

Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
Austurstræti 8 – 10
101 Reykjavík

Reykjavík, 22. maí 2023
Tilvísun: OS2023050023/10.20.1
Skjalnúmer: 396807

Efni: Umsögn Orkustofnunar um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003 – 943. mál (raforkuöryggi o.fl).

Raforkueftirlit Orkustofnunar vísar til erindis frá nefndasviði Alþingis dags. 4. maí sl. þar sem atvinnuveganefnd Alþingis sendir til umsagnar frumvarp til laga um raforkulög og Orkustofnun (Raforkueftirlitið), 983. mál.

Markmið frumvarpsins er að styrkja raforkuöryggi almennings og forgangsröðun í samræmi við orkustefnu sem gefin var út af atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu í september 2020.

Breytingarnar snúa að því að tryggja almenningi og smærri fyrirtækjum forgang komi til skömmtunar, til að mynda vegna framboðsskorts. Þá er mælt fyrir um söfnun og miðlun upplýsinga varðandi raforkuöryggi á heildsölu- og smásölumarkaði. Kveðið er á um viðmið fyrir raforkuöryggi og öflun og miðlun upplýsinga um stöðu á heildsölumarkaði raforku.

Með erindi þessu sendir Raforkueftirlit Orkustofnunar samantekt um þau atriði sem eftirlitið telur mikilvægt að koma á framfæri.

Raforkuöryggi er raunveruleg ógn

Miklar breytingar hafa orðið á orkuumhverfi Íslands undanfarin ár og eftirspurn eftir endurnýjanlegri orku er sífellt að aukast, sérstaklega í ljósi síhækkandi orkuverðs í Evrópu. Þegar eftirspurn eftir raforku eykst umfram framboð eykst áhætta á að gengið sé um of á varaforða raforkukerfisins sem ógnar orkuöryggi almennings og minni fyrirtækja. Það hefur það í för með sér að lítið svigrúm er til staðar til að bregðast við áföllum í orkukerfinu, eins og var raunin með stöðu vatns í miðlunarlónum Landsvirkjunar veturinn 2021 – 2022.

Á meðan orkuöryggi stórnotenda er tryggt með langtímasamningum er orkuöryggi almenna markaðarins ekki eins tryggt m.a. þegar orkuframleiðendur auka hlutdeild sölu sinnar til stórnotenda. Gera má ráð fyrir áframhaldandi mikilli umframeftirspurn í endurnýjanlega orku m.a. vegna krefjandi aðstæðna á orkumörkuðum Evrópu, aukinnar raforkunotkunar vegna orkuskipta í takt við loftslagsmarkmið þjóða sem auka áhættuna af því að óvissa verði um hvort fullnægjandi raforkuöryggi verði til staðar til lengri tíma. Breytingar á tíðarfari geta haft áhrif og munu e.t.v. ráða úrslitum í því hvernig næstu ár þróast. Heilt yfir þarf að vernda heimili óháð magni raforku sem framleitt er með núverandi eða nýjum virkjunum framtíðarinnar.

Almannáþjónusta og neytendavernd eru forgangsatríði í Evrópu um þessar mundir

Nú liggur fyrir tillaga framkvæmdastjórnar ESB um breytingar á regluverki ESB á sviði Orku sem miða að því að styrkja enn fremur neytendavernd og afhendingaröryggi raforku. Tillögurnar fela m.a. í sér að nýju ákvæði verður bætt við tilskipun 2019/944/EB þar sem gerð er krafa um að aðildarríki tilnefndi söluaðila til þrautavara sem skuli bera ábyrgð á alþjónustuskyldu til neytenda. Þannig skal tryggt að öllum heimilisnotendum og smærri fyrirtækjum skuli bjóðast svokölluð alþjónusta, þ.e. rétturinn til að fá afhenta raforku af ákveðnum gæðum á sanngjörnu verði sem er gegnsætt, samanburðarhæft og felur ekki í sér mismunun. Þannig skal tryggja betur stöðu heimila og fyrirtækja á markaði og skilgreina

neytendur sem sérstakan hóp sem ber að vernda. Með því að tryggja að ávallt sé til staðar söluaðili til þrautavara sem grípur þann hóp sem skilgreindur er sem notendur alþjónustu er neytendaverndin í fyrirrúmi. Svigrúm aðildarríkja er afar víðtækt til þess að hanna kerfi í takt við mismunandi stöðu í aðildarríkjunum.

Einnig kemur nýtt ákvæði inn í tilskipun 2019/944/EB þar sem lögð er sú skylda á aðildarríkin að vernda viðkvæma neytendur sérstaklega, án þess að tilgreina með hvaða hætti það skuli gert. Þessi tillaga veitir aðildarríkjunum svigrúm til aðgerða eftir þeim aðstæðum sem uppi eru í hverju ríki.

Vinna starfshóps um eftirfylgni skýrslu starfshóps

Starfshópur um eftirfylgni skýrslu starfshóps um orkuöryggi á heildsölumarkaði raforku vann ötullega að tillögu að reglugerð til þess að tryggja orkuöryggi almenna markaðarins. Starfshópurinn skilaði tillögum að reglugerð til umhverfis- orku, og loftslagsráðherra með skilabréfi sínu þann 3. júní 2022. Lögð var áhersla á að öryggi almennings yrði sérstaklega tryggt og leiðir útfærðar með þeim hætti að þær stuðli að stöðugu verðlagi og taki utan um aukna orkuþörf almennings vegna orkuskipta. Einnig var horft til þess að skapa skýra umgjörð fyrir fyrirtæki á markaði með sameiginlegri ábyrgð þeirra á að tryggja raforkuöryggi almennings án tíðrar íhlutunar stjórnvalda. Horft var til þess að íbúar á Íslandi eru fáir, samfélög smá og því almennt viðkvæmur hópur sem þarf að vernda gegn sívaxandi eftirspurn á lokuðum markaði sem getur haft mikil áhrif bæði á verð og orkuöryggi íbúa og smærri fyrirtækja.

Þar voru lagðar fram tillögur í samræmi við ákvæði þriðju raforkutilskipunarinnar sem veitir heimild til handa aðildarríkjunum að leggja tiltekna opinbera þjónustuskyldur á fyrirtæki á raforkumarkaði, ásamt því að tryggja neytendavernd.

Starfshópurinn lagði til skilgreiningu á alþjónustu, hvað í henni fælist og hverjir skyldu njóta hennar og í hvaða forgangi í samræmi við heimildir í löggjöf ESB. Mælt var fyrir um skyldur aðila á raforkumarkaði, þ.e. söluaðila raforku, dreifiveitna, raforkuframleiðenda og flutningsfyrirtækisins til að sinna orkuþörf alþjónustunotenda. Einnig lagði starfshópurinn til að Orkustofnun yrði falið að ákveða öryggismörk vegna fullnægjandi framboðs raforku byggt á raforkuspá stofnunarinnar sem tæki tillit til orkuþarfar vegna orkuskipta í samræmi við loftslagsmarkmið stjórnvalda.

Með tillögunum starfshópsins var lögð framboðsskylda á raforkuframleiðendur sem hafa gild virkjunarleyfi fyrir samtals 10 MW uppsetts afls eða meira til að mæta raforkuþörf alþjónustunotenda. Þannig var lagt upp með að raforkuframleiðendur hefðu tiltækt til ráðstöfunar tiltekið hlutfall raforku fyrir alþjónustunotendur eftir nánar tilgreindum viðmiðum.

Tillögurnar gerðu ráð fyrir því að Raforkueftirliti Orkustofnunar yrðu færðar víðtækar heimildir til íhlutunar en á sama tíma tryggja þær að slíkum heimildum yrði aðeins beitt af meðalhófi og við ákveðnar aðstæður, til að tryggja fullnægjandi framboð á raforku fyrir alþjónustunotendur sem og tapamarkaði. Allir aðilar starfshópsins tóku virkan þátt í vinnunni og hópurnir náði sameiginlegri niðurstöðu sem kynnt var fyrir ráðherra.

Raforkueftirlit Orkustofnunar leggur áherslu á að breytingar á raforkulögum miði að því að lagðar séu fram tillögur sem ljóni tilgangi sínum í samræmi við þær heimildir sem eru til staðar í regluverki Evrópusambandsins á sviði orkumála. Þannig er vernd heimilanna og smærri fyrirtækja betur tryggð til frambúðar og í samræmi við þau markmið sem stefnt var að í starfshópi um raforkuöryggi sem skipaður var af núverandi ráðherra.

Sjónarmið Raforkueftirlits Orkustofnunar

Með þeim tillögum að breytingum sem gerðar hafa verið frá því að starfshópurinn skilaði sínum tillögum er hins vegar að mati eftirlitsins ekki tryggt að almenningur hafi aðgang að tryggri raforku í því umhverfi sem við stöndum frammi fyrir. Tillögurnar, samkvæmt 1. gr. frumvarpsins, leggja grundvöll að forgangsröðun forgangsortunotenda við ákveðnar aðstæður sem teljast óviðráðanlegar en leggja ekki upp með að tryggja raforkuöryggi almennings til frambúðar á íslenskum raforkumarkaði, þvert á það markmið sem starfshópi ráðherra var falið að vinna að, þar sem sérstaklega var lagt upp með að tryggja fullnægjandi framboð á raforku fyrir almenning. Í frumvarpinu er ekki tilgreind lagaheimild til innbyrðis forgangsröðunar til þess að tryggja að samfélagslega mikilvægir innvirðir njóti forgangs umfram aðra þegar óviðráðanleg atvik valda því að skortur verður á framboði á raforku. Að mati eftirlitsins væri heppilegra að tilgreina forgangsortunotendur sérstaklega, t.d. samfélagslega mikilvæga innviði og skilgreina þann hóp sem telst til alþjónustunotenda. Framkvæmdina er hægt að útfæra nánar með reglugerð.

Þannig tryggja drögin ekki raforkuöryggi fyrir þann hóp sem nauðsynlegt er að vernda, sem eru heimilin í landinu og smærri fyrirtæki, nema þegar um er að ræða óviðráðanleg atvik. Orðalag ákvæðisins ber jafnframt með sér að um sé að ræða atvik sem hugsanlega geta flokkast undir force majeure atvik, það er um er að ræða ytri atvik líkt og náttúruhamfarir, eldsvoða eða verkföll og gilda slík ákvæði aðeins í undantengingartilvikum. Kemur hér til álita hvort ákvæðið í reynd stuðli að því að þeim markmiðum sem að er stefnt verði náð. Vandséð er að sjá að umframsala á heildsölumarkaði geti flokkast undir þau tilvik að teljast óviðráðanleg.

Sjónarmið Orkustofnunar á drögum að breytingum að raforkulögum nr. 65/2003

Að mati Orkustofnunar er afar brýnt að raforkulög mæli fyrir um að lágmarki eftirfarandi atriði til að tryggja nægjanlegt orkuframboð og orkuöryggi heimila og smærri fyrirtækja í landinu:

1. Heimilin verði skilgreind sérstaklega sem alþjónustunotendur sem skulu njóta sérstakrar verndar.

Orkustofnun bendir á mikilvægi þess að skilgreint sé með skýrum hætti hverjir skuli falla í hóp svokallaðra alþjónustunotenda, hóp þann er tryggja skal forgang að raforku í samræmi við Evrópulöggjöf. Jafnframt skulu smærri fyrirtæki falla í þennan flokk enda liggur ljóst fyrir að með tillögum framkvæmdastjórnar ESB að breytingum á tilskipun 2019/944/EB er svigrúm til staðar til þess að tryggja öllum heimilisnotendum og smærri fyrirtækjum alþjónustu, þ.e. rétt til að fá afhenta raforku af ákveðnum gæðum á sanngjörnu verði sem er gegnsætt, samanburðarhæft og án mismununar. Með slíku ákvæði væru staða heimila og smærri fyrirtækja á markaði mun betur tryggð enda sérstakur hópur sem ber að vernda.

2. Orkuframleiðendur ljóði samninga til lengri tíma fyrir alþjónustunotendur til að tryggja stöðugleika í framboði og draga úr sveiflum í verði.

Orkustofnun bendir á að með frumvarpinu er engin ábyrgð lögð á framleiðendur raforku að tryggja raforku til almennra notenda á forgangsortumarkaði og markaðnum eru ekki settar skorður með hliðsjón af raforkuöryggi. Þannig er ekki tryggt að framleiðendur bjóði fram raforku í heildsölu sem sé áframseld til almennra notenda.

3. Orkusölu-fyrirtækjum beri að sýna fram á að þeir hafi raunverulega tryggt sér orku í þeim samningum sem þeir gera við alþjónustunotendur.

Orkustofnun bendir á að í tillögum framkvæmdastjórnar ESB er beinlínis lagt til að sölufyrirtækjum er skylt að bjóða jafnframt upp á samninga til heimila og smærri fyrirtækja til lengri tíma til þess að tryggja sig fyrir sveiflum í orkuverði til lengri tíma. Að mati stofnunarinnar er afar mikilvægt að tryggja meiri fyrirsjáanleika í magni og verðmyndun.

4. Heimildir til gagnajflunar til að efla yfirsýn og eftirlit með raforkumarkaði

Orkustofnun bendir jafnframt á að stofnunin gerir nú þegar orkuspár og fólgið í því er einnig gerð aflspár. Orkustofnun ber skv. raforkulögum skylda til að hafa eftirlit með raforkuöryggi og er í því fólgið að meta líkur á orku- og aflskorti og býr stofnunin sjálf yfir sérfræðipækkingu og reiknilíkönnum til að gera það. Stofnunin telur afar óheppilegt og ekki þjóna tilgangi að flutningsfyrirtækið gegni því hlutverki að safna gögnum um raforkunotkun og áætla þróun í eftirspurn og framleiðslu. Flutningsfyrirtækið, Landsnet, lýtur eftirliti Orkustofnunar og hefur eignahald flutningsfyrirtækisins ekki enn að fullu verið fært til íslenska ríkisins. Jafnframt bendir Orkustofnun á að nýstofnað dótturfyrirtæki Landsnets hefur það hlutverk að reka heildsölumarkað á Íslandi og mikilvægt er að tryggja með skýrum hætti fullan aðskilnað milli starfsemi Landsnets og dótturfyrirtækisins ef þessar breytingar á raforkulögum ná fram að ganga. Söfnun upplýsinga um raforkunotkun og vinnslu getur innifalið viðkvæmar upplýsingar og hagsmunaárekstur myndast þegar sami aðili safnar þeim, er einnig einn stærsti kaupandi raforku, og rekur heildsölumarkað raforku. Það færi betur á því að Orkustofnun, sem sinnir eftirliti með fyrirtækjum á raforkumarkaði héldi á þessu hlutverki. Landsnet fengi aðgang að þeim upplýsingum sem nauðsyn krefur til þess að uppfylla sínar skyldur það felst tvíverknaður og óhagræði fyrir alla aðila í því að Landsnet endurtaki verkefni sem Orkustofnun framkvæmir nú þegar.

5. Lágmarksheimildir til inngrípa stefni í raforkuskort vegna ofsölu til stórra notenda.

Tryggja þarf Orkustofnun heimildir til íhlutunar en á sama tíma væri tryggt að slíkum heimildum yrði aðeins beitt af meðalhófi of við ákveðnar aðstæður, til að tryggja fullnægjandi framboð á raforku fyrir alþjónustunotendur sem og tapamarkaði.

Að mati Orkustofnunar er því ekkert í laga- og regluverkinu sem hindrar að heimilisnotendur og aðrir almennir notendur geti við þær aðstæður sem nú eru uppi á raforkumarkaði, orðið undir í samkeppni um orku. Þegar eftirspurn eftir raforku eykst umfram framboð aukast líkur á að orkuöryggi almennings og smærri fyrirtækja sé ógnað. Raforka er nauðsynjavara og jafnvel minniháttar truflun á afhendingu er óviðunandi staða í nútíma samfélagi.

Hafa ber í huga að raforkuöryggi almennings er ekki framtíðaráskorun heldur núverandi staða, en Raforkueftirliti hafa borist athugasemdir við raforkuöryggi almennings frá orkusölufyrirtækjum nú síðast í mars 2023. Ráðuneytið vinnur áfram að greiningum ýmissa tæknilegra atriða sem geta verið útfærðar síðar og stofnunin styður, en það er mat stofnunarinnar að afar brýnt sé að styrkja lagastoð ákveðinna atriða strax í ljósi ofangreinds og setur því fram drög að breytingum hér meðfylgjandi. Stofnunin er jafnframt fús til að funda um málið og veita frekari upplýsingar eins og óskað er eftir.

Meðfylgjandi eru tilögur að lágmarksbreytingum sem myndu styrkja raforkuöryggi almennings. Þær tryggja ekki framtíðarstöðugleika í framboði en fela í sér töluverðar umbætur. Þær byggja á vinnu

starfshópsins og eru hagaðilum því kunnugar eftir mikið samráð og samvinnu í útfærslum og eru í samræmi við Evrópulöggjöf.

Virðingarfyllst,

Hanna Björg Konráðsdóttir
Deildarstjóri Raforkueftirlits Orkustofnunar

Halla Hrund Logadóttir
Orkumálastjóri

Reykjavík, 17. maí 2023

Drög Orkustofnunar að tillögum um lágmarksbreytingar á raforkulögum til þess að styrkja raforkuöryggi almennings

1. gr.

Í 3. gr. raforkulaga kemur inn nýr töluliður sem verður 1. tl og breytast aðrir tl. á eftir til samræmis

Alþjónustunotendur: Er sá hópur notenda sem vernda þarf gegn orkuskorti og skal sá hópur vera á forgangsorku. Í undantekningartilvikum getur Orkustofnun veitt tímabundnar undanþágur frá skilyrðum um forgangsorku vegna samninga við ákveðna notendur að því gefnu að slík notkun styðji við loftslagsmarkmið stjórnvalda.

1) Almennir heimilisnotendur (þar með talið íbúar sem njóta rafkyntra hitaveitna) og mikilvægir samfélagsinnviðir og þau fyrirtæki og stofnanir sem veita almenningsbráðþjónustu og tryggja öryggi borgara og allsheimarreglu. Þessi hópur er skilgreindur sem viðkvæmir notendur og skulu njóta forgangs við raforku.

2) Aðrir notendur sem ekki eru stórnotendur eða stefna á að komast á stórnotendataxta sbr. skilyrði raforkulaga, samkvæmt raforkuspá Orkustofnunar að teknu tillit til þarfa vegna orkuskipta.

2. gr.

9. mgr. 9. gr. laganna orðast svo:

Ef umtalsverðar líkur eru á að framboð raforku muni ekki fullnægja eftirspurn alþjónustunotenda ber flutningsfyrirtækinu að tilkynna það Orkustofnun tafarlaust. Ákvörðun Orkustofnunar þarf áður en flutningsfyrirtækið framfylgir aðgerðaráætlun vegna raforkuskorts þessa hóps.

3. gr.

10. gr. 9. gr. laganna orðast svo:

Ef óviðráðanleg atvik valda því að framboð raforku fullnægir ekki eftirspurn alþjónustunotenda og önnur úrræði duga ekki til ber flutningsfyrirtækinu að grípa til skömmtunar raforku til dreifiveitna og notenda. Við skömmtun skulu njóta forgangs alþjónustunotendur sem kaupa raforku til heimilisnota, mikilvægir samfélagsinnviðir og fyrirtæki með færi

4. gr.

Við 19. gr. raforkulaga bætast við nýjar málsgreinar sem verða 3. - 7. mgr. 19. gr. og orðast svo:

Skyldur sölu-fyrirtækja

Sölufyrirtækjum ber að bjóða öllum alþjónustunotendum raforkusamninga og skal gildur raforkusamningur vera til staðar í viðskiptum milli aðila.

Sölufyrirtæki skulu upplýsa Orkustofnun a.m.k kosti árlega um hvernig þau hyggjast mæta skuldbindingum sínum gagnvart alþjónustunotendum sem samningsbundnir eru í viðskiptum við þá til næstu tveggja ára.

Sölufyrirtæki skulu haga samningum við stórnotendur á þann hátt að þau geti tryggt framboð raforku til alþjónustunotenda og mætt flutningstöpum óháð truflunum, bilunum, lágri vatnsstöðu eða öðrum atburðum í vinnslueiningum / raforkukerfinu.

Um skyldur sölufyrirtækja fer að öðru leyti samkvæmt reglugerð nr. 1150/2019 um raforkuviðskipti og mælingar.

5. gr.

Á eftir 19. gr. raforkulaga kemur nýtt ákvæði sem verður 19. gr. b. og orðast svo:

Skyldur raforkuframleiðenda.

Framleiðendur skulu bjóða bæði skammtíma, og langtímasamninga til allt að 3 ára, til að sinna þörfum alþjónustunotenda. Framleiðendur raforku skulu haga samningum við stórnotendur á þann hátt að þeir geti tryggt framboð raforku til alþjónustunotenda og mætt flutningstöpum óháð truflunum, bilunum, lágri vatnsstöðu eða öðrum atburðum í vinnslueiningum / raforkukerfinu.

6. gr.

Á eftir 28. gr. raforkulaga kemur nýtt ákvæði sem verður 28. gr. a

Hlutverk Orkustofnunar við söfnun og miðlun gagna

Orkustofnun kallar eftir gögnum frá öllum framleiðendum og sölufyrirtækjum við mat á því hvort raforkuöryggi fyrir alþjónustunotendur sé tryggt. Orkustofnun getur kallað eftir nauðsynlegum gögnum til að fylgjast með fjárfestingum í vinnslugetu í tengslum við raforkuöryggi, meðal annars til að hægt sé að spá fyrir um orkuöryggi á landinu. Hér er m.a. átt við rennslisgögn, gögn um virkjanir, miðlunarlón, vatnsvegi, og varaafsstöðvar og tengsl virkjana svo og gögn um skuldbindingar sölufyrirtækja gagnvart viðskiptavinum sínum um orkuafhendingu, ásamt skerðingarheimildum, skilyrðum og takmörkunum sem kunna að vera fyrir hendi.

Aðilum er skylt að afhenda Orkustofnun umbeðin gögn á því formi sem stofnunin óskar eftir. Orkustofnun gætir trúnaðar gagna til samræmis við trúnaðarákvæði í samningum orkusala og notenda.

Til að standa undir kostnaði vegna eftirlits um stöðu á orkumarkaði og um uppruna endurnýjanlegs orkugjafa afhentar orku í samræmi við ákvæði laga þessa skal greiða gjöld í samræmi við gjaldskrá raforkueftirlits Orkustofnunar sem ráðuneytið skal staðfesta.

7. gr.

Í 25. gr. raforkulaga kemur inn nýtt ákvæði sem verður 4. mgr. 25. gr. raforkulaga. Það orðast svo:

Heimildir Orkustofnunar

Séu umtalsverðar líkur á raforkuskorti fyrir alþjónustunotendur og vegna þarfa flutningsfyrirtækis og dreifiveitna á orku vegna tapa getur Orkustofnun lagt opinberar þjónustuskyldur á framleiðendur raforku og raforkusala. Orkustofnun getur jafnframt tilnefnt raforkuframleiðanda til þrautavara fyrir alþjónustunotendur. Útfærsla á þessu hlutverki verður sett fram í reglugerð.

