Samkeppniseftirlitsins og var hann veittur.

1.2. SVEIT hafnar að afhenda gögn

14. Í ítarlegu svarbréfi SVEIT frá 2. maí 2025 (40 bls.) er þess krafist að rannsókn Samkeppniseftirlitsins á ætluðum brotum á samkeppnislögum verði felld niður. Til stuðnings þessu er m.a. staðhæft að Samkeppniseftirlitið hafi „engar heimildir til að hefja rannsókn vegna stofnunar stéttarfélags, aðdraganda kjarsamningsgerðar, efnis kjarasamnings eða gildi hans, sbr.



1. og 2. gr. samkeppnislaga.“ Er í bréfinu einnig gerð grein fyrir stofnun SVEIT og Virðingar og lýst forsendum og aðdraganda kjarasamnings þessara aðila. Eru færð fyrir því margvísleg rök að samningur SVEIT og Virðingar stéttarfélags feli í sér raunverulegan kjarasamning og ákvæði samkeppnislaga geti því ekki átt við. Einnig er takið fram að verði „svo ólíklega talið að ákvæði samkeppnislaga verði talin eiga við, er ljóst að háttsemin er ekki ólögsmæt.“ Þá gerir SVEIT athugasemdir við „áróðursherferð“ Eflingar gegn samtökunum og aðildarfyrirtækjunum og beinir því Samkeppniseftirlitsins að hefja rannsókn á m.a. aðgerðum Eflingar og samráði og samstarfi ASÍ, SGS og Eflingar og Samtaka atvinnulífsins.

15. Gögnin sem tilgreind voru í mgr. 15 í bréfi Samkeppniseftirlitsins frá 31. mars 2025 fylgdu ekki með bréfi SVEIT. Segir í bréfi samtakanna að þau muni ekki afhenda þau gögn „nema að undangengnum úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála um slíka skyldu“ þar sem Samkeppniseftirlitið hafi enga heimild til þess að hefja umrædda rannsókn á aðgerðum SVEIT og aðildarfyrirtækja, „hvað þá að krefja um afhendingu gagna að viðlögum viðurlögum.“
16. Í bréfi SVEIT kemur einnig fram að samtökin telji kvartendur ekki hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins og þeir eigi því ekki aðild að málinu. Á þeim grunni hafi Samkeppniseftirlitið ekki átt að veita kvartendum aðgang að bréfi eftirlitsins til SVEIT 31. mars 2025. Krafðist SVEIT þess að farið yrði með bréf samtakanna frá 2. maí 2025 „í heild sinni og meðfylgjandi gögn sem trúnaðarmál“. Þessi gögn verði ekki afhent kvartendum með vísan til 17. gr. stjórnsýslulaga og 16. gr. reglna nr. 880/2005. Fram kemur í bréfinu að krafan eigi við óháð því hvort kvartendur teljist hafa aðilastöðu í málinu eða ekki. Komi til afhendingar á bréfi og fylgiskjala krefjast SVEIT þess að samtökin fái áður tækifæri til að tjá sig um þá ákvörðun.

1.3. Áskorun Samkeppniseftirlitsins

17. Samkeppniseftirlitið sendi SVEIT bréf þann 27. maí 2025. Í bréfinu var rökstutt að Samkeppniseftirlitið hafi heimild til þess að rannsaka kvörtun ASÍ, Eflingar og SGS og kalla eftir gögnum.
18. Var í bréfinu m.a. bent á að fyrirtæki á veitingamarkaði stunda atvinnustarfsemi og SVEIT séu samtök fyrirtækja í skilningi samkeppnislaga. SVEIT og aðildarfyrirtæki þess falla því undir gildissvið samkeppnislaga og ber því almennt í starfsemi sinni að fara að m.a. ákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga. Til rannsóknar þessu máli sé m.a. hvort háttsemin tengd gerð kjarasamnings SVEIT við Virðingu hafi farið gegn samkeppnislögum. Kvartendur hafi fært fyrir því rök að undanþága 2. mgr. 2. gr. samkeppnislaga frá gildissviði laganna eigi ekki við þar sem ekki sé um að ræða raunverulegan kjarasamning á milli atvinnurekenda og launþega. SVEIT mótmæli þessu. Ljóst sé því að málinu þurfi Samkeppniseftirlitið að taka afstöðu til þess hvort SVEIT og aðildarfyrirtæki þess, sem almennt beri að hlíta bannreglum samkeppnislaga, hafi ekki fallið undir ákvæði laganna varðandi tiltekin þátt í atvinnustarfsemi sinni. Ekki dugi fyrir fyrirtæki og samtök þeirra að gefa gerningum sínum heitið „kjarasamningur“ til þess að undanþága frá samkeppnisreglum eigi við heldur verði viðkomandi aðgerðir og samningar að uppfylla tiltekin skilyrði til þess að samkeppnisreglur eigi ekki við. Þessu til stuðnings vísaði Samkeppniseftirlitið m.a. til mgr. 39-42 í dómi EFTA-dómstólsins frá 19. apríl 2016 í máli nr. E-14/15, *Holship Norge AS gegn Norsk Transportarbeiderforbund*. Ef viðkomandi samningur er ekki kjarasamningur í skilningi samkeppnisréttarins getur hann m.a. falið í sér ólögsmætt samráð um laun launþega (e. *wage fixing*). Rannsókn samkeppnisyfirvalda í málum af þessum toga felst m.a. í því að leggja mat á hvort um raunverulegan kjarasamning sé að ræða eða ekki.
19. Einnig tók Samkeppniseftirlitið fram í bréfinu frá 27. maí 2025 að sú staðreynd „að ágreiningur er um gildissvið samkeppnislaga í tilteknu máli kemur ekki í veg fyrir að Samkeppniseftirlitið geti



ákveðið að hefja rannsókn og beitt 19. gr. samkeppnislaga til þess að kalla eftir gögnum. Samkvæmt 1. mgr. 19. gr. laganna getur Samkeppniseftirlitið krafist fyrirtæki og samtök fyrirtækja „sem lög þessi taka til“ um allar upplýsingar sem nauðsynlegar þykja við athugun „einstakra mála“. Hluti af máli í skilningi samkeppnislaga getur falist í því að taka afstöðu til gildissviðs laganna. Sá möguleiki að lyktir viðkomandi máls verði að tiltekin háttsemi falli utan gildissviðs samkeppnislaga viku ekki til hliðar upplýsingaskyldu skv. 19. gr. samkeppnislaga.“

20. Með vísan til m.a. framangreinds var tekið fram í bréfi Samkeppniseftirlitsins að skylda SVEIT samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga til þess afhenda þau gögn sem tilgreind eru í mgr. 15 í bréfi Samkeppniseftirlitsins frá 31. mars 2025 stæði óhöggud. Hafi SVEIT verið veittur frestur til 2. maí sl. til þess að afhenda umrædd gögn. Gögnin hafi ekki borist innan þess frests og ljóst væri að SVEIT hefði ekki orðið við lagaskyldu sinni samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga. Sökum þessa skoraði Samkeppniseftirlitið á SVEIT að verða án tafar við gagnabeiðni eftirlitsins frá 31. mars 2025. Var tekið fram í bréfinu „að hafi umkrafin gögn ekki borist Samkeppniseftirlitinu eigi síðar en **kl. 16:00 miðvikudaginn 4. júní 2025** mun Samkeppniseftirlitið taka afstöðu til þess hvort tilefni sé til þess að beita heimild stofnunarinnar skv. IX. kafla samkeppnislaga til töku ákvörðunar um dagsektir vegna dráttar eða neitunar á því að afhenda umbeðin gögn og upplýsingar. Við ákvörðun á fjárhæð mögulegra dagsekta verður höfð hliðsjón af styrk SVEIT en að samtökunum eiga aðild mörg starfandi fyrirtæki á veitingamarkaði sem reka hundruð veitingastaða hér á landi.“
21. Í bréfi Samkeppniseftirlitsins var ekki fallist á sjónarmið SVEIT um skort á lögvörðum hagsmunum kvartanda. Þvert á móti ættu kvartendur aðild að málinum og ættu þar með rétt til aðgangs að gögnum þess. Þá væri krafa SVEIT um heildartrúnað á bréfi samtakanna frá 2. maí 2025 haldin verulegum annmörkum og ekki í samræmi við stjórnsýslulög og reglur nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins. Var SVEIT upplýst að Samkeppniseftirlitið teldi nauðsynlegt að afla umsagnar kvartanda um efni þessa bréfs samtakanna.

1.4. SVEIT hafnar aftur að afhenda gögn

22. Svarbréf SVEIT barst Samkeppniseftirlitinu 4. júní 2025. Samtökin urðu ekki við áskorun eftirlitsins um að fara að 19. gr. samkeppnislaga og afhenda gögnin sem tilgreind eru í mgr. 15 í bréfinu frá 31. mars 2025. Segir um þetta í bréfi samtakanna:

„Samkeppniseftirlitið áréttar gagnabeiðni frá 31. mars sl. og skorar á SVEIT að verða við henni án tafar, en ekki síðar en kl. 16, miðvikudaginn 4. júní. Að öðrum kosti komi til álita að taka ákvörðun um að beita SVEIT dagsektum vegna dráttar eða neitunar á að verða við afhendingu umbeðinna gagna.“

Eins og boðað var í sjónarmiðum SVEIT frá 2. maí sl. verða frekari gögn ekki afhent að svo stöddu, fyrr en að undangengnum úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála um að SVEIT beri skyldu til þess. SVEIT heldur sig við þá afstöðu en áskilur sér allan rétt til að koma á framfæri frekari sjónarmiðum þar um.“

23. Í bréfinu er greint frá því að SVEIT hafi kært til áfrýjunarnefndar samkeppnismála „ákvörðun Samkeppniseftirlitsins að veita kvartendum stöðu aðila í málinu.“
24. Þá eru í bréfinu færð fyrir því frekari rök að Samkeppniseftirlitinu sé ekki heimilt að taka kvörtun ASÍ, Eflingar og SGS til rannsóknar og ítrekuð sú krafa að málið verði látið niður falla.



1.5. Aðildarfyrirtæki SVEIT og Virðing afhenda gögn

25. Í framangreindum bréfum Samkeppniseftirlitsins til tiltekinna aðildarfyrirtækja SVEIT og Virðingar stéttarfélags, dags. 31. mars 2025, var líkt og í tilviki SVEIT óskað eftir gögnum með vísan til 19. gr. samkeppnislaga.
26. Virðing afhenti gögn í samræmi við upplýsingabeðið 15. apríl 2025 og setti fram sjónarmið um kvörtunina sem bárust 12. maí 2025.
27. Gögn og sjónarmið frá viðkomandi aðildarfyrirtækjum bárust 27. apríl og 19. maí 2025.
28. Skoðun afhentra gagna er yfirstandandi. Þau gögn sem hafa verið skoðuð renna stoðum undir að ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um tilefni rannsóknar og upplýsingaöflunar er málefnaleg og nauðsynleg. Þá hefur yfirferðin sömuleiðis leitt í ljós að öflun gagna sem stafa frá SVEIT er brýn og sömuleiðis að afla þurfi frekari gagna og upplýsinga frá öðrum.

2. Niðurstaða

29. Í 10. gr. samkeppnislaga er lagt bann við samráði fyrirtækja sem er til þess fallið að raska samkeppni. Samkvæmt 12. gr. laganna er samtökum fyrirtækja er óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögnum. Nær það bann einnig til stjórnarmanna samtaka, starfsmanna þeirra og manna sem valdir eru til trúnaðarstarfa í þágu samtakanna.
30. Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga er það m.a. hlutverk Samkeppniseftirlitsins að „framfylgja boðum og bönnum laga þessara“. Í 3. mgr. 8. gr. laganna segir að eftirlitið taki „ákvörðun um það hvort erindi sem berst stofnuninni gefi nægar ástæður til rannsókna“, sbr. einnig II. kafli reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins.
31. Að fengnu rökstuddu erindi frá ASÍ, Eflingu og SGS ákvað Samkeppniseftirlitið að hefja rannsókn á því hvort SVEIT og aðildarfyrirtæki hafi brotið gegn 10. og 12. gr. samkeppnislaga. Var SVEIT tilkynnt um þetta 31. mars 2025, sbr. 14. gr. stjórnsýslulaga.
32. Til þess að rækja hlutverk sitt samkvæmt 8. gr. samkeppnislaga er Samkeppniseftirlitinu nauðsynlegt að geta aflað upplýsinga og gagna frá fyrirtækjum og samtökum þeirra. Afar mikilvægt er að samkeppnisyfirvöld hafi greiðan aðgang að hvers kyns upplýsingum sem geri þeim kleift að leggja rétt mat á aðstæður og háttsemi fyrirtækja. Eftirlit með því að fyrirtæki og samtök þeirra fari að ákvæðum samkeppnislaga er þ.a.l. háð því að samkeppnisyfirvöld geti aflað nauðsynlegra upplýsinga og gagna, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnislaga í máli nr. 4/2011, *Seðlabanki Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu*.
33. Til þess að Samkeppniseftirlitið geti sinnt skyldum sínum eru eftirlitinu veittar ríkar heimildir til þess af afla gagna og upplýsinga, sbr. 19. og 20. gr. samkeppnislaga.
34. Í 19. gr. samkeppnislaga er lögð „viðtæk upplýsingaskylda á fyrirtæki í þágu rannsókna Samkeppniseftirlitsins, en sú skylda er veigamikill þáttur í því að tryggja skilvirkni slíkra rannsókna og stuðla að því að mál verði nægilega upplýst. Samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga er Samkeppniseftirlitinu heimilt að krefja fyrirtæki munnlega og skriflega um allar upplýsingar og gögn sem nauðsynleg þykja við athugun einstakra mála. Skal sá sem skyldan hvílir á láta gögn og upplýsingar af hendi innan hæfilegs frests sem stofnunin setur“, sbr. mgr. 473 í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 7/2023, *Samskip hf. o.fl. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Felur þannig beiðni Samkeppniseftirlitsins um upplýsingar og/eða gögn frá fyrirtækjum eða



samtökum þeirra í sér „skyldu fyrir móttakanda hennar að verða við henni nema annað sé skýrt tekið fram“, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar í máli nr. 3/2004, *Ker hf. o.fl. gegn samkeppnisráði*.

