

Alþingi
Atvinnuveganefnd
v. Austurvöll
150 Reykjavík
umsagnir@althingi.is

Reykjavík, 6. nóvember 2025

Efni: Umsögn Samorku um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003 (raforkuviðskipti), þingskjal 214 – 191. mál

1. Inngangur

Samorka fagnar því að komið sé fram nokkuð heildstætt frumvarp um hátternisreglur á raforkumarkaði, þar sem meðal annars er kveðið á um bann við markaðssvikum og innherjasvikum. Í greinargerð með frumvarpinu er tilgangi frumvarpsins og gangverki samkeppnismarkaðar með raforku vel lýst. Samorka tekur undir þau sjónarmið sem þar birtast um mikilvægi þess að tryggja gagnsæi og heiðarleika í verðmyndun á heildsölumarkaði.

Frumvarpið felur í sér að innleidd eru íslenskan rétt ákvæði REMIT-reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1227/2011, breytt með reglugerð nr. 2024/1106 („REMIT“). REMIT-reglugerðin frá 2011 er í skoðun hjá EES-ríkjunum til upptöku í EES-samninginn. Rétt að er að benda á að fyrri útgáfur frumvarpsins miðuðu við að verið væri að taka upp í lögin REMIT reglugerðina frá 2011. Í frumvarpinu eins og það er nú lagt fram er að einhverju leyti búið að bæta við ákvæðum og aðlögunum úr 2024 reglugerðinni, án þess að sérstaklega sé gerð grein fyrir því í greinargerð sem fylgir frumvarpinu. Eitt dæmi um breytingu er að í skilgreiningu á markaðsaðila er í 2024 útgáfunni gert ráð fyrir að dreifiveitur séu „markaðsaðili“ en þær voru ekki skilgreindar sem slíkur í 2011 útgáfunni. Er hér um nokkuð veigamikla breytingu að ræða fyrir dreifiveitur rafmagns, án þess að því fylgi skýringar.

Samorka telur mikilvægt að innleiðing hér á landi verði að eins miklu leyti og skynsamlegt er í samræmi við REMIT þannig að ekki þurfi að koma til viðamikilla breytinga eða aðlagana þegar reglugerðin verður tekin upp í EES-samninginn. Í þessu samhengi verður þó einnig að gæta að sérstöðu íslenska markaðarins sem er ótengdur Evrópu og framleiðsla öll með endurnýjanlegum orkugjöfum.

Þó frumvarpið feli í sér innleiðingu á mikilvægum hátternisreglum sem ættu að stuðla að trausti og gagnsæi á raforkumarkaði, þá felast einnig í þeim ríkulegar kröfur um háttsemi markaðsaðila sem eru nýjar af nálinni og við broti á þeim liggja þung viðurlög. Það er því mikilvægt að markaðsaðilar hafi tækifæri til að aðlagast sig að nýjum reglum og verklagi á markaðnum.

Í umsögn þessari eru settar fram athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

2. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

2.1. 1. gr. – Skilgreiningar

Heildsöluorkuafurð; í 3. tl. a-liðar er heildsöluorkuafurð skilgreind. Er þar miðað við að hvers konar samningar sem tengjast raforku séu heildsöluorkuafurð nema um sé að ræða samninga við aðra endanotendur en stórnotendur. Í REMIT er sams konar skilgreining nema að viðmiðið um endanotanda er notandi sem getur notað meira en 600GWst á ári. Í fyrri útgáfu frumvarpsins var miðað við 600 GWst líkt og í REMIT reglugerðinni. Samorka telur réttlætanlegt að viðmiðið hér á landi sé lægra heldur en í Evrópu á samtengdum markaði, en bendir á að takmarkaður rökstuðningur er settur fram fyrir því af hverju rétt þykir að miða við stórnotanda skilgreiningu raforkulaga í þessu sambandi. Þá kann að vera skynsamlegra að nota ekki hugtakið „stórnotandi“ heldur vísa frekar til notanda sem notar innan þriggja ára á einum stað a.m.k. 80 GWst á ári. Þá bendir Samorka einnig á að í REMIT eru samningar um dreifingu raforku ekki taldir upp í skilgreiningu á heildsöluorkuafurð eins og lagt er til í c. og d.-lið í skilgreiningu á heildsöluorkuafurð. Mikilvægt er að skýra betur stöðu dreifiveitna gagnvart lögunum.

2.2. 4. gr. - Viðskiptavettvangur raforku

Samorka bendir á að lengra er gengið í frumvarpinu heldur en í REMIT í umfjöllun um skipulagskröfur til viðskiptavettvanga. Ef lögin binda of nákvæmlega hvernig viðskipti eiga að fara fram á viðskiptavettvangi, þá er hlutverk Raforkueftirlitsins nær því að vera hönnun og skipulag á markaðnum í stað þess að fara með eftirlit, sem á að vera meginhlutverk Raforkueftirlitsins. Samorka mælist til þess að ekki verði gengið lengra í að setja skipulagskröfur á viðskiptavettvanga en nauðsynlegt er á þessari stundu.

2.3. 6. gr. a – Innherjaupplýsingar

Í 1. tl. 2. mgr. er vísað til tiltekinna málsgreina í 9. og 16. gr. raforkulaga í umfjöllun um þær upplýsingar sem skylt er að birta og er þar sérstaklega vísað til almennra reglna um rekstur og stýringu raforkuflutnings og raforkudreifingar, sbr. 6. mgr. 9. gr. og 4. mgr. 16. gr. raforkulaga.

Í 7. mgr. 9. gr. og 4. mgr. 16. gr. raforkulaga er fjallað um „almennar reglur um rekstur og stýringu [raforkuflutnings / raforkudreifingar] sem Raforkueftirlitið samþykkir“. Tilvísun í frumvarpinu á því væntanlega að vera til 7. mgr. 9. gr. í stað 6. mgr. 9. gr.

2.4. 6. gr. b – Bann við innherjasvikum og ólögmati miðlun innherjaupplýsinga

Í þessu ákvæði er lagt bann við innherjasvikum, þ.e. að eiga viðskipti með heildsöluorkuafurðir ef viðkomandi býr á sama tíma yfir innherjaupplýsingum.

Sé tekið mið af REMIT, lögum um verðbréfavíðskipti og norskri innleiðingu á REMIT er ljóst að bannið á eingöngu að ná til svokallaðra innherja. Hverjir eru innherjar er svo sérstaklega skilgreint. Í REMIT eru þessir aðilar taldir upp í 2. tl. 3. gr. og í lögum um verðbréfavíðskipti eru þessir aðilar skilgreindir í sérstöku lagaákvæði.

Í 1. mgr. 6. gr. b. er talið upp í liðum 1.-3. þau víðskipti sem óheimilt er að stunda og þar vísað til þess að „aðilum“ sé óheimilt að eiga slík víðskipti. Aðili er hugtak sem skilgreint í 1. gr. frumvarpsins sem „einstaklingur eða lögaðili“.

Í 2. mgr. 6. gr. b. er talið upp hverjir eru „innherjar“, en í stað þess að þar segi að bannákvæði 1. mgr. nái til þessara aðila, er orðalagið þannig að bannákvæði 1. mgr. **gildi einnig um alla þessa aðila**. Þetta gefur til kynna að bannákvæði 1. mgr. nái til einhverra annarra aðila en taldir eru í 2. mgr., sem er röng útfærsla á ákvæðinu.

Samorka leggur til að 2. mgr. 6. gr. b. orðist svo:

Bannákvæði 1. mgr. á við um eftirfarandi aðila sem búa yfir innherjaupplýsingum í tengslum við heildsöluorkuafurð...

Þannig væri skýrt að í 2. mgr. er verið að skilgreina hverjir eru innherjar og mega þar af leiðandi ekki eiga í þeim viðskiptum sem talin eru í 1. mgr. Orðalagið í frumvarpinu skapar þá hættu að allir (einstaklingar og lögaðilar) geti talist vera innherjar og þar með skapast sú hættu að óbreyttir borgarar teljist vera innherjar hvort sem þeir gera sér grein fyrir að þeir búa yfir innherjaupplýsingum eða ekki.

Í 3. mgr. ákvæðisins eru taldar upp undanþágur frá banninu í 1. mgr. Þar segir í 2. tl. að 1. mgr. nái ekki til viðskipta sem gerð voru til að uppfylla skyldu samkvæmt samningi um að afla eða ráðstafa heildsöluorkuafurð, sem gerður var áður en viðkomandi bjó yfir innherjaupplýsingum. Sé horft til REMIT reglugerðarinnar um sams konar ákvæði, þá nær undanþágan þar einnig til viðskiptafyrirmæla sem voru lögð fram áður en viðkomandi bjó yfir innherjaupplýsingum.

Lagt er til að undanþágan í 2. tl. 3. mgr. nái einnig til slíka atvika og 2. tl. orðist í því þannig:

Viðskipta sem gerð eru til að uppfylla skyldu samkvæmt samningi um að afla eða ráðstafa heildsöluorkuafurð, sem gerður var eða viðskiptafyrirmæla sem lögð voru fram, áður en viðkomandi bjó yfir innherjaupplýsingum.

2.5. 6. gr. i – Gagnaskil til Raforkueftirlitsins

Í þessari grein er mælt fyrir um gagnaskil til Raforkueftirlitsins og byggist ákvæðið á 8. gr. REMIT. Í greininni segir að láta skuli Raforkueftirlitinu í té *tilboðabók sem skal innihalda nákvæma auðkenningu á keyptum og seldum heildsöluorkuafurðum, verð og magn sem hefur verið samið um, dagsetningar og tímasetningar viðskipta, samningsaðila og milligönguaðila ef þeim er fyrir að fara og allar aðrar upplýsingar sem skipta máli*.

Í skilgreiningarkafli frumvarpsins er tilboðabók skilgreind á eftirfarandi hátt: *Rauntímaskrá upplýsinga um öll virk kaup- og sölutilboð um heildsöluorkuafurðir, þar á meðal pöruð og ópöruð viðskiptafyrirmæli*.

Lýsingin á því hvað tilboðabók á að innihalda samkvæmt 8. gr. frumvarpsins er þannig ekki í samræmi við skilgreiningu á tilboðabók samkvæmt 1. gr. Í 8. gr. REMIT er ekki talað um tilboðabók þegar taldar eru upp þær upplýsingar sem markaðsaðilum ber að afhenda Raforkueftirlitinu. Þannig færi sennilega best á því að fella brott orðið „tilboðabók“ og telja einfaldlega upp þær upplýsingar sem markaðsaðilum ber að láta Raforkueftirlitinu í té.

Þá er skilgreiningin á tilboðabók ekki í samræmi við skilgreininguna í REMIT, þar sem inni í skilgreininguna í frumvarpinu vantar að um sé að ræða viðskipti á viðskiptavettvangi raforku (e. Organized Marketplace) en ekki öll viðskipti með heildsöluorkuafurðir óháð því hvar og hvernig þau komast á.

Í 2. mgr. 6. gr. i er í 1. tl. lögð sú skylda á viðskiptavettvanga raforku að afhenda Raforkueftirlitinu gögn varðandi „pöntunarbók“ en í 2. tl. er fjallað um að Raforkueftirlitið fái tafarlausan aðgang að „tilboðabók“.

Hugtakið „pöntunarbók“ er ekki skilgreint í frumvarpinu og því óljóst hvað átt er við með því hugtaki. Þá er í REMIT reglugerðinni stuðst við hugtakið tilboðabók (e. order book) í báðum málsgreinunum. Lagt er til að samræma hér betur hugtakanotkun bæði innan frumvarpsins og til samræmis við REMIT reglugerðina til að koma í veg fyrir misskilning.

2.6. 6. gr. j – Reglugerð og leiðbeiningar

Í þessari grein kemur fram að ráðherra sé heimilt að setja reglugerð þar sem nánar er fjallað um framkvæmd laganna og Raforkueftirlitið setji leiðbeiningar um reglufylgni við 20. gr. a – 20. gr. i.

Samorka bendir á að mikilvægt er að reglugerðir og leiðbeiningar um reglufylgni liggi fyrir tímanlega áður en lögin taka gildi og samráð hafi átt sér stað um inntak þeirra áður en markaðsaðilar verða bundnir af lögnum, að viðlögðum þungum sektum.

Raforkueftirlitið hefur nú þegar sent markaðsaðilum áætlun um birtingu og samráð við gerð leiðbeininga um viðskipti á heildsölumarkaði. Samorka fagnar þeim áformum en bendir jafnframt á að sú tímaáætlun sem þar birtist er mjög metnaðarfull. Þannig fer til dæmis fram samráð um 1. áfanga á tímabilinu 16. desember – 9. janúar sem fellur saman við jólafrí landsmanna. Þá er mikilvægt að sams konar áætlun liggi fyrir varðandi þær reglugerðir sem birta á, enda verður að gera ráð fyrir að leiðbeiningar Raforkueftirlitsins eigi sér stoð í lögum og reglugerðum og því eðlilegt að reglugerðirnar séu unnar áður eða a.m.k. samhliða leiðbeiningunum.

Kostnaður af eftirliti

Í 1. mgr. 6. gr. j. kemur fram að í reglugerð skuli nánar kveðið um *eftirlit og greiðslu kostnaðar af eftirliti*.

Samorka bendir á að samkvæmt 31. gr. raforkulaga innheimtir Raforkueftirlitið gjald af flutningsfyrirtækinu og dreifiveitum til að standa undir kostnaði vegna raforkueftirlits samkvæmt lögnum. Í 9. gr. frumvarpsins er svo lagt til að umrætt gjald hækki um 20% til að standa undir nýjum verkefnum samkvæmt ákvæðum frumvarpsins.

Það er þannig ljóst og hefur verið um langa hríð að Raforkueftirlitið er rekið á grundvelli raforkueftirlitsgjalds. Þannig er ekki hægt að innheimta önnur gjöld af markaðsaðilum, enda mundi þá vera um mögulega tvírukkun og oftöku á gjaldi að ræða. Í 33. gr. raforkulaga er sérstaklega mælt fyrir um gjalddöku vegna útgáfu leyfa og þar tekið sérstaklega fram að gjaldið má ekki vera hærra en nemur kostnaði við undirbúning og afgreiðslu leyfis. Er hér um mjög afmarkaða og þrönga gjalddökuheimild að ræða til viðbótar við greiðslu raforkueftirlitsgjalds. Mögulega má fella hér undir leyfi til að reka viðskiptavettvang raforku sem annars er fjallað um í b-lið 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins.

Það gengur hins vegar ekki upp að Raforkueftirlitið innheimti bæði raforkueftirlitsgjald á grundvelli 31. gr. og fái til viðbótar almenna heimild til að gefa út gjaldskrá og rukka fyrir eftirlit með leyfishöfum.

Samorka mælist til þess að hugað verði að annarri og einfaldari uppbyggingu á fjármögnun Raforkueftirlitsins og það verði alfarið gert með innheimtu raforkueftirlitsgjalds sem greitt verði af öllum markaðsaðilum, en ekki eingöngu flutnings- og dreififyrirtækjum eins og nú er.

2.7. 7. gr. – Stjórnvaldssektir

Í 7. gr. er lögð til ítarleg viðbót við 26. gr. b á raforkulögum sem mælir fyrir um stjórnvaldssektir fyrir brot á lögnum. Samorka tekur undir að skynsamlegt sé að skipta hámarkssektarfjárhæðum eftir alvarleika brota eins og gert er í ákvæðinu. Samorka telur þó að of langt sé gengið í að miða hámark sektar við 15% af heildarársveltu fyrir fyrirtæki við brot á banni við innherjasvikum og markaðsmisnotkun og heildarhámark við 20% eins og fram kemur í síðustu málsgrein 7. gr.

Er hér nærtækt að horfa til laga um fjármálafyrirtæki og Samkeppnislaga þar sem í báðum tilvikum er hámark sekta 10% af ársveltu.

Þá gerir Samorka einnig alvarlega athugasemd við að sektir geti miðast við heildarársveltu samkvæmt samstæðureikningi ef lögaðili er hluti af samstæðu. Í raforkulögum eru gerðar skýrar kröfur um bókhaldslegan og fjárhagslegan aðskilnað í starfsemi sérleyfisfyrirtækja (raforkudreifing og flutningur) frá öðrum rekstri. Það er þannig í andstöðu við meginreglur raforkulaga að einstakir markaðsaðilar geti þurft að sæta sektarákvörðun sem byggist á veltu samstæðunnar þegar aðskilnaður í rekstrinum er bundinn í lög. Fjölmörg dæmi er um lögaðila á raforkumarkaði sem eru hluti af samstæðu, þar sem rekstur er aðskilinn og aðrar einingar hafa ekkert með raforkumarkað að gera. Þannig má til dæmis nefna að óhugsandi er að rekstur vatnsveitu, hitaveitu og fráveitu geti verið grundvöllur sektarákvörðunar á markaðsaðila á raforkumarkaði, en frumvarpið gerir nú ráð fyrir að slíkt sé heimilt.

Samorka beinir því einnig til Alþingis að setja inn ákvæði um frest til að leggja á stjórnvaldssekt og heimild til sátta. Frest til að leggja á stjórnsluviðurlög má til dæmis miða við fimm ár frá því að háttsemi lauk, eins og gert er í lögum um fjármálafyrirtæki. Heimild til sátta getur verið mikilvægt úrræði fyrir Raforkueftirlitið og markaðsaðila til að ljúka máli á skjóttan og áhrifaríkan hátt og veita um leið mikilvægar leiðbeiningar til markaðarins.

Þá er rétt að benda á að í síðustu setningu 7. gr. á að standa „lögaðili“ í stað „einstaklingurinn“.

2.8. 11. gr. – Gildistaka

Samorka telur tillögu þá sem birtist í frumvarpinu um gildistöku heldur bratta, en þar er miðað við að lögin taki að mestu leyti gildi (6. og 7. gr.) þann 1. september 2026. Samorka telur ólíklegt að ráðuneytið og Raforkueftirlitið nái á þessum tíma að útfæra og eiga samráð um þær reglugerðir og leiðbeiningar sem nauðsynlegt er að liggi fyrir áður en lögin taka gildi.

Innleiðing þessara laga krefst umfangsmikilla aðlagana í rekstri, innanhús samskiptum og starfsemi markaðsaðila. Þannig munu markaðsaðilar þurfa að koma sér upp innra verklagi um upplýsingamiðlun, loka af tiltekin hluta starfseminnar með „kínaveggjum“, fræða starfsfólk og stjórnendur og koma upp skilvirku innra verklagi til að tryggja að fyrirtækin og starfsfólk þeirra fari ávallt að þeim kröfum sem gerðar eru. Það er vandasamt að hefja útfærslu á þessu meðan skýrar leiðbeiningar liggja ekki fyrir frá ráðuneytinu og Raforkueftirlitinu.

Samorka telur þannig að varlegt sé að leggja til að 6. og 7. gr. laganna taki ekki gildi fyrr en 12 mánuðum eftir gildistöku laganna eða í fyrsta lagi 1. janúar 2027.

3. Lokaorð

Við innleiðingu nýs regluverks sem gerir miklar kröfur til markaðsaðila og að viðlögðum þungum sektum er mikilvægt að markaðurinn fá tækifæri til að bregðast við og aðlagast sig breyttum aðstæðum. Þá þarf Raforkueftirlitið að móta hvernig framkvæmd verður háttað, koma á ferlum fyrir gagnaskil o.fl. slíkt. Samorka leggur áherslu á að eftirlit verði til að byrja með fyrst og fremst leiðbeinandi og sektum verði ekki beitt fyrir en ljóst er að athugasemdir og leiðbeiningar hafa ekki borið árangur. Markaðsaðilar þurfa, sérstaklega til að byrja með, að geta leitað til eftirlitsins með leiðbeiningar um það hvernig ber að haga framkvæmd og verklagi og eftirlitið að sama skapi að geta gefið út slíkar leiðbeiningar og stutt við markaðsaðila við innleiðingu reglnanna. Þannig byggist upp traust milli markaðsaðila og eftirlitsins. Viðurlögum eins og stjórnvaldssektum ætti þannig ekki að beita fyrr en ljóst er að leiðbeiningar og aðvaranir hafa ekki borið árangur. Með því móti má byggja upp trúverðugt og sanngjarnt eftirlit og traust á milli markaðsaðila og eftirlitsins, auk þess að draga úr óvissu og óhóflegum byrðum.

Samorka þakkar fyrir tækifæri til að veita aftur umsögn um frumvarpið en ítrekar að umtalsverðar breytingar hafa verið gerðar á frumvarpinu frá því það var síðast lagt fram á þingi. Mikilvægt er að svigrúm sé til að taka tillit til þeirra athugasemda sem berast frá markaðsaðilum og unnið verði að því að innleiða REMIT regluverkið á skilvirkan og skynsamlegan hátt, að teknu tilliti til íslenskra aðstæðna, þannig að til langs tíma styðji regluverkið við heilbrigðan, gagnsæjan og trúverðugan raforkumarkað, samfélaginu öllu til hagsbóta.

Samorka óskar eftir tækifæri til að mæta til fundar við atvinnuveganefnd og gera nánari grein fyrir þeim sjónarmiðum sem hér koma fram og svara spurningum nefndarmanna.

Virðingarfyllst, f.h. Samorku



Katrín Helga Hallgrímsdóttir, lögfræðingur