



Grindavík, 6. desember 2023

Varðar: Breytingar á raforkulögum 65/2003 vegna raforkuöryggis (forgangsorka)

Vísað er til máls nr. 541/2023 í samráðsgátt stjórnvalda þar sem kynnt eru til umsagnar drög að breytingum á raforkulögum 65/2003 vegna orkuöryggis. HS Orka þakkar tækifærið til að koma eftirfarandi á framfæri.

Með raforkulögunum frá árinu 2003 var innleitt nýtt skipulag raforkuviðskipta hér á landi þar sem raforkuvinnsla og sala raforku var gefin frjáls. Með þessari breytingu var virk samkeppni innleidd sem hefur skilað sér í stöðugu og lægra raforkuverði á almenna markaðnum undanfarin ár. HS Orka óttast það að verði frumvarpið að lögum þá geti þau unnið gegn markmiðum um orkuöryggi og eðlilega samkeppni á orkumarkaði. HS Orka bendir auk þess á að á verði frumvarpið að lögum að þá geti það falið í sér brot á ríkisstýrjareglum EES sem og samkeppnislögum.

Raforkumarkaður á Íslandi skiptist þannig að Landsvirkjun framleiðir 70-73% af heildarraforku Íslands. Orka náttúrunnar (ON) framleiðir um 17%. HS Orka framleiðir um 7%. Aðrir aðilar framleiða innan við 3%.

Á notkunarhlíð rafmagns eru stórnotendur að nota 76-78% alls rafmagns, flutningstöp eru í kringum 2%, notkun jarðvarmaveitna til framleiðslu á varma (heitt vatn) nemur 2,5% og afgangurinn, raforka til heimila og fyrirtækja (almenni markaðurinn), nemur 17-18%.

Hvað varðar almenna markaðinn þá útvegar Landsvirkjun hins vegar aðeins um 50% af raforkunni, á meðan ON, HS Orka og aðrir eru að útvega hinn helminginn, ON um 26%, HS Orka um 7-8% og aðrir minni aðilar afganginn.

Með því að bera saman stærðir á markaði sést bersýnilega að ON og HS Orka geta ekki staðið undir framleiðslunni nema með sölu til stórnotenda til viðbótar sölu á almennan markað. Nánar tiltekið þá framleiða þessi félög samanlagt um 24% af heildarraforku Íslands en notkun á almenna markaðnum er í kringum 17-18% af heildarframleiðslunni. Að þessu leyti hefur tekist að búa til orkufyrirtæki sem keppa á báðum mörkuðum, stórnotenda- og almenna markaðnum.

Starfshópur um raforkuöryggi

Skömmu eftir áramót 2021 var stofnuð nefnd um orkuöryggi sem skilaði af sér skýrslu þann 9.6.2022. Síðan þá hefur orkuöryggishópur verið að störfum hjá Samorku og er hann enn starfandi. Í frumvarpinu er algerlega farið á svig við þá vinnu. Starfshópurinn lagði sameiginlega fram eftirfarandi tillögu í júní 2022: *"Framleiðendur raforku skulu hafa tiltækt til ráðstöfunar hlutfall raforku miðað við árlegt magn raforku mælt í MWst. fyrir alþjónustunotendur3 í sama hlutfalli og hlutdeild hans af heildarframleiðslu raforku á Íslandi á fyrri árshelming síðasta almanaksárs vegna þess áætlaðs magns sem Orkustofnun telur þurfa til að tryggja raforkuöryggi alþjónustunotenda. Þessi ráðstöfun má vera í formi heildsölu til annars sölufyrirtækis."* Með þessu móti væri 100% af raforkuþörf almenna markaðarins tryggð en ekki eingöngu 50% eins og frumvarpið leggur til. Framangreind tillaga hefur einnig í för með sér mun minni röskun á markaðnum og er ekki eins víðtækt inngrip, sbr. áskilnað í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB.



Athugasemdir við einstakar greinar þingskjalsins

HS orka leggst gegn því að frumvarpið verði að lögum og gerir m.a. eftirfarandi athugasemdir.

Í 1. mgr. 1.gr. frumvarpsins er tilgreint að:

Til að tryggja raforkuöryggi notenda raforku, annarra en stórnotenda, ber markaðsráðandi vinnslufyrirtæki að tryggja framboð forgangsraforku á heildsölumarkaði til notenda, annarra en stórnotenda, sem nemur því magni sem vinnslufyrirtækið seldi á árinu á undan. Magn forgangsraforku skal leiðrétta árlega miðað við þróun almenns markaðar samkvæmt spá Orkustofnunar og á flutningstöpum. Markaðsráðandi vinnslufyrirtæki er þó heimilt að ráðstafa magni forgangsraforku samkvæmt ákvæði þessu, sem er umfram eftirspurn á heildsölumarkaði með öðrum hætti.

HS Orka vill benda á að Landsvirkjun útvegar í gegnum heildsölumarkaðinn um 50% af raforku inná almenna markaðinn á meðan félagið sjálft framleiðir allt að 73% af heildarraforku Íslands. Með þessari tillögu er því markaðsráðandi félag í ríkiseigu einungis gert að tryggja um 50% af raforku hins almenna markaðar sem er langt undir framleiðslu þeirra. Landsvirkjun er í ríkiseign og það hlýtur að skjóta skökku við að ríkið ætli að bera takmarkaða ábyrgð á raforkuöryggi almennings. Væri ekki nær í ljósi samfélagslegrar ábyrgðar félagsins sem og skyldu ríkisins að hafa meiri skyldum að gegna við að tryggja raforkuöryggi almenna markaðarins og þá a.m.k. í samræmi við hlutdeild sína í raforkuframleiðslu á Íslandi.

HS Orka bendir einnig á að óljóst er hvort magn forgangsorku skuli leiðrétt samkvæmt spá Orkustofnunar á þróun á flutningstöpum eða hvort flutningstöp skuli leiðrétt eftirá.

Í 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins er tilgreint að:

Orkustofnun getur útfært heimild skv. 2. Mgr. með þeim hætti að sölufyrirtækjum sé veittur forgangur enda skuldbindi þau sig til að nýta ekki svigrúm sem heildsöluviðskiptin veita til að seija til stórnotenda. Skilyrði slíkrar útfærslu er að sölufyrirtæki sýni fram á að ef kaup þeirra í heildsölu verða umfram meðaltal síðustu ára sé það einungis vegna óviðráðanlegra atvika eða aukinnar sölu til notenda, annarra en stórnotenda.

Samkvæmt frumvarpinu ber markaðsráðandi vinnslufyrirtæki að tryggja framboð forgangsraforku á almenna markaðinn sem nemur því magni sem vinnslufyrirtækið seldi á árinu á undan. Þetta er ekki nema 50% af eftirspurn almenna markaðarins. HS Orka og ON eru einnig framleiðendur raforku og selja bæði á almenna markaðinn og til stórnotenda þar sem orkan kemur hvort tveggja frá eigin framleiðslu og kaupum í heildsölu af Landsvirkjun. Framleiðsla HS Orku hefur ávallt verið umfram sölu til stórnotenda og sú orka sem HS Orka hefur keypt í heildsölu hefur verið til að anna eftirspurn á almenna markaðnum. HS Orka selur rúmlega 100 MW til stórnotenda, ON selur í kringum 300 MW en Landsvirkjun selur um 1200-1300 MW.

Samkvæmt 3. mgr. 1. gr. frumvarpsdraganna er HS Orku og ON ekki gert kleift að kaupa forgangsraforku af Landsvirkjun (samkeppnisaðila þeirra sem er með yfirburðar markaðsráðandi stöðu) nema að uppfylltum sérstökum skilyrðum sem erfitt eða jafnvel ómögulegt getur verið að uppfylla. Langtímaáhrif af lögum sem þessum geta hæglega snúist upp í andhverfu sína. Afleiðingarnar gætu orðið þær að raforkufyrirtækin ON og HS Orka selji í ríkari mæli til stórnotenda og láti almennan markað fara minnkandi.

Orkuöflun til almennra notenda er háð ákvörðun Orkustofnunar hverju sinni og þróun í orkusölu. Komi til eitt ár þar sem viðskiptavinahópurinn minnkar getur reynt erfitt að stækka hann á nýjan leik þar sem það krefst aukinna orkukaupa. Dæmi til nánari útskýringar er að ef HS Orka fær nýjan stóran viðskiptavin sem er á almenna markaðnum, á kostnað annars orkusala, þá er líklegt að aukin kaupósk komi frá HS Orku til markaðsráðandi aðila með þeim rökstuðningi að þörf sé á auknum kaupum vegna hans. Hin hliðin er sú að söluaðili sem missti þennan sama viðskiptavin ætti að óska eftir minni orku en áður, þar sem



viðskiptavinahópur hans hefur rýrnað. Hafi eldri orkusöluaðili ekki selt til stóriðju áður verður honum ekki neitað um ríflegt magn, hyggist hann tryggja sig. Þegar orkuskortur er annars vegar er eðlilegt að orkusalar séu „öruggu megin“, þar sem kostnaður við vankaup getur verið afar mikill.

Auk þess er vert að benda á að magn sem markaðsráðandi fyrirtæki selur á heildsölumarkaði á tilteknu ári er mjög háð því hvernig ástand er á vinnslueiningum annarra framleiðslu- og söluvirkja, getur það bæði komið til vegna reglulegs viðhalds í virkjunum framleiðslu og söluvirkja, sem og vegna bilana í vélum þeirra. Það liggur því fyrir að það ár sem er valið til grundvallar á afhendingarskyldu markaðsráðandi fyrirtækis skiptir verulegu máli. Þar sem orkuöryggi er í húfi þarf að rökstyðja þennan þátt vel.

Í 4. mgr. 1. gr. frumvarpsins er tilgreint að:

Heimild skv. 2. mgr. skal aðeins beitt ef umtalsverðar líkur eru á að gripa þurfi til skerðinga að mati Orkustofnunar.

Hér þarf að skilgreina betur hugtakið *skerðingar*. Hluti raforkusamninga kveður á um nýtingu umframfls til vinnslu á fiskimjöli og einnig eru dæmi um skerðanlega sölu til stóriðju. Er átt við þessar gerðir af skerðingum eða er átt við það t.d. þegar rafkyntar veitur nýta olíu? Þá þarf einnig að hafa í huga að aflskerðingar voru við lýði janúar-mars 2023, en þá var afl af skornum skammti. Á sama tíma var viðhald í Búðarhálsvirkjun hjá markaðsráðandi aðila. Viðhaldsverkefni geta aukið líkur á aflskorti, eins og dæmin sanna.

Auk þess er mjög óljóst hvað átt er við með „*umtalsverðum líkum*“ en í greinargerð er gert ráð fyrir að Orkustofnun beiti hlutlægum mælikvarða og er m.a. tilgreint að Orkustofnun geti beitt þessu úrræði þegar stofnunin telur að einhver staða geti komið upp sem geti haft áhrif á orkuöryggi. HS Orka telur að hér sé ansi mikið og óútskýrt vald sett í hendur Orkustofnunar.

Í 5. mgr. 1. gr. frumvarpsins er tilgreint að:

Orkustofnun skal rökstyðja beitingu heimildar skv. 2. mgr. sem skal vera tímabundin og ekki standa lengur en nauðsynlegt er. Sé gildistími lengri en sex mánuðir skal heimildin endurskoðuð á sex mánaða fresti.

Þegar raforkuskerðingar eru annars vegar þarf að huga betur að áhrifum í tíma. Á tíu dögum geta miðlunarlón hæglega farið úr því að vera í mjög vondri stöðu og í mjög ásættanlega stöðu. Ekki þarf nema góðan hita og vætu tímabilið október-apríl til að staðan gerbreystist. Það er því ótækt að miða við sex mánuði með jafn íþyngjandi íhlutun og hér um ræðir.

Í 6. mgr. 1. gr. frumvarpsins er tilgreint að:

Ákvæði þetta gildir til 1. janúar 2026.

Hér er með öllu óljóst hvað á að breytast 1.1.2026. Að svo stöddu eru óverulegar líkur á því að verulegt magn af nýju afli hafi verið bætt við raforkukerfið. Rafbílavæðing heldur áfram í takt við áherslur hins opinbera um orkuskipti og eftirspurn vex m.a. með auknu landeldi. Eftir því sem tímanum vindur fram eru sívaxandi líkur á afl- og orkuskorti.

Önnur og betri leið að orkuöryggi - markaðslaun

Í eldri samningum Landsvirkjunar við stórnotendur eru ákvæði um endursölubann. Stórnotendum er m.ö.o. óheimilt að endurselja orku sem þeir hafa tryggt sér. Í eldra markaðsumhverfi er þessi ráðstöfun eðlileg því með þessu móti tryggir Landsvirkjun sig fyrir því að lenda ekki í samkeppni við sjálfa sig um rafmagn, t.d. ef stórnotendur hyggjast nýta minni raforku um skeið.



Þegar skerðingar eru hafnar er ekki um slíka samkeppnisáskorun að ræða. Endurkaup geta undir þessum kringumstæðum verið algerlega eðlilegur hlutur. Álver í Þýskalandi og stórnotendur í Evrópu nota einmitt minni raforku og endurselja inn á markað þegar verð afurða er lágt og/eða raforkuverð er hátt. Eðlilegast væri að beita uppboðsleið eða endursölu í gegnum Landsvirkjun eða Elmu til að stunda þessi viðskipti.

Útboð meðal stórnotenda á því afli/orku sem vantar er mun heppilegri leið en skerðingar. Útboð gæti farið þannig fram að Orkustofnun telur að í tilteknum mánuði vanti x MW af afli og y GWh af orku. Stórnotendum verði gert skylt að bjóða til kaups þetta magn, enda minnki þeir notkun sína samsvarandi.

Í nýjasta netmála Landsnets um öflun jöfnunarorku er búið að opna á það að stórnotendur taki þátt í reglunaraflsmarkaði.

Almennar athugasemdir við þingskjal

Umræddar breytingartillögur eru ekki nægjanlega vel ígrundaðar og ófullnægjandi rök eru í greinargerð með tillögunum um sértækar hömlur á einstök orkufyrirtæki. Að mati HS Orku er mjög sérkennilegt að grípa inn í markað með jafn ítarlegum hætti og lagafrumvarpið kveður á um vegna „neyðarástands“ eða aðstæðna sem ekki eru almennt fyrirsjáanlegar. Samkvæmt lagatexta má leiða að því líkur að ON og HS Orka séu að selja umfram innistæðu og reiði sig á Landsvirkjun. Opinberar fréttir sl. 12 mánuði segja hins vegar aðra sögu þar sem nær allar fréttir snúast um umsvif markaðsráðandi aðila. Leiða má því líkur að ef „neyðarástand“ er að skapast vegna umframsölu á markaði þá geti það rétt eins verið vegna aukinna umsvifa Landsvirkjunar.

HS Orka leggst gegn samþykkt frumvarpsins og telur eðlilegra og í anda evrópskra reglna, sem Ísland starfar eftir, að grípa til allra tiltækra markaðslausna áður en farið er í íhlutanir og handstýringar vegna yfirvofandi markaðsbrests.

HS Orka gerir einnig athugasemdir við það mikla vald sem Orkustofnun er fengin í frumvarpinu án þess að það sé útfært til hlítar.

HS Orka áskilur sér rétt til að gera frekari grein fyrir framangreindu, auk nýrra málsástæðna, haldi frumvarpið áfram í núverandi mynd. Félagið vonar að kallað verði eftir frekari samráði við hagaðila og að kallað verði til fundar um málið. Félagið getur auk þess sent frekari gögn um málið sé þess óskað.

f.h. HS Orku hf.

Arna Grímsdóttir
Framkvæmdastjóri lögfræðisviðs