

Atvinnuveganefnd Alþingis
nefndasvið Alþingis
alþingishúsið við Austurvöll
101 Reykjavík
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 14. desember 2023
Tilvísun: OS2023120052
Skjalnúmer: 405698

Efni: Minnisblað til atvinnuveganefndar í kjölfar fundar með Orkustofnun dags. 12. desember 2023 vegna frumvarps til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003 og framkominna athugasemda

Almennt um stöðuna

Undanfarin ár hafa verið krefjandi í raforkumálum hér á landi. Sú staða sem nú er komin upp vegna mikillar eftirspurnar og sölu á raforku, ásamt lágrí vatnsstöðu í lónum, kallar á aðgerðir þegar í stað til að tryggja raforkuöryggi almennings. Ekki er hægt að leysa þann vanda sem við stöndum frammi fyrir nú með nýjum virkjunum þar sem fjölda ára tekur að byggja slíka innviði, þó mikilvægi aukins framboðs sé ótvírætt á samkeppnismarkaði og eitt af grundvallarforsendum verðmætasköpunar og blómlegs samfélags. Almennt þarf að tryggja varnir fyrir almenning þegar eftirspurn á raforku er mikil, sér í lagi í einangruðu orkukerfi, óháð fjölda virkjana. Með setningu raforkulaga fyrir 20 árum var skylda Landsvirkjunar til að sjá notendum á landinu fyrir fullnægjandi framboði raforku aflögð. Núgildandi löggjöf mælir því ekki fyrir um ábyrgð eða skyldu orkuorkufyrirtækja til að afla orku fyrir almenna markaðinn. Raforka er nauðsynjavara og jafnvel minniháttar truflun á afhendingu er óviðunandi staða í nútíma samfélagi.

Mikil vinna hefur verið unnin á undanförunni til að tryggja orkuöryggi almennings og hefur Orkustofnun haft aðkomu að henni. Ráðherra umhverfis-, orku og loftslagsmála setti málið á oddinn þegar hann skipaði starfshóp til að vinna að breytingum á orkuöryggi almenna markaðarins sem Orkustofnun leiddi. Starfshópurinn vann drög að reglugerð til að tryggja orkuöryggi almenna markaðarins sérstaklega. Þar var horft til þess að skapa skýra umgjörð fyrir fyrirtæki á markaði með sameiginlegri ábyrgð þeirra á að öryggi almennings, framboðsskyldu, án tíðrar íhlutunar stjórnvalda. Jafnframt lagði starfshópurinn áherslu á að skilgreina hóp alþjónustunotenda, hvað fælist í slíkri þjónustu og hveijir skyldu njóta hennar í samræmi við heimildir í löggjöf ESB. Sú reglugerð sem starfshópurinn vann að hefur ekki fengið framgang en styður Orkustofnun fyrirliggjandi tillögu ráðuneytisins og þingnefndar í ljósi þeirrar alvarlegu stöðu sem nú er uppi á raforkumarkaði.

Virk samkeppni með varnögglum og vernd

Í þeirri gagnrýni sem fram hefur komið hefur verið haldið fram að með því að tryggja varnir almennings sé verið að hverfa 20 ár aftur í tímann. Virk samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku er meginmarkmið raforkulaga og með setningu raforkulaga var horft til þess að skapa skuli forsendur fyrir því að samkeppni verði tryggð sbr. 1. tl. 1. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Löggjöf ESB skilgreinir raforku

sem markaðsvörur þar sem vinnsla, kaup og sala fara fram á viðskiptalegum forsendum á samkeppnismarkaði, til aukinnar verðmætasköpunar og hagkvæmni til hagsbóta fyrir neytendur. Unnið er að umfangsmiklum breytingum til þess að ýta undir virkni markaðarins innan umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytisins.

Raforkueftirlit Orkustofnunar hefur veitt ráðuneytinu liðsinni í þeirri vinnu þar sem unnið er að tillögum um skipulag á virkum vettvangi viðskipta fyrir raforku að evrópski fyrirmynd. Þar hefur raforkueftirlitið bent á mikilvægi þess að raforkulög kveði á um háttsemi aðila á orkumarkaði, kröfur gerðar um gegnsæi og upplýsingamiðlun til að skapa traust á slíkum vettvangi fyrir raforkuviðskipti.

