

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið  
Skrifstofa orkumála  
urn@urn.is

Reykjavík, 10. apríl 2026

**Efni: Umsögn Samorku um frumvarp til breytinga á raforkulögum (verkefni Raforkueftirlitsins), mál í samráðsgátt númer S-58/2026**

## 1. Inngangur

Samorka þakkar fyrir tækifærið til að veita umsögn um frumvarp til breytinga á raforkulögum nr. 65/2003 sem miðar að því að styrkja sjálfstæði Raforkueftirlitsins (ROE) og tryggja samræmi íslenskrar löggjafar við kröfur EES-réttar um sjálfstæði eftirlitsaðila á raforkumarkaði. Samorka hefur áður lýst stuðningi við markmið stjórnvalda um að tryggja að raforkueftirlit á Íslandi uppfylli að fullu þær kröfur sem leiða af raforkutilskipunum Evrópusambandsins og dómaframkvæmd Evrópudómstólsins. Sjálfstæði eftirlitsaðila er lykilforsenda þess að ákvarðanir um tekjumörk og gjaldskrár sérleyfisstarfsemi byggist á faglegu mati og að traust ríki til regluverks raforkumarkaðarins.

Hins vegar telur Samorka að frumvarpið, í núverandi mynd, gangi að ýmsu leyti lengra en nauðsynlegt er og geti haft neikvæð áhrif á fyrirsjáanleika, réttaröryggi og fjárfestingarumhverfi í raforkukerfinu. Rekstur raforkukerfisins byggist á langtímafjárfestingum sem nema hundruðum milljarða króna og hafa áratuga líftíma. Slíkar fjárfestingar verða ekki gerðar nema að fyrir liggja stöðugt og fyrirsjáanlegt regluverk. Frumvarpið, eins og það liggur fyrir, skapar óvissu um grundvallarforsendur tekjumark og gjaldskrár og þar með um rekstrarumhverfi þeirra fyrirtækja sem bera ábyrgð á grunninnviðum samfélagsins.

## 2. Sjálfstæði raforkueftirlits og rammar lagasetningar

Kröfur EES-réttar til sjálfstæðis raforkueftirlits byggjast á þeirri meginreglu að eftirlitsaðili á raforkumarkaði (National Regulatory Authority) skuli hafa vald til að ákvarða eða samþykkja gjaldskrár eða aðferðafræði þeirra. Þetta hefur verið staðfest í dómaframkvæmd Evrópudómstólsins, meðal annars í máli C-718/18 gegn Þýskalandi þar sem dómstóllinn taldi að of ítarleg og bindandi ákvæði í lögum eða reglugerðum sem móta niðurstöðu gjaldskrár geti takmarkað sjálfstæði eftirlitsaðila með ólögætum hætti.

Af þessari dómaframkvæmd leiðir að löggjafinn má ekki setja svo nákvæm og bindandi efnisleg viðmið um útreikning gjaldskrár eða tekjumark að raunverulegt svigrúm eftirlitsins til mats sé skert. Hins vegar leiðir ekki af dómaframkvæmdinni að löggjafinn megi ekki setja ramma eða meginreglur fyrir

slíkt kerfi. Þvert á móti hefur Evrópudómstóllinn jafnframt lagt áherslu á að aðferðafræði gjaldskrár þurfi að vera fyrirfram skilgreind, gagnsæ og aðgengileg markaðsaðilum til að tryggja réttaröryggi og fyrirsjáanleika.

Samorka telur að frumvarpið gangi of langt í að færa efnislega umgjörð tekjumarkakerfisins úr lögum og reglugerðum yfir í reglusetningu Raforkueftirlitsins. Þótt ljóst sé að EES-réttur krefjist þess að eftirlitið hafi svigrúm til að ákvarða aðferðafræði, leiðir hvorki af tilskipunum né dómaframkvæmd Evrópudómstólsins að löggjafinn eigi að hverfa frá því að setja skýran lagaramma um grundvallarþætti kerfisins.

Sú nálgun sem frumvarpið byggir á felur í sér verulega tilfærslu valds frá löggjafanum til stjórnvalds án þess að nægilega skýr og bindandi viðmið komi í staðinn. Slík þróun getur grafið undan fyrirsjáanleika, aukið svigrúm til geðþóttaákvæðana og skapað óvissu sem er óásættanleg í rekstri grunninnviða.

Í því ljósi telur Samorka mikilvægt að við endurskoðun raforkulaga verði ekki gengið lengra en nauðsynlegt er í að færa efnislega umgjörð tekjumarkakerfisins úr lögum og reglugerðum yfir í reglur sem eftirlitið setur sjálf. Lagaumgjörðin þarf áfram að tryggja ákveðinn grundvallarramma sem gerir markaðsaðilum kleift að skilja hvernig tekjumörk og gjaldskrár eru ákvarðaðar og á hvaða forsendum breytingar á aðferðafræði geta átt sér stað.

### 3. Tekjumarkakerfi og revenue-cap aðferðafræði

Í alþjóðlegum samanburði er algengasta aðferðin við eftirlit með náttúrulegri einokun í raforkukerfum svonefnt hvataeftirlit (incentive regulation), þar sem tekjumörk eða verðþök eru ákveðin fyrir ákveðið tímabil. Í Evrópu hefur svonefnt revenue-cap kerfi þróast sem ein helsta aðferðafræði við slíkt eftirlit. Í slíkum kerfum eru leyfðar tekjur sérleyfisfyrirtækja ákvarðaðar með hliðsjón af rekstrarkostnaði, fjárfestingum og eignagrunni, leyfðri arðsemi og hvötum til hagkvæmni og fjárfestinga.

Íslenska tekjumarkakerfið sem þróast hefur á grundvelli raforkulaga og reglugerðar um veginn fjármagnskostnað er í meginatriðum byggt á slíkri aðferðafræði. Reynslan af þessu kerfi síðustu ár bendir til þess að það hafi stuðlað að tiltölulega stöðugri og fyrirsjáanlegri tekjuumgjörð flutnings- og dreifiveitna og þannig skapað ágætan grundvöll og forsendur fyrir nauðsynlegum fjárfestingum í raforkukerfinu.

Samorka telur því eðlilegt að grunnuppbygging þessa kerfis sé áfram skilgreind lögum/reglugerð, jafnvel þótt Raforkueftirlitið hafi sjálfstætt svigrúm til að þróa nánari útfærslu aðferðafræðinnar. Slík ákvæði gætu til dæmis kveðið á um að tekjumarkakerfið byggist á „revenue-cap“ eða sambærilegu hvataeftirlitskerfi og skilgreint helstu meginþætti þess, svo sem tengsl tekjumarkna við rekstrarkostnað, eignagrunn og leyfða arðsemi. Með því móti væri unnt að tryggja bæði sjálfstæði eftirlitsins og þann fyrirsjáanleika sem nauðsynlegur er fyrir rekstur og fjárfestingar í raforkukerfinu.

Samorka telur að frumvarpið vanmeti þau áhrif sem óvissa um tekjumörk og gjaldskrár getur haft á fjárfestingar í raforkukerfinu. Óljós eða breytileg aðferðafræði, sem mótast að verulegu leyti af reglusetningu eftirlitsins án skýrs lagaramma, eykur áhættu fyrir fjárfesta og lánveitendur og getur haft bein áhrif á fjármögnunarkjör fyrirtækja. Í ljósi þeirra gríðarlegu fjárfestinga sem fram undan eru í tengslum við orkuskipti og eflingu áfallapóls og öryggi innviða er slíkt regluverk einfaldlega ekki

ásættanlegt. Það er lykilatriði að tryggja að tekjumarkakerfið byggist áfram á skýrum, stöðugum og fjárfestingum forsendum sem eru að minnsta kosti að hluta festar í lögum eða reglugerð.

#### **4. Reglusetning Raforkueftirlitsins og stjórnskipulag**

Frumvarpið gerir ráð fyrir að Raforkueftirlitið setji reglur sem geta haft veruleg fjárhagsleg áhrif á starfsemi sérleyfisfyrirtækja. Slíkar reglur geta til dæmis tekið til aðferðafræði tekjumarkna, útreiknings á leyfðri arðsemi eða annarra þátta sem hafa bein áhrif á gjaldskrár og tekjuöflun fyrirtækjanna.

Í þessu samhengi telur Samorka mikilvægt að skýrari rammi verði settur um reglusetningu eftirlitsins. Raforkueftirlitið gegnir í raun fjölbættu hlutverki þar sem sama stofnunin setur reglur, hefur eftirlit með framkvæmd þeirra og tekur ákvarðanir í einstökum málum sem geta haft veruleg fjárhagsleg áhrif á eftirlitsskylda aðila. Í mörgum tilvikum hefur eftirlitið einnig heimild til að beita stjórnvaldssektum eða öðrum viðurlögum. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að vald og heimildir Raforkueftirlitsins til að setja reglur, ákvarða tekjumörk og aðferðafræði þeirra verði umtalsvert meiri en þau eru í dag. Slíkt kallar jafnframt á þörf á endurskoðun stjórnskipulagi stofnunarinnar, hvernig ákvarðanir eru teknar og reglur eru settar.

Á Íslandi starfar Raforkueftirlitið enn sem hluti af Umhverfis- og orkustofnun og hefur ekki sjálfstæða stjórn eða sambærilegt stjórnskipulag og víða tíðkast hjá sjálfstæðum eftirlitsstofnunum. Með hliðsjón af því að frumvarpið felur eftirlitinu aukið vald til reglusetningar telur Samorka eðlilegt að jafnframt verði skoðað hvort setja eigi skýrari stjórnáhrif ramma um slíka reglusetningu, meðal annars með kröfum um birtingu reglna, formfest samráð og gagnsæi í ákvörðunartöku.

#### **5. Samráð við hagaðila**

Samorka leggur ríka áherslu á að ítarlegt samráð verði haft við hagaðila um allar reglur sem Raforkueftirlitinu verður falið að setja. Slíkt samráð þarf að ná til allra þeirra aðila sem kunna að verða fyrir áhrifum reglna um tekjumörk og gjaldskrár, þar á meðal flutningsfyrirtækisins, dreifiveitna, raforkuframleiðenda, raforkusala og stórnotenda.

Reynsla af þróun núverandi regluverks sýnir að virkt samráð getur stuðlað að betri niðurstöðu, auknum fjárfestingum og minni hættu á ágreiningi síðar. Þetta á sérstaklega við um reglur sem varða aðferðafræði tekjumarkna þar sem slíkar reglur geta haft víðtæk áhrif á rekstur og fjárfestingar í raforkuferfinu.

#### **6. Gildistökuákvæði og innleiðing nýs regluverks**

Samorka bendir á að gildistökuákvæði frumvarpsins gengur engan veginn upp. Samkvæmt því sem lagt er upp með í frumvarpinu virðist sem núgildandi reglur um tekjumörk og gjaldskrár geti fallið úr gildi við gildistöku laganna án þess að nýtt regluverk sé komið í staðinn.

Slík staða myndi skapa verulega réttaróvissu um tekjumörk og gjaldskrár og gæti haft bein áhrif á rekstur fyrirtækja, lánasamninga og fjárfestingarákvarðanir og leitt til ágreinings og réttaróvissu.

Nauðsynlegt er að tryggja að nógildandi regluverk haldi gildi sínu þar til nýtt fyrirkomulag hefur verið fullmótað, þ.m.t. að reglugerðir og reglur/leiðbeiningar Raforkueftirlitsins hafi verið gefnar út að undangengnu víðtæku samráði við hagaðila.

## 7. Fjárfestingaráætlanir dreifiveitna

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til ákvæði sem veitir Raforkueftirlitinu heimild til að krefjast breytinga á fjárfestingaráætlunum dreifiveitna ef þær samræmast ekki markmiðum um öryggi, skilvirkni og áreiðanleika dreifikerfisins.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að hér sé um að ræða innleiðingu á ákvæði úr fjórðu raforkutílskipun Evrópusambandsins sem ekki hefur verið innleidd í EES-samninginn. Samorka gerir athugasemdir við að hér sé lagt til að taka upp eitt stakt ákvæði úr fjórðu raforkutílskipunin meðan önnur ákvæði frumvarpsins lúta að því að tryggja að 3. raforkutílskipunin sé rétt innleidd í íslenskan rétt. Raforkueftirlitið hefur nú þegar nokkuð víðtækar heimildir á grundvelli nýrrar 16. gr. a raforkulaga til að kalla eftir upplýsingum um aðferðafræði dreifiveitna við ákvörðun um fjárfestingar. Það ákvæði kveður jafnframt á um að fjárfestingar í dreifkerfinu skuli byggjast á gagnsærri fjárfestingaráætlun sem viðkomandi dreifiveita birtir á a.m.k. tveggja ára fresti. Engin haldbær rök eru færð fram fyrir því í greinargerð með frumvarpinu að nógildandi ákvæði séu ekki fullnægjandi til að tryggja eftirlit með fjárfestingaráætlunum dreifiveitna. Samorka leggur til að 3. gr. frumvarpsins verði felld brott að svo stöddu.

## 8. Geta Raforkueftirlitsins til að sinna auknum verkefnum

Samorka telur jafnframt mikilvægt að metið verði hvort Raforkueftirlitið hafi nægilega faglega og fjárhagslega getu til að sinna þeim verkefnum sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Raforkueftirlitið stendur nú þegar frammi fyrir umfangsmiklum verkefnum vegna innleiðingar nýs evrópsks regluverks á raforkumarkaði, þar á meðal vegna REMIT-reglna og annarra breytinga að evrópski fyrirmynd.

Ef eftirlitinu verður jafnframt falið að þróa og viðhalda ítarlegu regluverki um tekjumörk og gjaldskrár þarf að tryggja að næg sérfræðiþekking sé til staðar innan stofnunarinnar. Slík verkefni krefjast sérþekkingar á fjármálum og hagfræði auk yfirgripsmikillar þekkingar á rekstri raforkukerfa. Í mörgum Evrópulöndum sinna þessum verkefnum stærri stofnanir með víðtækari sérfræðigetun en forsenda er fyrir hér á landi. Þannig verður að horfa til heildaráhrifa frumvarpsins hvað varðand aukið umfang eftirlits, mögulega hækkun eftirlitsgjalda og samspil við aðra fyrirhugaða löggjöf, svo sem innleiðingu REMIT.

## 9. Lokaorð

Samorka telur að frumvarpið, í núverandi mynd, þarfnist verulegrar endurskoðunar áður en það verður lagt fram til Alþingis. Þótt markmið þess séu réttmæt er ljóst að útfærslan felur í sér áhættu fyrir fyrirsjáanleika, réttaröryggi og fjárfestingar í raforkukerfinu. Í því samhengi væri æskilegt að fyrir lægi ítarleg greining á því hvernig sjálfstæði raforkueftirlita hefur verið útfært í nágrennalöndum okkar og þess gætt að íslensk löggjöf verði í samræmi við bestu framkvæmd í þeim efnunum og tryggi þannig traust og trúverðugleika gagnvart Raforkueftirlitinu, fjárfestum, notendum og þeim fyrirtækjum sem frumvarpið lýtur að.

Til að frumvarpið nái markmiðum sínum þarf að tryggja skýrari lagaramma um tekjumörk, formfast og lögbundið samráðsferli Raforkueftirlitsins við reglusetningu, skýra verkaskiptingu milli löggjafa og eftirlits og örugga innleiðingu sem kemur í veg fyrir óvissu. Ella er hætt á að frumvarpið grafi undan þeim stöðugleika sem núverandi kerfi hefur byggt upp og er forsenda áframhaldandi uppbyggingar raforkukerfisins.

Samorka er reiðubúin til áframhaldandi samráðs um útfærslu fyrirhugaðra breytinga.

Virðingarfyllst, f.h. Samorku



Katrín Helga Hallgrímsdóttir, lögfræðingur