35. Ákvæði samkeppnislaga leggja ríkar skyldur á alla þá sem afhenda Samkeppniseftirlitinu gögn eða veita eftirlitinu upplýsingar, sbr. m.a. 41. gr. b laganna. Refsivert er t.d. að koma undan gögnum eða falsa gögn sem hafa þýðingu fyrir rannsókn eða veita Samkeppniseftirlitinu rangar, villandi eða ófullnægjandi upplýsingar. Undirstrikar þetta mikilvægi þess að fyrirtæki og samtök þeirra virði skyldu til þess að afhenda gögn.
36. Í máli þessu hefur Samkeppniseftirlitið beitt heimild sinni skv. 19. gr. samkeppnislaga og fór fram á það í bréfinu frá 31. mars 2025 að SVEIT myndi afhenda eftirlitinu gögn sem tilgreind eru í mgr. 15. í bréfinu. Bar samtökunum að afhenda gögnin eigi síðar en 2. maí sl.
37. Umrædd gögn fylgdu ekki með bréfi SVEIT frá 2. maí 2025. Þá varð SVEIT ekki við ítrekun Samkeppniseftirlitsins á skyldu samtakanna til að afhenda umkrafinn gögn, sbr. bréf Samkeppniseftirlitsins frá 27. maí 2025 og svarbréf SVEIT frá 4. júní sama ár.
38. Samkvæmt framangreindu hefur SVEIT ekki orðið við lagaskyldu sinni skv. 19. gr. samkeppnislaga innan þess frests sem veittur var.
39. Ljóst er að brot gegn skyldu 19. gr. samkeppnislaga til þess að afhenda gögn heimilar Samkeppniseftirlitinu að leggja dagsektir á brotlegan aðila þar til viðkomandi aðili hefur orðið við skyldunni, sbr. dóm Hæstaréttar frá 14. maí 2009 í máli nr. 479/2008, *Samkeppniseftirlitið gegn IceCapital ehf. og úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnislaga í máli nr. 4/2011, Seðlabanki Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu*.
40. Verður nú tekin afstaða til þess hvort framkominn sjónarmið SVEIT komi í veg fyrir beitingu dagsekta í þessu máli til þess að knýja fram afhendingu á þeim gögnum sem sem tilgreind eru í mgr. 15. í bréfi Samkeppniseftirlitsins frá 31. mars 2025.

2.1. Um sjónarmið SVEIT

41. Synjun SVEIT um afhendingu umkrafðra gagna byggir fyrst og fremst á því að rannsókn Samkeppniseftirlitsins skorti lagastoð þar sem samtökin telji að samkeppnislögin eigi ekki við. Að mati samtakanna snúist málið um „kjarasamning“ sem falli utan gildissviðs samkeppnislaga, sbr. 2. mgr. 2. gr. laganna. Heldur SVEIT því einnig fram að gerð kjarasamnings sé „ekki atvinnustarfsemi í skilningi samkeppnislaga, ekki er um að ræða vöru eða þjónustu sem sýslað er með gegn endurgjaldi. Því geta ákvæði samkeppnislaga ekki komið til skoðunar“.
42. Einnig byggir SVEIT á því að samningur samtakanna við Virðingu uppfylli skilyrði samkeppnisréttarins til þess að teljast vera raunverulegur kjarasamningur. Þá heldur SVEIT því fram að ekki sé nauðsynlegt fyrir Samkeppniseftirlitið að afla þeirra gagna sem tilgreind eru í bréfinu frá 31. mars 2025. Samkeppniseftirlitið búi þegar yfir nægum gögnum til að taka afstöðu í málinu.

2.1.1. Sveit og aðildarfyrirtæki falla almennt undir gildissvið samkeppnislaga

43. Samkeppniseftirlitið bendir á að í 1. mgr. 2. gr. samkeppnislaga kemur fram að lögin taki „til hvers konar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum“. Undanþágu frá þessu er að finna í 2. mgr. ákvæðisins þar sem fram kemur að lögin taki ekki til „launa eða annarra starfskjara



launþega samkvæmt kjarasamningum“. Samkvæmt almennum lögskýringarsjónarmiðum ber að túlka undanþágur þröngt.

44. Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er fyrirtæki einstaklingur, félag, opinberir aðilar og aðrir sem stunda atvinnurekstur. Samkvæmt sama ákvæði er atvinnurekstur „hvers konar atvinnustarfsemi, óháð formi eignarhalds og án tillits til þeirrar vöru, þjónustu eða réttinda sem verslað eða sýslað er með gegn endurgjaldi.“
45. Aðildarfyrirtæki SVEIT versla með veitingar gegn endurgjaldi. Teljast þau því vera fyrirtæki stunda atvinnustarfsemi í skilningi samkeppnislaga. Þá er SVEIT samtök fyrirtækja í skilningi samkeppnislaga. SVEIT og aðildarfyrirtæki þess falla því undir gildissvið samkeppnislaga og ber því almennt í starfsemi sinni að fara að m.a. ákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga.
46. Það fellur því undir hlutverk Samkeppniseftirlitsins að „framfylgja boðum og bönnum“ samkeppnislaga gagnvart SVEIT og aðildarfyrirtækjum, sbr. 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga.

2.1.2. Ágreiningur um gildissvið samkeppnislaga kemur ekki í veg fyrir beitingu 19. gr. laganna

47. Til rannsóknar í þessu máli er m.a. hvort háttsemi tengd gerð kjarasamnings SVEIT við Virðingu hafi farið gegn 10. og 12. gr. samkeppnislaga. Kvartendur hafa fært fyrir því rök að undanþága 2. mgr. 2. gr. samkeppnislaga frá gildissviði laganna eigi ekki við þar sem ekki sé um að ræða raunverulegan kjarasamning á milli atvinnurekenda og launþega. Til að leggja mat á þetta óskaði Samkeppniseftirlitið sérstaklega eftir sjónarmiðum SVEIT um þennan þátt málsins. SVEIT hefur mótmælt sjónarmiðum kvartenda og sett fram margvísleg rök til stuðnings því að undanþága 2. mgr. 2. gr. samkeppnislaga eigi við í málinu.
48. Eins og áður er rakið ber SVEIT og aðildarfyrirtækjum þess almennt að hlýta bannreglum samkeppnislaga. Í þessu máli þarf Samkeppniseftirlitið hins vegar m.a. að taka afstöðu til þess hvort sú háttsemi SVEIT og aðildarfyrirtækja sem kvartað er yfir falli undir undanþáguákvæði 2. mgr. 2. gr. samkeppnislaga, þ. á m. hvort háttsemin hafi fallið undir undanþáguákvæðið í aðdraganda og í samningaviðræðum við Virðingu.
49. Sú staðreynd að ágreiningur er um gildissvið samkeppnislaga í tilteknu máli kemur ekki í veg fyrir að Samkeppniseftirlitið geti ákveðið að hefja rannsókn og beitt 19. gr. samkeppnislaga til þess að kalla eftir gögnum. Samkvæmt 1. mgr. 19. gr. laganna getur Samkeppniseftirlitið krafist fyrirtæki og samtök fyrirtækja „sem lög þessi taka til“ um allar upplýsingar sem nauðsynlegar þykja við athugun „einstakra mála“. Hluti af máli í skilningi samkeppnislaga getur falist í því að taka afstöðu til gildissviðs laganna. Sá möguleiki að lyktir viðkomandi máls verði að tiltekin háttsemi falli utan gildissviðs samkeppnislaga vikur ekki til hliðar upplýsingaskyldu skv. 19. gr. samkeppnislaga.
50. Til stuðnings framangreindu vísast til úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 12/1994. Í því máli lá fyrir að samkeppnisráð hafði til meðferðar kvörtun vegna greiðslutilhögunar á sérfræðiþjónustu lækna. Heilbrigðisráðuneytið neitaði að afhenda samkeppnisráði upplýsingar með vísan til þess að fram kæmi í frumvarpi sem varð að eldri samkeppnislögum að heilbrigðiþjónusta félli ekki undir gildissvið samkeppnislaga. Nánar tiltekið kom þetta fram í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins:



