

Atvinnuveganefnd Alþingis
Nefnda- og greiningarsvið Alþingis
Sent rafrænt á nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 19.02.2024

**Efni: Umsögn RARIK um frumvarp til breytinga á raforkulögum (raforkuöryggi o.fl.)
Þingskjal 355 – 348. mál – 154. Löggjafaraþing 2023-2024**

RARIK fagnar áformum um að tryggja raforkuöryggi betur með breytingum á raforkulögum, enda um mikilvægt og brýnt mál að ræða sem kallar á lagabreytingar.

RARIK vill þó koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri.

I. Flokkun raforkuöryggis og viðbrögð við skertu langtíma raforkuöryggi

Þegar kemur að raforkuöryggi er mikilvægt að aðilar séu sammála um það hvaða aðstæðum sé verið að lýsa og hvernig takast skuli á við þær. Frumvarpið skilgreinir og flokkar viðmið um *raforkuöryggi á heilidsölumarkaði* í flokka sem er gagnlegt þegar kemur að umfjöllun um eftirlit og viðbrögð. Telur RARIK það því til bóta og bendir á að **það er mjög mikilvægt að fyrir liggja mat á því hvort og hvenær er um raforkuskort að ræða.**

Þegar kemur að *viðbrögðum* við skertu raforkuöryggi fjallar frumvarpið þó eingöngu um viðbrögð við *rauntímaöryggi*. Það er einmitt sá flokkur sem best er tekið á í núverandi regluverki og hefði því frekar verið þörf á að taka á skertu raforkuöryggi til lengri tíma sem sárlega vantar að gert sé í lögum og reglum hér á landi.

Til gagns væri að gera greinarmun á raforkuöryggi í heilidsölu vegna raforkuvinnslu (sem gæti kallast framboðsöryggi) og hins vegar vegna flutnings og dreifingar (gæti kallast afhendingaröryggi, sem hefur þó líka að mati sumra víðtækari merkingu). Jafnframt er eðlilegt að greina á milli flutnings og dreifingar. Þessir ólíku flokkar kalla hver á mismunandi aðgerðir til úrlausnar og hvílir ábyrgðin á mismunandi aðilum eftir því um hvaða flokk er að ræða. Leggur RARIK því til að eftirfarandi málsgrein bætist við eftir 1.mgr.:

Jafnframt skal við mat á raforkuöryggi byggja á eftirfarandi viðmiðum (sjá einnig FSKJ1):

- Skert raforkuöryggi vegna takmarkaðs framboðs á afl- eða raforkuvinnslu**
- Skert raforkuöryggi vegna ófullnægjandi flutningsgetu í flutningskerfi**
- Skert raforkuöryggi vegna takmarkana í dreifikerfi**

Varðandi síðasta flokkinn, C-lið, er rétt að vekja athygli á að dreifikerfið þjónar bæði til dreifingar raforku til smásöluotenda en einnig í vaxandi mæli til að tengja *raforkuvinnslu* við raforkukerfi. Því geta takmarkanir í dreifikerfi leitt til skerðingar bæði í smásölu og heilidsölu.

Til að tryggja að brugðist verði við skertu raforkuöryggi til lengri tíma skv. töluliðum 1.-3. telur RARIK að bæta þurfi við umfjöllun um slík viðbrögð. Telur RARIK jafnframt að byggja verði viðbrögð á því að

raforkuöryggi lýtur að „ráðanda almannahagsmunum“, (á ensku „overriding public interest“). RARIK leggur ekki til sérstaka útfærslu á slíkum ákvæðum en telur að þau þurfi að fela í sér að skerðing raforkuöryggis umfram ákveðin tilgreind viðmiðunarmörk feli í sér heimildir til að grípa inn í aðra stjórnábyrgð eftir því sem við á og/eða ákvæði um beitingu tilgreindra úrræða, svo sem útboð á neyðarframleiðslu raforku, orkugeymslum, álagsstýringu og skömmtnun. Slíkar heimildir þurfa að taka mið af flokki og eðli skerts raforkuöryggis.

II. Ábyrgð

Ekki er tekið á því í frumvarpinu *hvort* Orkustofnun eða flutningsfyrirtæki hafi það hlutverk að meta raforkuöryggi, safna gögnum og gera raforku- og aflspár sem liggja matinu til grundvallar. Óheppilegt er að ekki sé skýrt kveðið á um þess ábyrgð.

Í 4. gr. raforkutilskipunar 2009/72/EB er kveðið á um skyldu aðildarríka til að tryggja raforkuöryggi (á ensku „security of supply“). Tilskipunin gerir ekki kröfu um að þetta sé hlutverk eftirlitsaðila, en gerir kröfu um að lögbær yfirlit birti skýrslu um þessi mál á tveggja ára fresti og kortleggi þar með að mati RARIK hvort ástæða sé til þess að bregðast við.

Raforkuspá er mikilvæg til að spá fyrir um *eftirspurn* og þar með *forsendur til uppbyggingar* flutnings- og dreifikerfa raforku til langs tíma. Það er ekkert því til fyrirstöðu að nýta þessa eftirspurnarspá til að meta jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar fram í tímann, að því gefnu að framboðsspá liggja einnig fyrir.

RARIK telur mikilvægt að kveða skýrt á um *ábyrgð* þess sem gerir eftirspurnar- og framboðsspá raforku, og að lögfesta beri samráð þar um. Til dæmis með því að lögfesta hlutverk samráðsnefndar, en hlutverk *orkuspárnefndar* var t.a.m. ekki lögfest þegar raforkulög tóku gildi á sínum tíma. Hins vegar starfaði orkuspárnefnd í fjölda ára þar sem sátt ríkti um gerð raforkuspár.

Í 5. t.l. 3.mgr. 9. gr. raforkulaga kemur fram að flutningsfyrirtæki beri skylda til þess að sjá til þess að fyrir liggja spá um raforkuþörf og hefur það ákvæði verið óbreytt frá því raforkulög tók fyrst gildi. Í greinagerð með því frumvarpi sem varð upphaflega að raforkulögum kemur eftirfarandi fram í umfjöllun um 9. gr.:

*Í 5. tölul. er kveðið á um að flutningsfyrirtækið sjái til þess að fyrir liggja spá um raforkuþörf og áætlun um uppbyggingu flutningskerfisins. Spá um raforkuþörf er til þess ætluð að fyrirtækið geti sem best sinnt flutningshlutverki sínu. Orkuspár geta áfram verið í höndum **orkuspárnefndar og Orkustofnunar**. Spár um uppbyggingu flutningskerfisins eru nauðsynlegar til að tryggja að flutningsfyrirtækið og stjórnvöld hafi fulla yfirsýn yfir þörf fyrir uppbyggingu kerfisins og flutningsfyrirtækið geti annað raforkuflutningum.*

Þ.a.l. eru fordæmi og hefð fyrir slíkri nefnd þó hlutverk hennar hafi ekki verið skilgreint áður í raforkulögum en einnig bendir RARIK á að samræma þarf ákvæði þessa frumvarps við ákvæði 5.tl. 3.mgr. 9. gr. raforkulaga.

Telur RARIK þess vegna skynsamlegt að festa í sessi þessa ábyrgð um gerð afl- og raforkuspár til lengri tíma. Sett verði á fót sérstök samráðsnefnd, **Raforkuspárnefnd**, sem skipuð verði fulltrúum flutningsfyrirtækis, dreifiveitna, vinnslufyrirtækja, annarra hagaðila sem og Orkustofnunar og verði henni falin sú ábyrgð að gera eða láta gera framangreint mat á raforkuöryggi og ennfremur að gera spá um afl og raforkunotkun, sem og raforkuvinnslu (framboð), sem lagt verði til grundvallar mats á raforkuöryggi. Með því verði tryggt samráð og aðkoma allra aðila sem þurfa að koma að þessari vinnu. Þá bendir RARIK á flutningsfyrirtæki og dreifiveitur eru best til þess fallin að leggja mat á þróun raforkunotkunar- og vinnslu sem tengjast þeirra raforkukerfi og því eru þessi fyrirtæki lykilaðilar þegar kemur að gerð raforkuspár.

RARIK leggur til eftirfarandi breytingar á 2. og 3. mgr. 1. gr. (breytingartillaga undirstrikuð, sjá einnig FSKJ1):

Raforkuspárnefnd skal leggja mat á raforkuöryggi á heilðsölumarkaði út frá áætlaðri þróun á framleiðslugetu og eftirspurn.

Raforkuspárnefnd skal sjá til þess að fyrir liggja spá um raforkubörf annars vegar og um framleiðslugetu hins vegar. Nánar skal kveðið á um starfshætti Raforkuspárnefndar í reglugerð.

Raforkuspárnefnd er því heimilt að krefjast gagna sem varða raforkuframleiðslu og raforkunotkun og áhrif orkuskipta. Skylt er þeim sem stunda atvinnurekstur sem varðar framangreint og stjórnábyrgðum sem safna upplýsingum sem varða framangreint að afhenda raforkuspárnefndinni nauðsynleg gögn innan frests sem hún tilgreinir.

Nánari reglur um framkvæmd mats á raforkuöryggi skulu settar í reglugerð. Í reglugerð skal m.a. nánar kveðið á um framkvæmd matsins, birtingu og hlutverk raforkuspárnefndar auk skila á gögnum, tegundar þeirra, gæða og skilafrests. Þá skal í reglugerð fjallað um útfærslu viðmiða skv. 1. mgr. og skilgreiningu öryggismarka. Reglugerðin skal einnig skilgreina grunnkröfur sem gerðar eru til raforku- og aflspáa sem liggja matinu til grundvallar.

III. Aðgengi að gögnum

Umfjöllunarefni afl- og raforkuspár nú og á komandi árum munu ekki síst krefjast mats á áhrifum orkuskipta. Því er nauðsynlegt að tryggja aðgengi að upplýsingum sem varða slíkt mat, þar með talið upplýsingar um ökutæki, umferð og akstur sem Samgöngustofa safnar og þeir sem stunda atvinnurekstur á því sviði búa yfir. RARIK leggur því til að 3. mgr. 1. gr. verði breytt í samræmi við ofangreint (undirstrikað).

IV. Skömmtnun raforku og forgangsöröð

Frumvarpið gerir ráð fyrir að brugðist sé við skertu rauntímaöryggi með skömmtnun, sem einnig er gert í núverandi raforkulögum. Breytingin felst í nákvæmara orðalagi um forgangsöröðun við skömmtnun, sem RARIK telur æskilegt að sé fjallað um í lögum, þrátt fyrir að rótgróin hefð sé fyrir framkvæmd skömmtnunar við rekstrartruflanir í raforkukerfinu. Hins vegar vill RARIK leggja áherslu á mikilvægi þess að framkvæmanlegt sé að fylgja lögskyldri forgangsöröð og að greinarmunur sé gerður á skammtíma og langtíma raforkuskorti.

Það er ekki eðlilegt að sú ábyrgð sé alfarið lögð á dreifiveitur eða flutningsfyrirtæki að ákveða hvaða notendur teljist mikilvægir samfélagsinnviðir. Slík flokkun ætti að vera framkvæmd af öðrum aðila sem betur eru til þess fallnir, svo sem *Almannavörnum*. Á sama hátt er erfitt fyrir dreifiveitur eða flutningsfyrirtæki að vita á hverjum tíma hvaða fyrirtæki hafa 50 starfsmenn eða færri eða ársveltu eða efnahagsreikningur innan við 1500 millj.kr., enda kann bæði starfsmannafjöldi og ársvelta að breytast frá einum tíma til annars. Ef nauðsynlegt er að beita slíkri forgangsöröðun er nauðsynlegt að fela til þess bærnum aðila að hafa eftirlit með þessum upplýsingum og annast flokkun fyrirtækja í samræmi við það.

