Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið
Skrifstofa orkumála
Borgartúni 21
105 Reykjavík

Reykjavík, 2. nóvember 2026

Efni: Umsögn Samorku um drög að reglugerð um framkvæmd 20. gr. a – 20. gr. i raforkulaga nr. 65/2003, mál í samráðsgátt nr. S-208a/2026

1. Inngangur

Meðfylgjandi er umsögn Samorku, samtaka orku- og veitufyrirtækja, um endurskoðuð drög að framangreindri reglugerð sem birt voru í samráðsgátt stjórnvalda þann 16. október 2026. Samorka skilaði umsögn um fyrri drög þann 4. september 2026.

Samorka þakkar ráðuneytinu fyrir vandaða vinnu við endurskoðun draganna. Ljóst er að tekið hefur verið tillit til margra þeirra athugasemda sem fram komu í umsögnum, þ.m.t. umsögn Samorku.

Þær miklu breytingar sem orðið hafa á reglugerðinni hafa hins vegar í för með sér að endurskoða þarf leiðbeiningar Raforkueftirlitsins og aðra framkvæmd með hliðsjón af þeim. Af þeim sökum leggur Samorka sérstaka áherslu á frestun á gildistöku laganna og þar með reglugerðarinnar.

Umsögnin skiptist í eftirfarandi meginhluta:

- Gildistaka laga og reglugerðar (2. kafli);
- Athugasemdir við einstök ákvæði reglugerðarinnar (3. kafli);
- Leiðréttingar (4. kafli);
- Samantekt á helstu tillögum Samorku (5. kafli).

2. Gildistaka laga og reglugerðar

2.1 Staðan nú

Samkvæmt 11. gr. laga nr. 45/2026 öðlast 6. og 7. gr. laganna gildi 1. janúar 2027 og samkvæmt 1. mgr. 29. gr. reglugerðardraganna á reglugerðin að öðlast gildi sama dag. Umsagnarfrestur um endurskoðuð drög rennur út 2. nóvember 2026. Reglugerðin verður því í fyrsta lagi sett þegar einn til tveir mánuðir eru til gildistöku.

Samorka vísar til 2. kafla í fyrri umsögn sinni og ítrekar þær röksemdir sem þar koma fram fyrir því að fresta þurfi gildisstöku laganna. Frá því að sú umsögn var send hafa rökin fyrir frestun styrkst verulega.

2.2 Breytingar á reglugerðinni kalla á endurskoðun leiðbeininga og mikla vinnu Raforkueftirlitsins

Drög að leiðbeiningum Raforkueftirlitsins um viðskipti á heildsöluorkumarkaði (mál nr. S-136/2026) voru unnar á grundvelli fyrri reglugerðardraga. Með þeim breytingum sem nú hafa orðið á reglugerðinni þarf að endurskoða leiðbeiningarnar í heild. Þá hafa drög að síðari hluti leiðbeininganna sem fjallar m.a. um markaðsmisnotkun ekki enn verið lögð fram til samráðs.

Endurskoðuðu reglugerðardrögin gera jafnframt ráð fyrir að Raforkueftirlitið gefi út leiðbeiningar og kröfur og komi á fót innviðum sem markaðsaðilar þurfa að hafa aðgang að áður en þeir geta uppfyllt skyldur sínar. Í eftirfarandi töflu má sjá yfirlit yfir þær aðgerðir sem Raforkueftirlitið þarf að ráðast í á grundvelli reglugerðarinnar:

Ákvæði	Það sem Raforkueftirlitið skal gefa út eða koma á fót	Samráð
3. gr.	Rafrænar leiðir fyrir tilkynningar, gagnaskil og aðra upplýsingagjöf	Ekki áskilið
2. mgr. 6. gr.	Almennar leiðbeiningar um birtingarleiðir innherjaupplýsinga	Ekki áskilið
4. mgr. 8. gr.	Leiðbeiningar um mat á viðurkenndri markaðsframkvæmd	Eftir því sem við á
4. mgr. 13. gr.	Gagnagrunnur fyrir gagnaskil	–
3. mgr. 15. gr.	Leiðbeiningar um tæknilega framkvæmd gagnaskila	Já
6. mgr. 17. gr.	Tímafrestir og form fyrir skil á útsettri áhættu	Ekki tekið fram
1.–2. mgr. 19. gr.	Form, tæknilegar og skipulagslegar kröfur um gagnaafhendingu	Já
23. gr.	Örugg samskiptaleið fyrir ábendingar um möguleg brot	–

Varðandi leiðbeiningar um birtingarleiðir innherjaupplýsinga og almennar leiðbeiningar Raforkueftirlitsins þar um er mikilvægt að markaðsaðilum gefist eðlilegt svigrúm til þess að koma á og ganga frá samningi við birtingaraðila samkvæmt 5. gr. Þar sem um nýjung er að ræða á raforkumarkaði þarf að tryggja nægjanlegan tíma til þess að þessi leið komist til framkvæmdar og til þess að eðlilegar prófanir geti farið fram.

Í fyrri drögum var kveðið á um að notendahandbók um gagnaskil skyldi gerð aðgengileg við gildistöku reglugerðarinnar (5. mgr. 11. gr. fyrri draga). Það ákvæði hefur verið fellt brott.

Aðildarfélög Samorku ekki síst dreifiveitur og minni framleiðendur hafa kallað eftir skýrum leiðbeiningum um hvaða upplýsingum þeim beri að skila gögnum og upplýsingum um, hvert og með hvaða hætti. Jafnframt skortir viðmið um hvenær atburður telst nægilega stór til að teljast innherjaupplýsingar.

Að mati Samorku er óraunhæft að allt framangreint liggi fyrir og hafi verið kynnt og prófað í tæka tíð fyrir 1. janúar 2027.

2.3 Stjórnsýsluframkvæmd til að byrja með

Búast við má að stjórnsýsluframkvæmd Raforkueftirlitsins og það eftirlit sem því ber að sinna á grundvelli raforkulaga og reglugerðar geti ekki farið af stað af fullum þunga strax við gildistöku laganna heldur byggist smám saman upp. Jafnvel þó markaðsaðilar megi búast við því að ekki verði gripið til harðra eftirlits- og sektarúrræða á fyrstu stigum nýs kerfis, þá leysir slík stjórnsýsluframkvæmd í engu þann vanda sem blasir við ef gildistaka þann 1. janúar 2027 á að halda sér.

Verða hér nefnd nokkur rök sem týna má til um framangreint.

1. **Skortur á lagastoð:** Stjórnvaldi er ekki heimilt að víkja frá lögbundnum skyldum með yfirlýsingu eða framkvæmd. Raforkueftirlitinu er falið eftirlit með því að skyldum skv. 20. gr. a–i

raforkulaga sé fullnægt (22. gr. draganna). Samkvæmt 1. mgr. 26. gr. c raforkulaga verður stjórnsýsluviðurlögum beitt óháð því hvort brot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

2. **Refsiábyrgð:** Samkvæmt 44. gr. raforkulaga varða brot gegn ákvæðum laganna sektum nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum. Ákvörðun um rannsókn og saksókn er í höndum lögreglu og ákæruvalds ekki Raforkueftirlitsins.
3. **Skyldurnar eru gildandi lög, jafnvel þótt fyrirheitið væri formfest:** Þótt fallið yrði frá beitingu viðurlaga með formlegum hætti væru markaðsaðilar engu að síður bundnir af skyldum 20. gr. a–i raforkulaga frá gildistöku. Vanræki aðili t.d. að birta innherjaupplýsingar eða skila gögnum getur það verið grundvöllur skaðabótaábyrgðar gagnvart viðsemjendum og öðrum markaðsaðilum samkvæmt almennum reglum. Þá geta brot haft áhrif á samningssamband aðila.
4. **Ábyrgð stjórnenda:** Stjórnendum ber að tryggja að starfsemi félags sé í samræmi við lög. Þeir geta ekki byggt á því að ekki verði fylgt eftir lagaskyldum sem félagið getur í reynd ekki uppfyllt.
5. **Réttaröryggi:** Það samrýmist illa grundvallarreglum um réttaröryggi og skýrleika viðurlagaheimilda að lögbundnar skyldur taki gildi áður en markaðsaðilum er unnt að fullnægja þeim.

Niðurstaðan er því sú að eina örugga leiðin er að fresta gildistöku 6. og 7. gr. með lögum.

Tillaga Samorku: Samorka leggur til að ráðuneytið beiti sér fyrir því að 11. gr. laga nr. 45/2026 verði breytt þannig að:

1. 6. og 7. gr. laga nr. 45/2026 öðlist ekki gildi fyrr en liðnir eru a.m.k. þrír mánuðir frá því að reglugerðin, báðir hlutar leiðbeininga Raforkueftirlitsins og tæknilegar kröfur um gagnaskil hafa verið birt í endanlegri mynd; eða
2. 6. og 7. gr. taki gildi nokkrum mánuðum síðar en nú er fyrirhugað til að mynda 1. júlí 2027.

Samorka telur jafnframt skynsamlegt að Raforkueftirlitið birti tímaáætlun um útgáfu leiðbeininga og tæknilegra krafna, svo markaðsaðilar geti skipulagt undirbúning sinn.

3. Athugasemdir við einstök ákvæði reglugerðarinnar

Í þessum hluta er farið yfir athugasemdir Samorku við einstök ákvæði reglugerðarinnar.

3.1 II. kafli – Opinber birting innherjaupplýsinga (4.–7. gr.)

Listi yfir birtingarleiðir: Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. tilkynna markaðsaðilar Raforkueftirlitinu með hvaða hætti þeir birta innherjaupplýsingar. Engin skylda hvílir hins vegar á Raforkueftirlitinu að gera þær upplýsingar opinberar. Markaðsaðilar geta því þurft að fylgjast með tugum birtingarvettvanga til þess að sjá hvar hver og einn markaðsaðili birtir sínar innherjaupplýsingar. Þá geta markaðsaðilar skipt ört um birtingarvettvang sem gæti gert markaðsaðilum erfitt fyrir að fylgjast með birtingu. Væntanlega liggja sambærileg rök að baki því að markaðsaðilar eiga að tilkynna Raforkueftirlitinu með hvaða hætti þeir hyggjast birta innherjaupplýsingar. Það er hins vegar ekki síður mikilvægt fyrir aðra markaðsaðila heldur en Raforkueftirlitið að hafa yfirsýn og yfirlit yfir hvar og hvernig markaðsaðilar birta sínar upplýsingar.

Tillaga Samorku: Við 1. mgr. 6. gr. bætist: „Raforkueftirlitið skal birta opinberlega lista yfir þær birtingarleiðir sem markaðsaðilar hafa tilkynnt um.“

Tungumál: Samorka fagnar því að heimilt sé að birta eingöngu á ensku, sbr. f-lið 2. mgr. 5. gr. Sé birt á báðum tungumálum er þó enn ósvarað hvor textinn ráði ef misræmi kemur upp.

Viðmið um stærð: Samorka vísar til umfjöllunar í kafla 2.2 um mikilvægi þess að sett verði viðmið um hvenær atburður telst nægilega verulegur til að teljast innherjaupplýsingar.

Frestun birtingar (7. gr.): Samorka fagnar því að tímapunktur tilkynningar til Raforkueftirlitsins hafi verið skýrður og að skjalakröfur hafi verið einfaldaðar. Samorka ítrekar ósk um að í leiðbeiningum Raforkueftirlitsins verði tekin dæmi um aðstæður sem geta réttlætt frestun.

3.3 IV. kafli – Gagnaskil til Raforkueftirlitsins (13.–19. gr.)

Fyrirliggjandi skrár: Samkvæmt 5. mgr. 17. gr. skulu tilkynningarskyld gögn aðeins innihalda upplýsingar sem unnt er að draga úr fyrirliggjandi skrám markaðsaðila. Þar sem ákvæðið stendur í grein um tímamörk og útsett áhætta er tekin fyrir sérstaklega í 6. mgr. er óljóst hvort reglan taki einnig til upplýsinga um útsetta áhættu. Samorka leggur til að tekið verði fram í 5. mgr. 17. gr. hún gildi einnig um upplýsingar um útsetta áhættu.

Undanþágur fyrir minni aðila. Með brottfalli 10. gr. fyrri draga eru fallnar brott allar undanþágur frá gagnaskilum, þ.m.t. fyrir framleiðslu frá einingum með uppsett afl 5 MW eða minna. Allir markaðsaðilar óháð stærð þurfa því að greina frá útsettri áhættu. Til samanburðar eru markaðsaðilar með stöðu undir 600 GWh á ári undanþegnir slíkum skilum í ESB, sbr. 5. mgr. 6. gr. framkvæmdarreglugerðar (ESB) 2026/256. Flutnings- og dreifiveitur sem kaupa raforku einungis vegna reksturs kerfis síns skila aðeins gögnum samkvæmt beiðni eftirlitsaðila, sbr. 6. mgr. sömu greinar.

Samorka leggur til að sett verði lágmarksviðmið fyrir skil á útsettri áhættu sem tekur mið af stærð íslensks markaðar. Dreifiveitur og flutningsfyrirtækið skili slíkum upplýsingum vegna kaupa á töpum og annarra kaupa vegna reksturs kerfis aðeins að beiðni Raforkueftirlitsins. Komi slík ákvæði ekki inn í reglugerð er að minnsta kosti þörf á að þau komi skýrt fram í reglum / leiðbeiningum Raforkueftirlitsins og liggi fyrir með skýrum hætti fyrir gildistöku laganna.

3.4 V. kafli – Fyrirbygging og greining markaðssvika (20.–21. gr.)

Samorka fagnar því að bann við milligöngu á grundvelli gruns og fjögurra vikna frestur hafi verið felld brott og að d-liður 3. mgr. 20. gr. hafi verið mildaður.

Samorka telur þó að kröfur 3. mgr. 20. gr. séu of stórt skref sem fyrsta skref. Í upphafi liggur hvorki fyrir reynsla af markaðnum né af því hvaða háttsemi eigi að fylgjast með. Það er mikil krafa á viðskiptavettvanga sem reknir eru af einum til tveimur starfsmönnum að byggja upp flókin kerfi strax. Eðlilegra er að Raforkueftirlitið móti fyrst framkvæmdina og kröfur til viðskiptavettvanga og milligönguaðila verði síðan auknar í ljósi reynslu.

Tillaga Samorku: 3. mgr. 20. gr. falli brott að svo stöddu, en 1.–2. mgr. standi. Kröfur til innri verkferla verði útfærðar síðar í áföngum, t.d. við endurskoðun skv. 2. mgr. 29. gr.

4. Leiðréttingar

Samorka bendir á eftirfarandi smáatriði sem leiðrétta mætti:

- **1. mgr. 5. gr.:** „birtingarleið sem er almennt til þess fallinn“ verði „fallin“.
- **h-liður 2. mgr. 5. gr.:** í liðnum hafa tvö atriði runnið saman í eina setningu, þ.e. varðveisla birtingarsögu og stöðluð rafræn miðlun upplýsinga. Lagt er til að þeim verði skipt í tvo liði.
- **4. mgr. 7. gr.:** bil vantar í „uppfyllt.Falli“.
- **c-liður 2. mgr. 12. gr.:** aukabil er á undan kommu í „sem framkvæmdin varðar ,“.

5. Lokaorð

Samorka ítrekar stuðning sinn við meginmarkmið laganna og reglugerðarinnar og þakkar ráðuneytinu fyrir það tillit sem tekið hefur verið til athugasemda samtakanna. Með endurskoðuðum drögum hefur regluverkið þokast verulega í átt að því að vera skýrt, í eðlilegu samræmi við evrópsku fyrirmyndina og í takt við stærð og gerð íslensks heildsöluorkumarkaðar.

Eftir stendur að tryggja að markaðsaðilum verði í reynd unnt að uppfylla skyldur sínar þegar þær taka gildi. Samorka leggur því ríka áherslu á að gildistöku verði frestað með lögum.

Samorka er reiðubúin til frekara samráðs um einstök atriði umsagnarinnar og til að leggja fram frekari gögn eða rökstuðning telji ráðuneytið þörf á því.

Virðingarfyllst, f.h. Samorku

Katrín Helga Hallgrímsdóttir, lögfræðingur