„Þjónusta, sem opinberir aðilar veita, svo sem fræðslustarfsemi, heilbrigðisþjónusta og rekstur sjúkrahúsa, félagsmálastarfsemi og þess háttar, telst ekki atvinnustarfsemi og fellur því ekki undir ákvæði frumvarpsins.“²

51. Jafnframt vísaði heilbrigðisráðuneytið til þess að ákvæði sérлага giltu um umkvörtunarefnið. Áfrýjunarnefnd staðfesti hins vegar ákvörðun samkeppnisráðs um upplýsingaskyldu heilbrigðisráðuneytisins:

„Í 1. mgr. 2. g. samkeppnislaga nr. 8/1993 segir að lögin taki til hvers konar atvinnustarfsemi án tillits til þess hvort hún sé rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum. Þótt ummæli í greinargerð, með frumvarpi til samkeppnislaga, gefi til kynna að opinber þjónusta, svo sem heilbrigðisþjónusta, eigi ekki undir lögin, verður að telja að skýrt orðalag ákvæðisins gefi ekki svigrúm til að ætla að slík þjónusta sé undanskilin. Almennt verður því að telja að atvinnustarfsemi á sviði heilbrigðisþjónustu skuli lúta ákvæðum samkeppnislaga þegar svo ber við.

Í sérlægum er að finna ýmis ákvæði er lúta að læknum, störfum þeirra og greiðslu fyrir lækniþjónustu, sem takmarka eða kunna að takmarka samkeppni. Slík sérlæg ganga framar ákvæðum samkeppnislaga ef þessar réttarheimildir hafa að geyma ósamrýmanleg ákvæði.

Samkvæmt fyrrgreindu taka samkeppnislög til atvinnustarfsemi á sviði heilbrigðisþjónustu, þ.á.m. varðandi endurgjald fyrir læknaþjónustu. Þar sem svo stendur á er rétt að samkeppnisráð fái aðgang að öllum nauðsynlegum gögnum til könnunar og rannsóknar máls þessa, sbr. 1. og 2. mgr. 39. gr samkeppnislaga nr. 8/1993.³“

52. Þar sem heilbrigðisþjónusta féll almennt undir samkeppnislög gat samkeppnisráð rannsakað málið og kafið ráðuneytið um upplýsingar. Engu breytti þótt niðurstaða kynni á endanum að verða sú að ákvæði sérлага á heilbrigðissviði kæmu í veg fyrir bindandi beitingu samkeppnislaga.
53. Með sama hætti gat Samkeppniseftirlitið rannsakað og aflað gagna um hvort aðgerðir Mjólkursamsölnunnar (MS) féllu undir undanþágu búvörulaga frá samkeppnislögum eða fólu í sér brot gegn 11. gr. samkeppnislaga, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 26/2020, *Mjólkursamsalan ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Var í því máli staðfest sú niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að MS hefði brotið gegn 19. gr. samkeppnislaga með því að afhenda ekki eftirlitinu tiltekið gagn. Hér ber og að líta til þess að meirihluti áfrýjunarnefndar samkeppnismála hafði áður komist að þeirri niðurstöðu að aðgerðir MS hefðu fallið undir undanþágu búvörulaga frá samkeppnislögum og felldi því úr gildi niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins um brot fyrirtækisins gegn 11. gr. samkeppnislaga. Engu að síður taldi áfrýjunarnefnd að MS hefði brotið gegn 19. gr. samkeppnislaga með því afhenda ekki við rannsókn Samkeppniseftirlitsins gagn sem hafði „grundvallarþýðingu“ við mat á því hvort aðgerðir fyrirtækisins féllu undir undanþágu frá samkeppnislögum eða ekki, sbr. úrskurð nefndarinnar í máli nr. 4/2016.⁴ MS er fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga og ágreiningur um gildissvið samkeppnislaga gagnvart tilteknum aðgerðum MS kom ekki í veg fyrir beitingu 19. gr. samkeppnislaga gagnvart fyrirtækinu.

² Undirstrikun Samkeppniseftirlitsins.

³ 19. gr. núgildandi samkeppnislaga og er það ákvæði efnislega samhljóða 39. gr. eldri laga.

⁴ Nánar tiltekið kom þetta fram í kafla 3.5 í úrskurðinum: „Verður því að fallast á það með Samkeppniseftirlitinu að áfrýjandi hafi brotið með alvarlegum hætti gegn 19. gr. samkeppnislaga með því að upplýsa ekki um slíkt gagn sem augljóslega hafði grundvallarþýðingu fyrir rannsóknina á háttsemi áfrýjanda. Sérlega er þetta augljóst því áfrýjandi sjálfur byggði síðar á því að þau gögn sem hann kaus að afhenda ekki dygðu til þess að útskýra undanþágu verkaskiptingar og viðskiptakjara frá ákvæðum samkeppnislaga þegar kom að hinni mismunandi verðlagningu til keppnauta. Áfrýjanda, sem er markaðsráðandi fyrirtæki og starfar í skjóli ákveðinna undanþága frá almennum reglum samkeppnisréttar, átti að vera það fullljóst að ekki var hægt að rannsaka málið til fullnustu án þess að þessar upplýsingar kæmu fram. Hefur félagið því torvelað rannsóknina með þessu háttarlagi.“



54. Veitingarekstur fellur undir samkeppnislög og SVEIT eru samtök fyrirtækja í skilningi 12. gr. laganna. Leikur engin vafa á því að lögin „taka til“ SVEIT í skilningi 19. gr. samkeppnislaga. Sökum þessa getur Samkeppniseftirlitið í þessu máli krafist samtökin um upplýsingar og gögn og lagt á það mat hvort aðgerðir á vettvangi samtakanna hafi fallið undir undanþágu 2. mgr. 2. gr. samkeppnislaga. Það verður ekki gert nema á grundvelli m.a. samtímagagna sem varpa ljósi á raunverulegt eðli og tilgang viðkomandi aðgerða. Sökum m.a. þessa er nauðsynlegt að SVEIT afhendi gögnin sem sem tilgreind eru í mgr. 15. í bréfi Samkeppniseftirlitsins frá 31. mars 2025.
55. SVEIT heldur því fram að ofangreind mál sem varða heilbrigðisráðuneytið og MS hafi hér enga þýðingu. Í þeim báðum hafi hafi verið ágreiningur um starfsemi sem endurgjald er tekið fyrir. Hafi því verið um að ræða atvinnustarfsemi í skilningi samkeppnislaga. Hins vegar sé gerð kjarasamnings ekki atvinnustarfsemi í skilningi samkeppnislaga þar sem ekki er um að ræða vöru eða þjónustu sem sýslað er með gegn endurgjaldi. Því geti ákvæði samkeppnislaga ekki komið til skoðunar.
56. Samkeppniseftirlitið áréttar að bann 10. og 12. gr. samkeppnislaga tekur almennt séð til SVEIT og aðildarrfyrirtækja. Samráð fyrirtækja innan sem utan samtaka sinna um laun launþega (e. *wage fixing*) felur í sér alvarlegt brot á samkeppnisreglum. Kemur það ekki á óvart enda eru laun mikilvægur kostnaðarliður í atvinnurekstri og vinna launþega er í skilningi samkeppnisréttarins einn af framleiðsluþáttum þjóðfélagsins, sbr. og 1. gr. samkeppnislaga.⁵ Eru laun launþega án efa umtalsverður þáttur í verðmyndun og þar með í endurgjaldi fyrir veitingaþjónustu. Er samráð fyrirtækja um laun launþega sambærilegt að alvarleika og þegar fyrirtæki hafa samráð um innkaupsverð á mikilvægu hráefni til framleiðslu (e. *buyers cartel*). Það er aðeins þegar um er að ræða raunverulegan kjarasamning í skilningi samkeppnisréttarins að samráð fyrirtækja um laun fellur utan gildissviðs samkeppnislaga, sbr. nánar hér á eftir. Við blasir að Samkeppniseftirlitinu er heimilt á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga að afla gagna frá fyrirtækjum og samtökum þeirra til þess m.a. að meta hvort samráð um laun og launakjör uppfylli þau undanþáguskilyrði sem gilda í samkeppnisrétti. Framangreind sjónarmið SVEIT eru því haldlaus.

