

RÍKISENDURSKOÐUN

Eftirfylgni: Samkeppniseftirlitið

Samrunaeftirlit og árangur



September 2026

Efnisyfirlit

Inngangur.....	3
Lykilupplýsingar.....	4
Niðurstöður og samantekt.....	6
1 Yfirlit um samrunamál.....	8
2 Eftirfylgni með ábendingum	11
2.1 Innra eftirlit og innri endurskoðun	11
2.2 Leiðbeiningar og upplýsingagjöf	12
2.3 Endurskoðun málsmeðferðar- og verklagsreglna.....	13
2.4 Árangursmat og gagnasöfnun	14
2.5 Veltumörk.....	16
2.6 Samrunagjald.....	18
2.7 Aðgerðir vegna villandi samrunatilkynninga	19
2.8 Skipun og störf eftirlitsaðila	20

Inngangur

Í samræmi við viðurkennda endurskoðunarstaðla fyrir opinbera aðila fylgir Ríkisendurskoðun eftir niðurstöðum stjórnsluúttekta sinna, eftir því sem við á, sbr. 9. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Tilgangur slíkrar eftirfylgni er að kanna hvort og þá hvernig brugðist hefur verið við ábendingum og tillögum Ríkisendurskoðunar og hvort þeir annmarkar sem úttektir embættisins hafa leitt í ljós séu enn til staðar.

Með þessari skýrslu gerir Ríkisendurskoðun grein fyrir eftirfylgni með þeim niðurstöðum og ábendingum sem settar voru fram í skýrslunni [Samkeppniseftirlitið. Samrunaefirlit og árangur](#) (júlí 2022). Sú úttekt var unnin að beiðni Alþingis, sbr. [þskj. 1451](#) á 151. löggjafarþingi. Í beiðninni var óskað eftir stjórnsluendurskoðun þar sem dregið yrði fram mat á árangri af eftirlitshlutverki stofnunarinnar og kannað hvernig framkvæmd samrunamála hefði verið á árunum 2018–2020. Í beiðninni var jafnframt óskað eftir að níu nánar sundurliðuð atriði yrðu skoðuð eftir því sem við ætti. Sneru þau m.a. að fjölda og afdrifum samrunamála, heimild Samkeppniseftirlitsins til að óska eftir samrunatilkynningum, skipun óháðra kunnáttumanna og eftirlitsaðila, málsmeðferð og mati á áhrifum og árangri ákvarðana Samkeppniseftirlitsins.

Ríkisendurskoðun setti fram átta ábendingar um úrbætur í skýrslunni. Fjórum var beint til Samkeppniseftirlitsins, þ.e. um skipulag innra eftirlits og innleiðingu innri endurskoðunar, áframhaldandi aukna áherslu á leiðbeiningar og fræðslu, endurskoðun málsmeðferðar- og verklagsreglna og um aðgerðir vegna rangrar upplýsingagjafar í samrunatilkynningum. Fjórum ábendingum var beint sameiginlega til Samkeppniseftirlitsins og þáverandi menningar- og viðskiptaráðuneytis. Málefni Samkeppniseftirlitsins heyra nú undir atvinnuvegaráðuneyti, sbr. forsetaúrskurð [nr. 5/2025](#). Sú fyrsta um bætt reglubundið árangursmat af starfsemi Samkeppniseftirlitsins. Önnur um ítarlegri greiningu á áhrifum breyttra veltumarka í samrunamálum og mat á því hvort ástæða væri til að þau væru endurskoðuð með tíðari hætti en verið hefur. Sú þriðja um mat á forsendum, tilhögun og framkvæmd ákvæða samkeppnislaga, nr. 44/2005, um samrunagjald og skoðun á því hvort taka ætti mögulega upp frekari þrepaskiptingu. Fjórða ábending, sem var beint sameiginlega til Samkeppniseftirlitsins og þáverandi menningar- og viðskiptaráðuneytis, var að kannað yrði hvaða leiðir væru helst færar til að skýra heimild fyrir skipun eftirlitsaðila vegna sátta á grundvelli 17. gr. f-liðar samkeppnislaga.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis fjallaði um skýrslu Ríkisendurskoðunar og ábendingar embættisins á 153. löggjafarþingi. Þeirri umfjöllun lauk með áliti meiri hluta nefndarinnar, sbr. [þskj. 624](#). Ríkisendurskoðun tilkynnti Samkeppniseftirlitinu og atvinnuvegaráðuneyti um eftirfylgni sína í desember 2025. Nauðsynlegra gagna frá þessum aðilum var aflað í upphafi árs 2026. Þeim var einnig gefinn kostur á að koma athugasemdum á framfæri við drög að þessari skýrslu áður en henni var skilað til Alþingis.

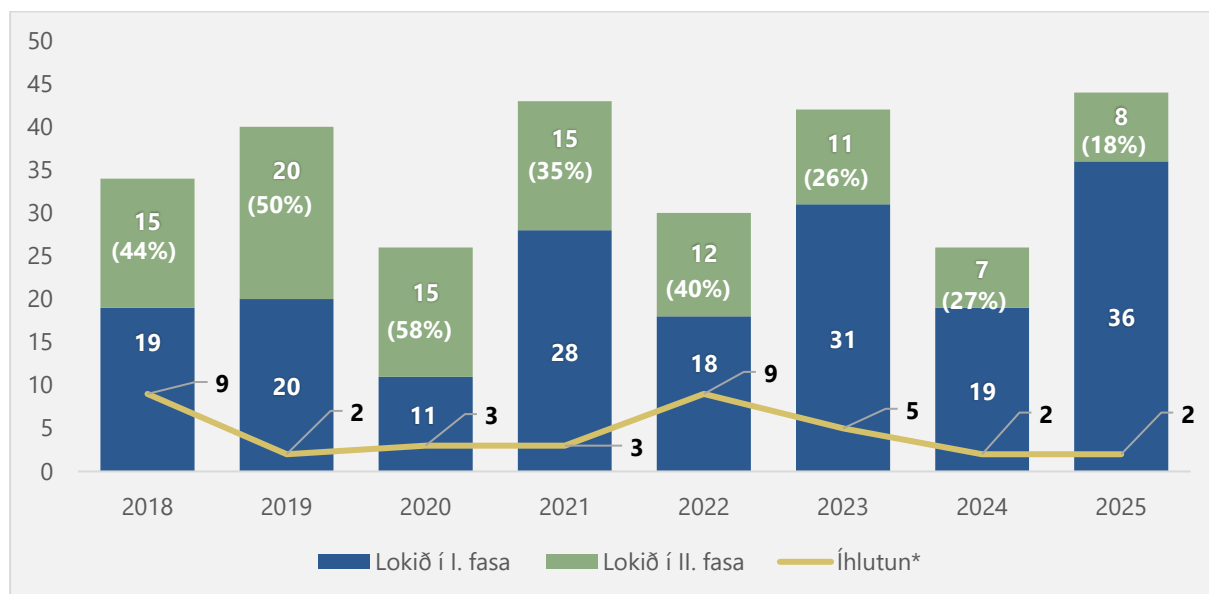
Lykilupplýsingar

Átta ábendingar vegna atriða á ábyrgðarsviðum Samkeppniseftirlitsins og atvinnuvegaráðuneytis



Samkeppniseftirlitið og atvinnuvegaráðuneyti hafa unnið að úrbótum á grundvelli tillagna Ríkisendurskoðunar. Komið hefur verið að fullu til móts við þrjár af átta ábendingum embættisins. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á innleiðingu innri endurskoðunar hjá Samkeppniseftirlitinu sem og endurskoðun verklags- og málmeðferðareglna. Þá þarf að atvinnuvegaráðherra að ljúka endurskoðun veltumarka og samrunagjalds með framlagningu frumvarps til breytinga á samkeppnislögum á Alþingi.

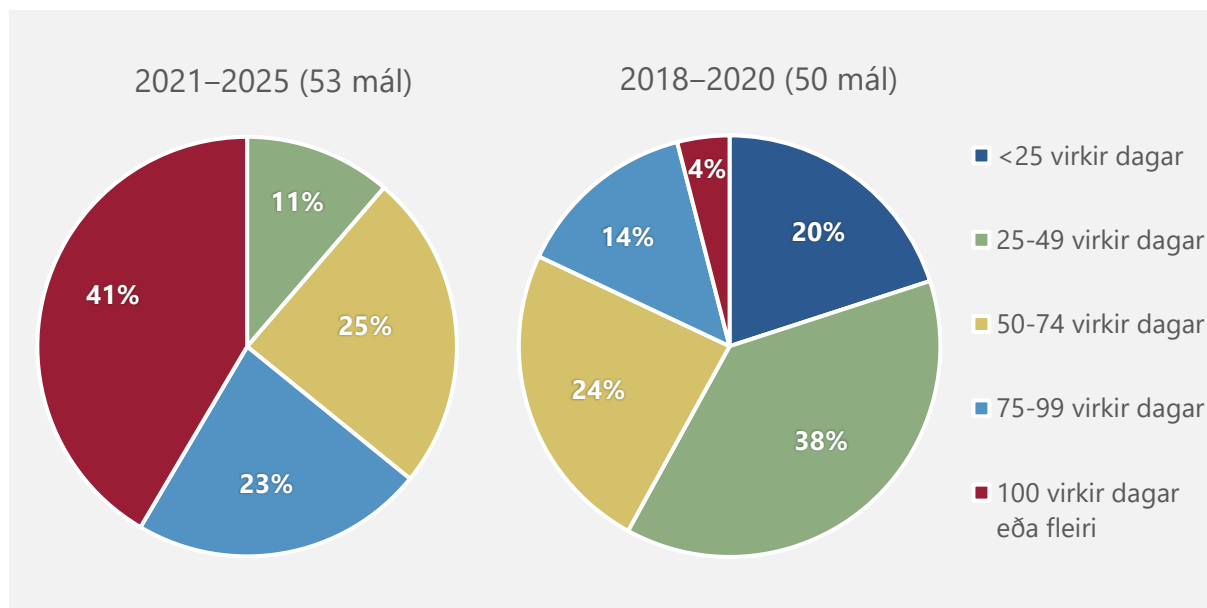
Fjöldi samrunamála hjá Samkeppniseftirlitinu 2018–2025 og tíðni íhlutana



