

## Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003 (forgangsraforka).

Frá atvinnuveganefnd.

Nefndin fjallaði um málið og fékk á sinn fund gesti frá Alcoa Fjarðaáli sf., Elma orkuviðskiptum ehf., Félagi atvinnurekenda, HS Orku hf., HS Veitum hf., Landsneti hf., Landsvirkjun, Norðuráli ehf., Orku náttúrunnar ohf., Orkustofnun, Samkeppniseftirlitinu, Samorku, Samtökum álframleiðenda á Íslandi - Samáli, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins, umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti, Veitum ohf. og Guðmund I. Bergþórsson og Sigurð Jóhannesson.

Nefndinni barst 21 umsögn um málið sem eru aðgengilegar á síðu málsins á vef Alþingis.

Þá barst nefndinni minnisblað frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti.

Með frumvarpinu eru lagðar til tímabundnar breytingar á raforkulögum, nr. 65/2003, sem lúta að því að tryggja orkuöryggi heimila og fyrirtækja og koma í veg fyrir að raforku sem þeim er ætluð sé ráðstafað til stórnotenda.

### Umfjöllun nefndarinnar.

#### *Almennt.*

Raforka er hluti af mikilvægustu grunninnviðum samfélagsins. Raforkuöryggi er því samofað þjóðaröryggi, sterku og þróttmiklu atvinnulífi, góðum lífskjörum og jafnvægi í byggðum landsins. Sé því ógnað er það skylda stjórnvalda og löggjafans að bregðast við. Mikilvægi þess að lágmarka líkur á því að til orkuskorts komi er einnig undirstrikað í stefnu stjórnvalda í orku-, efnahags- og byggðamállum.

Líkt og bent er á í greinargerð með frumvarpinu hefur eftirspurn eftir raforku héraendis verið mikil á undanförunum árum og nýtt orkuframboð hefur ekki haldið í við aukna eftirspurn. Íslenska raforkukerfið er einangrað og ekki tengt kerfum annarra landa sem þýðir að raforkuvinnsla takmarkast af stöðu orkuauðlinda hverju sinni. Ekki er mögulegt nema að takmörkuðu leyti að notast við jarðefnaeldsneyti eða flytja inn raforku, líkt og mögulegt er víða í nágrannalöndum. Í ljósi mikillar eftirspurnar er því brýnt með vísan til almannahagsmuna að tryggja raforkuöryggi heimila og minni fyrirtækja og koma þannig í veg fyrir að fyrirsjáanlegur markaðsbrestur valdi heimilum og minni fyrirtækjum skaða.

Um það er rík samstaða jafnt innan stjórn mála sem atvinnulífs að vinna að auknu raforkuöryggi, hvort sem er fyrir heimili, samfélagslega mikilvægar stofnanir eða atvinnulífið. Er þetta í samræmi við orkustefnu til ársins 2050 þar sem segir að almenningur og þjónusta í almannapágu skuli ávallt njóta forgangs umfram aðra hagsmuni.

Árangursríkasta leiðin að þessu markmiði er sú að styrkja og efla raforkukerfið til framtíðar, tryggja skilvirkan og gagnsæjan orkumarkað og auka framboð raforku.

Starfshópar sem fjallað hafa um afhendingaröryggi raforku hafa bent á nauðsyn þess að skýra hlutverk og ábyrgð aðila á raforkumarkaði, þ.e. stjórnvalda, flutningsfyrirtækisins,

söluaðila og vinnslufyrirtækja. Gildandi lög mæla ekki nægjanlega skýrt fyrir um ábyrgð og hlutverk stjórnvalda þegar kemur að fullnægjandi framboði raforku.

Fyrir nefndinni liggur frumvarp frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003 (raforkuöryggi o.fl.), 348. mál á þingskjal 355. Með því frumvarpi eru stigin skref í samræmi við tillögur starfshóps sem umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra skipaði 14. janúar 2022. Hlutverk starfshópsins var að fylgja eftir tillögum í skýrslu annars starfshóps frá ágúst 2020 um orkuöryggi á heildsölumarkaði fyrir raforku. Gert er ráð fyrir að fleiri tillögur starfshópanna verði útfærðar í framhaldi af framlagningu þessa frumvarps á Alþingi. Frumvarp nefndarinnar leysir ekki áskoranir í orkumálum heldur er því ætlað að veita stjórnvöldum tímabundna heimild til að grípa til aðgerða til að tryggja heimilum, samfélagslega mikilvægum innviðum og minni fyrirtækjum forgang að raforku. Mikilvægt er að það svigrúm verði nýtt til að gera nauðsynlegar lagabreytingar til að tryggja orkuöryggi landsmanna til lengri tíma.

Nefndin bendir á nauðsyn þess að í lögum verði mælt fyrir um úrræði sem grípa megi til vegna ójafnvægis milli framboðs og eftirspurnar á raforku. Hátt hlutfall heildarframboðsgetu er bundið í langtímasamningum við stórnotendur. Í skýrslu starfshóps um orkuöryggi frá 2020 er bent á að vegna þessa sé talsverður tæknilegur sveigjanleiki í kerfinu sem rétt sé að nýta til að tryggja jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar áður en leitað er annarra leiða sem eru kostnaðarsamari og/eða fela í sér meira inngríp á raforkumarkaði. Nefndin tekur undir þessar ábendingar. Í samráðsgátt stjórnvalda hefur jafnframt verið birt áformaskjal um laga-setningu um viðskiptavettvang raforku. Nefndin leggur áherslu á að vinnu við þá laga-setningu verði hraðað þannig að tryggt verði að lagaramminn verði skýr fyrir lok árs 2024.

Í umsögnnum um frumvarpið er bent á að inngríp í raforkumarkaðinn, sem frumvarpið mælir fyrir um, sé m.a. afleiðing þess að ekki sé virkur samkeppnismarkaður og að verðmyndun sé ógagnsæ og ófyrirsjáanleg. Ábendingar þessa efnis eru í samræmi við niðurstöðu starfshóps um orkuöryggi þar sem segir m.a.:

„Á samkeppnismarkaði þar sem verð ákvarðast í jafnvægi framboðs og eftirspurnar leiðir vaxandi eftirspurn, sem ekki er mætt samstundis af aukningu framboðs, til verðhækkunar, a.m.k. tímabundið. Hærra verð kallar svo aftur á aukið framboð sem þrýstir verðinu aftur niður á við í átt að langtímajafnvægi. Verðsveiflur geta verið nokkuð langvinnar á mörkuðum þar sem tíma tekur að auka framboð, t.d. á mörkuðum fyrir hinar ýmsu tegundir orku. Markaðsverðið gegnir lykilhlutverki sem boðberi skilaboða frá eftirspurn til framboðs. Ef þessi boð komast ekki til skila þá getur það leitt til skorts á vörunni sem um ræðir þegar eftirspurn eykst, eða offramboðs þegar eftirspurn minnkar.

Þessi lýsing á ekki síður við um íslenskan heildsölumarkað með raforku en aðra orkumarkaði. Ef sá markaður væri virkari þá ætti aukin eftirspurn (og lakari orkujöfnuður) að þrýsta raforkuverði þar upp og auka þannig á arðsemi nýfjárfestinga í orkuvinnslu (og öfugt). En þrátt fyrir þróunina á almennum raforkumarkaði undanfarin ár, þar sem eftirspurn eftir raforku hefur aukist samhliða lakari orkujöfnuði, þá hefur markaðurinn hér ekki brugðist við að ráði. Samkvæmt opinberum upplýsingum frá t.d. Landsvirkjun og ON hefur raforkuverð í nýjum samningum við stórnotendur færst nær heildsöluverðlagningu sem á sama tíma hefur haldist nokkurn veginn óbreytt (að raunvirði). Aukin eftirspurn á stórnotendamarkaði hefur því haft áhrif til verðhækkunar til þeirra. Hins vegar virðast hvorki kaupendur né seljendur á almennum markaði fá skilaboð gegnum raforkuverð um að það þurfi annaðhvort að draga úr eftirspurn eða sjá þeim hluta markaðarins fyrir meiri orku (auka framboð). Afleiðingarnar eru hliðstæðar og á öðrum mörkuðum, þ.e. auknar líkur á ónógu framboði á raforku.“

Nefndin undirstrikar að íslenska ríkið hefur skuldbundið sig til að tryggja öllum heimilis-

notendum rétt á að fá afhenta raforku af ákveðnum gæðum á sanngjörnu verði sem er gagnsætt, auðveldlega samanburðarhæft og felur ekki í sér mismunun, sbr. tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB. Tilskipunin gerir ráð fyrir tímabundnum, markvissum ráðstöfunum til að tryggja raforkuöryggi almennra notenda.

### **Breytingartillögur.**

Nefndin leggur til breytingar á frumvarpinu sem ætlað er að koma að nokkru til móts við þau fjölmörgu sjónarmið sem höfð voru uppi í umsögnum til nefndarinnar um málið.

Í fyrsta lagi leggur nefndin til breytingu á 1. efnismgr. frumvarpsins. Breytingunni er ætlað að afmarka skýrar þá notendur sem njóta eiga framboðsöryggis, svo að skilgreiningin verði ekki of víðtæk. Styðst nefndin að nokkru við þá skilgreiningu sem finna má í ákvæðum tilskipunar 2009/72/EB. Þá setur nefndin þann varnagla við ákvæðið að það eigi ekki við um þau fyrirtæki sem hafa samið sérstaklega um afhendingu á skerðanlegri orku. Sams konar breytingu má finna í fyrrgreindu frumvarpi umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra á yfirstandandi löggjafarþingi. Tillaga nefndarinnar byggist á tillögu sem fram kemur í umsögn Landsnets og er henni ætlað að auka skýrleika ákvæðisins þegar kemur að afmörkun þeirra notenda sem njóta eiga framboðsöryggis. Þá leggur nefndin til breytingu á málsgreininni sem er ætlað að tryggja það að vinnslufyrirtæki hafi tiltæka forgangsorku fyrir áður nefnda aðila og að hún skuli vera í hlutfalli við heildarframleiðslu vinnslufyrirtækisins næstliðið ár. Með því er leitast við að tryggja að öll vinnslufyrirtæki leggi nokkuð af mörkum við að tryggja raforku til þeirra hópa sem frumvarpinu er ætlað að veita vernd.

Nefndin leggur til breytingu á 2. efnismgr. frumvarpsins þess efnis að ráðherra umhverfis-, orku- og loftslagsmála, að fenginni tillögu Orkustofnunar og Landsnets, verði heimilað að leggja fyrir seljendur forgangsraforku í heildsölu að veita forgang að kaupum á raforku til sölufyrirtækja sem eingöngu selja til notenda, annarra en stórnotenda, og kaupum á flutningstöpum. Í frumvarpinu er það hlutverk falið Orkustofnun að leggja til beitingu þessarar heimildar. Nefndin telur að heimild sú sem um ræðir sé það þýðingarmikil og að áhrif beitingar heimildarinnar séu slík að betur fari á því að ráðherra taki ákvörðun um beitingu hennar. Heimildinni skuli aðeins beitt að fenginni tillögu Orkustofnunar og Landsnets, með því verði tryggt að ýtrustu varúðar verði gætt komi til þess að heimildin verði nýtt. Telur nefndin þessa breytingartillögu koma að nokkru til móts við þau sjónarmið sem höfð voru uppi í umsögnum um frumvarpið.

Nefndin leggur til breytingu á 3. efnismgr. frumvarpsins þess efnis að sölufyrirtæki skuldbindi sig að hafa í forgangi til endursölu raforku til heimila, fyrirtækja og flutningstapa. Sú breyting sem nefndin leggur til er til einföldunar og skýringar þess ákvæðis sem lagt var til í frumvarpinu. Með breytingunni verða skyldur sölufyrirtækja til endursölu til endanotenda engum vafa undirorpnar. Þá er breytingunni jafnframt ætlað að koma til móts við þær breytingar sem nefndin leggur til á 2. efnismgr. frumvarpsins og varða seljendur forgangsorku.

Nefndin leggur til veigamiklar breytingar á 4. efnismgr. frumvarpsins. Þannig leggur nefndin til að heimild 2. mgr. skuli aðeins beitt ef Orkustofnun og Landsnet hafa metið það svo að nauðsyn krefji og önnur vægari úrræði dugi ekki til, úrræðið er matskennt og þessum aðilum því falin töluverð ábyrgð. Nefndin ítrekar að úrræðinu skal ekki beitt fyrr en ljóst er að önnur úrræði dugi ekki til og er aðeins til þrautavara. Fyrir nefndinni komu fram ýmis sjónarmið um virkni orkumarkaðar í landinu. Var það sjónarmið fjölmargra umsagnaraðila að með því að leyfa inngríp sem þetta gæti það haft alvarlegar afleiðingar á frjálsan orkumarkað, sem verið hefur í uppbyggingu frá árinu 2003. Nefndin tekur undir þau sjónarmið og telur ljóst að sá neyðarhemill, sem lagður er til með frumvarpinu, sé þrautavaraúrræði sem

eingöngu beri að grípa til að öðrum vægari kostum fullreyndum. Nefndin leggur til að leitast verði við að liðka fyrir kaupum á raforku, hvort sem er frá stórnotendum raforku eða eftir atvikum öðrum aðilum sem samið hafa um raforkukaup og telja sig reiðubúna að endurselja hlut þeirrar orku sem þeir hafa skuldbundið sig til að kaupa, en hefur þó ekki verið afhent, svo að unnt verði að tryggja betur raforkuöryggi almennings og fyrirtækja. Beinir nefndin því til fjármála- og efnahagsráðherra, sem fer með hlut ríkissjóðs í Landsvirkjun, að beita sér fyrir því að leitað verði leiða til að stórnotendum verði gert kleift að endurselja hluta þeirrar orku sem þeir hafa samið um kaup á, sé vilji til þess hjá stórnotendum, og að sú orka verði seld á gegnsæjum skipulögðum raforkumarkaði sem hafi leyfi skv. 18. gr. a raforkulaga. Þá beinir nefndin því jafnframt til annarra aðila sem samið hafa um afhendingu raforku til stórnotenda að skoða sambærilegar lausnir.

Þá leggur nefndin til að skerðingin skuli ekki vara lengur en nauðsynlegt er og aldrei lengur en í þrjá mánuði í senn og skuli þá endurskoðuð. Nefndin telur erfitt að réttlæta þann tíma sem lagður er til í frumvarpinu á jafn viðtækri heimild. Þriggja mánaða tímabil er vissulega inngríp í fjálsan markað, en ekki nærri jafn viðamikið og það sem áður var lagt til. Þá leggur nefndin til að ráðherra skili atvinnuveganefnd og umhverfis- og samgöngunefnd greinargerð með rökstuðningi fyrir inngrípinu innan fimm virkra daga frá beitingu heimildarinnar. Þá greinargerð skuli jafnframt birta með það að sjónarmiði að tryggja gagnsæi alls ferlisins eftir því sem kostur er.

Að lokum leggur nefndin til að gildistími ákvæðisins verði stytur um ár. Frumvarpið gildi til 1. janúar 2025. Nefndin hvetur ráðuneytið og þær stofnanir landsins sem koma að orkumálum til að huga vel að öðrum þeim þáttum sem tryggt geta orkuöryggi þjóðarinnar til lengri og skemmri tíma. Það er ein af grundvallarskyldum stjórnvalda. Hvort sem er með bættum flutningsleiðum, leiðum til að draga úr töpum á flutningi, nýjum grænum orkukostum sem og að liðka fyrir þeim orkukostum sem fulla umræðu hafa fengið en virðast hafa tafist vegna tregðu í stjórnsýslunni. Ljóst er að eftirspurn eftir raforku mun síst minnka á komandi árum og því brýnt fyrir atvinnulíf í landinu og þjóðarbúið í heild að tryggja að spennandi verkefnum, t.d. á sviði nýsköpunar, verði ekki úthýst frá grænni orku Íslands til annarra ríkja þar sem orkuöflun er í flestum tilfellum önnur og mun meira mengandi.

Að framangreindu virtu leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

#### BREYTINGU:

Við 1. gr.

a. 1. efnismgr. orðist svo:

Til að tryggja raforkuöryggi til heimila og fyrirtækja, annarra en stórnotenda og þeirra sem hafa samið sérstaklega um skerðanlega notkun, ber vinnslufyrirtæki að tryggja forgangsraforku til þeirra auk flutningstapa í hlutfalli af framleiðslu sinni næstliðið ár af heildarframleiðslu. Magn forgangsraforku og flutningstapa skal leiðrétta árlega miðað við þróun raforkunotkunar heimila og fyrirtækja samkvæmt spá flutningsfyrirtækisins. Vinnslufyrirtækjum er þó heimilt að ráðstafa magni forgangsraforku samkvæmt ákvæði þessu sem er umfram framangreinda eftirspurn með öðrum hætti.

b. Í stað orðanna „Orkustofnun er heimilt“ í 2. efnismgr. komi: Ráðherra er heimilt að fenginni tillögu Orkustofnunar og Landsnets.

c. Orðið „eingöngu“ í 2. efnismgr. falli brott.

- d. 3. efnismgr. orðist svo:  
Sölufyrirtæki skuldbinda sig að hafa í forgangi til endursölu raforku til aðila skv. 1. másl. 1. mgr.
- e. 4. efnismgr. orðist svo:  
Heimild skv. 2. mgr. skal aðeins beitt ef nauðsynlegt er að grípa til skerðinga að mati Orkustofnunar og Landsnets og ljóst er að vægari úrræði duga ekki til, svo sem kaup á orku frá stórnotendum. Heimild til skerðinga skal vera tímabundin og ekki standa lengur en nauðsyn ber til og aldrei lengur en þrjú mánuði í senn. Verði gripið til heimildar skv. 2. mgr. skal ráðherra skila greinargerð með rökstuðningi til atvinnuveganefndar og umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis innan fimm virkra daga frá því að heimildin er nýtt. Þá greinargerð skal jafnframt birta opinberlega.
- f. Í stað „2026“ í 6. efnismgr. komi: 2025.

Hanna Katrín Friðriksson skrifar undir álitid með fyrirvara um að frumvarpið sé viðbragð við þeirri alvarlegu stöðu sem framtaksleysi ríkisstjórnarinnar í orkumálum síðustu ár hefur leitt til. Ekki hafi verið gefinn nægur tími til að meta áhrif breytingartillögu nefndarinnar um að markaðsráðandi vinnslufyrirtæki (Landsvirkjun) beri að útvega um 75% raforku inn á heildsölumarkað (til heimila og smærri fyrirtækja). Markaðshlutdeild fyrirtækisins á þessum markaði hefur verið um 50% undanfarin ár.

Frumvarpið sé sett fram vegna fyrirsjáanlegs orkuskorts sem Landsvirkjun hefur m.a. ítrekað bent á. Erfitt sé að sjá hvernig fyrirtækið á að auka hlut sinn á heildsölumarkaði á sama tíma og virkjanakerfi þess er á fullum afköstum og orkan uppseld. Nefndin hefði þurft lengri tíma til að kanna hugsanlegar afleiðingar þessarar breytingar, þ.m.t. hvort Landsvirkjun þyrfti mögulega að ganga á gerða samninga við stórnotendur til að uppfylla þá lagskyldu sem hér er verið að leggja á fyrirtækið varðandi aukna hlutdeild í sölu inn á heildsölumarkaðinn.

Alþingi, 14. desember 2023.

Þórarinn Ingi Pétursson,  
form.

Óli Björn Kárason,  
frsm.

Ásmundur Friðriksson.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.

Berglind Harpa Svavarsdóttir.

Gísli Rafn Ólafsson.

Hanna Katrín Friðriksson,  
með fyrirvara.

Lilja Rannveig Sigurgeirsdóttir.

Tómas A. Tómasson.