RARIK hefur (í öðrum umsögnum) lagt til að miða forgangsöröðun við svokallaða *notkunarflokk* sem raforkunotkun er auðkennd með. Notkunarflokkur er merking sem gefin er út af viðkomandi dreifiveitu eða flutningsfyrirtæki þegar nýr notandi byrjar viðskipti og hefur flokkunin til þessa verið nýtt við gerð raforkuspár. Dæmi um flokka eru heimili, skólar, sjúkrahús, búrekstur o.s.frv. Orkustofnun hefur gefið út þessa flokkun. Notkunarflokkaskráning er ekki hönnuð sem viðmið til að ákveða forgangsöröð við skömmtnun en gæti verið nýtt sem verkfæri í þá vinnu. RARIK leggur þó til að faglegt mat fari fram áður

en notkunarflokkaskráning verði lögð til grundvallar skömmtnar. **Að mati RARIK ætti þetta að vera fyrsta skrefið í því að tryggja raforkuöryggi almennings til lengri tíma, þ.e. að skilgreina þann hóp sem á að verja, hvort sem er fyrir skorti eða of háu verði.**

Skömmtnun til skamms tíma er allt annars eðlis en langtímaskömmtnun, þó hún geti byggt á sömu sjónarmiðum. Þegar skömmtnun fer fram vegna skammtímatruflana í raforkukerfinu þá eru ákveðnir kerfishlutar einfaldlega rofnir frá. Þetta felur í sér rafmagnsleysi allra notenda sem tengdir eru þeim tiltekna kerfishluta, óháð því hvaða starfsemi þeir stunda. Ástæðan er sú að það er ekki möguleiki á því að frátengja einstaka notendur nema með mjög mikilli fyrirhöfn sem tekur of langan tíma í svona aðstæðum. Slík leið er því óraunhæf til að tryggja rauntímaöryggi, þó hægt sé að hafa ákveðna flokka til hliðsjónar við val á kerfishlutum til frátengingar. Það er þess vegna áskorun við slíkar aðstæður að tryggja í framkvæmd að nákvæmlega verði farið að forgangsröðun sem byggir á flokkun einstakra notenda. RARIK telur að unnt sé að tilgreina í reglugerð nánari lýsingu á aðferð til skömmtnunar sem taki hliðsjón af lagaákvæði um forgangsröð en jafnframt málefnalegum sjónarmiðum sem tryggi að hún sé framkvæmanleg við þær aðstæður þegar bregðast þarf hratt við. Heppilegt væri að fjalla um þetta atriði í greinargerð frumvarpsins.

RARIK leggur því til að í 2.gr. og í 3. gr. orðist önnur setning svo (sjá einnig FSKJ1):

Við skömmtnun skulu njóta forgangs notendur sem merktir hafa verið sem forgangsnotendur í skrá sem Almannavarnir hafa útbúið og afhent [flutningsfyrirtæki/dreifiveitu].“

V. Skömmtnun flutningsfyrirtækis til dreifiveitna og notenda

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að við skert rauntímaöryggis í heildsölu geti flutningsfyrirtæki gripið til skömmtnunar raforku til „dreifiveitna og notenda“, sbr. lokaorð fyrstu setningar.

Hér ætti að frekar að nota orðið „**stórnotenda**“ fremur en „**notenda**“, enda aðeins stórnotendur sem tengjast flutningskerfi flutningsfyrirtækis. Aðrir notendur eru allir tengdir raforkukerfi um dreifikerfi dreifiveitna. Í greininni er þegar gert ráð fyrir því að flutningsfyrirtæki geti skammtað raforku til dreifiveitna, en vandséð er hvernig það ætti jafnframt að geta skammtað raforku til notenda sem tengdir eru dreifikerfi.

Skömmtnun til dreifiveitu hlýtur ávallt að fela í sér að úttekt dreifiveitu dragist saman að hlut, en aldrei að öllu leyti. Í framkvæmd felur hún því væntanlega í sér að dreifiveita skammti raforku til notenda sem tengdir eru dreifikerfi hennar. Því ætti í 3.gr. að gera ráð fyrir að dreifiveita þurfi að grípa til skömmtnunar til sinna notenda vegna skömmtnunar flutningsfyrirtækis til viðkomandi dreifiveitu. RARIK leggur því til að 3.gr. hefjist á eftirfarandi hátt:

Ef óviðráðanleg atvik **eða skömmtnun flutningsfyrirtækis til dreifiveitu** valda því að [. . .]

