



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Eintak án trúnaðar.

Fimmtudagur, 7. maí 2020

Ákvörðun nr. 21/2020

Kaup Orkusölnunnar ehf. og RARIK ohf. á Rafveitu Reyðarfjarðar

Með ákvörðun þessari er tekin afstaða til tveggja samrunatilkynninga, annars vegar tilkynningar frá 20. desember 2019, vegna kaupa Orkusölnunnar ehf. á afmörkuðum hluta starfsemi Rafveitu Reyðarfjarðar og hins vegar tilkynningar frá 26. mars 2020, vegna kaupa RARIK á dreifiveituhluta Rafveitu Reyðarfjarðar. Tekin er afstaða til þessara tveggja samruna í einu lagi, en Orkusalan er í eigu RARIK.

Tildrög síðari tilkynningarinnar voru þau að undir meðferð málsins benti Samkeppniseftirlitið aðilum á, að undangenginni athugun, að lög áskyldu að tilkynnt væri einnig um kaup RARIK á dreifiveituhluta Rafveitu Reyðarfjarðar. Leiðir það m.a. af EES-rétti að um tilkynningaskyldu að ræða en samrunaaðilar höfðu talið sér það óskilyt þar sem ekki ríkir samkeppni í dreifingu raforku samkvæmt lögum.

Rannsókn samrunans leiddi í ljós að ekki eru forsendur til að aðhafast vegna samrunans, eins og nánar er rakið hér á eftir.

I.

Málavextir og málsmeðferð

Með bréfi, dags. 20. desember 2019, var Samkeppniseftirlitinu tilkynnt um fyrirhuguð kaup Orkusölnunnar ehf. (hér eftir „Orkusalan“) á afmörkuðum hluta starfsemi Rafveitu Reyðarfjarðar. Meðfylgjandi tilkynningunni var samrunaskrá í samræmi við 5. mgr. 17. gr. a. samkeppnislaga nr. 44/2005 og viðauka I við reglur nr. 684/2008 um tilkynningu samruna og málsmeðferð í samrunamálum. Með tölvupósti, dags. 16. janúar 2020 tilkynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum að samrunaskráin hafi talist fullnægjandi. Þann 27. janúar 2020, tilkynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum að stofnunin teldi ástæðu til frekari rannsóknar á samkeppnislegum áhrifum samrunans, sbr. 17. gr. d. samkeppnislaga.

Í samrunaskrá kemur fram að samhliða samningi Orkusölnunnar og Fjarðabyggðar/Rafveitu Reyðarfjarðar hafi einnig verið undirritaður samningur milli RARIK ohf. (hér eftir „RARIK“), móðurfélags Orkusölnunnar, og Fjarðabyggðar/Rafveitu Reyðarfjarðar um kaup RARIK á rafveitukerfi Rafveitu Reyðarfjarðar sem háð sé sérleyfi. Undir meðferð málsins óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum um ástæður þess að kaup RARIK á sérleyfishlutanum hefðu ekki verið tilkynnt Samkeppniseftirlitinu. Þrátt fyrir að tveir aðskildir samningar hafi verið gerðir vegna kaupa annars vegar Orkusölnunnar og



hins vegar RARIK á hlutum Rafveitu Reyðarfjarðar verður að mati Samkeppniseftirlitsins að líta á kaupin sem ein óaðskilin viðskipti í skilningi 17. gr. samkeppnislaga. Skilgreining laganna á samruna á sér fyrirmynd í samrunareglugerð ESB en í tilkynningu framkvæmdastjórnar sambandsins um lögsögu í samrunamálum er fjallað um þær aðstæður þar sem tengd fyrirtæki eru seld í fleiri en einum viðskiptum innan tiltölulega skamms tíma.¹

Í kjölfar frekari samskipta við samrunaaðila barst eftirlitinu samrunatilkynning vegna framangreindra kaupa þann 26. mars 2020. Er um að ræða samrunatilkynningu þar sem sérstaklega er tilkynnt um kaup RARIK á dreifiveituhluta Rafveitu Reyðarfjarðar. Með tilkynningunni fylgdi svokölluð lengri samrunaskrá í samræmi við 17. gr. a. samkeppnislaga og reglur nr. 684/2008 um tilkynningar og málsmeðferð í samrunamálum, með síðari breytingum. Í samrunaskránni kemur fram að það hafi verið mat RARIK að kaupin væru ekki tilkynningarskyld til Samkeppniseftirlitsins í ljósi þess að um sérleyfisskylda starfsemi sé að ræða, yfirfærsla hennar sé háð sérstöku leyfi Orkustofnunar skv. 13. gr. raforkulaga nr. 65/2003 og starfsemin að auki háð eftirliti Orkustofnunar að öðru leyti, sbr. VI. kafla laganna. Hafi það einnig virst í samræmi við venju í viðskiptum annarra dreifiveitna. Að virtum leiðbeiningum frá Samkeppniseftirlitinu hafi RARIK þó ákveðið að tilkynna eftirlitinu formlega um tilgreind viðskipti þar sem ekki sé útilokað að þau teljist tilkynningarskyld í skilningi 1. mgr. 17. gr. a. samkeppnislaga.

