

Atvinnuveganefnd
Nefnda- og greiningarsvið Alþingis
Þingskjal 214 – 191. mál

Reykjavík, 7. nóvember 2025
Tilv.: 2510021

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003 (raforkuviðskipti)

1. Fyrir Alþingi liggur frumvarp frá umhverfis-, orku- og loftlagsráðherra sem varðar umgjörð raforkumála á Íslandi. Vísar Samkeppniseftirlitið nánar tiltekið til frumvarps til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003 (raforkuviðskipti), þingskjal 214 – 191. mál, sem er til umfjöllunar í atvinnuveganefnd.
2. Þingnefndin óskaði umsagnar Samkeppniseftirlitsins um frumvarpið og eru eftirfarandi sjónarmið Samkeppniseftirlitsins sett fram með vísan til c-liðar 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga, en samkvæmt ákvæðinu er eftirlitinu ætlað það hlutverk að benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði.
3. Almennt styður Samkeppniseftirlitið meginmarkmið fyrirliggjandi frumvarps. Samkeppniseftirlitið telur tímabært að settar séu ítarlegri reglur um raforkuviðskipti sem m.a. skapa skýrari umgjörð um starfsemi skipulegra raforkumarkaða líka þeim sem nú þegar eru í rekstri ásamt því að skýra hlutverk og ábyrgð markaðsaðila með sk. hátternisreglum.
4. Rétt er að vekja athygli á því að greinargerð með framangreindu frumvarpi ber ekki með sér að frumvarpshöfundar hafi lagt kerfisbundið og sjálfstætt mat á áhrif þeirra á samkeppni. Í þessu sambandi vísar eftirlitið til þess að það hefur 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* og leiðbeiningar OECD ([Competition Assessment Toolkit](#)). Verði frumvarpið að lögum er brýnt að við undirbúning reglugerða sem frumvarpið vísar til verði framkvæmt kerfisbundið samkeppnismat í samræmi við tilvitnaðar leiðbeiningar.

Hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir ábendingum og athugasemdum Samkeppniseftirlitsins er varðar frumvarpið. Fyrst vill Samkeppniseftirlitið þó reifa nokkur atriði er varða einkenni og þróun raforkumarkaðar hér á landi, sem þýðingu kunna að hafa í þessu sambandi.

1. Almennt um aðstæður á raforkumarkaði og ályktanir sem draga má af þeim

5. Með raforkulögum nr. 65/2003 og síðari breytingum hefur verið mörkuð sú stefna að virk samkeppni ríki í vinnslu og sölu á raforku. 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 einokunarpátta raforkukerfisins (flutning og dreifingu raforku) og þátta þar sem samkeppni yrði við komið (vinnslu og sölu á raforku). Þannig átti að skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku.



6. Nú, rúmlega tuttugu árum eftir gildistöku fyrrgreindra raforkulaga, hafa markmið laganna ekki náð fram að ganga með fullnægjandi hætti. Þá verður að telja að stjórnvöld hafi við mótun og framkvæmd regluverksins orðið af tækifærum til þess að efla samkeppni. Þannig eru vísbendingar um að mótun og framkvæmd laga og reglna á þessu sviði hafi í of ríku mæli tekið tillit til hagsmuna stærri rótgróinna fyrirtækja, fremur en langtímahagsmuna kaupenda raforku (fyrirtækja og almennings) af virkri samkeppni.
7. Áfram ríkir mikil fákeppni og samþjöppun á íslenskum raforkumarkaði. Eitt vinnslufyrirtæki, Landsvirkjun, býr yfir 70-73%¹ af allri framleiðslu á raforku og það fyrirtæki sem næst kemur að stærð, Orka náttúrunnar 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 eiginleika vatnsafls og þeirrar staðreyndar að um stýranlega orku er að ræða.
8. Hvað varðar smásölu á raforku er ljóst að þrjú fyrirtæki, þ.e. Orkusalan, Orka náttúrunnar og HS Orka eru með mestu hlutdeildina og tvö fyrst nefndu í opinberri eigu. Önnur minni fyrirtæki sem hafa verið að koma inn á markaðinn á síðustu árum eins og Orka heimilanna, N1 rafmagn og Straumlind. Fyrirnefnd fyrirtæki búa ekki yfir eigin framleiðslu og reiða sig því á viðskipti á heildsölumarkaði.
9. Á síðustu árum hefur kvörtunum og ábendingum minni aðila á markaðnum til Samkeppniseftirlitsins farið fjölgandi. Hafa umrædd fyrirtæki talið sig standa frammi fyrir hindrunum af hálfu stærri rótgróinna fyrirtækja. Hafa einnig borist ábendingar varðandi viðskiptavettvanga og mögulega háttsemi þeirra sem mismunar þátttakendum. Af umræddum kvörtunum má álykta að til staðar séu vísbendingar um aðgangshindranir og aðrar samkeppnishindranir sem stafi af sterkri stöðu einstakra fyrirtækja á markaði, sterkum tengslum milli smásölufyrirtækja og dreifiveitna, og e.a. annarri háttsemi rótgróinna fyrirtækja sem flest eru í opinberri eigu ásamt mögulegum hagsmunaárekstrum viðskiptavettvanga.
10. Samkeppnishindranir af þessu tagi eru til þess fallnar að hafa til lengri tíma neikvæð áhrif á neytendur og fyrirtæki. Þá geta hindranir af þessu tagi skaðað þróun og uppbyggingu nýrrar starfsemi á vettvangi orkuskipta, s.s. rekstur hleðslustöðva og sölu á rafmagni því tengdu. Geta áhrifin m.a. komið fram í hækkandi raforkuverði.
11. Í ljósi þess sem að framan er rakið telur Samkeppniseftirlitið sérstaklega mikilvægt að m.a. sé hugað að eftirfarandi við frekari mótun á umgjörð raforkumarkaðar:
 - a) Að ekki séu innleiddar breytingar sem hafi í för með sér styrkingu á stöðu fyrirtækja sem njóta markaðsyfirráða og eru jafnvel einnig í opinberri eigu, á kostnað minni keppinauta.
 - b) Að sama skapi er mikilvægt að staða minni fyrirtækja sé ekki veikt með innleiðingu reglna sem draga úr samkeppni. Sérstaklega þarf að huga 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.
 - c) Að hugað sé að leiðum til að stuðla að auknu aðhaldi kaupenda, almennings, heimila og fyrirtækja, gagnvart raforkufyrirtækjum. Gagnvart heimilum þarf m.a. að huga að leiðum til að auka neytendameðvitund og stuðla að auknum söluaðilaskiptum.
 - d) Að stjórnvöld fylgist vel með yfirstandandi mótun markaða um raforku og þróun raforkuverðs í því sambandi.
12. Fyrirliggjandi frumvarp tekur að hluta til á þessum áhersluatriðum. Með vísan til alls framangreinds er brýnt, við frekari mótun á umgjörð raforkumarkaðar, að stjórnvöld skapi eftir föngum nýja hvata til samkeppni og

