

Atvinnuveganefnd Alþingis
Nefndasvið Alþingis
Alþingishúsið við Austurvöll
101 Reykjavík
nefndasvid@althingi.is

Kópavogur, 8. mars 2024

Umsögn um frumvarp til breytinga á raforkulögum (raforkuviðskipti), mál S-61/2024

Vonarskarð ehf. er fyrirtæki sem hefur sérhæft sig í viðskiptum með rafmagn á Íslandi. Fyrirtækið hefur á undanförunum mánuðum undirbúið rekstur á íslenskri kauphöll fyrir rafmagn. Í desember sl. fékk fyrirtækið leyfi Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins fyrir þeim rekstri í samræmi við 18. gr. a. raforkulaga. Vonarskarð hefur lokið undirbúningi vegna raforkukauphallarinnar og mun starfsemin hefjast á næstu vikum.

Markmið með kauphöll Vonarskarðs er að auka gagnsæi og jafnræði í raforkuviðskiptum hérlandis. Með auknu gagnsæi dragast fram í dagsljósið hvaða viðskipti eiga sér stað á milli aðila en í dag eru litlar sem engar opinberar upplýsingar birtar um það. Með auknu jafnræði fá fleiri tækifæri til að stofna til viðskipta. Sem stendur er Landsvirkjun í yfirburðastöðu á þessu sviði enda langstærsti framleiðandi rafmagns en auk þess eru stærri orkufyrirtækin mun betur sett heldur en þau sem minni eru. Þetta hefur áhrif á verðmyndun á markaðnum.

Aukin upplýsingagjöf er ekki bara tölur á blaði heldur fylgja henni tækifæri til hagræðingar sem sannarlega skila sér í bættri rekstrarafkomu. Þannig hefði Landsnet getað lækkað kostnað vegna flutningstapa um a.m.k. 200 milljónir króna á árinu 2023 ef fyrirtækið hefði keypt rafmagn til heils árs í senn í stað þess að búa kaupin niður eftir einstökum mánuðum sem er mun óhagstæðara fyrir orkufyrirtækin að þjónusta. Þar sem engar opinberar verðupplýsingar liggja fyrir áttaði Landsnet sig ekki á þessu tækifæri til hagræðingar í innkaupum. Fleiri dæmi af svipuðu tagi er að finna í innkaupum bæði fyrirtækja og opinberra stofnana.

Rétt er að benda á að opinberar skýrslur hafa á undanförunum árum ítrekað kallað eftir meira gagnsæi í viðskiptum á heildsölumarkaði. Sem dæmi má nefna skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands fyrir starfshóp atvinnuvegaráðherra frá 2018 „[Öryggi á almennum markaði með rafmagn](#)“¹, skýrslu EFLU fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið frá 2019 „[Skýrsla um þróun raforkuverðs og samkeppni frá setningu raforkulaga 2003](#)“², skýrslu starfshóps atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra frá 2020 „[Skýrsla](#)

¹ Aðgengileg hér: <https://ioes.hi.is/files/2021-05/Oryggi-a-almennum-markadi-med-rafmagn.pdf>

² Aðgengileg hér: <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/190410%20%c3%9er%c3%b3un%20raforkuver%c3%b0s%20og%20samkeppni.pdf>

[starfshóps um orkuöryggi á heildsölumarkaði fyrir raforku³](#) og stöðuskýrsla starfshóps umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra frá 2023 „[Vindorka – valkostir og greining⁴](#)“.

Þrátt fyrir skýr áköll opinberra aðila um aukið gagnsæi í viðskiptum þá er það því miður staðreynd að helsta hindrunin fyrir gangsetningu á formlegri raforkukauphöll á Íslandi er Orkustofnun. Stofnunin býr yfir miklum valdheimildum og hefur beitt þeim óspart til að stöðva breytingar sem af einhverjum ástæðum hafa ekki verið stofnuninni að skapi. Þannig hóf stofnunin á síðasta ári tilefnislausu rannsókn á mögulegum lögbrotum Vonarskarðs⁵ og mánuðum saman svaraði stofnunin hvorki símtölum né tölvupóstum um framgang rannsóknarinnar. Allur rekstur Vonarskarðs lamaðist enda kippti rannsóknin fótunum undan starfsemi fyrirtækisins og möguleikum til að afla sér tekna. Rannsóknin endaði loks á þeirri fyrirsjáanlegu niðurstöðu að ekkert hefði verið athugavert við starfsemina⁶. Síðar sama ár bað Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið um umsögn Orkustofnunar vegna umsóknar Vonarskarðs um leyfi til að reka raforkumarkað. Orkustofnun svaraði bókstaflega ekki neinu og eftir nokkurra mánaða bið þraut ráðuneytið þolinmæði og leitaði til óháðs ráðgjafa til þess að leysa verkefnið. Umsögn Orkustofnunar barst því aldrei þrátt fyrir lögbundið hlutverk stofnunarinnar um að veita ráðuneytinu ráðgjöf í málefnum sem þessum.

Það er ljóst að Vonarskarð væri löngu hætt starfsemi ef fyrirtækið væri háð óvissunni sem fylgir starfsháttum Orkustofnunar og þeirri áherslu stofnunarinnar á að tefja fyrir eðlilegri þróun raforkumarkaðar innan gildandi lagaumhverfis. Vonarskarð hlýtur því að leggjast gegn öllum þeim breytingum sem færa stofnuninni frekari valdheimildir sem geta nýst til að hindra löglega starfsemi fyrirtækja á raforkumarkaði. Gera verður kröfu um að umbætur eigi sér stað í núverandi starfsemi Orkustofnunar og þær sannarlega komnar til framkvæmda áður en löggjafinn færir stofnuninni frekari valdheimildir.

Í 4. kafla greinargerðar með frumvarpinu er fjallað um samræmi frumvarpsins við stjórnarskrá lýðveldisins og því haldið fram að takmarkanir þess á atvinnufrelsi séu „óverulegar en jafnframt almennar og grundvallast á almenningsþörf“. Dæmin sanna að veruleg hætta er á að Orkustofnun misnoti þau völd sem stofnuninni eru færð. Þannig stöðvaði stofnunin löglega atvinnustarfsemi Vonarskarðs mánuðum saman í aðgerðum sem voru alls ekki almennar heldur beint sérstaklega gegn fyrirtækinu. Engin leið er að sjá að almenningsþörf hafi legið þar að baki enda hefur stofnunin aldrei réttlætt aðgerðir sínar gegn Vonarskarði með tilvísunum til þess. Af þessum ástæðum getur Vonarskarð ekki samþykkt þau atriði frumvarpsins sem færa Orkustofnun auknar valdheimildir enda vegi það sannarlega að stjórnarskrárbundnu atvinnufrelsi í landinu.

³ Aðgengileg hér: https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/ANR/ThKRG/Sk%C3%BDrsla%20starfsh%C3%B3ps%20um%20orku%C3%B6ryggi_LOKAEINTAK.pdf

⁴ Aðgengileg hér: [https://samradsgatt.island.is/Skrar/\\$Cases/GetCaseFile/?id=%7b01548774-87e2-ed11-9bb9-005056bcce7e%7d](https://samradsgatt.island.is/Skrar/$Cases/GetCaseFile/?id=%7b01548774-87e2-ed11-9bb9-005056bcce7e%7d)

⁵ Rannsóknin var gerð að frumkvæði Orkustofnunar en beindist að leyfisveitingu sem fellur undir Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið. Ráðuneytið sjálft bað ekki um rannsóknina – þvert á móti lýsti ráðuneytið því yfir að það hefði ekkert við starfsemi Vonarskarðs að athuga. Orkustofnun hélt þrátt fyrir það fast í að rannsaka málið þó efni rannsóknarinnar félli utan lögbundins verksviðs stofnunarinnar.