Með tölvupósti, dags. 21. apríl 2020, tilkynnti Samkeppniseftirlitið samrunaaðilum að eftirlitið liti á kaupin sem einn óaðskilinn samruna og samrunaskráin teldist fullnægjandi frá því tímamarki sem síðari tilkynningin var send eftirlitinu, þ.e. 26. mars 2020. Frestir Samkeppniseftirlitsins til að rannsaka samrunann skv. 1. mgr. 17. gr. d. samkeppnislaga byrjuðu því að líða frá og með 27. mars 2020.

Undir meðferð málsins, vegna fyrri samrunatilkynningar, aflaði Samkeppniseftirlitið upplýsinga frá samrunaaðilum, Fjarðabyggð, Orkustofnun og Netorku. Þá veitti eftirlitið hagsmunaaðilum færi á því að koma að umsögnum vegna samrunans og áhrifa hans á samkeppni.² Fjórar efnislegar umsagnir bárust um samrunann, aðrir hagsmunaaðilar gerðu ekki sérstakar athugasemdir eða skiluðu ekki umsögn. Samkeppniseftirlitið taldi ekki þörf á því að leita aftur umsagna í kjölfar síðari samrunatilkynningar. Verður hér á eftir vísað til þeirra umsagna sem bárust eftir því sem við á.

II.

Samruninn og aðilar hans

Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yfirráðum til frambúðar. Samruni getur þannig m.a. falist í því að fyrirtæki taki annað fyrirtæki yfir eða að það nái yfirráðum í heild eða að hluta yfir öðru fyrirtæki, t.d. með því að kaupa hluta af eignum þess eða þær allar, sbr. 1. mgr. 17. gr. laganna.

¹ Commission Consolidated Jurisdictional Notice under Council Regulation (EC) No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings (2008/C 95/01), mgr. 36 o.áfr.

Sjá einnig ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá 13. júní 2003 í máli nr. M.3173 E.ON / FORTUM BURGHAUSEN / SMALAND / EDENDERRY, mgr. 5.

² Umsagnarbeiðni var send til eftirfarandi aðila: Sveitafélagið Fjarðabyggð, Landsvirkjun, HS Orka, Orka Náttúrunnar, Fallorka, Orkubú Vestfjarða, Orkusala, Netorka, Orka heimilanna, VHE ehf., Hafnafjarðar kaupstaður, Norðurorka og Íslensk orkumiðlun ehf.



Samkeppniseftirlitið telur að í kaupum RARIK og Orkusölnnar á Rafveitu Reyðarfjarðar felst samruni í skilningi 17. gr. samkeppnislaga.

1. Samrunaaðilar

Í samrunaskrá segir að tilgangur Orkusölnnar samkvæmt samþykktum sé kaup, sala og framleiðsla á raforku, rekstur fasteigna, lánstarfsemi og skyldur rekstur. Meginstarfsemi Orkusölnnar lúti að raforkusölu til almennra nota á Íslandi, n.t.t. einstaklinga, fyrirtækja og stofnana. Félagið selji ekki raforku í heildsölu til stórnotenda. Þá reki Orkusalan fimm vatnsaflsvirkjanir sem framleiði rafmagn sem Orkusalan selji í smásölu til endanotenda, en stærstan hluta raforkunnar kaupi Orkusalan í heildsölu af Landsvirkjun.

Þá segir í samrunaskrá að Orkusalan eigi 100% hlut í Sunnlenskri orku ehf. Fyrirtækið sinni rannsóknar- og þróunarstarfi í raunvísindum og verkfræði. Orkusalan sé í 100% eigu RARIK ohf. sem reki dreifikerfi raforku víða um land á grundvelli sérleyfis. Orkusalan sé með almenna þjónustusamninga við RARIK, en Orkusalan kaupi nær alla stoðþjónustu af félaginu.

