

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið
Málefнасvið: Orkuöryggi, raforkulög
Þingskjal 635 - mál 541/2023

Reykjavík, 11. desember 2023
Tilv.: 2312005

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 (forgangsraforka)

1. Hér á eftir fara athugasemdir Samkeppniseftirlitsins við frumvarp atvinnuveganefndar Alþingis til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003 (forgangsraforka), 541. mál. Atvinnuveganefnd Alþingis óskaði ekki eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins við frumvarpið en aðilar á markaði vöktu athygli á því og óskuðu eftir sjónarmiðum Samkeppniseftirlitsins. Samkeppniseftirlitið taldi rétt á að verða við því og leggur fram umsögn við frumvarpið.
2. 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 keppnauta 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.
3. Rétt er í upphafi að taka fram að með umsögninni er Samkeppniseftirlitið að leysa af hendi það lögbundna verkefni sitt að „benda stjórnvöldum á leiðir til að gera samkeppni virkari“, sbr. c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Af samkeppnislögum leiðir að Samkeppniseftirlitinu ber að vera málsvari almannahagsmuna við mótum laga og reglna sem varða samkeppnismál.
4. Samkeppniseftirlitið gerir alvarlegar athugasemdir við tiltekna efnisþætti frumvarpsins, og verður vikið að þeim hér að neðan.

Almennt um aðstæður á markaði

5. 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 einokunarpátta raforkukerfisins (flutning og dreifingu raforku) og pátta 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. 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.

7. 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 kvarta yfir háttsemi stærri og rótgrónari fyrirtækjum sem búa yfir mun meiri styrk og 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

Drög að frumvarpi til breytinga á raforkulögum nr. 65/2003 (forgangsraforka)

8. Í 1. gr. frumvarpsins segir að við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, sem kveði á um að „markaðsráðandi fyrirtæki skuli tryggja framboð forgangsraforku á heildsölumarkaði til notenda, annarra en stórnotenda, sem nemur því magni sem vinnslufyrirtækið seldi á heildsölumarkaði á árinu á undan.“ Segir einnig að „[m]agn forgangsraforku skal leiðrétta árlega miðað við þróun almenns markaðar samkvæmt spá Orkustofnunar og á flutningstöpum.“
9. Í 2. og 3. mgr. segir að Orkustofnun sé heimilt að veita seljendum að forgangsraforku til heildsölu forgang, til að selja raforku „til sölufyrirtækja sem eingöngu selja til notenda, annarra en stórnotenda og kaupum á flutningstöpum.“ Þá er Orkustofnun einnig veitt heimild til þess að skuldbinda sölufyrirtæki, sem kaupa forgangsraforku, til þess „að nýta ekki svigrúm sem heildsöluviðskiptin veita til að selja til stórnotenda.“ Skilyrði slíkrar undanþágu séu að umframkaupin séu vegna „óviðráðanlegra atvika, eða sölu til annarra en stórnotenda.“
10. Að mati eftirlitsins er einn elsti veikleiki raforkumarkaðar hér á landi sú staðreynd að aðeins eitt vinnslufyrirtæki, Landsvirkjun, býr yfir 70-73% af allri framleiðslu á raforku en benda má á að það fyrirtæki sem næst kemur að stærð er Orka náttúrunnar, sem býr yfir um 26% af raforkuframleiðslu og HS Orka með um 7% af framleiðslunni. 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.
11. Með frumvarpinu virðist staða Landsvirkjunar hins vegar tryggð gagnvart stórnotendum sem hafa gert samninga við það, á kostnað annarra smærri vinnslufyrirtækja (t.d. HS Orka, Orka Náttúrunnar og Orkusalan), sem eru háð kaupum á forgangsraforku af Landsvirkjun til að mæta skuldbindingum sínum gagnvart eigin viðskiptavinum sem að talsverðu leyti eru stórnotendur. Þrátt fyrir þá yfirburðarstöðu sem Landsvirkjun er með á íslenskum raforkumarkaði mun það fyrirtæki hins vegar ekki búa við sömu kvaðir og önnur vinnslufyrirtæki.
12. Samkeppniseftirlitið bendir á að þetta er í andstöðu t.a.m. við tillögur starfshóps um orkuöryggi til ráðherra sem birtar voru í júní 2022 þar sem lagt var til að sú byrði til að tryggja raforkuöryggi alþjónustunotenda myndi vera í hlutfalli við hlutdeild vinnslufyrirtækjanna af heildarframleiðslu raforku á Íslandi fyrir tiltekið tímabil hverju sinni. Samkeppniseftirlitið telur að þessi leið væri mun sanngjarnari og betri þar sem hvert vinnslufyrirtæki myndi bera skerðingu til stórnotenda í samræmi við umfang framleiðslu þeirra. Þé telur Samkeppniseftirlitið einnig að þessi leið yrði

