

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið
Málefnasvið: Orkuöryggi, raforkulög
Mál nr. S-13/2024

Reykjavík, 2. október 2024
Tilv.: 2312005

Efni: Áform um breytingu á raforkulögum

- Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið (hér eftir „ráðuneytið“) vinnur að því að birta til samráðs frumvarp um breytingu á raforkulögum sem varðar bætt raforkuöryggi. Samkeppniseftirlitið og ráðuneytið áttu fund þann 19. september 2024, til að ræða helstu breytingar sem fyrirhugaðar eru, sbr. áform ráðuneytisins um breytingu á raforkulögum, sem kynnt voru í samráðsgátt stjórnvalda þann 25. janúar 2024, og samspil þeirra við samkeppnislög. Helstu breytingar sem fyrirhugaðar eru:
 - Söluaðilar tryggi sér tiltekið magn raforku til almennra notenda fram í tímann í hlutfalli við magn viðskipta. Hlutfall orku sem söluaðilar tryggi sér fari minnkandi fram í tíma.
 - Framleiðendur tryggi framboð í samræmi við það magn sem söluaðilum ber að tryggja sér.
 - Framkvæmd á kerfisþjónustu og kaupum á flutningstöpum er til skoðunar með það að markmiði hvort stuðla megi að auknum fyrirsjáanleika.
 - Ráðstafanir til að styðja við endurkaup raforku.
- Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum og ber Samkeppniseftirlitinu að ná markmiðum laganna með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum. Markmið raforkulaga nr. 65/2003 er m.a. að skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku með þó takmörkunum út frá öryggi raforkuafhendingar og annarra almannahagsmuna. Einnig að tryggja hagsmuni neytenda og neytendameðvitund.
- Samkeppniseftirlitinu er ljóst að með áformum um lagabreytingu er þess freistað að taka á þeim vanda sem kominn er upp á raforkumarkaði og varðar mögulegan orkuskort í náinni framtíð og því mikilvæg til að vernda almannahagsmuni. Við úrlausn á því ber stjórnvöldum að leita leiða sem ekki eru til þess fallnar að skaða samkeppni. Hefur Samkeppniseftirlitið lengi mælst til þess að við mótun laga og reglna sé framkvæmt svokallað samkeppnismat, sem er aðferðafræði sem miðar að því að vinna gegn óþarfa samkeppnishindrunum, sbr. t.d. [álit nr. 2/2009, Samkeppnismat stjórnvalda](#).
- Við frekari mótun á umgjörð raforkumarkaðar er brýnt að stjórnvöld skapi eftir föngum nýja hvata til samkeppni, dragi úr aðgangshindrunum, einfaldi og flýti fyrir leyfisveitingum nýrra virkjanakosta og raforkuframleiðslu og gæti þess að rótgrónum og e.a. markaðsráðandi



fyrirtækjum á markaðnum sé ekki ívilnað á kostnað fyrirtækja sem freista þess að skapa sér sess á honum og auka þar með samkeppni.

5. Eru aðgerðir af þessu tagi einnig mikilvægur liður í því að sporna gegn orkuskort, hraða orkuskiptum og öðrum aðgerðum til að bregðast við hlýnun jarðar. Allt aðgerðir sem að mati Samkeppniseftirlitsins ætti að grípa til, í stað þess að grípa til aðgerða sem eru til þess fallnar að draga úr þeirri takmörkuðu samkeppni, sem þó er búið að koma á hér á landi.