Í samrunaskrá segir að RARIK eigi 100% hlut í fjarskiptafyrirtækinu Ljós og gagnaleiðari ehf. og rannsóknar- og þróunarfélaginu Rarik orkuþróun ehf. Þá eigi félagið 26,05% hlut í Netorku hf., sem sé í eigu raforkufyrirtækjanna og gegni því hlutverki að vera sameiginlegt mæligagna- og uppgjörsfyrirtæki fyrir íslenskan raforkumarkað. RARIK eigi einnig 22,51% hlut í Landsneti hf., ásamt Landsvirkjun, Orkuveitu Reykjavíkur og Orkubúi Vestfjarða. Landsnet reki allar meginflutningslínur rafmagns á Íslandi og starfi samkvæmt sérleyfi og undir eftirliti Orkustofnunar. RARIK eigi einnig 20% hlut í Fossorku ehf. og 7,9% hlut í DMM Lausnum ehf., sem sé hugbúnaðarfyrirtæki. Þá eigi RARIK orkuþróun ehf. 35% hlut í Sjávarorku ehf.

RARIK sé í 100% eigu Ríkissjóðs Íslands, en íslenska ríkið eigi einnig 100% hlut í Landsvirkjun og Orkubúi Vestfjarða. Orkubúi Vestfjarða starfi að hluta til í raforkudreifingu.

Í samrunaskrá segir að Rafveita Reyðarfjarðar sé fyrirtæki í 100% eigu Fjarðabyggðar. Rafveita Reyðarfjarðar starfi á grundvelli reglugerðar nr. 15/1979, um Rafveitu Reyðarfjarðar, og starfræki sveitarfélagið Fjarðabyggð fyrirtækið í þeim tilgangi að veita raforku um Reyðarfjarðarhrepp og selja hana til heimilisnotkunar, iðnaðar og annarra þarfa. Rafveita Reyðarfjarðar sé eign sveitarfélagsins, en sé rekin sem sjálfstætt fyrirtæki undir sérstöku reikningshaldi. Rafveita Reyðarfjarðar afli raforku til almenningsþarfa í Reyðarfjarðarhreppi með því að kaupa raforku frá öðrum eða vinna hana sjálf, og veiti þeirri orku, sem þannig sé keypt eða unnin, um orkuveitukerfi rafveitunnar. Orkuveitusvæði Rafveitu Reyðarfjarðar sé lögsagnarumdæmi Reyðarfjarðarhrepps og sá hluti nágrennis hreppsins, sem hreppstjórn ákveði og ráðherra samþykki. Rafveita Reyðarfjarðar hafi einkarétt til sölu á raforku beint til raforkunotenda á orkuveitusvæði sínu. Rafveita Reyðarfjarðar selji raforku til almenningsþarfa á orkuveitusvæði sínu, alls staðar þar sem taugakerfi hennar nái til, með þeim skilmálum, sem ákveðnir séu í reglugerðinni og gjaldskrá rafveitunnar á hverjum tíma.

Í samrunanum felst annars vegar að Orkusalan yfirtaki afmarkaðan hluta starfsemi Rafveitu Reyðarfjarðar, n.t.t. öll raforkuviðskipti Rafveitu Reyðarfjarðar í smásölu, við



einstaklinga, fyrirtæki og stofnanir. Taki Orkusalan jafnframt yfir gildandi samninga Rafveitu Reyðarfjarðar við Landsvirkjun um raforkuþjónustu ásamt vatnsaflsvirkjun Rafveitu Reyðarfjarðar við Brúará. Í samrunanum felast hins vegar kaup RARIK á dreifikerfi Rafveitu Reyðarfjarðar sem háð sé sérleyfi, þ. á m. búnaði og tækjum sem fylgja skuli með í kaupunum, auk yfirfærslu einkaréttar á raforkudreifingu á Reyðarfirði, að fengnu samþykki ráðherra (Orkustofnunar) fyrir yfirfærslu sérleyfis til RARIK.

Þá segir í samrunaskrá að markmið samrunans sé annars vegar að stuðla að áframhaldandi vexti Orkusöðlunnar á landinu öllu. Samruninn, með þeim hætti sem samkomulagið kveði á um, falli jafnframt vel að starfsemi Orkusöðlunnar og náist þó nokkur samlegðaráhrif af samrunanum. Hins vegar sé meginmarkmið aðila að stuðla að áframhaldandi og öruggri raforkudreifingu á umræddu svæði. Feli samruninn einnig í sér ávinning fyrir neytendur þar sem samþætting skapi svigrúm fyrir hagræðingu auk þess sem viðskiptin tryggi núverandi viðskiptavinum Rafveitu Reyðarfjarðar örugga raforkudreifingu til framtíðar.

