

Orku- umhverfis- og loftslagsmálaráðuneytið
Skuggasundi 3
101 Reykjavík

Reykjavík, 11. mars 2022
ÍLS

Efni: Umsögn ON um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 (söluaðili til þrautavara)

Almennt

Orka náttúrunnar ohf. (ON) telur reynslu af núverandi fyrirkomulagi söluaðila til þrautavara sýna að það er gallað. Áríðandi er að endurskoða það með áherslu á að koma á fót fyrirkomulagi sem leiði til heilbrigðrar samkeppni og nýsköpunar, aukins gagnsæis og að notendur taki upplýsta ákvörðun um val á raforkusala. Núverandi fyrirkomulag leiðir til fákeppni þar sem einum aðila er skapað samkeppnisforskot með stuðningi opinberra aðila, sem leiðir svo til verulegs ójafnvægis til lengri tíma og vinnur gegn samkeppni.

Það hlýtur að vera skylda opinberra aðila, sem ber að tryggja að til staðar sé söluaðili til þrautavara, að ganga úr skugga um að í vali á söluaðila til þrautarvara felist ekki að skapað sé óeðlilegt samkeppnisforskot fyrir þann aðila. Á meðan söluaðili til þrautavara er í samkeppni á markaði mun ekki vera grundvöllur heilbrigðrar samkeppni og markaðurinn mun ekki þróast í þá átt að það verði neytendum til góða. Það hlýtur því að vera skylda þeirra sem setja leikreglur á markaði að tryggja virkni hans og að fela óháðum aðila að útvega rafmagn til þrautavara, hvetja notendur til að velja raforkusala, en verðlauna þá ekki fyrir sinnuleysi. Slíkt fyrirkomulag væri til þess fallið að auka meðvitund neytenda um markaðinn og það val sem þau standa frammi fyrir á samkeppnismarkaði um rafmagn.¹ Samhliða þessu þyrfti að grípa til markvissra aðgerða í þágu fræðslu og upplýsingagjafar með það að markmiði að efla neytendavitund á íslenskum raforkumarkaði.

Þar sem úrskurðarnefnd raforkumála hefur komist að þeirri niðurstöðu í úrskurði „í málum nr. 5 og 9 2021, að ekki sé fullnægjandi lagaheimild fyrir ákvörðun um söluaðila til þrautarvara, er rétt að tryggja hana. ON leggur einnig áherslu á að mjög mikilvægt er að flýta eins og kostur er endurskoðun reglugerðar nr. 1150/2019 og taka inn í þá skoðun

¹ Sjá samskonar ábendingu í umsögn ON, dags. 14. ágúst 2021, í máli nr. 140/2021 í samráðsgátt, sbr. [https://samradsgatt.island.is/Skrar/\\$Cases/GetAdviceFile/?id=ed690a87-e9fc-eb11-9ba8-005056bcce7e](https://samradsgatt.island.is/Skrar/$Cases/GetAdviceFile/?id=ed690a87-e9fc-eb11-9ba8-005056bcce7e)

Þann lærdóm sem draga má af reynslu síðustu missera. Ekki er nægilegt að styrkja lagagrundvöllinn þegar útfærsla í reglugerð og framkvæmd Orkustofnunar er meingölluð. Lærdómurinn hefur verið mikill og mikilvægt að stíga þétt og markviss skref í því að betrubæta reglugerðina á meðan markaðurinn er á þessu upphafsstigi þróunar samkeppnisumhverfis í rafmagnssölu. Uppfærð reglugerð myndi þannig styðja við hraðari þróun markaðar og auka skýrleika, á meðan nýjar leiðbeiningar án breytinga á reglugerð festa upphaflega reglugerð enn frekar í sessi.

ON leggur sérstaka áherslu á að þegar verði gerðar eftirfarandi breytingar á meðan vinna við heildarendurskoðun regluverksins stendur yfir:

1) Þrautarvaratímabil stytt. Fyrir liggur að fyrir lok marsmánaðar þarf Orkustofnun að tilkynna hvaða fyrirtæki verði tilnefnt söluaðili til þrautarvara frá og með 1. maí nk. Núverandi fyrirkomulag gerir ráð fyrir því að því hlutverki gegni tiltekinn aðili til sex mánaða í senn. ON leggur til að tímabilið verði stytt og að það verði t.d. 3 mánuðir við næstu ákvörðun um söluaðila til þrautavara. Þann tíma er mikilvægt að nýta til að klára endurskoðun reglugerðar og eftir atvikum leiðbeininga um söluaðila til þrautarvara.

2) Staðfesting á vali á söluaðila verði með rafrænum skilríkjum. Slíkt kerfi er þegar tilbúið fyrir sölufyrirtæki hjá Netorku.

3) Söluaðili til þrautarvara verði “óháður aðili”. Tekið er undir það sjónarmið að þörf er á að einhver gegni því hlutverki að vera söluaðili til þrautavara. ON leggst hins vegar gegn því að sá hinn sami sé virkur aðili á samkeppnismarkaði sbr. það sem nefnt er hér að framan um að það skapi óeðlilegt markaðsforskot og markaðsstöðu.

4) Samráð. Ekki verði ráðist í breytingar nema að höfðu ítarlegu og nánú samráði við dreifiveitur, sölufyrirtæki og aðra þá sem starfandi eru á raforkumarkaði. Hjá þeim aðilum liggur gríðarleg og dýrmæt þekking á markaðnum, þeim kerfum sem unnið er með og æskilegu fyrirkomulagi. ON býður hér með fram aðstoð við þá vinnu sem framundan er hjá ráðuneytinu.

Athugasemdir við einstök ákvæði frumvarps og greinargerðar

Í 2. gr. frumvarpsins er tekið fram að stjórnvöldum skuli heimilt að sjá til þess að þeir sem séu með virka neysluveitu hafi “ávallt” gildan raforkusölusamning við sölufyrirtæki. ON telur ekki rétt að hafa ákvæðið svo fortakslaust og leggur því til að orðið “ávallt” verði fellt út. Í reglugerð nr. 1150/2019 eru ákvæði um riftunar- og lokunarheimildir raforkusala, t.d. vegna vanskila og orðalagið eins og það er nú stangast á við þær heimildir.

Þá er einnig í 2. gr. frumvarpsins tiltekin heimild Orkustofnunar til að tilnefna söluaðila til þrautarvara. Rétt væri að tryggja að fyrirtæki sem tilnefnt er söluaðili til þrautavara setji aðila í viðskipti á því verði og þeim kjörum sem réðu því að viðkomandi aðili valdist til þrautavara, og að hann skuli gæta jafnræðis við aðra viðskiptavinina sína sem sérstaklega velja að beina viðskiptum sínum þangað. Þannig verði það skýrt að viðkomandi söluaðila sé óheimilt að mismuna viðskiptavinum eftir því hvernig til viðskipta stofnast.

Í inngangi að greinargerð með frumvarpinu er tekið fram að á árinu 2018 hafi Orkustofnun komist að þeirri niðurstöðu að allar dreifiveitur hafi gerst brotlegar við ákvæði 1. og 7. gr.

þágildandi reglugerðar. Sú röksemd að dreifiveitur hafi áður ekki farið að gildandi reglum hefur iðulega verið notuð gegn tillögum um að hérlandis verði notað sama fyrirkomulag og er víða erlendis, t.d. í Noregi, varðandi söluaðila til þrautarvara. Það er, að fela dreifiveitum að annast sölu til viðskiptavina, sem ekki velja raforkusala, og þá á hærra verði en býðst á markaði. ON telur það ekki fullnægjandi röksemdafærslu að fyrirkomulagið hafi ekki gengið upp á árum áður. Vitund aðila á raforkumarkaði hefur aukist mikið á síðustu misserum og einsýnt er að ef óháðum aðila væri falið að útvega viðskiptavinum, sem ekki velja raforkusala, rafmagn á hærra verði en fæst á markaði, væri kominn mikill hvati fyrir neytendur til að velja söluaðila.

Í inngangi að greinargerð er einnig tekið fram að eftir 2019 hafi ný smærri fyrirtæki komið inn á markaðinn og söluverð raforku til heimila og minni fyrirtækja lækkað. ON leggur áherslu á að raunveruleikinn er sá, að ný sölufyrirtæki, önnur en það fyrirtæki sem fram til þessa hefur verið valið söluaðili til þrautarvara, hafa ekki náð fótfestu.

Í 2. kafla greinargerðarinnar með frumvarpinu er tekið fram að ýmsar leiðir séu færar til að stuðla að því að notendur velji söluaðila raforku. Slíkar breytingar kalli þó á kerfisbreytingar sem ætla megi að taki um 6 – 9 mánuði. Óljóst er hvað átt er við í þessu sambandi. Á undanförunum mánuðum og misserum hafa verið gerðar umtalsverðar og kostnaðarsamar breytingar á kerfum sem styðja ferli söluaðila til þrautavara. Það eru því ekki breytingar á tölvukerfum sem þarf til, heldur þarf að breyta reglum um val á söluaðila til þrautavara. Að auki þurfa stjórnvöld að stórefla fræðslu og upplýsingagjöf með það m.a. að markmiði að upplýsa neytendur um réttindi (og skyldu) þeirra til að velja söluaðila.

Hér að framan hafa verið raktar athugasemdir Orku náttúrunnar ohf. við fyrirbyggjandi frumvarp að breytingum á raforkulögum. Það er ítrekað að ekki er nægjanlegt að styrkja lagastoð fyrir söluaðila til þrautavara, heldur sé brýn nauðsyn að hraða breytingum á reglugerð um raforkuviðskipti og mælingar í nánú samráði og samvinnu við aðila á raforkumarkaði. Félagið áréttar að það er tilbúið að vera stjórnvöldum innan handar og til ráðgjafar við þá vinnu. Vakni spurningar um umsögn ON veitir undirrituð góðfúslega allar frekari upplýsingar.

Virðingarfyllt



Íris Lind Sæmundsdóttir
Lögmaður