Umsögn

Samtök iðnaðarins

Umhverfis- orku og loftlagsráðuneytið
Borgartúni 26
Reykjavík 105

SENT Á SAMRÁÐSGÁTT

Reykjavík, 2. nóvember 2026

Efni: Umsögn Samtaka iðnaðarins um endurskoðuð drög að reglugerð um framkvæmd 20. gr. a – 20. gr. i raforkulaga nr. 65/2003

Samtök iðnaðarins (hér eftir „ SI" eða „ samtökin" eftir atvikum) hafa tekið til umsagnar endurskoðuð drög að reglugerð um framkvæmd 20. gr. a – 20. gr. i raforkulaga nr. 65/2003, þ.m.t. um bann við markaðsmisnotkun og innherjasvikum, upplýsingar sem teljast til innherjaupplýsinga og birtingu þeirra, upplýsingaskyldu um viðskipti, eftirlit og greiðslu kostnaðar af eftirliti, mál S-208/2026. Samtökin telja jákvæðar breytingar hafa verið gerðar á reglugerðardrögunum en eru mótfallin gildistöku hennar í óbreyttri mynd.

Skortur á kostnaðar- og áhrifamati

Samtökin skiluðu umsögn um fyrri reglugerðardrög og gerðu við þau verulegar athugasemdir. Reglugerðardrögin eru sett fram í kjölfar breytinga á raforkulögum með lögum nr. 45/2026 þar sem lögfestar voru reglur um gagnsæi og háttsemi á heildsölumarkaði raforku. Lögin taka gildi 1. janúar 2027. Reglurnar byggja á ákvæðum reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 1227/2011 um heildstæðan og gagnsæjan heildsölumarkað fyrir orku (hér eftir „REMIT"). REMIT hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn. Reglugerðardrögin fela meðal annars í sér skyldu til birtingar innherjaupplýsinga, gagnaskilaskyldu, reglur um viðurkennda markaðsframkvæmd, ákvæði um markaðssvik, eftirlit Raforkueftirlitsins og viðurlög við brotum gegn ákvæðum reglugerðarinnar.

Um er að ræða regluverk sem felur í sér umfangsmiklar skyldur á markaðsaðila án fullnægjandi kostnaðar- og áhrifamats. Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur ber stjórnvöldum við samningu eftirlitsreglna að meta þörf fyrir eftirlit, gildi þess og kostnað þjóðfélagsins af því. Slíkt mat liggur ekki fyrir. Áhrifa- og kostnaðarmat þarf að ná til kostnaðar sem af regluverkinu verður, svo sem kostnað við þjálfun, regluvörslu, gagnaskil, lögfræðilega ráðgjöf, innra eftirlit auk mats á þörf fyrir eins víðtækt regluverk og um ræðir. Samtökin hafa kallað eftir sérstakri umfjöllun um áhrif á rekstrarumhverfi stórnotenda en við því hefur ekki verið brugðist.

Reglugerðin fellur illa að íslenskum raforkumarkaði og langtímasamningum stórnotenda

Samtökin skiluðu umsögnum um frumvarp til laga nr. 45/2026 þar sem gagnrýnt var að umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu endurspeglaði ekki íslenska raforkumarkaðinn og hvöttu samtökin stjórnvöld til að kalla eftir greiningu á því hver reynsla af reglum sem byggja á REMIT hefur verið í Noregi og skoða hvernig ákvæði REMIT falla að íslenskum markaðsaðstæðum. Íslenski raforkumarkaðurinn er sérstakur að því leyti að hann er einangraður og 80% af raforku er bundin í langtímasamningum við stórnotendur. Samtökin styðja hátternisreglur á raforkumarkaði en telja framangreindar breytingar á raforkulögum og þau reglugerðardrög sem fyrir liggja ekki taka mið af sérstöðu íslensks raforkumarkaðar.

Skylda til birtingar innherjaupplýsinga verði endurskoðuð í tilviki stórnotenda með langtímasamninga

Samkvæmt 4. gr. reglugerðardraganna skulu markaðsaðilar, stórnotendur þar á meðal, birta innherjaupplýsingar eins fljótt og unnt er þannig að almenningi og markaðsaðilum sé samtímis kleift að leggja fullt, rétt og tímanlegt mat á upplýsingarnar.

Dagleg framkvæmd langtímasamninga er verulega frábrugðin viðskiptum á skipulögðum viðskiptavettvangi. Í reglugerðinni er þó enginn greinarmunur gerður á fyrirtækjum sem kaupa raforku til eigin langtímanotkunar og aðilum sem stunda regluleg kaup, sölu eða miðlun með heildsöluorkuafurðir. Raforka sem keypt er samkvæmt tvíhliða raforkusamningum er jafnan að fullu nýtt af kaupanda og almennt ekki til reiðu á markaði á gildistíma samnings. Samtökin telja því rétt að stórnotendur með tvíhliða langtímasamninga verði undanskildir upplýsingaskyldu reglugerðardraganna eða skyldan bundin við endursölu raforku og/eða veruleg pöntunarfrávik frá samningsmagni yfir einhverju ákveðnu viðmiði.

Verði stórnotendur langtímasamninga ekki undanskildir skyldu til birtingar innherjaupplýsinga er mikilvægt að upplýsingaskylda verði skýrt afmörkuð við upplýsingar sem raunverulega geta haft áhrif á heildsöluorkumarkað. Mikilvægt er að fyrir liggi skýr viðmið um meðferð:

- venjubundinna sveiflna í raforkunotkun innan marka langtímasamnings;
- vikulegra afhendingarpantana og breytinga á þeim;
- fyrirfram ákveðins viðhalds og ófyrirséðra rekstrartruflana;
- tímabundinna breytinga á notkun; og
- annarra eðlilegra þátta sem tengjast daglegum rekstri stórnotanda.