Í þessu sambandi gerir Orkustofnun athugasemd við breytingartillögu Landsnets um viðskiptaupplýsingar. Nú þegar er í gildi reglugerð um raforkuviðskipti og mælingar þar sem kveðið er á um í 4. gr. reglugerðarinnar upplýsingar sem sendar skulu kerfisstjóra og er um að ræða upplýsingar sem eru nauðsynlegar kerfisstjóra til að geta sinn rekstri flutningskerfisins í rauntíma en ekki til þess að kerfisstjóri sem einn stærsti kaupandi raforku á landinu hafi yfir að ráða upplýsingum um öll viðskipti á landinu. Í ljósi þess að Landsnet hefur stofnað dótturfélag, Elmu sem hyggst stofna viðskiptavettvang, er nauðsynlegt að aðgreina hlutverk kerfisstjórans sérstaklega frá annarri starfsemi. Þannig þarf að tryggja að slíkar upplýsingar sem flokkast geta undir innherjaupplýsingar verði ekki aðgengilegar einum þátttakanda á raforkuvettvangi umfram aðra. flutningsfyrirtæki á Flutningsfyrirtækið er því í raun aðili að raforkumarkaði öllum megin borðsins og því ekki við hæfi að fyrirtækið fái einnig allar innherjaupplýsingar um raforkuviðskipti.

Markmið um frjálstan raforkumarkað og örugga orkuafhendingu geta undir ákveðnum kringumstæðum reynd togast á. Þegar eftirspurn eftir raforku eykst umfram framboð eykst áhætta á að gengið sé um of á varaforða raforkukerfisins sem ógnar orkuöryggi almennings og minni notenda. Orkustofnun leggur áherslu á að unnið sé að því að treysta lagaumhverfið sem tryggir vernd heimila og smærri fyrirtækja til frambúðar í samræmi við þær heimildir og þá þróun sem er að eiga sér stað í regluverki ESB á sviði orkumála. Markaðslöggjöf ESB veitir ríkjum **skýrar heimildir** til að leggja tilteknar opinberar skyldur á raforkumarkaði sbr. 2. mgr. 3. gr. þriðju raforkutilskipunar 2009/72/EB við ákveðnar aðstæður og þegar markaðslögmálin tryggja ekki fullnægjandi framboð orku. Ákvæðið er víðtækt og tekur á fjölda atriða er varða almenna efnahagslega hagsmuni þ.á.m. afhendingaröryggi, gæði, verð og umhverfisvernd. Slíkar skyldur þurfa að vera vel skilgreindar, gagnsæjar, án mismununar og sannprófanlegar. Við ákveðnar aðstæður geta ríki meðal annars beitt undanþáguheimild til að beita ekki ákvæðum 7. gr., 8. gr. 32. gr. sem og 34. gr. tilskipunarinnar í þágu markmiða um opinberar þjónustuskilyldur í lögmætum tilgangi meðal annars orkuöryggis. Þóknun til þess að uppfylla slíkar opinberar þjónustuskilyldur, eru í meginatriðum ekki taldar fela í sér ríkisaðstoð en þær þurfa að uppfylla skilyrðin sem sett voru með stefnumarkandi máli, svokölluðu *Altmark* máli.¹

Jafnframt leggur þriðja raforkutilskipunin ákveðnar skyldur á aðildarríkin að tryggja tilteknar aðgerðir til þess að allir heimilisnotendur og lítil fyrirtæki fái notið alþjónustu, þ.e. afhenta raforku af ákveðnum gæðum á sanngjörnu verði sem er gegnsætt, auðveldlega samanburðarhæft og felur ekki í sér mismunun. Þar að auki leggur tilskipunin upp með að aðildarríki geti tilnefnt seljanda til þrautavara (*e. Supplier of last resort*).

¹ Mál C-280/00, *Altmark* (2003) ECR I – 7747. T

Einnig er skýrt kveðið á um að aðildarríki hafa fullt vald til þess að styrkja markaðsstöðu heimilisnotenda og lítill og meðalstóra viðskiptavina sem kaupa raforku ekki til heimilisnota með því að stuðla að möguleikum á sameiginlegu fyrirsvari fyrir þennan flokk viðskiptavina.

Þá má nefna að tillögur framkvæmdastjórnar ESB um frekari úrbætur á orkumarkaðnum í kjölfar orkukrísunnar í Evrópu miða að því að styrkja enn frekar stöðu heimila og fyrirtækja og skilgreina neytendur sem sérstakan hóp sem ber að vernda. Lögð er ríkari áhersla á að ríki verndi almannahagsmuni og að heimili hafi alltaf aðgang að orku. Fyrirhuguð lagasetning færir Ísland því ekki aftur í tímann heldur er hún innan heimilda löggjafarinnar og í takt við þá þróun sem unnið er að um að verja almenning enn betur. Slík lagasetning er sérstaklega mikilvæg í endurnýjanlegu og einangruðu orkukerfi þar sem aðgangur að orku frá öðrum mörkuðum er ekki fyrir hendi.

Stofnunin áréttar að um er að ræða tímabundna ráðstöfun til þess að takast á við afar erfiða stöðu. Jafnframt bendir Orkustofnun á að í þriðju raforkutilskipuninni, sbr. 42. gr. er fjallað um verndarráðstafanir komi skyndilega til kreppu á orkumarkaðnum og sé öryggi fólks, tækja eða búnaðar eða heildstæði kerfisins stefnt í hættu. Við slíkar aðstæður er aðildarríkjum heimilt að grípa tímabundið til nauðsynlegra verndarráðstafana. Slíkar ráðstafanir skulu hafa í för með sér eins litla röskun á markaði og kostur er og mega ekki vera viðtækari en brýnasta nauðsyn krefur til að ráða bót á þeim skyndilega vanda sem komið hefur upp.

Á undanförunum árum hefur mikil þróun átt sér stað þegar kemur að því að efla samkeppni í smásölu á raforkumarkaði. Fjöldi smásölufyrirtækja hafa komið fram á sjónarsviðið og samkeppni um notendur hefur aukist. Þannig er ekki lengur eingöngu til staðar á raforkumarkaði rótgróin samþætt orkufyrirtæki heldur söluaðilar sem eru háðir aðgengi að orku í gegnum heildsölumarkaðinn. Við þær aðstæður sem uppi eru núna á íslenskum raforkumarkaði getur skapast sú hættu að sölufyrirtæki raforku, sem ekki hafa yfir að ráða eigin framleiðslu og selja til almennra notenda, lendi undir í samkeppni um almenna notendur eða geti ekki staðið við sína samningsskuldbindingar þar sem aðgangur að forgangorku er takmarkaður.

Raforkuspá Orkustofnunar

Í umsögnum hagsmunaaðila um frumvarp til breytinga á raforkulögum kemur fram gagnrýni raforkuspá Orkustofnunar. Stofnunin getur ekki látið undir höfuð liggja að gera athugasemdir við þá gagnrýni sem þar kemur fram og sér í lagi þá athugasemd að hún sé ekki í samræmi við tölur frá Samorku og Landsneti. Raforkuspá Orkustofnunar er spá um vænta þróun en spá Samorku og Landsnets er sviðsmynd, sett í þeim tilgangi að greina þörf til þess að ná ákveðnum markmiðum miðað við gefnar forsendur. Raforkusviðsmyndir Samorku og Landsnets gera ráð fyrir 45.000 fleiri rafbílum árið 2023 en eru í raun í notkun og má ætla að þetta valdi ofmati á raforkunotkun um tæplega 200 GWh árið 2023 sem eykst svo umtalsvert út spátímabilið. Þar sem munur á spám Orkustofnunar og sviðsmynda Landsnets og Samorku gætir helst er í framleiðslu á rafeldsneyti og fjölda rafbila, en rafeldsneytisframleiðsla fellur ekki undir almenna markaðinn og mun því ekki hafa áhrif á þann vöxt sem talað er um í frumvarpinu. Lítil munur er á raforkuspá Orkustofnunar og Landsnets til skemmri tíma (um 250-500GWh/ár á tímabilinu 2023-2025) og má því ætla að nokkur samhljómur sé um vöxt hins almenna markaðar en engin sundurliðun á einstaka hlutum er birtur í spá Landsnets líkt og Orkustofnunar. Orkustofnun býr yfir sérhæfðu teymi á sviði eldsneytisnotkunar og hefur því meiri þekkingu og upplýsingar til að greina þróun orkuskipta í samgöngum á landi.

Jafnframt kemur fram sú ábending að það sé á ábyrgð flutningsfyrirtækisins að framkvæma raforkuspá. Orkustofnun bendir á misræmi hér enda er hvergi kveðið á um skyldu flutningsfyrirtækisins til þess að framkvæma raforkuspá heldur ber fyrirtækinu skylda til þess að tryggja að slík spá sé staðar. Þessi raforkuspá getur t.d. verið raforkuspá Orkustofnunar. Telji Landsnet það eðlilegt að þau sjái um að gera raforkuspá fyrir landið væri eðlilegast að sú spá sæti gagnrýni frá stjórnvaldi ef leggja á hana til grundvallar ákvörðunum. Vert er að benda á að núverandi raforkuspá Landsnets er sviðsmynd sem byggir á gögnum hagsmunasamtakanna Samorku en ekki spá um það sem mun gerast. Landsnet hefur ekki sent raforkuspá sína til Orkustofnunar til yfirferðar líkt og við á um önnur gögn sem Landsnet byggir ákvarðanir sínar á, s.s. varðandi gjaldskrár, tekjumörk og kerfisáætlun og hefur ekki sent raforkuspá sína til Orkustofnunar til samþykkis líkt og gert er með önnur gögn sem Landsnet byggir ákvarðanir sínar á.

Fullnægjandi framboð til almennings ekki til staðar

Frumvarpið er sett fram í þeim tilgangi að bregðast við sérstökum aðstæðum og markmiðið er að tryggja raforkuöryggi heimila og minni fyrirtækja við slíkar aðstæður.

Þau úrræði sem fyrir eru í kerfinu duga ekki til að tryggja almannahag verði raforkuskorts á þann hóp vart. Vísað hefur verið í lagaákvæða sem snúa að netmála Landsnet og varða skerðingar og skömmtnun. Þau lagaákvæði tryggja ekki almenning gegn raforkuskorti við þær aðstæður sem nú eru uppi. Netmálin veitir eingöngu heimild til að bregðast við aflskorti en ekki til að bregðast við orkuskortum eins og þessi reglugerðarbreyting gerir.

Þá hefur verið bent á að nú þegar séu í gildi ákvæði sem heimila skerðingu á raforku til notenda. Orkustofnun bendir á að í núgildandi raforkulögum 9. mgr. 9. gr. raforkulaga er eingöngu kveðið á um skyldu flutningsfyrirtækisins til þess að grípa til skömmtnunar raforku til dreifiveitna og notenda við ófyrirséð og óviðráðanleg atvik. Viðskiptaskilmálar flutningsfyrirtækisins (netmálar) kveða með nánari hætti á um forgangs röðun við skömmtnun. Með frumvarpi þessu er leitast við að tryggja ávalt afhendingaröryggi á raforku til almennra notenda og smærri fyrirtækja áður en til beitingu slíkra úrræða kemur.

Hafa ber í huga að heimili og hefðbundin fyrirtæki hafa ekki sömu samningsaðstöðu og stórnotendur. Stórnotendur hafa tryggt samningsstöðu sína langtíma orkusölusamningum og réttindin til orkukaupa eru tryggð. Það sama er ekki uppi á teningnum þegar kemur að almennum heimilisnotendum og smærri fyrirtækjum. Orkustofnun bendir jafnframt á og áréttar þá ólíku stöðu sem uppi er á íslenskum raforkumarkaði að um 80% af framleiddri raforku á Íslandi er bundin í langtímasamningum stórnotenda. Það er ólíku saman að jafna þegar rætt er um samkeppnisstöðu almennra heimilisnotenda á íslenskum raforkumarkaði og annarra markaða í Evrópu. Af þeim sökum getur Orkustofnun ekki tekið undir þá gagnrýni á frumvarp það sem hér er til umræðu að þær breytingar tryggi í raun yfirburði kaupenda á raforku gagnvart seljendum og framleiðendum hennar.

Gróft áætlað gæti þurft að forgangsraða að hámarki 400-600 GWh fyrir almenna markaðinn sem gera um 2-3% af heildarársframleiðslu landsins í aðstæðum þar sem vinnsla er lág og sölufyrirtæki hafa ekki tryggt sér næga raforku. Markaðnum verður því ekki miðstýrt með þessari aðgerð eins og haldið hefur verið fram heldur er um tímabundna varúðarráðstöfun að ræða í þágu almannahagsmuna. Mikilvægt er

að neyðarráðstöfun gildi þetta vatnsár og hið næsta (sem líkur 1.október 2025), en það mun jafnframt sýna hvort að heimildin ein og sér ýtir við aðilum á markaði að leysa málið á viðskiptalegum grunni

Ítrekað er að frumvarp ráðuneytisins veitir eingöngu heimild til tímabundinnar ráðstöfunar við sérstakar aðstæður og eingöngu í þágu almennra notenda sem hafa ekki sömu samkeppnisstöðu og stórnotendur. Varúðarráðstöfunin felur um leið í sér hvata fyrirtækja til að tryggja sér orku fyrir þennan hóp fram í tímann og dregur úr líkum á að grípa þurfi til hennar endurtekið. Breytingin tryggir raforkuöryggi almennings ekki að fullu en takmarkar líkur á orkuskorti til þessa hóps. Ákvarðanir um beitingu slíkra heimilda yrðu byggðar á gögnum frá aðilum á orkumarkaði, sem Orkustofnun safnar, og greiningum þeim tengdum. Markaðsaðilar myndu fá aðkomu að máli og tækifæri til að sýna fram á að kaup þeirra af heildsölumarkaði séu í þágu almennra notenda. Orkustofnun bendir á að markmið með lögunum er að tryggja viðbragð í neyð og slíkt fyrirkomulag skapi um leið hvata til að sölufyrirtæki raforku sýni ábyrgð í þágu almennings og minni fyrirtækja.

Í ljósi spurninga atvinnuveganefnar um hvort mögulegt sé að innleiða mildari aðgerðir áður en gripið sé til umræddrar varúðarráðstafana sem tilgreindar eru í frumvarpi til breytinga á raforkulögum, telur Orkustofnun slíkt sé mögulegt. Þannig er hægt til viðbótar við 4. mgr. 1. gr. frumvarpsins málsgrein að kveða á um skyldu Orkustofnunar til þess að upplýsa aðila á markaði um stöðu almenna markaðarins með hvatningu um viðleitni til að leysa úr stöðunni í samningum milli aðila, ella þurfi að beita því neyðarviðbragði sem umrætt frumvarp gefur heimild til. Orkustofnun leggur því til eftirfarandi breytingu á 4. mgr. 1. gr. frumvarpsins:

„Heimild skv. 2. mgr. skal aðeins beitt ef umtalsverðar líkur eru á að grípa þurfi til skerðinga að mati Orkustofnunar. Áður en Orkustofnun beitir heimild skv. 2. gr. skal stofnunin gera sölufyrirtækjum raforku viðvart um stöðu almenna markaðarins og hvetja til viðleitni til bregðast við í raforkuviðskiptum sínum. Að öðrum kosti verður heimild skv. 2. gr. beitt.

Unnið var að fleiri útfærslum, s.s. framboðsskyldu í orkuöryggisstarfshópi sem stofnunin leiddi og ráðuneytið vinnur nú áfram og hægt væri að skoða sem framtíðarlausn. Eins og fram kemur í greinargerð frumvarpsins stendur nú yfir vinna við að tryggja langtíma raforkuöryggi í stærra samhengi í starfshópi á vegum ráðuneytisins. Verið er að skoða ýmsa möguleika í þeim hópi og má vænta að fyrstu tillögur komi frá framá næsta ári.

Orkustofnun áréttar að framkomið frumvarp leysir alls ekki allar áskoranir í orkumálum enda markmið þess aðeins að takast á við tímabundinn vanda með hag almennings og heimila í landinu að leiðarljósi, [samanber greinargerð ráðuneytis](#). Það er einnig í samræmi við meginmarkmið orkustefnu stjórnvalda til 2050 um að tryggja orkuöryggi. Í stefnunni segir einnig að ef kemur að forgangsroðun orkuframboðs skuli almenningur og þjónusta í almannapágu ávallt njóta forgangs umfram aðra hagsmuni. Í því samhengi má benda á að að samkvæmt lögum um Orkustofnun nr. 87/2003 er eitt af hlutverkum Orkustofnunar að vera ríkisstjórninni til ráðgjafar um orkumál og í því felst að benda á alvarlega stöðu í raforkumálum. Öll orðræða orkumálastjóra á opinberum vettvangi hefur miðað að því að vekja athygli á að ákvæði skorti til að vernda raforkuöryggi almennings í takt við opinbera orkustefnu Íslands til 2050. Þar er kveðið á með skýrum hætti að „almenningur skuli ávallt vera í forgangi umfram aðra hagsmuni.“ Jafnframt hefur orðræðan um orkuskipti miðað að því að styðja við lögbundin markmið Íslands er varða orkuskipti og kolefnishlutleysi náist, í takt við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands sem stofnunum

ríkisins ber að vinna eftir og birtast jafnframt með skýrum hætti í Orkustefnu Íslands til 2050 og áherslum ríkisstjórnar í núverandi stjórnarsáttmála

Að lokum vill Orkustofnun þakka fyrir tækifærið til umsagnar og brýnir stjórnvöld að vinna áfram að því að því að efla orkumálin í landinu samfélaginu í hag.

Virðingarfyllst,

Halla Hrund Logadóttir

Orkumálastjóri