2.1.3. Samkeppnisfyrirvöldum er ætlað að gæta hagsmuna launþega

57. Í dómaframkvæmd hefur því verið slegið föstu að fyrirtækjum sé aðeins heimilt að hafa með sér samráð um laun og önnur önnur starfskjör launþega að uppfylltum tilteknum skilyrðum.⁶
58. Samningur fellur því ekki utan gildissviðs samkeppnisreglna við það eitt að aðilar að honum eru annars vegar stéttarfélög og hins vegar fyrirtæki og/eða samtök fyrirtækja. Þá er ekki nægjanlegt að samningur sé nefndur kjarasamningur (e. *collective agreement/collective labour*

⁵ Sjá einnig Chiara Treglio, The Fight Against No-Poach and Wage-Fixing Agreements: EU Competition Law Perspectives and Possible Solutions, Ratio Juris, 23. maí 2023: „The labour market is indeed governed by the same laws of supply and demand of the product/service one. The only difference is that in the former market labour is exchanged, whereas in the latter products or services are. Additionally, practices that are put in place in the labour market sort effects in the product/service one as well. This is due to the fact that labour is one among the factors of production that allow undertakings to be active in the product/service market. Therefore, two firms can be competitors in the labour market whether or not they are rivals in the product/service one. [...]”

Wage-fixing agreements certainly have the same objective as purchasing price cartels, also known as “buyer cartels”, within the meaning of art. 101 TFEU. There is general consensus that buyer cartels concern the purchase of raw materials by undertakings. However, given that labour is one of the factors of production, just as raw materials are, and that wage-fixing agreements aim to set a price for labour, it follows that wage-fixing agreements restrict competition in the same way as buyer cartels. In other words, firms entering into no-poach and wage-fixing agreements gain, and can exert (collectively) on the market, the same monopsony power as those colluding on raw materials.”

⁶ Er þetta oft nefnt Albany undantekningin (Albany exception) og er þar vísað til dóms dómstóls ESB frá 21. september 1999 í máli nr. C-67/96, Albany International gegn Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie. Sjá hér einnig Bellamy & Child, European Union Law of Competition, áttunda útgáfa 2018, bls. 117-118.



agreement) eða svipi til slíks samnings, sbr. mgr. 50 í dómi EFTA-dómstólsins frá 22. mars 2002 í máli nr. E-8/00, LO og NKF gegn KS.⁷

59. Samkvæmt þessu má ljóst vera að ekki dugar fyrir fyrirtæki og samtök þeirra að gefa aðgerðum sínum og samningum heitið „kjarasamningar“ til þess að undanþága 2. mgr. 2. gr. samkeppnislaga eigi við. Að sama dugar það ekki eitt að nefna félag „stéttarfélag“ til þess að það teljist hafa með höndum raunverulega og sjálfstæða hagsmunagæslu fyrir launþega. Þess í stað verða viðkomandi aðilar, aðgerðir og samningar sem tengjast viðræðum um laun og önnur starfskjör launþega að uppfylla tiltekin skilyrði til þess að samkeppnisreglur eigi ekki við. Er þetta útskýrt með eftirfarandi hætti í dómi EFTA-dómstólsins frá 19. apríl 2016 í máli nr. E-14/15, *Holship Norge AS gegn Norsk Transportarbeiderforbund*:

„39. Fundamental differences distinguish the labour market from the markets for goods, services and capital. Industrial societies have recognised the need to establish a balance between employers and workers by enacting labour laws that authorise unions of workers to conclude collective agreements with employers or associations of employers.

40. It is beyond question that certain restrictions of competition are inherent in collective agreements between organisations representing employers and workers. However, the social policy objectives pursued by such agreements would be seriously undermined if such agreements were prohibited because of their inherent effects on competition (see LO, cited above, paragraphs 36 to 44, and case law cited; and for comparison, the ECJ in *Albany*, cited above, paragraph 59; and the Opinion of Advocate General Poiares Maduro in *International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti* (“Viking Line”), C-438/05, EU:C:2007:292, point 27).

41. Yet, to exclude all collective agreements from the reach of competition law would go too far. It would create a legal environment where collective agreements containing provisions restricting competition could be concluded, without there being any judicial review of such restrictions.

42. According to established case law, the following conditions must each be satisfied for a collective agreement to fall outside the scope of competition law: the agreement must have been entered into following collective bargaining between employers and employees, and it must pursue the objective of improving conditions of work and employment (see LO, cited above, paragraphs 49 and 50).“

60. Samkvæmt þessu verður kjarasamningur í fyrsta lagi að vera niðurstaða samningaviðræðna milli annars vegar raunverulegra stéttarféлага sem gæta hagsmuna félagsmanna sinna og hins vegar samtaka sem gæta hagsmuna atvinnurekanda. Í öðru lagi verður kjarasamningurinn að hafa það að markmiði að bæta starfsskilyrði og kjör launþega. Hér ber að líta til þess að 2. mgr. 2. gr. samkeppnislaga er skýrð í samræmi framangreindan dóm EFTA-dómstólsins í *Holship* málinu og þá réttarframkvæmd í EES/ESB-samkeppnisrétti sem sá dómur byggir á, sbr. mgr. 445 í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála frá 19. mars 2025 í máli nr. 7/2023, *Samskip hf. ofl. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

⁷ Í mgr. 50 í dómnum kemur þetta m.a. fram: „It is not sufficient to verify that the parties to the agreement are, respectively, a labour union and an employer or an association of employers, or that a collective bargaining agreement can generally be characterised as having the nature and purpose of a typical collective agreement.“ Sjá hér einnig álit Wahl aðallögsögumanns við dómstól ESB frá 11. september 2014 í máli nr. C-413/13, *FNV Kunsten Informatie en Media* gegn hollenska ríkinu: „22. One of the arguments put forward by FNV is that a contract such as the CLA at issue is entirely covered by the *Albany* exception — and therefore falls outside the scope of Article 101(1) TFEU — merely because it is concluded in the form of a collective agreement. The fact that some provisions of that agreement regulate the working conditions of self-employed persons would be irrelevant in that regard. 23. I cannot agree.“