2. Markaðir málsins

Við mat á samruna samkvæmt samkeppnislögum verður að byrja á því að skilgreina þann markað eða þá markaði sem við eiga. Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök leiða til þess að líta verður á viðkomandi markað frá tveimur sjónarhornum, annars vegar vöru- eða þjónustumarkaði og hins vegar landfræðilegum markaði.³

2.1. Mat samrunaaðila

Í samrunaskrá segir að Samkeppniseftirlitið hafi áður með nokkuð ítarlegum hætti fjallað um raforkumarkaðinn. Í ákvörðun nr. 49/2006, *Stofnun Orkusöðlunnar ehf.*, hafi það verið mat eftirlitsins að skipta mætti markaðnum í fjóra markaði: markaðinn fyrir framleiðslu og heildsölu rafmagns, markaðinn fyrir dreifingu rafmagns, markað fyrir flutning rafmagns og loks markað fyrir sölu á rafmagni til endanotenda. Þá hafi Samkeppniseftirlitið talið að skipta mætti síðasta markaðnum í tvennt, annars vegar almennan hluta og hins vegar stórnotendahluta. Helgaðist þessi skipting af skipulagi raforkumála og væri í samræmi við niðurstöður framkvæmdastjórnar ESB.⁴ Að mati samrunaaðila hafi engar þær breytingar orðið á markaðnum sem kalli á endurskoðun á umræddum markaðsskilgreiningum raforkumarkaðarins.

Þá segir í samrunaskrá að sá hluti starfsemi samrunaaðila sem samruni þessi lúti að varði annars vegar framleiðslu og raforkusölu samrunaaðila í smásölu, n.t.t. til heimila, fyrirtækja og stofnana, og hins vegar dreifingu á raforku. Raforkuna framleiði samrunaaðilar að hluta til sjálfir, en kaupi að langmestu leyti af Landsvirkjun. Með vísan til framangreinds telji samrunaaðilar að fyrirhugaður samruni muni hafa áhrif á raforkumarkaðinn og þá einkum markaðinn fyrir framleiðslu, sölu og dreifingu raforku til endanotenda.

³ Í sumum tilvikum er nauðsynlegt að skilgreina markaðinn út frá fleiri víddum en vörunni eða þjónustunni sjálfri og hvar hún er seld, s.s. opnunartíma verslana eða á hvaða tíma þjónusta er veitt.

⁴ Sjá einnig ákvörðun nr. 23/2008, *Kaup Orkuveitu Reykjavíkur á hlut í Hitaveitu Suðurnesja*, sbr. einnig úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 7/2008, *Orkuveita Reykjavíkur og Hafnarfjarðarbær gegn Samkeppniseftirlitinu*, ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 29/2008, *Kaup Geysis Green Energy á Jarðborunum*, og ákvörðun nr. 42/2009, *Kaup Orkusöðlunnar ehf. á hluta starfsemi Orkuveitu Húsavíkur ehf.*



Hvað varðar landfræðilegan markað segir í samrunaskrá að þar sem raforkukerfið myndi eitt net sem teygir sig um allt Ísland hafi samkeppnisyfirvöld hingað til talið landfræðilega markaðinn landið allt, sbr. t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 42/2009, *Kaup Orkusölunnar ehf. á hluta starfsemi Orkuveitu Húsavíkur*. Sjái samrunaaðilar ekki ástæðu til að víkja frá þeirri skilgreiningu. Þá bendi RARIK á að í tilviki dreifiveitna sé um lögbundna einokun að ræða á tilteknum landssvæðum.

2.2. Mat Samkeppniseftirlitsins

Líkt og samrunaaðilar benda á hefur Samkeppniseftirlitið í fyrri málum fjallað um raforkumarkaðinn og tekið til sérstakrar skoðunar með hvaða hætti rétt sé að skilgreina hann. Samkeppniseftirlitið er sammála því mati samrunaaðila að mál þetta varði einkum markað fyrir framleiðslu og sölu á raforku í smásölu annars vegar og markað fyrir dreifingu raforku hins vegar. Að mati Samkeppniseftirlitsins er landfræðilegur markaður fyrir framleiðslu og sölu á raforku Ísland, landið allt, þar sem raforkukerfið hér á landi myndar eitt net sem teygir sig um allt landið, sbr. fyrri ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins.⁵ Landfræðilegur markaður fyrir dreifingu rafmagns er almennt það landsvæði þar sem viðkomandi rafveita hefur sérleyfi frá Orkustofnun til dreifingar raforku. Þó ber að líta til þess að lóðrétt áhrif og/eða samsteypuáhrif geta fylgt aukinni samþjöppun í dreifingu raforku.