*Íhlutun getur falið í sér ógildingu samruna af hálfu Samkeppniseftirlitsins eða að viðkomandi aðilar geri sátt við eftirlitið um að uppfylla tiltekin skilyrði. Af 35 íhlutunum árin 2018–2025 voru fimm ógildingar.

Heimild: Samkeppniseftirlitið

Málsmeðferðartími samrunamála sem lauk í II. fasa¹



Heimild: Samkeppniseftirlitið

¹ Samkeppniseftirlitið hefur 25 virka daga til athugunar á samkeppnislegum áhrifum samruna eftir að tilkynnt hefur verið um hann með fullnægjandi hætti (fasi I). Telji Samkeppniseftirlitið ástæðu til frekari rannsóknar á samkeppnislegum áhrifum samruna skal stofnunin tilkynna samrunaaðilum um það. Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um ógildingu eða setningu skilyrða samruna skal taka eigi síðar en 90 virkum dögum eftir að viðkomandi fyrirtækjum var send tilkynning um frekari rannsókn á samrunanum (fasi II). Setji samrunaaðilar, sem óska eftir sáttaviðræðum við Samkeppniseftirlitið, fram möguleg skilyrði vegna samrunans á 55. virka degi annars fasa rannsóknar eða síðar, framlengist frestur til rannsóknar samrunans sjálfkrafa um 15 virka daga. Óski samrunaaðilar þess er Samkeppniseftirlitinu heimilt að framlengja framangreinda fresti til rannsóknar samruna um allt að 20 virka daga. Samruninn má ekki koma til framkvæmda á meðan slík rannsókn stendur yfir. (Af vef Samkeppniseftirlitsins samkeppni.is)

Niðurstöður og samantekt

Meðal meginniðurstaðna Ríkisendurskoðunar í skýrslunni [Samkeppniseftirlitið. Samrunaefirlit og árangur](#) (júlí 2022) var að ekki yrði séð að málsmeðferðartími samrunamála á tímabilinu 2018–2020 hefði verið óeðlilega langur eða að viðvarandi veikleikar í afgreiðslu þeirra hefðu grafið undan skilvirkni, árangri og hagkvæmni starfseminnar. Við eftirfylgni skýrslunnar aflaði Ríkisendurskoðun m.a. nýrra gagna um fjölda og úrvinnslu samrunamála árin 2021–2025 frá Samkeppniseftirlitinu. Þróun síðustu ára hefur verið að hlutfallslega fleiri málum er lokið í fyrsta fasa (innan 25 daga frá því að tilkynning berst) og málsmeðferðartími því almennt styttri en áður.

Frá því að skýrsla Ríkisendurskoðunar kom út í júlí 2022 hefur Samkeppniseftirlitið unnið að ýmsum úrbótum. Stofnunin opnaði [upplýsingasíðu](#) þar sem m.a. má finna [verkefnaáætlun](#) sem byggir á úrbótatillögum Ríkisendurskoðunar og hefur hún verið uppfærð fjórum sinnum. Er þar að einhverju leyti hægt að sjá framvindu þeirrar vinnu sem átt hefur sér stað vegna ábendinga Ríkisendurskoðunar. Þá hefur atvinnuvegaráðherra kynnt drög að lagafrumvarpi til breytinga á samkeppnislögum nr. 44/2005 sem er ætlað að bregðast við sumum af ábendingum embættisins.

Innra eftirlit og innri endurskoðun tekin til umfjöllunar af stjórn

Samkeppniseftirlitið hefur sett sér verklagsreglur um innra eftirlit auk þess sem stjórn eftirlitsins endurskoðaði starfsreglur sínar með það fyrir augum að lýsa með ítarlegri hætti samspili eftirlitshlutverks stjórnar og þátttöku hennar í ákvarðanatöku. Hins vegar hefur innri endurskoðun ekki verið innleidd í samræmi við ákvæði laga nr. 123/2015 um opinber fjármál. Má því segja að búið sé að bregðast við fyrstu ábendingu Ríkisendurskoðunar að hluta.

Leiðbeiningar og upplýsingagjöf tekið jákvæðum breytingum

Með nýjum vef hefur Samkeppniseftirlitið komið til móts við ábendingu Ríkisendurskoðunar um úrbætur varðandi leiðbeiningar og fræðslu. Vefurinn býður uppá betri tækifæri til að auka upplýsingagjöf um mál og málarekstur eftirlitsins, auk þess sem leiðbeiningaefni er orðið aðgengilegra. Upplýsingagjöf um stöðu samrunamála er betri og tekin hefur verið í notkun ný og endurbætt leitarvél fyrir úrlausnir eftirlitsins. Úrbætur á leiðbeiningarefni og upplýsingagjöf er viðvarandi verkefni sem Samkeppniseftirlitið kveðst muna vinna áfram að.

Endurskoðun málsmeðferðar- og verklagsreglna ekki lokið

Þriðja ábending Ríkisendurskoðunar laut að endurskoðun málsmeðferðar- og verklagsreglna að teknu tilliti til þeirra breytinga sem orðið hafa á skipulagi og stjórnun verkefna eftirlitsins á undanföllum árum. Að mati Ríkisendurskoðunar var tilefni til að útfærðar yrðu með fyllri hætti forsendur og framkvæmd forgangsriðunar verkefna á grundvelli áhættu og ábatamats og að skilgreint yrði betur hlutverk málahóps stofnunarinnar. Þá kom fram í tillögunni að marka þyrfti upplýsinga- og stöðufundum eftirlitsins gagnvart málsaðilum skýrari ramma, sérstaklega er varðar skjalfestingu þeirra. Samkeppniseftirlitið hefur ekki lokið þessari vinnu og hefur því ekki

brugðist við ábendingunni að fullu þó ljóst sé að drög að breytingum hafi verið útbúin og unnið eftir nýju verklagi. Að sögn eftirlitsins á að ljúka vinnunni á yfirstandandi ári.

Árangursmat íhlutana byggt á reiknuðu mati

Frá árinu 2023 hefur Samkeppniseftirlitið reglulega gefið út reiknað ábatamat af íhlutunum þess sem nær m.a. til samrunamála. Ábatamat fyrir árin 2016–2025 var enn í vinnslu þegar Ríkisendurskoðun lauk eftirfylgni sinni. Þá hefur eftirlitið unnið mat á framkvæmd skilyrða í samrunamálum frá árinu 2008 sem nýtist við úrlausn nýrra mála. Ríkisendurskoðun telur rétt að taka tillit til athugasemda Samkeppniseftirlitsins um að ítarleg rannsókn á raunáhrifum skilyrða í hverju samrunamáli yrði erfið í framkvæmd og myndi kalla á umfangsmeiri vinnu við árangursmat en tilefni er til. Ríkisendurskoðun lítur því svo á að Samkeppniseftirlitið hafi komið til móts við ábendingu embættisins.

Breytingar á veltumörkum og samrunagjaldi undirbúin með frumvarpi til laga

Varðandi tillögur fimm og sex sem snúa að greiningu á áhrifum breyttra veltumarka og endurskoðun samrunagjalds liggur fyrir að atvinnuvegaráðuneytið hefur framkvæmt þessar greiningar og unnið frumvarp til laga um breytingar á samkeppnislögum um báða þætti. Samráð hefur verið haft við Samkeppniseftirlitið sem tekið hefur saman tölulegar upplýsingar og komið fram með sjónarmið sín. Frumvarp til laga um breytingar á samkeppnislögum var kynnt af atvinnuvegaráðherra og birt í samráðsgátt stjórnvalda haustið 2025 og er gert ráð fyrir framlagningu þess á haustþingi 2026. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að áform þessi nái fram að ganga.

Aðgerðir til að stemma stigu við villandi samrunatilkynningum

Samkeppniseftirlitið hefur með aukinni áherslu á forviðræður komið til móts við sjöundu ábendingu Ríkisendurskoðunar um aðgerðir vegna villandi samrunatilkynninga. Auk þess hefur eftirlitið rekið brotamál vegna slíkra tilkynninga og fengið auknar fjárveitingar frá atvinnuvegaráðuneyti til að styrkja þennan þátt í starfseminni.

Engir eftirlitsaðilar vegna skilyrtra sátta skipaðir síðustu ár – verklagsreglur í vinnslu

Hvað varðar ábendingu Ríkisendurskoðunar um að skýra þurfi heimild til skipunar eftirlitsaðila og útfæra nánar verklagsreglur um störf þeirra þá eru slíkar verklagsreglur í vinnslu af hálfu Samkeppniseftirlitsins. Dregið hefur úr notkun úrræðisins síðustu ár og var enginn eftirlitsaðili skipaður með skilyrðum sátta á tímabilinu 2021–2025. Mat atvinnuvegaráðuneytis er að skipun eftirlitsaðila hafi fullnægjandi stoð í ákvæðum samkeppnislega og ekki sé tilefni til endurskoðunar þeirra. Komið hefur því verið til móts við ábendingu Ríkisendurskoðunar að hluta. Embættið telur mikilvægt að Samkeppniseftirlitið ljúki gerð framangreindra verklagsreglna.

1 Yfirlit um samrunamál

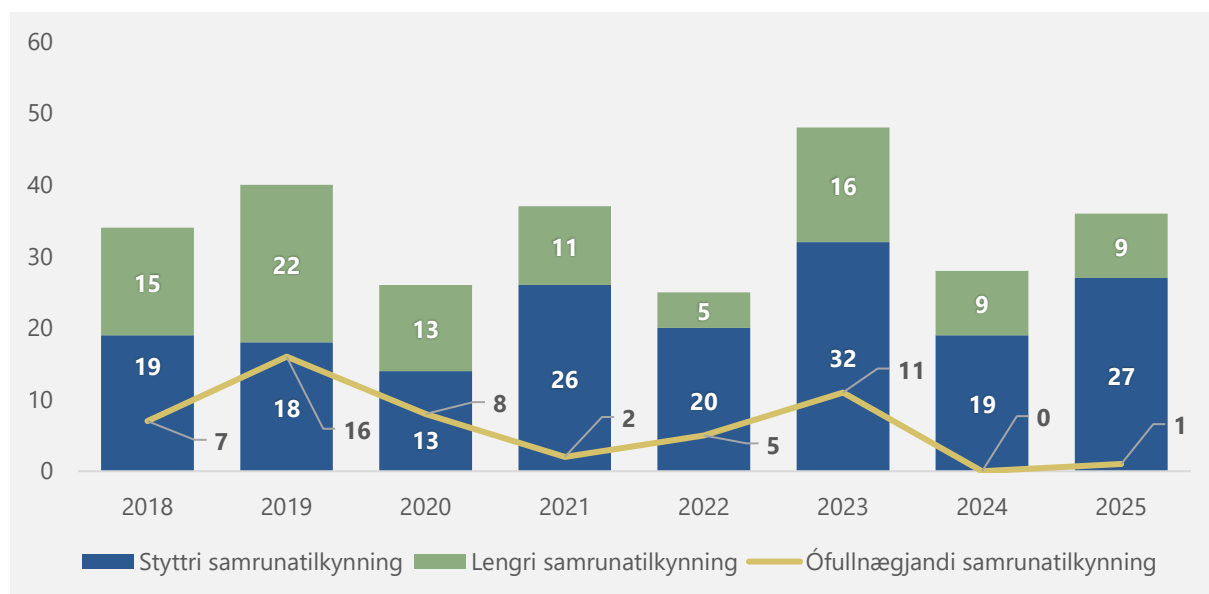
Í skýrslunni [Samkeppniseftirlitið. Samrunaefirlit og árangur](#) (júlí 2022) greindi Ríkisendurskoðun frá fjölda og afdrifum þeirra samrunamála sem tekin voru til umfjöllunar af Samkeppniseftirlitinu árin 2018–2020. Í heildina voru málin 100 talsins. Meðalmálsmeðferðartími þeirra 50 mála sem var lokið í I. fasa var 19 virkir dagar. Meðal málsmeðferðartími þeirra mála sem var lokið í II. fasa var 75 virkir dagar. Var það niðurstaða Ríkisendurskoðunar að ekki væri séð að málsmeðferðartími samrunamála á tímabilinu hefði verið óeðlilega langur eða að viðvarandi veikleikar í afgreiðslu þeirra hefðu grafið undan skilvirkni, árangri eða hagkvæmni starfseminnar.

Málsmeðferð í I. og II. fasa

Eftir að aðili hefur sent Samkeppniseftirlitinu fullnægjandi tilkynningu um samruna hefur stofnunin 25 virka daga til að komast að niðurstöðu um hvort ástæða sé til frekari rannsóknar. Þessi 25 daga frestur er nefndur I. fasi rannsóknar. Ef ástæða er til frekari rannsóknar hefst svokallaður II. fasi sem skal ljúka eigi síðar en eftir 90 virka daga, með afmörkuðum heimildum til framlengingar. Kveðið er á um þessa tímafresti í 17. gr. d. samkeppnislaga nr. 44/2005.

Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar aflaði embættið nýrra gagna um fjölda samrunamála og afdrif þeirra árin 2021–2025. Á því tímabili lauk Samkeppniseftirlitið 185 samrunamálum. Frá árinu 2018 hefur Samkeppniseftirlitið tekið við 34 samrunatilkynningum að meðaltali á ári, sbr. mynd 1.1. Fjöldinn hefur verið nokkuð breytilegur milli ára. Ekki hefur komið fram skýr leitni til fjölgunar eða fækkunar samrunatilkynninga.

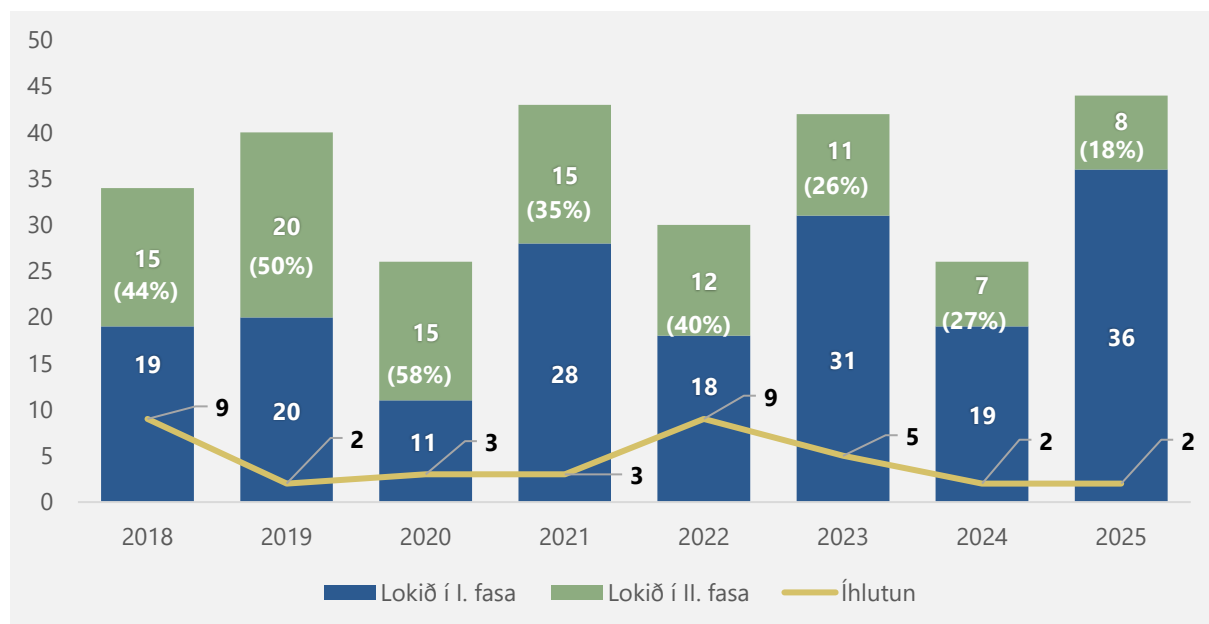
Mynd 1.1 Samrunatilkynningar til Samkeppniseftirlitsins 2018–2025



Heimild: Samkeppniseftirlitið

Mynd 1.2 sýnir fjölda samrunamála hjá Samkeppniseftirlitinu árin 2018–2025 greint eftir því hvort þeim var lokið í fyrri eða seinni fasa ásamt tíðni íhlutana. Í fjórum tilfellum af 35 íhlutunum var samruni ógiltur. Þar af voru tvær árið 2018, ein árið 2020 og tvær árið 2023.