⁶ Áður en Orkustofnun ákvað að hefja rannsóknina hafði Vonarskarð skilað ítarlegum gögnum til stofnunarinnar ásamt lögfræðilíti frá LEX Lögmannsstofu um lögmæti starfseminnar. Niðurstaðan í rannsókn Orkustofnunar var því sannarlega fyrirsjáanleg.

Athugasemdir við einstök ákvæði frumvarps

Leyfisveitandi

Í gildandi raforkulögum gefur Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið út leyfi til að reka viðskiptavettvang raforku. Í 3. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að leyfisveitingin flytjist til Raforkueftirlits Orkustofnunar. Vonarskarð leggst alfarið gegn þessari breytingu.

Í greinargerð frumvarpsins eru engin efnisleg rök færð fyrir breytingunni. Eina útskýringin er tilvitnun í greinargerð með frumvarpi frá árinu 2011 þar sem „gert sé ráð fyrir að ráðherra framselji Orkustofnun viðkomandi leyfisveitingarvald“. Jafnvel þó þetta kunni að hafa verið áform ráðherra fyrir 13 árum síðan þá hljóta starfshættir Orkustofnunar undanfarin ár að krefjast þess að áformin sé endurskoðuð. Í því samhengi er rétt að benda á að leyfisveitingarferli ráðuneytisins eru í raun eitt af fáum sem virka með eðlilegum hætti sviði raforkumála. Það eru því engin rök sem hníga að því að færa leyfisveitinguna í hendur Orkustofnunar sem á nú þegar í vandræðum með flest af þeim leyfum sem stofnunin ber ábyrgð á að úthluta.

Nú kann að vera að ástæður fyrir vandræðum Orkustofnunar séu að stofnunin sé verkum hlaðin og/eða svelt af nauðsynlegum fjármunum. Sé það tilfellið þá er enn meiri ástæða til að halda leyfisveitingunum áfram hjá ráðuneytinu sem hefur tekist að leysa hlutverk sitt með ágætum. Orkustofnun getur þá eytt tíma starfsfólks síns og fjármunum á öðrum mikilvægari sviðum.

Gjaldtaka

Í 3. gr. frumvarpsins er að finna nýja heimild til að innheimta gjald í tengslum við útgáfu leyfis til reksturs viðskiptavettvangs. Tillagan að gjaldheimildinni er eftirfarandi:

Fyrir leyfi sem Raforkueftirlitið veitir samkvæmt þessari grein, og fyrir eftirlit sem því er falið, er heimilt að innheimta gjald. Gjaldið skal vera í samræmi við gjaldskrá sem staðfest skal af ráðherra og birt í B-deild Stjórnartíðinda.

Vonarskarð gerir ekki athugasemd við að gjald sé innheimt í tengslum við þá leyfisveitingu sem um ræðir. Það sem stingur hins vegar í stúf er að gjaldtakan er miklu flóknari en gjaldtaka vegna annarra leyfisveitinga sem koma fram í 33. gr. raforkulaga. Þar eru gjaldheimildirnar eftirfarandi:

■ **33. gr. Gjaldtaka vegna útgáfu leyfa.**

□ Til að standa undir kostnaði af undirbúningi og útgáfu leyfa samkvæmt lögum þessum skal greiða gjöld til leyfisveitanda:

1. Fyrir virkjunarleyfi, sbr. 4. gr., skal greiða gjald. Gjaldið skal vera sett saman úr fastagjaldi sem nemur 100.000 kr. og gjaldþætti sem er í hlutfalli við stærð virkjunar og nemur 10.000 kr. fyrir hvert MW.
2. Fyrir leyfi til að reisa og reka dreifikerfi, sbr. 13. gr., skal greiða gjald. Gjaldið skal vera sett saman úr fastagjaldi sem nemur 50.000 kr. og gjaldþætti sem er í hlutfalli við íbúafjölda á dreifiveitusvæðinu og nemur 10 kr. fyrir hvern íbúa.
3. Fyrir leyfi til að stunda raforkuviðskipti, sbr. 18. gr., skal greiða 50.000 kr.

Eins og sjá má eru gjöldin vegna leyfisveitinganna tilgreind með gagnsæjum hætti þannig að þau fara ekki á milli mála hverjum þeim sem vill sækja um þau.

Í greinargerð frumvarpsins kemur ekkert fram um af hverju gjaldtakan vegna viðskiptavettvangs þurfi að vera af allt öðrum toga en í ofangreindri 33. gr. Raunar eru engin rök færð fyrir gjaldtökunni – ekkert er fjallað um áætlað umfang við leyfisveitingar né annað sem gæti valdið leyfisveitanda teljandi kostnaði. Gera má ráð fyrir að umfangið sé svipað og við útgáfu leyfis til að stunda raforkuviðskipti en gjald fyrir slíkt er 50.000 kr. samkvæmt 33. gr. raforkulaga.

Vonarskarð leggst gegn því að gjaldtakan verði með þeim ógagnsæja og flókna hætti sem lagt er til í frumvarpinu. Þess í stað leggur Vonarskarð til að nýjum tölulíð 4 verði bætt við 33. gr. raforkulaga sem hljómi svo:

4. Fyrir leyfi til reksturs viðskiptavettvangs, sbr. 18. gr. a., skal greiða 50.000 kr.

Með þessum hætti er gjaldtakan gagnsæ og á sama formi og gjöld vegna annarra leyfisveitinga sem falla undir raforkulög.

Regluleg afhending upplýsinga um viðskipti

Í 4 gr. frumvarpsins er að finna tillögu að nýrri lagagrein 20. gr. d. þar sem kemur fram:

Raforkueftirlit Orkustofnunar getur ákveðið að markaðsaðilar, milligönguaðilar í raforkuviðskiptum og viðskiptavettvangar raforku skuli láta eftirlitinu reglulega í té skrá yfir viðskipti, þar með talið fyrirmæli um viðskipti.

Engin leið er að skilja af hverju Orkustofnun telur sig þurfa að vita um öll viðskipti sem eiga sér stað á markaði, og alls ekki af hvaða ástæðum sé réttlætanlegt að skylda aðila til að afhenda stofnunni þessar upplýsingar með reglubundnum hætti. Ekkert kemur fram um nauðsyn þessa í greinargerð með frumvarpinu og ekki verður séð að erlendar orkustofnanir hafi viðlíka völd til að skylda aðila til upplýsingagjafar.

Raforkuviðskipti milli aðilar eru lögleg á Íslandi. Telji Orkustofnun eitthvað athugavert við ákveðin viðskipti hefur stofnunin nú þegar ríkar heimildir til að krefja aðila um upplýsingar um þau. Engin rök hníga að því að veita Orkustofnun frekari völd umfram það. Vonarskarð leggst því gegn þessu ákvæði frumvarpsins.

Önnur ákvæði frumvarps

Vonarskarð fagnar því að reglur um háttsemi í raforkuviðskiptum séu bundnar í lög, þ.m.t. um markaðsmisnotkun og ólögmæt innherjaviðskipti. Reglur af þessu tagi eru til þess fallnar að auka traust á milli aðila sem er mikilvæg forsenda fyrir eðlilegri markaðsvirkni.

Með frumvarpinu hefur líka tekist að sníða lagaramma sem hentar vel íslenskum aðstæðum. Hérlandis er rúmlega 90% af rafmagni framleitt af fyrirtækjum í opinberri eigu og um 10 fyrirtæki eiga í viðskiptum á heildsölumarkaði. Til samanburðar eiga rúmlega 350 fyrirtæki frá 20 mismunandi þjóðlöndum aðild að Nord Pool raforkukauphöllinni í Noregi og má því ljóst vera að reglur sem gilda í slíkum alþjóðaviðskiptum þurfa að vera mun ítarlegri en þörf er á hérlandis.

Virðingarfyllt,

Björgvin Skúli Sigurðsson
Framkvæmdastjóri Vonarskarðs ehf.