Almennt um aðstæður á markaði

6. Þær grundvallarbreytingar sem gerðar voru á umhverfi raforkumála hér á landi eiga rætur sínar að rekja til gildistöku raforkulaga nr. 65/2003. Markmið raforkulaga samkvæmt 1. gr. þeirra er að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi með því að skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku og tryggja fullnægjandi raforkuöryggi, hagsmuni neytenda og neytendavitund á raforkumarkaði. Þá fólu breytingarnar m.a. í sér að skilið yrði á milli náttúrulegra einokunarbátta raforkukerfisins (flutning og dreifingu raforku) og bátta þar sem samkeppni yrði við komið (vinnslu og sölu á raforku). Þannig átti að skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku.
7. Ísland hefur því stigið þónokkur skref í takt við þróun orkulöggjafar Evrópusambandsins til að setja á fót innri markað fyrir raforku og auka samkeppni og hvata til fjárfestinga í starfsemi sem áður einkenndist af lóðrétt samþættum félögum í eigu opinberra aðila, sem rekin voru í einokunarumhverfi í skjóli einkaleyfa. Þá átti innleiðing þriðja orkupakkans að koma á gagnvirku eftirliti með rafmagnsmörkuðum og auka sjálfstæði Orkustofnunar.
8. Samkeppniseftirlitið hefur bent á að markmið raforkulaganna hafi ekki náð fram að ganga sem skildi á þeim tæplega tuttugu árum sem lögin hafa verið í gildi og á síðustu árum hafa eftirlitinu borist mikið af kvörtunum og erindum þar sem minni aðilar hafa kvartað yfir háttsemi stærri og rótgrónari fyrirtækja sem búa yfir mun meiri styrk og eru nánast alfarið í eigu opinberra aðila. Við fleiri tækifæri hefur Samkeppniseftirlitið bent á að mikillar samþjöppunar gæti áfram á markaðnum. Þá hefur Samkeppniseftirlitið til meðferðar mál er varða meinta samkeppnishamlandi háttsemi opinberra fyrirtækja innan allrar virðiskeðju íslensks raforkumarkaðar.¹
9. Þá hefur eftirlitið einnig bent á að einn helsti veikleiki raforkumarkaðar hér á landi er mikil fákeppni og samþjöppun. Eitt vinnslufyrirtæki, Landsvirkjun, býr yfir 70-73% af allri framleiðslu á raforku og það fyrirtæki sem næst kemur að stærð, Orka nátturnnar er með um 17% af og HS Orka um 7%. Þá býr Landsvirkjun yfir nánast öllu vatnsafla hér á landi, sem gerir sérstöðu og styrk fyrirtækisins enn meiri þegar litið er til þeirrar staðreyndar að raforka geymist ekki. Því er sérstaklega mikilvægt að huga að því við frekari mótun á umgjörð raforkumarkaðar, að ekki séu innleiddar breytingar sem hafi í för með sér styrkingu á stöðu markaðsráðandi fyrirtækis né að staða keppinauta þess sé veikt með innleiðingu reglna sem draga úr samkeppni. Þá þarf einnig að huga sérstaklega að stöðu smásölufyrirtækja sem búa ekki yfir eigin framleiðslu og því takmarkaða samkeppnislega aðhaldi sem þeim er fært að veita á raforkumörkuðum, miðað við núverandi aðstæður.

¹ Sjá m.a. athugasemdir Samkeppniseftirlitsins við drög að breytingu á reglugerð nr. 1150/2019 um raforkuviðskipti og mælingar frá 2. júní 2023. https://www.samkeppni.is/media/umsagnir-2023/Umsogn-3_2023.pdf