61. Framangreind undanþága hefur ekki síst þann tilgang að efla samningsstöðu launþega gagnvart atvinnurekendum og stuðla að málefnalegri umgjörð fyrir viðræður milli aðila vinnumarkaðarins sem miða að því að efla hag launþega.⁸ Ef viðsemjandi atvinnurekanda gætir ekki hagsmuna launþega með óháðum hætti og/eða samningaviðræður hafa í raun þann tilgang að rýra kjör launþega á undanþágan samkvæmt 2. mgr. 2. gr. ekki við. Allt framangreint þarf að meta í hverju tilviki fyrir sig. Ef umrædd skilyrði eru ekki uppfyllt geta viðkomandi fyrirtæki, og eftir atvikum samtök þeirra, t.d. gerst sek um ólögmætt samráð um laun launþega sem felur í sér alvarlegt brot á samkeppnisreglum.⁹
62. Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins og annarra samkeppniseftirlita á Norðurlöndum, sem gefin var út árið 2024, er fjallað um hvernig samkeppnishamlandi samstarf á meðal fyrirtækja getur haft skaðleg áhrif á kjör launafólks sem og neytendur.¹⁰ Er bent á að þrátt fyrir að kjarasamningar stéttarféлага og samtaka atvinnurekenda á Norðurlöndum geti fallið utan gildissvið samkeppnislaga þá sé sú undanþága háð takmörkunum.¹¹ Þá er að finna í skýrslunni umfjöllun um hvernig samráð á milli fyrirtækja sem snertir starfsfólk þess getur farið gegn samkeppnislögum. Er þar sérstök áhersla lögð á samráð fyrirtækja um laun launþega sem og samráð fyrirtækja um að ráða ekki starfsfólk hvers annars (e. *no-poach agreement*). Tilgangur slíks samráðs er m.a. vinna gegn hækkun á launum. Í skýrslunni er einnig varpað ljósi á mikilvægi virkrar samkeppni fyrir hagsmuni launafólks og almennings enda alþekkt að virk samkeppni stuðlar að lægra verði og betri þjónustu. Þá er ljóst að samkeppnisreglur eru til þess fallnar að vinna gegn því að kjör launafólks og möguleikar þess á vinnumarkaði séu skertir. Meðal annars af þessum ástæðum hafa samkeppnisyfirvöld í m.a. Evrópu undanfarið lagt aukna áherslu á að uppræta samráð fyrirtækja er snertir starfskjör starfsfólks sem og samráð um að ráða ekki starfsfólk keppinauta. Þann 2. júní sl. lagði framkvæmdastjórn ESB samanlagt 329 milljónir evra sekt á tvö fyrirtæki sem m.a. höfðu gerst sek um samráð um að ráða ekki starfsfólk hvors annars. Var þetta í fyrsta sinn sem lögð var á sekt vegna slíks samráðsbrots.¹²
63. Það er því mikilvægt hlutverk samkeppnisyfirvalda að gæta þess að fyrirtæki og samtök skaði ekki launþega með ólögmætu samráði og að skilyrði fyrir undanþágu vegna kjarasamninga séu uppfyllt. Í fræðilegri umræðu hefur verið bent á að stéttarfélög hafi hér hlutverki að gegna, t.d. með því að senda kærur til samkeppnisyfirvalda ef þau telja að fyrirtæki hafi með sér ólögmætt samráð um laun.¹³

⁸ Sjá til hliðsjónar leiðbeiningar framkvæmdastjórnar ESB frá 30. september 2022 (*Guidelines on the application of Union competition law to collective agreements regarding the working conditions of solo self-employed persons, 2022/C 374/02*) Sjá einnig Giorgi Monti, Collective labour agreements and EU competition law: five reconfiguration, European Competition Journal, 2021, Vol. 17, No. 3: „Labour lawyers see collective bargaining as a vital ingredient to help safeguard the welfare of workers by reducing the power asymmetry between employers and workers.“

⁹ Sjá kafla 2.4.2 í skýrslu skýrslu Samkeppniseftirlitsins og annarra samkeppniseftirlita á Norðurlöndum, Competition and Labour markets – Joint Nordic Report, birt 30. janúar 2024. Sjá einnig mgr. 279 í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB frá 21. júlí 2023 um lárétta samstarfssamninga fyrirtækja (*Guidelines on the applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to horizontal co-operation agreements, 2023/C 259/01*).

¹⁰ Competition and Labour markets – Joint Nordic Report, birt 30. janúar 2024.

¹¹ „As explained in Chapter 2, collective bargaining agreements negotiated between organised social partners (trade unions and employers' associations) can be exempted from competition law in the Nordic countries. During negotiations however, representatives of undertakings and their unions should keep in mind that while some coordination will fall under the exemption for agreements concerning the labour market, that exemption has its limits.“

¹² Sjá fréttatilkynningu framkvæmdastjórnarinnar frá 2. júní 2025, nr. IP/25/1356. Eftirfarandi var haft eftir Teresu Ribera (sem ábyrgð ber á samkeppnismálum hjá framkvæmdastjórninni) í tilkynningunni: „Today, we fined Delivery Hero and Glovo a total of €329 million for participating in a cartel in the online food delivery sector. The parties agreed not to poach each other's employees, exchanged insight information, and allocated geographic markets within the EEA. This case is important because these practices were facilitated through an anticompetitive use of Delivery Hero's minority stake in Glovo. It is also the first time the Commission is sanctioning a no-poach agreement, where companies stop competing for the best talent and reduce opportunities for workers.“

¹³ Sjá Marta Vesjeli, The Role of Competition Law in Regulating Wage-Fixing and No-Poach Agreements, EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC), 2024, 8, bls. 368: „Labor unions often have the resources and legal authority to investigate and challenge potential no-poach or wage-fixing agreements. Through collective bargaining

64. Sökum framangreinds er það án efa hlutverk samkeppnifyfirvalda að rannsaka ætlað ólögmætt samráð fyrirtækja sem tengist launþegum.¹⁴ Við slíka rannsókn getur eðli málsins samkvæmt þurft að taka afstöðu til þess hvort viðkomandi háttsemi uppfyllti skilyrði fyrir framangreinda undanþágu frá samkeppnisreglum. Nefna má hér dæmi:

- Í samkeppnismálum hefur þurft að taka afstöðu til þess hvort kjarasamningur tónlistarmanna við atvinnurekendur hafi falið í sér ólögmætt samráð, sbr. dóm dómstóls ESB frá 4. desember 2014 í máli nr. C-413/13, *FNV Kunsten Informatie en Media gegn hollenska ríkinu*. Álitafnið í því máli var hvort sjálfstætt starfandi tónlistarmenn væru fyrirtæki í skilningi samkeppnisréttar eða væru í raun ekki sjálfstætt starfandi (e. *false self-employed*) heldur í sambærilegri stöðu og launþegar.
- Í ákvörðun danska samkeppniseftirlitsins frá 26. ágúst 2020, *Minimumspriser på Hilfrs platform*, lá fyrir að fyrirtækið Hilfr rak starfrænt markaðstorg þar sem viðskiptavinir gátu keypt hreingerningarþjónustu af einstaklingum sem veittu slíka þjónustu (nefndir Hilferne). Til skoðunar var hvort í samningum Hilfr við Hilferne hefði falist ólögmætt verðsamráð í formi lágmarksverðs fyrir umrædda þjónustu. Hilfr benti á að lágmarksverðið kæmi m.a. fram í kjarasamningi sem stéttarfélagið 3F gerði fyrir hóp af viðkomandi einstaklingum (þeir voru nefndir Superhilfr). Í ákvörðun danska eftirlitsins var sökum þessa tekið til rannsóknar hvort um hafi verið að ræða raunverulegan kjarasamning milli launþega og atvinnurekanda sem félli utan gildissviðs þarlendra samkeppnislaga.¹⁵ Var í ákvörðuninni síðan fjallað um danskan og ESB-rétt sem varðar m.a. skilgreiningu á launþegum og fjallað um inntak kjarasamninga. Komst danska eftirlitið að þeirri niðurstöðu að líklegt væri að undanþágan frá samkeppnislögum ætti ekki við. Ekki þurfti hins vegar að slá þessu föstu þar sem Hilfr gerði sátt við danska eftirlitið og skuldbatt sig til þess að gera breytingar sem m.a. áttu að tryggja að samningurinn vegna Superhilfr fæli í sér raunverulegan kjarasamning milli launþega og atvinnurekanda.¹⁶
- Í kafla 14.13 í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 33/2023, *Brot Samskipa gegn banni við ólögmætu samráði*, er lýst gögnum sem sýndu samskipti milli Eimskips og Samskipa um hvort fyrirtækin ætluðu að greiða starfsmönnum hærri laun en mælt var fyrir um í kjarasamningum. Samskip mótmæltu því að þessi samskipti hefðu falið í sér ólögmætt samráð þar sem þau hefðu aðeins tekið til „*mismunandi túlkunar á inntaki kjarasamninga*“. Hvorki Samkeppniseftirlitið né áfrýjunarnefnd samkeppnismála féllust á að þessi samskipti hefðu fallið utan gildissviðs samkeppnislaga vegna 2. mgr. 2. gr. laganna og því hefði verið um ólögmætt samráð að ræða. Þessu til stuðnings var vísað til dóms EFTA-dómstólsins í Holship málinu, sbr. mgr. 445 í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 7/2023, *Samskip hf. ofl. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

