

Samkeppniseftirlitið
b.t. Guðmundar Hauks Guðmundssonar
Borgartúni 26
Pósthólf 5120
125 Reykjavík

Reykjavík, 12. september 2025

Efni: Fyrirspurn Samkeppniseftirlitsins og umfjöllun á heimasíðu

Vísað er til fyrirspurnar þinnar frá 22. ágúst sl. þar sem vísað er í pistil sem forstjóri Landsvirkjunar birti á heimasíðu fyrirtækisins í kjölfar birtingar á ákvörðun stofnunarinnar í máli nr. 29/2025. Í fyrirspurninni er vísað til eftirfarandi ummæla í pistlinum:

„Á þeim tíma sem leið frá því að Landsvirkjun var gert að hætta að taka þátt í útboðum og fram á þetta ár, þegar Landsnet hóf að kaupa töp í gegnum markaðstorg raforku á heildsölustigi, greiddi Landsnet samtals 1,3 milljarða króna yfir meðalheildsöluverði. Vegna aðgerða Samkeppniseftirlitsins greiddu notendur raforkunnar, heimili og fyrirtæki, 1.300 milljónir aukalega sem fóru að miklu leyti í vasa milliliðanna“

Óskað er upplýsinga um til hvaða aðgerða Samkeppniseftirlitsins vísað er til og hvenær þær voru framkvæmdar.

Í þessu sambandi skal rifjað upp að í sáttarviðræðum Landvirkjunar og Samkeppniseftirlitsins, sem hófust 23. nóvember 2021 og stóðu með hléum fram í apríl 2022, lýsti stofnunin þeirri skoðun sinni að kaup Landsnets á raforku til flutningstapa teldust vera á sérstökum markaði. Þá taldi stofnunin ennfremur að þessi markaður væri á neðra sölustigi frá markaði fyrir heildsölu rafmagns, þ.e. á smásölustigi. Af þeim sökum taldi Samkeppniseftirlitið að Landsvirkjun hafi verið óheimilt að verðleggja tilboð í útboðum Landsnets undir þeim heildsöluverðum sem tilgreind voru hverju sinni á viðskiptavef Landsvirkjunar. Á umræddum tíma virtist sem Samkeppniseftirlitið væri í þeim efnum einkum að horfa til verðlagningar á svokölluðum mánaðarblokkum.

Þegar þessi afstaða Samkeppniseftirlitsins lá fyrir varð Landsvirkjun ljóst að fyrirtækið væri að óbreyttu útilokað frá raunhæfri þátttöku í útboðum Landsnets. Ástæðan er afar einföld og augljós. Af þessari afstöðu leiddi að Landsvirkjun yrði eftirleiðis ávallt skylt að verðleggja tilboð til Landsnets yfir heildsöluverðum til þess að sölufyrirtækjum sem ekki eru með eigin raforkuframleiðslu yrði gert kleift að kaupa raforku í heildsölu af Landsvirkjun og selja til Landsnets með hagnaði. Með öðrum orðum þá hvíldi sú skylda á Landsvirkjun að gefa öllum söluaðilum raforku kleift að kaupa raforku í heildsölu á betri kjörum en boðin yrðu Landsneti.

Það gefur auga leið að með þessu var Landvirkjun gert ókleift að keppa við sölufyrirtækin í útboðum Landsnets. Þá var Landsvirkjun af sömu ástæðu einnig gert

ókleift að keppa við aðra raforkuframleiðendur í útboðunum. Í því sambandi skipti sýnilega engu máli hver framleiðslukostnaður Landsvirkjunar var eða hvort fyrirtækið væri skilvirkari keppinautur en aðrir framleiðendur og söluaðilar.

Afleiðing þessa varð því sú að það magn raforku sem Landsvirkjun hafði ávallt tekið frá vegna flutningstapa, þ.e. til að gæta samfélagslegrar ábyrgðar og tryggja raforkuöryggi, var ekki haldið eftir fyrir Landsnet með sama hætti og áður heldur nær alfarið selt í heildsölu á viðskiptavef fyrirtækisins. Eins og Landsvirkjun hafði óttast þá var þeirri raforku að hluta ráðstafað til annarra en Landsnets. Mátti afar litlu muna að kerfishrun hlytist af þessum sökum þegar staðan í kerfum Landsvirkjunar var hvað erfiðust fyrri hluta árs 2022 og grípa þurfti til umfangsmikilla skerðinga gagnvart stórnotendum og fiskimjölsframleiðendum.

Þær aðgerðir sem til er vísað í pistli forstjóra Landsvirkjunar er ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um að hefja formlega rannsókn á ætlaðri ólögmætri háttsemi og ályktanir sem voru settar fram í sáttarviðræðum um að Landsvirkjun hafi mögulega með þátttöku sinni í útboðum Landsnets gerst sek um verðþrýsting. Við þessar aðstæður voru í reynd brostnar forsendur fyrir þátttöku Landsvirkjunar í útboðum Landsnets á samkeppnisgrundvelli.

Áður en Landsvirkjun hafði haft ráðrúm til að svara fyrirspurn þinni ákvað stofnunin að birta umfjöllun á heimasíðu sinni undir fyrirsögninni „*Missagnir í opinberri umfjöllun Landsvirkjunar leiðréttar*“. Landsvirkjun telur af þessum sökum nauðsynlegt að koma á framfæri athugasemdum og leiðréttingum á skrifum stofnunarinnar.

Í umfjöllun Samkeppniseftirlitsins er *í fyrsta lagi* vísað til þess að stofnunin hafi á engu stigi gert Landsvirkjun að hætta þátttöku í útboðum Landsnets. Eins og rakið hefur verið hér að framan þá er fullkomlega ljóst að afstaða stofnunarinnar gerði það að verkum að Landsvirkjun var útilokuð frá frekari þátttöku á samkeppnisgrundvelli. Áframhaldandi þátttaka var háð því að öll tilboð í útboðunum væru nægilega há til að sölufyrirtækjum gæfist kostur á að bjóða betur. Það þarf vart að hafa mörg orð um það að þátttaka í útboðunum á slíkum forsendum er tilgangslítill.

Þá er því *í öðru lagi* haldið fram að forstjóri Landsvirkjunar hafi ekki farið rétt með efni sáttarviðræðna. Vísað er til þess að í pistli forstjóra hafi komið fram að „*Landsvirkjun væri að sjálfsögðu tilbúin að fylgja leiðbeiningum þess og laga sig að þeim skilgreiningum sem það setti fram*“. Síðan hafi sagt: „*Þó kom aldrei til greina að samþykkja sektargreiðslu, enda voru að okkar mati engin lög brotin*“.

Um þetta er það að segja að framsetning forstjóra er að öllu leyti rétt. Ekkert tilefni er fyrir Samkeppniseftirlitið að halda öðru fram. Í þessu sambandi skal tekið fram að í framkvæmd Samkeppniseftirlitsins má finna allmörg dæmi þess að sáttarviðræðum hafi lokið með sátt þar sem engu er slegið föstu um brot og sektum ekki beitt. Á það ekki síst við í tilvikum þar sem veruleg óvissa ríkir um efni máls, viðfangsefni eru óvenju flókin eða óljós og niðurstöður þykja réttarskýrandi. Landsvirkjun taldi að allar forsendur væru til að ljúka málinu með slíkum hætti og var m.a. tekið saman ítarlegt yfirlit þar sem vísað var til fjölmargra fordæma Samkeppniseftirlitsins. Þegar ljóst varð að Samkeppniseftirlitið var annarrar skoðunar var viðræðum slitið.

Vegna tilvísana Samkeppniseftirlitsins til yfirlýsingar sem undirrituð var við upphaf sáttarviðræðna þá er ljóst að í þeirri yfirlýsingu felst ekki að máli muni ljúka með viðurkenningu brots og sektum heldur lýtur efni viðræðnanna m.a. að mögulegri viðurkenningu brots og mögulegri sekt. Sambærileg yfirlýsing hefur væntanlega legið til grundvallar í öðrum málum þar sem málum hefur lokið án viðurkenningar og án sektar.

Þá er þeirri aðdróttun sem finna má í umfjöllun stofnunarinnar, þess efnis að Samkeppniseftirlitið kunni að hafa verið blekkt til að fallast á viðræður, mótmælt sem rangri og fullkomlega tilefnislausri.

Þá er því *í þriðja lagi* haldið fram af Samkeppniseftirlitinu að ekki hafi verið farið rétt með inntak ákvörðunar stofnunarinnar í umfjöllun forstjóra Landsvirkjunar um milliliði. Landsvirkjun telur ljóst að ekkert í umfjöllun forstjóra um þetta efni sé rangt eða villandi. Landsvirkjun telur að það leiði ekki af samkeppnislögum eða kenningum samkeppnisréttarins um verðþrýsting að sölufyrirtæki sem ekki eru með eigin framleiðslu eigi kröfu til þess að kaupa vöru í heildsölu af Landsvirkjun og selja nákvæmlega sömu vöru áfram til Landsnets með álagningu. Þá telur Landsvirkjun að aðrir raforkuframleiðendur eigi enn síður slíkan rétt, enda búa þeir yfir eigin framleiðslugetu og keppa í verðum til Landsnets á eigin forsendum.

Tilvísun Samkeppniseftirlitsins til þess að það sé viðurkennt í evrópskum samkeppnisrétti að starfsemi raforkusala án framleiðslu sé mikilvæg fyrir samkeppni og framþróun á raforkumörkuðum, og að milliliðir séu starfandi á flestum mörkuðum og gegni mikilvægu hlutverki, hefur nákvæmlega enga þýðingu í þessu sambandi. Enginn ágreiningur er um að sölufyrirtæki á raforkumarkaði hafa mikilvægu hlutverki að gegna á smásölumarkaði.

Starfsemi sölufyrirtækja á smásölumarkaði felur í sér virðisauka og er til þess fallin að leiða til framþróunar á smásölumarkaði. Enginn virðisauki var hins vegar fólgin í kaupum sölufyrirtækja á rafmagni af Landsvirkjun og afhendingu þess í nákvæmlega sama formi og magni til Landsnets. Landsvirkjun telur raunar fullkomlega ljóst að í þeim viðskiptum komi sölufyrirtækin ekki fram sem smásalar heldur heildsalar enda starfar Landsnet einvörðungu á heildsölustigi. Samkeppnisreglunum er ekki ætlað að tryggja að sölufyrirtæki geti sinnt slíku hlutverki og þá ávallt með álagningu. Slík niðurstaða myndi leiða til þess að skilvirkir keppinautar væru útilokaðir frá markaðnum, með tilheyrandi neikvæðum afleiðingum og hærri verðum til Landsnets og neytenda.

Í umfjöllun Samkeppniseftirlitsins er *í fjórða lagi* vísað til þess að ólögmætur verðþrýstingur verði ekki réttlættur með sjónarmiðum um orkuöryggi. Í því sambandi er vísað til þess að í pistli forstjóra hafi komið fram að Samkeppniseftirlitið hafi „*ítrekað gagnrýnt Landsvirkjun fyrir að blanda orkuöryggi inn í umræðuna um viðskipti með flutningstöp því það sé ekki okkar hlutverk.*“ Hér segir Samkeppniseftirlitið að ekki sé rétt með farið.

Landsvirkjun fær ekki séð á hverju Samkeppniseftirlitið byggir þessa fullyrðingu. Það er alveg ljóst að stofnunin hefur gagnrýnt Landsvirkjun fyrir að blanda umræðu um raforkuöryggi inn í umræðu um verðþrýsting. Raunar hefur stofnunin átalíð Landsvirkjun harðlega fyrir þetta. Fyrir liggur að undir rannsókn málsins gerði Landsvirkjun grein fyrir því að fyrirtækið hafi ávallt leitast við að tryggja að næg orka

væri til staðar til að mæta flutningstöpum Landsnets. Í þeim efnum hafi fyrirtækinu runnið blóðið til skyldunnar sem stærsti raforkuframleiðandi landsins. Í andmælaskjali sá Samkeppniseftirlitið hins vegar einhverra hluta vegna tilefni til að „*gera alvarlegar athugasemdir*“ við þessa umfjöllun Landsvirkjunar. Í þeirri ákvörðun sem nú hefur verið birt er að finna sambærilega umfjöllun.

Það er því einfaldlega rétt að Samkeppniseftirlitið hafi ítrekað gagnrýnt Landsvirkjun fyrir að vísa til raforkuöryggis í tengslum við útboð Landsnets. Þá er rétt að taka fram að Landsvirkjun hefur ekki haldið því fram að ætlaður verðþrýstingur verði réttlættur með vísan til sjónarmiða um raforkuöryggi. Fyrirsögn Samkeppniseftirlitsins er því einstaklega villandi.

Samkeppniseftirlitið sér *í fimmta lagi* ástæðu til að gagnrýna að í pistli forstjóra sé vísað til þess að flutningstöp hafi aldrei verið skilgreind sem sjálfstæður markaður hérlandis og að slíkur markaður sé talinn á smásölustigi. Stofnunin vísar síðan til innanhússgagna Landsvirkjunar, að því er virðist því til stuðnings að Landsvirkjun hafi átt að vera ljóst að slíkur markaður væri til og að fyrirtækið væri markaðsráðandi á þeim markaði.

Af þessu tilefni er í fyrsta lagi rétt að taka fram að það er einfaldlega óumdeild staðreynd í málinu að markaður fyrir flutningstöp hafði aldrei verið skilgreindur hér á landi fyrr en í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins. Umfjöllun í pistli forstjóra um þetta efni lítur því einfaldlega að staðreyndum málsins. Vekur það nokkra furðu að Samkeppniseftirlitið sjái tilefni til að bregðast sérstaklega við því.

Í öðru lagi þá er ljóst að ekkert er að finna í innanhússgögnum Landsvirkjunar sem gefur minnsta tilefni til að ætla að Landsvirkjun hafi mátt sjá fyrir að Samkeppniseftirlitið myndi skilgreina kaup Landsnets sem sérstakan markað. Þá er ljóst að Landsvirkjun hafði enga ástæðu til að ætla að slíkur markaður, yrði hann á annað borð skilgreindur, yrði talinn á neðra sölustigi frá heildsölu.

Tilvísanir til áhættumats sem unnið var fyrir Landsvirkjun hafa enga þýðingu í þessu sambandi og gefa Samkeppniseftirlitinu ekkert tilefni til ályktana af þessum toga, hvað þá ályktana um að ásetningur Landsvirkjunar hafi staðið til ólögmatrar háttsemi. Í umræddu áhættumati er engu slegið föstu um þetta efni en bent á að mögulega yrði að líta á kerfisþjónustu sem sjálfstæðan markað. Þá gæti eftir atvikum komið til þess að sá markaður yrði greindur í undirmarkaði, m.a. flutningstöp. Þetta gekk ekki eftir enda virðist Samkeppniseftirlitið ekki telja flutningstöp til undirmarkaðar kerfisþjónustu. Þá er í áhættumati í engu vikið að þeim möguleika að flutningstöp, ef þau teldust yfir höfuð til sjálfstæðs markaðar, væru þá á neðra sölustigi frá heildsölu, þ.e. á smásölustigi.

Eins og Samkeppniseftirlitinu er vel kunnugt þá hefur Landsvirkjun litið svo á, og gerir vitanlega enn, að Landsnet starfi á heildsölustigi. Kaup Landsnets hafa að mati Landsvirkjunar ávallt farið fram á heildsölustigi. Sést það einna best á því að fyrirtækið hefur nú gert samninga við þá viðskiptavettvanga raforku sem nýlega hófu starfsemi. Viðskipti sem fara fram á þeim vettvangi eru án nokkurs vafa á heildsölustigi. Það sama átti við um kaup Landsnets áður enda hefur fyrirtækið eingöngu með höndum „heildsölurekstur“ svo sem tiltekið er í ársskýrslu fyrirtækisins. Samkeppniseftirlitið virðist raunar gera sér grein fyrir þessu enda tiltekið í ákvörðun stofnunarinnar að Landsnet teljist hvorki stórnotandi né endanotandi.

Landsvirkjun gat ekki með nokkru móti séð fyrir að Samkeppniseftirlitið myndi líta á kaup Landsnets sem sjálfstæðan markað en ekki hluta af heildsölumarkaðnum. Því síður gat Landsvirkjun séð fyrir að kaup fyrirtækisins yrðu talin á smásölustigi og að Landsvirkjun teldist þá orðið lóðrétt samþætt fyrirtæki, að því er virðist eingöngu sökum þess að Landsnet ákvað um tíma að efna til útboðs.

Það skal að lokum tekið fram að Landsvirkjun telur ályktanir Samkeppniseftirlitsins um að fyrirtækið hafi af ásetningi brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga vera einstaklega ámælisverðar enda ekkert tilefni til þeirra. Þá er það ekki síður ámælisvert að forstjóri stofnunarinnar skuli kjósa að koma fram í fjölmiðlum og halda þessum röngu ásökunum að almenningi.

Virðingarfyllst,
f. h. Landsvirkjunar,

Hörður Felix Harðarson, hrl.