Áform um breytingar á raforkulögum

10. Í áformaskjali ráðuneytisins er lagt til að „[s]öluaðilar tryggi sér tiltekið magn raforku til almennra notenda fram í tímann í hlutfalli við magn viðskipta. Hlutfall orku sem söluaðilar tryggi sér fari minnkandi fram í tíma.“
11. Líkt og segir í áformaskjalinu, þá er nú þegar fyrir hendi skylda á sölufyrirtæki að útvega þá raforku sem nauðsynleg er til að standa við orkusölusamninga, sbr. 19. gr. raforkulaga. Því væri um að ræða viðbótarskyldu á söluaðila og ákveðið inngrip í möguleika þeirra og sjálfval um áhættustýringu fram í tímann.
12. Að mati Samkeppniseftirlitsins þarf að huga sérstaklega að nokkrum atriðum, hvað þetta varðar. Það fyrsta er það forskot, sem smásöluaðilar sem búa yfir eigin framleiðslu hafa þegar kemur að því að tryggja sig fram í tímann, á kostnað smásöluaðila, sem ekki búa yfir eigin framleiðslu. Framleiðendur, sem einnig taka þátt í smásölumarkaði, hafa bæði mun betri möguleika á því að tryggja sér ákveðið magn rafmagns úr eigin framleiðslu til endursölu á smásölumarkaði og hafa í mörgum tilvikum betri yfirsýn yfir markaðinn en smásöluaðilar sem ekki búa yfir eigin framleiðslu.
13. Í öðru lagi, þarf að líta til samspils þessarar auknu skyldu og þess að kaupendur raforku á smásölumarkaði hafa jafnan möguleika til að segja samningum upp með stuttum fyrirvara (þremur vikum). Getur umrædd breyting haft mikil og íþyngjandi áhrif fyrir söluaðila, sem gætu setið uppi með umfram magn af raforku í því tilviki að viðskiptavinir segja upp samningum.
14. Í þriðja lagi, þarf að hafa í huga að fyrirhugaðar breytingar geta styrkt stöðu framleiðenda enn frekar og dregið úr því takmarkaða samkeppnislega aðhaldi sem smásöluaðilar geta veitt. Miðað við núverandi aðstæður geta smásöluaðilar ekki haft nein áhrif á heildsöluverð, þó að þeir geti vissulega hagað áhættustýringu sinni á þann hátt að tryggja sér ákveðið magn raforku fram í tímann, þegar heildsöluverð er hagstætt.
15. Að mati Samkeppniseftirlitsins þarf að hafa sérstaklega í huga, að áhrif aukinnar skyldu smásöluaðila til að tryggja sig fram í tímann geri ekki fyrirsjáanleika framleiðenda svo mikinn, að það skapist hvatar eða möguleikar til þess að hækka verð enn frekar, þegar smásöluaðilum ber skylda til að kaupa.
16. Að mati Samkeppniseftirlitsins er mikilvægt að farið verði varlega í hverskonar inngrip í samkeppni á raforkumörkuðum og að meðalhófs verði gætt í hvívetna. Þá verður einnig að velta því upp, hvort að slík inngrip eigi heima í umhverfi þar sem að frjálsri samkeppni er ætlað að ríkja og hvort að ekki ætti heldur að innleiða raunverulega forgangsöröðun vegna ákveðinna samfélagslegra hópa og mikilvægra innviða, sem tryggð verður raforka þegar upp kemur skortur.
17. Þá telur Samkeppniseftirlitið einnig mögulegt að umframeftirspurn í raforkuskorti verði metin fyrir ákveðin tímabil og að sérstakri forgangsöröðun verði komið á vegna hennar, ásamt því að framleiðendur verði skyldaðir til að mæta henni. Óhjákvæmilega þarf einnig að vera skýrt, hvort að um sé að ræða breytingu til frambúðar eða hvort að um sé að ræða tímabundnar breytingar sem koma eigi til móts við raforkuskort á hverjum tíma.
18. Í áformaskjali ráðuneytisins eru einnig lagðar til breytingar sem fela munu í sér að „[f]ramleiðendur tryggi framboð í samræmi við það magn sem söluaðilum ber að tryggja sér.“ Með því eigi að tryggja fullnægjandi raforkuframboð til viðbótar við þær skyldur sem nú hvíla á framleiðendum og snúa að öryggi flutningskerfisins.