¹ Á þetta við árin 2017-2022. Árið 2022 var hlutdeildin 72,9%.



dragi úr aðgangshindrunum. Eru slíkar aðgerðir m.a. mikilvægur liður í því að sporna gegn orkuskorti, hraða orkuskiptum og öðrum aðgerðum til að bregðast við hlýnun jarðar.

13. Verður nú vikið nánar að sjónarmiðum Samkeppniseftirlitsins um frumvarpið.

2. Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 (raforkuviðskipti)

14. Með frumvarpinu er mælt fyrir um háttennisreglur í raforkuviðskiptum og eftirlit, sem miðar að því að tryggja eðlilega verðmyndun á heildsölumarkaði raforku. Breytingarnar fela í sér reglur um skyldur leyfishafa til reksturs skipulegs raforkumarkaðar, skyldur markaðsaðila, bann við markaðsmisnotkun og innherjasvikum, auk eftirlitsheimilda og gagnaskila. Þannig eru innleiddar háttennisreglur á raforkumarkaði sem samræmast leikreglum á verðbréfamarkaði, og Raforkueftirlit Orkustofnunar fær aukið hlutverk og ábyrgð í eftirliti og eftirfylgni. Frumvarpið tekur einnig mið af reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 1227/2011 um heildstæðan og gagnsæjan heildsölumarkað fyrir orku (REMIT).
15. Samkeppniseftirlitið styður markmið og meginefni frumvarpsins. Skýrar leikreglur um viðskipti á raforkumarkaði eru til þess fallnar að tryggja traust neytenda og markaðsaðila, og að verðmyndun á raforkumarkaði endurspegli raunverulegt samspil framboðs og eftirspurnar. Slíkar reglur stuðla að auknu gagnsæi og heilindum á markaðnum, jafna stöðu markaðsaðila og geta leitt til samkeppnishæfara verðs, þ. á m. á smásölumarkaði, til hagsbóta fyrir endanotendur. Eftirlitið telur brýnt að skapa skýrari umgjörð um starfsemi skipulegra raforkumarkaða/viðskiptavettvanga og að stjórnvöld fylgist vel með þróun þeirra, háttsemi aðila á markaði og áhrifum á raforkuverð.

2.1. Álitamál og áhrif á heildsölumarkað raforku

16. Í umsögn Samkeppniseftirlitsins með frumvarpi til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 (raforkuviðskipti), mál. nr. 251, þann 29. apríl 2025 kom fram að nokkur álitaefni hafa komið á borð Samkeppniseftirlitsins á fyrstu stigum í starfsemi raforkumarkaða/viðskiptavettvanga. Tvö fyrirtæki hafa starfsleyfi fyrir rekstur á viðskiptavettvangi með raforku, annars vegar Elma Orkuviðskipti ehf. sem er í eigu Landsnets og hins vegar Vonarskarð ehf. Samkeppniseftirlitinu hafa borist ábendingar vegna beggja vettvanga.

2.1.1. Aðgangshindranir og þátttökuskilmálar

17. Samkeppniseftirlitinu hefur borist kvörtun frá nýjum aðila á heildsölumarkaði um að tiltekinn viðskiptavettvangur hindri aðgang hans að markaði með skilmálum í þátttökusamningi sem gera öðrum þátttakendum kleift að tefja eða hindra innkomu nýrra aðila. Slíkt fyrirkomulag getur skapað aðgangshindranir og grafið undan virkri samkeppni. Frumvarpið bregst við þessu með ákvæðum um:

- a) Sanngjörn og heiðarleg viðskipti (18. gr. a)
- b) Bann við mismunun og markaðsmisnotkun (20. gr. b–e)
- c) Skyldu til að koma á fót verklagi sem greinir og kemur í veg fyrir slíka háttsemi (20. gr. g)

18. Að mati Samkeppniseftirlitsins skýra fyrrgreind ákvæði frekar hvernig starfsemi viðskiptavettvanga skuli háttað og hafa m.a. í för með sér að þátttökuskilmálar verði gagnsærir, málefnalegir og óháðir samþykki annarra þátttakenda.

2.1.2. Verklag og skipulag

19. Hingað til hefur ekki verið skýr krafa um að viðskiptavettvangar skuli starfa eftir formlegu verklagi eða skýrum þátttökureglum. Frumvarpið kveður á um:



- a) Skilyrði um skipulag og rekstrarhæfni (18. gr. a)
 - b) Reglugerðarheimild til að skilgreina framkvæmd pörunar, uppgjors og upplýsingamiðlunar (20. gr. j)
20. Að mati Samkeppniseftirlitsins mun frumvarpið hafa það í för með sér að fyrirtæki sem ætli sér að reka viðskiptavettvanga hér á landi munu þurfa að setja sér formlega reglubók og verklag sem uppfyllir kröfur um:
- a) Sanngirni og jafnræði
 - b) Skilvirkt og gagnsætt uppgjör
 - c) Tæknilega öruggan rekstur
 - d) Rekstrarlegan og stjórnunarlegan aðskilnað

2.1.3. Samkeppnisstaða og hagsmunaárekstrar

21. Samkeppniseftirlitið hefur einnig fengið ábendingar um mögulega hagsmunaárekstra vegna eignarhalds Landsnets á Elmu. Elma og Landsnet eru lóðrétt samþætt og í eigu ríkisins. Frumvarpið kveður á um:
- a) Óháðan rekstur viðskiptavettvanga (18. gr. a)
 - b) Bann við mismunun og ómálefnalegum skilmálum (20. gr. b)
 - c) Eftirlitsheimildir og viðurlög við brotum (26. gr. b–c)
22. Rekstraraðilar viðskiptavettvanga munu þurfa að tryggja að starfsemi þeirra sé óháð og að skilmálar séu í samræmi við jafnræðisreglur.
23. Samkeppniseftirlitið hefur ekki haft svigrúm til að hefja athugun vegna umræddra kvartana en telur mikilvægt að hugað verði að því að fyrirtæki sem fá leyfi til reksturs raforkumarkaðar á grundvelli 18. gr. a raforkulaga mismuni ekki viðskiptavinum með ómálefnalegum hætti sem takmarkar möguleika þeirra á innkomu á raforkumarkaði. Einnig er mikilvægt að þegar slík fyrirtæki starfa í skjóli opinbers rekstrar að um fullnægjandi rekstrarlegan og fjárhagslegan aðskilnað sé að ræða.

3. Niðurstaða

24. Samkeppniseftirlitið styður meginmarkmið fyrirbyggjandi frumvarps og telur að frumvarpið muni styrkja heildsölumarkaði með raforku, bæta verðmyndun og efla eftirlit með ólögmætri háttsemi.
25. Að mati Samkeppniseftirlitsins skapast með skilgreiningum á hugtökunum „*heildsölumarkaðir raforku*“ og „*heildsöluorkuafurðir*“ skýr rammi um viðskipti með raforku á markaði, hvort heldur í tvíhliða samningum eða á viðskiptavettvangi með raforku. Skýrar leikreglur stuðla að auknu gagnsæi og samræmdri framkvæmd á markaði.
26. Frumvarpið innleiðir einnig ákvæði um „*bann við innherjasvikum*“ og „*markaðsmisnotkun*“, sem eru mikilvæg skref í átt að heilbrigðari og traustari raforkumarkaði. Með því að setja skýr viðmið um ólögmæta háttsemi og veita stjórnvöldum aukin úrræði til eftirfylgni, eykst traust markaðsaðila og fjárfesta. Allt mikilvægir liðir í átt að því að efla samkeppni, draga úr líkum á samkeppnishamlandi háttsemi og aðgangshindrunum.
27. Samkeppniseftirlitið telur mikilvægt að hugað sé að tilteknum meginatriðum við frekari mótun á umgjörð raforkumarkaðar, eins og nánar er rakið í málsgreinum 11 og 12. Samkeppniseftirlitið er reiðubúið að fylgja umsögninni eftir í viðkomandi þingnefnd og liðsinna henni frekar eftir því sem nauðsynlegt þykir.



Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið