

Föstudagur, 15. desember 2006

Ákvörðun nr. 49/2006

## **Stofnun Orkusölnunnar ehf.**

### **I.**

#### **Málavextir og málsmeðferð**

Með bréfi Lárusar L. Blöndal hrl., dags. 22. ágúst 2006, var Samkeppniseftirlitinu tilkynnt með formlegum hætti um stofnun Orkusölnunnar ehf., sbr. 17. gr. samkeppnislaga. Bréfinu fylgdi samrunatilkynning, sbr. reglur nr. 881/2005 um tilkynningu samruna (samrunatilkynningin).

Í gögnum málsins kemur fram að stofnendur Orkusölnunnar séu Rafmagnsveitur ríkisins<sup>1</sup> (RARIK), Orkubú Vestfjarða (OV) og Landsvirkjun. Eignarhlutur RARIK í félaginu væri 36%, OV 36% en eignarhlutur Landsvirkjunar 28%. Tilgangur hins nýja félags var sagður vera kaup, sala og framleiðsla á raforku, rekstur fasteigna, lánstarfsemi og skyldur rekstur. Væri hinu nýja félagi ætlað að taka yfir framleiðslu og rafmagnssölu sem RARIK og Orkubúið hefðu haft með höndum, en hefði einnig með höndum framleiðslu á raforku í eigin virkjunum.

Þann 7. september 2006 sendi Samkeppniseftirlitið bréf til Lárusar L. Blöndal hrl. þar sem nánari upplýsinga var óskað um fyrirhugaða uppbyggingu og skipulag hins nýja félags. Meðal annars var óskað eftir upplýsingum um hvort fyrirhugað væri að úthýsa hluta starfsemi félagsins, reka það með sjálfstæðum hætti í eigin húsnæði og hvernig reikningsútgáfu yrði háttað. Svar barst Samkeppniseftirlitinu þann 11. september s.á. Í bréfinu kom fram að Orkusalan hygðist vera í eigin fasteign og að starfsmenn félagsins myndu sinna sölu á raforku ásamt innkaupum og samningsgerð vegna orkuviðskipta.

Með bréfi Samkeppniseftirlitsins, dags. 19. september 2006, tilkynnti eftirlitið málsaðilum að það teldi ástæðu til frekari rannsóknar á samkeppnislegum áhrifum samrunans, sbr. 4. mgr. 17. gr. samkeppnislaga. Upphaf þriggja mánaða frests samkeppnisyfirvalda til að taka afstöðu til samrunans miðast því við þann sama dag, sbr. sama lagaákvæði.

---

<sup>1</sup> Þann 1. ágúst tók Rarik hf. við rekstri Rafmagnsveitna ríkisins.

Samkeppniseftirlitið aflaði frekari upplýsinga frá samrunaaðilum og öðrum markaðsaðilum og áttu fulltrúar eftirlitsins jafnframt fundi og samtöl við helstu félög á raforkumarkaði og eftirlitsstofnanir.

Málsaðilum var sent andmælaskjal þann 22. nóvember í samræmi við ákvæði 17. gr. málsmeðferðarreglna Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005. Bárust athugasemdir frá Lárusi Blöndal hrl. fyrir hönd Orkusölnunnar og samrunaaðila sem og frá Jóni Sveinssyni hrl. fyrir hönd Landsvirkjunar. Í athugasemdum aðila var sjónarmiðum Samkeppniseftirlitsins andæft ásamt því sem lögð voru til skilyrði sem kynnu að koma til móts við áhyggjur Samkeppniseftirlitsins af samruna aðila.

## **II. Niðurstöður**

### **1.**

Við mat á samkeppnislegum áhrifum samruna samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga verður að byrja á því að skilgreina þann markað sem við á. Samkvæmt 4. gr. laganna er markaður skilgreindur sem sölusvæði vöru og staðgönguvöru eða þjónustu og staðgönguþjónustu.

Í samrunatilkynningu aðila er fjallað nokkuð um skilgreiningu markaða svo sem skylt er samkvæmt reglum nr. 881/2005 um tilkynningu samruna. Verður ráðið af samrunatilkynningunni að aðilar telji þá markaði sem máli skipta vera markaðinn fyrir smásölu á rafmagni og markaðinn fyrir sölu á rafmagni í heildsölu.

Samkeppniseftirlitið tekur undir það að það reyni á þessa markaði. Aftur á móti telur Samkeppniseftirlitið að um fjóra markaði sé að ræða: markaðinn fyrir framleiðslu og heildsölu rafmagns, markaðinn fyrir dreifingu rafmagns, markað fyrir flutning rafmagns og loks markað fyrir sölu á rafmagni til endanotenda. Síðasta markaðnum er að mati Samkeppniseftirlitsins rétt að skipta í tvennt, annars vegar almennan hluta og hins vegar stórnotendahluta.

Helgast þessi skipting markaða af skipulagi raforkumála og er í samræmi við niðurstöður framkvæmdastjórnar EB<sup>2</sup>. Nýrri skipan raforkumála á Íslandi var komið á með raforkulögum nr. 65/2003. Gera lögin ráð fyrir því að flutningur og dreifing rafmagns sé háð einkaleyfum en að framleiðsla og sala rafmagns sé hverjum sem er heimil og þar með sé um samkeppnisstarfssemi að ræða.

Þar sem allt raforkukerfið myndar eitt net sem teygir sig um allt Ísland telur Samkeppniseftirlitið að sá landfræðilegi markaður sem máli skipti í málinu sé landið allt.

---

<sup>2</sup> Sbr. t.d. mál nr. COMP/M.4238 – E.ON/Prazka Plynárenska

## 2.

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, sbr. 17. gr. samkeppnislaga.

Ljóst er að staða samrunaaðila á þeim mörkuðum sem máli skipta er afar sterk. Þannig nýtur Landsvirkjun 80-85% markaðshlutdeildar á markaðnum fyrir framleiðslu og heildsölu á rafmagni. Ekkert annað félag selur rafmagn í heildsölu. Smásalar á rafmagni eru því allir háðir Landsvirkjun um þá orku sem þeir þarfnast umfram eigin framleiðslu. Á markaðnum fyrir smásölu á rafmagni til stóriðju hefur Landsvirkjun 90-95% markaðshlutdeild en ljóst er að nokkrar breytingar munu verða þar á í náinni framtíð vegna stóriðjuframkvæmda. Á markaðnum fyrir smásölu á rafmagni til almennra nota myndi Orkusalan njóta um [35-40%]<sup>3</sup> markaðshlutdeildar. Þar er um að ræða nokkuð stærri hlutdeild en næst stærsta félagið á þeim markaði.

Markaðshlutdeild upp á [35-40%]<sup>4</sup> merkir alla jafna ekki að félag sé í markaðsráðandi stöðu nema fleira komi til. Náin tengsl Orkusölnunnar og Landsvirkjunar ásamt aðgangshindrunum á markaðinn og tregðu neytenda til þess að skipta um raforkusala gera stöðu Orkusölnunnar afar sterka. Þá getur reynt erfitt fyrir nýja aðila að komast inn á markaðinn þar sem ný orkuver eru tímafrek í byggingu auk þess sem í þeim er bundið mikið fjármagn. Sá sem selur aðeins rafmagn í smásölu sem hann kaupir í heildsölu (þ.e. framleiðir ekki rafmagn til að selja í smásölu) getur aðeins keypt rafmagn af Landsvirkjun sem er einn af eignum Orkusölnunnar.

Móðurfélög Orkusölnunnar hafa sterka stöðu á öllum sviðum raforkumarkaðarins enda munu þau, miðað við fyrirætlanir félaganna, stunda framleiðslu og dreifingu á rafmagni ásamt því sem félögin eiga Landsnet sem sér um rafmagnsflutninga á Íslandi. Þá sjá móðurfélögin einnig um dreifingu á heitu vatni.

Efitt er fyrir nýja aðila að komast inn á markaðinn svo sem þegar hefur verið rakið. Orkuveita Reykjavíkur og Hitaveita Suðurnesja hafa reyndar sterka stöðu á markaðnum vegna umtalsverðrar markaðshlutdeildar ásamt því sem félögin hafa einkaleyfi á dreifingu vatns til húshitunar á suðvesturhluta Íslands. Félögin eru eigi að síður háð því að þurfa að kaupa rafmagn af Landsvirkjun enn sem komið er. Á það við hvort heldur sem er um núverandi sölu og áætlaða sölu næstu ára.

Þrátt fyrir styrk Orkuveitu Reykjavíkur og Hitaveitu Suðurnesja er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að Orkusalan muni njóta markaðsráðandi stöðu á markaðnum fyrir smásölu á rafmagni til almennra notenda. Helgast það af skipulagi markaðarins þar sem Landsvirkjun er eini heildsali rafmagns á landinu eins og áður segir og staða móðurfélaganna er afar sterk, ekki hvað síst staða Landsvirkjunar. Þess fyrir utan gera aðgangshindranir að markaðnum og tregða

<sup>3</sup> Nákvæm markaðshlutdeild felld út vegna trúnaðar

<sup>4</sup> Nákvæm markaðshlutdeild felld út vegna trúnaðar

neytenda til þess að skipta um smásala stöðu Orkusölnunnar ólíklega til þess að breytast á næstunni.

Miðað við það sem fram hefur komið er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að stofnun Orkusölnunnar með aðild Landsvirkjunar leiði til styrkingar á markaðsráðandi stöðu Landsvirkjunar á markaðnum fyrir smásölu raforku til stórnotenda og á markaðnum fyrir framleiðslu og heildsölu á raforku. Þá er það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að Orkusalan muni, að óbreyttu, komast í markaðsráðandi stöðu á markaðnum fyrir smásölu raforku til almennra nota með hliðsjón af því að Landsvirkjun útvegar þeim markaði stóran hluta þess rafmagns sem selt er á þeim markaði ásamt því sem Landsvirkjun ein framleiðir svokallaða ótryggðra orku.

Samkeppniseftirlitið getur af þessum sökum ekki fallist á að samruninn samrýmist samkeppnislögum. Á grundvelli fyrirliggjandi upplýsinga telur Samkeppniseftirlitið því að samruninn líkt og hann var tilkynntur Samkeppniseftirlitinu fari gegn markmiði samkeppnislaga og sé andstæður 17. gr. laganna. Sökum þessa er tilefni til að grípa til íhlutunar á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga. Samkvæmt ákvæðinu getur íhlutun falið í sér ógildinguna eða setningu skilyrða.

Í andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins, sem sent var samrunaaðilum 22. nóvember sl. var þeim kynnt það mat Samkeppniseftirlitsins að samruninn færi gegn markmiði samkeppnislaga og var óskað eftir því að samrunaaðilar greindu frá skilyrðum sem þeir teldu að kæmu til með að eyða þeim samkeppnishömlum sem í samrunanum fælust, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 18/2001 *Mjólkurfélag Reykjavíkur svf. Lýsi hf. og Fóðurblandan hf. gegn samkeppnisráði*. Í samræmi við tilmæli Samkeppniseftirlitsins lögðu samrunaaðilar til skilyrði. Þar á meðal var eftirfarandi skilyrði lagt til:

*„Landsvirkjun verði ekki aðili að Orkusölnunni heldur selji Landsvirkjun núverandi eignarhlut sinn í félaginu.“*

Þegar kemur að skilyrðum sem setja skal samruna til þess að eyða þeim samkeppnishömlum sem hann myndar má segja að meginsjónarmiðið sé það að skilyrðin skuli vera nægjanleg og viðeigandi til þess að vernda samkeppni. Svo sem rakið hefur verið er ástæða þess að Samkeppniseftirlitið telur samrunann hindra virka samkeppni nán tengsl Orkusölnunnar við Landsvirkjun. Það er á grundvelli þeirra eignatengsla sem samruni þessa máls hefur skaðleg áhrif á samkeppni. Samkeppniseftirlitið telur því að ofangreint skilyrði sé nægjanlegt til þess að eyða þeim samkeppnislegu vandamálum sem ella hefðu skapast með samruna þessum.

### III.

#### Ákvörðunarorð

**„Þann 10. mars 2006 var Orkusalan ehf. stofnuð af Landsvirkjun, Orkubúi Vestfjarða og RARIK. Stofnun félagsins felur í sér samruna í skilningi 4.**

**og 17. gr. samkeppnislaga. Samruninn hindrar virka samkeppni með því að hann leiðir til markaðsráðandi stöðu Orkusölnunnar og styrkir markaðsráðandi stöðu Landsvirkjunar. Með heimild í 1. mgr. 17. gr. samkeppnislaga og að tillögu samrunaaðila setur Samkeppniseftirlitið samrunanum skilyrði. Með setningu eftirfarandi skilyrða er ekki þörf á ógildingu samrunans:**

**Landsvirkjun verði ekki aðili að Orkusölnunni heldur selji Landsvirkjun núverandi eignarhlut sinn í félaginu.**

**Aðgerðum skv. 1. mgr. verði hrint í framkvæmd eigi síðar en 1. apríl 2007. Eigi síðar en þá verði Samkeppniseftirlitinu gerð grein fyrir aðgerðunum."**

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson