

Nefndasvið Alþingis  
B.t. atvinnuveganefndar.  
[nefnasvid@althingi.is](mailto:nefnasvid@althingi.is)

Reyðarfirði, 14. nóvember 2023.

**Efni: Umsögn Alcoa Fjarðaáls sf. um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum (raforkuöryggi o.fl.). – Lagt fram á 154. löggjafarþingi, þskj. 355. – 348. mál.**

Vísað er til frumvarps til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 (raforkuöryggi o.fl.), 348. mál.

Alcoa Fjarðaál sf. (hér eftir nefnt „Alcoa“ eða „félagið“) hefur tekið frumvarpið til umfjöllunar og vill á þessu stigi máls koma á framfæri þeim athugasemdum sem að neðan greinir.

-----

Alcoa styður öll áform sem hafa það að markmiði að auka raforkuöryggi og framboð á raforku á Íslandi, hvort sem er fyrir almenning eða fyrirtæki. Árangursríkasta leiðin að því markmiði er sú að auka framboð af raforku ásamt því að styrkja og efla raforkukerfið til framtíðar.

Með fyrirliggjandi frumvarpi er hins vegar farin sú leið að leggja til sérstakt skömmunarkerfi fyrir raforku á Íslandi fullnægi framboð ekki eftirspurn vegna óviðráðanlegra atvika.

Samkvæmt því kerfi muni stjórnvöld taka ákvarðanir um hverjir skuli njóta forgangs að raforku og hverjir ekki.

Er þetta gert með því að leggja til breytingar á 9. gr. (flutningur) og 16. gr. (dreifing) núgildandi raforkulaga, sbr. 2. og 3. gr. frumvarpsins.

Ber texti 2. og 3. gr. frumvarpsins með sér að 9. mgr. 9. gr. og 6. mgr. 16. gr. núgildandi raforkulaga verði breytt á þá leið að við slíka skömmun skuli þeir notendur njóta forgangs 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.

Þar sem sömu meginsjónarmið eiga jafnt við efni 2. og 3. gr. frumvarpsins verður hér að neðan fjallað um þær sameiginlega.

-----

Alcoa lýsir yfir áhyggjum sínum af þeim áformum sem birtast að þessu leyti í fyrirbyggjandi frumvarpi.

Bendir Alcoa á að félagið telst til stórnotanda í skilningi frumvarpsins. Í því felst að nái frumvarpið fram að ganga óbreytt mun félagið ekki njóta forgangs við skömmun á raforku komi upp atvik sem stjórnvöld skilgreina sem óviðráðanleg.

Í því sambandi bendir Alcoa sérstaklega á að í gildi er orkusamningur milli félagsins og Landsvirkjunar sem felur meðal annars í sér skuldbindingar um orkuafhendingu.

Gerir Alcoa ráð fyrir að við skuldbindingar orkusamningsins verði staðið óháð þeim áformum sem fram koma í frumvarpinu. Verði raunar vart séð af ákvæðum samningsins að ríkisvaldinu sé heimilt að breyta skuldbindingum Landsvirkjunar samkvæmt honum einhliða með lagabreytingum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Í því sambandi verði að líta til þeirra nánú tengsla sem eru á milli íslenska ríkisins og Landsvirkjunar.

Alcoa bendir á að ríkir hagsmunir felast í því fyrir alla hlutaðeigandi að samningsskuldbindingum samkvæmt fyrirbyggjandi orkusamningi verði ekki raskað. Öll skerðing á afhendingu orku til félagsins, hvort sem er til skamms eða langs tíma, getur haft verulega neikvæð áhrif á starfsemi þess. Gildir það jafnt um framleiðsluþátt starfseminnar, en einnig og ekki síður um umhverfisþátt hennar.

Má raunar slá því föstu að þurfi Alcoa að sæta skömmun á raforku til starfsemi sinnar myndi slíkt fyrirsjáanlega hafa í för með sér tjón. Á hinn bóginn verði ekki séð af hvaða ástæðu Alcoa, eða eftir atvikum aðrir stórnotendur, ættu að þurfa að bera tjón sem af slíkri skömmun kynni að hljótaskast.

Að því álitaefni er ekki vikið í greinargerð með frumvarpsdrögum.

--- --- ---

Samkvæmt orðalagi 2. og 3. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að heimild til að grípa til skömmunar á raforku sé bundin því skilyrði að „óviðráðanleg atvik“ valdi því að framboð raforku fullnægi ekki eftirspurn.

Skilyrði ákvæði 9. mgr. 9. núgildandi raforkulaga við beitingu skömmunar raforku eru strangari en frumvarpið mælir fyrir um. Þar segir að að ef „ófyirséð og óviðráðanleg atvik valda því að framboð raforku fullnægir ekki eftirspurn ber flutningsfyrirtækinu að grípa til skömmunar raforku til dreifiveitna og notenda. ...“ (undirritun og skáletrun er undirritaðs). Sambærileg skilyrði koma fram í 16. gr. laganna að því er varðar dreifiveitur.

Í skýringum í greinargerð við ákvæði 2. og 3. gr. frumvarpsins segir að lagt sé til „að ákvæðin verði ekki bundin við ófyirséð atvik enda kann skortur á framboði vegna umframeftirspurnar að vera fyrirséður og jafnvel viðvarandi án þess að grípa þurfi til skömmunar.“ (undirritun og skáletrun er undirritaðs).

--- --- ---

Alcoa varar við því að dregið sé úr skilyrðum fyrir því að heimilt verði að grípa til skömmunar á afhendingu og dreifingu á raforku, a.m.k. til stórnotenda, enda er slík skömmun íþyngjandi og getur haft í för með sér ófyrirséð áhrif og leitt til tjóns.

Telur félagið að með því að fella út úr núgildandi lagatexta það skilyrði fyrir skömmun raforku að hún skuli byggja á atvikum sem hafi verið „ófyrirséð“ verði sá lagalegi grundvöllur sem heimildir stjórnvalda til að grípa til slíkra ráðstafana óljósari og óskýrari en nú er.

Þess utan bendir félagið á að mjög skortir á að hugtakið „óviðráðanleg atvik“ sé skilgreint í greinargerð með frumvarpinu. Af því leiðir að óútskýrt er hvaða atvik það eru sem frumvarpshöfundar telja að heimili stjórnvöldum að grípa til þess að skammta rafmagn til notenda.

Í löggjöf hefur verið við það miðað að með óviðráðanlegum atvikum („*vis major*“ eða „*force major*“) sé átt við atvik sem ekki verða séð fyrir og ekki er unnt að koma í veg fyrir þótt gerðar hafi verið eðlilegar öryggisráðstafanir. Hafa þau einnig verið nefnd *óviðráðanleg ytri atvik*.

Telja verður að það orðalag nái betur utan um þau tilvik sem vænta verður að við sé átt í frumvarpsdrögnum. Dæmi um atvik af þessu tagi eru náttúruhamfarir hvers konar, eldsvoðar, verkföll, heimsfaraldur o.fl.

Að mati Alcoa væri frumvarpstextinn skýrari ef skilyrði heimildarinnar tæki til óviðráðanlegra ytri atvika. Það myndi jafnframt skýra réttarstöðu notenda ef heimildin yrði áfram bundin við atvik sem eru ófyrirséð.

Af lögætisreglunni og réttaröryggissjónarmiðum leiðir jafnframt að texti frumvarpsins yrði gerður skýrari ef þau atvik sem við er átt væru með skýrum hætti tilgreind í texta ákvæðisins, a.m.k. í dæmaskyni, líkt og gert er hér að framan.

Það leiðir af orðalagi frumvarpstextans og þeirrar greinargerðar sem frumvarpinu fylgir að gert er ráð fyrir að skömmunarheimildinni verði einungis beitt í algjörum undantekningartilvikum. Segir beinlínis að um „*þrautavaraúrræði*“ sé að ræða. Þá leiðir af 12. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 að stjórnvöldum bæri að gæta meðalhófs við beitingu heimildarinnar.

Óumdeilt er að undantekningarreglur laga ber að túlka þröngt, enda kemur beiting þeirra einungis til álita í undantekningartilvikum vegna aðstæðna sem upp hafa komið og eru samkvæmt fyrirliggjandi frumvarpstexta *óviðráðanlegar*, auk þess sem sú heimild sem hér um ræðir telst íþyngjandi.

Í því felst til að mynda, að mati Alcoa, að aflskortur og/eða langvandi orkuskortur sem skapast hefur á löngum tíma vegna þess að fyrirliggjandi virkjunarkostir hafa ekki verið nýttir geta ekki orðið grundvöllur þess að skömmunarheimild samkvæmt frumvarpsdrögnum verði beitt.

Framangreind lögskýringarsjónarmið styðjast jafnframt við þá staðreynd að skerðing á afhendingu raforku til Alcoa myndi fela í sér verulegt opinbert inngríp í starfsemi félagsins, og þar með þann orkusamning sem í gildi er við Landsvirkjun.

Færa má sterk rök fyrir því að slíkt inngríp færi í bága við þau réttindi sem félaginu eru tryggð í stjórnarskrá, s.s. í eignarréttarákvæði 72. gr. hennar og með atvinnufrelsisákvæði 75. gr.

Kæmu þau stjórnarskrárákvæði einkum til álita ef gengið yrði lengra við beitingu skömmtunarheimildarinnar en heimilt er í fyrirliggjandi orkusamningi.

--- --- ---

Samkvæmt framansögðu telur Alcoa að fyrirliggjandi frumvarp þarfnist umtalsverðra úrbóta við frekari meðferð málsins á Alþingi.

Er þess vænst að við þá meðferð verði tillit tekið til framangreindra athugasemda og ábendinga Alcoa, auk þess sem horft verði til þeirra réttinda sem félagið nýtur þegar samkvæmt ákvæðum laga og orkusamnings við Landsvirkjun.

Að öðru leyti tekur Alcoa undir þær athugasemdir sem Samtök iðnaðarins og Samál hafa gert við frumvarpið.

Um leið og Alcoa áskilur sér rétt til að koma að frekari athugasemdum verði frumvarpið á síðari er þess óskað að fulltrúum félagsins verði boðið að koma fyrir nefndina til að gera nánari grein fyrir framangreindum sjónarmiðum.

**Virðingafyllst,  
f.h. Alcoa Fjarðaáls sf.,**



---

**Smári Kristinsson**  
framkvæmdastjóri framleiðslu  
[Smari.Kristinsson@alcoa.com](mailto:Smari.Kristinsson@alcoa.com)



Alþingi  
Nefndasvið  
Smiðja - Tjarnagötu  
150 Reykjavík

Reykjavík: 06. 06. 2024

Tilvísun: 202406-0315

**Efni: Umsögn Alþýðusambands Íslands um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003 (raforkuöryggi o.fl.)**

Alþýðusamband Íslands vill gera athugasemdir við frumvarp til laga um breytingar á raforkulögum. Umsagnarbeiðni var ekki send sambandinu þrátt fyrir að efni frumvarpsins og breytingartillögur meirihlutans varði hagsmuni almennings og félagsmanna Alþýðusambands Íslands.

Frumvarpið felur í sér breytingar sem ætlað er að tryggja almenningi og smærri fyrirtækjum forgang komi til skömmtunar vegna óviðráðanlegra atvika, til að mynda vegna framboðsskorts. Sú staðreynd að skömmtun raforku er til umræðu er til marks um að stjórnvöldum hafi mistekist að standa vörð um orkuinnviði og þar með hagsmuni almennings.

Alþýðusamband Íslands gerir alvarlegar athugasemdir við frumvarpið sem felur ekki í sér heildstæða lausn á þeim vanda sem steðjar að vegna þess að stjórnvöld hafa ekki tryggt orkuöryggi fyrir heimili og smærri fyrirtæki né vernd fyrir verðhækkunum á raforku.

Ljóst er að gera þarf breytingar á raforkulögum sem eru til þess fallnar að tryggja orkuöryggi almennings og smærri fyrirtækja og verja almenning fyrir hækkunum á raforkuverði sem getur haft víðtæk áhrif á kjör heimilanna í landinu. Það frumvarp sem hér um ræðir er ekki til þess fallið að ná þessum markmiðum heldur ber það einkenni illa ígrundaðs bútasaums sem keyra á í gegn í miklum flýti.

Þá hefur meirihluti atvinnuveganefndar skilað af sér nefndaráliti með breytingatillögu sem gerir stórnotendur að markaðsaðilum raforku og þar með kleift að selja orku inn á kerfið til að bregðast við orkuskorti án þess að stjórnvöld þurfi að grípa inn í. Alþýðusambandið telur ástæðu að benda á að þótt breytingin virðist lítil geta áhrifin verið veruleg. Ef breytingarnar ná fram að ganga virðist ekkert koma í veg fyrir að stórnotendur raforku, þ.á m. álver, geri hlé á starfsemi sinni og framleiðslu og ákveði að selja raforkuna frekar en að nýta hana, ef það reynist



Alþýðusamband Íslands

þeim hagstæðara. Aðstæður sem þessar geta myndast ef eftirspurn eftir raforku er mikil, framboð af raforku er lítið og verð á áli lækkar. Breytingar sem þessar geta grafið undan starfsöryggi launafólks stórnotenda raforku og haft ófyrirséðar afleiðingar á íslenskan vinnumarkað. Alþýðusamband Íslands gagnrýnir harðlega að stórum breytingum sem þessum sé bætt við frumvarpið á seinni stigum máls án þess að mat hafi verið framkvæmt á mögulegum áhrifum og án undangengins samráðs.