and negotiations, unions can pressure employers to disclose such arrangements or bring them to the attention of competition authorities.”

¹⁴ Sjá og til hliðsjónar OECD, *Competition in Labour Markets*, 2020, bls. 19-20: „There is no disagreement on the importance for competition authorities to pursue adequately infringements in labour markets that are treated as hard-core cartels, such as wage-fixing and no-poaching agreements, and to prevent the concentration of power in the hands of employers that may negatively affect consumers downstream.”

¹⁵ „187. Det fremgår af konkurrencelovens § 3, 1. pkt., at: ”Loven omfatter ikke løn- og arbejdsforhold”. Ordlyden af bestemmelsen kan føres tilbage til den tidligere gældende prisaftalelovs § 1, 2. pkt., som dengang udtrykte et ønske om at friholde arbejdsmarkedets lønftaler fra konkurrenceregulering.

188. Det skal herefter vurderes, om undtagelsen i konkurrencelovens § 3 om arbejdstagerforhold finder anvendelse i relation til hilferne på platformen. I så fald vil fastsættelsen af minimumsprisen for hilfernes ydelser være undtaget forbuddet i konkurrencelovens § 6 og TEUF artikel 101.”

¹⁶ Reifað svo enskri fréttatilkynningu danska samkeppniseftirlitsins: „Furthermore, Hilfr commits to ensure that the Superhilfrs are employees in relation to competition law, which according to Hilfr, had been its intention when entering into a collective agreement with 3F. In this connection, Hilfr will ensure that there is legal subordination between Hilfr and Superhilfrs, and that Hilfr will bear the financial risk for Superhilfr's cleaning work through the platform.”



65. Staðfestir framangreint að það er hlutverk Samkeppniseftirlitsins að rannsaka og leggja á það mat hvort undanþágan í 2. mgr. 2. gr. samkeppnislaga eigi í raun við í viðkomandi máli. Af sjálfu leiðir að eftirlitið getur við slíka rannsókn beitt heimildum sínum samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga.
66. Í máli þessu er ágreiningur um hvort framangreind skilyrði í mgr. 42 dómi EFTA-dómstólsins í Holship málinu séu uppfyllt. Kvartendur byggja á því að Virðing sé „gervistéttarfélag“ og samningurinn við Virðingu hafi miðað að því að rýra kjör starfsmanna aðildarfyrirtækja SVEIT. Um hafi verið að ræða ólögmaett samráð í skilningi 10. gr. samkeppnislaga, sbr. 12. gr. laganna. Þessu mótmælir SVEIT og byggir þvert á móti á Holship skilyrðin séu „uppfyllt í tilviki kjarasamnings SVEIT og Virðingar“ og undanþága 2. mgr. 2. gr. samkeppnislaga eigi við.
67. Þegar framangreint er virt blasir við að Samkeppniseftirlitinu er heimilt að afla gagna og rannsaka m.a. hvort háttsemi SVEIT og samningur við Virðingu hafi falið í sér kjarasamning í skilningi samkeppnisréttarins. Skylda SVEIT samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga til þess að afhenda gögnin sem tilgreind eru í mgr. 15. í bréfi Samkeppniseftirlitsins frá 31. mars 2025 stendur því óhögguð.

2.1.4. Önnur atriði

68. SVEIT byggir á því að samkvæmt lögum um stéttarfélög og vinnudeilur nr. 80/1938 sé það Félagsdóms, ekki Samkeppniseftirlitsins, að skera úr um ágreining um skilning á kjarasamningi eða gildi hans.
69. Af þessu tilefni áréttar Samkeppniseftirlitið að einn þáttur við rannsókn málsins lýtur m.a. að athugun á því hvort um hafi verið að ræða kjarasamning í skilningi undanþáguákvæðis 2. mgr. 2. gr. samkeppnislaga. Sem fyrr segir útilokar þetta ekki að Samkeppniseftirlitið hefji rannsókn málsins og afli nauðsynlegra upplýsinga og gagna, enda væri ella hægt að undanskilja háttsemi og samninga frá gildissviði samkeppnislaga, sem með réttu ættu að heyra þar undir, með því einu að setja slíkt í form kjarasamnings. Þá skal því haldið til haga að heyri mál undir Félagsdóm eða sé mál til meðferðar hjá Félagsdómi, útilokar það ekki að fyrirtæki eða samtök þeirra sæti einnig rannsókn á grundvelli samkeppnislaga og að þeim sé gert skylt að afhenda gögn og upplýsingar samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga. Það er lögbundið hlutverk Samkeppniseftirlitsins að tryggja að málið sé nægilega upplýst og upplýsingaskylda SVEIT samkvæmt bréfinu 31. mars 2025 er m.a. þáttur í þeirri athugun.
70. SVEIT byggir einnig á því að Samkeppniseftirlitið hafi þegar undir höndum gögn til þess að meta hvort aðgerðir á vettvangi samtakanna hafi fallið undir undanþágu 2. mgr. 2. gr. samkeppnislaga. Vísa samtökin í þessu sambandi til bréfs þeirra frá 2. maí 2025 og til þeirra gagna sem fylgdu því. Þá sé engin þörf fyrir Samkeppniseftirlitið að fá hendur þau gögn sem tilgreind eru í mgr. 15. í bréfi Samkeppniseftirlitsins frá 31. mars 2025. Gögnin geti engu breytt um gildissvið samkeppnislaga og gögn sem varða samskipti stjórnarmanna SVEIT fyrir stofnun Virðingar geti enga þýðingu haft í málinu.
71. Samkeppniseftirlitið bendir á að það hefur forræði á rannsóknnum í samkeppnismálum, sbr. mgr. 504 í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 7/2023, *Samskip hf. ofl. gegn Samkeppniseftirlitinu*. Það er hlutverk eftirlitsins en ekki aðilans sem sætir rannsókn að meta hvort tiltekin gögn og upplýsingar séu nauðsynlegar við rannsókn einstakra mála, sbr. 1. mgr. 19. gr. samkeppnislaga. Er þetta afar mikilvægur þáttur í heimildum samkeppnisyfirvalda til



rannsóknar á málum.¹⁷ Geta fyrirtæki eða samtök þeirra því ekki með réttu neitað að afhenda gögn og verða við skyldu sinni skv. 19. gr. samkeppnislaga á þeim grunni einum að þau telji gögnin óþörf eða ónaðsynleg fyrir rannsókn Samkeppniseftirlitsins. Hins vegar geta þessir aðilar látið á það reyna fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála eða dómstólum ef þau telja gagnabeiðni eftirlitsins ólögmæta.