19. Samkeppniseftirlitið vísar í fyrri athugasemdir varðandi inn grip í samkeppni á markaði og mikilvægi þess að fyrirhugaðar breytingar dragi ekki úr samkeppni. Að því sögðu er það mat Samkeppniseftirlitsins, að ef leggja á auknar skyldur á söluaðila raforku hvað varðar að tryggja raforku smásöluaðila lengra fram í tímann, er nauðsynlegt að lagðar verði skyldur á framleiðendur til þess að koma til móts við skyldu söluaðila. Hins vegar á það sama við um auknar skyldur á framleiðendur og söluaðila, að mikilvægt er að markmið breytinganna um aukið gagnsæi dragi ekki úr samkeppni og hvötum rekstraraðila til hagkvæmrar nýtingar auðlinda.
20. Að mati Samkeppniseftirlitsins vakna sömu spurningar og voru uppi þegar frumvarpið (541 mál) var til meðferðar hjá atvinnuveganefnd, sem varðar umfang þessarar skyldu og hvaða magn framleiðendur verða skyldaðir til að bjóða/útvega. Í umsögn Samkeppniseftirlitsins vegna meðferðar frumvarpsins, frá 11. desember 2023, lagði Samkeppniseftirlitið til að framleiðendur skyldu tryggja framboð raforku í hlutfalli við framleiðslu sína í tilviki raforkuskorts. Samkeppniseftirlitið telur ennþá að þau rök eigi við. Hins vegar var það ekki meining eftirlitsins að aðilar, sem ekki hafa verið virkir á smásölumarkaði ættu að fara inn á þann markað heldur að tryggja að þeirri umframeftirspurn sem raforkuskorturinn hefði í för með sér yrði mætt í hlutfalli við framleiðslu aðila.
21. Samkeppniseftirlitið telur, að mikilvægt sé að umfang raforkuskorts sé metið hverju sinni og áætlað og að skyldur verði settar á framleiðendur til að mæta þeirri eftirspurn í hlutfalli við framleiðslu sína, eftir fyrirfram ákveðinni forgangsröðun. Því sé mikilvægt að umfang eftirspurnarinnar liggja fyrir og hvaða hópar eigi að njóta forgangs.
22. Á fundi Samkeppniseftirlitsins með ráðuneytinu þann 19. september 2024 kom fram, að líkast til yrði ekki af breytingum sem lagðar eru til vegna kerfisþjónustu og kaupum á flutningstöpum. Í áformaskjalinu kemur fram, að „[f]ramkvæmd á kerfisþjónustu og kaupum á flutningstöpum er til skoðunar með það að markmiði hvort stuðla megi að auknum fyrirsjáanleika.
23. Samkeppniseftirlitið mun því ekki gera sérstakar athugasemdir við þessi áform, önnur en að fyrir liggur að skylda hvílir á flutningsfyrirtækinu að tryggja öryggi flutningskerfisins og að því beri að bjóða út kaup á m.a. flutningstöpum. Mikilvægt er að hugað verði að samkeppni ef breyta á reglum varðandi kaup flutningsfyrirtækisins, einnig með sérstöku tilliti til þeirra breytinga sem orðið hafa á heildsölumarkaði með tilkomu Vonarskarðs og Elmu.
24. Hvað varðar fyrirhugaðar „[r]áðstafanir til að styðja við endurkaup raforku“ lítur Samkeppniseftirlitið jákvæðum augum á frekari opnun markaðarins og aukna möguleika aðila til þátttöku. Að mati Samkeppniseftirlitsins mun þurfa að skilgreina nákvæmlega hvaða ráðstafanir sé átt við og í hvaða aðstæðum þær verði notaðar. Valréttarsamningar við stórnotendur um að draga úr notkun við ákveðnar aðstæður myndu öllu jafna auka á möguleika kerfisins til að mæta eftirspurn í orkuskorti. Samkeppniseftirlitið hefur til skoðunar lögmæti samningsákvæða við stórnotendur sem fela í sér bann við endursölu á raforku, sem er ein hlið þessa tenings.