

ÁFRÝJUNARNEFND SAMKEPPNISMÁLA

Úrskurður í máli nr. 6/2025

Fura ehf.

gegn

Samkeppniseftirlitinu

I

Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

1. Með kæru 18. september 2025 hefur Fura ehf. (hér eftir nefnd áfrýjandi) kært til áfrýjunarnefndar samkeppnismála ákvörðun Samkeppniseftirlitsins 22. ágúst 2025 um að aðhafast ekki frekar á grundvelli kvörtunar áfrýjanda vegna ætlaðra brota HS Veitna hf. og Landsnets hf. á 11. gr. samkeppnislaga.
2. Áfrýjandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og að Samkeppniseftirlitinu verði gert að taka málið til rannsóknar og ákvörðunar að nýju.
3. Samkeppniseftirlitið krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

II

Málsmeðferð hjá Samkeppniseftirlitinu

4. Hinn 23. júní 2025 barst Samkeppniseftirlitinu kvörtun áfrýjanda vegna ætlaðrar misnotkunar á markaðsráðandi stöðu HS Veitna hf. og Landsnets hf. (hér eftir nefnd félögin) í tengslum við uppsögn á samningum frá árinu 2019 um raforkuafhendingu til áfrýjanda. Með kvörtuninni var þess krafist að Samkeppniseftirlitið rannsakaði hvort háttsemi félaganna bryti í bága við 11. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005; að beitt yrði viðeigandi úrræðum samkvæmt 16. gr. laganna til að stöðva hina meintu ólögæmtu

háttsemi; lagt yrði bann við því að félögin segi upp tengisamningum og að áfrýjanda yrði tryggður áframhaldandi aðgangur að raforkukerfi félaganna. Einnig var þess krafist að Samkeppniseftirlitið tæki bráðabirgðaákvörðun sem stöðvaði yfirvofandi rof félaganna á sölu á raforku til áfrýjanda á meðan málið væri til rannsóknar og að Samkeppniseftirlitið legði stjórnvaldssektir á félögin vegna misnotkunar á markaðsráðandi stöðu þeirra. Frekari rökstuðningur áfrýjanda fyrir kröfu um bráðabirgðaákvörðun barst með tölvubréfi 30. júní 2025.

5. Vegna kröfu um bráðabirgðaákvörðun óskaði Samkeppniseftirlitið eftir sjónarmiðum félaganna um hana með bréfum 3. júlí 2025. Í bréfunum vísaði Samkeppniseftirlitið sérstaklega til þeirra upplýsinga frá áfrýjanda að samkomulag hafi náðst á milli aðila um að fresta tímabundið rofi á raforkutengingu áfrýjanda. Með tölvubréfi 4. júlí 2025 upplýstu HS Veitur að áfrýjandi hygðist sækja um tengingu við dreifikerfi félagsins en að sú umsókn væri óháð kvörtun hans til Samkeppniseftirlitsins. Með tölvubréfi 8. júlí 2025 beindi Samkeppniseftirlitið tilmælum til félaganna um að rjúfa ekki raforkutengingu áfrýjanda á meðan tekin væri afstaða til mögulegrar bráðabirgðaákvörðunar. Með tölvubréfum 11. júlí 2025 féllust félögin á að fresta rofi á afhendingu raforku til áfrýjanda til 20. ágúst 2025.
6. Með bréfum 10. júlí 2025 bárust sjónarmið félaganna vegna kvörtunar áfrýjanda. Samkeppniseftirlitið veitti áfrýjanda færi á að koma að athugasemdum vegna sjónarmiða félaganna með bréfi 14. júlí 2025. Bárust athugasemdir áfrýjanda með bréfi 18. júlí 2025.
7. Samkeppniseftirlitið tók ákvörðun 22. ágúst 2025 um að það væri hvorki ástæða til að taka bráðabirgðaákvörðun né hefja formlega rannsókn á málinu. Samhliða beindi Samkeppniseftirlitið þeim tilmælum til félaganna að þau veittu áfrýjanda hæfilegt svigrúm til þess að aðlagða búnað sinn að nýjum tengingum og gerðu það sem í þeirra valdi stæði til þess að tryggja að ekki yrði rof á afhendingu rafmagns til áfrýjanda sem gæti leitt til röskunar á samkeppni á þeim markaði sem áfrýjandi starfar á. Jafnframt að félögin veittu áfrýjanda greinargóðar leiðbeiningar og upplýsingar um tímaáætlanir, kostnað og önnur mikilvæg atriði vegna breytinga á tengingu áfrýjanda við raforkukerfið.
8. Með tölvubréfi 29. september 2025 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir upplýsingum um verð HS Veitna til áfrýjanda og samanburði við verð samkvæmt hefðbundum samningi við dreifiveitur. Svar barst frá HS Veitum 30. september 2025. Með tölvubréfi 29. september 2025 óskaði Samkeppniseftirlitið eftir sjónarmiðum og upplýsingum frá Landsneti vegna

tilvísunar áfrýjanda til sambærilegra tenginga við flutnings- og dreifikerfið á Norðurlandi. Svar barst frá Landsneti þann 8. október 2025.

III

Málsmeðferð fyrir áfrýjunarnefndinni

9. Greinargerð Samkeppniseftirlitsins sem svar við kæru áfrýjanda barst 1. október 2025. Áfrýjandi kom jafnframt frekari upplýsingum á framfæri með tölvubréfi sama dag. Athugasemdir áfrýjanda við greinargerð Samkeppniseftirlitsins bárust 9. október 2025. Viðbótarathugasemdir Samkeppniseftirlitsins bárust 17. október 2025. Með bréfi 22. október 2025 óskaði áfrýjunarnefndin eftir viðbótarupplýsingum frá aðilum um tiltekin atriði. Svör bárust frá aðilum 24. október 2025. Var þar meðal annars upplýst af hálfu áfrýjanda að lokað hafi verið fyrir raforkuafhendingu til áfrýjanda á tímabilinu 1. til 17. október 2025.

IV

Röksemdir málsaðila

Helstu málsástæður áfrýjanda

10. Áfrýjandi byggir á því að félögin, Landsnet og HS Veitur, hafi misnotað yfirburðastöðu sína með því að segja upp samningum um raforkuafhendingu til áfrýjanda sem gerðir voru árið 2019. Landsnet hafi að lögum tengiskyldu gagnvart HS Veitum og dreifiveitan hafi tengiskyldu gagnvart áfrýjanda. Tilgangur félaganna sé að mati áfrýjanda sá að reyna að knýja áfrýjanda til þess að falla frá skilmálum um tilhögun raforkutengingar en þess í stað tengjast dreifikerfi HS Veitna í Hafnarfirði eins og áfrýjandi væri hver annar nýr notandi. Ný tenging við dreifikerfið hefði í för með sér að jarðstrengir áfrýjanda, sem séu í fullri notkun og þjóni raforkuflutningi til hans, myndu ekki nýtast lengur og yrðu verðlausir. Af þessu myndi leiða ófyrirsjáanlegur kostnaður upp á hundruð milljóna króna fyrir áfrýjanda sem hann gæti ekki staðið undir.
11. Áfrýjandi bendir á að HS Veitur hafi neitað að upplýsa um hvað felist í nýrri tengingu, bæði tæknilega og kostnaðarlega. Í gildi sé óuppsegjanlegur samningur milli hans og HS Veitna sem dreifiveitan verði að virða enda hafi áfrýjandi alltaf staðið í skilum með sínar raforkugreiðslur. Vilji HS Veitur tengja áfrýjanda með öðrum hætti en samningurinn frá 2019 kveði á um þá sé það skylda dreifiveitunnar að upplýsa um á hvaða forsendum það verði gert og gera það á sinn eigin kostnað nema málefnalegar ástæður heimili slíkt.

12. Í fyrrgreindri afstöðu felist sölusynjun enda sé engin leið fyrir áfrýjanda að geta sér til um hvernig dreifiveitan hyggist haga nýrri tengingu. Félögin beiti hótun um að lokað verði fyrir raforkuafhendingu til áfrýjanda nema hann viðurkenni lögmæti uppsagnanna. Líkt og Samkeppniseftirlitið bendi á sé það dómstóla að skera úr um hvort uppsagnirnar standist lög. Verði raforkuafhending til áfrýjanda rofin hafi það augljóslega veruleg samkeppnisleg áhrif á þann markað sem áfrýjandi starfar á. Blasi þá gjaldþrot við áfrýjanda enda sé ekki öðrum seljendum að rafmagni til að dreifa á starfssvæði hans. Áfrýjandi leggur áherslu á sérstöðu málsins, sem sé sú að félögin séu bæði markaðsráðandi í skjóli lögbundins einkaréttar og hafi lögbundna tengiskyldu gagnvart notendum.
13. Ekkert liggi fyrir um að félögin verði fyrir tjóni eða rekstrarlegum vandkvæðum sem réttlæti að tengisamningarnir frá 2019 verði felldir úr gildi. Áfrýjandi greiði milli 50-60 milljónir króna í rafmagnsgjöld á ári til félaganna. Það séu því engar hlutrænar ástæður sem réttlæti uppsagnirnar, en slíkt sé forsenda þess að félög með markaðsráðandi stöðu geti gripið til aðgerða sem feli í sér rof á raforkuafhendingu.
14. Með tilmælum sínum til félaganna hafi Samkeppniseftirlitið talið rétt að beita íhlutun gagnvart þeim en gripið til vægasta úrræðisins í ljósi forgangsroðunar. Rökstuðningur Samkeppniseftirlitsins uppfylli hvorki kröfur 22. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 né rannsóknarskyldu 10. gr. sömu laga. Samkeppniseftirlitið hafi ekki aflað nægilegra gagna og upplýsinga áður en tekin var ákvörðun um efnisatriði kvörtunar áfrýjanda, um það hvort háttsemi félaganna fæli í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu sem gæti leitt til markaðsskerðingar vegna brotthvarfs áfrýjanda af fákeppnismarkaði. Einungis hafi verið leitað sjónarmiða fyrirtækjanna en ekki gerð sjálfstæð athugun á málinu.
15. Áfrýjandi byggir á því að sú háttsemi félaganna að rjúfa rafmagnstengingu við hann raski með ólögmætum hætti þeim samkeppnismarkaði sem áfrýjandi starfar á með alvarlegum afleiðingum fyrir neytendur. Áfrýjandi reki umfangsmikla móttöku- og úrvinnslustarfsemi fyrir brotajárn og aðra málma, timbur- og rafgeymaúrgang, og sjái bæði um söfnun, flokkun og útflutning téðra endurvinnsluefna en einungis eitt annað félag með sambærilegan búnað starfi á íslenska brotajárnsmarkaðnum. Samkeppniseftirlitið hafi áður skilgreint þann markað í ákvörðun sinni nr. 36/2001, þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að aðeins þessi fyrirtæki hefðu nægan tækjakost til þess að taka við öllu brotajárninu á höfuðborgarsvæðinu. Sú staða sé óbreytt aldarfjórðungi síðar. Verulegar aðgangshindranir séu á

umræddum markaði, ekki síst dýr tækjabúnaður, mikil raforkuþörf, strangar leyfiskröfur og stórar lóðir.

16. Þá er á því byggt af hálfu áfrýjanda að niðurstaða Samkeppniseftirlitsins beri með sér að stofnunin hafi ekki rækt lögboðna rannsóknarskyldu sína sem leiði til rangra ályktana. Hafa beri í huga að áfrýjandi sé í algerri sérstöðu sem kaupandi raforku, þar sem hann eigi og reki á sinn kostnað jarðstrengi frá starfsstöð hans að tengivirkinu Hamranesi og reki að auki löglega spennustöð á sinni lóð, sem lúti opinberu eftirliti. Félögin hafi engu kostað til við gerð jarðstrengja frá lóðarmörkum áfrýjanda að tengivirkinu í Hamranesi. Þá annist áfrýjandi viðhald á 22kV streng frá Hamranesi að starfsstöð áfrýjanda. Áfrýjandi greiði gjöld samkvæmt gjaldskrá og staðhæfing um að hann njóti betri kjara en keppinautar hans á markaði sé alröng og helgist af skorti á rannsókn á málinu. Ef riftun félaganna á afhendingu náí fram að ganga fari verðmæti áfrýjanda sem felist í jarðstrengjum áfrýjanda frá starfsstöð hans að Hamranesi forgörðum og staða áfrýjanda verði mun lakari en annarra aðila á brotajárnsmarkaði.
17. Með uppsögn á gildum tengisamningum misbeiti félögin markaðsráðandi stöðu sinni með því að þvinga áfrýjanda út úr samningum um raforkuafhendingu og til að sækja um nýja tengingu sem annars vegar geri raforkumóttökubúnað áfrýjanda ónothæfan og verðlausan, og hins vegar feli í sér ófyrirsjáanlegan kostnað fyrir áfrýjanda. Áfrýjandi hafi aldrei fengið svör við því hvernig HS Veitur hyggist tengja hann á annan máta en í samningunum frá 2019, og hvað felist í því tæknilega eða kostnaðarlega.
18. Áfrýjandi telur að uppsögn Landsnets sé ómálefnaleg og styðjist ekki við hlutrænar réttlætningarástæður sem eigi sér stoð í raforkulögum. Samkvæmt 9. gr. í leigusamningi aðila hafi félögunum borið að tilkynna um atvik, tæknileg eða fjárhagsleg, sem máli skipti við framkvæmd hans. Ekkert liggi fyrir um að Landsnet hafi beint slíkum tilkynningum til HS Veitna en ótvírætt sé að áfrýjandi hafi aldrei fengið neinar slíkar tilkynningar. Af framangreindu leiði að til þess að Samkeppniseftirlitið geti komist að niðurstöðu um hvort uppsagnirnar á raforkuafhendingu feli í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu þurfi stofnunin að afla allra gagna sem uppsögn Landsnets sé reist á en engin slík rannsókn hafi farið fram.
19. Hvað varði tengisamning áfrýjanda við HS Veitur, þá sé engin uppsagnarheimild í honum fyrir HS Veitur. Hvorki í raforkulögum né reglugerðum samkvæmt þeim lögum sé mælt

fyrir um heimild tengiskylds aðila til að segja tengisamningnum upp nema vegna vanskila notanda meðan vanskilin vara. Aðeins sé heimilt að synja nýjum notendum um tengingu af tæknilegum ástæðum en þá með þeirri upplýsingakvöð tengiskylds aðila að hann upplýsi hvenær og hvað þurfi til að umsækjandi fái tengingu samþykkt. HS Veitur hafi rift samningnum við áfrýjanda á þeim grunni að Landsnet hefði sagt upp leigusamningnum. Engin rannsókn hafi verið gerð af hálfu Samkeppniseftirlitsins á því hvort riftun HS Veitna hafi helgast af málefnalegri nauðsyn.

20. Með hinni kærðu ákvörðun hafi Samkeppniseftirlitið vikið sér undan því að kanna sjálfstætt mikilsverð atriði um það hvort félögin hafi mögulega misnotað markaðsráðandi stöðu sína gagnvart áfrýjanda og út frá því hvort og hvernig slík möguleg misnotkun hefði áhrif á samkeppni á þeim markaði þar sem áfrýjandi sé annar tveggja stórra samkeppnisaðila. Þá hafi engin rannsókn farið fram á því af hálfu Samkeppniseftirlitsins hvaða áhrif mögulegt gjaldþrot áfrýjanda vegna yfirvofandi rofs á raforkuafhendingu til hans hefði á samkeppni á þeim markaði sem hann starfar á.
21. Áfrýjandi byggir á því að samkvæmt 10. gr. stjórnarsýslulaga hafi Samkeppniseftirlitinu borið að rannsaka kvörtunina efnislega og afla fullnægjandi upplýsinga um grundvöll hennar og afleiðingar fyrir samkeppni svo að Samkeppniseftirlitinu væri unnt að leggja mat á hvort líkur væru á samkeppnisbroti. Máli sínu til stuðnings bendir áfrýjandi á úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málum nr. 6/2013 og 5/2014.
22. Samkeppniseftirlitið telji ekki ástæðu til íhlutunar þar sem raforkulög heimili uppsögn að mati Orkustofnunar og úrskurðarnefndar raforkumála. Þessi afstaða Samkeppniseftirlitsins sé ómálefnaleg enda gildi samkeppnislög um samkeppnislega háttsemi flutningsfyrirtækja og dreifiveitna sem starfa á grundvelli raforkulaga. Jafnvel þó að lögmætt væri af hálfu Landsnets að segja upp samningnum við HS Veitur og að riftun HS Veitna á tengisamningi við áfrýjanda stæðist raforkulög, girði slíkt ekki fyrir að í uppsögnum og stöðvun á raforkuafhendingu til áfrýjanda kunni að felast misbeiting markaðsráðandi félags á þeirri stöðu í krafti einkaleyfis þess til raforkudreifingar.
23. Áfrýjandi telur algerlega ósannað að hlutrænar réttlætingarástæður hafi verið fyrir hendi af hálfu Landsnets, sem hafi sett uppsagnarferlið af stað, og að rof rafmagns til áfrýjanda og stöðvun á starfsemi hans muni ekki skerða samkeppni á annars fámennum markaði. Áfrýjandi bendir á að fjölmörg dæmi séu um langtímasamninga þar sem Landsnet hafi leigt

búnað til dreifiveitna eða gert sérstakar ráðstafanir til að tryggja afhendingu dreifiveitna á rafmagni til almennra notenda. Ef Samkeppniseftirlitið myndi rækja rannsóknarskyldu sína kæmi í ljós hvort háttsemi Landsnets gagnvart HS Veitum og þar með áfrýjanda væri með öðrum hætti en öðrum dreifiveitum í sambærilegri stöðu.

24. Félögin hafi byggt málatilbúnað sinn á því að núverandi tengifyrirkomulag áfrýjanda sé ólögmætt eða hafi aðeins átt að vera til bráðabirgða. Þessi málatilbúnaður standist ekki skoðun þar sem núverandi samningur áfrýjanda sé við HS Veitur en ekki Landsnet. Leigusamningur félaganna sé fyllilega í samræmi við tengisamning félaganna og raforkulög. Þá hafi lögmæti raforkusamninganna frá 2019 verið viðurkennt af orku-markaðsyfirvöldum og Landsneti.
25. Áfrýjandi telur að hin kærða ákvörðun sé ekki reist á málefnalegum sjónarmiðum. Um sé að ræða samninga um raforkuafhendingu frá árinu 2019 sem hafi verið framkvæmdir snurðulaust og hafi áfrýjandi ávallt staðið í skilum með sínar greiðslur. Það valdi engu óhagræði fyrir félögin þó að Samkeppniseftirlitið taki sér hæfilegan tíma til þess að skoða málið. Áfrýjandi bendir jafnframt á að Samkeppniseftirlitið hafi, þrátt fyrir að unnt sé að leita til dómstóla, skyldu til að beita heimildum sínum þegar markaðsráðandi fyrirtæki reyni að útiloka keppinauta. Áfrýjandi muni vísa ágreiningi um lögmæti uppsagna samninganna til dómstóla en það breyti engu um skyldu Samkeppniseftirlitsins til þess að rækja skyldu sína til þess að rannsaka með fullnægjandi hætti hvort félögin hafi með háttsemi sinni mögulega brotið gegn ákvæðum samkeppnislaga. Þá bendir áfrýjandi á að verði um rof á raforku að ræða, þá verði tjón á hagsmunum áfrýjanda óafturkræft. Hugsanlegar bótakröfur sem kynnu að verða viðurkenndar í dómsmáli síðar breyti engu í þessu sambandi.

Helstu málsástæður Samkeppniseftirlitsins

26. Samkeppniseftirlitið fellst ekki á sjónarmið áfrýjanda um að hin kærða ákvörðun hafi ekki byggst á málefnalegum forsendum eða að hún hafi brotið gegn 22. gr. stjórnsýslulaga og rannsóknarreglu 10. gr. sömu laga.
27. Hvað varðar forgangsörðunarheimild Samkeppniseftirlitsins sé almenna reglan sú að á stjórnsýslunni hvíli skylda til að afgreiða mál í samræmi við lög eins og staðfest sé í álitum umboðsmanns Alþingis í málum nr. 6433/2011 og 1859/1996. Löggjafinn hafi hins vegar talið að sérstök sjónarmið eigi við á sviði samkeppnisréttar. Með 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga sé Samkeppniseftirlitinu veitt heimild til að taka ákvörðun um hvort erindi sem berist

stofnuninni gefi nægar ástæður til rannsóknar. Samkeppniseftirlitið sé eftirlitsstjórnvald sem sé ætlað að stuðla að virkri samkeppni í viðskiptum og beita þeim úrræðum sem samkeppnislög heimili í því skyni, sbr. 1. gr. og 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Það sé ekki hlutverk Samkeppniseftirlitsins að verja réttindi kvartenda í samkeppnismálum eða úrskurða í deilumálum milli aðila og sé það sjónarmið staðfest í 3. mgr. 8. gr. laganna sem sækir fyrirmynd sína meðal annars til EES/ESB-réttar. Ákvæðið sé að hluta efnislega samhljóða eldri samkeppnislögum nr. 107/2000 og í frumvarpi sem varð að þeim lögum sé þetta sjónarmið staðfest.

28. Í frumvarpi sem varð að núgildandi samkeppnislögum komi fram að Samkeppniseftirlitið hafi heimild til að ákveða hvaða mál séu rannsökuð og í hvaða röð. Þá hafi 1. málsl. 3. mgr. 8. gr. laganna að geyma nýmæli þar sem kveðið sé á um að Samkeppniseftirlitið skuli taka ákvörðun um hvort erindi sem berst stofnuninni gefi nægar ástæður til rannsóknar. Í ljósi þess fjölda erinda sem berist Samkeppniseftirlitinu á ári hverju hafi verið talið eðlilegt að stofnunin hafi skýra heimild í lögum til að ákveða hvort ástæða sé til að rannsaka mál í kjölfar erindis eða ábendingar.
29. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála hafi í ýmsum úrskurðum sínum á undanförunum árum skýrt inntak þeirrar heimildar sem felist í 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Meðal annars hafi áfrýjunarnefndin bent á að Samkeppniseftirlitið beri ábyrgð á því að fjármunum sé varið til brýnustu verkefna hverju sinni og hafi því ákveðið svigrúm til þess að meta hvort erindi séu tekin til rannsóknar. Hafi áfrýjunarnefndin í því samhengi ítrekað bent á að ekki sé sjálfgefið að sá sem telji að samkeppnislög hafi verið brotin eigi lögvarinn rétt á því að rannsókn sé hafin. Sé rannsókn hafin eigi viðkomandi heldur ekki rétt á því að málinu sé lokið með ákvörðun þar sem afstaða sé tekin til þess hvort brot hafi verið framið eða ekki. Beiting Samkeppniseftirlitsins á heimildum 3. mgr. 8. gr. laganna verði hins vegar að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum og forsvaranlegri málsmeðferð.
30. Forgangsröðun verkefna ráðist að miklu leyti af þeim skyldum sem hvíli á Samkeppniseftirlitinu samkvæmt lögum. Varanleg breyting hafi orðið á umfangi samrunamála sem lúti lögbundnum tímafrestum. Samkeppniseftirlitinu sé þröngur stakkur sniðinn með fjárheimildum og hafi það þurft að beita markvissri forgangsröðun til að sinna sínu lögbundna hlutverki. Mikilvægt sé að hafa þetta í huga þegar horft sé til þeirra krafna sem rannsóknarregla 10. gr. stjórnsýslulaga geri til athugunar stjórnsýslumála sem lokið sé vegna forgangsröðunar. Þannig hafi Samkeppniseftirlitið sjálft forræði á athugun máls og

gagnaöflun og beri stofnuninni að taka ákvörðun um hvort erindi sem berst henni gefi nægt tilefni til rannsóknar.

31. Samkeppniseftirlitið hafi lagt mat á tilefni til töku bráðabirgðaákvörðunar og frekari rannsóknar vegna erindis áfrýjanda. Við athugun málsins hafi Samkeppniseftirlitið aflað ýmissa gagna frá aðilum málsins. Lagt hafi verið mat á þær upplýsingar sem aflað var og komist að þeirri niðurstöðu að ólíklegt væri að forsendur væru til íhlutunar í málinu á grundvelli samkeppnislaga og að rétt væri að ljúka málinu með vísan til forgangs-
röðunarheimildar 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga og 9. gr. reglna nr. 880/2005 um máls-
meðferð Samkeppniseftirlitsins.
32. Hin kærða ákvörðun hafi að meginstefnu til byggst á fjórum atriðum. Í fyrsta lagi hafi það verið mat Samkeppniseftirlitsins að takmarkaðar líkur væru á því að háttsemi félaganna gæti talist fela í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu í skilningi 11. gr. samkeppnislaga. Í öðru lagi liggi fyrir að áfrýjandi hafi notið tengingar við raforkukerfi landsins sem keppinautar hans hafi ekki átt kost á. Í þriðja lagi liggi fyrir að áfrýjandi hafi möguleika á því að leita réttar síns fyrir dómstólum. Í fjórða lagi hafi áfrýjandi kost á því að sækja um og leita samninga við HS Veitur um hefðbundna tengingu við dreifikerfi fyrirtækisins.
33. Áfrýjandi starfi á fákeppnismarkaði og ljóst sé að rof á raforkutengingu myndi hafa verulega slæm áhrif á rekstur hans. Hafi Samkeppniseftirlitið því talið tilefni til þess að beina óbindandi tilmælum til félaganna um að leita lausna. Í þessu samhengi hafi jafnframt verið litið til þess að félögin njóti einstaklega sterkrar stöðu á þeim mörkuðum sem þau starfi á. Tilmælin hafi verið sett fram á grundvelli ákvæða samkeppnislaga, sbr. 3. mgr. 14. gr. reglna nr. 880/2005. Ekki sé unnt að leggja þann skilning í tilmælin að í þeim felist mat á lögmæti háttseminnar.
34. Samkeppniseftirlitið hafi jafnframt litið til aðgerða og/eða aðgerðaleysis áfrýjanda að þessu leyti en fram komi í kæru að áfrýjandi hafi ekki sótt um tengingu við dreifikerfi HS Veitna og ekki fengið skýrar upplýsingar um kostnað við tenginguna. Samkvæmt gögnum sem áfrýjandi afhenti áfrýjunarnefnd samkeppnismála 1. október 2025 sé nú ljóst að áfrýjandi hafi ákveðið að leggja fram umsókn um aðra tengingu við HS Veitur, með fyrirvara um endanlega niðurstöðu dómsmáls sem höfðað hafi verið á hendur Umhverfis- og orkustofnun og félögunum þar sem þess sé krafist að felldur verði úr gildi úrskurður úrskurðarnefndar

raforkumála 28. mars 2025, sem og uppsagnir félaganna á gildandi samningum um raforkuafhendingu til áfrýjanda.

35. Við úrlausn kærumáls þessa telur Samkeppniseftirlitið að líta beri til þess að félögin starfi eftir sérlögum og eftirliti. Ný raforkulög nr. 65/2003, sem tóku gildi 7. apríl 2003 og komu til framkvæmda 1. júlí sama ár, hafi haft í för með sér að áfrýjandi uppfyllti ekki lengur skilyrði til að vera viðskiptavinur Landsnets, enda sé áfrýjandi ekki stórnotandi í skilningi laganna. Hinn 24. febrúar 2010 hafi Orkustofnun því tekið ákvörðun um að Landsneti bæri að láta af milliliðalausri raforkuafhendingu til áfrýjanda að viðlögðum dagsektum. Í dómi Hæstaréttar 30. nóvember 2017 í máli nr. 655/2016 hafi verið komist að þeirri niðurstöðu að fyrrgreind ákvörðun Orkustofnunar væri í samræmi við raforkulög.
36. Hinn 18. september 2019 hafi verið undirritað samkomulag um breytta tengingu stáltætara áfrýjanda við dreifikerfið. Samhliða hafi félögin gert með sér samning um kostnaðarskiptingu vegna aftengingar áfrýjanda frá flutningskerfinu og færslu yfir á dreifiveitu og samning um leigu á búnaði vegna raforkuafhendingar. Hinn 31. ágúst 2023 hafi Landsnet sagt upp samningnum við HS Veitur, en samningurinn hafi verið uppsegjanlegur með 18 mánaða fyrirvara. Áfrýjandi hafi borið uppsögn samningsins undir bæði Raforkueftirlitið, sbr. ákvörðun nr. 3/2024 frá 13. ágúst 2024, og úrskurðarnefnd raforkumála, sbr. úrskurð nr. 6/2024 frá 28. mars 2025. Hafi það verið niðurstaða málsins á stjórnarsýslustigi að uppsögn samningsins hafi verið heimil.
37. Samkvæmt framangreindu liggi fyrir niðurstaða Hæstaréttar um að áfrýjandi geti ekki talist vera stórnotandi í skilningi raforkulaga. Þá liggi fyrir niðurstaða æðra stjórnvalds á sviði raforkulaga um að uppsögn á samningum sem lúti að núverandi fyrirkomulagi á afhendingu raforku til áfrýjanda sé í samræmi við ákvæði laganna. Hafi ekkert komið fram í málinu sem bendi til þess að uppsögn samninganna hafi verið byggð á ómálefnalegum sjónarmiðum. Hafi áfrýjandi verið upplýstur um að umrædd ráðstöfun væri til bráðabirgða.
38. Vegna málsástæðu áfrýjanda um að Samkeppniseftirlitið hafi ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni hvað varðar þá fullyrðingu að áfrýjandi hafi notið annarra og betri kjara en keppinautar hans, vísar Samkeppniseftirlitið til þess að stórnotendur njóti almennt betri kjara en minni notendur fyrir flutning á raforku. Komi þetta fram í sjónarmiðum félaganna sem búi yfir upplýsingum um markaðinn og kjör aðila og sé einnig staðfest í sjónarmiðum Orkustofnunar fyrir dómi, sbr. framangreindan dóm Hæstaréttar í máli nr. 655/2016. Í ljósi

fullyrðinga áfrýjanda um að hann nyti ekki betri kjara hafi Samkeppniseftirlitið óskað eftir upplýsingum frá HS Veitum um kostnað áfrýjanda samkvæmt núverandi fyrirkomulagi dreifingar eða flutnings raforku og samanburð þess við kostnað samkvæmt hefðbundnum dreifingarsamningi. Í ljós hafi komið að kostnaður áfrýjanda sé mun lægri og ekki í samræmi við það sem keppinautur hans standi til boða. Þá tefli áfrýjandi fram mögulegum hlutlægum réttlætunarástæðum fyrir uppsögn samninga félaganna við áfrýjanda, þar á meðal möguleg vandkvæði vegna tengingar við kerfi Landsnets í Hamranesi. Það sé ekki á verkswiði Samkeppniseftirlitsins að leggja mat á þau atriði að öðru leyti en því að kanna lögmæti þessara ráðstafana með almennum hætti.

39. Samkeppniseftirlitið hafi frá upphafi málsins haft til skoðunar möguleg áhrif af rofi á tengingu áfrýjanda við raforkukerfið á rekstur hans og þar með samkeppni á þeim markaði þar sem hann starfar. Þannig hafi Samkeppniseftirlitið tekið til sérstakrar skoðunar möguleikann á því að taka ákvörðun til bráðabirgða í málinu og beint þeim tilmælum til félaganna að grípa ekki til aðgerða á meðan sú athugun færi fram. Í hinni kærðu ákvörðun hafi Samkeppniseftirlitið gengið lengra og beint sérstökum tilmælum til félaganna til þess að reyna að tryggja eins vel og kostur væri möguleika áfrýjanda til að semja um hefðbundna tengingu við dreifikerfið. Verði því ekki fallist á fullyrðingar áfrýjanda um að Samkeppniseftirlitið hafi látið hjá líða að rannsaka möguleg áhrif rofs á tengingu hans við raforkukerfið.

V

Niðurstaða

40. Krafa áfrýjanda í máli þessu beinist að þeirri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins að aðhafast ekki frekar á grundvelli kvörtunar hans 23. júní 2025 sem lýtur að ætluðu broti Landsnets hf. og HS Veitna hf. gegn 11. gr. samkeppnislaga vegna uppsagnar á samningum um raforkuafhendingu til áfrýjanda. Með ákvörðuninni var því nánar tiltekið hafnað að hefja formlega rannsókn á grundvelli kvörtunar áfrýjanda auk þess sem hafnað var kröfu hans um að Samkeppniseftirlitið tæki bráðabirgðaákvörðun í málinu.
41. Samkvæmt 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga tekur Samkeppniseftirlitið ákvörðun um það hvort erindi sem berast stofnuninni gefi nægar ástæður til rannsóknar. Þar er jafnframt mælt fyrir um það að við afgreiðslu mála samkvæmt lögunum sé Samkeppniseftirlitinu heimilt að raða málum í forgangs röð. Mat á því hvort erindi gefi tilefni til rannsóknar skal byggt á málefnalegum sjónarmiðum, sbr. meðal annars 2. mgr. 9. gr. reglna nr. 880/2005 um

málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins, en í ákvæðinu eru jafnframt tilgreind atriði sem geta skipt máli við það mat þó að ekki sé þar um tæmandi talningu að ræða. Í fyrri úrskurðum áfrýjunarnefndarinnar hefur verið litið svo á að hið sama eigi að þessu leyti við um beitingu heimildar Samkeppniseftirlitsins til að raða málum í forgangsörð, sbr. 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Jafnframt hefur Samkeppniseftirlitinu verið talið heimilt að hætta rannsókn og fella mál niður á grundvelli síðastnefnds lagaákvæðis, sbr. úrskurði áfrýjunarnefndarinnar í málum nr. 4/2012 og 1/2014. Um framangreind atriði má einnig vísa meðal annars til úrskurða áfrýjunarnefndarinnar í málum nr. 10/2010, 2/2012, 4/2014, 2/2016, 4/2019, 1/2024 og 2/2024.

42. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur í fyrri úrskurðum sínum fallist á að sjónarmið Samkeppniseftirlitsins sem lúta að verkefnaálagi og fjárheimildum stofnunarinnar séu málefnaleg og að unnt sé að líta til þeirra við forgangsörðun mála og þegar lagt er mat á það hvort erindi gefi nægar ástæður til rannsóknar, sbr. 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Hefur áfrýjunarnefndin þannig játað Samkeppniseftirlitinu ákveðið svigrúm við mat á því hvernig fjármunum stofnunarinnar skuli varið til brýnustu verkefna á hverjum tíma. Af þessu leiðir jafnframt að ekki er sjálfgefið að sá sem telur að samkeppnislög hafi verið brotin eigi lögvarinn rétt til að rannsókn sé hafin á ætluðu broti af hálfu Samkeppniseftirlitsins.
43. Fyrir liggur að samhliða hinni kærðu ákvörðun beindi Samkeppniseftirlitið meðal annars þeim tilmælum til Landsnets og HS Veitna að félögin skyldu veita áfrýjanda „hæfilegt svigrúm til þess að aðlagða búnað sinn að nýjum tengingum“ og „tryggja að ekki verði rof í afhendingu rafmagns til [áfrýjanda] sem getur leitt til röskunar á samkeppni [...]“. Þrátt fyrir framangreint mun raforkuafhending til áfrýjanda hafa verið rofin á tímabilinu 1. til 17. október 2025 samkvæmt upplýsingum sem áfrýjandi veitti við meðferð málsins. Hinn 14. október 2025 undirrituðu áfrýjandi og HS Veitur yfirlýsingu þar sem greint er frá því að Landsnet hafi fallist á beiðni HS Veitna um að komið verði á tímabundinni raforkuafhendingu til áfrýjanda um bráðabirgðatengingu í tengivirki Landsnets að nýju með nánar greindum skilyrðum. Því bráðabirgðafyrirkomulagi er ætlað að vara þar til lokið hefur verið við uppsetningu nýs tengibúnaðar sem mun tengja starfsemi áfrýjanda við dreifikerfi HS Veitna að viðeigandi skilyrðum uppfylltum, svo sem nánar er lýst í tengisamningi sem áfrýjandi og HS Veitur undirrituðu 15. október 2025 og áfrýjandi hefur lagt fram í málinu.
44. Með vísan til þess sem að framan er rakið verður ekki séð að leiddar hafi verið nægar líkur eða rök að broti gegn ákvæðum samkeppnislaga svo að forsendur séu til frekari aðgerða

Samkeppniseftirlitsins vegna kvörtunar áfrýjanda. Af þeim sökum verður að telja að viðhlítandi grundvöllur hafi verið fyrir þeirri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins að aðhafast ekki frekar í málinu. Er það því niðurstaða áfrýjunarnefndar samkeppnismála að hin kærða ákvörðun hafi byggst á fullnægjandi lagagrundvelli og málefnalegum sjónarmiðum og forsvaranlegu mati á atvikum og gögnum málsins, sbr. 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga og 9. gr. reglna nr. 880/2005. Þá verður ekki talið að hin kærða ákvörðun sé að öðru leyti haldin annmörkum sem leitt geti til ógildingar hennar. Meðal annars verður ekki talið að málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins hafi verið í ósamræmi við ákvæði 10. gr. stjórnssýslulaga svo sem áfrýjandi heldur fram. Samkvæmt öllu framangreindu verður hafnað kröfu áfrýjanda um að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og að lagt verði fyrir Samkeppniseftirlitið að taka málið til frekari meðferðar.

Úrskurðarorð

Kröfum áfrýjanda í máli þessu er hafnað.

Reykjavík, 24. nóvember 2025

Björn Jóhannesson formaður

Friðrik Árni Friðriksson Hirst

Katrín Ólafsdóttir

Undirritunarsíða

Björn Jóhannesson

Katrín Ólafsdóttir

Friðrik Árni Friðriksson Hirst