72. Samkeppniseftirlitið telur nauðsynlegt að afla þeirra gagna sem tilgreind eru í mgr. 15. í bréfi Samkeppniseftirlitsins frá 31. mars 2025. Ber að virða þá gagnabeiðni í samhengi við ítarlega rökstudda kvörtun ASÍ, Eflingar og SGS. Sú kvörtun varð til þess að rannsókn á þessu máli hófst og gagnabeiðnin miðar að því að varpa ljósi á hvort þær ávirðingar sem fram koma í kvörtuninni eigi við rök að styðjast. Er brýnt tilefni til þess að afla m.a. samtímagagna sem varpa ljósi á raunverulegt eðli og tilgang viðkomandi aðgerða SVEIT og aðildarfyrirtækja. Sjónarmið SVEIT geta ekki breytt þessum rannsóknarhagsmunum.
73. Til viðbótar ber að hafa í huga að Virðing og tiltekin aðildarfyrirtæki SVEIT hafa afhent Samkeppniseftirlitinu gögn, sbr. kafla 1.5 hér að framan. Skoðun þeirra gagna er yfirstandandi. Þau gögn sem hafa verið skoðuð renna stoðum undir að ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um tilefni rannsóknar og upplýsingaöflunar er málefnaleg og nauðsynleg. Þá hefur yfirferðin sömuleiðis leitt í ljós að öflun gagna sem stafa frá SVEIT er brýn og sömuleiðis að afla þurfi frekari gagna og upplýsinga frá öðrum.
74. Jafnframt ber að horfa til þess að í bréfi SVEIT 2. maí 2025 er að finna staðhæfingar um atvik máls án þess að gögn séu lögð fram því til stuðnings. Ef samtökin myndu sinna lögbundinni upplýsingaskyldu sinni þá væri eftirlitinu gefinn kostur á að sannreyna fullyrðingarnar.
75. Lögð skal hins vegar áhersla á að leiði athugun Samkeppniseftirlitsins í ljós að um hafi verið um að ræða „kjarasamning“ í skilningi 2. mgr. 2. gr. laganna þá verður málið fellt niður. Á þessu stigi liggur þetta ekki fyrir.

2.2. Þörf er á leggja dagsektir á SVEIT

76. Samkvæmt 38. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið, ef ekki er farið að ákvörðun sem tekin hefur verið samkvæmt samkeppnislögum, lagt á dagsektir þar til farið verður að ákvörðuninni. Álagning dagsekta er þvingunaraðgerð til þess að knýja fram efndir. Greiða skal tiltekna fjárhæð fyrir hvern dag sem líður án þess að tiltekinni skuldbindingu sé fullnægt. Samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið eins og fyrr sagði krafist samtök fyrirtækja um nauðsynleg gögn. Með 19. gr. samkeppnislaga hefur löggjafinn sem fyrr segir veitt Samkeppniseftirlitinu ríkar heimildir til öflunar gagna, enda reynir mjög á upplýsingagjöf við framkvæmd samkeppnislaga. Ljóst er að brot gegn skyldu 19. gr. samkeppnislaga til þess að afhenda gögn heimilar Samkeppniseftirlitinu að leggja dagsektir á brotlegan aðila, sbr. dóm Hæstaréttar frá 14. maí 2009 í máli nr. 479/2008, *Samkeppniseftirlitið gegn IceCapital ehf.* og

¹⁷ Sjá hér til hliðsjónar dóm dómstóls ESB frá 28. janúar 2021 í máli nr. C-466/19, *Qualcomm Inc. ofl. gegn framkvæmdastjórninni*: „68. The Court of Justice has also stated that the Commission is entitled to require the disclosure only of information which may enable it to investigate presumed infringements which justify the conduct of the investigation and are set out in the request for information (judgment of 10 March 2016, *HeidelbergCement v Commission*, C-247/14 P, EU:C:2016:149, paragraph 23).

69. Having regard to the broad powers of investigation conferred on the Commission by Regulation No 1/2003, it is for the Commission to decide whether a particular item of information is necessary to enable it to bring to light an infringement of the competition rules. Even if it already has evidence, or indeed proof, of the existence of an infringement, the Commission may legitimately take the view that it is necessary to request further information enabling it better to define the scope of the infringement, determine its duration or identify the circle of undertakings involved [...].“



úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnislaga í máli nr. 4/2011, *Seðlabanki Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu*.

77. Eins og rakið er hér að framan hefur Samkeppniseftirlitið ítrekað vakið athygli á lögboðinni skyldu SVEIT á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga. Samkvæmt framangreindu er einnig ljóst að þrátt fyrir mótmæli SVEIT stendur óhöggð skylda samtakanna samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga til þess afhenda þau gögn sem tilgreind eru í mgr. 15 í bréfi Samkeppniseftirlitsins frá 31. mars 2025.
78. Er það því mat Samkeppniseftirlitsins að SVEIT hafi vanrækt ótvíræða lagaskyldu um afhendingu gagna og brotið þar með 19. gr. samkeppnislaga. Telur Samkeppniseftirlitið því óhjákvæmilegt að beita heimild 38. gr. samkeppnislaga og taka ákvörðun um álagningu dagsektar til þess að knýja SVEIT til þess að fara að lögum og afhenda umrædd gögn. Við ákvörðun á fjárhæð dagsektar er höfð hliðsjón af styrk SVEIT en að samtökunum eiga aðild mörg starfandi fyrirtæki á veitingamarkaði sem reka hundruð veitingastaða hér á landi.¹⁸
79. Synjun SVEIT snýr að gögnum sem hafa þýðingu við athugun málsins. Brot samtakanna á 19. gr. samkeppnislaga hindrar og tefur rannsókn málsins.
80. Athuga skal að hver sá sem í tengslum við upplýsingaöflun á grundvelli m.a. 19. gr. samkeppnislaga og reglna sem settar eru samkvæmt þeim eyðileggur, falsar, kemur undan eða gerir á annan hátt ónothæf hvers konar gögn sem hafa þýðingu fyrir rannsókn Samkeppniseftirlitsins skal sæta sektum eða fangelsi allt að þremur árum nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum, sbr. 41. gr. b. laganna.

¹⁸ Í mgr. 162 í bréfi SVEIT frá 2. maí 2025 kemur fram að aðildarfyrirtæki SVEIT séu um 120 og hjá þeim starfi um 2.300 starfsmenn. Sjá einnig mgr. 4-5 í stefnu SVEIT gegn Eflingu, dags. 6. júní 2023, fskj. með kvörtun dags. 14. mars 2025.



3. Ákvörðunarorð:

„Samtök fyrirtækja á veitingamarkaði hafa brotið gegn 19. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.

Með heimild í 38. gr. samkeppnislaga leggur Samkeppniseftirlitið dagsektir á Samtök fyrirtækja á veitingamarkaði. Skulu Samtök fyrirtækja á veitingamarkaði greiða 1.000.000 kr. á dag þar til gögnin sem tilgreind eru í mgr. 15 í bréfi Samkeppniseftirlitsins frá 31. mars 2025 hafa verið afhent Samkeppniseftirlitinu.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson