

Reykjavík, 23. maí 2023

## Alþingi Atvinnuveganefnd

**Efni: Umsögn Samorku um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum – raforkuöryggi – 943. mál, þingskjal 1474.**

Samorka veitt [umsögn um áforma](#) skjal um ofangreint málefni og einnig um [frumvarpsdrög](#) sem komu fram í Samráðsgátt. Í framangreindum umsögnum er bent á að tilefni málsins sé að bregðast við uppsöfnuðum afl- og orkuskorti vegna aukinnar eftirspurnar eftir raforku á undanförunum árum og þá byggt á mögulegum inngripum í markaðinn og kvöðum á raforkuframleiðendur.

Samorka bendir á að í greinargerð frumvarpsins kemur fram aðeins sé um fyrsta hluta stærra verkefnisins að ræða og ljóst að frumvarpið og nálgunin ber þess skýr merki. Að mati Samorku færi betur á því að verkefnið í heild sinni hefði verið mótað og undirbúið betur áður en lagt er af stað í lagabreytingarnar. Með þetta í huga er mikilvægt að ítrekar áherslur Samorku um þau atriði sem samtökin telja að vinna beri að til undirbúning heildarendurskoðun raforkulaga m.t.t. raforkuöryggis.

### Áherslur Samorku

- Nauðsynlegt er að Íslands móti orkuöryggisstefnu þar sem tekin eru mið af öllum þáttum orkuöryggis. Við gerð stefnunnar verði tekið mið af tilskipun **EU 2019/941** jafnframt því að líta til reynslu nágretta lands okkar á þessu sviði.
- Nauðsynlegt er tekið sé mið af þeim grundvallar reglum sem gilda um raforkumarkaðinn og að ætíð sé horft til markaðslausna sem fyrsta kost við úrlausn orkuöryggis.
- Samorka minnir á markmið aðgerðaráætlun Orkustefnu fyrir Íslands um orkuöryggi:
  - Orkuþörf samfélags er ávallt uppfyllt
  - Innviðir eru traustir og áfallalögnir
  - **Orkukerfið er fjölbreyttara**
  - Stjórnsýsla og ferli orkumála verði skilvirk og samþætt
- Sérstaklega skal vísað til texta í Orkustefnu um að: „Fjölbreytni í orkuöflun stuðlar að bættu orkuöryggi og sveigjanleika orkukerfisins. Þó að Ísland búi enn yfir óbeisluðu vatnsafla og jarðhita, er skynsamlegt að auka fjölbreytni í orkugjöfum með hagnýtingu vindorku.“
- Samorka minnir á að í [skýrslu „starfshóps um orkuöryggi á heildsölumarkaði fyrir raforku“](#) er sérstaklega fjallað um skyldur stjórnvalda gagnvart orkuöryggi og þar með hvernig stjórnvöld geta nýtt markaðslausnir eins og útboð til þess að auka orkuöryggi (sbr. tilvitnun í 8. gr. tilskipunar 2009/72).
- Samorka leggur áherslu á að stjórnvöld endurskoði laga- og regluumgjörð orkumála með það að markmiði auka möguleika markaðsaðila til þess að tryggja fullnægjandi framboð raforku. Þótt lagaumhverfið geri ráð fyrir því að framboð ráðist af eftirspurn er ljóst að mjög margt annað hefur áhrif á það hvort það tekst, hvort þeim fyrirtækjum sem eru á markaðnum er gert það kleift. Stærsta atriðið er endurskoðun á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun (rammaáætlun).

## Orkuöryggisstefna

Í fyrri umsögn Samorku hefur verið lögð áhersla á að horft sé til þess að Ísland setji sér orkuöryggisstefnu og þá horft til þess að í tilskipun [Evrópusambandsins nr. 2019/941](#) er fjallað um viðbúnað við áhættum í raforkukerfum – e. Regulation (EU) 2019/941 on risk-preparedness in the electricity sector (Text with EEA relevance) og hafa aðildarríkin verið að koma á fót slíku áhættumati og viðbúnaðarstefnu, orkuöryggisstefnu (sjá tilvísun hér að neðan í hlekki þar um). Í tilskipuninni eru settar fram ítarlegar leiðbeiningar og kröfur um efni slíkrar stefnu. Eitt meginstefið þar er að taka þurfi mið af tilskipunum um sambandsins um meginreglur raforkumarkaðarins og þar með að þeim sé ekki raskað nema í algjörum undantekningartilvikum. Í þessu sambandi þarf að hafa í huga að þá er verið að tala um viðbrögð við sérstökum krísum sem kunna að koma upp (e. electricity crisis scenarios).

Í inngangskafli tilskipunarinnar (19) og í 10. gr. hennar er mikil áhersla lögð á að samráð við alla hagaðila um gerð áætlunarinnar eða stefnunnar, þar með talið framleiðendur, flutningsfyrirtækið, dreifiveitur og eða samtök þeirra, við fulltrúa iðnaðarins og annarra viðskiptavina (e. non-industrial electricity customers). Er síðan ítarlega fjallað um hvers skuli vera innihald stefnunnar og þar áréttað hún skuli vera í fullu samræmi við markaðsreglur („shall fully comply with the rules governing the internal electricity market“) eins og áður er vísað til.

Í 2.tl. 16. gr. er nánar fjallað um þetta og tekið fram að sé gripið til sértækra ómarkaðsdrifinna aðgerða („non-market-based measures“) skuli það vera neyðarúrræði (last resort). Í þessu samhengi er einnig mikilvægt að benda á að hluti af viðbúnaðarstefnu skuli vera greining á því með hvaða hætti hægt sé að virkja markaðslausnir til þess að takast á við krísur og þar með á eftirspurnar- og framleiðslu-hliðinni.

Fram kemur á vef EFTA að [framangreind tilskipun sé í undirbúningi innleiðingar](#) enda er hún hluti af orkutilskipunum Evrópusambandsins sem koma samkvæmt EES samningnum til innleiðingar hjá EFTA ríkjunum, Noregi, Íslandi og Liechtenstein. ([Legal status - EU legal act marked as EEA relevant by the EU and under scrutiny for incorporation into the EEA Agreement by Iceland, Liechtenstein and Norway](#)).

Að þessum mikilvæg þætti er ekki vikið í því frumvarpi sem hér er til umsagnar þrátt fyrir ábendingar Samorku hér að lútandi. Samorka telur eðlilegt og skynsamlegt að fyrstu skrefin til þess að undirbúa stefnumörkun og eftir atvikum nauðsynlega lagasetningu um orkuöryggi sé að taka mið af ofangreindri tilskipun. Má af henni og þeirri vinnu sem nágrannalönd okkar hafa lagt í af þessu tilefni draga þá ályktun að þarna séu mikilsverð sjónarmið sem íslensk stjórnvöld þurfa að taka miða af og eðlilegt að það sé gert þegar í **upphafi vinnunnar um stefnumótun og lagasetningu um orkuöryggi**. Þá er sérstaklega mikilvægt, með framangreinda tilskipun í huga að sérstök greining fari fram á því hvaða heimildir stjórnvöld hafa til inngripa og hvort slík inngrip geti leitt til bótaréttar aðila á markaði hvort sem er hjá raforkuframléiðendum eða viðskiptavinum þeirra.

## Fullnægjandi framboð

Orkuöryggi er á allan hátt mjög mikilvægt mál enda er nútíma samfélag orðið sífellt háðar raforku sama hvar borðið er niður. Öruggt framboð raforku er því orðið lykilatriði í allri starfsemi samfélagsins. Því er rétt að áréttu það sem kemur fram í framangreindum umsögnum Samorku að ábyrgð stjórnvalda er mikil þegar kemur að því að tryggja framboð raforku og þess regluverks sem

um raforkumarkaðinn gildir. Í frumvarpinu er aðeins lítillega fjallað um þennan þátt en full ástæða væri til þess að þetta viðfangsefni væri ávarpað með skýrari hætti og þar með með hvaða hætti stjórnvöld stuðla að öruggu **framboði á raforku** og þá í samræmi við Orkustefnu á hverjum tíma. Þótt lagaumhverfið geri ráð fyrir því að framboð ráðist af eftirspurn er ljóst að mjög margt annað hefur áhrif á það hvort það tekst, hvort þeim fyrirtækjum sem eru á markaðnum er gert það kleift.

Hlutverk Orkustofnunar samkvæmt lögum er að standa fyrir **rannsóknum á orkubúskap þjóðarinnar, orkulindum landsins** svo unnt sé að meta þær og veita stjórnvöldum ráðgjöf um skynsamlega og hagkvæma nýtingu þeirra. Að þessu marki geta þær heimildir sem gert er ráð fyrir í markmiðsskjali því sem hér er til umfjöllunar um upplýsingaöflun, stutt við framangreind markmið laganna um að greina betur orkubúskap þjóðarinnar. Eftir stendur hins vegar að greina þau tækifæri til orkuframléiðslu sem síðar geta lagt grunninn að fullnægjandi framboði til að svara eftirspurninni á hverjum tíma. Heildstætt yfirlit hér að lútandi hlýtur því að vera mikilvægt til þess að greina framtíðarmöguleika til þess svara orkupörf samfélagsins í bráð og lengd.

Eins og staðan er í dag virðist Orkustofnun ekki standa fyrir sjálfstæðum rannsóknum hér að lútandi en kallar eftir orku kostum sem orkufyrirtækin í landinu hyggjast á hverjum tíma leggja í mat samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun. Í þessu samhengi er og rétt að minna á að í lögum um Orkustofnun er ekki fjallað um orkuöryggi né orkustefnu.

Samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun er markmið þeirra að tryggja að nýting landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti byggist á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati þar sem tekið er tillit til verndargildi náttúru og menningarsögulegra minja, hagkvæmni og arðsemi ólíkra nýtingarkosta og annarra gilda sem **varða þjóðarhag**, svo og hagnuna þeirra sem nýta þessi sömu gæði, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Við framkvæmd þessa mats skal nánar tiltekið lagt mat á verndar- og orkunýtingargildi landsvæða og **efnahagsleg**, umhverfisleg og samfélagslega áhrif nýtingar.

Í lögnum er **ekki fjallað** um **orkuöryggi** eða hvort eða með hvaða hætti skal taka tillit til **orkuþarfa samfélagsins** samkvæmt Orkustefnu landsins. Þá hafa verkefnisstjórnir sem hingað til hafa skilað af sér tillögum til Alþingis ekki felld þessa þætti undir skilgreininguna á þjóðarhag né efnahagsleg áhrif nýtingar.

**Því eru þessi atriði ávörpuð hér að það hlýtur að vera skylda stjórnvalda að hafa lagaumgjörð orkunýtingar og orkuframléiðslu skýra og tryggja að hún taki mið af orkuöryggi í þessum víða skilningi eins og ávarpað er í framangreindri skýrslu starfshóps um raforkuöryggi á heildsölu markaði. Mikilvægt er að úr þessu sé bætt.“**

## Leiðbeiningar um gerð orkuöryggisstefnu og nokkrar fyrirmyndir

Hér að farman er vikið að mikilvægi þess að unnin verði orkuöryggisstefna fyrir Ísland. Varðandi undirbúning og gerð áhættu- og viðbúnaðarstefnu efni hennar og uppbyggingar má vísa til leiðbeininga hjá Evrópusambandinu þar sem ítarlega er fjallað um þau atriði sem hafa ber til hliðsjónar. [Electricity security in the EU: features and prospects](#) (sjá einnig [Models and Methods](#) - 2016)

Nokkur af helstu atriðunum sem þarf að horfa til við skilgreiningu á orkuöryggi og þeim megin þáttum sem horfa ber til um styrkleika raforkukerfa skv. ofangreindum leiðbeiningum.

**Styrkleiki** - framleiðslu og flutnings til langs tíma til að takast á við utanaðkomandi álag og ógnir

**Fullnægjandi** - afhending og gæði

**Seigla** - til að takast á við vænta og óvænta atburði og endurheimt kerfa

**Sveigjanleiki** - til að takast á við sveiflur eftirspurn og framboði (innan daga, vikna og mánaða)

**Rekstraröryggi** – orkukerfa í daglegum rekstri og geta til að koma kerfum í gang að ný fari þau úr rekstri

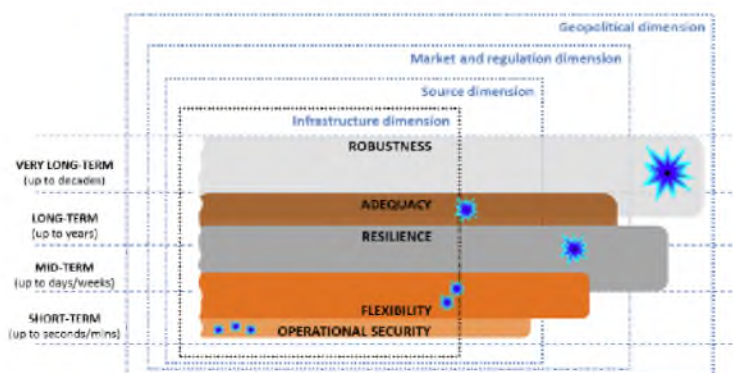
(tilvísun í ofangreindar leiðbeiningar):

Electricity security can be considered as a combination of several **electricity security properties**:

- **Operational security** is the ability of the power system to maintain or to regain an acceptable state of operational condition after disturbances. It covers dynamic issues and real-time network management issues.
- **Flexibility** is the capability of the power system to cope with the short/mid-term variability of generation (like renewable energy) and demand so that the system is kept in balance.
- **Adequacy** is the ability of the power system to supply the aggregate electrical demand at all times under normal operating conditions. It generally includes: a generation/storage adequacy component, a transmission network/import adequacy component, distribution network and end user adequacy components, a market adequacy component.
- **Resilience** is the mid-term capability of the power system to absorb the effects of a disruption and recover a certain performance level.
- **Robustness** is the long-term capability of the power system to cope with constraints/stresses originating outside the infrastructure dimension.

Electricity security can be mainly characterised via operational security, flexibility and adequacy, with special reference to the internal electricity value chain challenges and constraints.

Electricity security can be mainly described in terms of robustness and resilience in the event of pressures originating outside the electricity system.



Hlekkir á áhættu- og viðbúnaðarstefnu nágrannaríkja okkar og eða undirbúning hennar eða umfjöllun:

[Risk-Preparedness Plan for the Danish Electricity Sector \(Public\)](#)

[National risk-preparedness plan for Sweden's electricity supply](#)

[Norwegian control mechanism to improve security of electricity supply](#) (í undirbúning).

[Risk Preparedness Plan of Finland](#)

Ítarlega umfjöllun um Electricity Security Policy má finna á vefa IEA og [má hér nefna dæmi um Noreg](#) sem einmitt er á þeim stað að móta stefnu á þessu sviði eins og lesa má um í hlekknum hér að ofan.

[Heildarskýrslu IEA](#) má síðan finna hér.

## Núverandi ákvæði um skammtíma orkuöryggi

Að því marki sem þau frumvarpið sem eru hér til umfjöllunar fjalla um skömmtun raforku í sértækum og tímabundnum neyðartilvikum ber að hafa í huga að á grundvelli núgildandi raforkulaga hefur Orkustofnun sett fram leiðbeiningar hér að lútandi. Þá eru nánari ákvæði hér að lútandi einnig í reglugerð 1040/2005 um framkvæmd raforkulaga (ásamt síðari breytingum). Þar segir (2. mgr. 23. gr.):

„Ef ófyrirséð og óviðráðanleg atvik valda því að framboð raforku fullnægir ekki eftirspurn á dreifiveitusvæði ber viðkomandi dreifiveitu að grípa til skömmtunar raforku til notenda. Dreifiveitur skulu setja sér reglur um hvernig skömmtun skuli háttáð. Við setningu reglna um skömmtun skal gæta jafnræðis og leitast við að tryggja að skömmtun valdi sem minnstri röskun á samfélagslegum hagsmunum. Skal m.a. leitast við að tryggja raforku til þeirra fyrirtækja og stofnana sem veita almenningi bráðaþjónustu og tryggja öryggi borgara og allsherjarreglu.“

Á grundvelli ofangreindra leiðbeininga var dreifiveitum einnig gert að setja fram sínar áætlanir um skömmtun við þessar aðstæður. Í [leiðbeiningunum](#) kemur m.a. eftirfarandi fram:

„Framkvæmd skömmtunar raforku

þegar grípa þarf til skömmtunar skal leitast við að forgangsraða afhendingu orku með tilliti til eftirfarandi atriða:

- a) Lífs og heilsu.
- b) Mikilvægum hagsmunum samfélagsins eins og stjórnkerfis, upplýsinga- og öryggismála, samfélagslegra innviða, veitufyrirtækja o.s.frv.
- c) Viðskiptalífs.

Dreifiveitur skulu setja sér reglur um það hvernig skömmtun er hagað. Telja verður eðlilegt að dreifiveitur leiti upplýsinga hjá stjórnvöldum og opinberum stofnunum sem áætlunin snertir. Æskilegt er að dreifiveiturnar þrói og viðhaldi verkferlum vegna skömmtunar með þeim hætti að allir sem málið varðar séu upplýstir og að framkvæmdar séu æfingaáætlanir.“

Af framangreindu má ráða að ekki sé brýn þörf á aðgerðum til að bregðast við þessum þætti raforkuöryggisins.

---

## Ályktun

Samorka leggur áherslu á að vandað sé til verka í undirbúningi lagabreytinga og horft sé á heildarmyndinna. Því miður virðist það ekki gert í því máli sem hér er til umfjöllunar. Er þá einnig vísað til þess að hér er aðeins verið að taka til umfjöllunar lítinn hluta málsins og tiltekið að vænta megi frekari lagabreytinga og síðan reglugerða í framhaldi af því um efnið, orkuöryggi.

Með allt framangreint í huga leggur Samorka því til að þetta mál verði unnið frekar og þá ekki síst með orkuöryggisstefnu (áhættu- og viðbúnaðaráætlun) í huga sem krefst vandað undirbúnings og samtals og samráðs við alla hagaðila.

Um leið og Samorka þakkar fyrir tækifærið til þess að veita umsögn um málið þá viljum við lýsa yfir miklum vilja til þess að koma að frekari undirbúnings málsins ekki síst með ofan ritað í huga.

*Virðingarfyllst,*

*f.h. Samorku*

*Baldur Dýrfjörð lögfræðingur*