

154. löggjafarþing 2023–2024.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 (raforkuviðskipti)

Frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

15. töluliður fellur brott.
- Eftirfarandi orðskýringar bætast við í rétttri stafrófsröð:
 - Heildsöluverkaður raforku*: verkaður þar sem höfð eru viðskipti með heildsöluverkaafurðir óháð því hvar og með hvaða hætti viðskiptin fara fram. Hér undir falla viðskipti innan og utan viðskiptavettvangs raforku.
 - Heildsöluverkaafurð*: Samningar um afhendingu raforku, afleiður sem tengjast raforku, samningar um flutning á raforku og afleiður sem tengjast flutningi á raforku.
 - Innherjasvik*: Ólögmat innherjaviðskipti. Hafi aðili haft aðgang að eða búið yfir innherjaupplýsingum þegar til viðskiptanna er stofnað eru viðskiptin ólögmat.
 - Innherjaupplýsingar*: Nægjanlega tilgreindar upplýsingar sem ekki hafa verið gerðar opinberar og varða beint eða óbeint eina eða fleiri heildsöluverkaafurðir og eru líklegar til að hafa marktæk áhrif á verkaðsverð raforku ef opinberar væru.
 - Viðskiptavettvangur raforku*:
 - Marghliða kerfi þar sem kaup- og söluáhugi verkaðsaðila á heildsöluverkaafurð getur mæst þannig til samninga stofnist.
 - Hvers kyns kerfi eða aðstaða þar sem kaup- og söluáhugi verkaðsaðila á heildsöluverkaafurð geta haft samskipti á þann máta sem leiðir til samnings.
 - Undir þetta falla meðal annars viðskipti með heildsöluverkaafurð á viðskiptavettvangi eins þeir eru þeir eru skilgreindir í 4. gr. laga nr. 115/2021 um verkaði fyrir fjármálagerninga.
 - Verkaðsaðili*: Hver sá einstaklingur eða lögaðili sem stundar viðskipti með heildsöluverkaafurð eða annast slík viðskipti í umboði annars.
 - Verkaðsmisnotkun*:
 - að eiga í viðskiptum eða gera tilraun til að hafa áhrif á heildsöluverka raforku með tilboðum eða viðskiptum sem eru til þess fallin að veita rangar eða villandi upplýsingar um framboð eða eftirspurn heildsöluverkaafurða eða leiði til óeðlilegs eða tilbúins verð einnar eða fleiri heildsöluverkaafurða.
 - að miðla eða gera tilraun til þess að miðla röngum eða villandi upplýsingum um framboð, eftirspurn eða verð á heildsöluverkaafurðum sem eru líklegar að hafa áhrif á heildsöluverka raforku.

8. *Milligönguaðili í raforkuviðskiptum*: Aðili sem hefur milligöngu um raforkuviðskipti hvort sem er í smásölu eða heildsölu.

2. gr.

Í stað orðsins „raforkumarkað“ í a- lið 4. mgr. 8. gr. kemur: viðskiptavettvang raforku.

3. gr.

Eftirfarandi breyting verður á 18. gr. a:

- a. Í stað orðsins „raforkumarkað“ í fyrirsögn kemur: viðskiptavettvang raforku.
- b. 1. másl. orðast svo: Leyfi Raforkueftirlitsins þarf til þess að reka viðskiptavettvang raforku.
- c. Í stað 4. og 5. másl. kemur: 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.
- d. Við ákvæðið bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
 Rekstraraðili viðskiptavettvangs raforku skal sýna fram á:
 1. fjárhagslegan styrkleika og þekkingu á raforkumarkaði til að efna skuldbindingar vegna starfseminnar,
 2. verkferla við greiningu hagsmunaárekstra á milli rekstraraðila viðskiptavettvangs og markaðsaðila og ráðstafanir til að koma í veg fyrir óæskilega hagsmunaárekstra,
 3. að hann hafi ekki með höndum starfsemi sem er ósamrýmanleg slíkum rekstri
 4. verkferla til að tryggja fullnægjandi stýringu áhættu og ráðstafanir til að greina og draga úr áhættum,
 5. hæfni til að tryggja öruggan rekstur tæknilegra kerfa,
 6. verkferla sem tryggja að viðskipti á vettvangnum fari fram á heiðarlegan og sanngjarnan hátt,
 7. að uppgjör viðskipta geti farið fram með tímanlegum og skilvirkum hætti,
 8. að hann sé óháður öðrum markaðsaðilum og fullnægjandi aðskilnaður sé tryggður, þ.m.t. stjórnunarlegur aðskilnaður gagnvart öðrum markaðsaðilum.

Nánar skal kveðið á um skilyrði leyfisveitingar og starfsemi viðskiptavettvangs í reglugerð.

4. gr.

Á eftir 20. gr. bætast nýjar greinar, 20. gr. a – 20. gr. f, svohljóðandi:

- a. (20. gr. a.)

20. gr. a

Bann við markaðsmisnotkun.

Markaðsmisnotkun, þátttaka í eða tilraun til að taka þátt í markaðsmisnotkun á heildsölumarkaði raforku er óheimil.

- b. (20. gr. b)

20. gr. b

Bann við innherjasvikum.

Markaðsaðilar og aðrir sem búa að innherjaupplýsingum um heildsöluafurðir raforku mega ekki:

- a. nota þær upplýsingar til að kaupa eða selja, fyrir eigin reikning eða reikning þriðja aðila, beint eða óbeint, heildsöluorkuafurðir sem þær upplýsingar varða.
- b. miðla þeim upplýsingum til annarra nema miðlunin fari fram í eðlilegu sambandi við starf, stöðu eða skyldur.
- c. ráðleggja eða hvetja markaðsaðila til að kaupa eða selja heildsöluorkuafurð á grundvelli innherjaupplýsinga. Sé farið að ráðleggingum eða hvatningu telst það innherjasvik ef markaðsaðili veit eða mætti vita að slíkt grundvallist á innherjaupplýsingum.

Ákvæði 1. mgr. tekur ekki til

- a. viðskipta flutningsfyrirtækisins skv. 3. mgr. 9. gr.,
- b. viðskipta sem eru liður í neyðaraðgerðum,
- c. viðskipta vinnsluaðila sem gerð eru í þeim eina tilgangi að mæta beinu efnislegu tapi vegna ófyrirséðra truflana og misbrestur á því myndi leiða til þess að vinnsluáðilinn gæti ekki uppfyllt fyrirliggjandi samningsskuldbindingar eða vegna fyrirmæla frá flutningsfyrirtækinu í þeim tilgangi að tryggja öruggan og traustan rekstur kerfisins. Við slíkar aðstæður ber vinnsluáðila að tilkynna Raforkueftirlitinu um viðskiptin.

c. (20. gr. c)

20.gr. c

Opinber birting innherjaupplýsinga.

Markaðsaðilum ber að birta opinberlega tímanlega og með fullnægjandi hætti innherjaupplýsingar sem þeir búa yfir er varða markaðsaðilann sjálfan, fyrirtæki eða í hans eigu, móðurfélags þeirra eða tengdu félagi sem:

- a. hann er eigandi að, að öllu leyti eða að hluta
- b. ber fulla eða að hluta ábyrgð á, eða
- c. stjórnar.

Opinber birting tekur til upplýsinga um afkastagetu og notkun á virkjum til framleiðslu, geymslu, neyslu eða flutnings orku, þar með talið skipulegan og ófyrirséðan ótíltækileika virkja.

Í undantekningartilvikum er markaðsaðila heimilt að fresta á eigin ábyrgð birtingu innherjaupplýsinga þegar það er nauðsynlegt til að skerða ekki lögmæta hagsmuni hans. Það er skilyrði að frestunin sé ekki líkleg til þess að villa um fyrir almenningi, markaðsaðili geti tryggt trúnað um upplýsingarnar og taki ekki ákvarðanir um viðskipti með heildsöluorkuvörur á grundvelli þeirra. Markaðsaðila ber að senda Raforkueftirlitinu upplýsingar ásamt rökstuðningi fyrir frestun birtingar án ástæðulausrar tafar.

Innherjaupplýsingar sem eru opinberlega birtar samkvæmt þessari grein, skulu að lágmarki birtar á almennum vettvangi aðgengilegum öllum, þar sem hann er í boði og markaðsaðilar geta hagnýtt sér þjónustuna.

d. (20. gr. d)

20. gr. d

Skráning markaðsaðila.

Markaðsaðilar og milligönguaðilar í raforkuviðskiptum skulu skrá sig hjá Raforkueftirliti Orkustofnunar áður en þeir hefja viðskipti með heildsöluorkuafurðir. Skráningareyðublað skal vera aðgengilegt á vefsíðu Raforkueftirlits Orkustofnunar.

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.

e. (20. gr. e)

20. gr. e

Reglugerðarheimild.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð þar sem nánar er kveðið á um framkvæmd 20. gr. a – 20. gr. d. Þar með talið bann við markaðsmisnotkun og innherjasvikum, upplýsingar sem teljast til innherjaupplýsinga og birtingu þeirra, skráningu markaðsaðila og upplýsingaskyldu um viðskipti.

f. (20. gr. f)

20. gr. f

Falli háttsemi skv. 20. gr. a og 20. gr. b einnig undir gildissvið laga nr. 20/2021 um aðgerðir gegn markaðssvikum ganga þau framár.

5. gr.

1. másl. 1. mgr. 26. gr. a orðast svo: Eftirlitsaðili getur lagt stjórnvaldssektir á einstakling eða lögaðila sem brjóta gegn eða uppfylla ekki skilyrði eftirfarandi ákvæða og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim: 1. mgr. 4. gr., 1. mgr. 7. gr., 5. mgr. 8. gr., 1.–2. másl. 2. mgr. 9. gr., 12. gr. a, 2. mgr. 16. gr., 17. gr. a, 20. gr. a, 20. gr. b, 20. gr. c og 20. gr. d.

6. gr.

Lögin öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða**I.**

Þeir sem eru handhafar leyfis ráðherra til reksturs raforkumarkaðar við gildistöku laga þessara skulu innan eins árs frá gildistöku þeirra hafa uppfyllt skilyrði d- liðar 3. gr. laga þessara og skulu í því skyni sækja um endurnýjun leyfis til Raforkueftirlits Orkustofnunar.

*Greinargerð.***1. Inngangur.**

Tilgangur þessa frumvarps er að mæla fyrir um tilteknar háttæknisreglur í raforkuviðskiptum og eftirlit með þeim til að stuðla að gagnsæi og heilleika á raforkumarkaði. Raforka er söluvara og fara raforkuviðskipti fram á samkeppnismarkaði. Raforkuviðskipti eiga sér stað á milli framleiðanda og stórnotenda eða framleiðanda og sölufyrirtækja. Sölufyrirtæki eru þau fyrirtæki sem annast sölu á raforku, hvort sem er í heildsölu eða smásölu, sbr. 21. tölul. 2. gr. raforkulaga. Verðmyndun á heildsölumarkaði raforku hefur lóðrétt áhrif á

verðmyndum í smásölu vegna þess að sölu fyrirtækin kaupa raforku á heildsölumarkaði og endurselja til almennrar notkunar í smásölu. Því skila samkeppnishæf verð á heildsölumarkaði betra verði fyrir neytendur á smásölumarkaði. Raforka er einnig forsenda búsetu og atvinnustarfsemi hér á landi sem og annarsstaðar. Því er mikilvægt að tryggja gagnsæi og helleika í verðmyndun á heildsölumarkaði.

1.1. Þróun raforkuviðskipta í Evrópu.

Töluverð þróun hefur orðið í raforkuviðskiptum í Evrópu undanfarna áratugi. Helst ber að nefna að samningssamband um kaup og sölu á raforku hefur komist á með skipulögðum hætti á skipulegum viðskiptavettvöngum fyrir raforku. Þá hefur færst í aukana að markaðsaðilar stundi viðskipti með fjármálagerninga á verðbréfamarkaði til þess að tryggja sig fyrir verðþróun raforku. Hefur verðþróun á raforkumörkuðum þannig haft verðmyndandi áhrif á verðbréfamörkuðum. Í dag fara viðskipti með raforku á heildsölumörkuðum í Evrópu fram með tvennskonar vörur. Annars vegar viðskipti með raforkusölusamninga og hins vegar viðskipti með hrávöruafleiður þar sem uppgjörið grundvallast á verðþróun raforku en engin efnisleg afhending raforku á sér stað. Raforkusölusamningar eru ýmist óstaðlaðir langtímasamningar eða staðlaðir samningar um afhendingu á raforku til tiltekins tíma. Þróunin hefur verið sú að slíkir samningar eru gerðir í gegnum marghliða viðskiptakerfi sem leiðir saman kaupendur og seljendur. Hér getur verið um að ræða innandags og næstsdags markaði. Þrátt fyrir að raforkusölusamningar séu í reynd tegund af framvirkum samningi sem byggist á hrávöru eru raforkusölusamningar sérstaklega undanskildir hugtakinu *fjármálagerningur* eins og það kemur fram í lögum nr. 115/2021 um markaði fyrir fjármálagerninga. Dæmi um alíkan markað er Nord Pool sem starfar sem kauphöll en í því felst rekstur viðskiptavettvangs raforku fyrir sameiginlegan norrænan raforkumarkað. Nord Pool rekur vettvang fyrir innandags- og næstsdags viðskipti. Í Evrópusambandinu gildir reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 1227/2011 um heildstæðan og gagnsæjan heildsölumarkað fyrir orku (REMIT). Reglugerðinni er ætlað að styðja við opna og sanngjarna samkeppni á evrópskum heildsölumörkuðum fyrir orku og aðrar orkuafurðir og gæta þannig hagsmuna neytenda og fyrirtækja. Á vettvangi Evrópusambandsins stendur yfir vinna við að endurskoða þessa reglugerð og búist við uppfærðri gerð á fyrri hluta árs 2024.

