

Án trúnaðarupplýsinga

Ákvörðun nr. 32/2025
Mánudagurinn, 19. 01 2026

Kaup Orkusölunnar ehf. á hluta reksturs Fallorku ehf.

1. Með ákvörðun þessari er tekin afstaða til kaupa Orkusölunnar ehf. (hér eftir „Orkusalan“) á afmörkuðum hluta starfsemi Fallorku ehf. (hér eftir „Fallorka“). Orkusalan starfar á markaði annars vegar fyrir framleiðslu á raforku og hins vegar á markaði fyrir smásölu raforku. Fallorka starfar á sömu mörkuðum og Orkusalan og er hér því um láréttan samruna að ræða. Eins og rökstutt er í ákvörðuninni gerir Samkeppniseftirlitið ekki athugasemdir við kaupin.

I. Málsmeðferð

2. Samrunatilkynning barst Samkeppniseftirlitinu þann 15. ágúst 2025 og með tilkynningunni fylgdi lengri samrunaskrá í samræmi við 17. gr. samkeppnislaga og reglur nr. 1390/2020. Samkeppniseftirlitið taldi samrunatilkynninguna ekki vera fullnægjandi og óskaði eftir viðbótargögnum. Svar við fyrirspurn eftirlitsins barst þann 8. september 2025. Í ljósi þess byrjuðu frestir Samkeppniseftirlitsins til að rannsaka samrunann skv. 17. gr. d samkeppnislaga, sbr. 1. mgr. 12. gr. reglna um tilkynningu og málsmeðferð í samrunamálum nr. 1390/2020, að líða þann 9. september 2025.
3. Við meðferð málsins var aflað gagna frá Netorku og aðilum á smásölumarkaði með raforku. Samkeppniseftirlitið leitaði einnig eftir umsögnum hagsmunaaðila vegna samrunans um möguleg áhrif hans á samkeppni.¹ Fimm efnislegar umsagnir bárust, en aðrir hagsmunaaðilar skiluðu ekki inn umsögnum eða gerðu ekki athugasemdir við samrunann.
4. Með samrunaskrá fylgdu margvísleg gögn, þ.m.t. kaupsamningur milli kaupenda og seljenda um viðskiptin, ársreikningar samrunaaðila og tengdra aðila, kynningar á samrunanum ásamt samstarfssamningi á milli félaganna. Við meðferð málsins leit Samkeppniseftirlitið til upplýsinga í samrunaskrá, þeirra gagna sem með fylgdu, aflaðra gagna um raforkumarkað og aðgengilegra upplýsinga um viðkomandi starfsemi og samkeppnismarkaði.

II. Samruninn og aðilar samrunans

5. 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 það nái yfirráðum í heild eða að hluta yfir öðru fyrirtæki. Að mati Samkeppniseftirlitsins

¹ Umsagnarbeiðnin var send til eftirfarandi aðila: HS Orku, Orku náttúrunnar, Orkubú Vestfjarða, Orku heimilanna, N1 Rafmagn, Atlantsorku og Straumlindar.
Borgartún 26, 125 Reykjavík



felur framgreindur gerningur í sér samruna í skilningi 17. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 sem er tilkynningaskyldur í skilningi 17 gr. a. sömu laga.

