

Frumvarp til laga

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.

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

1. Langtímaframboði 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.

Orkustofnun skal leggja mat á raforkuöryggi á heiltsölumarkaði út frá áætlaðri þróun á framleiðslugetu og eftirspurn. Ráðherra getur með reglugerð ákveðið að flutningsfyrirtækið annist matið að hluta eða í heild.

Sé flutningsfyrirtækinu falið að vinna mat skv. 2. mgr. að hluta eða í heild er því heimilt að krefjast gagna sem varða orkuframleiðslu og orkunotkun. Skyld er þeim sem stunda atvinnurekstur sem varðar framangreint að afhenda flutningsfyrirtækinu nauðsynleg gögn innan frests sem það 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 Orkustofnunar og flutningsfyrirtækisins auk skila á gögnum, tegundar þeirra, gæða og skilafrests. Þá skal í reglugerð fjallað um útfærslu viðmiða samkvæmt 1. mgr. og skilgreiningu öryggismarkna.

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 notenda. Við skömmtun skulu njóta forgangs notendur sem kaupa raforku til heimilisnota, mikilvægir samfélagsinnviðir og fyrirtæki með færri en 50 starfsmenn og ársveltu eða efna-hagsreikning sem er ekki yfir 10 millj. evra. Gæta skal jafnræðis við skömmtun og byggja á málefnalegum sjónarmiðum sem nánar skulu útfærð í reglugerð.

3. gr.

5. mgr. 16. gr. laganna orðast svo:

Ef óviðráðanleg atvik valda því að framboð raforku fullnægir ekki eftirspurn á dreifiveituvæði og önnur úrræði duga ekki til ber viðkomandi dreifiveitu að grípa til skömmtunar raforku til notenda. Við skömmtun skulu njóta forgangs notendur sem kaupa raforku til heimilisnota, mikilvægir samfélagsinnviðir og fyrirtæki með færri en 50 starfsmenn og ársveltu eða efnahagsreikning sem er ekki yfir 10 millj. evra. Gæta skal jafnræðis við skömmtun og byggja á málefnalegum sjónarmiðum sem nánar skulu útfærð í reglugerð.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á raforkulögum, nr. 65/2003, sem miða að því að styrkja raforkuöryggi almennings og forgangsöröðun í samræmi við orkustefnu sem gefin var út af atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu í september 2020. Breytingarnar snúa að því að tryggja almennings 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 frumvarpinu eru stigin skref í samræmi við tillögur starfshóps sem umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra skipaði var 14. janúar 2022. Hlutverk starfshópsins var að leggja til reglugerð sem byggði á tillögum í skýrslu annars starfshóps frá ágúst 2020 um orkuöryggi á heildsölumarkaði fyrir raforku. Aðrar tillögur starfshópsins en þær sem varða ákvæði þessa frumvarps fela í sér inngrípsheimildir Orkustofnunar í raforkumarkaðinn og við hvaða aðstæður slíkt væri heimilt. Gert er ráð fyrir að útfærsla á þeim tillögum verði unnin í framhaldi af framlagningu þessa frumvarps á Alþingi.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Raforkuöryggi og tryggt framboð raforku eru grundvallarþættir í þjóðaröryggi Íslands. Á síðustu árum hefur nýting virkjana farið jafnt og þétt vaxandi. Eftirspurn hefur vaxið hraðar en sem nemur auknu framboði. Afleiðingin er minna svigrúm til að bregðast við áföllum í vinnslu- og flutningskerfi raforku eða óvæntri minnkun á framboði á heildsölumarkaði og almennum markaði. Þetta getur skapað veikleika í kerfinu að því er varðar framleiðsluöryggi og nægjanlegt raforkuframboð.

Starfshópar sem fjallað hafa um afhendingaröryggi raforku hafa bent á þörf á að skýra hlutverk og ábyrgð aðila á raforkumarkaði, þ.e. stjórnvalda, flutningsfyrirtækisins, dreifiveitna og söluaðila. Gildandi lög mæla ekki nægjanlega skýrt fyrir um ábyrgð og hlutverk stjórnvalda þegar kemur að fullnægjandi framboði raforku. Þá skortir í lögin ákvæði um sérstaka vernd og forgangsöröðun notenda, hver verndin skuli vera og hver skuli njóta hennar.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu eru lagðar til tvær breytingar á raforkulögum, nr. 65/2003, sem gerð er grein fyrir í eftirfarandi köflum.

3.1. *Forgangsröðun við skömmtnun.*

Í 9. gr. raforkulaga, nr. 65/2003, um skyldur flutningsfyrirtækisins (Landsnets), kemur fram að ef ófyrirséð og óviðráðanleg atvik valda því að framboð raforku fullnægi ekki eftirspurn beri flutningsfyrirtækinu að grípa til skömmtnunar. Við skömmtnun skal gæta jafnræðis og byggja á málefnalegum sjónarmiðum sem nánar skuli útfærð í reglugerð. Sambærilegt ákvæði er að finna í 5. mgr. 16. gr. laganna sem varðar dreifiveitur. Í ákvæðunum er ekki tryggt að almenningi beri að njóta forgangs við skömmtnun. Í orkustefnu fyrir Ísland segir að þegar komi að forgangsröðun orkuframboðs, hvort sem er til lengri eða skemmri tíma, skuli almenningur og þjónusta í almannabágu ávallt njóta forgangs umfram aðra hagsmuni. Með frumvarpinu er því lagt til að sérstaklega verði tekið fram að almennir heimilisnotendur, mikilvægir samfélagsinnviðir og fyrirtæki með færri en 50 starfsmenn og ársveltu eða efnahagsreikning allt að 10 millj. evra skuli njóta forgangs komi til skömmtnunar. Tekið er mið af ákvæðum tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku og um niðurfellingu á tilskipun 2003/54/EB þar sem mælt er fyrir um skyldu aðildarríkja til að tryggja öllum heimilisnotendum alþjónustu, þ.e. rétt á að fá afhenta raforku af ákveðnum gæðum á sanngjörnu verði sem er gegnsætt, auðveldlega samamburðarhæft og felur ekki í sér mismunun. Samkvæmt tilskipuninni skulu aðildarríki tryggja að á yfirráðasvæði þeirra eigi allir viðskiptavinir sem kaupa raforku til heimilisnota rétt á alþjónustu og, eftir því sem aðildarríkin telja rétt, lítil fyrirtæki, þ.e. fyrirtæki með færri en 50 starfsmenn og ársveltu eða efnahagsreikning sem er ekki yfir 10 millj. evra. Eftir sem áður er gert ráð fyrir því að skömmtnun sé þrautavaraúrræði og verði ekki beitt nema önnur úrræði dugi ekki til, svo sem keyrsla varaafllsstöðva eða önnur úrræði sem standa til boða hverju sinni.

3.2. *Söfnun og miðlun upplýsinga.*

Upplýsingaöflun og upplýsingagjöf er mikilvægur þáttur í því að veita markaðsaðilum upplýsingar um stöðu raforkukerfisins, m.a. hvað varðar raforkuöryggi. Samkvæmt reglugerð um Orkustofnun, nr. 400/2009, ber stofnuninni að tryggja söfnun upplýsinga og gera orkuspá. Hlutverk flutningsfyrirtækisins Landsnets samkvæmt raforkulögum er að vinna kerfisáætlun. Kerfisáætlun skiptist í langtímaáætlun um fyrirhugaða uppbyggingu flutningskerfisins næstu tíu árin og framkvæmdaáætlun vegna ákvarðana um fjárfestingar í flutningskerfinu næstu þrjú árin. Stjórnvöld og Landsnet afla nú þegar ýmissa upplýsinga og gera skýrslur og spár um framtíðarþróun en vinnan er dreifð og fer ekki fram í þeim skýra tilgangi að leggja mat á öruggt framboð raforku. Með þessu frumvarpi er lagt til að mælt verði fyrir um mat á fullnægjandi raforkuöryggi og viðmið þess í raforkulögum. Ábyrgð á slíku mati verði á hendi Orkustofnunar en með reglugerð megi fela flutningfyrirtækinu Landsneti að vinna matið eða afmarkaða þætti þess. Með því að kveða á um sérstakt mat á raforkuöryggi og söfnun gagna þar um ætti að fást betri yfirsýn yfir raforkumarkaðinn sem leiðir væntanlega til betri nýtingar.

4. **Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Tillögur frumvarpsins eru í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar en þar ber helst að nefna tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku og um niðurfellingu á tilskipun 2003/54/EB. Tilskipun var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/20187 frá 5. maí 2017 og er innleidd í raforkulögum, nr. 65/2003. Ýmis ákvæði tilskipunarinnar snerta afhendingaröryggi raforku. Þannig mælir tilskipunin fyrir um skyldu aðildarríkja til að tryggja öllum heimilisnotendum og, eftir því sem aðildarríkin telja rétt, litlum fyrirtækjum (nánar tiltekið fyrirtækjum með færri en 50 starfsmenn og ársveltu eða efnahagsreikning sem er ekki yfir

10 millj. evra) alþjónustu, þ.e. rétt á að fá afhenta raforku af ákveðnum gæðum á sanngjörnu verði sem er gegnsætt, auðveldlega samanburðarhæft og felur ekki í sér mismunun. Í 4. gr. tilskipunarinnar er lögð skylda á ríkin að tryggja að fylgst sé með þróun mála vegna afhendingaröryggis. Ríkjum ber að tryggja að safnað sé upplýsingum um þróun framboðs og eftirspurnar og fyrirhugaða viðbótarframleiðslugetu.

5. Samráð.

Frumvarpið var unnið í umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu í samráði við Orkustofnun og Landsnet og jafnframt tekið mið af opnu samráði í samráðsgátt stjórnvalda.

Frumvarpinu er ætlað að framfylgja hluta af tillögum starfshóps sem skipaður var 14. janúar 2022. Hlutverk starfshópsins var að fylgja eftir skýrslu annars starfshóps frá ágúst 2020 um orkuöryggi á heildsölumarkaði raforku. Aform um lagasetninguna voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda 13. febrúar 2023 (mál nr. S-34/2023). Alls bárust 10 umsagnir um áformin. Umsagnirnar eru nokkuð almenns eðlis og í þeim er að miklu leyti tekið undir mikilvægi þess að skýra nánar hlutverk aðila á raforkumarkaði. Nokkuð er komið inn á mikilvægi uppbyggingar í flutningskerfinu og þörf á aukinni orkuöflun, m.a. að teknu tilliti til orkuskipta. Einnig er fjallað um mikilvægi þess að hagsmunir almennings verði tryggðir. Mikilvægt sé að auka áherslu á upplýsingagjöf til að auka fyrirsjáanleika á markaði fyrir heimili og smærri fyrirtæki. Íslenski raforkumarkaðurinn sé einangraður og byggist að stærstu leyti á vatnsorku. Mikilvægt sé að kerfið nýtist sem best, t.d. með samningum um skerðanlega orku.

Drög að frumvarpi voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda þann 28. febrúar 2023 (mál nr. S-48/2023). Alls bárust 13 umsagnir um frumvarpið. Varðandi ákvæði um forgangsröðun í skömmtnu komu fram ýmis sjónarmið. Ákvæðið eins og það var sett fram í samráðsgáttinni fól í sér forgang notenda sem ekki teldust til stórnotenda og ekki hefðu samið um skerðanlega orku. Í nokkrum umsögnum er tekið undir sjónarmið um að almenningur skuli njóta forgangs komi til skömmtnar. Í nokkrum umsögnum er hins vegar gagnrýnt að ákvæðið gæti falið í sér hvata til að viðhalda nýtingu undir viðmiðum stórnotenda og að nánar þurfi að skilgreina þann hóp sem njóta skal forgangs komi til skerðinga. Þá er einnig í athugasemdum bent á að í drögunum skorti umfjöllun um hlutverk dreifiveitna hvað varðar skömmtnu. Í ljósi framangreindra athugasemda hafa þær breytingar verið gerðar að nánar er skilgreindur sá hópur sem hafa ber í forgangi komi til skömmtnar. Tekið er mið af orkustefnu fyrir Ísland og tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku og um niðurfellingu á tilskipun 2003/54/EB. Þannig eru sérstaklega tilgreindir almennir heimilisnotendur, mikilvægir samfélagsinnviðir og fyrirtæki með færri en 50 starfsmenn og ársveltu eða efnahagsreikning sem er ekki yfir 10 millj. evra. Bent er á að reglugerð um kerfisstjórnun í raforkukerfinu nr. 513/2003 gerir ráð fyrir að flutningsfyrirtækið setji sér reglur um skömmtnu. Við setningu reglna um skömmtnu skuli gæta jafnræðis og leitast við að tryggja að skömmtnu valdi sem minnstri röskun á samfélagslegum hagsmunum. Skal m.a. leitast við að tryggja raforku til þeirra fyrirtækja og stofnana sem veita almenningi bráðþjónustu og tryggja öryggi borgara og allsherjarreglu. Þá er í reglugerð um framkvæmd raforkulaga nr. 1040/2005 að finna sambærilegt ákvæði gagnvart dreifiveitum. Þannig felur breytingin í sér að í lögum sé sérstaklega mælt fyrir um skyldu flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna að gera þessum hópi hærra undir höfði í reglum sínum um skömmtnu.

Hvað varðar ákvæði um mat á fullnægjandi raforkuöryggi varða efnislegar athugasemdir fyrst og fremst hlutverk flutningsfyrirtækisins og Orkustofnunar. Í drögum þeim sem kynnt voru til samráðs var gert ráð fyrir því að flutningsfyrirtækið bæri ábyrgð á söfnun og miðlun upplýsinga um stöðu heildsölumarkaðar. Bent er á að hugtakið *raforkuöryggi* er víðtækt og

nær allt frá tiltækileika framtíðarorkukosta til rauntímaöryggis. Hlutverk Orkustofnunar er að fylgjast með og hafa eftirlit með raforkuöryggi og í því felst að meta líkur á orku- og aflskorti. Hlutverk flutningsfyrirtækisins er að bera ábyrgð á öruggri stýringu raforkukerfisins og að tryggja öryggi og gæði við raforkuafhendingu en í slíkri kerfisþjónustu felst m.a. að stilla saman raforkuvinnslu og raforkuþörf. Þá birtir flutningsfyrirtækið reglulega skýrslu um afl- og orkujöfnuð í þeim tilgangi að leggja mat á væntan jöfnuð á milli orkuframleiðslugetu og orkunotkunar næstu 5 ár. Því hefur verið gerð sú breyting að ábyrgðin á framkvæmd mats á raforkuöryggi verði falin Orkustofnun en jafnframt að með reglugerð verði heimilt að fela flutningsfyrirtækinu slíkt mat að hluta eða í heild. Þá hefur verið gerð sú breyting að vísa í 1. tölul. ákvæðisins til nægs framboðs orkukosta til lengri tíma í stað næstu 5–10 ára. Æskilegt er að geta litið til spálíkana til lengri tíma, svo sem orkuskiptalíkans Orkustofnunar.

6. Mat á áhrifum.

Með frumvarpinu er nánar skilgreindum hópi tryggður forgangur komi til skömmtnar raforku. Eftir sem áður er gert ráð fyrir því að skömmtnun sé þrautavaraúrræði sem ekki verði beitt nema önnur úrræði dugi ekki til. Þannig er tryggt að komi til skömmtnunar sé almenningur og þjónusta í almannabágu í forgangi umfram aðra hagsmuni. Þá er í frumvarpinu kveðið á um sérstakt mat á raforkuöryggi og söfnun gagna þar um. Efld upplýsingagjöf er til þess fallin að auka fyrirsjáanleika og yfirsýn á raforkumarkaði sem leiðir væntanlega til betri nýtingar og virkni á markaði. Einnig er efld upplýsingagjöf mikilvægur undanfari frekari aðgerða til að auka raforkuöryggi. Frumvarpið hefur ekki fjárhagsáhrif á ríkissjóð.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að mælt verði fyrir um mat á fullnægjandi raforkuöryggi og viðmið þess. Ábyrgð á slíku mati verði á hendi Orkustofnunar en með reglugerð megi fela flutningsfyrirtækinu Landsneti að vinna matið eða afmarkaða þætti þess. Í 3. mgr. er mælt fyrir um heimild flutningsfyrirtækisins til gagna- og upplýsingaöflunar verði því falið að vinna matið að hluta eða í heild. Um heimildir Orkustofnunar til gagna- og upplýsingaöflunar fer samkvæmt lögum um Orkustofnun. Markmið með slíkri söfnun og miðlun er aukin virkni heildsölu- og smásölumarkaðar og að hægt sé að leggja mat á stöðu orkuöryggis. Með auknu gagnsæi í heildsölu og smásölu eru jafnframt auknar líkur á virkari raforkumarkaði sem stuðlar að auknu orkuöryggi. Vísast að öðru leyti til umfjöllunar í kafla 3.1.

Um 2. og 3. gr.

Með ákvæðum 2. og 3. gr. er lögð til breyting á orðalagi í ákvæði 9. mgr. 9. gr. og 5. mgr. 16. gr. laganna. Í ákvæðunum er fjallað um skömmtnun raforku þegar sérstakar aðstæður eru fyrir hendi, þ.e. ófyrirséðir og óviðráðanlegir atburðir. Ekki er í gildandi lögum að finna fyrir-mæli um forgangsstöðun í tilviki skömmtnunar en tekið er fram að við skömmtnun skuli gæta jafnræðis og byggt á málefnalegum sjónarmiðum. Þó kemur fram í reglugerð um kerfisstjórnun í raforkukerfinu nr. 513/2003 að kerfisstjóri skuli setja reglur um hvernig skömmtnun skuli háttað. Við setningu reglna um skömmtnun skal gæta jafnræðis og leitast við að tryggja að skömmtnun valdi sem minnstri röskun á samfélagslegum hagsmunum. Þá er í reglugerð um framkvæmd raforkulaga nr. 1040/2005 að finna sambærilegt ákvæði gagnvart dreifiveitum. Lagt er til að fram komi í ákvæðinu að komi til skömmtnunar skuli njóta forgangs notendur sem kaupa raforku til heimilisnota, mikilvægir samfélagsinnviðir og fyrirtæki með færri en 50

starfsmenn og ársveltu eða efnahagsreikning allt að 10 millj. evra í samræmi við ákvæði tilskipunar 2009/72/EB. Þannig felur breytingin í sér að í lögum sé sérstaklega mælt fyrir um skyldu flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna til að gera þessum hópi hærra undir höfði í reglum sínum um skömmtnun.

Jafnframt er lagt til að ákvæðið sé ekki bundið við ófyrirséð atvik enda kann skortur á framboði vegna umframeftirspurnar að vera fyrirséður og jafnvel viðvarandi án þess að grípa þurfi til skömmtnunar. Eftir sem áður er gert ráð fyrir því að skömmtnun sé þrautavaraúrræði og verði ekki beitt nema önnur úrræði dugi ekki til, svo sem keyrsla varaafsstöðva eða önnur úrræði sem standa til boða hverju sinni.

Að öðru leyti er vísað til umfjöllunar í kafla 3.2.

Um 4. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.