Mynd 1.2 Fjöldi samrunamála hjá Samkeppniseftirlitinu 2018–2025 og tíðni íhlutana

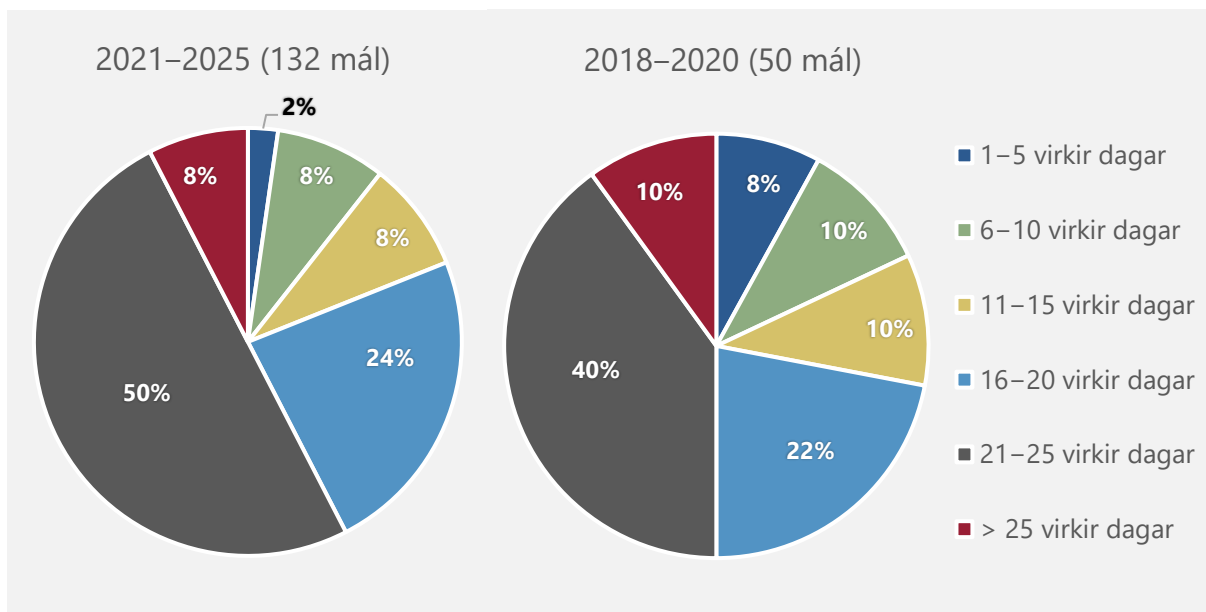


Heimild: Samkeppniseftirlitið

Samkvæmt þeim gögnum sem Ríkisendurskoðun aflaði frá Samkeppniseftirlitinu hefur málshraði samrunamála hjá Samkeppniseftirlitinu haldist nokkuð stöðugur frá árinu 2018. Meðalmálsmeðferðartími samrunamála sem lauk í fasa I á tímabilinu 2021–2025 var 20 virkir dagar en 92 dagar í málum sem lauk í fasa II samanborið við 19 daga (fasi I) og 75 daga (fasi II) árin 2018–2021. Þróun síðustu ára hefur verið að hlutfallslega færri málum er nú lokið í öðrum fasa, sjá mynd 1.2. Breytt dreifing mála í fasa I og fasa II gæti skýrt lengri málsmeðferðartíma að meðaltali í fasa II.

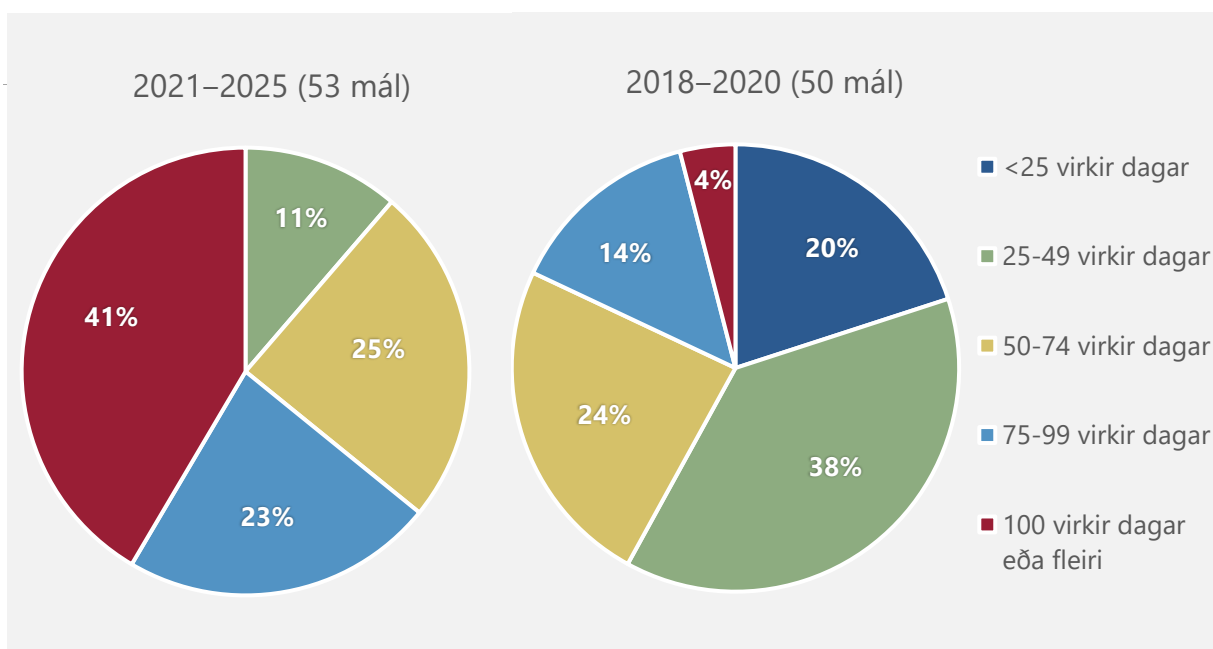
Á myndum 1.3 og 1.4 má sjá nánari samanburð á málsmeðferðartíma samrunamála milli þessara tímabila, þ.e. 2018–2020 annars vegar og 2021–2025 hins vegar. Þar sést að málum sem lokið er í fasa II og taka lengri tíma en 100 daga í vinnslu hefur fjölgað en málsmeðferðartíminn að öðru leyti nokkuð svipaður. Taka þarf jafnframt tillit til þess að hlutfallslega færri mál fóru á fasa II á síðara tímabilinu sem getur útskýrt þennan mun að miklu leyti. Þar sem ekki er um mörg mál að ræða er varasamt að draga of víðtækar ályktanir af þessum samanburði, en Ríkisendurskoðun bendir Samkeppniseftirlitinu á að fylgjast vel með þróun málsmeðferðartíma samrunamála og tryggja að hann verði áfram innan eðlilegra marka.

Mynd 1.3 Málsmæðferðartími samrunamála sem lauk í I. fasa



Heimild: Samkeppniseftirlitið

Mynd 1.4 Málsmæðferðartími samrunamála sem lauk í II. fasa



Heimild: Samkeppniseftirlitið

2 Eftirfylgni með ábendingum

Niðurstaða Ríkisendurskoðunar í skýrslunni [Samkeppniseftirlitið. Samrunaeftirlit og árangur](#) (júlí 2022) var að ekki yrði séð að á tímabilinu 2018–2020 hafi málsmeðferðartími samrunamála verið óeðlilega langur eða að viðvarandi veikleikar í afgreiðslu þeirra hafi grafið undan skilvirkni, árangri og hagkvæmni starfseminnar. Engu að síður væru ótvíræð tækifæri til úrbóta hvað sneri að starfsháttum stofnunarinnar m.t.t. samrunaeftirlits og forsendum þess. Lagði Ríkisendurskoðun fram átta ábendingar um atriði á ábyrgðarsviðum Samkeppniseftirlitsins og atvinnuvegaráðuneytis (þá menningar- og viðskiptaráðuneytis).

Í kjölfar stjórnsýsluúttektarinnar opnaði Samkeppniseftirlitið [upplýsingasíðu](#) á vef sínum um úttektina og niðurstöður hennar. Þar má m.a. finna [verkefnaáætlun](#) um þær aðgerðir og verkefni sem eftirlitið hleypti af stokkunum til að bregðast við ábendingum Ríkisendurskoðunar. Verkefnaáætlunin hefur verið uppfærð fjórum sinnum. Í svari Samkeppniseftirlitsins vegna eftirfylgni Ríkisendurskoðunar í febrúar 2026 kom fram að umgjörð og starfsemi þess sæti stöðugri rýni úrskurðaraðila og dómstóla. Stofnunin tekur mið af þeim niðurstöðum við úrlausn og málsmeðferð sem leiðir til þess að starfshættir eru í stöðugri þróun. Samkvæmt svörum Samkeppniseftirlitsins er áframhaldandi eftirfylgni vegna ábendinga Ríkisendurskoðunar hluti af áherslum nýrrar stjórnar stofnunarinnar fyrir starfsemi hennar næstu þrjú ár.

2.1 Innra eftirlit og innri endurskoðun

Fyrsta ábending Ríkisendurskoðunar árið 2022 sneri bæði að innra eftirliti og innri endurskoðun Samkeppniseftirlitsins sem og skilgreiningu á eftirlithlutverki stjórnar stofnunarinnar í því samhengi.

Ábending 1: Formfesta þarf betur skipulag innra eftirlits og innleiða innri endurskoðun

Samkeppniseftirlitið þarf að formfesta betur hlutverk, verkaskiptingu, ábyrgð og kerfisbundið verklag við innra eftirlit og skjalfesta með ítarlegri hætti en gert er. Í þessu samhengi þarf jafnframt að skilgreina nánar eftirlitshlutverk stjórnar í starfsreglum nr. 1226/2020. Innleiða þarf innri endurskoðun í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál og alþjóðlega staðla og siðareglur um innri endurskoðun.