VI. Umfang og staðfesting skömmtnunar raforku til dreifiveitu frá flutningsfyrirtæki

Umfang skömmtnunar flutningsfyrirtækis til dreifiveitu er svo tilefni til sérstakrar umfjöllunar. Æskilegt umfang hlýtur að taka mið af skerðingu framboðs vinnslu eða flutningsgetu. Notkun einstakra viðskiptavina er hins vegar breytileg frá einum tíma til annars og torvelt að meta fyrirfram hver skerðing raforkunotkunar er út frá ákvörðun um skömmtnun til ákveðinna notenda eða notendahópa. Slíkt verður ekki metið nema hafa aðgang að gögnum um raforkunotkun. Í reynd yrði því að gera ráð fyrir að skömmtnun til dreifiveitu feli ekki í sér kröfu um tiltekna skerðingu í afli eða orkumagni heldur krafa um dreifiveitan fari á ákveðið skömmtnunarstig. Hvernig slík skömmtnunarstig eru metin til umfangs fyrirfram, staðfest eftir á og hvernig samskiptum við skömmtnun er háttað eru mikilvæg útfærsluatriði sem eiga heima í reglugerð, en ekki lögum. Eðlilegt er að vísa til þess í greinargerð frumvarpsins.

Meðfylgjandi þessu erindi er fylgiskjal (FSKJ1) þar sem sjá má í breytingartillögur RARIK heilstætt sem og nokkrar vangaveltur. Fulltrúar frá RARIK eru ávallt reiðubúnir til samtals um þessi mál.

Virðingarfyllt,

f.h. RARIK ohf.



Silja Rán Steinberg Sigurðardóttir, aðstoðarforstjóri

Fylgiskjöl: FSKJ1. Þingskjal 355 – tillögur RARIK

Fskj1 – tillaga RARIK

Frumvarp til laga

[**Rauður texti í hornklofa: Vangaveltur RARIK**]
[Breytingtillaga RARIK]

um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003 (raforkuöryggi o.fl.).

Frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

1. gr.

Á eftir 1. gr. laganna kemur ný grein, 1. gr. a, sem orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Viðmið um fullnægjandi raforkuöryggi

[Raforkuöryggi er skilgreint á viðtækan hátt 18. tl. 3.gr., það mætti skoða að setja **reglugerð** í samræmi við þá skilgreiningu]

Mat á raforkuöryggi á heildsölumarkaði raforku skal byggt á eftirfarandi viðmiðum til lengri og skemmri tíma:

1. Langtímaframboði [raf]orkukosta.
2. Að framleiðslu- og flutningsgeta fullnægi áætlaðri aukningu í eftirspurn til næstu tveggja til fimm ára.
3. Framleiðsluöryggi til eins árs.
4. Rauntímaöryggi, þ.e. að sú framleiðslu- og flutningsgeta sem er þegar til staðar nýtist ávallt til að anna rauntímaeftirspurn.

Jafnframt skal við mat á raforkuöryggi byggja á eftirfarandi viðmiðum:

1. Skert raforkuöryggi vegna takmarkaðs framboðs á afl- eða raforkuvinnslu
2. Skert raforkuöryggi vegna ófullnægjandi flutningsgetu í flutningskerfi
3. Skert raforkuöryggi vegna takmarkana í dreifikerfi

Raforkuspárnefnd skal leggja mat á raforkuöryggi á heildsölumarkaði út frá áætlaðri þróun á framleiðslugetu og eftirspurn.

Raforkuspárnefnd skal sjá til þess að fyrir liggi spá um raforkuþörf annars vegar og framleiðslugetu hins vegar. Nánar skal kveðið á um starfshætti Raforkuspárnefndar í **reglugerð**. Ráðherra getur með reglugerð ákveðið að flutningsfyrirtækið annist matið að hluta eða í heild.

Raforkuspárnefnd er því heimilt að krefjast gagna sem varða raforkuframleiðslu, raforkunotkun og áhrif orkuskipta. Skylt er þeim sem stunda atvinnurekstur sem varðar framangreint og stjórnábyrgð um **stjórnábyrgð um samræmi og samræmi** sem safna upplýsingum sem varða framangreint að afhenda **nefndinni** nauðsynleg gögn innan frests sem hún tilgreinir.

Nánari reglur um framkvæmd mats á raforkuöryggi skulu settar í reglugerð. Í reglugerð skal m.a. nánar kveðið á um framkvæmd matsins, birtingu og hlutverk **raforkuspárnefndar** auk skila á gögnum, tegundar þeirra, gæða og skilafrests. Þá skal í reglugerð fjallað um útfærslu viðmiða skv. 1. mgr. og skilgreiningu öryggismarka. Reglugerðin skal einnig skilgreina grunnkröfur sem gerðar eru til raforku- og aflspáa sem liggja matinu til grundvallar.

[Það er grundvallaratriði að fyrir liggi mat á því hvort aðstæður gefa til kynna raforkuskort. Það verður þó að vera skýrt hver ber ábyrgð á því að gera raforkuspá. RARIK leggur til að skipuð verði **raforkuspárnefnd**. Hér þarf einnig þarf að athuga samræmi við 5.tl. 3.mgr. 9.gr. raforkulaga um gerð raforkuspár]

2. gr.

9. mgr. 9. gr. laganna orðast svo:

Ef óviðráðanleg atvik valda því að framboð raforku fullnægir ekki eftirspurn og önnur úrræði duga ekki til ber flutningsfyrirtækinu að grípa til skömmtunar raforku til dreifiveitna og **stórnotenda**. Við skömmtun skulu njóta forgangs notendur sem **merktir hafa verið sem forgangsnotendur í skrá sem Almannavarnir hafa útbúið og afhent flutningsfyrirtæki**, sem kaupa raforku til heimilisnota, mikilvægir samfélagsinnviðir og fyrirtæki með færri en 50 starfsmenn og ársveltu eða efnahagsreikning sem er ekki yfir 1,5 milljörðum kr. og hafa ekki samið sérstaklega um skerðanlega notkun. Gæta skal jafnræðis við skömmtun og byggja á málefnalegum sjónarmiðum sem nánar skulu útfærð í reglugerð. *[Þessir síðust tveir málslíðir sem strikað hefur verið yfir eiga í fyrsta lagi ekki við skammtímaógn við raforkuöryggi og í öðru lagi er ekki um að ræða aðila (þ.e. lítil fyrirtæki) sem eru í beinu viðskiptasambandi við flutningsfyrirtækið. Ef flutningsfyrirtækið þarf að skammta raforku getur það einungis gefið dreifiveitu uppýsingar um hversu mikið magn af raforku hún fær afhent. Það er svo dreifiveitunnar að skammta.]*

3. gr.

6. mgr. 16. gr. laganna orðast svo:

Ef óviðráðanleg atvik **eða skömmtun flutningsfyrirtækis til dreifiveitu** valda því að framboð raforku fullnægir ekki eftirspurn á dreifiveitusvæði og önnur úrræði duga ekki til ber viðkomandi dreifiveitu að grípa til skömmtunar raforku til notenda. Við skömmtun skulu njóta forgangs notendur sem **merktir hafa verið sem forgangsnotendur í skrá sem Almannavarnir hafa útbúið og afhent dreifiveitu**, kaupa raforku til heimilisnota, mikilvægir samfélagsinnviðir og fyrirtæki með færri en 50 starfsmenn og ársveltu eða efnahagsreikning sem er ekki yfir 1,5 milljörðum kr. og hafa ekki samið sérstaklega um skerðanlega notkun. Gæta skal jafnræðis við skömmtun og byggja á málefnalegum sjónarmiðum sem nánar skulu útfærð í reglugerð. *[Þessir síðust tveir málslíðir sem strikað hefur verið yfir eiga ekki við skammtímaógn við raforkuöryggi. Í raforkutilskipun eru þessi viðmið um 50 manns og 1,5 ma.kr. sett fram m.t.t. neytendaverndar og lengri tíma framboðsöryggis, en ekki m.t.t. rauntímaöryggis eins og hér er gert.]*

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.