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



síður til þess fallin að valda þeirri röskun á samkeppni sem næsta víst má telja að verði ef frumvarpið verður samþykkt óbreyttri mynd.

13. Af frumvarpinu verður ekki betur séð en að staða Landsvirkjunar verði styrkt enn frekar á markaði fyrir framleiðslu og sölu á raforku til stórnotenda. Fram til þessa hafa önnur fyrirtæki sem framleiða og/eða selja rafmagn getað tekið þátt í útboðum stórnotenda og aflað sér viðskipta í samkeppni við Landsvirkjun. Þar sem það er gert að áskilnaði að sú forgangsorka sem Landsvirkjun býður í heildsölu til söluaðila skuli við ákveðnar aðstæður (skort) ætluð almenningi en ekki stórnotendum, eru skertir möguleikar annarra vinnslufyrirtækja til að bjóða og veita stórnotendum vilyrði fyrir stöðugu orkuframboði. Landsvirkjun er hins vegar ekki háð þessum skilyrðum sem þýðir að það fyrirtæki er í betri stöðu til að ná til sín viðskiptum stórnotenda.
14. Þetta má útskýra nánar með dæmi. Stórnotandi (Fyrirtæki A) hefur þörf fyrir raforku og með útboði leitar það tilboða frá Landsvirkjun og öðrum söluaðilum raforku. Landsvirkjun getur boðið Fyrirtæki A tiltekið magn og verð og að öllu óbreyttu gefið vilyrði fyrir stöðugu framboði til langs tíma. Önnur söluvirkjuni geta tekið þátt og lagt fram tilboð um sölu á raforku til Fyrirtækis A en þó ávallt með þeim fyrirvara að sú staða kunni að koma upp að þau verði knún til að nýta orkuna til sölu fyrir almenning. Þessu þarf Landsvirkjun á hinn bóginn ekki að lúta og setur fyrirtækið því að mati Samkeppniseftirlitsins í kjörstöðu og mun betri valkost fyrir Fyrirtæki A.
15. Samkeppniseftirlitið telur því að verði frumvarpið óbreytt að lögum muni það styrkja stöðu Landsvirkjunar á markaði fyrir sölu á raforku til stórnotenda, stöðu sem þegar var mjög sterk en veigamikil rök hníga að því að Landsvirkjun sé markaðsráðandi í framleiðslu og heildsölu á raforku hér á landi. Telur Samkeppniseftirlitið að næði frumvarpið óbreytt fram að ganga væri mjög líklega verið að styrkja markaðsráðandi stöðu Landsvirkjunar.
16. Í þessu samhengi er rétt að taka fram að 11. gr. samkeppnislaga bannar alla misnotkun á markaðsráðandi stöðu og rík skylda hvílir á fyrirtækjum í slíkri stöðu að grípa ekki til neinna ráðstafana sem raskað geta samkeppni með óeðlilegum hætti eða misbeita með öðrum hætti stöðu sinni. Kveðið er á um sömu efnisreglur í 54. gr. EES-samningsins, vegna háttsemi sem áhrif geta haft á Evrópska efnahagssvæðinu. Talið hefur verið að slík aðstaða geti verið uppi í málum er varða raforkumarkað á Íslandi þótt hann sé landfræðilega aðskilum frá evrópskum raforkumörkuðum.
17. Það leiðir af eðli máls að reglur sem settar eru um háttsemi fyrirtækja í sérlögum geta haft áhrif á túlkun almennra samkeppnisreglna, þar á meðal 11. gr. samkeppnislaga og 54. gr. EES-samningsins. Þannig geta sérreglur um starfsemi annars vegar markaðsráðandi fyrirtækis og hins vegar annarra fyrirtækja á markaði leitt til þess að ekki verði í síðari málum beitt íhlutun vegna háttsemi sem að öðrum kosti væri talin ólögumæt. Af þessu leiðir enn fremur að ganga verður úr skugga um að slíkar reglur feli ekki í sér brot á EES-samningnum.
18. Að mati Samkeppniseftirlitsins er ástæða til að ætla að frumvarpið, verði það að lögum, muni hafa veruleg áhrif á samkeppni á m.a. mörkuðum fyrir sölu raforku til stórnotenda. Til dæmis er óljóst hver áhrif frumvarpsins verða á samkeppni um flutningstöp sem boðin er út fjórum sinnum á ári til að mæta eftirspurn Landsnets. Útboð Landsnets fyrir kaup á raforku vegna flutningstapa hafa skapað aukna samkeppni, sem mikilvægt er að auka enn frekar. Að mati Samkeppniseftirlitsins er hætta á að frumvarpið leiði til þess að söluvirkjuni, sem selji til stórnotenda verði gert erfiðara um vik að taka þátt í útboðunum og að þeirri samkeppni, sem innleiðing nýrra reglna og markaðsvæðing átti að koma á, verði útrýmt.



19. Í 4. mgr. 1. gr. segir að heimild Orkustofnunar skuli einungis beitt ef „umtalsverðar líkur“ eru að grípa þurfi til skerðingar. Að mati Samkeppniseftirlitsins er með öllu óljóst hvernig „umtalsverðar líkur“ verði metnar af Orkustofnun. Hætta er að slík óvissa leiði til ógagnsæis og skapi vantraust á markaði, þar sem aðilar að öllu óbreyttu myndu keppast um viðskipti á samkeppnislegum forsendum.
20. Að mati Samkeppniseftirlitsins er því hætta á að verði frumvarpið að lögum óbreytt að skref verði stigið til baka í þeirri þróun undanfarinna ára og áratuga þar sem markmið hefur verið að auka samkeppni á íslenskum raforkumarkaði. Þá er hætta á að sú samþjöppun sem enn gætir á markaðnum fyrir framleiðslu og sölu til stórnotenda muni aukast frekar. Sérstaða Landsvirkjunar og yfirburðarstaða þess gagnvart kaupendum á heildsölumarkaði og Landsneti, kallar á að vandað sé til verka á öllum sviðum og inngrip stjórnvalda í markaðinn verði endurskoðað, þannig að það hamli ekki samkeppni.

Niðurstaða

21. Samkeppniseftirlitinu er ljóst að með frumvarpinu er þess freistað að taka á vanda sem kominn er upp á raforkumarkaði og varðar mikilvæga almannahagsmuni. Við úrlausn á því ber stjórnvöldum hins vegar að leita leiða sem ekki eru til þess fallnar að skaða samkeppni, í trássi við meginmarkmið gildandi raforkulaga. Hefur Samkeppniseftirlitið lengi mælt til þess að við móttun 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*.
22. Við frekari móttun 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.
23. Eru aðgerðir af þessu tagi einnig mikilvægur liður í því að sporna gegn orkuskorti, 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.
24. Með hliðsjón af öllu framangreindu mælir Samkeppniseftirlitið gegn því að fyrirbyggjandi frumvarp verði óbreytt að lögum. Á þessu stigi máls telur eftirlitið að frumvarpið, verði það óbreytt að lögum, sé til þess fallið að styrkja stöðu Landsvirkjunar á kostnað minni keppinauta og vinna gegn samkeppni.
25. Þá telur eftirlitið að reglur frumvarpsins geti raskað síðari framkvæmd samkeppnisreglna hér á landi. Brýnt er jafnframt að tekið verði til skoðunar hvort frumvarpið, verði það að lögum, samræmist EES-samningnum.
26. Umsögn þessi er sett fram með vísan til c-liðar 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið mun eftir atvikum skila itarlegri sjónarmiðum um framangreint.

Virðingarfyllt,
Samkeppniseftirlitið

Sigrún Eyjólfsdóttir