6. Eins og fyrr greinir eru aðilar samrunans Orkusalan og Fallorka. Í samrunaskrá kemur fram að starfsemi Orkusölunnar sé kaup, sala og framleiðsla á raforku og skyldur rekstur. Meginstarfsemi Orkusölunnar lúti að raforkusölu til almennra nota á Íslandi, nánar tiltekið til 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. Stærstan hluta raforkunnar sem seld sé í smásölu kaupi Orkusalan í heildsölu af Landsvirkjun.
7. Í samrunaskrá segir að Orkusalan sé í 100% eigu Rarik, en Rarik sé alfarið í eigu ríkissjóðs. Þá eigi Orkusalan 100% hlut í Sunnlenskri Orku ehf. en fyrirtækið stefni á virkjun jarðhita í Ölfusdal til raforkuframleiðslu. Þar segir einnig að Orkusalan eigi 35% hlut í Sjávarorku ehf. Óveruleg starfsemi sé í framangreindum félögum. Fallorka sé samkvæmt samrunaskrá í 100% eigu Norðurorku, en Akureyrarbær fari með stærstan eignarhlut í félaginu eða 98,27%. Félagið starfi eins og fyrr geti við raforkuframleiðslu og smásölu raforku til almennra nota.
8. Fram kemur í samrunaskrá að eigendur Fallorku hafi haft hug á að skilja sölusvið fyrirtækisins frá framleiðslustarfsemi þess og buðu áhugasömum aðilum að gera tilboð í viðskiptasambönd sölusviðsins. Þar segir jafnframt að við val á kaupanda hafi félagið m.a. lagt áherslu á að viðkomandi gæti tryggt áframhaldandi og hnökralausa þjónustu við viðskiptavinum félagsins eftir að félagið myndi hætta smásölustarfsemi sinni. Orkusalan ásamt fleiri aðilum hafi gert tilboð í viðskiptasambönd Fallorku.
9. Í samrunaskrá segir að með kaupsamningi sem hafi verið undirritaður þann 2. júlí 2025 hafi Orkusalan og Fallorka komist að samkomulagi um kaup Orkusölunnar á hluta af starfsemi félagsins. Um sé að ræða kaup Orkusölunnar á smásölusviði Fallorku og hleðslustöðvum. Í samrunaskrá kemur jafnframt fram að samhliða kaupum Orkusölunnar á sölusviði Fallorku hafi tiltekin skilyrði verið sett fyrir kaupunum sem snúi m.a. að því að félagin hafi gert með sér tímabundinn raforkusölusamning. Um sé að ræða viðbótartakmörkun við samrunann [].² Tilgangur samningsins sé að tryggja raforkuframboð fyrir þá viðskiptavinum sem færast yfir til Orkusölunnar við samrunann.
10. Markmið samrunans sé annars vegar að auka hagræði í rekstri og stuðla að áframhaldandi vexti Orkusölunnar á landinu öllu. Samruninn, með þeim hætti sem samkomulagið kveði á um, falli jafnframt vel að starfsemi Orkusölunnar og náist þó nokkur samlegðaráhrif af samrunanum. Hins vegar sé meginmarkmið aðila að stuðla að áframhaldandi og öruggri raforkudreifingu á umræddu svæði. Að mati samrunaaðila feli samruninn einnig í sér ávinning fyrir neytendur þar sem samþætting skapi svigrúm fyrir hagræðingu auk þess sem viðskiptin tryggi núverandi viðskiptavinum Fallorku örugga þjónustu til framtíðar.

III. Skilgreining markaða

11. Við samrunamat þarf samkvæmt samkeppnislögum að skilgreina þá markaði sem við eiga. Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru eða þjónustu og staðgönguvöru. Hagfræðileg rök leiða til þess að líta verður á viðkomandi markað frá tveimur sjónarhornum,

² Trúnaðarupplýsingar



annars vegar vöru- eða þjónustumarkaði og hins vegar landfræðilegum markaði. Þá kemur jafnframt fram í b-lið 7. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga, sbr. einnig viðauka II við reglur nr. 1390/2020, að í tilkynningu um samruna skuli koma fram lýsing á þeim vöru- eða þjónustumörkuðum og landfræðilegu mörkuðum sem samruninn taki til.

Mat samrunaaðila

12. Líkt og fram hefur komið starfa samrunaaðilar við framleiðslu og sölu á raforku í smásölu. Að sögn samrunaaðila taki samruninn aðeins til kaupa á smásölustarfsemi Fallorku og hleðslustöðvum félagsins. Varðandi markaðsskilgreiningu vísa aðilar til fyrri ákvarðana Samkeppniseftirlitsins og segja að þar hafi eftirlitið fjallað með nokkuð ítarlegum hætti um raforkumarkaðinn. Fyrst vísa þeir til ákvörðunar nr. 49/2006, *Stofnun Orkusölnunnar ehf.* Hafi þar verið mat eftirlitsins að skipta megi markaðinum upp í fjóra markaði: markað fyrir framleiðslu og heildsölu rafmagns, markað fyrir dreifingu rafmagns, markað fyrir flutning rafmagns og loks markað fyrir sölu á rafmagni til endanotenda.
13. Með vísan til framangreinds telji samrunaaðilar að samruninn hafi einkum áhrif á markað fyrir raforkusölu til almennra nota þar sem hvorugur aðilinn selji raforku til stórnotenda. Í samrunaskrá segir einnig að báðir aðilar stundi raforkuframleiðslu en sú starfsemi muni haldast óbreytt og að sögn aðila taki samruninn ekki til þess þáttar.
14. Að mati aðila sé ekki útilokað að samruninn hafi áhrif einnig á markað fyrir rekstur hleðslustöðva í almennum rýmum. Orkusalan bjóði einnig heimilishleðslustöðvar samhliða raforkusölu, en Fallorka starfi ekki á þeim markaði.
15. Varðandi landfræðilegan markaði málsins telji samrunaaðilar að hann beri að skilgreina á landsvísi. Vísa samrunaaðilar í þessu tilliti til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 21/2020, *Kaup Orkusölnunnar ehf. og RARIK á Rafveitu Reyðarfjarðar*. Hafi það verið mat eftirlitsins að einn markaður væri fyrir framleiðslu og sölu á raforku í smásölu á Íslandi. Að mati samrunaaðila hafi engar þær breytingar orðið á smásölumarkaði sem kalli á endurskoðun á umræddum markaðsskilgreiningum raforkumarkaðarins. Jafnframt segir í samrunaskrá að út frá framangreindu sé ljóst að skilgreina eigi þann markað sem samrunaaðilar starfi á sem smásölumarkað fyrir raforku á Íslandi.

Mat Samkeppniseftirlitsins

16. Eins og hér að framan greinir hefur Samkeppniseftirlitið í eldri málum fjallað um raforkumarkaðinn og tekið til sérstakrar skoðunar markaðsskilgreiningar. Samkeppniseftirlitið er sammála mati samrunaaðila um þann þátt að málið varði einkum vörumarkað fyrir smásölu raforku og mögulega á markaði fyrir rekstur hleðslustöðva í almennum rýmum.
17. Í fyrri ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins hefur landfræðilegur markaður með smásölu á raforku verið skilgreindur sem eitt markaðssvæði sem taki til alls landsins.³ Í þessu máli hefur N1 Rafmagn haldið því fram að landfræðilegur markaður fyrir smásölu á raforku eigi fremur að afmarkast við einstök dreifiveitusvæði í stað landsins alls heils og óskipts. Þá hefur Straumland talið að nauðsynlegt sé að horft sé til staðbundinnar þjónustu Fallorku og hlutdeildar Fallorku á sínu starfsvæði, þ.e. dreifisvæði Norðurorku.

³ Sjá ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr. 49/2006, 42/2019 og 21/2020.



18. Þar sem landfræðileg afmörkun hefur ekki áhrif á niðurstöðu þessa máls, telur Samkeppniseftirlitið ekki þörf á að taka formlega afstöðu til hennar í þessu máli.

IV. Mat á samkeppnislegum áhrifum samrunans

19. Við mat á áhrifum samruna ber að líta til þess hvort samruninn hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða verði til í kjölfar samrunans eða slík staða styrkist á mörkuðum málsins, eða verði til þess að samkeppni raskist að öðru leiti með umtalsverðum hætti, sbr. 1. mgr. 17. gr. c. samkeppnislaga.

Mat samrunaaðila

20. Að mati samrunaaðila sé samruninn ekki til þess fallinn að leiða af sér samkeppnisleg vandamál á grundvelli 17. gr. samkeppnislega. Í samrunaskrá kemur jafnframt mat samrunaaðila á markaðshlutdeild þeirra og helstu keppinauta á smásölumarkaði með raforku. Að mati aðila var markaðshlutdeild Orkusölnunnar [25-30%] og Fallorku [0-5%] á hluteigandi markaði árið 2024 á landsvísi. Við samrunann aukist hlutdeildin lítillega og verði [25-30%]. Hin tvö af stærri orkufyrirtækjunum, HS Orka og Orka náttúrunnar, hafi verið með svipaða markaðshlutdeild og Orkusalan fyrir samrunann að mati aðila.
21. Í samrunaskrá segir að á markaði fyrir hleðslustöðvar í almennum rýmum sé hlutdeild Orkusölnunnar [5-10%] og hlutdeild Fallorku óveruleg.⁴ Að mati samrunaaðila sé markaðshlutdeild þeirra því lítil á landinu öllu fyrir hleðslustöðvar í almennum rýmum. Þá séu Orka náttúrunnar og Ísorka með mun meiri markaðshlutdeild og því í sterkari stöðu á hlutaðeigandi markaði en samrunaaðilar.
22. Samrunaaðilar telja að með nýrri reglugerð nr. 1150/2019 um söluaðilaskipti hafi dregið úr aðgangshindrunum á smásölumarkaði með raforku sem hafi haft í för með sér aukna samkeppni og innkomu nýrra aðila á markaðinn. Vísa samrunaaðilar í opinberar tölur frá Netorku sem beri vott um mikla aukningu í söluaðilaskiptum undanfarin ár. Janframt sé lítil fyrirhöfn fyrir viðskiptavin að færa raforkuviðskipti sín yfir til nýs raforkusmásla bjóðist honum betri kjör.
23. Að virtri markaðshlutdeild Orkusölnunnar og styrkleika annarra keppinauta á smásölumarkaði með raforku telji samrunaaðilar að Orkusalan sé ekki í markaðsráðandi stöðu á hlutaðeigandi markaði. Af framangreindu megi því ráða að mati samrunaaðila að áhrif samrunans á mörkuðum málsins séu takmörkuð ef einhver. Þá styrki samruninn ekki eða skapi markaðsráðandi stöðu né raski samkeppni að öðru leyti eða með umtalsverðum hætti að mati aðila.

Sjónarmið hagsmunaaðila

24. Samkeppniseftirlitið óskaði eftir umsögnum frá hagsmunaaðilum og bárust fimm efnislegar umsagnir frá Orku náttúrunnar, HS Orku, Straumlind, N1 Rafmagni og Atlantsorku. Í umsögnum Straumlindar, N1 Rafmagns og Atlantsorku var lagst gegn samrunanum. Hvorki HS Orka eða Orka náttúrunnar voru andvíg samrunanum en gerðu nokkrar athugasemdir við hann.
25. Straumlind gerir hvað mestar athugasemdir við samrunann og virðast þær flestar snúa að framkvæmd sölnunnar á Fallorku og söluferlinu í heild sinni. Straumlind telur að skort hafi gagnsæi og jafnræði við söluferlið á smásölustarfsemi Fallorku.

⁴ Gerður er fyrirvari við þessar tölur í samrunaskrá um að þær kunni að vera ónákvæmar.



26. Fyrirtækið gerir einnig miklar athugasemdir við samrunann á grundvelli samkeppnislegra sjónarmiða. Félagið telur að samruninn muni raska samkeppni með verulegum hætti og skaða viðskiptavinum Fallorku m.a. vegna aukinnar samþjöppunar og hækkunar á raforkuverði. Einnig vekur Straumlind athygli Samkeppniseftirlitsins á því að um sé að ræða samruna tveggja opinberra aðila, sem starfi í skjóli opinbers eignarhalds í samkeppni við einkaaðila á raforkusölumarkaði, sem feli m.a. í sér tilfærslu viðskiptavina eins opinbers aðila til annars.
27. Að mati N1 Rafmagns muni fyrirhugaður samruni styrkja markaðsráðandi stöðu Orkusölnunnar á skilgreindum mörkuðum málsins til muna. Samruninn hafi einnig útilokandi áhrif á aðra keppinauta á markaði fyrir smásölu rafmagns, sem á markaði fyrir rekstur hleðslustöðva. Jafnframt telur N1 Rafmagn að landfræðilegur markaður fyrir smásölu raforku afmarkist við dreifiveitusvæði. Færð eru rök fyrir þessu m.a. vegna tregðu raforkukaupenda við að skipta um söluaðila og markaðsstyrk Orkusölnunnar á dreifiveitusvæði Rarik.
28. Í umsögn Atlantsorku er þess krafist að samrunanum verði synjað eða sett verði ströng skilyrði ef samruninn verði heimilaður. Að öðrum kosti telji félagið aukna hættu á að Rarik mismuni keppinautum Orkusölnunnar varðandi dreifingu raforku. Þar segir jafnframt að við samrunann hverfi lítill keppinautur af markaði og viðskiptin hans fari til eins af stærstu orkufyrirtækjunum sem grafi undan samkeppni, veiki samningstöðu neytenda, auki hlut ríkisins og samþjöppun á samkeppnismarkaði.
29. HS Orka gerir ekki sérstakar athugasemdir við samrunann hvað samkeppnissjónarmið varðar. Í umsögn HS Orku er þó vakin athygli á því að þegar litið sé til þeirra þátta raforkumarkaðarins þar sem samkeppni eigi að ríkja, séu félög í eigu íslenska ríkisins með mesta áhrifavaldið. Í umsögn HS Orku er jafnframt bent á það að með kaupum Orkusölnunnar á hluta af starfsemi Fallorku styrkist staða félagsins sem geti verið óeðlilegt þar sem um sé að ræða ríkisfyrirtæki.
30. Að mati Orku náttúrunnar sé ekki ástæða til að gera sérstakar athugasemdir við samrunann hvað samkeppnissjónarmið varðar þó félagið telji ýmislegt hafa megið betur fara við framkvæmd sölnunnar. Þær athugasemdir tengjast þó einkum stjórnsýslu- og sveitarstjórnarrétti.

Mat Samkeppniseftirlitsins

31. Í því skyni að meta markaðshlutdeild orkufyrirtækjanna á smásölumarkaði með raforku aflaði Samkeppniseftirlitið nýlega upplýsinga um raforkusölu og selt magn af raforku frá samrunaaðilum, helstu keppinautum og Netorku. Samkvæmt útreikningum byggðum á framangreindri gagnabeiðni var Orkusalan með mestu markaðshlutdeildina á hluteigandi markaði eða (25-30%) fyrir árið 2024 og 2025 (m.v. fyrstu sex mánuði) á landinu öllu. Samkvæmt sömu gögnum var markaðshlutdeild Fallorku (0-5%) á landsvísi. Hvað varðar markaðshlutdeild þeirra tveggja orkufyrirtækja sem næst koma Orkusölninni að stærð var hlutdeild HS Orku um (20-25%). Markaðshlutdeild Orku náttúrunnar var aðeins lægri en þó (20-25%). Bendir framangreint til þess að áhrif samrunans séu ekki mikil þegar litið er til landsins alls.⁵
32. Sé litið til samkeppnisaðstæðna á dreifiveitusvæði Norðurorku, móðurfyrirtækis Fallorku, þá hefur fyrirtækið tapað talsverðri hlutdeild á umræddu dreifiveitusvæði á undan liðnum árum. Einnig hefur orðið talsverð tilfærsla fyrrum viðskiptavina Fallorku til annarra raforkusölufyrirtækja á dreifiveitusvæði Norðurorku.⁶ Þá sýnir þróun liðinna ára almennt

⁵ Miðað við selt magn (GWh).

⁶ Á dreifisvæði Norðurorku jókst hlutdeild Orkusölnunnar þar úr (0-5%) árið 2022 í (10-15%) miðað við fyrri hluta árs 2025. Á sama tíma hefur hlutdeild Fallorku á svæðinu lækkað úr (65-70%) í (40-45%), hlutdeild Straumlindar aukist úr (0-5%) í (5-10%), hlutur N1 Rafmagns úr (5-10%) í (15-20%) og HS Orku úr (5-10%) í (10-15%).



talsverða tilfærslu á viðskiptum á milli svæða, þ.e. smásölufyrirtæki sem eru tengd dreifiveitum hafa verið að tapa hlutdeild á dreifisvæði tengdrar dreifiveitu til annarra söluaðila. Þetta felur í sér sterkar vísbendingar um að önnur smásölufyrirtæki muni veita samrunaaðilum allnokkurt samkeppnislegt aðhald og að afmörkun landfræðilegs markaðar geti náð út fyrir dreifiveitusvæði. Sem fyrr segir telur Samkeppniseftirlitið þó ekki þörf á að taka endanlega afstöðu til skilgreiningar landfræðilegs markaðar í þessu máli. Þá ber að horfa til þess að samruninn felur í sér að smásölustarfsemi Fallorku flyst yfir til Orkusölnunnar sem er ótengd Norðurorku. Þar með er slitið á tengsl á milli stærsta hluta smásölustarfsemi og dreifingar raforku á viðkomandi dreifiveitusvæði.

33. Hvað varðar áhrif á markað með rekstur hleðslustöðva í almannarýmum er það mat Samkeppniseftirlitsins að áhrif samrunans séu ekki slík að þau krefjist íhlutunar. Þar eru áhrif samrunans takmörkuð sökum lítillar markaðshlutdeildar samrunaaðila, mikillar fjölgunar hleðslustöðva og örrar þróunar á þeim markaði sem að öðru leyti krefst ekki frekari rannsóknar að mati eftirlitsins.
34. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru áhrif samrunans á markað fyrir framleiðslu og sölu á raforku í smásölu og reksturs hleðslustöðva í almannarýmum, hvort sem er á landinu öllu eða á dreifiveitusvæði Norðurorku, ekki slík að þau krefjist íhlutunar. Hvað varðar []⁷ ára raforkusölusamning Fallorku og Orkusölnunnar skal tekið fram að samkvæmt leiðbeiningum framkvæmdarstjórnar ESB um viðbótartakmarkanir eru samningsskyldur í tengslum við samruna eins og kaup- eða söluskylda réttlætanlegar sem viðbótartakmarkanir í samrunaákvörðun í allt að fimm ár. Ljóst er að lengd hins fyrirhugaða leigusamnings fellur ekki innan þessara marka. Það leiðir einnig af leiðbeiningunum og ESB/EES-rétti að öðru leyti að ekki er áskilið að samkeppnisyrðirvöld taki afstöðu til lögmætis viðbótartakmarkana af þessu tagi í samrunamáli, þótt þær geti af hálfu samrunaaðila talist mikilvæg forsenda viðskiptanna, sér í lagi þegar viðskiptin sjálf krefjast ekki íhlutunar eða frekari rannsóknar. Vegna þessa hefur Samkeppniseftirlitið ekki tekið afstöðu til umrædds samnings og bera aðilar ábyrgð á lögmæti hans og að ákvæðin samræmist bannákvæðum samkeppnislaga.
35. Með vísan til fyrirliggjandi gagna og framangreindrar umfjöllunar telur Samkeppniseftirlitið ekki forsendur til íhlutunar á grundvelli þess að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist við samruna Orkusölnunnar og smásöluhluta Fallorku, eða að samruninn leiði til þess að samkeppni raskist að öðru leyti með umtalsverðum hætti, sbr. 17. gr. c samkeppnislaga, þannig að viðskiptin séu ósamþýðanleg samkeppnislögum. Á grundvelli þess telur Samkeppniseftirlitið ekki ástæðu til að aðhafast í tengslum við samrunann né rannsaka hann frekar. Lýkur því meðferð málsins á fyrsta fasa.

⁷ Trúnaðarupplýsingar



Ákvörðunarorð:

„Kaup Orkusölunnar ehf. á eignum tengdum smásölustarfsemi Fallorku ehf. felur í sér samruna í skilningi samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið telur ekki forsendur til þess að hafast frekar vegna samrunans.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson