

29. janúar 2025

Efni: Umsögn Rarik ohf. um breytingar á raforkulögum (verkefni Raforkueftirlitsins) mál í samráðsgátt nr. S-8/2026

Rarik ohf. þakkar tækifærið til að veita umsögn um áform um lagasetningu vegna breytinga á raforkulögum nr. 65/2003, með það að markmiði að tryggja samræmi við kröfur EES-réttar um sjálfstæði raforkueftirlits samkvæmt tilskipun Evrópusambandsins nr. 2009/72/EB og athugasemdum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA).

1. Tilefni

Í áformaskjalinu kemur fram að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) telji að gildandi raforkulög tryggi ekki með fullnægjandi hætti sjálfstæði Raforkueftirlitsins, meðal annars að því er varðar setningu tekjumarka og samþykki gjaldskráa flutnings- og dreifiveitna. Rarik tekur undir að brýnt sé að bregðast við slíkum athugasemdum, enda leiðir bæði af EES-rétti og dómaframkvæmd Evrópudómstólsins að sjálfstæði raforkueftirlits verður að vera virkt í reynd en ekki einungis formlegt.

Rarik leggur jafnframt áherslu á að þau áform sem hér eru til umsagnar virðast, samkvæmt fyrirbyggjandi gögnum, beinast að afmörkuðum hluta regluverksins, nánar tiltekið ákvæðum 12., 12. gr. a, 17. gr. og 17. gr. a raforkulaga nr. 65/2003, sem og reglugerð nr. 192/2016 um veginn fjármagnskostnað og, eftir atvikum, reglugerð nr. 1040/2005. Athugasemdir ESA voru í upphafi viðtækari, en eins og fram kemur í áformaskjalinu hefur þegar verið brugðist við stórum hluta þeirra með breytingarlögum nr. 220/2024, sem miðuðu að því að styrkja sjálfstæði Raforkueftirlitsins.

Með hliðsjón af framangreindu afmarkar Rarik umsögn sína að mestu leyti við mögulegar breytingar á framangreindum lagaákvæðum og viðeigandi reglugerðum. Jafnframt áskilur Rarik sér rétt til að koma síðar á framfæri athugasemdum eða sjónarmiðum sem varða önnur lagaákvæði eða útfærslur sem kunna að koma til skoðunar í þessu samhengi á síðari stigum málsins.

Áform um lagasetningu eru á þessu stigi almenns eðlis og liggur enn ekki fyrir hversu langt þurfi að ganga í endurskoðun framangreindra ákvæða til að uppfylla kröfur um sjálfstæði Raforkueftirlitsins. Sérstaklega er óljóst:

- **hvort og að hve miklu leyti** breyta eigi núgildandi laga- og reglugerðarákvæðum um tekjumörk og gjaldskrár sérleyfisfyrirtækja, þ.e. ákvæðum 12., 12. gr. a, 17. gr. og 17. gr. a raforkulaga, sem og reglugerðum nr. 192/2016 og 1040/2005, enda er ljóst að **breytingar á þessum þáttum regluverksins kalla á vandað og víðtækt samráð við hagaðila**, og
- **hvaða formfesta og hvaða ferli muni gilda framvegis** við mótun, endurskoðun og breytingar á aðferðafræði, til að tryggja bæði sjálfstæði eftirlitsins og nauðsynlegan fyrirsjáanleika

Rarik telur að skýr afstaða til þessara atriða sé lykilforsenda þess að fyrirhugaðar breytingar nái markmiði sínu, án þess að skapa óþarfa óvissu eða veikja þann stöðugleika sem nauðsynlegur er fyrir rekstur og fjárfestingar sérleyfisfyrirtækja í flutningi og dreifingu raforku.

2. Sögulegt samhengi raforkulaga nr. 65/2003 og reglugerðar nr. 192/2016

Raforkulög nr. 65/2003 voru í upphafi sett með hliðsjón af fyrstu raforkutílskipun Evrópusambandsins, þ.e. tílskipun 96/92/EB, og lögðu grunn að innleiðingu annarrar raforkutílskipunarinnar, nr. 2003/54/EB, sem var síðar innleidd í íslenskan rétt í áföngum, meðal annars með breytingarlögum nr. 58/2008. Kröfur þessara tílskipana til sjálfstæðis eftirlitsaðila gagnvart stjórnvöldum og löggjafanum voru ekki jafn ríkar og síðar varð með þriðju raforkutílskipuninni nr. 2009/72/EB, sem innleidd var í íslenskan rétt í áföngum, m.a. með breytingarlögum nr. 112/2019. Í því ljósi þess telur Rarik eðlilegt að tiltekin ákvæði raforkulaga endurspegli eldra stjórnsýslulegt og réttarfarslegt umhverfi en það sem nú gildir samkvæmt EES-rétti.

Ákvæði 12., 12. gr. a, 17. gr. og 17. gr. a um aðferðafræði tekjumarka og gjaldskráa eru ítarleg og hafa stuðlað að fyrirsjáanleika og stöðugleika í framkvæmd regluverksins. Þessum árangri var þó náð í áföngum og á fyrstu árum eftir setningu raforkulaga, sem og í kjölfar umfangsmikilla breytinga, m.a. með lögum nr. 19/2011, ríkti nokkur óvissa um framkvæmdina. Sú reynsla er mikilvæg við endurskoðun regluverksins. Í ljósi þróunar EES-réttar og dómaframkvæmdar Evrópudómstólsins er þó jafnframt tilefni til að meta hvort óbreytt regluverk gangi lengra en nauðsynlegt er og þrengi þar með óæskilega að sjálfstæði Raforkueftirlitsins

Í þessu samhengi ber jafnframt að líta til reglugerðar nr. 192/2016 (WACC), sem var sett til að auka formfestu, samræmi og fyrirsjáanleika og draga úr stjórnsýslulegri áhættu, svo sem töfum og kærum, þegar ákvarðanir byggja á matskenndum þáttum. Í aðdraganda setningar reglugerðarinnar fór fram ítarlegt samráð um það hvernig ákvarða skyldi veginn fjármagnskostnað, sem er lykilbreyta í tekjumörkum og þar með grundvallarforsenda á bak við gjaldskrár sérleyfisfyrirtækja í flutningi og dreifingu raforku.

Stjórnvöld á þeim tíma ákváðu að fara sömu leið og farin var í Noregi þar sem tilteknar matsbreytur CAPM-líkansins eru einnig festar í reglugerð, en sú reglugerð er enn í gildi, sjá [hér](#) í kafla 3.3. Þetta átti rætur að rekja til þess að fyrri ákvörðun Orkustofnunar um WACC

hafði verið felld úr gildi, með þeim afleiðingum að veruleg óvissa skapaðist um tekjumörk og gjaldskrárkerfið í nokkur ár. Reglugerð nr. 192/2016 var því liður í að endurheimta stöðugleika og fyrirsjáanleika í kerfinu.

Rarik telur mikilvægt að hafa þessa reynslu í huga við endurskoðun regluverksins. Mikilvægt er að breytingar sem fela Raforkueftirlitinu aukið vald í þessu efni séu framkvæmdar með skýrum, gagnsæjum og formfestum hætti.

3. Dómaframkvæmd Evrópudómstólsins og meginlínan

Dómaframkvæmd Evrópudómstólsins dregur upp skýra meginlínu um sjálfstæði og valdsvið raforkueftirlits:

- **Mál nr. C-274/08 (Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins gegn Svíþjóð):** Aðferðafræði gjaldskráa og tekjumarka verður að vera fyrirfram samþykkt, m.a. til að tryggja fyrirsjáanleika og réttaröryggi.
- **Mál nr. C-718/18 (Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins gegn Þýskalandi):** Setning og samþykki aðferðafræði við tekjumörk og gjaldskrár er alfarið á hendi raforkueftirlits. Löggjafi og framkvæmdarvald mega ekki binda hendur eftirlitsins með ítarlegum og bindandi viðmiðum.
- **Mál nr. C-767/19 (Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins gegn Belgíu):** Evrópudómstóllinn áréttar að vald sem raforkutilskipunin felur sjálfstæðu raforkueftirliti er alfarið í höndum þess, þannig að hvorki ráðherra né önnur stjórnvöld, þ.m.t. aðrar sjálfstæðar stofnanir, mega taka þátt í eða hafa úrslitaáhrif á slíkar ákvarðanir
- **Mál nr. C-48/23 (forúrskurður um ákvarðanir Energiavirasto, raforkueftirlits Finnlands):** Almenn stefnumörkun löggjafans getur verið heimil, að því tilskildu að eftirlitið haldi raunverulegu og óbundnu svigrúmi til að móta aðferðafræði og breytingar á henni.

Af þessu leiðir að vald til að taka ákvörðun um aðferðafræði tekjumarka og gjaldskráa verður að liggja hjá Raforkueftirlitinu sjálft. Hins vegar **þarf** aðferðafræðin að vera **fyrirfram skilgreind, gagnsæ og formföst, og breytingar á henni að lúta vönduðu og fyrirsjáanlegu ferli**.

4. Fyrirsjáanleiki, samráð og skýr ferli

Rarik leggur sérstaka áherslu á að óháð þeirri leið sem valin verður, hvort sem lög verða einfölduð verulega eða haldið eftir nánari viðmiðum, þá þarf að tryggja:

1. **Fyrirframákvörðun:** Að aðferðafræði sé birt, aðgengileg og gildi yfir skilgreint tímabil.
2. **Formfast breytingaferli:** Að breytingar fari í gegnum vandað stjórnsýsluferli með samráði, rökstuðningi, áhrifamati eftir atvikum og hæfilegum aðlögunartíma.
3. **Skýran heimildargrundvöll:** Að skýrt sé hvort Raforkueftirlitið setji bindandi reglur (t.d. stjórnvaldsfyrirmæli/reglur) og á hvaða lagaheimild, eða hvort sérstaklega þurfi að lögfesta reglugerðarheimild og málsmeðferð.

Rarik telur mikilvægt að löggjafinn taki mið af því að Raforkueftirlitið er enn í uppbyggingu, starfsmannavelta hefur verið nokkur, sem getur haft áhrif á samkvæmni og hraða málsmeðferðar. Erlendis sinna þessum verkefnum töluvert stærri stofnanir með víðtækari sérfræðigetu. Það þarf því að hanna kerfið þannig að það sé **bæði EES-samrýmanlegt og framkvæmanlegt í íslensku samhengi**.

5. Tillaga um vinnuhóp hagaðila

Rarik leggur til að stofnaður verði vinnuhópur hagaðila, með þátttöku m.a. Raforkueftirlitsins, ráðuneytisins og eftirlitsskyldra aðila, sem fari sérstaklega yfir umfang og útfærslu nauðsynlegra breytinga á 12., 12. gr. a, 17. gr. og 17. gr. a raforkulaga, reglugerða nr. 192/2016 og nr. 1040/2005 eins og við á.

Slíkur hópur gæti stuðlað að sameiginlegri sýn á jafnvægi milli sjálfstæðis eftirlitsins og fyrirsjáanleika.

6. Dæmi um nægjanlegar og hóflegar breytingar

Rarik telur að mögulegt sé að endurskrifa ákvæði raforkulaga um tekjumörk og gjaldskrár með tiltölulega einföldum og markvissum hætti, án þess að umturna gildandi kerfi eða raska þeim fyrirsjáanleika sem núverandi fyrirkomulag hefur veitt. Slíkar breytingar gætu jafnframt tryggt betra samræmi við kröfur EES-réttar og dómaframkvæmd Evrópudómstólsins, einkum að því er varðar bann við því að lög kveði á um nákvæma og bindandi útreikninga.

Í því felst m.a. að löginn kveði áfram á um markmið og meginreglur við setningu tekjumarka og gjaldskráa, svo sem gagnsæi, jafnræði, hvata til hagkvæmni og fjárfestinga, en að dregið verði úr eða fallið frá þeim ákvæðum sem fela í sér nákvæmar útreikningsforsendur. Til dæmis mætti skoða að taka út eða einfalda ákvæði um lengd tekjumarkatímabíla, notkun tiltekinna vísitalna og aðrar tæknilegar forsendur.

Slíkt væri í samræmi við dómaframkvæmd Evrópudómstólsins, einkum C-718/18 og C-274/08, þar sem lögð er áhersla á að lög setji ramma og markmið, en aðferðafræðin sjálf sé ákveðin af sjálfstæðu eftirlitsstjórnvaldi með fyrirfram skilgreindum hætti.

Jafnframt telur Rarik að í fyrirhuguðum breytingum felist tækifæri til að endurskoða tiltekin atriði í gildandi ákvæðum, m.a. í 12. og 17. gr. raforkulaga, sem varða nákvæmt mat og útfærslur á útreikningum sem m.a. snúa að smávirðjunum. Slík endurskoðun gæti stuðlað að því að laga framkvæmd laganna og eftir atvikum framkvæmd eftirlitsins betur að núverandi markaðsaðstæðum og þróun í orkumálum, án þess að raska grundvallarstöðum kerfisins.

Rarik leggur þó ríka áherslu á að hvaða leið sem valin verður, **þá verði fyrirsjáanleiki og samráð leiðarljós**. Breytingar á aðferðafræði, hvort sem þær eru fólgnar í nýjum reglum, leiðbeiningum eða stjórnvaldsfyrirmælum Raforkueftirlitsins, þurfa að vera fyrirfram

kynntar, byggja á skýrum forsendum og taka gildi að loknu vönduðu samráðsferli með hæfilegum aðlögunartíma fyrir eftirlitsskylda aðila.

7. Lokaorð

Rarik styður markmið lagasetningarinnar og telur brýnt að bregðast við athugasemdum Eftirlitsstofnunar EFTA. Til að fyrirhugaðar breytingar nái tilgangi sínum er þó lykilatriði að skýr afstaða liggi fyrir um umfang þeirra, um formfestu aðferðafræði og um það samráðs- og breytingaferli sem gilda mun framvegis. Með þeim hætti er unnt að tryggja bæði efnislegt sjálfstæði Raforkueftirlitsins og nauðsynlegan fyrirsjáanleika fyrir eftirlitsskylda aðila.

Í því skyni telur Rarik æskilegt að áfram verði lögð rík áhersla á samráð við hagaðila, meðal annars með skipun sérstaks vinnuhóps sem fari yfir mögulegar breytingar á viðkomandi lagaákvæðum og reglugerðum og móti sameiginlega sýn á útfærslu þeirra. Slík nálgun getur stuðlað að vandaðri lagasetningu, auknu trausti og betri niðurstöðu til lengri tíma.

Rarik er reiðubúið til að gera nánari grein fyrir þeim sjónarmiðum sem hér hafa verið rakin, komi til frekara samráðs eða óski stjórnvöld eftir frekari upplýsingum eða umræðu um þessi atriði.

Virðingarfyllst, f.h. Rarik ohf.



Silja Rán Steinberg Sigurðardóttir, aðstoðarforstjóri