Samkvæmt 1. mgr. 65. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, ber forstöðumaður ríkisstofnunar, eða eftir atvikum stjórn, ábyrgð á framkvæmd innra eftirlits. Innra eftirlit felur samkvæmt ákvæðinu í sér þær reglubundnu aðgerðir og ráðstafanir sem hlutaðeigandi stofnun gerir til að stuðla að hagkvæmni rekstrar, öryggi fjármuna, áreiðanleika upplýsinga og almennt að því að markmiðum starfseminnar verði náð og fylgt sé lögum og reglum.

Í 2. mgr. sömu greinar er jafnframt kveðið á um það að innri endurskoðun skuli framkvæmd hjá ríkisstofnunum á grundvelli reglugerðar sem ráðherra setur og í samræmi við alþjóðlega staðla og siðareglur um innri endurskoðun útgefnar af alþjóðasamtökum innri endurskoðenda. Innri endurskoðun samkvæmt lögum um opinber fjármál felur í sér kerfisbundið, óháð og hlutlægt

mat á virkni áhættustýringar, eftirlits og stjórnarhátta hlutaðeigandi aðila. Umrædd reglugerð hefur ekki verið sett.

Stjórn Samkeppniseftirlitsins samþykkti starfsreglur í apríl 2023 þar sem aukin áhersla er lögð á innra eftirlit og innri endurskoðun, sbr. [Starfsreglur stjórnar Samkeppniseftirlitsins nr. 380/2023](#). Í 10. gr. reglnanna er fjallað sérstaklega um þessa þætti Samkvæmt ákvæðum hennar hefur stjórnin umsjón með innra eftirliti, kannar virkni þess með reglubundnum hætti og leggur mat á hvort það tryggi viðeigandi árangur. Þá skal starfsáætlun stjórnar mótuð með það að leiðarljósi að stjórnin hafi góða yfirsýn um innra eftirlit stofnunarinnar. Jafnframt ber stjórnin ábyrgð á og fjallar um innri endurskoðun stofnunarinnar sem á samkvæmt reglunum að taka hliðsjón af verklagi innri endurskoðunar hjá sambærilegum stofnunum. Þá skal stjórnin taka innri endurskoðun og innra eftirlit til umfjöllunar á a.m.k. einum fundi á hverju ári

Í svari Samkeppniseftirlitsins við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar í febrúar 2026 kemur fram að eftirlitið hafi sett verklagsreglur um innra eftirlit í apríl 2024 og að stefnt sé að því að koma á formlegri innri endurskoðun. Jafnframt kemur fram að Samkeppniseftirlitið hafi á árinu 2023 unnið gróft kostnaðarmat vegna innri endurskoðunar og leitað ráðgjafar um fyrirkomulag þess en fjárveitingar vegna þess ekki fengist fyrr en á fjárlögum 2026. Málið sé því á dagskrá nýrrar stjórnar.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna ábendingar 1:

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur Samkeppniseftirlitið brugðist við ábendingu embættisins að hluta. Samkeppniseftirlitið hefur sett sér verklagsreglur um innra eftirlit og starfsreglur stjórnar endurskoðaðar varðandi eftirlitshlutverk hennar. Innri endurskoðun hefur ekki verið innleidd hjá Samkeppniseftirlitinu í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál en sá þáttur er í áframhaldandi skoðun hjá stjórn eftirlitsins.

2.2 Leiðbeiningar og upplýsingagjöf

Önnur ábending Ríkisendurskoðunar laut að því að Samkeppniseftirlitið þyrfti að leggja áframhaldandi áherslu á leiðbeiningar og fræðslu um samkeppnismál.

Ábending 2: Leggja þarf áframhaldandi áherslu á leiðbeiningar og fræðslu

Ríkisendurskoðun hvetur Samkeppniseftirlitið til að vinna áfram að þróun aðgengilegra leiðbeininga og hagnýtra upplýsinga um samkeppnismál, þar á meðal hvað snýr að málsmeðferð og meginsjónarmiðum við úrvinnslu samrunamála og reglubundinni miðlun þeirra í samræmi við skilgreindar áherslur stjórnar.

Í fyrrnefndri verkefnaáætlun Samkeppniseftirlitsins um viðbrögð þess og aðgerðir vegna ábendinga Ríkisendurskoðunar er endurskoðun og uppfærsla leiðbeininga og fræðsluefnis skilgreint sem viðvarandi verkefni stofnunarinnar. Í svari Samkeppniseftirlitsins vegna eftirfylgni Ríkisendurskoðunar í febrúar 2026 kom fram að ný heimasíða hefði verið tekin í notkun. Í undirbúningi þess hefði verið tekið mið af þörfum notenda og niðurstaðan verið að velja kerfi sem þótti þjóna best leiðbeiningar- og málsvarnarhlutverki Samkeppniseftirlitsins. Heimasíðan bjóði uppá betri tækifæri til að auka upplýsingagjöf um mál og málarekstur eftirlitsins, auk þess

sem unnt sé að gera leiðbeiningaefni aðgengilegra. Með heimasíðunni sé upplýsingagjöf um stöðu samrunamála bætt og jafnframt sé aðgengi að úrlausnum eftirlitsins, sem séu mikilvægasta leiðbeiningaefni samkeppnisyfirvalda, gerðar aðgengilegri en áður, með nýrri og betri leitarvél. Viðbótarfjárfesting sem eftirlitið fékk vegna yfirstandandi árs hafi verið nýtt til að ráða inn nýjan starfsmann í verkefni er varða miðlun og upplýsingagjöf. Þá er Samkeppnis-eftirlitið í viðvarandi samstarfi við Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) um hve langt meggi ganga í almennum leiðbeiningum til fyrirtækja.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna ábendingar 2:

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur Samkeppniseftirlitið komið til móts við ábendingu embættisins með úrbótum á fræðsluefni og leiðbeiningum á nýjum vef stofnunarinnar.

2.3 Endurskoðun málsmeðferðar- og verklagsreglna

Þriðja ábending Ríkisendurskoðunar sneri að því að Samkeppniseftirlitið þyrfti að ljúka endurskoðun málsmeðferðar- og verklagsreglna sinna.

Ábending 3: Ljúka þarf endurskoðun málsmeðferðar- og verklagsreglna

Ríkisendurskoðun hvetur Samkeppniseftirlitið til að ljúka endurskoðun bæði málsmeðferðar- og verklagsreglna að teknu tilliti til þeirra breytinga sem orðið hafa á skipulagi og stjórnun verkefna stofnunarinnar á undanförunum árum. Tilfni er til að stofnunin útfæri með fyllri hætti forsendur og framkvæmd forgangsörðunar verkefna á grundvelli áhættu- og ábatamats, skilgreini betur hlutverk málahóps stofnunarinnar og marki upplýsinga- og stöðufundum gagnvart málsaðilum skýrari ramma, sérstaklega hvað varðar skjalfestingu þeirra.

Reglur um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005 eru settar með stoð í 2. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Um málsmeðferð stofnunarinnar gilda jafnframt sértækari reglur um málsmeðferð markaðsrannsókna, nr. 490/2013 og reglur um tilkynningu og málsmeðferð samrunamála, nr. 1390/2020. Framangreindar reglur eru óbreyttar frá því að úttekt Ríkisendurskoðunar fór fram.

Í svari Samkeppniseftirlitsins vegna eftirfylgni Ríkisendurskoðunar í febrúar 2026 kemur fram að drög að nýjum málsmeðferðarreglum séu í vinnslu. Í þeim er kveðið á um forsendur og framkvæmd forgangsörðunar eins og áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur túlkað ákvæði 8. gr. samkeppnislaga. Þá séu jafnframt í vinnslu drög að breytingum á reglum um meðferð samruna, drög að nýjum reglum um niðurfellingu og lækkun sekta í samráðsmálum og drög að nýjum reglum um ákvörðun stjórnvaldssekta. Samkeppniseftirlitið hafði í hyggju að kynna drög þessara reglna opinberlega til umsagnar vorið 2026, þó með þeim fyrirvara að forgangsörðun eftirlitsins gæti breyst með skömmum fyrirvara.

Samkeppniseftirlitið hefur endurskoðað innri verklagsreglur og starfar eftir þeim þó að nokkur ákvæði þeirra séu enn í vinnslu, samhliða framangreindri endurskoðun á málsmeðferðarreglum eftirlitsins. Drög að innri verklagsreglum hafa verið gerð aðgengileg Ríkisendurskoðun. Í þeim er m.a. fjallað um skráningu og form samskipta í stjórnsýslumálum (þ. á. m. samrunamálum) og um hlutverk málafunda. Á slíkum fundum er m.a. teknar ákvarðanir um í hvaða farveg beina

eigi nýjum erindum innan stofnunarinnar, forgangsröðun mála innan stofnunarinnar, og um bæði upphaf og lok rannsókna. Lok endurskoðunar málsmeðferðarreglna og verklagsreglna hefur að sögn Samkeppniseftirlitsins tafist vegna álags og takmarkaðra fjárveitinga en með viðbótarfjárveitingu samkvæmt fjárlögum ársins 2026 skapist svigrúm til að ljúka þessari vinnu.

Varðandi upplýsinga- og stöðufundi og skjalfestingu þeirra hefur Samkeppniseftirlitið bent á að stöðufundum með málsaðilum í samrunamálum hafi fækkað án sérstakrar stefnubreytingar stofnunarinnar þar að lútandi. Vaxandi vægi samskipta í aðdraganda tilkynninga (forviðræður) geti verið ein skýring þess. Einnig hafi rannsóknum á málum í fasa II fækkað en málum sem lokið sé í fasa I krefjist almennt ekki stöðufunda. Að sögn stofnunarinnar er ekki krafist ítarlegrar skjölunar stöðufunda samkvæmt viðurkenndu verklagi í EES rétti. Engu að síður muni stofnununin leitast við að koma til móts við ábendingu Ríkisendurskoðunar og endurskoða verklag.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna ábendingar 3:

Ríkisendurskoðun telur að Samkeppniseftirlitið hafi komið til móts við ábendingu embættisins að hluta. Embættið leggur ríka áherslu á mikilvægi þess að Samkeppniseftirlitið standi við fyrirheit um að endurskoðun málsmeðferðar og verklagsreglna ljúki árið 2026 og að þær verði gerðar aðgengilegar á vef stofnunarinnar.

2.4 Árangursmat og gagnasöfnun

Í fjórðu ábendingu Ríkisendurskoðunar kom fram að bæta þyrfti árangursmat og efla gagnasöfnun. Að mati embættisins bera bæði Samkeppniseftirlitið og atvinnuvegaráðuneyti ábyrgð á úrbótum hvað það varðar.

Ábending 4: Bæta þarf árangursmat og efla gagnasöfnun

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að reglubundið mat á ábata af starfsemi Samkeppniseftirlitsins verði nýtt við skilgreiningu áherslna, markmiða og árangursmælikvarða til framtíðar í samvinnu við menningar- og viðskiptaráðuneyti. Setja þarf fram skýrari árangursviðmið hvað snýr að samrunamálum og fylgjast betur með árangri og áhrifum samrunaskilyrða.

Í svari Samkeppniseftirlitsins vegna eftirfylgni Ríkisendurskoðunar í febrúar 2026 kom fram að frá árinu 2023 hefði stofnununin gefið út ábatamat einu sinni á ári, byggt á leiðbeiningum frá Efnahags- og framfarastofnuninni (OECD). Síðasta útgefna matið nær til áranna 2015–2024, sbr. [Reiknaður ábati vegna íhlutunar Samkeppniseftirlitsins \(2015–2024\)](#). Forsendum og aðferðafræði ábatamats Samkeppniseftirlitsins er lýst í sérstöku riti, sbr. [rit nr. 3/2024](#). Þegar Ríkisendurskoðun fylgdi ábendingum sínum eftir var ábatamat fyrir árin 2016–2025 enn í vinnslu.

Reiknað ábatamat Samkeppniseftirlitsins er sundurliðað eftir tegundum íhlutunar, þar á meðal vegna samrunaeftirlits. Niðurstöður síðasta mats var að hagrænn ábati vegna samrunaeftirlits hefði verið 4,4–7,4 ma.kr. á ári að meðaltali á tímabilinu 2015–2024. Leggja verður áherslu á að um mat Samkeppniseftirlitsins er að ræða út frá gefnum forsendum og niðurstaðan reiknuð stærð en ekki hlutlæg mæling á raunáhrifum hvernar íhlutunar. Samkeppniseftirlitið hefur bent á að ítarleg rannsókn á árangri og hagrænum ábata einstakra íhlutana í samrunamálum yrði

mjög kostnaðarsöm í framkvæmd og þekktist ekki hjá samkeppnisyfirvöldum í öðrum löndum. Slík rannsókn myndi auk þess kalla á auknar fjárveitingar og óhjákvæmilega þurfa að ganga út frá gefnum forsendum þegar ályktað væri um ábata.

Eftir stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar hóf Samkeppniseftirlitið vinnu við mat á framkvæmd samrunaskilyrða frá árinu 2008. Með því var þó ekki gerð tilraun til að leggja mat á hagrænan ábata. Matinu sjálfu er lokið og er samkvæmt svörum Samkeppniseftirlitsins nú þegar nýtt við mótun skilyrða og íhlutana í samrunamálum. Drög að skýrslu um matið og þann lærdóm sem draga má af framkvæmd íhlutana voru á lokastigi þegar Ríkisendurskoðun fylgdi ábendingunni eftir.

Með ábendingu sinni kallaði Ríkisendurskoðun eftir skýrari árangursviðmiðum og bættu árangursmati vegna samrunamála og samrunaskilyrða í samhengi við bætta gagnasöfnun og greiningu á raunáhrifum íhlutana. Þau markmið og árangursmælikvarðar sem staðfestar hafa verið af atvinnuvegaráðherra, sem hluti af árlegri stefnumótun Samkeppniseftirlitsins (sbr. ákvæði 31. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál) hafa lítið breyst frá úttekt Ríkisendurskoðunar. Eitt almennt markmið er lagt til grundvallar sem hefur verið óbreytt frá árinu 2024:

„Að stuðla að virkri samkeppni með því að stöðva brot og aðrar samkeppnishindranir og skapa með því skýrari forsendur fyrir starfsemi fyrirtækja (varnaðaráhrif/leiðbeining) og bæta hag almennings.“

Skilgreindur árangursmælikvarði þessa markmiðs er fólgin í fyrrnefndum reiknuðum heildarábata af íhlutunum Samkeppniseftirlitsins, sett fram sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Samkeppniseftirlitið hefur sett fram það viðmið að hlutfallið eigi að ná 0,5% að meðaltali á 10 ára tímabili. Það hefur aldrei náðst.

Þess ber þó að geta að stjórn Samkeppniseftirlitsins skilgreinir árlega stefnumiðaðar áherslur fyrir starfsemina, sbr. 5. gr. samkeppnislaga. Í þeim áherslum sem stjórnin samþykkti í janúar 2026 var m.a. fjallað um „Samþjöppun og samruna“. Samkvæmt þeim er eftirlitið „meðvitað um mikilvægi þess að greiða fyrir afgreiðslu samruna sem skapa hagkvæmni og skila sér í ávinningi“ bæði fyrir viðkomandi fyrirtæki og almenning. Jafnframt sé „brýnt að stöðva samruna sem til þess eru fallnir að hindra samkeppni“. Í því samhengi bendir stjórnin á að m.a. verði að hafa vakandi auga með kaupum stærri fyrirtækja á minni keppinautum og nýta í því samhengi heimild til að kalla eftir tilkynningum um samruna undir veltumörkum. Annað áhersluatriði stjórnar tengt samrunamálum er vægi eftirlits með samþjöppun í íslensku atvinnulífi og mikilvægi þess að fylgjast með stjórnunar- og eignatengslum milli fyrirtækja. Þessum áhersluatriðum er þó ekki fylgt eftir með skýrum árangursmælikvörðum líkt og gert er innan ramma laga um opinber fjármál.

Í svari atvinnuvegaráðuneytisins vegna eftirfylgni Ríkisendurskoðunar með ábendingunni var vísað með almennum hætti til breyttra áherslna og aukinna fjárframlaga til málaflöksins í fjármálaáætlun fyrir árin 2025–2029. Samkvæmt henni og stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er skilvirkni í eftirliti með samkeppni og starfsháttum fyrirtækja mikilvægur þáttur í að tryggja að ábati samkeppninnar skili sér til neytenda. Í því skyni verður starfsumhverfi Samkeppniseftirlitsins að vera með þeim hætti að stofnunin geti uppfyllt og framkvæmt lögbundin verkefni

sín. Samkvæmt svari ráðuneytisins vinnur það að úrbótum í samræmi við ábendingar Ríkisendurskoðunar frá árinu 2022.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna ábendingar 4:

Með því að gefa út sundurliðað ábatamat eftir tegundum íhlutana með reglu- bundnum hætti og að ráðast í athugun á framkvæmd samrunaskilyrða liðinna ára hefur Samkeppniseftirlitið komið til móts við ábendingu Ríkisendurskoðunar. Niðurstöður ábatamatsins fela þó ekki í sér hlutlæga mælikvarða á raunárangri og áhrifum samrunaskilyrða líkt og embættið kallaði eftir á sínum tíma. Hvað það varðar telur Ríkisendurskoðun rétt að taka tillit til athugasemda eftirlitsins um að slík eftirfylgni með skilyrðum sátta yrði erfið í framkvæmd og að ekki sé tilefni til að ráðast í svo ítarlegt og kostnaðarsamt árangursmat. Sértækir árangursmælikvarðar vegna samrunamála og íhlutana Samkeppniseftirlitsins hafa því ekki verið skilgreindir sem hluti af stefnumótun Samkeppniseftirlitsins innan ramma laga um opinber fjármál. Einungis er litið til mats á reiknuðum heildarábata. Aftur á móti er fjallað um samrunaeftirlit með almennum hætti í þeim áherslum sem stjórn eftirlitsins hefur markað fyrir starfsemi þess.

2.5 Veltumörk

Fimmta ábending Ríkisendurskoðunar fjallaði um að menningar- og viðskiptaráðuneyti þyrfti í samstarfi við Samkeppniseftirlitið að gera ítarlegri greiningu á áhrifum breyttra veltumarka.

Ábending 5: Ítarlegri greining á áhrifum breyttra veltumarka

Ríkisendurskoðun telur að menningar- og viðskiptaráðuneyti í samstarfi við Samkeppniseftirlitið þurfi að greina með ítarlegri hætti áhrif af breytingum á veltumörkum í samrunamálum. Kanna þarf áhrifin á starfsemi Samkeppniseftirlitsins m.t.t. áhættu vegna markaðsaðstæðna og ábata af heildarstarfsemi stofnunarinnar. Verði framhald á því að horft sé til almennrar verðlagspróunar við ákvörðun veltumarka er ástæða til að þau séu endurskoðuð með tíðari hætti en verið hefur.

Haustið 2025 kynnti atvinnuvegaráðherra til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda frumvarp til laga um breytingu á samkeppnislögum. Helstu þættir frumvarpsins varða samrunaeftirlit, þ.m.t. fjárhæðir og eðli samrunagjalds og veltumarka tilkynningarskyldra samruna, og rannsóknarheimildir Samkeppniseftirlitsins. Frumvarpið var á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar fyrir 157. löggjafarþing en tekið af henni fyrir þinglok. Samkvæmt svörum atvinnuvegaráðuneytis verður frumvarpið lagt fram nú í byrjun haustþings 2026. Fram kemur í greinargerð frumvarpsins að við vinnslu þess hafi m.a. verið höfð hliðsjón af ábendingum Ríkisendurskoðunar frá árinu 2022.

Veltumörk

Samkvæmt 17. gr. a samkeppnislaga, nr. 44/2005, er samruni tilkynningarskyldur til Samkeppniseftirlitsins ef heildarvelta fyrirtækja sem aðild eiga að samrunanum er 3 ma.kr. á Íslandi og a.m.k. tvö af þeim fyrirtækjum hafa a.m.k. 300 m.kr. ársveltu á Íslandi hvert um sig. Þessar fjárhæðir voru síðast endurskoðaðar árið 2020, með lögum um breytingu á samkeppnislögum, nr. 103/2020. Næsta endurskoðun veltumarka þar á undan var árið 2008.

Fram kemur í áðurnefndum frumvarpsdrögum að bæði verðlagsþróun frá síðustu endurskoðun veltumarkanna sem og samanburður við veltumörk á hinum Norðurlöndunum gefi tilefni til að hækka veltumörkin. Vísitala neysluverðs hafi hækkað um ríflega 36 af hundraði síðan lög nr. 103/2020 tóku gildi. Undirliggjandi verðmæti tilkynningarskyldra samruna sé að sama skapi talsvert minna nú en við síðustu lagabreytingu. Í norrænum samanburði séu veltumörk á Íslandi lág, sem skýrist af smæð íslenska markaðarins og fákeppnisaðstæðum sem því fylgja. Veltumörk á Íslandi séu hins vegar há ef þau eru metin sem hlutfall af landsframleiðslu. Slíkur samanburður sé þó þeim annmarka háður að ekki geti verið um línulegt samband að ræða, m.a. þar sem stór ríki hafi almennt fleiri undirmarkaði í mismunandi borgum, fylkjum o.s.frv. Nauðsynlegt sé að skoða einkenni staðbundinna markaða og meðalveltu fyrirtækja innan tiltekins geira og taka tillit til þeirra hagsmuna sem samrunaeftirliti sé ætlað að vernda í hverju ríki eða á hverju svæði fyrir sig út frá staðbundnum aðstæðum. Rökin sem upphaflega voru færð fyrir því að veltumörk á Íslandi skyldu vera lág í norrænum samanburði eiga þannig að mati atvinnuvegaráðuneytisins enn við. Þau vísi til þess að smæð margra markaða hér á landi leiði til þess að sennilegt sé að samrunar geti raskað virkri samkeppni umtalsvert þó svo að velta samrunaaðila sé lægri en sem nemur veltumörkum tilkynningarskyldra samruna á Norðurlöndum.

Í frumvarpsdrögunum er lagt til að veltumörk hækki úr 3 ma. kr. í 4 ma. kr. þegar kemur að sameiginlegri heildarveltu samrunaaðila og úr 300 m.kr. í 400 m.kr. þegar kemur að lágmarksveltu a.m.k. tveggja aðila að samruna. Hækkunin er í takti við þróun vísitölu neysluverðs frá síðustu lagabreytingu og telur ráðuneytið að lagabreyting sé nauðsynleg til að ná hækkuninni fram, enda veltumörkin ákveðin með fastri krónutölu í 17. gr. a samkeppnislaga. Til samræmis við ábendingu Ríkisendurskoðunar er í drögunum auk þess lagt til að veltumörkin taki framvegis sjálfkrafa breytingum í samræmi við vísitölu neysluverðs.

Jafnframt er bent á að Samkeppniseftirlitinu er heimilt að krefjast samrunatilkynningar ef sameiginleg heildarvelta samrunaaðila er meiri en 1,5 ma.kr. á ári, telji eftirlitið verulegar líkur á að samruni geti dregið umtalsvert úr virkri samkeppni, sbr. 3. mgr. 17. gr. b samkeppnislaga. Til að takmarka hættuna á að hækkun veltumarka bitni á þeim almennu heildarhagsmunum sem samrunaeftirlit á að vernda, m.a. með hliðsjón af neytendaverndarsjónarmiðum og hagsmunum smærri fyrirtækja á markaði, er í frumvarpsdrögunum ekki lögð til hækkun á fjárhæðarmörkum heimildar eftirlitsins skv. 3. mgr. 17. gr. b laganna.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna ábendingu 5:

Atvinnuvegaráðuneyti hefur í samræmi við ábendingu Ríkisendurskoðunar lagt mat á það hvort breyta eigi veltumörkum samkeppnislaga í samrunamálum og hafa drög að frumvarpi til laga um breytingar á samkeppnislögum verið birt í samráðsgátt stjórnvalda þar sem lögð er til hækkun á veltumörkunum og tenging þeirra við verðlagsþróun. Frumvarpið hefur hins vegar ekki verið lagt fram á Alþingi. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að áform atvinnuvegaráðuneytisins um framlagningu frumvarpsins haustið 2026 nái fram að ganga.

2.6 Samrunagjald

Sjötta ábending Ríkisendurskoðunar fjallaði um að menningar- og viðskiptaráðuneyti (nú atvinnuvegaráðuneyti) þyrfti að leggja mat á forsendur, tilhögun og framkvæmd ákvæða samkeppnislaga um samrunagjald.

Ábending 6: Endurskoðun samrunagjalds

Ríkisendurskoðun telur að menningar- og viðskiptaráðuneyti þurfi að leggja mat á forsendur, tilhögun og framkvæmd ákvæða samkeppnislaga um samrunagjald líkt og boðað var í lagafrumvarpinu sem samþykkt var með lögum nr. 103/2020. Taka þarf til skoðunar hvort innleiða þurfi frekari þrepaskiptingu gjaldsins, binda það við tiltekið hlutfall af veltu samrunaaðila eða hvort aðrar leiðir séu færar í því skyni að innheimt samrunagjald sé í samræmi við umfang viðkomandi máls. Jafnframt verður að tryggja reglulega endurskoðun gjaldsins, m.t.t. verðlagsþróunar.

Mat á forsendum, tilhögun og framkvæmd samrunagjalds af hálfu atvinnuvegaráðuneytis liggja nú fyrir. Þau frumvarpsdrög sem atvinnuvegaráðherra kynnti í samráðsgátt stjórnvalda haustið 2025 (sbr. umfjöllun um ábendingu 5) fólu m.a. í sér tillögu að breytingu á ákvæðum samkeppnislaga um samrunagjald.

Samrunagjald

Aðilum sem tilkynna samruna til Samkeppniseftirlitsins samkvæmt skyldu þar um ber að greiða samrunagjald skv. 17. gr. g samkeppnislaga. Nemur gjaldið 500.000 kr. fyrir hefðbundna samrunatilkynningu en 200.000 kr. fyrir samruna sem uppfylla skilyrði um styttri samrunatilkynningu, sbr. 6. mgr. 17. gr. a laganna. Gjaldinu var skipt í tvö þrep með síðustu breytingu á samkeppnislögum, sbr. lög nr. 103/2020, og gjald fyrir hefðbundna samrunatilkynningu hækkað. Samhliða var gerð sú breyting að samrunagjald rynni til Samkeppniseftirlitsins en ekki í ríkissjóð.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2022 var lagt til að samrunagjaldið sætti endurskoðun með það fyrir augum að gjaldið samræmdist betur umfangi samrunamála. Sérstaklega var bent á að skoða þyrfti frekari þrepaskiptingu gjaldsins og tengingu þess við umfang máls. Í greinargerð draga að frumvarpi atvinnuvegaráðherra sem kynnt var í samráðsgátt haustið 2025 kemur fram að bent hafi verið á að samrunagjaldið sé lágt í samanburði við kostnað Samkeppniseftirlitsins

af samrunaeftirliti. Það sé einnig lágt í samanburði við það sem gerist annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu í þeim ríkjum þar sem samrunaeftirlit samkeppnisyfirvalda er að hluta til fjármagnað með sambærilegu gjaldi. Í því sambandi megi benda á að samrunagjald í Danmörku miðist við 0,015% af veltu samrunaaðila með þaki sem nemur um 30 milljónum íslenskra króna. Gjald fyrir samruna sem tilkynntur er með styttri tilkynningu nemi um 1 milljón íslenskra króna í Danmörku. Samkvæmt greiningu Samkeppniseftirlitsins stendur samrunagjaldið eins og það er samkvæmt gildandi lögum undir u.þ.b. 6–9% af kostnaði stofnunarinnar við rannsókn samrunamála. Yrði danska leiðin farin hér á landi má ætla að hlutfallið færi upp í u.þ.b. 60%.

Að mati atvinnuvegaráðuneytis er svigrúm til hækkunar samrunagjalds töluvert. Er þar horft til kostnaðar Samkeppniseftirlitsins við samrunaeftirlit, samanburðar við önnur ríki og þeirra heildarhagsmuna sem undir eru. Jafnframt telur ráðuneytið að rök standi til þess að bæta við þrepi, líkt og nefnt er sem möguleiki í skýrslu Ríkisendurskoðunar, og að þrepaskipting taki mið af heildarveltu í viðkomandi samrunamáli, auk þess hvort um hefðbundna eða styttri samrunatilkynningu er að ræða. Með því móti taki samrunagjald að einhverju marki mið af veltu, líkt og jafnframt er nefnt í skýrslunni, en með skýrri þrepaskiptingu er stefnt að því að gjaldið verði jafnframt gagnsætt og einfalt í framkvæmd.

Sú tillaga sem gerð er í frumvarpsdrögunum gerir ráð fyrir að samrunagjald fyrir samruna sem tilkynntir eru með styttri tilkynningu, og krefjast að öðru jöfnu minna vinnuframlags vegna rannsóknar Samkeppniseftirlitsins, hækki og verði 500.000 kr. Samrunagjald vegna hefðbundinna samrunatilkynninga verði þrepaskipt eftir heildarstærð samruna með tilliti til ársveltu á Íslandi. Gjaldið verði 1 m.kr. í tilvikum þar sem heildarvelta aðila að samruna er undir 20 ma. kr. en 5 m.kr. sé heildarveltan hærri. Þá er lagt til að samrunagjaldið, ásamt veltumörkum milli efri þrepa samrunagjalds, verði vísitölutengt, líkt og lagt er til um veltumörk tilkynningarskyldra samruna, sbr. umfjöllun hér að framan. Eftir sem áður verða engin samrunagjöld innheimt í tilviki þar sem Samkeppniseftirlitið óskar eftir samrunatilkynningu skv. 3. mgr. 17. gr. b samkeppnislaga. Áætlað er að tekjur Samkeppniseftirlitsins af samrunagjaldinu svo breyttu, verði ákvæði frumvarpsins að lögum, geti staðið undir u.þ.b. 30% af kostnaði stofnunarinnar við framkvæmd samrunaeftirlits.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna ábendingu 6:

Atvinnuvegaráðuneyti hefur lagt mat á forsendur, tilhögun og framkvæmd ákvæða samkeppnislaga um samrunagjald. Drög að frumvarpi til laga um breytingar á samkeppnislögum hafa verið birt í samráðsgátt stjórnvalda þar sem lagðar eru til breytingar á fjárhæð gjaldsins, þrepaskiptingu og tengingu þess við vísitölu. Frumvarp hefur hins vegar ekki verið lagt fram á Alþingi. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að áform atvinnuvegaráðuneytisins um framlagningu frumvarpsins haustið 2026 nái fram að ganga.

2.7 Aðgerðir vegna villandi samrunatilkynninga

Í sjöundu ábendingu Ríkisendurskoðunar var fjallað um mikilvægi þess að Samkeppniseftirlitið færi í markvissar aðgerðir vegna villandi samrunatilkynninga.

Ábending 7: Markvissar aðgerðir vegna villandi samrunatilkynninga

Samkeppniseftirlitið þarf að taka möguleg brot samrunaaðila við upplýsingagjöf í samrunatilkynningum til ítarlegrar skoðunar. Ótækt er að samrunaaðilar geti sent vísitandi villandi eða rangar samrunaupplýsingar án afleiðinga. Stofnunin þarf að bregðast við af festu og taka af allan vafa um að stjórnvaldssektum verði beitt við vísitandi villandi eða rangri upplýsingagjöf.

Fram kemur í svörum Samkeppniseftirlits í febrúar 2026 vegna eftirfylgni Ríkisendurskoðunar að eftirlitið hafi lagt enn meiri áherslu á undirbúning samrunaferilsins eftir að niðurstöður stjórnsýsluúttektarinnar lágu fyrir. Þannig hafi verið lögð sérstök áhersla á að fara gaumgæfilega yfir innsendar samrunatilkynningar með það að markmiði að minnka hættuna á því að villandi eða ekki nægilega vel unnar samrunatilkynningar hafi áhrif á málsmeðferð. Jafnframt hafi eftirlitið lagt meiri áherslu á notkun forviðræðna þegar við á. Slíkar viðræður geti bæði nýst Samkeppniseftirlitinu sem og samrunaaðilum enda hafi slíkar forviðræður aukið hlutfall þeirra mála sem hægt sé að ljúka á fyrsta fasa rannsóknar.

Þá hafi Samkeppniseftirlitið rekið brotamál vegna rangrar eða villandi upplýsingagjafar vegna samruna á undanförnum misserum auk þess sem eftirlitið hafi til rannsóknar mál sem varði meinta ranga upplýsingagjöf í samrunatilkynningu, ófullnægjandi upplýsingagjöf í kjölfar upplýsingabeidna svo og hugsanleg brot á kyrrstöðuskyldu. Á fjárlögum yfirstandandi árs hafi eftirlitið fengið viðbótarfjárveitingu sem nýtt verði til að styrkja þennan þátt áfram í starfi.

Álit Ríkisendurskoðunar:

Samkeppniseftirlitið hefur komið til móts við ábendingu Ríkisendurskoðunar með markvissum aðgerðum sem eru til þess fallnar að draga úr líkum og áhrifum villandi samrunatilkynninga.

2.8 Skipun og störf eftirlitsaðila

Áttunda og síðasta ábending Ríkisendurskoðunar laut að því að Samkeppniseftirlitið og menningar- og viðskiptaráðuneyti (nú atvinnuvegaráðuneyti) þyrftu að skýra þá lagaheimild sem lægi til grundvallar skipunar eftirlitsaðila og útfæra nánar verklagsreglur um störf þeirra.

Ábending 8: Skýra þarf heimild til skipunar eftirlitsaðila og útfæra nánar verklagsreglur um störf þeirra

Ríkisendurskoðun telur að Samkeppniseftirlitið þurfi í samvinnu við menningar- og viðskiptaráðuneyti að kanna hvaða leiðir séu helst færar til að skýra heimild fyrir skipun eftirlitsaðila vegna sátta á grundvelli 17. gr. f samkeppnislaga. Í ljósi þeirrar rúmu lagaheimildar sem skipun eftirlitsaðila byggir á myndi það vera til þess fallið að styrkja framkvæmdina. Samkeppniseftirlitið þarf jafnframt að útfæra nánar verklagsreglur um eftirlitsaðila.

Fram kom í svörum Samkeppniseftirlitsins við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar að fyrirhugað sé að nánari ákvæði um skipun eftirlitsaðila verði sett í reglur um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum. Samhliða verði verklagsreglur um störf eftirlitsaðila endurskoðaðar. Í svari

atvinnuvegaráðuneytis var tekið undir fyrra mat og viðbrögð þáverandi menningar- og viðskiptaráðuneytis vegna þessa. Í stuttu máli er það mat ráðuneytisins að heimildin hafi í framkvæmd ekki þótt umdeild og ekki hafi verið bent á hana skorti skýrleika. Því verði ekki ráðist í lagabreytingar vegna þessa. Samkvæmt upplýsingum frá Samkeppniseftirlitinu hefur ekki verið talin þörf á að kveða á um skipan eftirlitsaðila með skilyrðum á grundvelli sáttta. Á tímabilinu 2021–2025 var enginn eftirlitsaðili skipaður og raunar hafi nokkur slík skilyrði í eldri sáttum verið felld úr gildi.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna ábendingu 8:

Samkeppniseftirlitið hefur komið til móts við ábendingu Ríkisendurskoðunar að hluta og áformar að setja fram nánari ákvæði um eftirlitsaðila í gildandi reglur um málsmeðferð og verklag við úrvinnslu samrunamála.

RÍKISENDURSKOÐUN

Bríetartún 7, 105 Reykjavík | Glerárgata 34, 600 Akureyri
Sími 448-8800 | postur@rikisendurskodun.is | www.rikisendurskodun.is