

# Umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytið

## Minnisblað

Viðtakandi: **Atvinnuveganefnd**  
Sendandi: **Umhverfis-; orku- og loftslagsráðuneytið**  
Dagsetning: **01.06.2023**  
Málsnúmer: **UMH22060082**  
Bréfalykill: **3.1**

Efni: Umsagnir vegna 943. máls – Raforkulög (raforkuöryggi o.fl.)

Atvinnuveganefnd hefur óskað eftir minnisblaði umhverfis- orku-, og loftslagsráðuneytisins vegna umsagna sem bárust nefndinni um 943. mál – Raforkulög (raforkuöryggi o.fl.)

Málefni orkuöryggis hefur fengið aukið vægi innan ráðuneyta orkumála á undanförunum árum, sérstaklega þar sem hægagangur hefur verið í uppbyggingu sem snertir bæði orkuframboð og innviðum því tengdu, eins og flutningsmannvirkjum.

Tveir starfshópar hafa verið settir á laggirnar, annars vegar starfshópur á vegum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis sem skilaði af sér tillögum 2020 (fyrri starfshópur) og hins vegar starfshópur á vegum umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis sem skilar af sér 2022 (seinni starfshópur). Áður hafði verið unnin greiningarvinna hjá MIT/Cabellas með þátttöku Landsnets og Orkustofnunar.

Verkefni um raforkuöryggi er margþætt langtímaverkefni sem er aldrei að fullu lokið. Unnið hefur verið að úrbótum í regluverki í skrefum. Breytingar voru gerðar á raforkulögum 2021 í kjölfar tillagna fyrri hóps. Úrbætur að þessu sinni byggja einnig á þeirri vinnu auk orkustefnu sem sett var í millitíðinni.

Frumvarpið gerir ráð fyrir forgangi almennings og heimila komi til skömmtunar ef óviðráðanleg atvik valda því að framboð raforku fullnægir ekki eftirspurn. Þetta er í samræmi við tillögur beggja starfshópa auk orkustefnu.

Þann 9. júní sl. skilaði seinni starfshópur tillögum sínum til ráðherra. Starfshópurinn hafði það hlutverk að útfæra viðmið um fullnægjandi raforkuöryggi og framboð á raforku og leggja til skýrara hlutverk og ábyrgð aðila á raforkumarkaði. Tillögur starfshópsins hafa það að markmiði að tryggja að almenni hluti raforkumarkaðarins búi við tryggt raforkuframboð, þ.e. sá hluti sem telst ekki til stóriðjunoskunar.

Frá því að starfshópurinn skilaði tillögum sínum hafa sérfræðingar ráðuneytisins unnið að nánari greiningu þeirra. Sú greining hefur leitt í ljós að drjúgur hluti af tillögum starfshópsins kalla á frekari vinnu þar sem skortir á útfærslu. Sömuleiðis voru hlutverk stjórnvalda, Orkustofnunar og Landsnets í raforkuöryggisvinnunni ekki nægjanlega skilgreind. Sérstaklega vantaði upp á skýrari skil milli Orkustofnunar og Landsnets. Þá kom í ljós að ákveðinn tvíverknaður var í gangi milli stofnananna hvað varðar líkön og spár sem lagt er til grundvallar mati á orkuöryggi. Nauðsynlegt er að setja viðmið um orkuöryggi áður en gripið er til úrræða. Síðari starfshópur kláraði ekki þessa vinnu.

Í ljósi þess að nauðsynlegt þótti að greina og útfæra tillögurnar með nánari hætti, fékk ráðuneytið reyndan alþjóðlegan ráðgjafa (Baringa) í upphafi árs 2023 til aðstoðar. Orkustofnun, Landsnet og orkuframleiðendur taka virkan þátt í þeirri vinnu. Vinnan er áfangaskipt og hefur áhersla verið á annars vegar að skilgreina hlutverk aðila, samstarf um líkanagerð og orkuöryggisviðmið. Góður árangur hefur náðst með framangreint og verður áfram unnið fram á haust. Þá er einnig unnið að því að skilgreina inngríp eða markaðslausnir sem geta bætt raforkuöryggi sem gætu komið inn í frumvarp

á haustþingi.

### **Umsögn Landsnets**

Í umsögn Landsnets eru ekki gerðar efnislegar athugasemdir við ákvæði frumvarpsins.

Landsnet bendir á að frumvarpið sé fyrsta skrefið í heildarendurskoðun regluverks um raforkuöryggi. Áður en ráðist sé í slíka endurskoðun þurfi að skýra hlutverk aðila í venjulegum rekstri raforkukerfisins og aðdraganda neyðaraðgerða. Landsnet telur frumvarpið taka á þeim grundvallarþáttum en í framhaldinu þurfi að skoða aðra þætti sem snúa að viðbrögðum við atburðum í flutningskerfinu.

Landsnet bendir á að í lögboðnum skyldum fyrirtækisins felst að kaupa raforku bæði vegna flutningstapa og kerfisþjónustu. Bendir fyrirtækið á fyrirliggjandi tillögu um skyldur raforkuframleiðenda, að þeir skuli gera ráð fyrir raforku vegna flutningstapa. Hér er átt við tilvik þar sem vægari aðgerðir hafa ekki gengið, þ.e. flutningsfyrirtækið hefur haldið útboð og ekki fengið nægjanlegt framboð fyrir flutningstöp. Að mati ráðuneytisins þarf slíkt nánari skoðun, kostnaðarmat og samráð við framleiðendur. Til skoðunar fyrir yfirstandandi vinnu ráðgjafarhóps og mögulega frumvarp á haustþingi. Haghafar benda á að inngríp gangi ekki lengra en þörf krefur og ekki hefur verið svarað, hvenær þörf er á þessu inngrípi.

### **Umsögn Landsvirkjunar**

Í umsögn Landsvirkjunar eru gerðar tillögur að orðalagsbreytingum á ákvæðum frumvarpsins. Ráðuneytið gerir ekki athugasemdir við þær tillögur og telur rétt að taka þær til skoðunar.

### **Umsögn Neytendasamtakanna og Landverndar**

Í sameiginlegri umsögn samtakanna segir að mat á framboði og eftirspurn hafi hingað til verið á höndum Orkustofnunar en með frumvarpinu sé lagt til að Landsneti verði falið það hlutverk. Hlutleysi Landsnets er dregið í efa í ljósi þess að Landset hefur nýlega stofnað sérstakt dótturfyrirtæki sem hefur það hlutverk að reka heildsölumarkað á Íslandi. Þá er gagnrýnt að tillögum seinni starfshóps sé ekki gert hærra undir höfði.

Ráðuneytið bendir á að mat á raforkuöryggi sem er viðfangsefni frumvarpsins er ekki það sama og raforkuspá. Hér er um að ræða nýtt verkefni eins og nánar er fjallað um í greinargerð frumvarpsins.

Frumvarpið gerir ráð fyrir því að fela megi flutningsfyrirtækinu matið að hluta eða í heild. Ráðuneytið fær ekki séð að rekstur dótturfyrirtækis á heildsölumarkaði leiði til vanhæfni til þess að framkvæma mat á raforkuöryggi frekar en önnur verkefni sem flutningsfyrirtækinu er falið lögum samkvæmt.

Hvað varðar gagnrýni á að ekki sé gengið lengra má vísa til framangreindrar umfjöllunar.

### **Umsögn raforkueftirlits Orkustofnunar**

Í umsögn Raforkueftirlits Orkustofnunar er að finna umfjöllun um tillögur seinni starfshóps og áhersla lögð á að unnið verði að innleiðingu þeirra með lagabreytingum.

Ráðuneytið vísar til þess sem að framan greinir en telur jafnframt rétt að tilgreina afstöðu sína gagnvart drögum að tillögum að lágmarksbreytingum sem fylgja umsögn eftirlitsins.

*Tillaga um skilgreiningu alþjónustunotenda* : Tilgangur með þeirri skilgreiningu sem eftirlitið gerir tillögu um er óljós að mati ráðuneytisins. Vísað er til þess að þessi hópur skuli vera á forgangsorku án þess að það hugtak sé skilgreint. Þá er lagt til að almennir heimilisnotendur séu skilgreindir sem viðkvæmir notendur sem njóta skuli forgangs. Þá er að lokum lagt til að notendur sem ekki eru stórnotendur eða stefni á að komast á stórnotendataxta séu skilgreindir sem alþjónustunotendur.

Ráðuneytið fær ekki séð að tillaga raforkueftirlitsins þjóni sérstökum tilgangi. Óljóst er hvernig koma skal öllum notendum sem ekki teljast til stórnotenda á forgangsorku, en með því virðast samningar um skerðanlega orku óheimilir. Ráðuneytið bendir á að samningur um skerðanlega orku felur í sér

ódyrari orku og stuðlar að orkunýtni og sveigjanleika. Bann við skerðanlegum samningum væri bæði dýrt og í mörgum tilvikum ógerlegt miðað við framboð afls og orku.

Ekki kemur fram hvaða áhrif það hefur að skilgreina heimilisnotendur sem viðkvæma notendur en slíkt fær að mati ráðuneytisins vart staðist gagnvart raforkutilskipun ESB.

*Umtalsverðar líkur á ra,forðuskorti* : Tillaga er gerð um að Orkustofnun beri að heimila sérstaklega neyðarviðbrögð flutningsfyrirtækisins. Ekki fæst séð hver tilgangurinn er með því. Þessi tillaga hefur ekki komið fram á fyrri stigum, s.s. úr vinnu starfshópa. Þá mæla gildandi raforkulög ekki fyrir um slíkt.

*Skyldur sölu, fyrirtækja, ra,forðu, framleiðenda og heimildir Orkustofnunar*: Vísað er til umfjöllunar að framan. Sett er fram tillaga um að söluþyrirækni skuli haga samningum sínum við stórnótendur 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. Einnig að framleiðendur skuli bjóða bæði skammtíma og langtímasamninga til allt að 3 ára til að sinna þörfum alþjónustunotenda. Ráðuneytið bendir á að slíkar tillögur eru til skoðunar en vinna þarf að nánari útfærslu

Hvað varðar tillögu um heimildir Orkustofnunar til að leggja opinberar þjónustuskyldur á framleiðendur raforku og raforkusala er því ekki svarað í hverju þær opinberu þjónustuskyldur felast.

*Hlutverk Orkustofnunar við sçfnun og miðlun gagna*: Að mati ráðuneytisins felur þessi tillaga í sér útfærslu á fyrirliggjandi frumvarpi með reglugerð.

### **Umsögn Samorku**

Samorka telur nauðsynlegt að Ísland móti orkuöryggisstefnu þar sem tekin séu mið af öllu þáttum orku-ryggis. Fjallað er um mikilvægi þess að horft sé til markaðslausna sem fyrsta kost til að stuðla að örkuöryggi. Þá er í umsögn Samorku fjallað um fullnægjandi framboð raforku sem þátt í orkuöryggi. Umfjöllun Samorku hvað þetta varðar nær út fyrir gildissvið frumvarpsins en ráðuneytið gerir að öðru leyti ekki athugasemdir við hana.

Hvað varðar ákvæði um skammtíma orkuöryggi er það afstaða ráðuneytisins að forgangur heimila og smærri fyrirtækja sé festur í lög.

### **Umsögn Samtaka iðnaðarins**

Í umsögn SI er lýst áhyggjum af vegferð stjórnvalda, að róa ætti öllum árum að því að auka framboð en leggja í stað þess að leggja fram frumvarp sem felur í sér skömmtunarkerfi.

Að mati ráðuneytisins felur frumvarpið ekki í sér skömmtunarkerfi frekar en núgildandi raforkulög. Þá bendir ráðuneytið bendir á að unnið er markvisst að auknu framboði á vettvangi stjórnvalda. Nefna má samþykkt rammaáætlunar eftir áralanga kyrrstöðu, lagabreytingu sem flýttir framkvæmdum við aflaukningu virkjana, vinnu við vindorku á landi og á hafi, greiningu annarra orkukosta, átak í jarðhitaleit og verkefni um orkunýtni.

Þá telur ráðuneytið nauðsynlegt að bregðast við því mati SI að tilurð og undirbúningur frumvarpsins hafi ekki hafa samræmst verklagsreglum. Það er ekki rétt. Frumvarpið tekur aðeins að hluta til til þeirra atriða sem kynnt voru sem áform um lagasetningu. Eins og sjá má í samráðskafla greinargerðarinnar tóku öll ákvæði frumvarpsins einhverjum breytingum frá því að drög að frumvarpi voru kynnt í samráðsgátt í ljósi athugasemda sem bárust.

Hvað varðar ákvæði um skammtíma orkuöryggi er það afstaða ráðuneytisins að forgangur heimila og smærri fyrirtækja sé festur í lög.

Að mati SI ætti í 3. mgr. 1. gr. að vísa til „ra,forðu, framleiðslu“ og „ra,forðunotkunar“ til að gera skýran greinarmun á raforku og annarri orku. Að mati ráðuneytisins má taka undir þessa ábendingu samtakanna með vísan til forsendna í umsögninni.

Að mati SI er mikilvægt að fjalla nánar um þau óviðráðanlegu atvik sem breytingar á 9. og 15. gr.

raforkulaga eiga að taka til. Velta megi upp þeirri spurningu hvort hér sé um að ræða algjört hrun í raforkukerfinu og atvik á borð við skemmdir á raforkuinnviðum eða ásókn í raforku vegna orkuskipta samgönguflota í lofti, á láði og legi, efnahagslegar þrengingar hjá raforkuframleiðanda, s.s. gjaldþrot, eða önnur tilvik. Að sama skapi liggja ekki fyrir hversu lengi viðkomandi óviðráðanleg atvik vari, s.s. hvenær heimilt sé að byrja að skerða afhendingu og hvenær því ástandi sé aflétt. T.d. komi til álita hvort núverandi staða í orkumálum hérlendis sé í raun staða sem geti fallið undir ófyrirséð og/eða óviðráðanleg atvik. Það sé lögskýringarregla að skýra eigi beitingu force majeure atvika þröngt. Þá sé því ósvarað hvernig viðmiðum um fyrirtæki, að teknu tilliti til veltu og starfsmannafjölda verði fylgt eftir. Að mati ráðuneytisins er ljóst, með vísan til greinargerðar með frumvarpinu að ætlað er að túlka heimildina þröngt. Sú túlkun að orkupörf vegna orkuskipta geti falið í sé óviðráðanlegar aðstæður getur ekki staðist. Ljós er að um er að ræða rauntímaafhendingaröryggi. Þá er gert ráð fyrir að eftirfylgni viðmiða um fyrirtæki að teknu tilliti til veltu og starfsmannafjölda sé viðfangsefni reglugerða og viðbragðsáætlana.

Fjallað er um hlutverk Landsnets við örugga stýringu raforkukerfisins. Frekar ætti að útfæra það hlutverk nánar í stað þess að færa þá ábyrgð yfir á t.d. Orkustofnun. Ráðuneytið gerir ekki athugasemd við þá umfjöllun SI en vísar að öðru leyti til framangreindrar umfjöllunar um hlutverk Orkustofnunar og flutningsfyrirtækisins Landsnets við mat á raforkuöryggi.

Þá er í umsögn SI fjallað um að varhugavert sé að fela Orkustofnun jafn viðamikið framsal til inngríps í starfsemi fyrirtækja sem um leið vekur upp spurningar um mögulegt vanhæfi leyfisveitanda á grundvelli raforkumála til að bregðast við aðstæðum sem m.a. kunni að koma upp vegna atvika er varði leyfisveitingar almennt. Ráðuneytið bendir á að í þessu frumvarpi er ekki gerð tillaga um inngríp Orkustofnunar í starfsemi fyrirtækja. Eins og rakið er hér að framan er slíkt vissulega til skoðunar en frekari úrvinnsla er þörf. En taka má undir að inngríp þurfi að vera vel skilgreind og fyrirsjáanleg auk þess sem að gæta þurfi meðalhófs.