3. Staða samrunaaðila á mörkuðum málsins

Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna ber að líta til þess hvort samruninn hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða verði til eða slík staða styrkist á hinum skilgreindu mörkuðum málsins, eða verði til þess að samkeppni á markaði raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, sbr. 1. mgr. 17. gr. c. samkeppnislaga.

3.1. Markaður fyrir framleiðslu og sölu raforku í smásölu

Mat samrunaaðila

Í samrunaskrá segir að það sé mat samrunaaðila að áhrif samrunans séu ekki þess eðlis að þörf sé á íhlutun Samkeppniseftirlitsins vegna hans á grundvelli 17. gr. c. samkeppnislaga. Ljóst sé að virtri markaðshlutdeild Orkusölunnar og stöðunnar að öðru leyti á markaðnum, einkum styrkleika helstu keppinauta fyrirtækisins á smásölumarkaði, að Orkusalan hafi ekki verið í markaðsráðandi stöðu á hlutaðeigandi markaði fyrir samrunann. Þá leiði samruninn heldur ekki af sér slíka niðurstöðu eða raski samkeppni að öðru leyti með umtalsverðum hætti, enda markaðshlutdeild Rafveitu Reyðarfjarðar hverfandi, eða rétt í kringum [0-5]% og afl vatnsaflsvirkjunarinnar óverulegt.

Samrunaaðilar telja Orkusölu búa við verulegt samkeppnislegt aðhald frá núverandi keppinautum á markaðnum og mögulegum nýjum keppinautum með breyttri löggjöf og telja þeir samrunann leiða til lægra verðs sem og að öryggi og þjónusta við íbúa á svæðinu verði tryggð til framtíðar. Séu því hvers konar neikvæð samkeppnisleg áhrif hverfandi að mati samrunaaðila.

Sjónarmið hagsmunaaðila

⁵ Sjá t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 42/2009, *Kaup Orkusölunnar ehf. á hluta starfsemi Orkuveitu Húsavíkur*.



Samkeppniseftirlitið óskaði eftir umsögnum frá hagsmunaaðilum, dags. 8. janúar 2020, og bærust eftirlitinu fjórar efnislegar umsagnir. Í umsögn Íslenskrar Orkumiðlunar kom fram að ef til samrunans kæmi myndi það hafa í för með sér að markaðsráðandi staða Orkusölnunnar styrktist til muna og að um bæði lárétta og lóðrétta skörun væri að ræða. Taldi Íslensk Orkumiðlun að raforkumarkaðurinn, þar sem samkeppni sé og hefði verið takmörkuð frá upphafi, þyldi ekki frekari styrkingu Orkusölnunnar. Aðrir umsagnaraðilar lögðust ekki gegn samrunanum en töldu sölnuna sem slíka háða annmörkum þar sem ekki hefði verið leitað tilboða frá öðrum aðilum.

Til að varpa ljósi á stöðu samrunaaðila aflaði Samkeppniseftirlitið umsagna og upplýsinga frá Fjarðabyggð, Orkustofnun og Netorku.

Í bréfi sem barst frá Orkustofnun, þann 13. febrúar 2020, bendir Orkustofnun m.a. á að raforkumarkaðurinn sé samkeppnismarkaður og í því felist frelsi viðskiptavina til að eiga viðskipti við þann raforkusala sem þeir kjósi. Smásala á rafmagni sé því ekki bundin við landfræðilegan markað að því tilskildu að dreifiveitur fari að ákvæðum raforkulaga og reglugerðar nr. 1150/2019 og setji ekki notendur í viðskipti við sölufyrirtæki sem sé í eignartengslum við dreifiveituna án þess að kanna vilja þeirra.

Mat Samkeppniseftirlitsins

Í því skyni að geta reiknað út markaðshlutdeild samrunaaðila og helstu keppinauta aflaði Samkeppniseftirlitið upplýsinga um smásölu orkufyrirtækja á markaði fyrir smásölu rafmagns til almennra nota fyrir árin 2018 og 2019 frá Netorku. Samkvæmt þeim upplýsingum er Orkusalan með hæstu markaðshlutdeildina á þessum markaði árið 2019, [30-35]%, og Rafveita Reyðarfjarðar fer með [0-5%]. Eftir samrunann verður hið sameinaða félag því með [30-35]% markaðshlutdeild á markaði fyrir smásölu orkufyrirtækja á rafmagni til almennra nota. Orka náttúrunnar er næst stærsti aðili á markaði, með [30-35]% hlutdeild, HS orka er með [20-25]%, Orkubú Vestfjarða með [5-10]% og Íslensk Orkumiðlun með [5-10]%. Önnur fyrirtæki á markaðnum eru með innan við 10% markaðshlutdeild. Vegna takmarkaðra áhrifa samrunans á markað fyrir smásölu rafmagns var ekki talin þörf á því að meta áhrif samrunans frekar á markaði fyrir framleiðslu rafmagns.