Fyrirsjáanlegt þarf að vera hvenær upplýsingar um breytingu á notkun á grundvelli langtímasamnings teljist vera innherjaupplýsingar og hvaða áhrif umfang og tímalengd breytinga hafa á það mat. Samtökin taka undir tillögu sem finna má í umsögn Norðuráls um að í reglugerðinni verði sérstakt ákvæði um að afhendingarpantanir, notkunarspár og rekstrarlegar breytingar innan marka þegar gerðs langtímasamnings teljist ekki sjálfkrafa ný viðskipti eða viðskiptafyrirmæli og beri því ekki að skrá í pöntunarbók í samræmi við 15. gr. reglugerðardraganna. Við mat á birtingarskyldu verði jafnframt litið til umfangs, tímalengdar, fyrirsjáanleika og líklegra áhrifa breytingarinnar á verðmyndun og framboð.

Samtökin fagna því að brugðist hafi verið við athugasemdum um kröfu um afhendingu samninga um afhendingu á raforku til stórnotenda sem samtökin töldu ekki eiga sér stoð í ákvæði 2. mgr. 20 gr. i laga nr. 45/2026 og gengi lengra en ákvæði REMIT.

Samtökin árétta gagnrýni sína á skilgreiningu á hugtakinu heildsöluorkuafurð

Samtökin gagnrýndu í fyrri umsögn sinni skilgreiningu á hugtakinu heildsöluorkuafurð. Skilgreiningin hefur verið fjarlægð úr reglugerðardrögunum en er enn skilgreint í 1. gr. laga nr. 45/2026. Af ákvæðinu leiðir að sérhver samningur við stórnotanda, óháð fjárhagslegu umfangi eða áhrifum á verðmyndum telst vera heildsöluorkuafurð. Samkvæmt 5. mgr. 2. gr. REMIT teljast samningar við endanlega notendur aðeins heildsöluorkuafurðir ef notkunargeta viðkomandi notanda er yfir 600GWst á ári. Felur ákvæðið því í sér gullhúðun regluverks, þ.e.a.s. ákvæðið er innleitt með meira íþyngjandi hætti en þörf er á. Er gullhúðunin rökstudd á eftirfarandi hátt í athugasemdum í greinargerð með lögum nr. 45/2026:

„Í REMIT-reglugerðinni er lagt til grundvallar að almennt séu einstakir samningar um afhendingu til almennra notenda ekki til þess fallnir að hafa áhrif á verðmyndun og því lítil hætta á markaðsmisnotkun. Ákvarðanir stórra notenda um raforku geti aftur á móti haft verðmyndandi áhrif bæði innan lands og þvert á landamæri þar sem evrópski raforkumarkaðurinn er samtengdur. Er því lagt til grundvallar að samningar notenda með notkunargetu yfir 600 GWst teljist til heildsöluorkuafurða í Evrópu. Þar sem íslenska raforkukerfið er einangrað og markaðurinn mun minni en í Evrópu þarf mun minna magn raforku til að hafa verðmyndandi áhrif. Stórnotandi er skilgreindur í 20. tölul. 3. gr. raforkulaga sem notandi sem notar á einum stað a.m.k. 80 GWst á ári innan þriggja ára. Það er það magn sem aðskilur stórnotanda frá almennum notanda.“

Samtökin gera alvarlegar athugasemdir við framangreint. Þó gullhúðun regluverks sé ekki óheimil er hún almennt til þess fallin að skerða samkeppnishæfni fyrirtækja. Samtökin benda á að sambærilegt ákvæði í Noregi gengur ekki lengra en ákvæði REMIT. Ísland keppir á alþjóðlegum markaði um stórnotendur raforku og er mikilvægt að íslenskt regluverk sé ekki meira íþyngjandi en Evrópulöggjöf gerir kröfu um. Samtökin gagnrýna innleiðingu ákvæðisins með meira íþyngjandi hætti en þörf er á.

Samtökin eru mótfallin gildistöku reglugerðarinnar í óbreyttri mynd

Reglugerðin felur í sér umfangsmiklar kvaðir á þá aðila sem undir hana falla. Um er að ræða reglur sem byggja á ESB-reglugerð sem ekki hefur verið tekin upp í EES-samninginn, hafa að hluta verið lögfestar með meira íþyngjandi hætti en ákvæði REMIT og kveða á um viðurlög við brotum gegn reglugerðinni í formi sekta og dagsekta.

Samkvæmt 29. gr. reglugerðardraganna öðlast þau gildi 1. janúar 2027. Samtökin telja þá tímasetningu með öllu óraunhæfa og leggja til að gildistökunni laga nr. 45/2026 og reglugerðarinnar verði frestað þannig að markaðsaðilum verði veittur að hæfilegur aðlögunartími.

Samtökin kalla eftir sérstöku samráði við stórnotendur áður en reglugerðin tekur gildi.

Samtökin vísa að öðru leyti til umsagna Alcoa Fjarðaráls, Norðuráls Grundartanga, Rio Tinto á Íslandi og Samtaka gagnavera um fyrri drög og endurskoðuð drög.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka iðnaðarins

Guðný Hjaltadóttir,

viðskiptastjóri á iðnaðar- og hugverkasviði