

Reykjavík, 14. desember 2023

Nefndasvið Alþingis  
b.t. atvinnuveganefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík  
nefndasvid@althingi.is

**Efni: Umsögn Samorku um frumvarp til breytinga á raforkulögum (forgangsraforka), 541. mál á 154. löggjafarþingi. Umsagnarbeiðni nr. 12275 frá atvinnuveganefnd.**

Samorka þakkar fyrir tækifæri til að fá að koma sjónarmiðum samtakanna á framfæri. Í allri opinberri umræðu og meðferð mikilvægra mála leggur Samorka áherslu á að hafa jákvæð áhrif á vinnu stjórnvalda við að skapa heilbrigða umgjörð um orku- og veitumál. Leiðarljós í þeirri vinnu er að stuðla að góðu rekstrarumhverfi fyrir orku- og veitufyrirtæki sem vinna að uppbyggingu orkunýtinna, hagkvæmra og sjálfbærra orku- og veitukerfa í þágu almennings. Umgjörð og stjórnsýsla um þennan mikilvæga atvinnuveg þarf að vera skilvirk, skýr og fyrirsjáanleg.

Samorka tekur undir þær áhyggjur sem birtast í frumvarpinu og ítrekað hefur verið bent á um orkuskort í landinu. Þessi alvarlega staða kallar á aðgerðir stjórnvalda. Í frumvarpinu sem liggur hér fyrir felst mikið inngrip sem kallað hefur fram ólík sjónarmið um gildi og þýðingu frumvarpsins sem endurspeglast m.a. í umsögnum aðildarfyrirtækja Samorku og ólíkri sýn þeirra á málið.

Allt frá því að frumvarpið var lagt fram og fyrir þann tíma einnig hefur Samorka leitað leiða til að finna lausn á þeirri alvarlegu stöðu sem upp er komin, hlýtt á sjónarmið sinna aðildarfyrirtækja og átt uppbyggileg samtöl við stjórnvöld og þingnefnd þá sem fer með málið. Samorka mun áfram leggja sitt á vogarskálarnar til að íslenskt samfélag geti verið í fararbroddi í orkuskiptum og tryggt á þeirri vegferð hagsmunum íslensks efnahagslífs og almennings alls.

Í umsögn þessari er lýst sjónarmiðum sem mikilvægt er að hafa í huga við afgreiðslu þessa máls og frekari þróun og innleiðingu á úrræðum til að tryggja raforkuöryggi í landinu.

Inngrip í frjálsan markað er alltaf alvarlegt mál og mikilvægt að gæta að samræmi þess við önnur lög, evrópskar skuldbindingar Íslands og meðalhófs við beitingu slíkra úrræða.

## ***EES-samningurinn***

Inngrip í frjálsan markað með skiptingu markaðar gengur almennt gegn meginreglum raforkulaga, samkeppnislaga og EES-samningsins. Þó er viðurkennt að stjórnvöldum sé heimilt að grípa inn í

markaðinn til að tryggja öryggi raforkuafhendingar og aðra almannahagsmuni (sjá t.d. 1. gr. raforkulaga). Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til þess að tilskipun 2009/72/EB geri ráð fyrir að hægt sé að grípa til verndarráðstafana komi til skyndilegrar kreppu á orkumarkaðnum og sé öryggi fólks, tækja eða búnaðar eða heildstæði kerfisins stefnt í hættu. Er hér vísað til 42. gr. tilskipunarinnar þar sem jafnframt kemur fram að slíkar ráðstafanir skulu hafa í för með sér eins litla röskun á starfsemi innri markaðarins og kostur er og mega ekki vera víðtækari en brýnasta nauðsyn krefur til að ráða bót á þeim skyndilega vanda sem komið hefur upp. Þá er í 3. mgr. 42. gr. tilskipunarinnar jafnframt mælt fyrir um að tilkynna skuli slíkar ráðstafanir tafarlaust til ESA.<sup>1</sup>

Í greinargerð með frumvarpinu er einnig vikið að því að ríkið hefur skuldbundið sig til að tryggja öllum heimilisnotendum rétt á að fá afhenta raforku af ákveðnum gæðum á sanngjörnu verði sem er gagnsætt, auðveldlega samanburðarhæft og felur ekki í sér mismunun (svokölluð alþjónustukvöð). Slíkar aðgerðir verða að vera í samræmi við markmið raforkulaga og þeirra tilskipana sem þau eru reist á. Þær þurfa að vera bundnar tímamörkum, mega ekki hafa skaðleg áhrif á markað með raforku og eftir atvikum þarf að tilkynna ESA um slíkar ráðstafanir, ef þær fela í sér ríkisaðstoð.<sup>2</sup> Í 3. tl. 3. gr. tilskipunarinnar er viðmiðið um alþjónustu miðað við heimili og lítil fyrirtæki (með færri en 50 starfsmenn og ársveltu eða efnahagsreikning sem er ekki meiri en 10 milljónir evra).

Í þessu samhengi er mikilvægt að meta hvort í þeim forgangi sem markaður er með lagaákvæðinu geti falist ríkisaðstoð til sölufyrirtækjanna. Verði frumvarpið að lögum fá sölufyrirtækin forgang að kaupum á raforku umfram aðra aðila á markaði. Einhverjar líkur eru þá á því að með því séu afhent fjárhagsleg verðmæti á verði sem er lægra en ella fengist fyrir vöruna. Vissulega kunna hér að vera til staðar réttlætningarástæður sem heimila ráðstöfunina, en til að meta það þarf að fara fram hagsmunamat og gæta meðalhófs. Forgangur sem væri takmarkaður við heimili og lítil fyrirtæki (alþjónusta) væri líklegri til að standast slíka skoðun en sá forgangur sem lagt er upp með í frumvarpinu.

## **Áhrif frumvarpsins**

Í greinargerð með frumvarpinu segir að Orkustofnun geti lagt á þá kvöð sem mælt er fyrir um í 2. mgr. til að tryggja að almennir notendur, þ.e. heimili og smærri fyrirtæki, njóti forgangs ef orkuskortur verður og þar með tryggja orkuöryggi þeirra. Í þessu samhengi má benda á að jafnvel þó sölufyrirtækjum sé í frumvarpinu veittur forgangur til að kaupa raforku í heildsölu þá hvílir lögum samkvæmt engin skylda á sölufyrirtækjum til að veita heimilum og smærri fyrirtækjum forgang fram yfir aðra stærri notendur (sem þó ná ekki því viðmiði að vera stórnotendur). Þannig tryggja lögin ekki fortakslaut að sú orka sem forgangsraðað er til sölufyrirtækja rati til heimila og smærri fyrirtækja.

Erfitt er þó að fullyrða nákvæmlega hver áhrif frumvarpsins verða. Þannig kann sú staða að koma upp að heimili eða smærri fyrirtæki fái ekki orku, en einnig kann sú staða að skapast að stærri fyrirtæki

<sup>1</sup> 3. mgr. 42. gr. hljóðar svo: *Viðkomandi aðildarríki skal tafarlaust tilkynna hinum aðildarríkjunum og framkvæmdastjórninni um þessar ráðstafanir og þeim er heimilt að ákveða að aðildarríkinu beri að breyta ráðstöfunum eða afnema þær, að því sem marki sem þær raska samkeppni og hafa neikvæð áhrif á viðskipti á einhvern þann hátt sem stríðir gegn sameiginlegum hagsmunum.*

<sup>2</sup> Sjá inngangsorð í tl. 49 í tilskipun 2009/72/EB

verði útundan eða stórnotendur. Komi til þess að sölufyrirtæki geti ekki staðið við gerða samninga um afhendingu á orku kann það að baka þeim bótaskyldu.

Í öllu falli er ljóst að staðan er alvarleg og mun hafa í för með sér tjón fyrir íslenskt efnahagslíf og þar með allan almenning.

Orkukreppa hefur geisað í Evrópu undanfarin ár og reynt verulega á almenning, stjórnvöld og markað með raforku. Til að bregðast við þessu hafa stjórnvöld í Evrópu gripið til margs konar aðgerða sem miða fyrst og fremst að því að tryggja almenningi raforku á samkeppnishæfu og gagnsæju verði. Mikilvæg reynsla hefur á undanförnum árum myndast í Evrópu varðandi ýmsar leiðir og útfærslur til að tryggja raforkuöryggi almennings. Inngrip í heildsölumarkað með raforku (eins og lagt er til í þessu frumvarpi) eru almennt talin kostnaðarsamari en önnur inngrip.<sup>3</sup>

### **Meðalhof og aðrar leiðir**

Að framan er rakið að frumvarpið felur í sér inngrip í frjálstan markað sem hefur ýmiss konar hættu í för með sér. Í því samhengi er sérstaklega mikilvægt að fyrir liggja að aðrar leiðir sem fela í sér minni röskun eða minna inngrip á markað hafi verið fullreynðar. Þar á meðal eru t.a.m. leiðir eins og að greiða notendum (sérstaklega stórnotendum) fyrir að draga úr orkunotkun.

Í skýrslu starfshóps stjórnvalda frá 2020 er ítarlega fjallað um valréttarsamninga sem tryggi að notendur dragi úr orkunotkun við ákveðnar aðstæður. Í skýrslunni segir að „slíkir valréttarsamningar geta verið lausn til að koma til móts við mögulegan raforkuskort til eins árs eða lengur. Séu þeir boðnir á markaðsforsendum fela þeir í sér tiltölulega lítið inngrip á raforkumarkaði.“ Í skýrslunni er þó einnig réttilega bent á að greiðslur fyrir að draga úr framleiðslu geta falið í sér ríkisstyrk og því þyrfti við úrfærslur á slíkri leið að hafa það í huga, rétt eins og þeirri leið sem lögð er til í frumvarpinu.

### **Lokaorð**

Í umsögn þessari hefur verið bent á þá alvarlegu stöðu sem allir eru sammála um að komin sé upp í orkubúskap þjóðarinnar. Ljóst er að grípa þarf til sáraukafullra og áhættusamra aðgerða til að, a.m.k. heimilum og smærri fyrirtækjum sé tryggð raforka.

Öll inngrip sem ráðist verður í með eins skömmum fyrirvara og nú er til stefnu fela í sér áhættu, kostnað og ófyrirsjáanlegar afleiðingar. Hvort sú leið sem hér er lögð til sé áhættuminnsta og öruggasta leiðin sem hægt er að fara verður að vera mat stjórnvalda. Samorka hefur í umsögn þessari bent á þær hættur sem fyrir hendi eru og hvort önnur úrræði hafi ekki verið fullreynð.

Í ljósi framangreinds er sérstaklega mikilvægt að lögnum verði markaður eins skammur gildistími og frekast er unnt. Nýta þarf næstu vikur og mánuði til að þróa og fullvinna það verkefni sem nú er í gangi á vegum umhverfis, orku- og loftslagsráðuneytis sem hefur þann tilgang að tryggja orkuöryggi almennings. Sú vinna þarf að vera í algjörum forgangi og fá þann mannafla og fjármagn sem nauðsynlegt er. Tillögur þurfa að liggja fyrir í vor sem leggja þarf fyrir alþingi strax við upphaf

<sup>3</sup> ACER, Assessment of Emergency measures in Electricity Markets, 2023 Market Monitoring Report, 14 July 2023 (bls. 35)

haustþings 2024. Samorka leggur áherslu á að samtökin, f.h. orku- og veitufyrirtækja, hafi þar skýra aðkomu við vinnu að lausn til framtíðar.

Sú vísa verður aldrei of oft kveðin að tryggja þarf fullnægjandi framboð á raforku á Íslandi og stjórnvöld þurfa í því samhengi að koma með ítarlegar útfærslur á því hvernig tryggja eigi orkuöflun til að mæta orkuskiptunum og markmiðum stjórnvalda í þeim efnum. Ljóst er að orkuöryggi þjóðarinnar verður ekki tryggt né verður af orkuskiptum nema raforkuframleiðsla á Íslandi aukist umtalsvert frá því sem nú er.

Samorka þakkar fyrir tækifærið til að veita enn og aftur umsögn um áform stjórnvalda til að tryggja raforkuöryggi og lýsir yfir vilja til að koma að frekari undirbúningi þessa mikilvæga máls.



Finnur Beck, framkvæmdastjóri



Katrín Helga Hallgrímsdóttir, lögfræðingur