Samanburður á veltu fyrirtækja sem starfa á markaðnum bendir hvorki til þess að við samrunann myndist markaðsráðandi staða, né að hún styrkist. Þá eru ekki önnur atriði fyrir hendi sem benda til þess að samkeppni raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti enda er samþjöppun vegna samrunans óveruleg. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru áhrif samrunans á markað fyrir framleiðslu og sölu á raforku í smásölu á Íslandi ekki slík að þau réttlæti íhlutun.

3.2. Markaður fyrir dreifingu raforku

Í samrunaskrá segir að samrunaaðilar hafi ekki nákvæmar upplýsingar um heildarstærð viðkomandi markaðar en áætli þó, með fyrirvara, miðað við opinberar upplýsingar í ársreikningum dreifiveitna, að heildarvelta á markaðnum fyrir dreifingu raforku á landinu öllu kunni að hafa verið í kringum []⁶ ma.kr. árið 2018 og um []⁷ GWst rafmagns hafi farið í gegnum kerfin það ár.⁸

⁶ Fellt út vegna trúnaðar.



Þá segir í samrunaskrá að líkt og áður hafi verið bent á starfi framangreindir aðilar á mismunandi landssvæðum og á grundvelli sérleyfis. Með raforkulögum nr. 65/2003 hafi verið komið á fót ákveðnu kerfi framleiðenda, heildsala, endurseljenda, flytjenda og dreifenda raforku. Mæli raforkulögin nánar fyrir um afmörkun þeirrar starfsemi sem eigi sér stað á raforkumarkaði. Geri lögin ráð fyrir að flutningur og dreifing rafmagns sé háð sérleyfum en að framleiðsla og sala rafmagns sé hverjum sem er heimil og þar með sé um samkeppnisstarfsemi að ræða.

Raforkumarkaði sé samkvæmt lögunum skipt í fjóra flokka; framleiðslu, flutning, dreifingu og sölu. Í þessu sambandi hafi verið bent á að einu félagi, Landsneti, hafi verið falið að sjá um alla rafmagnsflutninga á Íslandi. Í því felist að félaginu sé skylt að sjá um að allar virkjanir landsins séu tengdar sama flutningskerfinu nema lög standi til annars. Flutningskerfinu sé ætlað að flytja rafmagnið til dreifiveitna, s.s. RARIK og Rafveitu Reyðarfjarðar, og sé því einnig skylt að tengja þær flutningakerfinu. Dreifiveitur hafi sérleyfi á dreifingu rafmagns innan ákveðins svæðis. Hlutverk dreifiveitna sé að koma rafmagni til endanotenda innan ákveðins landfræðilegs svæðis. Sex dreifiveitur hafi verið starfandi á Íslandi, þ.e. HS Veitur, Norðurorka, Orkubú Vestfjarða, Veitur, Rafveita Reyðarfjarðar og RARIK. Hver dreifiveita hafi ákveðið skilgreint dreifiveitusvæði og starfi á viðkomandi svæði á grundvelli sérleyfis og lúta dreifiveitur eftirliti Orkustofnunnar.

Þá áréttar samrunaaðilar að starfsemi dreifiveitna byggji á lögbundinni einokun. Þá hvíli ítarlegar skyldur á dreifiveitum samkvæmt raforkulögum, þ.á m. um starfsemi, gjaldskrá, eignarhald og skýran aðskilnað milli samkeppnis- og sérleyfisrekstrar fyrirtækja, sbr. 14. gr. raforkulaga. Með reglugerð nr. 1150/2019 hafi loks verið gengið skrefinu lengra í að liðka fyrir aðkomu nýrra aðila á smásöllumarkaði raforku en það sé mikilvægur liður í því að efla samkeppni á raforkumarkaði með hagsmunum neytenda að leiðarljósi. Breytingunum sé m.a. ætlað að tryggja rétt neytenda á hverjum tíma að velja sér raforkusala og auðvelda notendaskipti. Að sama skapi séu í reglugerðinni lagðar auknar skyldur á sölufyrirtæki og dreifiveitur með það að markmiði að upplýsa neytendur um rétt sinn, leiðbeina þeim með aðgengilegum og sýnilegum hætti, og gæta jafnræðis í hvívetna þannig að ekki sé t.d. vakin athygli notenda á einu sölufyrirtæki umfram annað.

Að mati RARIK séu áhrif fyrirhugaðs samruna ekki þess eðlis að þörf sé íhlutunar Samkeppniseftirlitsins vegna hans á grundvelli ákvæðis 17. gr. c. samkeppnislaga. Samkvæmt raforkulögum sé dreifing raforku sérleyfisstarfsemi og viðkomandi dreifiveitur því í einokunarstöðu innan síns dreifisvæðis. Sé sú starfsemi í meginatriðum lögbundin og háð umfangsmiklu eftirliti Orkustofnunar á grundvelli raforkulaga, þ.á m. um aðskilnað sérleyfis- og samkeppnisrekstrar og skyldu til að veita söluaðilum aðgang að dreifikerfi viðkomandi svæðis. Hvers konar neikvæð samkeppnisleg áhrif samrunans, ef einhver kunni að teljast möguleg, t.a.m. af lóðréttu eignarhaldi RARIK á Orkusöllumni, séu því sjáanlega hverfandi að mati RARIK vegna þeirra lögbundnu skilyrða sem dreifiveitum séu sett samkvæmt lögum og reglum. Telji RARIK jafnframt að jákvæð áhrif samrunans séu

⁷ Fellt út vegna trúnaðar.

⁸ Miðað við opinberar upplýsingar áætli RARIK að hlutdeild félagsins á árinu 2018 í dreifingu á raforku á landsvísu kunni að hafa verið í kringum [35-40]%, Norðurorka hafi verið með í kringum [5-10]%, HS veitur [15-20]%, Veitur [30-35]%, Orkubú Vestfjarða [0-5]% og Rafveita Reyðarfjarðar [0-5]. Sé markaðshlutdeild fyrirtækjanna skoðuð út frá dreifðri orku megi ætla að RARIK hafi verið um um [35-40]% hlutdeild, Norðurorka [0-5]%, Veitur [30-35]%, HS Veitur [15-20]%, Orkubú Vestfjarða [5-10]% og Rafveita Reyðarfjarðar [0-5]%.



umtalsverð. Megi ætla að samlegðaráhrif samrunans séu nokkur, vegna staðsetningar dreifikerfis Rafveitu Reyðarfjarðar gagnvart dreifikerfi RARIK, auk þess, og það sem mestu skiptir, að notendum raforkubjónustu á viðkomandi svæði verði við samrunann tryggður öruggur aðgangur að raforkudreifingu til framtíðar í samræmi við gildandi lög og gæðakröfur hverju sinni. Slíkur aðgangur skipti ljóslega grundvallar máli fyrir íbúa svæðisins og tilvist samfélagsins sem þar sé.

Með tölvupósti, dags. 7. apríl 2020, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum um samrunaaðilum um hvernig réttur neytenda til að velja sér söluaðila í samræmi við 7. gr. reglugerðar um raforkuviðskipti og mælingar nr. 1150/2019 yrði tryggður. Í núgildandi ákvæði segir m.a. að *“dreifiveitur skulu ávallt upplýsa nýja notendur um rétt þeirra til þess að velja sér söluþyrirtæki og rétt þeirra til að skipta um söluþyrirtæki.”* Í ákvæðinu segir jafnframt að *“raforkusölusamningur er ekki bundinn notkunarstað. Dreifiveitur skulu ávallt upplýsa nýja notendur um rétt þeirra til að velja sér söluþyrirtæki og rétt þeirra til að skipta um söluþyrirtæki. Við leiðbeiningarskylda sína skal dreifiveita gæta jafnræðis í hvívetna og er henni óheimilt að vekja athygli notanda á einu söluþyrirtæki umfram öðru”,* sbr. 3. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar. Með tölvupósti, dags. 21. apríl 2020, barst Samkeppniseftirlitinu svar frá samrunaaðilum.

Í svari Orkusölnunnar kom fram að leiðbeiningarskylda 7. gr. reglugerðarinnar taki aðeins til dreifiveitna en ekki söluþyrirtækja. Verði af samrunanum sé ljóst að við afhendingu hins selda muni seljandi, í samráði við kaupanda, tilkynna þeim viðskiptavinum sem munu færast yfir til kaupanda með skriflegum hætti um breytinguna og gildandi viðskiptaskilmála Orkusölnunnar. Þá telur Orkusalan að viðskiptavinir Rafveitu Reyðarfjarðar séu fullmeðvitaðir um rétt sinn til að skipta um söluaðila, samruninn hafi engin áhrif á þennan rétt þeirra, auk þess sem ljóst sé að samkeppni sé raunar mjög virk í smásölu raforku og ef samruninn hafi einhver áhrif á þann markað, séu þau í mesta lagi óveruleg.

Í svari RARIK kom fram að hvað leiðbeiningarskylduna varði samkvæmt ákvæði 7. gr. reglugerðarinnar þá taki hún eingöngu til þeirra tilvika þegar um nýja notendur sé að ræða, þ.e. notendur sem hafi ekki verið í viðskiptum með raforku til almennra nota, enda gert ráð fyrir því í ákvæðinu að gildandi raforkusölusamningur fylgi notendum, sem flytji notkunarstað sinn. Þar sem núverandi notendur á því dreifiveitusvæði sem samrunamál þetta varði teljist ekki nýir notendur í framangreindum skilningi hvíli ekki á RARIK leiðbeiningarskylda samkvæmt 7. gr. reglugerðarinnar í tengslum við samrunann.

Hefur RARIK haft þá starfshætti að senda út staðlað svar til notenda, þegar félaginu berast heimataugaumsóknir og viðkomandi notandi hafi ekki tilgreint væntanlegan raforkusala í umsókn sinni, þar sem viðkomandi er leiðbeint um rétt sinn til að velja sér og skipta um söluaðila og bent á að upplýsingar um söluaðila og kjör þeirra sé að finna á heimasíðum einstakra söluaðila og Orkustofnunar. Voru breytingar gerðar á efni bréfsins til frekari skýringar um þennan rétt notenda til að velja og skipta um söluaðila. Þá sé, í tengslum við flutning og nýtingar á heimasíðu RARIK, að finna leiðbeiningar um þetta, en þar kemur fram að sú skylda hvíli á þeim sem tilkynni um flutning að upplýst sé þegar tekið sé við nýju húsnæði af hverjum viðkomandi ætli að kaupa raforku. Þegar um nýjan notanda sé að ræða komi m.a. fram að viðskiptavinur hafi val um raforkusala óháð búsetu. Jafnframt sé bent á að RARIK sé óheimilt að hafa aðkomu eða mæla með einum



raforkusala umfram annan, en að upplýsingar og kjör megi finna á heimasíðum raforkusalanna auk þess sem frekari upplýsingar megi finna á heimasíðu Orkustofnunar og í netmála B6 útgefnum af Landsneti.

Í ljósi takmarkaðrar stærðar dreifinets Rafveitu Reyðarfjarðar, þeirrar sérstöðu markaðar fyrir dreifingu raforku að um lögbundna einokun er að ræða, sbr. raforkulög nr. 25/2003, og þess eftirlits sem Orkustofnun hefur með dreifiveitum telur Samkeppniseftirlitið samrunann ekki þess eðlis að hann réttlæti íhlutun. Þannig er ekki sjáanlegt að samruninn hafi áhrif á möguleika samstæðu RARIK og Orkusölnunnar til að geta beitt stöðu sinni til þess að útiloka keppinauta á aðliggjandi sölustigum vegna samrunans (lóðrétt áhrif og samsteypuáhrif). Þá verða ekki lárétt áhrif á samkeppni vegna viðskiptanna enda eru dreifisvæði RARIK og Rafveitu Reyðarfjarðar aðskilin.⁹

3.3. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins

Að gögnum málsins virtum er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að kaup Orkusölnunnar á hluta starfsemi Rafveitu Reyðarfjarðar leiði ekki til þess að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist, eða að samkeppni verði raskað að öðru leyti með umtalsverðum hætti. Þá er það jafnframt mat eftirlitsins að yfirtaka RARIK á dreifikerfi Rafveitu Reyðarfjarðar leiði ekki til þess að skaðleg lóðrétt áhrif eða samsteypuáhrif verði vegna samrunans. Af þeim sökum er það niðurstaða eftirlitsins að ekki séu forsendur til að aðhafast vegna þessa samruna.

III.

Ákvörðunarorð

„Kaup Orkusölnunnar ehf. á hluta Rafveitu Reyðarfjarðar og kaup RARIK ehf. á sérleyfishluta starfsemi Rafveitu Reyðarfjarðar fela í sér samruna í skilningi samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið telur ekki forsendur til þess að hafast frekar að í máli þessu.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

⁹ Sjá sem dæmi sambærilegt mál af vettvangi framkvæmdastjórnar ESB frá 22. ágúst 2008 nr. M.4922 – EMCC. „Whereas the operation of the transmission systems by TSOs confers to them a monopolistic position in the respective transmission system, such a monopolistic position is not affected by a common platform and procedure for the market coupling between adjacent transmission systems and therefore no horizontal competition concerns arise with respect to transmission system operation.“