1.2. Fyrirkomulag og þróun raforkuviðskipta á Íslandi.

Íslenskur raforkumarkaður er um margt sérstakur. Ísland er ekki tengt við önnur lönd með rafstreng en er þó hluti af markaði Evrópska efnahagssvæðisins fyrir raforku í gegn um EES-samninginn. Það er ekki fyrr en á síðustu árum sem lagalegar forsendur til samkeppni á almennum raforkumarkaði hafa komið til. Má þar vitna til gildistöku raforkulaga árið 2003 og breytingar á þeim árið 2008 með kröfu um fyrirtækjaaðskilnað í framleiðslu, flutningi og dreifingu raforku. Hingað til hefur ekkert fyrirtæki hér á landi rekið skipulegan viðskiptavettvang fyrir raforku. Landsvirkjun er stærsti framleiðandi raforku hér á landi og selur grunnorku í heildsölu í gegn um eigin viðskiptavef þar sem kaupendur leggja inn ósk um kaup á raforku. Þá kemst á bindandi raforkusölusamningur á milli kaupanda og seljanda. Þannig á verðmyndun á raforku sér ekki stað á gagnsæjum viðskiptavettvangi líkt og almennt tíðkast í Evrópu. Flutningsfyrirtækið Landsnet hf. ber ábyrgð á rekstri flutningskerfisins samkvæmt III. kafla raforkulaga. Í því felst m.a. að stilla saman raforkuframleiðslu og raforkuþörf á hverjum tíma. Það gerir Landsnet hf. með því að reka jöfnunarorkumarkað þar sem fyrirtækið kaupir jöfnunarorku til að hafa til reiðu fyrir viðskiptavinum til að jafna mismun

á framleiðslu og notkun í rauntímarekstri. Í skýrslum sem unnar hafa verið um raforkuöryggi hér á landi hefur verið bent á að aukið gegnsæi í verðmyndum á heildsölumarkaði sé ein mikilvægasta forsenda þess að unnt sé að bæta virkni markaðarins. Með bættri virkni heildsölumarkaðarins væri stuðlað að jafnvægi í framboði og eftirspurn raforku og þar með auknu öryggi fyrir alla notendur á almenna markaðnum.

Allt frá gildistölu núgildandi raforkulaga hefur verið í lögunum sérstök heimild fyrir flutningsfyrirtækið Landsnet hf. til þess að reka raforkumarkað. Þá er í 18. gr. a laganna ákvæði sem fjallar um leyfisskyldu aðila til að reka raforkumarkað. Ekki er tilgreint með ítarlegum hætti hvað fellur undir 18. gr. a, en samkvæmt skilgreiningu laganna (15. tl. 3. gr.) er það "skipulegur markaður með raforku". Um nokkurt skeið hafa verið uppi áform um að koma á fót skipulegum vettvangi fyrir raforkuviðskipti og í desember 2023 voru í fyrsta sinn veitt leyfi til reksturs raforkumarkaðar á grundvelli 18. gr. a raforkulaga.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Eins og fram er komið er í raforkulögum ekki mælt fyrir um háttænisreglur í raforkuviðskiptum í raforkulögum á borð við markaðsmisnotkun, ólögmat innherjaviðskipti o.fl. Þá skortir lagaramma um rekstur skipulegs raforkumarkaðar (viðskiptavettvangs). Fyrirséð er að raforkuviðskipti muni í auknum mæli eiga sér stað á slíkum vettvöngum hér á landi. Er því talið nauðsynlegt að í raforkulögum verði nánar fjallað um skyldur leyfishafa til reksturs skipulegs raforkumarkaðar, skyldur aðila sem nota slík kerfi og eftirlit.

Innan Evrópusambandsins gildir reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1227/2011 (REMIT). Reglugerðin hefur ekki verið tekin upp í EES- samninginn en Norðmenn hafa tekið meginreglur reglugerðarinnar upp í norskan rétt. Markmið REMIT er að stuðla að trausti á orkumarkaðinum. Er það gert með því annars vegar að kveða á um upplýsingaskyldu vegna innherjaupplýsinga og tryggja þannig jafnt aðgengi að verðmótandi upplýsingum á markaði. Hins vegar með banni við markaðsvikum, þ.e. að aðilar notfæri sér óopinberar verðmótandi upplýsingar á kostnað annarra á markaði. Markaðssvik er hugtak sem nær yfir innherjasvik, ólögmeta miðlun innherjaupplýsinga og markaðsmisnotkun.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið mælir fyrir um tiltekna háttænisreglur í raforkuviðskiptum. Kveðið er á um bann við markaðssvikum og ólögmatum innherjaviðskiptum. Einnig er fjallað um opinbera birtingu innherjaupplýsinga, skráningu markaðsaðila og tilkynningaskyld viðskipti.

Í frumvarpinu er einnig lögð til skilgreining á hugtökunum heildsölumarkaður raforku og viðskiptavettvangur raforku. Heildsölumarkaður raforku tekur til allra viðskipta með heildsöluorkuafurðir óháð því hvar og með hvaða hætti viðskiptin fara fram. Viðskiptavettvangur raforku felur í sér skipulagðan vettvang fyrir raforkuviðskipti. Rekstraraðila viðskiptavettvangs ber að uppfylla tiltekin lágmarksskilyrði til að tryggja að viðskipti á vettvanginum fari fram í samræmi við háttænisreglurnar.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Samkvæmt 75. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 er öllum frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess. Með áskilnaði um lög er átt við sett lög frá Alþingi. Í frumvarpinu eru settar skilyrði til reksturs viðskiptavettvangs raforku og mælt fyrir um háttænisreglur í

raforkuviðskiptum. Takmarkanir sem telja má leiða af frumvarpinu eru óverulegar en jafnframt almennar og grundvallast á almenningsþörf.

5. Samráð.

Frumvarpið er unnið í samráði við Orkustofnun. Þá fundaði ráðuneytið með Samkeppniseftirlitinu við undirbúning þess. Áform um lagasetningu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á tímabilinu 4. – 19. október 2023 (mál nr. 185/2023). Alls bárust fimm umsagnir um áformin, frá Samtökum iðnaðarins, Landvernd, Samorku, Landsvirkjun og Jóhanni Þór Magnússyni, verkfræðingi.

Í umsögn Samtaka iðnaðarins (SI) kemur fram að SI hafi lengi talað fyrir því að hér á landi verði komið á skipulögðum skammtímamarkaði með raforku. Slíkur markaður myndi auka gagnsæi í verðmyndun á raforku og gætu bæði framleiðendur og kaupendur varið sig gegn áhættu auk þess sem skammtímamarkaður með raforku sé til þess fallinn að auka skilvirkni og samkeppni. Áherslur SI á þessu sviði eigi ríka samlegð með þeim meginreglum sem fram komi í REMIT reglugerð ESB og að mati SI löngu tímabært að taka hér á landi tillit til þeirra leikreglna sem þar er kveðið á um er varða t.a.m. gagnsæi og starfsemi raforkufyrirtækja er viðkomi viðskiptum með raforku. Þessu tengt telja SI einnig rétt að taka jafnframt til skoðunar laga- og/eða stjórnsýslulegar hindranir hvað varðar þátttöku fyrirtækja sem og almennings á framboðshlið á raforkumarkaði. Mikilvægt sé að opna enn frekar á heimildir raforkunotenda til að selja inn á raforkukerfi umframorku sem þeir hafa ekki not fyrir sem og heimildir fyrirtækja til að selja inn á kerfið þá raforku sem verður til við framleiðsluferla eða aðra ferla í starfsemi fyrirtækja, umfram þau þröngu skilyrði sem fram koma í 18. gr. b. raforkulaga.

Í umsögn Landverndar er kallað eftir auknu gagnsæi og skilvirkni í notkun raforku á Íslandi. Landvernd telur að opinn viðskiptavettvangur með raforku komi til með að hafa hvetjandi áhrif til frekari orkuöflunar. Grundvallaratriði sé að ekki sé gengið á dýrmæta náttúru Íslands að nauðsynjalaus. Landvernd leggst því gegn því að opnaður sé slíkur markaður. Mikilvægt sé að viðskipti með raforku séu gagnsæ, að ekki skapist óeðlilegir hvarar og gæta verði þess að hafið sé yfir vafa að tilgangur þessa markaðar sé að tryggja almannahagsmuni fram yfir einkahagsmuni. Forsenda þess að raforka fari á opinn markað sé að almenningi og þjóðhagslega mikilvægum fyrirtækjum sé tryggður forgangur og að verði sé haldið í lágmarki fyrir þann hóp, enda megi vænta þess að heimili landsins óski þess að fá að njóta hluta af sinni auðlindarentu í form lágs raforkuverðs. Landvernd undirstrikar að almenningur og þjóðhagslega mikilvæg fyrirtæki noti lítinn hluta raforkunnar hér á land og að það væri óviðunandi ef almenningur eigi að vera í samkeppni við stórnotendur. Markaður verði að vera hvetjandi til þess að orku sé forgangsraðað til orkuskipta. Þá bendir Landvernd á að taka verði mið af því að markaður fyrir raforku leiði óhjákvæmilega af sér aukin verkefni fyrir raforkueftirlit Orkustofnunar.

Samorka styður áform um lagasetninguna. Þau falli vel að orkustefnu stjórnvalda þar sem fram komi að virkur og gegnsær markaður stuðli að jafnvægi í framboði og eftirspurn og þar með bættu orkuöryggi. Þýðing virkra orkumarkaða gagnvart stórum áskorunum og erfiðleikum hafi sannað sig skýrt á liðnum misserum í Evrópu. Það sé mikilvægt að á viðskiptavettvangi raforku gildi háttnerisreglur líkt og á fjármálamörkuðum. Um nokkurt skeið hafi verið uppi áform um rekstur heildsölumarkaðar með rafmagn og lengi verið ákall um að koma á virkum raforkumarkaði á Íslandi. Markmið með rekstri raforkumarkaðar væri til að mynda að auka gagnsæi á heildsölumarkaði með rafmagn, stuðla að jafnvægi í framboði og eftirspurn og skýra verðmyndun. Mikilvæg forsenda fyrir skilvirkni slíks markaðar sé að traust ríki milli markaðsaðila. Skýrar háttnerisreglur um meðhöndlun upplýsinga og bann við

markaðsmisnotkun séu þannig lykilatriði í að tryggja traust á markaði. Það falli svo í hendur skilgreinds eftirlitsaðila, líkt og Fjármálaeftirlitsins á fjármálamarkaði, að hafa eftirlit með því að háttænisreglur séu virtar og grípa til viðeigandi ráðstafana sé skortur á því. Huga þurfi vel að því hvernig eftirlit, sektarheimildum og öðrum úrræðum eftirlitsaðilans verði háttáð. Að því leyti sem hér væri um að ræða ný verkefni á hendi Raforkueftirlits Orkustofnunar þyrfti að huga að mönnun og fjármögnun þess.

Landsvirkjun tekur undir mikilvægi þess að viðskiptavettvangur raforku sé vel ígrundaður og byggi á traustum lagalegum stöðum. Áformin snúist að meginhluta um aukið gegnsæi ásamt samræmingu raforkukerfisins hérlandis og í Evrópu og fagni Landsvirkjun þeirri vegferð. Landsvirkjun leggur áherslu á að ekki verði girt fyrir mögulega nýliðun við rekstur skipulegra viðskiptakerfa og þess gætt að ekki skapist grundvöllur til einokunar. Við frekari útfærslu sé einnig mikilvægt að huga að samspili fyrirkomulags raforkuviðskipta og orkuöryggis. Í því tilliti þurfi m.a. að huga að því hverjir verði þátttakendur á viðskiptavettvangi með raforku. Þá bendir Landsvirkjun á mikilvægi þess að gæta að samræmi raforkulaga og samkeppnislaga, en í samkeppnislögum sé fjallað um góða viðskiptahætti í IV. kafla.

Í umsögn einstaklings er fjallað almennt um breytingar á regluverki Evrópusambandsins. Til að koma á fót raforkumarkaði á Íslandi, sem tryggi samkeppnishæfni Íslands í orkumálum sé nauðsynlegt að nýta eins og kostur er undirbúningsvinnu ESB, en jafnframt þurfi að gæta að sérstöðu hins litla og einangraða markaðar á Íslandi. Vel útfærðir raforkumarkaðir geti haft margvíslega kosti, einkum samkeppnishæfara raforkukerfi. Raforkumarkaður geti lækkað raforkuverð, aukið hagkvæmni fjárfestinga í raforkukerfinu, fyrirbyggt orkuskort og aukið raforkuöryggi. Í umsögninni er fjallað um sérstöðu Íslands samanborið við ESB og ýmsar ábendingar settar fram.

Tekið var mið af framangreindum umsögnum við gerð frumvarpsins.

6. Mat á áhrifum.

...

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með greininni eru lagðar til skýringar á hugtökunum *heildsölumarkaður raforku, viðskiptavettvangur raforku, heildsöluorkuafurð, innherjaupplýsingar, innherjasvik, markaðsaðili, markaðsmisnotkun og milligönguaðili í raforkuviðskiptum*. Er hér um að ræða lykilhugtök sem vísað er til í frumvarpinu. Með heildsölumarkaði raforku er vísað til allra viðskipta með heildsöluorkuafurðir óháð því hvar og með hvaða hætti viðskiptin fara fram. Með hugtakinu viðskiptavettvangur er hins vegar átt við skipulagðan vettvang fyrir raforkuviðskipti. Í 15. tl. 3. gr. núgildandi raforkulaga er hugtakið raforkumarkaður skilgreint sem skipulegur markaður með raforku. Lagt er til að tölulíðurinn falli brott en í staðinn komi ítarlegri skilgreining á hugtakinu viðskiptavettvangur raforku.

Um 2. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 3. gr.

Lagðar eru til breytingar á ákvæði 18. gr. a. sem fjallar um leyfi til að reka raforkumarkað. Lagt er til að í stað hugtaksins raforkumarkaður komi viðskiptavettvangur raforku. Þá er lagt til að í stað þess að ráðherra veiti leyfi til rekstur slíkrar starfsemi sé slík leyfisveiting á höndum Raforkueftirlits Orkustofnunar. Með lögum nr. 131/2011 um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins voru leyfisveitinga samkvæmt raforkulögum færðar frá ráðherra til Orkustofnunar utan leyfisveitingar samkvæmt 18. gr. a. Með lögum nr. 131/2011 var jafnframt fellt úr gildi ákvæði 32. gr. raforkulaga sem veitti ráðherra heimild til að framselja til Orkustofnunar leyfisveitingavald samkvæmt ýmsum ákvæðum laganna. Ákvæði 18. gr. a bættist við raforkulögin með 12. gr. laga nr. 19/2011. Í athugasemdum greinargerðar við ákvæðið segir að gert sé ráð fyrir að ráðherra framselji Orkustofnun viðkomandi leyfisveitingarvald með vísan til 32. gr. Lagt er til að fyrir afgreiðslu leyfis til reksturs viðskiptavettvangs sé heimilt að taka þjónustugjald samkvæmt gjaldskrá. Núgildandi ákvæði fjallar lítið um skilyrði fyrir útgáfu leyfis en að leyfi verði aðeins veitt sjálfstæðum lög- og skattaðila og að umsækjandi skuli sýna fram á fjárhagslegan styrkleika og þekkingu á raforkumarkaði til að efna skuldbindingar vegna starfseminnar en að nánar skuli kveðið á um skilyrði leyfisveitingar í reglugerð. Almennt verða skilyrði fyrir rekstrarleyfi og kröfur til rekstrar að eiga fullnægjandi stoð í lögum. Er því lagt til að í tölulíðum 1 – 8 í nýrri málsgrein við ákvæðið verði lýst skilyrðum og kröfum til rekstrar viðskiptavettvangs raforku. Skilyrðunum er ætlað að tryggja heilleika í viðskiptum sem fram fara á viðskiptavettvangi í samræmi við háttæmisreglurnar sem lagðar eru til með þessu frumvarpi.

Um 4. gr.

Lagt er til að á eftir 20. gr. laganna komi fjórar nýjar greinar sem fjalli um háttsemi í raforkuviðskiptum. Tekið er mið af ákvæðum REMIT.

Um a- lið. Lagt er til að við bætist ný grein, 20. gr. a, *Bann við markaðsmisnotkun*, þar sem tilgreint er að markaðsmisnotkun á heildsölumarkaði raforku er óheimil. Markaðsmisnotkun og tilraun til markaðsmisnotkunar teljast sem markaðssvik. Markaðsmisnotkun getur falist í því að setja fram fyrirmæli sem ekki er víst að verði framkvæmd. Markaðsmisnotkun getur átt sér stað hvort sem er innan eða utan skipulagðs viðskiptavettvangs. Markaðsmisnotkun getur einnig falist í miðlun rangra eða villandi upplýsinga. Tilraun til markaðsmisnotkunar felur í sér hegðun sem er líkleg til að leiða til markaðsmisnotkunar.

Um b- lið. Lagt er til að við bætist 20. gr. b, *bann við innherjasvikum*. Frumvarpið gerir ráð fyrir að innherjasvik feli í sér ólöglegt innherjaviðskipti. Hugtakið innherjaupplýsingar tekur til upplýsinga sem markaðsaðili eða annar aðili hefur vegna aðstöðu sinnar aðgang að en almennigur ekki. Innherjasvik taka ekki einungis til innherja, heldur einnig til aðila sem notfæra sér innherjaupplýsingar. Samkvæmt REMIT eru ákveðnar undanþágur frá banninu sem tengjast kerfisstjórnnum og viðbrögð við ófyrirséðum atvikum. Lagt er til að mælt verði fyrir um sambærilegar undantekningar.

Um c- lið. Lagt er til að í nýrri grein, 20. gr. c, verði mælt fyrir um opinbera birtingu innherjaupplýsinga. Slík upplýsingaskylda er ætluð til þess að veita kaupendum ákveðna fjárfestingavernd með því að birta þýðingamiklar upplýsingar svo að kaupendur standi jafnfætis seljendum í viðskiptum. Upplýsingar eru lykilatriði í verðmyndun viðskipta. Gagnsæi og tiltrú þátttakenda á markaði er forsenda fyrir markaðsviðskiptum. Upplýsingaskylda í markaðsviðskiptum er til þess fallin að tryggja að aðilar standi jafnfætis með því að koma í veg fyrir upplýsingaskekku. Hugtakið innherjaupplýsingar er bæði notað

til að fyrirbyggja innherjasvik og til að upplýsa fjárfesta og markaðsaðila um verðmyndandi upplýsingar til þess að gera út um upplýsingaskekkju á milli markaðsaðila.

Um d- lið. Í d- lið er lagt til nýtt ákvæði, 20. gr. d þar sem mælt verði fyrir um skyldu markaðsaðila og milligönguaðila í raforkuviðskiptum til að skrá sig hjá Raforkueftirlitinu áður en þeir hefja viðskipti með heildsöluorkuafurðir. Slík skráning er forsenda þess að eftirlitsaðilar geti haft yfirsýn og eftirlit með slíkri starfsemi.

Um e- lið. Í greininni er lögð til reglugerðarheimild vegna ýmissa þátta er snúa að nánari útfærslum sem varða háttsemi og eftirlit með viðskiptaháttum í raforkuviðskiptum.

Um f- lið. Markaðssvikareglugerð ESB nr. 596/2014 (MAR) er innleidd hér á landi með lögum nr. 20/2021 um aðgerðir gegn markaðssvikum. Ákvæði REMIT og MAR eru hliðstæð. Bæði viðskipti með raforkusölusamning og hrávöruafleiðu falla undir gildissvið REMIT. Aftur á móti falla viðskipti með hrávöruafleiðu einnig undir gildissvið MAR, þar sem hrávöruafleiða er fjármálagerningur. Í slíkum viðskiptum gilda bæði ákvæði REMIT og MAR óháð hvor annari. Þó gilda ákvæði 3. gr. og 5. gr. REMIT um innherjasvik og markaðsmisnotkun ekki í þeim tilvikum.

Um 5. gr.

Um eftirlit með aðilum sem starfa samkvæmt raforkulögum fer samkvæmt VII. kafla raforkulaga. Á grundvelli 25. gr. hefur Raforkueftirlitið víðtækar heimildir til að afla gagna og upplýsinga frá eftirlitsskyldum aðilum sem nauðsynlegar eru við framkvæmd eftirlitsins. Sinni eftirlitsskyldur aðili ekki kröfu um úrbætur getur eftirlitið beitt dagsektum skv. 26. gr. og áminningu skv. 26. gr. a. Þá getur stofnunin skv. 26. gr. b. raforkulaga lagt stjórnvaldssektir á aðila sem brjóta gegn tilteknum ákvæðum laganna, en það úrræði er einnig einungis bundið við raforkulög en ekki reglugerðir settum á grundvelli þeirra. Lagt er til að ákvæðum 20. gr. a – 20. gr. d sbr. 4. gr. þessa frumvarps verði bætt við upptalningu ákvæða sem varða stjórnvaldssektum sé brotið gegn þeim eða skilyrði þeirra ekki uppfyllt. Þá er lagt til að heimildin taki jafnframt til reglugerða settra á grundvelli ákvæðanna sem talin eru upp í 26. gr. b.

Um 6. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Eins og rakið er í 1. kafla þessarar greinargerðar voru í desember 2023 í fyrsta sinn veitt leyfi til reksturs raforkumarkaðar á grundvelli 18. gr. a raforkulaga. Í þessu frumvarpi er leyfisveitingin færð frá ráðherra til Raforkueftirlits Orkustofnunar auk þess sem mælt er fyrir um frekari kröfur og skilyrði fyrir slíkum rekstri. Lagt er til að rekstraraðilar hafi svigrúm til að laga sig að löggjöfinni.