Alþýðusambands kallar eftir því að stjórnvöld taki málið í heild sinni til endurskoðunar þar sem farið verði í heildstæðari breytingar á lagaumgjörð raforkumála þar sem áhrif breytinganna eru metin og tryggt verði að stjórnsýsla og eftirlitsstofnanir séu í stakk búnar til að hafa yfirsýn og eftirlit með raforkumarkaði.

F.h. Alþýðusambands Íslands

A handwritten signature in black ink, reading 'Auður Alfa Ólafsdóttir'. The signature is written in a cursive style.

Nefndasvið Alþingis  
b.t. atvinnuveganefndar  
[nefndasvið@althingi.is](mailto:nefndasvið@althingi.is)

Reykjavík 15. nóvember 2023

**Efni: Umsögn um frumvarp að breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003 (raforku-  
öryggi o.fl.), 348. mál.**

Elma orkuviðskipti ehf. (Elma) tekur undir mikilvægi þess að tryggja orkuöryggi og að almenningur og þjónusta í almannabágu njóti forgangs umfram aðra hagsmuni þegar kemur að forgangsröðun orkuframboðs. Öruggt framboð raforku er grunnur að starfsemi samfélagsins og forsenda hagsældar.

Frumvarpið mælir fyrir um tvo afmarkaða þætti í raforkuöryggi, annars vegar um söfnun og miðlun upplýsinga til að leggja mat á raforkuöryggi og hins vegar um skömmtun raforku vegna ófullnægjandi framboðs. Elma telur mikilvægt að unnin sé heildstæð orkuöryggisstefna fyrir Ísland að evrópskri fyrirmynd og tekur undir þau sjónarmið sem fram hafa komið þar um af hálfu hagsmunasamtaka atvinnulífsins. Eins væri ákjósanlegra að áherslur stjórnvalda væru á aukið og fjölbreyttara framboð raforku, frekar en skömmtun raforku þegar óviðráðanleg atvik valda að framboð annar ekki eftirspurn. En slík íhlutun er í eðli sínu alltaf þrautavaraúrræði.

Það skýtur líka skökku við að neyðarúrræði séu meðal fyrstu skrefanna sem stigin eru til útfærslu starfshóps um orkuöryggi á heildsölumarkaði fyrir raforku. Það er ekki hægt að horfa fram hjá því að við vaxandi eftirspurn, sem ekki hefur verið mætt með auknu framboði hefur skapast veikleiki í kerfinu er varðar framleiðsluöryggi. Enda þótt aðstæður séu viðsjárverðar ættu stjórnvöld við slíkar aðstæður að koma fram með heildstæða aðgerðaráætlun. Að mati Elma færi betur á því að, samhliða og sem einn hluta slíkrar áætlunar, væri settur rammi fyrir heildsölumarkað, sem gefur vísbendingu um verð, enda eiga stjórnvöld að leita allra leiða til að efla virkni markaðarins áður en gripið er til íhlutunar á borð við skömmtun. Í þessu samhengi er rétt að vekja athygli á því að í greinargerð með frumvarpinu er eins og frumvarpshöfundur geri ráð fyrir að hér á landi sé heildsölumarkaði skipt upp. Þótt samningar og þarfir aðila séu ólíkar þá er um að ræða eitt raforkukerfi, einn markað, sem notast við sömu innviðina, þ.m.t. framleiðslu, flutnings- og dreifikerfi. Raforkumarkaður á Íslandi er einangraður og um



er að ræða eitt raforkukerfi án allrar uppskiptingar. Í allri umræðu um orkuöryggi skiptir þetta verulegu máli.

Elma er einkahlutafélag, alfarið í eigu Landsneta, sett á laggirnar í október 2022 í þeim tilgangi að setja á fót skipulegan viðskiptavettvang fyrir raforku. Allt frá setningu raforkulaga árið 2003 hefur verið í lögum sérstök heimild fyrir flutningsfyrirtæki raforku samkvæmt raforkulögum til þess að reka raforkumarkað og í aðdraganda stofnunar Landsnets hf. var þessa einnig getið sérstaklega í lögum um stofnun Landsnets nr. 75/2004. Markmið viðskiptavettvangs er að stuðla að heilindum og trausti á heildsölumarkaði. Í upphafi verður boðið uppá uppboðsmarkað með dags fyrirvara og klukkustundar vöru með einu uppgjörsverði. Ef vel tekst til getur uppboðið veitt öflugt og skilvirkt verðmerki, enda sameinar uppboðið framboð og eftirspurn. Eitt jöfnunarverð veitir svo skýrt og gagnsætt viðmiðunarverð sem getur hámarkað félagslega velferð. Að sama skapi geta viðskipti átt sér stað stuttu fyrir afhendingu sem gerir þátttakendum kleift að leiðrétta skekkjur í áætlunum og getur þannig skapað hvata til gerð langtímasamninga.

Markmið raforkulaganna samkvæmt 1. gr. laganna er að stuðla að þjóðhagslegu hagkvæmu raforkukerfi með því að skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku og tryggja fullnægjandi raforkuöryggi, hagsmuni neytenda og neytendavitund á raforkumarkaði. Í skýrslu starfshóps ráðherra um orkuöryggi á heildsölumarkaði fyrir raforku<sup>1</sup> er fjallað um mikilvægi þess að gera heildsölumarkaðinn skilvirkari. Er tekið fram að skipulagður viðskiptavettvangur auki gegnsæi í verðmyndun sem skorti í dag. Til að tryggja virkni slíks vettvangs er hægt að grípa til úrræða eins og að mæla fyrir um skyldu til sölu á slíkum vettvangi. Það gerist einvörðungu með lögum. Samhliða slíkum markaði er hægt að koma á fót upplýsingamiðlara um þróun verðs á raforkumarkaði. Opinn og virkur viðskiptavettvangur og rétt verðskilaboð kalla á nýja framleiðslu. Elma vill að auki hvetja til þess að lögð verði aukin áhersla á greiningu á því hvernig megi fjölga aðilum á söluhlið heildsölumarkaðar í samræmi við tillögur starfshópsins samhliða aðgerðum sem styðja við virkan skipulegan viðskiptavettvang um raforku. Enda er aukin framleiðsla forsenda þess að orkuskipti geti átt sér stað í samræmi við stefnu stjórnvalda.

Orkunýtni er afar mikilvæg við þær aðstæður sem uppi eru í dag, þar sem eftirspurn hefur vaxið hraðar en sem nemur auknu framboði. Virkur viðskiptavettvangur með raforku styður við hámarksnýtingu orkunnar á tvennan hátt. Annars vegar skapast vettvangur og svigrúm til endursölu orku sem annars er ekki nýtt. Með því skapast einnig hvati til hagræðingar og orkusparnaðar hjá notendum. Hins vegar gegna margar tækninýjungar, á borð við snjallmæla, veigamiklu hlutverki í að stuðla að betri orkunýtingu og auka sveigjanleika í kerfinu. Slík snjallvæðing nýtir verðmerki fengin af virkum og gagnsægjum viðskiptavettvangi til að leiðbeina notendum um hagkvæmni í

---

<sup>1</sup> [Skýrsla starfshóps um orkuöryggi á heildsölumarkaði fyrir raforku](#), ágúst 2000.



notkun. Af þessu má ljóst vera að virkur viðskiptavettvangur styður við orkunýtni, hvetur til orkusparnaðar sem aftur styður við orkuöryggi.

Lýsir Elma sig reiðubúna til að funda um efnið sé þess óskað af hálfu nefndarinnar.

Virðingarfyllst,  
f.h. Elma orkuviðskipta ehf.

A handwritten signature in blue ink, reading "Herdís Hallmarsdóttir".

---

Herdís Hallmarsdóttir, lögfræðingur

Atvinnuveganefnd Alþingis

Málefнасvið: Orkumál

Mál nr. 348



HS ORKA

Svartsengi  
240 Grindavík  
Íceland

+354 520 9300  
hsorka@hsorka.is

[www.hsorka.is](http://www.hsorka.is)

Svartsengi, 15. nóvember 2023

### Varðar: Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum (raforkuöryggi)

Vísað er til frumvarps á 154. löggjafarþingi, mál nr. 348 – þingskjal nr. 355 þar sem lagðar eru fram um breytingar á raforkulögum nr. 65/2003. HS Orka þakkar fyrir umsagnarnbeiðni fá atvinnuveganefnd Alþingis.

HS Orka fagnar markmiðum lagabreytinga þess efnis að tryggja framboð á raforku með tilliti til raforkuöryggis almennings.

### Athugasemdir

- HS Orka telur að skilgreina þurfi betur hvað átt er við með „Langtímaframboð orkukosta“. Ef átt er við orkukosti í nýtingarflokki samþykkrar rammaáætlunar þá bendir félagið á að nýir orkukostir eru eingöngu gagnlegir ef af þeim verður og í því tilliti er ekki nægjanlegt að virkjanakostur sé í nýtingarflokki í Rammaáætlun. Til að virkjun verði að veruleika þarf talsvert meira að koma til, þ.m.t. fjármögnun, orkuvíðskiptasamningar, tilskilin leyfi o.fl.
- Eins bendir HS Orka á það að heildsölumarkmaður raforku er hvergi skilgreindur í lögnum.
- HS Orka vísar jafnframt í fyrri athugasemdir í umsögn sinni frá 14. mars sl.

Félagið er reiðbúið til að gera nánari grein fyrir umsögn sinni og mæta til fundar telji atvinnuveganefnd þörf á slíku.

Virðingarfyllst,  
f.h. HS Orku hf.

Arna Björg Rúnarsdóttir,  
lögfræðingur



Reykjanesbæ, 17. nóvember 2023

## Alþingi Atvinnuveganefnd

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 ásamt síðari breytingum. Þingskjal 355, mál 348.**

### Inngangur

Á undanförunum misserum hefur mikið verið fjallað um orkuöryggi almennings og ráðherra m.a. unnið að sérstökum lagabreytingum hér að lútandi. Á 153. Lög-gjafarþingi 2022-2023 lagði ráðherra þannig fram fyrsta hlutann að laga-breytinum sem ætlað er að leggja grunninn að því að treysta orkuöryggi almennings. Er það mál nú lagt fram aftur með minniháttar breytingum.

Frumvarpið byggir m.a. á vinnu starfshóps sem ráðherra skipaði í janúar 2022 til að fylgja eftir og gera tillögur á grundvelli skýrslu starfshóps um orkuöryggi á heildsölumarkaði frá árinu 2020. Verkefni starfshópsins sem skipaður var í janúar 2022 var að gera tillögur að **reglum um raforkuöryggi** og lauk hann störfum með **skilabréfi til ráðherra í júní 2022** en því fylgdu **drög að reglugerð** um raforkuöryggi.

Var það niðurstaða ráðuneytisins að til þess að koma tillögum starfshópsins í framkvæmd væri fyrst nauðsynlegt að **treysta lagagrundvöll slíkra reglna** og því er lagafrumvarpið komið fram. Mikilvægt er að hafa í huga að framangreint frumvarp er aðeins einn áfangi á þessari leið eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu. Hlýtur því að koma til álita að ganga lengra í frumvarpsgerðinni en hér er gert.

Í skilabréfi starfshópsins var sérstaklega vikið að **stöðu rafkyntra hitaveitna** og að þær ættu að falla undir skilgreininguna um **alþjónustunotendur** auk þess sem samhliða þyrfti að „*tryggja rekstrargrundvöll þeirra með skýrum hætti*“, eins og segir í skilabréfi hópsins.

Í drögum að reglugerð sem starfshópurinn skilaði af sér er lögð áhersla á að tryggja raforkuöryggi alþjónustunotenda og stuðla að aðgengi almennings að raforku á **stöðugu, sanngjörnu og jöfnu verðlagi óháð búsetu** og leggja ákveðnar skyldur á raforkuframleiðendur í þessu skyni. Þetta regluverk og þessar skyldur þurfa einnig að ná til þeirra fjölmörgu heimila sem nýta fjarvarmaveitur til sinnar húshitunar.



## Rafkynntar hitaveitur - fjarvarmaveitur

Forsögu rafkynntra hitaveitna er ágætlega lýst í skýrslu Iðnaðarráðuneytisins frá árinu 2016 sem ber nafnið „[Framtíð kynntra veitna](#)“. Þar kemur fram að þessa forsögu megi rekja allt aftur til ársins 1977 þegar ráðuneytið og Rafmagnsveitur ríkisins gerður sérstaka úttekt á verkefninu og hvar væri heppilegt að koma upp slíkum fjarvarmaveitum. Var þá fyrst og fremst horft til svonefndar kaldra svæða þar sem jarðhiti er ekki til staðar. Þar kom jafnframt skýrt fram að grunnforsenda þess hægt væri að koma upp rafkyntum hitaveitum „**að verð á orku til kyndistöðva væri verulega lægra en á orku sem afhent væri við hvert hús**“, eins og það var orðað.

Hingað til hefur þessu markmiði að hluta til verið náð með því að rafkynntar hitaveitur hafa verið á sérstökum gjaldskrár töxtum bæði í **raforkukaupum** sem og **raforkuflutningi**, þ.e. svonefndum skerðanlegum taxta.

Ljóst er að þessir sértaxtar, ásamt niðurgreiðslum, lögðu grundvöllinn að því að rekstur rafkynntra hitaveitna gengi upp. Í framangreindri skýrslu frá 2016 er ágætlega rakið hvernig þessi munur á orkuverði annars vegar og flutningsverði hins vegar hefur skipt sköpum í rekstrarafkomu rafkyntra veitna.

Einnig eru þar raktar fleiri tillögur um hvernig megi bæta rekstrarafkomuna, s.s. með öðrum orkugjöfum eins og varmadælum líkt og gert hefur verið í Vestmannaeyjum.

Eins og áður segir hefur húshitun frá rafkynntum veitum notið niðurgreiðslna úr ríkissjóði. Fjárhæð þeirra hefur hins vegar **ekki verið í samræmi í þær niðurgreiðslur sem bein raforkunotkun til húshitunar hefur notið**. Það að íbúar sem njóta húshitunar frá rafkynntum hitaveitum njóti lægri niðurgreiðslna en íbúar sem njóta beinnar rafkyndingar felur auðvitað í sér mismunun milli íbúa sem ekki er hægt að réttlæta.

## Ófullnægjandi staða rafkynntra hitaveitna

Á undanförunum árum hafa rekstrarforsendur rafkynntra hitaveitna breyst verulega til hins verra og stefnir í en frekari breytingar sem rekja má til hækkandi raforkuverðs og breytinga á gjaldskrá raforkuflutnings.

Þannig hefur verð á skerðanlegri orku farið hækkandi og munurinn á milli þess og verðs á forgangsorku farið ört minnkandi. Með aukinni flutningsgetu og sterkara flutningskerfi munu rafkyntu veiturnar einnig staðið frammi fyrir því að gjaldskrá skerðanlegs flutnings og þar með lægra verð sé ekki lengur í boði.

Þá er það auðvitað mjög sérstakt ef viðbótarorkugjafar eins og varmadælustöðvar sem eiga að gera rekstur fjarvarmaveitu hagstæðari leiða til þess að gjaldskrá flutnings verði óhagstæðari sem aftur leiðir til þess að ávinningur af breytingunni verður minni eða enginn. Eins og áður segir þá felur munur á niðurgreiðsluhlutfalli einnig í sér mismunun milli viðskiptavina.

Þessi staða leiðir á endanum til þess að rekstur rafkyntra hitaveitna er ekki samkeppnishæfur við aðra húshitun og þá eftir atvikum beinni rafhitun eða húshitun sem byggir á brennslu jarðefnaeldsneytis eða annars eldsneytis.

Hér þarf að hafa í huga að þurfi rafkynntar hitaveitur að sækja þennan hækkandi rekstrarkostnað með **hærri gjaldskrá** getur það beinlínis leitt til þess að viðskiptavinir **aftengja sig veitunum** og taki upp beina rafhitun með eða án varmadælu við hvert hús. Um leið veikjast enn frekar rekstrarforsendur viðkomandi fjarvarmaveitu og á endanum þarf lokar starfsseminni með tilheyrandi kostnaði fyrir notendur veitunnar auk þess sem afskrifa þarf milljarða fjárfestingar rafkynntu hitaveitnanna.

### **Nauðsynlegar aðgerðir – orkuöryggi almennings**

Til þess að tryggja framtíð fjarvarmaveitna og þar með orkuöryggi íbúa á þeim köldu svæðum sem þær þjóna, er mikilvægt að treysta rekstrargrundvöll þeirra og um leið samkeppnishæfni þeirra gagnvart öðrum orkugjöfum og þá eftir atvikum beinni rafhitun.

#### **Þessar aðgerðir lúta að eftirfarandi þáttum:**

- Tryggja jafna og stöðuga verðlagningu raforku og sérstakan lágan taxta fyrir fjarvarmaveitur.
- Tryggja sérstakan flutningstaxta fyrir fjarvarmaveitur sem tekur fullt tillit til sérstöðu þeirra.
- Tryggt sé að niðurgreiðslur til notenda fjarvarmaveitna verði auknar til samræmis við niðurgreiðslu á beinni rafkyndingu húsa.

### **Alvarlega staða**

Mikilvægt er að þegar í stað sé ráðist í ofangreindar aðgerðir og því mikilvægt að við breytingar á raforkulögum sem snúa að orkuöryggi almennings sé um þetta fjallað og nauðsynlegar heimildir komi inn í lögin.

Þá er mikilvægt að minna á tengslin við loftslagsmarkmið Íslands enda mikilvægt að fjarvarmaveiturnar á Íslandi þurfi ekki ítrekað að stóla á olíubrennslu í rekstri sínum eins og ítrekað hefur verið raunin.

HS Veitur þakka tækifærið til þess að koma að umsögn um þetta mikilvæga mál sem orkuöryggi almennings er og þar með rekstrargrundvöllur rafkynntar hitaveitna.

### **f.h. HS Veitna**

*Baldur Dýrfjörð lögfræðingur*

Nefndasvið Alþingis  
Atvinnuveganefnd  
Austurstræti 8-10  
101 Reykjavík

15.11.2023  
2023-11-2/0.11.1

## **Efni: Umsögn um frumvarp til breytinga á raforkulögum (raforkuöryggi o.fl.), 348. mál**

### Almennar athugasemdir

Á undanförunum árum hafa öryggismál raforkukerfisins fengið aukið vægi. Hátt hlutfall sveiflukenndra endurnýjanlegra orkulinda í raforkuframleiðslu, áhættur tengdar náttúruhamförum og sú staðreynd að raforkukerfi Íslands er ekki tengt raforkukerfum annarra landa gera aðkallandi að hugað sé að raforkuöryggi landsins. Frumvarpið er fyrsta skrefið í heildarendurskoðun regluverks um raforkuöryggi og er mikilvægt að skýrt sé kveðið á um hlutverk og skyldur allra aðila sem að raforku- og raforkuöryggismálum koma, hvort sem um er að ræða vinnsluaðila, sölufyrirtæki, flutningsfyrirtæki, dreifiveitur eða eftirlitsaðila.

Landsnet bendir á að þrátt fyrir að frumvarpið geri ráð fyrir ákveðinni vernd notenda á raforkumarkaði, þá er á Íslandi er ekki um að ræða tvískiptingu raforkumarkaðar, enda er íslenskur raforkumarkaður í einangruðu orkukerfi, með virkjanir sem nýtast öllum notendum, eitt flutningskerfi og einn jöfnunarorkumarkað.

Landsnet bendir á að úttekt á aðgerðum sem ríki Evrópusambandsins gripu til eftir orkuskort þar á síðasta ári bendir til þess að kostnaður fylgi inn gripum í virkni raforkumarkaðar og að sérstaklega þurfi að huga aðgerðum sem koma í veg fyrir að verðmerki skili sér til notenda, því slíkar aðgerðir geta valdið aukningu í orkunotkun og minnkað orkunýtni, sem síðan getur leitt til aukins orkuskortsástands til lengri tíma.

Í markaðsumhverfi raforku er einnig eðlilegt að svonefndir alþjónustunotendur geti valið aðra vöru, til dæmis ef sveigjanleg eða skerðanleg notkun á lægra verði hentar betur viðkomandi notanda. Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir að kaupendur raforku til heimilisnota, fyrirtæki með færri en 50 starfsmenn og ársveltu eða efnahagsreikning sem er ekki 1,5 milljarðar kr. geti samið um kaup á annari vöru, ef alþjónusta og verðið sem henni fylgir, hentar ekki. Slíkir notendur, kjósi þeir að velja aðra sveigjanlegri eða skerðanlegri vöru, gætu verið mikilvægir aðilar í orkunýtni og við lausn orkuskorts.

Af athugasemdum í greinargerð má einnig ráða að verið er að búa til ákveðna orkuframboðsvernd fyrir ákveðinn hóp notenda raforku og orðið alþjónusta er notað til skýringar. Það er eðlilegt að festa það hugtak í sessi, með orðskýringu þannig að tryggt sé að hugtakið sé skilgreint, skýrt og samræmt í texta laga og reglugerða varðandi vernd þessara notanda gagnvart orkuskorti.

### Um 1. gr.

Frumvarpið er fyrsta skrefið í heildarendurskoðun regluverks um raforkuöryggi. Landsnet bendir á að nauðsynlegt er að skýra hlutverk aðila í venjulegum rekstri raforkukerfisins sem og í aðdraganda neyðaraðgerða. Það er afstaða Landsnets að frumvarpið taki á þessum grundvallarþáttum, en að í framhaldinu þurfi að skoða aðra þætti sem snúa að viðbrögðum við atburðum í flutningskerfinu sem ekki teljast til venjulegs rekstrar. Þar þarf m.a. að horfa til hlutverks Neyðarsamstarfs raforkukerfisins, varaafismála, tilskipana Evrópusambandsins, ríkisstyrkjareglna og fleiri atriða. Landsnet telur hins vegar að nauðsynlegt sé nú þegar að taka á skyldum raforkuframleiðenda í tengslum við raforkuöryggi svo sem vikið er að hér á eftir.

Landsnet telur mjög til bóta að skilgreind séu í lögum þau viðmið sem mat á raforkuöryggi á heildsölumarkaði skal byggt á. Jafnframt telur Landsnet ljóst með hliðsjón af lögbundnum skyldum félagsins sem flutningsfyrirtækis og kerfisstjóra skv. raforkulögum nr. 65/2003, sbr. og það sem að framan er rakið, að veigamiklir þættir varðandi mat á raforkuöryggi verði ekki unnir af öðrum en Landsneti. Í þessu ljósi leggur

Landsnet áherslu á mikilvægi þess að hlutverk flutningsfyrirtækisins sé skýrt við mat á raforkuöryggi á heildsölumarkaði. Samhliða þyrfti að kveða á um hlutverk Orkustofnunar við slíkt mat.

Um 2.gr.

Landsnet getur eingöngu skammtað magni til sinna viðskiptavina, sem eru stórnotendur og dreifiveitur en ekki almennra notenda, svo sem virðist gert ráð fyrir í 1. málslið 2. gr. Stýring skömmtunar til endanotenda, komi til hennar, verður að vera á forræði viðkomandi dreifiveitna, sbr. 3. gr. frumvarpsins.

Landsnet bendir á að þegar eru í gildi reglugerðir og skilmálar sem taka á skerðingum og skömmtunum, sbr. skilmála um skerðingar og skömmtun rafmagns C5. Skilmálinn er settur á grundvelli raforkulaga nr. 65/2003 með síðari breytingum, og reglugerð nr. 513/2003 um kerfisstjórnun í raforkukerfinu. Efni netmálans snýr að skerðingum og skömmtun m.a. vegna umframeftirspurnar og svæðisbundinna takmarkana flutningsgetu. Netmálinn veitir Landsneti heimildir til að mæta umframeftirspurn með nýting reglunarafls, skerðingum á ótryggðu rafmagni og skerðanlegum flutningi og nýtingu skerðingarheimilda hjá stórnotendum, framleiðslu með varaafli, háþörfun framleiðslu hjá vinnslufyrirtækjum og loks skömmtunum.

Ljóst er að ákvæði frumvarpsins um skömmtun felur í sér að gera þarf breytingar á ákvæðum núgildandi reglugerða sem og skilmála Landsnets, sem í dag byggja á því gætt sé jafnræðis við skömmtun. Gera þarf ráð fyrir að sú vinna taki einhvern tíma.

Þá liggur fyrir að það að ætla að veita skilgreindum hópi forgang þannig að þeir séu undanþegnir skömmtun kallar á nánari útfærslu. Þannig þarf að kveða á um skyldu aðila til að halda utan um og uppfæra upplýsingar um notendur, hversu reglulega skuli uppfæra upplýsingar og þar fram eftir götunum. Þessi verkefni verða að vera á forræði viðkomandi dreifiveitna.

Virðingarfyllt,



Guðjón Axel Guðjónsson, lögfræðingur Landsnets.





## MINNISBLAÐ

20.06.2024

2023-11-2/0.11.1

Viðtakandi: Atvinnuveganefnd  
Sendandi: Forstjóri Landsnets hf.

**Efni: Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum (raforkuöryggi o.fl.) -**

Minnisblað þetta er tekið saman að beiðni framsögumanns atvinnuveganefndar á 348. máli vegna þeirrar breytingartillögu meirihluta atvinnuveganefndar við 1. tölul. 4. mgr. 9. gr. raforkulaga að taka upp hugtakið markaðsaðili í stað hugtaksins vinnslufyrirtæki (breyting 2a á þskj. 1718).

9. gr. raforkulaga fjallar um skyldur flutningsfyrirtækisins, en í 4. mgr. greinarinnar er sérstaklega kveðið á um kerfisstjórnunarskyldur. Meginhlutverk kerfisstjóra er að stilla saman raforkuvinnslu og raforkunotkun, en eins og fram kemur í greinargerð upphaflegs frumvarps til raforkulaga verða alltaf einhver frávik milli umsaminnar notkunar og raunnotkunar. Það er í verkahring kerfisstjóra að bregðast við slíkum frávikum en orðalag nógildandi 4. mgr. 9. gr. felur í sér að slík viðbrögð geta eingöngu byggt á samningum við vinnslufyrirtæki þrátt fyrir að eðli málsins samkvæmt sé allt eins unnt að semja við raforkunotendur um að draga tímabundið úr álagi. Þá hafa tækniframfarir haft í för með sér nýja möguleika á að kaupa þjónustu vegna kerfisstjórnunar. Það að nógildandi 4. mgr. 9. gr. raforkulaga bindi samninga vegna þessarar kerfisþjónustu við vinnslufyrirtæki er að mati Landsnets of þröngt og kann að aftra flutningsfyrirtækinu frá því að ná sem hagstæðustum samningum um kaup á þjónustu vegna kerfisstjórnunar. Þá er nógildandi lagaákvæði í mótsögn við sjónarmið um orkunýtni og flutningsfyrirtæki annarra landa búa ekki við slíkar takmarkanir.

Umrædd breyting hefur ekkert með heilðsöluviðskipti raforku að gera, þ.e. kaup og sölu raforku á milli aðila sem hafa leyfi til að stunda slík viðskipti. Breytingarnar snúa að skyldum flutningsfyrirtækisins og hlutverki til tryggja raforkuöryggi með því að viðhalda jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar raforku öllum stundum. Með því að heimila fleiri markaðsaðilum (þar með talið stórnotendum) að bjóða þjónustu vegna kerfisstjórnunar og þátttöku á jöfnunarorkumarkaði Landsnets, þá er verið að draga úr líkum á neyðarástandi (orkuskorti) ásamt því að heimila Landsneti að ná sem hagstæðustum samningum um kaup á þjónustu vegna kerfisstjórnunar. Kerfisstjórn (og þar með talinn jöfnunarorkumarkaður Landsnets) er öryggisstýring flutningskerfisins í rauntíma en felur ekki í sér raforkuviðskipti á heilðsölumarkaði milli markaðsaðila og hefur þar af leiðandi ekki áhrif á raforkuverð á heilðsölumarkaði.

Atvinnuveganefnd Alþingis  
Skrifstofa Alþingis  
101 Reykjavík  
Netfang: nefndarsvid@althingi.is

Reykjavík, 15. nóvember 2023  
E-2023-275/00.11

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 (raforkuöryggi o.fl.), 348. mál**

Landsvirkjun vísar til umsagnarbeiðni frá atvinnuveganefnd Alþingis sem send var í tölvupósti 1.11.2023. Um er að ræða endurflutt frumvarp með lítils háttar breytingum. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á raforkulögum nr. 65/2003, sem snúa að því að tryggja almenningi og smærri fyrirtækjum forgang komi til skömmunar vegna óviðráðanlegra atvika og önnur úrræði duga ekki til. Einnig er frumvarpinu mælt fyrir um söfnun og miðlun upplýsinga varðandi raforkuöryggi á heildsölumarkaði sem og viðmið fyrir raforkuöryggi. Setning frumvarpsins er jákvætt skref í rétta átt og þakkar Landsvirkjun fyrir þær breytingar sem gerðar voru á því í kjölfar athugasemda fyrirtækisins þegar málið var til samráðs á 153. þingi.

Fagnaðarefni er að raforkuöryggi sé nú í brennidepli stjórnvalda en á síðustu árum hefur nýting virkjana farið jafnt og þétt vaxandi og eftirspurn 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 til almennra notenda, t.d. ef vexti í orkusækinni starfsemi fylgir ekki aukin orkuöflun. Landsvirkjun er þeirrar skoðunar að þetta ástand sé ekki tímabundið og að mikilvægt sé að brugðist verði við með lagabreytingum sem tryggi markvissari umgjörð um raforkuöryggi.

Eins og áður segir snýr það lagafrumvarp sem hér er til umsagnar að því að tryggja almenningi og smærri fyrirtækjum forgang komi til skömmunar vegna óviðráðanlegra atvika og önnur úrræði duga ekki til. Lögfesting þessa frumvarps yrði afar gott skref en mikilvægt er að ekki verði beðið lengi með næstu skref, t.d. að skýra leikreglur í umhverfi kerfisbundinnar umframeftirspurnar sem ekki stafar af óviðráðanlegum atvikum. Landsvirkjun er þeirrar skoðunar að slíkt ástand sé þegar komið upp á íslenskum raforkumarkaði og hefur af því áhyggjur.

Landsvirkjun vill enn fremur nefna að orkuöryggi er fyrirtækinu hugleikið og hefur það undanfarin ár tekið virkan þátt í vinnu stjórnvalda við að hanna umgjörð um raforkuöryggi á Íslandi. Fyrirtækið tók t.a.m. virkan þátt í vinnu starfshóps sem skilaði af sér skýrslu um orkuöryggi á heildsölumarkaði fyrir raforku í ágúst 2020 og aftur í vinnu starfshóps um orkuöryggi sem skilaði af sér tillögum til ráðherra um ýmsar úrbætur á regluverki í júní 2022. Landsvirkjun er hér eftir sem hingað til tilbúin að aðstoða stjórnvöld við frekari útfærslu umgjærðar um raforkuöryggi á Íslandi. Í þeirri vinnu hvetur fyrirtækið stjórnvöld áfram til að horft verði sérstaklega til eftirfarandi atriða:

- Að horfa til erlendra fyrirmýnda og að inngríp stjórnvalda gangi ekki lengra en þörf krefur.
- Að fyrirkomulag raski ekki samkeppni og að hugað sé að almennum jafnræðisreglum.
- Að vel sé farið með auðlindir og að fyrirkomulag tryggi að orkuauðlindum sé ekki sóað.
- Að lágmarka kostnað sem ójákvæmilega fylgir því að tryggja orkuöryggi.

Að lokum vill Landsvirkjun benda á að gott væri ef hugtökin „heildsala“ og „smásala“ á raforku yrðu skilgreind í raforkulögum til að gæta skýrleika og sameiginlegs skilnings.

Virðingarfyllst,



**Kristín Linda Árnadóttir**  
Aðstoðarforstjóri

**Pórólfur Nielsen**  
Forstöðumaður stefnumótunar og sjálfbærni

Alþingi  
Atvinnuveganefnd  
Smiðja, Tjarnargötu  
150 Reykjavík

Reykjavík, 7. júní 2023

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003  
(raforkuöryggi o.fl.) 348. Mál.**

Þó Neytendasamtökin hafi á fyrri stigum málsins sent inn umsögn ásamt Landvernd (dags 17.05.2023) telja samtökin sig knúin til að ítreka afstöðu sína og gera frekari athugasemdir við frumvarpið.

Neytendasamtökin fagna því að setja eigi viðmið um fullnægjandi raforkuöryggi, en telja að því verði aldrei náð nema að setja arðsemispak á raforkusölu til heimila. Samkeppni heimila við stórfyrirtæki um raforkuverð mun leiða til mikillar hækkunar raforkukostnaðar til heimila eins og dæmin hafa sýnt erlendis.

Heimilin nota einungis um 5% þeirrar raforku sem framleidd er hér á landi. Lög um vatnsveitur leggja þær skyldur á sveitarfélög að þau tryggji öllum heimilum sveitarfélagsins kalt vatn og af því megi reikna sér 2% arðsemi. Svipað á við um heitt vatn þar sem arðsemin má vera 7%. Arðsemispak á flutningi rafmagns er 5%. Hið sama telja Neytendasamtökin eigi að eiga við um um raforku til heimila. Þak ætti að vera á arðsemi rafmagns sem selt er til heimila.

Neytendasamtökin telja að leggja megi þær skyldur á stóra framleiðendur að veita 5% framleiddrar orku sinnar inn á "heimilismarkað" hvar afar hóflegar arðsemi er gætt. Telja samtökin fyrirkomulagið til þess fallið að stuðla að þjóðarsátt um þær virkjanir sem nauðsynlegt sé að ráðast í, þar sem líta mætti á framlag til heimilismarkaðarins sem nokkurskonar afgangur fyrir notkun á náttúruauðlindum sem eru í eigu okkar allra.

Stjórn Neytendasamtakanna samþykkti eftirfarandi ályktun á fundi sínum 12. desember 2023:

*„Núverandi áform stjórnvalda og háværar kröfur einstakra markaðsaðila um breytingar á lögum um raforku fela í sér verulega hættu á verðhækkunum til heimila. Lög skylda sveitarfélög til að afhenda heimilum landsins vatn á viðráðanlegu verði og með afar hóflegri arðsemi. Hið sama á að gilda um raforku. Ríkið hefur þegar skuldbundið sig til þess, sbr. Evróputilskipun 2009/72/ESB.*

*Stjórn Neytendasamtakanna krefst þess að þingmenn tryggi að þak verði sett á arðsemi raforku til heimila.“*

Ljóst er að gera þarf breytingar á raforkulögum til að tryggja raforkuöryggi almennings og smærri fyrirtækja. En jafnframt þarf að verja almenning fyrir hækkunum á raforkuverði sem eru óhjákvæmilegar, verði ekkert að gert.

Virðingarfyllst f.h. Neytendasamtakanna

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Breki Karlsson', written in a cursive style.

Breki Karlsson, formaður

Reykjavík, 15. nóvember 2023

Nefndasvið Alþingis  
b.t. atvinnuveganefndar  
[nefnasvid@althingi.is](mailto:nefnasvid@althingi.is)  
154. löggjafarþing 2023-2024  
Þingskjal 355 – 348. mál  
Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 (raforkuöryggi o.fl.)

**Efni: Umsögn Norðuráls vegna frumvarps til laga um breytingu á raforkulögum (raforkuöryggi o.fl.)**

Norðurál þakkar fyrir tækifæri til að veita umsögn um drög að breytingum á raforkulögum.

Núverandi stöðnun á uppbyggingu raforkuinnviða og skortástand á raforkumarkaði á Íslandi er óásættanleg fyrir samfélagið allt. Norðurál tekur því undir ítarlega umsögn Samtaka iðnaðarins vegna þessa frumvarps.

Skilaboðin sem fyrirtæki landsins fá með því að stjórnvöld kjósi að setja fyrirliggjandi mál í forgang í stað þess að forgangsraða tíma og vinnu í að styrkja raforkukerfið og endurræsa algjörlega staðnað virkjunarferli, eru þau að ekki standi til að bæta ástandið á næstunni.

Ekki er hægt að sjá að þetta frumvarp breyti nokkru eða leysi nokkuð varðandi stöðu raforkumála þar sem raforkulög, reglugerð nr. 513/2003 og netmáli Landsnets C.5 taka nú þegar á aðstæðum sem geta kallað á skömmtnun. Verður því að telja að ef stjórnvöld hafi áhuga á að skerpa á forgangsgröðun raforkunotenda þá sé rétta leiðin að gera það í gegnum reglugerð.

Nú þegar skerðir Landsnet fyrirtæki, þ.m.t. Norðurál, reglulega vegna „umframeftirspurnar“ þ.e. þegar raforkuframleiðsla nær ekki að sinna eftirspurn og kerfisþjónusta dugir ekki til að brúa bilið. Almennir notendur verða ekki fyrir skerðingu í þessum tilfellum. Skerðingarnar eru gerðar með tilvísun í fyrrnefndan netmála, reglugerð og raforkulög. Óljóst er hvort að fyrirliggjandi frumvarp telji slíkar aðstæður falla undir „óviðráðanleg atvik“ og gætu gefið tilefni til skömmtnunar, eða ekki. Frekar ætti að leggja áherslu á að nægt framboð sé fyrir þá raforku sem þörf er á og að Landsnet taki upp ný markaðsúrræði til að auka framleiðslu eða draga úr eftirspurn, eins og þekkist erlendis.

Tilgangur fyrirliggjandi frumvarps er m.a. að setja raforkunotendur á smásölumarkaði í var gegn raforkuskorti. Það kemur Norðuráli því undarlega fyrir sjónir að til umfjöllunar sé raforkuöryggi á heildsölumarkaði, þar sem heildsölumarkaður er skilgreindur sem raforkumarkaður í heild sinni utan smásölu. Norðurál telur mun vænlegra að greina raforkuöryggi á raforkumarkaði í heild sinni. Mögulegt er, með vísan til orkuskipta sem stefnt er að á Íslandi, að aðstæður skapist þar sem raforkuframleiðsla helst stöðug og raforkunotkun allra á raforkumarkaði utan almennings helst stöðug en þörf almennings eykst. Er sanngjarn að stærri fyrirtæki landsins verði fyrir skömmtnun í slíkum aðstæðum?



Frumvarpið tekur ekki á þeirri spurningu hvort að fyrirtæki geti átt það á hættu að lenda í tvöfaldri skerðingu, þ.e. annars vegar vegna samningsákvæða um skerðingu og hins vegar vegna skömmtunar. Gera verður kröfu um að slíkt sé skýrt í frumvarpi af þessu tagi.

Eins er Norðuráli spurn, hver sé ábyrgð orkusölufyrirtækja að ofsella ekki raforku og ábyrgð stjórnvalda að tryggja að aðgangur að raforku sé nægur fyrir fyrirtæki og almenning í landinu á næstu árum í takti við háleit markmið og loforð stjórnvalda hvað varðar orkuskipti?

Núverandi mynd frumvarpsins vekur fleiri spurningar en það svarar og tekur tíma og vinnu frá að leysa núverandi raforkuskort. Norðurál vonar að stjórnvöld bretti upp ermarnar og takist á við stærstu og alvarlegustu áskoranirnar í raforkumálum sem fyrst.

Virðingarfyllst,  
Guðrún Halla Finnsdóttir  
Framkvæmdastjóri verkefnaþróunar  
[guðrunhalla@nordural.is](mailto:guðrunhalla@nordural.is)  
f.h. Norðuráls

Reykjavík, 17. nóvember 2023

## Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til breytinga á raforkulögum (raforkuöryggi)

Vísað er til stjórnarfrumvarps umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra, mál nr. 348, þingskjal 355 sem lagt er fram á 154. löggjafarþingi, til breytinga á raforkulögum (raforkuöryggi). Frumvarpið er lagt fram að nýju eftir að hafa ekki náð fram að ganga á 153. löggjafarþingi. Eftirfarandi eru athugasemdir Orku náttúrunnar ohf. (ON) við frumvarpið og þær breytingar sem í þeim eru boðaðar en jafnframt vísast til fyrri umsagna fyrirtækisins um sama málefni.

Í greinargerð með frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar er vísað til þess að forgangur sá sem lagður er til sé í samræmi við Orkustefnu til 2050. Í þeirri stefnu er aðeins vísað til þess að almenningur og þjónusta í almannabágu skuli ganga fyrir við skömmtnun á raforku en í hinu nýja frumvarpi hefur fyrirtækjum af ákveðinni stærð verið bætt við. Flokkun fyrirtækja eftir veltu og fjölda sem lögð er fram er alls órökstudd og telur ON vísan í ákvæði tilskipunar um alþjónustu ekki nægan rökstuðning með hliðsjón af íslenskum markaði.

Í frumvarpinu er engu orði vikið að þeirri stöðu sem fyrirhugað er að setja raforkusala í hvað varðar skyldur þeirra á grundvelli orkusölusamninga við fyrirtæki sem eru ofan við viðmiðunarmörkin varðandi fjölda starfsmanna og/eða veltu. Í gildandi samningum við þessi fyrirtæki er kveðið á um skyldu raforkusala til að afhenda ákveðið magn af raforku. Með því að Orkustofnun geti gert þá kröfu til raforkusala að hætta afhendingu til þessara aðila eru fyrirtækin sett í þá stöðu að á grundvelli laga geti stjórnvald skikkað þau til að víkja frá ákvæðum gildandi samninga, sem gerðir voru í tíð eldri laga, þar sem jafnræði réði við skömmtnun. Eins og frumvarpið er lagt fram, getur Orkustofnun metið óviðráðanlegt tilvik í vændum, án þess að það sé ófyrirséð, og gert raforkusölum að ganga í berhögg við gildandi samninga. Ekkert er fjallað um hver skuli bera það tjón sem kann að hljóttast vegna þessa.

Í gildandi ákvæði raforkulaga um skömmtnun er fjallað um ófyrirséð og óviðráðanleg tilvik. Í þeim drögum sem nú eru til umfjöllunar hefur orðið “ófyrirséð” verið tekið út. Gerir þetta það að verkum að það verður hlutverk Orkustofnunar að meta hvenær þurfi að grípa inn í gildandi samninga og það á grundvelli skilyrða sem eru sett með reglugerð, sem er þá töluvert einfalt að breyta, án þess að þær aðstæður séu ófyrirséðar. Í stað þess að grípa inn í gildandi samninga með svo afgerandi hætti væri nær að liðka fyrir aukinni framleiðslu, en regluverkið hafi staðið því í vegi undanfarin ár. Í Orkustefnu til 2050 sem er vísað til í

frumvarpinu sem hér er til umfjöllunar, segir jafnframt í kaflanum um raforkuöryggi að „[f]erli uppbyggingar orkumannvirkja og innviða þarf að vera skilvirkt og einfalt, jafnframt því sem það mætir faglegum kröfum sem framkvæmdir þurfa að lúta, m.a. varðandi öryggi, umhverfi og réttindi borgaranna. Leyfisferli og regluverk verður að vera gegnsætt, einfalt og skilvirkt og ekki lengra eða tímafrekara en best gerist í þeim löndum sem við viljum gjarnan miða okkur við.“

Orka náttúrunnar telur ljóst að kveða þurfi á um það hverjum verði gert að bera það tjón sem hljótast kann af þeim kröfum sem Orkustofnun getur gert til raforkusala áður en frumvarpið verði að lögum. Þá er það jafnframt vinsamleg ábending fyrirtækisins að leysa heldur þann vanda sem blasir við er varðar ferli nýrrar orkuöflunar en að skilgreina þá stöðu sem komin er upp sem óviðráðanlegt tilfelli.

Virðingarfyllst,



Árni Hrannar Haraldsson  
framkvæmdastjóri Orku náttúrunnar

**Ísafjörður 20. febrúar 2024**

**Efni: Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003**  
**Þskj. 355 – 348. mál**

Orkubú Vestfjarða þakkar boð um að koma á fund atvinnuveganefndar og leggur hér með fram umsögn um ofangreint mál um leið og reynt er að veita nefndinni smá sýn á þau vandamál sem tengjast afhendingaröryggi á Vestfjörðum og rekstri rafkyntra hitaveitna.

Mikilvægt er að hugað sé að raforkuöryggi á heildsölumarkaði þegar framboð raforku er komið úr takti við eftirspurn. Það er verðugt umhugsunarefni hvernig best verði staðið að jafnvægi á markaði þegar viðbragðstími framboðshliðarinnar er mun lengri en möguleg framþróun eftirspurnarinnar. Gera má ráð fyrir að slíkur mismunur í takti framboðs og eftirspurnar raforku leiði til þess að verðsveiflur á markaði verði meiri en ella og lengri tíma taki fyrir kerfið að komast í jafnvægi en ella.

#### **Náttúruvá og áhættudreifing utan gosbelta**

Þær náttúruhamfarir sem dunið hafa yfir undanfarna mánuði hafa minnt okkur á mikilvægi áhættudreifingar – ekki síst hvað varðar orkuöflun. Orkubú Vestfjarða vill því á þessum vettvangi vekja athygli á tveimur virkjunarkostum sem eru til skoðunar hjá fyrirtækinu. Annars vegar er það 9,9 MW Kvíslatunguvirkjun í Steingrímsfirði, en unnið er að umhverfismati fyrir virkjunina.

Hins vegar er það möguleg Vatnsdalsvirkjun 20 – 30 MW í Vatnsdal í Vatnsfirði, en Orkubúið hefur farið þess á leit við Umhverfis- orku- og loftslagsráðherra að hann hlutist til um að hægt verði að taka virkjunarkostinn til umfjöllunar í Rammaáætlun. Uppsett afl þessara virkjunarkosta ásamt 11 MW Mjólkárviðvirkjunar í Borgarfirði inn af Arnarfirði er talsvert meira en hámarksaftoppur eftirspurnar á Vestfjörðum.

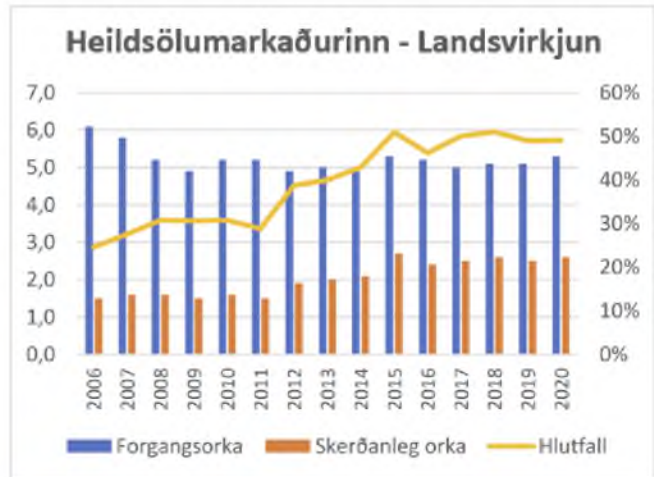
Þar sem möguleg Vatnsdalsvirkjun yrði tengd í tengivirki í Mjólká væri hún, ásamt Mjólkárviðvirkjun, tengd raforkukerfinu vestan Vesturlínu sem er aðalflutningslínan til Vestfjarða, en 90% af raforkunotkun Vestfjarða fer um tengivirkið í Mjólká. Þar sem Vatnsdalsvirkjun ásamt Mjólkárviðvirkjun myndu hafa nægt afl til að halda uppi raforkukerfinu þótt Vesturlína væri straumlaus vegna bilana þá yrði um gríðarlega aukningu á afhendingaröryggi að ræða. Auk þess sem ekki þyrfti að keyra varaafli vegna viðhalds línunnar.

Hið sama má reyndar segja um Kvíslatunguvirkjun í Steingrímsfirði sem kemur til með að tryggja afhendingaröryggi í Strandabyggð og á Ströndum, þegar Hólmavíkurlína eða Vesturlína er straumlaus. Útreikningar sýna að þessar tvær virkjanir séu lykillinn að 90% aukningu afhendingaröryggis á Vestfjörðum.

Jafnvel þótt það frumvarp sem hér er til umfjöllunar fjalli ekki sérstaklega um afhendingaröryggi, þá er augljóst að um leið og afhendingaröryggið er aukið með uppbyggingu virkjana innan Vestfjarða þá leiðir það til aukningar á raforkuframboði og þar með á orkuöryggi á heildsölumarkaði. Síðast en ekki síst mun uppbygging þessara virkjana auka áhættudreifingu raforkuframleiðslunnar á Íslandi, enda eru Vestfirðir utan gosbelta og jarðskjálftasvæða. Þá liggur fyrir að vegna staðsetningar virkjananna þá mun þörf á keyrslu olíuknúins varaafli til raforkuframleiðslu dragast saman um 90% á Vestfjörðum.

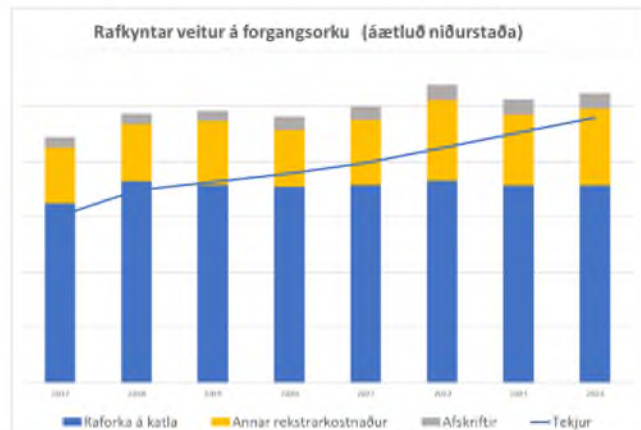
## Rafkyntar hitaveitur - rekstrarvandi

Hér verður einnig komið inn á stöðu rafkynta hitaveitna sem eiga sér nú orðið 45 ára sögu á Vestfjörðum. Orkubúið rekur 6 slíkar veitur sem hafa uppsett afl 20MW, en stærsti afltoppur ársins er jafnan í kringum 16 MW. Rekstrarhagkvæmni veitnanna byggði á aðgengi að ódýrri orku í upphafi, en verð á orkunni sem er skerðanleg var einungis 15% af verði forgangsorku. Verðhlutfallið var komið í 28% árið 2011 og 40% árið 2014, en árið 2018 var það komið í nálægt 50% eins og sjá má hér á myndinni. Rekstur veitnanna hefur verið í járnnum undanfarin ár þar sem verð skerðanlegrar orku hefur farið hækkandi. Þá hefur vatnsstaða í lónum Landsvirkjunar valdið því að skerðanleg orka hefur verið af skorum skammti. Orkuafhending til rafkynta veitna var skert veturinn 2022 þannig að Orkubúið þurfti að brenna 2,2 milljónum lítra af olíu til upphitunar í 54 sólarhringa með 200 m.kr. aukakostnaði. Í ár er orkuafhending aftur skert og má búast við að brennt verði 3,3 milljónum lítra af olíu í 104 sólarhringa og stefnir í að kostnaðurinn verði 520 m.kr.



## Rafkyntar veitur á forgangsorku ?

Oft er spurt hvers vegna Orkubúið kaupir ekki einfaldlega forgangsorku á sínar rafkyntu veitur. Svárið felst enn og aftur í raforkuverðinu, en reikna má með að ef veiturnar hefðu keypt forgangsorku síðustu 8 árin þá hefði uppsafnað tap orðið 1,7 milljarðar króna, sem á endanum hefði leitað út í verðlagið með hækkun á töxtum veitunnar. Talsverð hætta væri þá á að notendur tækju ákvörðun um að aftengja hitaveituna og leituðu annara leiða til hitunar á húsnæði, en það mundi smátt og smátt grafa alveg undan rekstrargrundvelli veitnanna. Myndin sýnir rekstrarkostnaðinn (súlur) og tekjurnar (lína).



## Mögulegar lausnir fyrir hitaveitur

Orkubú Vestfjarða vinnur nú að jarðhitaleit í grennd við rafkyntar hitaveitur. Markmiðið var að skipta út rafkyntum hitaveitum að stórum hluta fyrir jarðhita, þ.e. að minnka raforkuþörfina úr 16 MW í 4 MW. Aukinn jarðhiti hefur fundist í grennd við Suðureyri og hefur ný hola þegar verið virkjuð. Leit í Bolungarvík og á Flateyri bar ekki árangur. 25°C heitt vatn hefur fundist á Patreksfirði og standa vonir til að hægt verði að nýta það á varmadælu.

Á Ísafirði stendur jarðhitaleit yfir enn þá, en vonast er til að þar finnist 60°C heitt vatn sem nýta mætti beint inn á hitaveitu. Að öðrum kosti er vonast eftir að finna þar 30°C heitt vatn í nægilegu magni til að nýta á varmadælu. Verði það niðurstaðan er ljóst að varmadælu á Ísafirði og Patreksfirði munu þurfa forgangsorku og markmiðið um að fasa út 12 MW af raforku næst ekki. Raunhæft væri þá að reikna með að hægt yrði að fasa út helmingi raforkunnar eða 8 MW.

### **Niðurgreiðslur verði samræmdar**

Rétt er að minna á að niðurgreiðslur til rafkyntra hitaveitna hafa hingað til verið lægri en til beinnar rafhitunar sem trúlega á sér sögulega skýringu í því hversu skerðanlega orkan inn á veiturnar var ódýr á sínum tíma. Nauðsynlegt er því að taka niðurgreiðslur til rafkyntra hitaveitna til endurskoðunar og samræma þær við niðurgreiðslur til beinnar rafhitunar.

### **Orkuskattur (2%) á rafkyntar veitur verði aflagður**

Þegar raforkuskattur var aflagður á sínum tíma sat 2% orkuskattur á rafkyntar hitaveitur eftir. Notendur rafkyntra veitna greiða því orkuskatt, en ekki þeir sem nýta beina rafhitun. Þennan mismun þarf að leiðrétta með afnámi orkuskatts á rafkyntar veitur.

### **Nýting annarra orkugjafa**

Ein af forsendum þess að Orkubú Vestfjarða telur rétt að leita leiða til að nýta þau hitaveitukerfi sem þegar hafa verið byggð áfram er að veitukerfið gefur tækifæri til að nýta aðra orkugjafa til hitunar, en þar gæti t.d. verið um að ræða afgangsortku frá iðnaðarstarfsemi sem erfitt væri að nýta nema hafa aðgang að miðlægu tvöföldu vatnshitakerfi eins og veitukerfi rafkyntu hitaveitnanna.

### **Hvað ef rekstri rafkyntra hitaveitna yrði hætt**

Það er vissulega ein sviðsmyndin að rekstri miðlægra rafkyntra hitaveitna verði hætt og hitunin færðist yfir í beina rafhitun hjá hverjum og einum notanda eða varmadælur. Það gæti hins vegar hæglega skapað enn stærra vandamál því ekki er til varaafli til að taka við því 16 MW afli sem hámarksafli veitnanna er í dag. Gera má ráð fyrir að einhverjir notendur setji upp varmadælur þannig að hugsanlega mætti komast af með 12 MW varaafli.

### **Vöntun á 12 MW varaafli**

Vöntunin á varaafli á Vestfjörðum væri þá 12 MW ef reikna á með að orkuöryggið eigi að vera óbreytt frá því sem nú er. Uppbygging á annarri olíuknúinni varaafllstöð á borð við 11 MW díselstöð Landsnets í Bolungarvík frá 2015 getur varla talist ákjósanleg lausn ef horft er til skuldbindinga og stefnu Íslands í loftslagsmálum. Önnur leið væri tvöföldun Vesturlínu, en tvöföldun á 160 km langri flutningslínu frá Hrutatungu sem liggur um 78 jarðir er ekki einungis dýrari en ný virkjun í Vatnsdal, heldur er algjör óvissa um hvenær hægt yrði að hefja framkvæmdir. Til samanburðar þá er Vatnsdalsvirkjun og flutningsleið frá henni í Mjólka um land í eigu ríkisins og Orkubús Vestfjarða.

Ný virkjun eins og Vatnsdalsvirkjun myndi hins vegar leysa það vandamál algjörlega og fjárfesting í varaafli væri óþörf.

**F.h. Orkubús Vestfjarða ohf.**

---

Elías Jónatansson, orkubússtjóri

Hjálagt: Kynning á fundi atvinnuveganefndar 20. Febrúar 2024





ORKUBÚ VESTFJARÐA

# Kynning á fundi atvinnuveganefndar

Þriðjudaginn 20. febrúar 2024 kl. 11

Elías Jónatansson  
Orkubússtjóri



# Úr umsögn Orkubús Vestfjarða

- **Viðbragðstími langur**  
Viðbraðgstími aukins framboðs raforku er margfaldur á við mögulega þróun eftirspurnar vegna nýrra verkefna og orkuskipta.
- **Óvissa**  
Ástandið leiðir til meiri óvissu og verðsveiflna en í kerfi sem er í jafnvægi.
- **Náttúruvá og áhættudreifing**  
Náttúruhamfarir sem dunið hafa yfir undanfarið minna okkur á mikilvægi áhættudreifingar í orkuvinnslu.
- **Virkjanakostir utan hættusvæða**  
Orkubú Vestfjarða vekur athygli á tveimur virkjunarkostum sem eru til skoðunar hjá fyrirtækinu:
  - **Kvíslatunguvirkjun í Steingrímsfirði og**
  - **Vatnsdalsvirkjun í Vatnsfirði**

# Virkjanir eru lykillinn að afhendingaröryggi

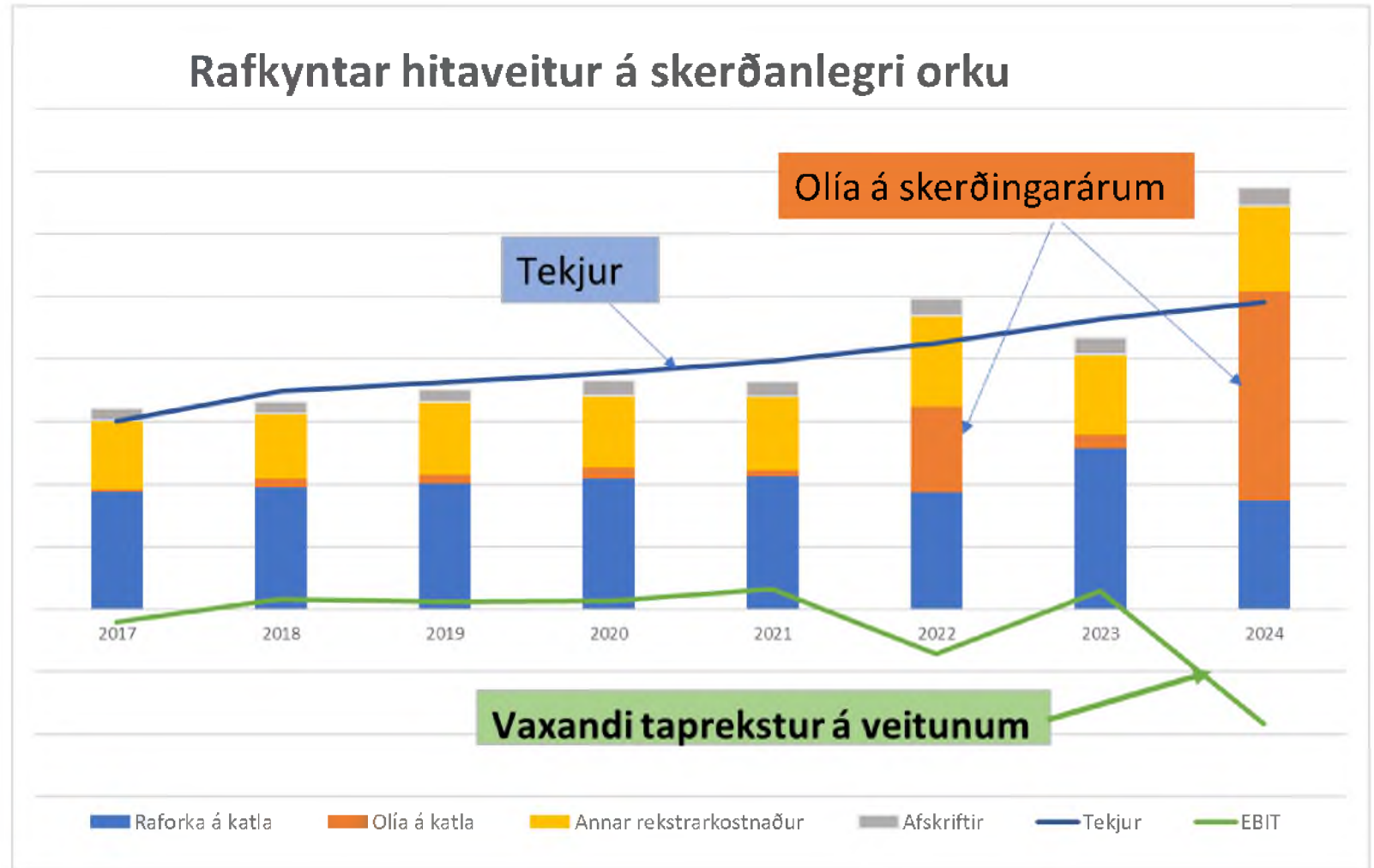
- **Kvíslatunguvirkjun er 9,9MW virkjunarkostur** sem getur auðveldlega haldið uppi raforkukerfinu í Strandabyggð og á ströndum, janfvel þótt Hólmavíkurlína eða Vesturlína, sem eru aðal flutningslínur raforku inn á svæðið, sé straumlausar. Uppistöðulón hefur nægan forða til langs tíma. Virkjunin tryggir N-1 tengingu á svæðinu og dregur verulega úr þörf á að keyra varaafli.
- **Vatnsdalsvirkjun er 20 – 30 MW virkjunarkostur** sem getur auðveldlega haldið uppi raforkukerfinu á sunnan- og norðanverðum Vestfjörðum og er einnig með nægan forða í uppistöðulónum til lengri tíma. Virkjunin tryggir N-1 tengingu á svæðinu. 90% raforkunotkunar á Vestfjörðum fer um tengivirkið í Mjólka.
- **Tengivirki Landsnets í Mjólka er tengipunktur** fyrir Vatnsdalsvirkjun og væri virkjunin því algjörlega óháð núverandi Vesturlínu.
- **Vesturlína er aðal tenging Vestfjarða við raforkukerfið á Íslandi.** Bilanir á henni myndu ekki valda straumleysi á Vestfjörðum ef þessar tvær virkjanir væru til staðar.
- **Afhendingaröryggi á Vestfjörðum eykst um 90%** með tilkomu þessara tveggja virkjana og þeirra aðgerða í svæðisbundnu flutningskerfi Landsnets sem komnar eru á áætlun, en það er hringtenging suðursvæðis og norðursvæðis um núverandi tengivirki í Mjólka.
- **Grænt varaafli í virkjunum**  
Með virkjunum verður frekari uppbygging varaafli óþörf auk þess sem notkun á núverandi varaafli minnkar um 90%.

# Rafkyntar hitaveitur standa frammi fyrir rekstrarvanda

Skerðing er orðin mun algengari en áður !

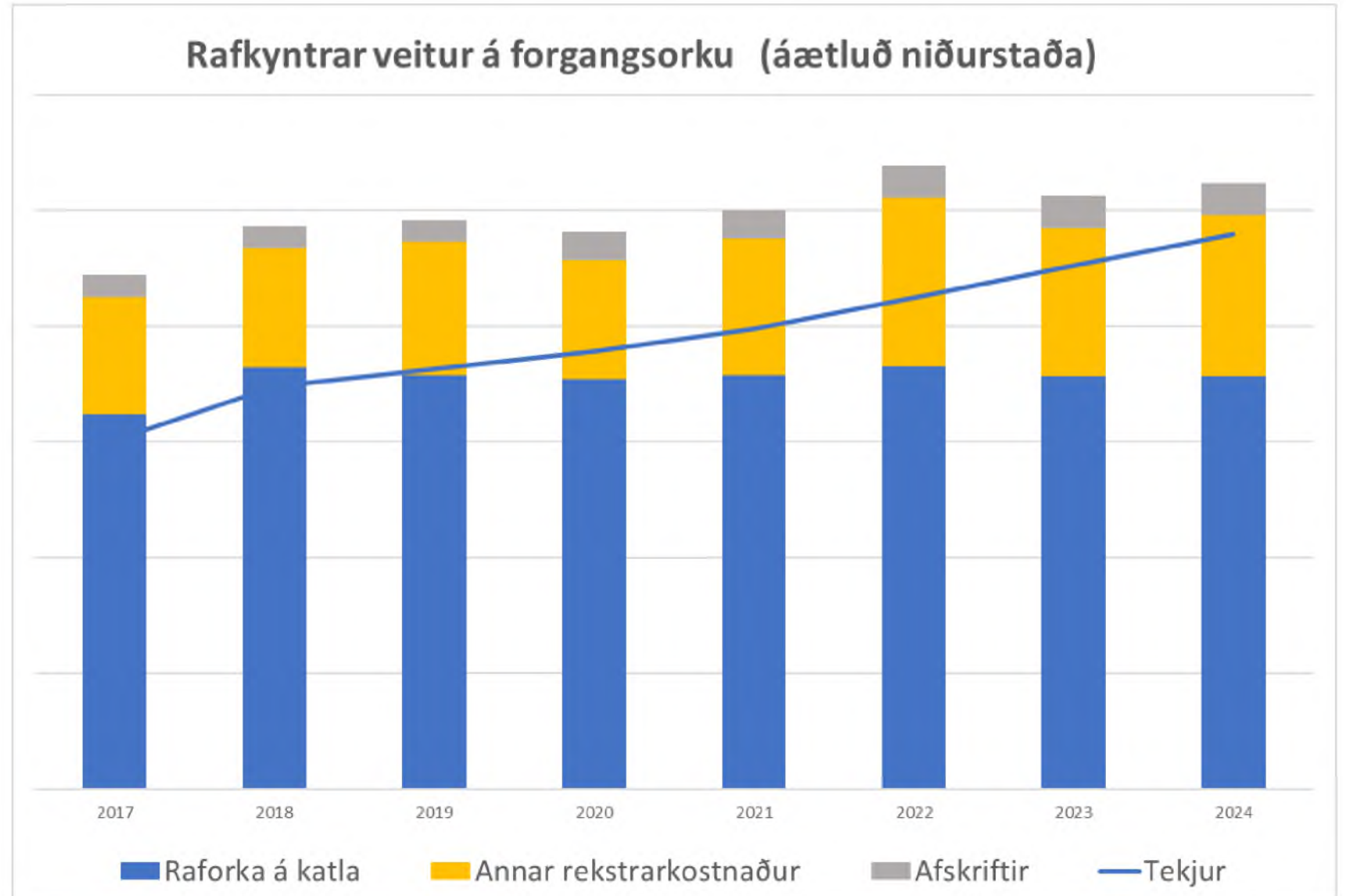
Skerðing 2022 – 200 m.kr.

Skerðing 2024 – 500 m.kr.



## Forgangsorka er of dýr lausn fyrir hitaveiturnar

Ef forgangsorka hefði verið keypt á hitaveiturnar frá 2017 þá væri uppsafnað tap í lok ársins 2024 orðið 1,7 milljarðar króna



# Ábendingar

- **Niðurgreiðslur verði samræmdar**  
Niðurgreiðslur til rafkyntra hitaveitna verði samræmdar við niðurgreiðslur rafhitunar sem eru 48% hærri.
- **Orkuskattur 2% verði afnuminn**  
Orkuskattur (2%) á rafkyntar veitur verði lagður af, en skatturinn sat eftir þegar raforkuskattur var lagður af á sínum tíma. Bein rafhitun ber engan orkuskatt.
- **Yrði rekstri rafkyntra veitna hætt !**  
Þá vantar 12 MW í (diesel) varaafli inn á svæðið. Valkostur væri að tvöfalda 160 km langa Vesturlínu um 78 jarðir, en mikil óvissa er um hvenær ljúka mætti samningum við landeigendur og hægt væri að hefja framkvæmdir.
- **Virkjun leysir vandann**  
Til samanburðar þá er Vatnsdalsvirkjun líklega ódýrari en ný 160 km flutningslína og flutningsleið, 20 km, frá henni í Mjólka er um land í eigu ríkisins og Orkubús Vestfjarða. Hægt yrði að vinna að fyrirbyggjandi viðhaldi á Vesturlínu án þess að notendur yrðu straumlausir þar sem virkjunin héldi uppi raforkukerfinu. Þá er ljóst að það fer að koma að endurnýjun á núverandi flutningslínu sem var spennusett fyrir 45 árum.

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 liggji 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):**

- A. Skert raforkuöryggi vegna takmarkaðs framboðs á afl- eða raforkuvinnslu**
- B. Skert raforkuöryggi vegna ófullnægjandi flutningsgetu í flutningskerfi**
- C. 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 skömmtun. 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. 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 heildsölumarkaði 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 stjórnábyrgðunum 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 skömmtunar. **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.**

Skömmtun til skamms tíma er allt annars eðlis en langtímaskömmtun, þó hún geti byggt á sömu sjónarmiðum. Þegar skömmtun 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 skömmtunar 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 skömmtun skulu njóta forgangs notendur sem merktir hafa verið sem forgangsnotendur í skrá sem Almannavarnir hafa útbúið og afhent [flutningsfyrirtæki/dreifiveitu].“**

#### **V. Skömmtun flutningsfyrirtækis til dreifiveitna og notenda**

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að við skert rauntímaöryggis í heildsölu geti flutningsfyrirtæki gripið til skömmtunar 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.

Skömmtun 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 skömmtunar til sinna notenda vegna skömmtunar flutningsfyrirtækis til viðkomandi dreifiveitu. RARIK leggur því til að 3.gr. hefjist á eftirfarandi hátt:

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

#### **VI. Umfang og staðfesting skömmtunar raforku til dreifiveitu frá flutningsfyrirtæki**

Umfang skömmtunar 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 skömmtun 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 skömmtun til dreifiveitu feli ekki í sér kröfu um tiltekna skerðingu í afli eða orkumagni heldur krafa um dreifiveitan fari á ákveðið skömmtunarstig. Hvernig slík skömmtunarstig eru metin til umfangs fyrirfram, staðfest eftir á og hvernig samskiptum við skömmtun 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 stjórnáhrifslustofnunum 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.

Reykjavík, 17. nóvember 2023

Nefndasvið Alþingis  
b.t. atvinnuveganefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík  
nefnasvid@althingi.is

**Efni: Umsögn Samorku um frumvarp til breytinga á raforkulögum (raforkuöryggi o.fl.), 348. mál á 154. löggjafarþingi. Umsagnarbeiðni nr. 12212 frá atvinnuveganefnd.**

## **Inngangur – núverandi reglur**

Frumvarp það sem hér liggur fyrir þinginu er í meginatriðum sama frumvarp og lá fyrir 153. löggjafarþingi. Vísað er til ítarlegrar umsagnar Samorku um 943. mál, þingskjal 1474 frá 23. maí 2023 og ítrekuð þau sjónarmið sem þar birtast.

Samorka tekur undir þær áhyggjur sem birtast í frumvarpinu og ræðu háttvirts umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra þegar hann mælti fyrir frumvarpinu þann 26. október sl. um yfirvofandi orkuskort og nauðsyn þess að grípa til ráðstafana svo bregðast megi við því.

Í frumvarpinu er vísað til yfirstandandi vinnu í ráðuneytinu. Samorka fagnar þeirri áherslu sem lögð hefur verið á að raforkuöryggi og þróun úrræða til að gæta að því á vettvangi ráðuneytisins og þeirri aðkomu sem Samorka og aðildarfyrirtæki hafa átt að þeirri vinnu. Þýðingarmikið er að leggja áfram ríka áherslu á þessa vinnu. Mikilvægt er að þróa og koma á fót varanlegum langtímalausnum og frekari virkni á íslenskum raforkumarkaði sem styður við raforkuöryggi.

Í umræðu um orkuskort og viðbrögð stjórnvalda í þeim efnum er mikilvægt að gera skýran greinarmun á neyðarráðstöfunum eins og skömmtun raforku og kerfisbreytingum sem horfa til lengri tíma og miða m.a. að því að ekki verði skortur á raforku, þ.e. að til lengri tíma sé jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar.

Í frumvarpinu er horft til beggja þátta. Með breytingum á 1. gr. raforkulaga er mælt fyrir um hlutverk og ábyrgð Orkustofnunar og Landsnets varðandi gagna- og upplýsingaöflun sem er nauðsynlegur grundvöllur þess að hægt sé að leggja mat á stöðu orkuöryggis bæði til skamms og langs tíma.

Í 2. og 3. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um breytingar á 9. og 16. gr. laganna sem fjalla um viðbrögð annars vegar flutningsfyrirtækisins (Landsnets) og hins vegar dreifiveitna ef upp koma neyðartilvik og grípa þarf til skömmtunar.

Í núgildandi 2. og 3. gr. raforkulaga segir að grípa skuli til skömmtunar „*ef ófyrirsjáanleg og óviðráðanleg atvik valda því að framboð raforku fullnægir ekki eftirspurn...*“. Í frumvarpinu er annars vegar lagt til að orðið „ófyrirsjáanlegt“ verði fellt út og hins vegar að bætt verði við að ekki megi fara í skömmtun nema ljóst sé að *önnur úrræði duga ekki til*. Þá eru sett fram viðmið um hvernig haga skuli skömmtun og í forgangi verði *heimilisnot, mikilvægir samfélagsinnviðir og fyrirtæki með færri en 50*



starfsmenn og ársveltu eða efnahagsreikning sem er ekki yfir 1,5 miljörðum kr. Í núverandi lagaákvæði er vísað til þess að ef grípa þarf til skömmunar skuli gæta jafnræðis og byggja á málefnalegum sjónarmiðum.

Í reglugerð 1040/2005 um framkvæmd raforkulega segir m.a. að „við setningu reglna um skömmun skuli gæta jafnræðis og leitast við að tryggja að skömmun valdi sem minnstri röskun á samfélagslegum hagsmunum. Þá skal leitast við að tryggja raforku til þeirra fyrirtækja og stofnana sem veita almenningi bráðaþjónustu og tryggja öryggi borgara og allsherjarreglu. Þá kemur fram í leiðbeiningum frá Orkustofnun að við framkvæmd skömmunar skuli leitast við að forgangsraða afhendingu orku m.t.t. lífs og heilsu, mikilvægra hagsmuna samfélagsins, eins og stjórnkerfis, upplýsinga- og öryggismála, samfélagslegra innviða, veitufyrirtækja o.s.frv. og viðskiptalífs.<sup>1</sup>

Eru framangreind lagaákvæði, reglugerð og leiðbeiningar Orkustofnunar í samræmi við að skömmun sé neyðarráðstöfun sem komi ekki til nema um sé að ræða einhvers konar „force majeure“ tilvik sem í eðli sínu eru bæði ófyrirsjáanleg og óviðráðanleg. Um það er einnig fjallað í greinargerð með frumvarpi til raforkulaga frá 2002, þar sem segir í umfjöllun um 9. gr. „Náttúruhamfarir eða aðrir ófyrirsjáanlegir atburðir geta valdið truflunum í raforkukerfinu og minna framboði á raforku án þess að úr því verði bætt með tiltækum ráðum. Flutningsfyrirtækið skal þá skammta raforku til notenda og beita við það málefnalegum aðferðum sem skulu skilgreindar í reglugerð. Áður en til skömmunar kemur verður að beita öllum öðrum tiltækum ráðum, svo sem keyrslu varaöflstöðva.“

## **Viðbrögð við neyðarástandi – skömmun og skilyrði hennar**

Eins og fram kemur hér að framan eru í gildi hér á landi reglur um skömmun og útlistað í reglugerð og leiðbeiningum til hvaða sjónarmiða skuli horft í því sambandi.

Í eðli sínu er skömmun raforku neyðarúrræði. Meðal frumskyldna ríkisvaldsins er að *vernda mikilvæga innviði samfélagsins og aðra almannahagsmuni fyrir hugsanlegu tjóni af völdum náttúruvár og sambærilegra atburða*, eins og segir í frumvarpi til laga um vernd mikilvægra innviða á Reykjanesskaga sem nýlega var samþykkt á Alþingi. Þar er sömuleiðis gerð grein fyrir því hvernig lagasetning aðildarríkis sem hverfist um vernd slíkra grundvallarhagsmuna *verði almennt ekki talin falla undir svið EES-samningsins, og verða ákvæði hans og afleiddrar löggjafar ekki skýrð svo að þau takmarki rétt aðildarríkja til slíkra aðgerða*. Tekið er undir framangreind sjónarmið og eru núgildandi ákvæði um skömmun raforku í fullu samræmi við þau.

Í frumvarpinu er vísað til ákvæða um alþjónustu sem viðmið við skömmun raforku. Ákvæði um alþjónustu er nú að finna í 27. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2019/944 (fjórða raforkutilskipunin). Markmið ákvæða um alþjónustu ganga út á að tryggja heimilum og minni fyrirtækjum aðgang að rafmagni á samkeppnishæfu verði, sem er auðveldlega og greinilega samanburðarhæft, gagnsætt og án mismununar. Þannig er t.d. heimilt að tilnefna söluaðila til þrautavara (skyldubirgi) sem skuli veita heimilum raforku ef aðrir vilja það ekki, t.d. vegna vangoldinna reikninga. Þá má einnig nýta ákvæði um alþjónustu til að tryggja dreifðum byggðum eða lágtekjuhópum aðgang að rafmagni á sambærilegu verði og öðrum býðst og útfæra hvers kyns

<sup>1</sup> Sjá nánari umfjöllun í fyrri umsögn Samorku um frumvarpið, <https://www.althingi.is/alttext/erindi/153/153-4817.pdf>

niðurgreiðslur á rafmagni. Hér á landi gætu slík sjónarmið t.d. átt við varðandi niðurgreiðslu á rafmagni í dreifbýli þar sem dreifikostnaður er hærri og niðurgreiðslu rafmagns til fjarvarmaveitna.

Samorka bendir á mikilvægi þess að stjórnvöld fari varlega í að víkka út skilyrði fyrir skömmun líkt og lagt er til í núverandi frumvarpi, annars vegar með því að fella út skilyrði um að atvik þurfi að vera „ófyrrisjáanleg“ og hins vegar með því að breyta og útvíkka forgangsröðun við skömmun raforku. Samorka hvetur stjórnvöld til að huga vel að valdheimildum sínum í þessu sambandi og að þær uppfylli kröfur samkvæmt regluverki EES-samningsins og skörun við atvinnufrelsis- og eignarréttarákvæði stjórnarskrár.

## Viðbrögð til skamms tíma

Í samræmi við ákvæði frumvarpsins og eðli neyðarráðstafana, þ.e. að ekki sé hægt að grípa til annarra veigaminni úrræða þarf einnig að horfa til annarra lausna við að bæta raforkuöryggi. Rétt er að nefna nokkur dæmi um slík úrræði, en vikið er að sumum þeirra í skýrslu starfshópsins frá 2020. Þar á meðal er t.d. að bjóða út valréttarsamninga um að draga úr raforkunotkun, aðgerðir til að draga úr notkun bæði almennra notenda og stærri notenda og uppsetning varaafsstöðva. Í samræmi við ákvæði frumvarpsins er ljóst að leita þarf allra þessara leiða (og eftir atvikum fleiri úrræða) áður en hægt er að grípa til skömmunar. Hér er þó að einhverju leyti um að ræða úrræði sem tekur einhvern tíma að innleiða og geta því eðli máls samkvæmt ekki verið viðbrögð fyrir fyrirvaralausun neyðarástandi. Að því leyti sem yfirvofandi orkuskortur er fyrrisjáanlegur er ljóst að ábyrgð stjórnvalda er mikil í því að tryggja að ekki skapist neyðarástand vegna þess að ekki hafi verið gripið til fullnægjandi viðbragða til skamms tíma og langtímaviðbragðs.

## Langtímaviðbrögð

Í þó nokkur ár hefur verið bent á það ójafnvægi sem er á milli framboðs og eftirspurnar raforku á íslenskum raforkumarkaði. Ástæður þess eru m.a. að raforkuframleiðsla hér á landi hefur ekki náð að halda í við vaxandi eftirspurn eftir raforku. Þá má nefna að markaður með rafmagn hér á landi hefur ekki verið nægilega skilvirkur og gagnsær, eins og bent var á í skýrslu starfshóps stjórnvalda um orkuöryggi á heildsölumarkaði (sjá t.d. bls. 23).<sup>2</sup> Á þetta er einnig bent í greinargerð með frumvarpinu þar sem segir að „*upplýsingaöflun og upplýsingagjöf sé mikilvægur þáttur í því að veita markaðaðilum upplýsingar um stöðu raforkukerfisins, m.a. hvað varðar framboð raforku.*“ Þá er í frumvarpinu vísað varðandi þetta til skýrslu starfshóps um öryggi á heildsölumarkaði þar sem bent er á að auka megi gegnsæi á heildsölumarkaði og smásölumarkaði, og þar með líkur á virkari markaði, með skipulegri söfnun upplýsinga og tíðari og aðgengilegri upplýsingagjöf til markaðsaðila sem gæfi þeim færi á að taka upplýstari ákvarðanir en nú.

Samorka leggur í þessu samhengi áherslu á að:

- Hraðað verði uppbyggingu raforkukerfisins og tryggð lagaleg umgjörð fyrir aukna raforkuframleiðslu. Ábyrgð stjórnvalda er mikil að tryggja lagaramma sem styður við orkuöryggi og orkuskipti. Einfalda þarf ferli leyfisveitinga og skipulagsmála og horfa til þróunar

<sup>2</sup> [https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/ANR/ThKRG/Sk%C3%BDrsla%20starfsh%C3%B3ps%20um%20orku%C3%B6ryggi\\_LOKAEINTAK.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/ANR/ThKRG/Sk%C3%BDrsla%20starfsh%C3%B3ps%20um%20orku%C3%B6ryggi_LOKAEINTAK.pdf)



Í Evrópu varðandi leyfisveitingar og umgjörð orkuvinnslu með endurnýjanlegum orkugjöfum. Þar er t.d. horft til þess að framleiðsla og uppbygging endurnýjanlegrar orku sé í þágu brýnustu almannahagsmuna (e. overriding public interest). Ljóst má vera miðað við þá stöðu sem uppi er að uppbygging í raforkuframleiðslu hér á landi er brýnt almannahagsmunamál.

- Hraðað verði uppbyggingu skilvirks og gagnsæs heildsölumarkaðar með rafmagn og mikilvægi slíks markaðar við að tryggja jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar í samræmi við skýr markmið raforkulaga og sporna þannig við skorti.

Samorka þakkar fyrir tækifærið til að veita enn og aftur umsögn um áform stjórnvalda til að tryggja raforkuöryggi og lýsir yfir vilja til að koma að frekari undirbúningi þessa mikilvæga máls, þar á meðal að mæta á fund atvinnuveganefndar og reifa betur þau sjónarmið sem hér eru sett fram.

Virðingarfyllst, f.h. Samorku



Katrín Helga Hallgrímsdóttir, lögfræðingur



Nefndasvið Alþingis  
b.t. atvinnuveganefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík  
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 15. nóvember 2023

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003 (raforkuöryggi o.fl.), 348. mál**

Samtök atvinnulífsins (SA, samtökin) hafa tekið til umsagnar ofangreint mál sem gekk til atvinnuveganefndar Alþingis 26. október. Frumvarpið er endurflutt og í meginatriðum sambærilegt því sem var lagt fram á 153. löggjafarþingi. SA taka undir að raforkuöryggi og tryggt framboð raforku séu grundvallarþættir í þjóðaröryggi Íslands og nauðsynleg forsenda fjölbreyttrar atvinnustarfsemi og jákvæðrar byggðaþróunar. Öruggt framboð raforku er þannig forsenda hagsældar. Yfirvofandi orkuskortur er því verulegt áhyggjuefni og það er mikilvægt að útfæra viðmið um fullnægjandi raforkuöryggi og framboð á raforku og skýra hlutverk og ábyrgð aðila á raforkumarkaði við að tryggja raforkuöryggi. Breytingar frumvarpsins lúta að því að tryggja almenningi og smærri fyrirtækjum forgang komi til skömmtunar vegna óviðráðanlegra atvika, til að mynda vegna framboðsskorts. Að auki er mælt fyrir um söfnun og miðlun upplýsinga varðandi raforkuöryggi á heildsölumarkaði sem og viðmið fyrir raforkuöryggi. SA taka undir þau markmið sem sett eru með frumvarpinu en gera verulegar athugasemdir við þá leið sem farin er. Að mati samtakanna ættu stjórnvöld að róa öllum árum að því að auka framboð af raforku og styrkja og efla raforkukerfið til framtíðar í stað þess að taka upp skömmtunarkerfi fyrir raforku á Íslandi á meðan það er í höndum sömu stjórnvalda að koma í veg fyrir þá stöðu að skammta þurfi raforku. Skömmtun ætti alltaf að vera neyðarúrræði. Aðalatriðið er að stjórnvöld einbeiti sér að aukinni raforkuframleiðslu og flýti fyrir framkvæmdum til orkuöflunar til að tryggja orkuöryggi og mæta raforkuþörf vegna orkuskipta. Helstu athugasemdir SA við frumvarpið eru eftirfarandi en samtökin vísa jafnframt til og taka undir umsagnir Samtaka iðnaðarins, Samorku og Viðskiptaráðs Íslands.

Raforkumarkaður á Íslandi er ekki tvískiptur líkt og frumvarpshöfundar virðast gera ráð fyrir. Raforkuþörf aðila á íslenskum raforkumarkaði er vissulega ólík eftir því hvort um ræðir heimili eða atvinnulíf og samningar um raforku þar af leiðandi ólíkir. Það breytir því hins vegar ekki að hér er eingöngu starfræktur einn markaður sem er grundvallaður á sömu raforkuinnviðum, s.s. virkjunum og flutnings- og dreifikerfi. Með 2. gr. frumvarpsins er notendum sem kaupa raforku til heimilisnota, mikilvægir samfélagslegir innviðir og fyrirtæki með færri en 50 starfsmenn og ársveltu sem er ekki yfir 1,5 milljörðum króna veittur forgangur ef til skömmtunar raforku kemur. Stærri fyrirtæki sem ekki hafa samið sérstaklega um skerðanlega notkun eru þannig undanskilin. Áhrifamat frumvarpsins er af verulega skornum skammti og gera samtökin alvarlegar athugasemdir við það. Þannig hefði verið nauðsynlegt að meta áhrif þessa á fyrirtæki sem eru stærri en framangreind viðmið. Loks hlýtur það að orka tvímælis að



undanskilja stór fyrirtæki á meðan þjónusta í almannabágu er í forgangi en sú þjónusta er oftar en ekki veitt af stærri fyrirtækjum sem oft teljast samfélagslega mikilvægir innviðir.

Með frumvarpinu er Orkustofnun falið vald til inngrips í starfsemi fyrirtækja, þ.e. Orkustofnun er gert að leggja mat á raforkuöryggi sem verður svo grundvöllur til skömmtunar raforku. Ráðherra er jafnframt heimilt að ákveða með reglugerð að flutningsfyrirtæki annist matið í heild eða að hluta og að því verði gert heimilt að krefjast gagna af fyrirtækjum sem hlut eiga að máli. Að mati SA eru varhugavert að fela Orkustofnun þetta vald þar sem stofnunin getur sjálf borið ábyrgð á því að aðstæður skapast sem hafa áhrif á raforkuöryggi. Vísast um þetta nánar til umsagnar Samtaka iðnaðarins. Loks gera SA athugasemd við að ráðherra geti með reglugerð framselt þetta vald annað, sem og skyldur til fyrirtækja til að skila inn gögnum. Rétt er að íþyngjandi kröfur sem áhrif hafa á atvinnurekstur komi með skýrum hætti fram í lögum.

### **Virðingarfyllt,**

f.h. Samtaka atvinnulífsins

Heiðrún Björk Gísladóttir

Reykjavík, 15. nóvember 2023

Nefndasvið Alþingis  
b.t. atvinnuveganefndar  
[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)  
154. löggjafarþing 2023-2024  
Þingskjal 355 – 348. mál  
Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 (raforkuöryggi o.fl.)

### **Efni: Umsögn Samáls, Samtaka álframleiðenda, vegna frumvarps til laga um breytingu á raforkulögum**

Samál, Samtök álframleiðenda, taka hér með til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003. (raforkuöryggi o.fl.), 348. mál. Ástæða er til að vekja máls á stöðu raforkumála á Íslandi, þar sem eftirspurn eykst stöðugt á meðan stöðnun er í framboði raforku. Fyrir vikið stefnir í raforkuskort og skert raforkuöryggi í íslensku atvinnulífi. Í stað þess að stjórnvöld setji í forgang að styrkja raforkukerfið, þá fer tíminn og orkan í að leggja fram skömmtunarfrumvarp raforku.

Ekki verður þó séð að frumvarpið breyti nokkru varðandi stöðu raforkumála, þar sem raforkulög, reglugerð nr. 513/2003, og netmáli Landsnets C.5, taka nú þegar á aðstæðum sem geta kallað á skömmtun.

Samál tekur undir þau ítarlegu sjónarmið sem fram koma í umsögnum Samtaka iðnaðarins og Norðurláls um fyrirliggjandi frumvarp.

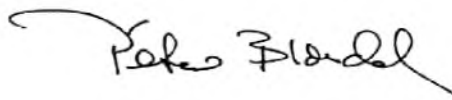
Nú þegar skerðir Landsnet fyrirtæki, þar á meðal íslensk álver, reglulega þegar raforkuframleiðsla annar ekki eftirspurn og kerfisþjónusta dugar ekki til að brúa bilið. Þær skerðingar eru skýrðar með tilvísun í fyrnefndan netmála, reglugerð og raforkulög, og bitna ekki á almennum notendum. Óljóst er hvort fyrirliggjandi frumvarp telji slíkar aðstæður falla undir „óviðráðanleg atvik“ og gætu gefið tilefni til skömmtunar eða ekki. Frekar ætti að leggja áherslu á framboð raforku standi undir eftirspurn og að Landsnet taki upp ný markaðsúræði til að auka framleiðslu eða draga úr eftirspurn, eins og þekkist erlendis.

Samál tekur undir sjónarmið Samtaka iðnaðarins, þar sem bent er á að í athugasemdum við frumvarpið megi ráða að frumvarpshöfundar geri ráð fyrir því að hér á landi séu starfræktir ólíkir raforkumarkaðir. Samál gagnrýnir þá nálgun og bendir á þá staðreynd að íslenskur raforkumarkaður er einangraður raforkumarkaður án allrar tvískiptingar. Þótt sé ólík eftir því hvort um er að ræða heimili eða atvinnulíf og samningar um raforkusölu ólíkir þá breytir það ekki þeirri staðreynd að hér er eingöngu, og enn sem komið er, eingöngu starfsræktur einn markaður. Sá markaður er grundvallaður á sömu raforkuinnviðum, s.s. virkjunum

og flutnings- og/eða dreifikerfi, og því er ekki aðskilnaður á milli markaða. Það að Landsnet haldi úti ólíkum rekstrargrunni fyrir dreifiveitur annars vegar og stórnotendur hins vegar felur til að mynda ekki í sér aðskilnað á markaði. Hins vegar er það staðreynd að hér er enn ekki starfandi viðskiptavettvangur með raforku en aftur á móti hefur þegar verið stofnað félag um starfsemi slíks vettvangs, þ.e. Elma, og eru vonir bundnar við að sá vettvangur muni auka fjölbreytni í viðskiptum með raforku, stuðla að gagnsæi á raforkumarkaði og vonandi auka á fyrirsjáanleika raforkuframboðs, s.s. að teknu tilliti til reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1227/2011 (REMIT).

Þá er ýmsum spurningum ósvarað í frumvarpinu, eins og því hvort fyrirtæki geti átt það á hættu að lenda í tvöfaldri skerðingu, annars vegar vegna samningsákvæða um skerðingu og hins vegar vegna skömmtnunar.

Einnig má velta því upp, hvort það sé ekki á ábyrgð orkusölufyrirtækja að ofsella ekki raforku og hlutverk stjórnvalda sé að tryggja að aðgangur að raforku sé nægur fyrir starfandi fyrirtæki og almenning í landinu.



---

Pétur Blöndal  
framkvæmdastjóri Samáls



Nefndasvið Alþingis  
b.t. atvinnuveganefndar  
[nefnasvid@althingi.is](mailto:nefnasvid@althingi.is)

Reykjavík, 15. nóvember 2023

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum (raforkuöryggi o.fl.)**

**I. Almenn**

Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „**samtökin**“) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003 (raforkuöryggi o.fl.), 348. mál. Um er að ræða frumvarp sama efnis og lagt var fram á 153. löggjafarþingi, 943. mál með minniháttar breytingum.

SI hafa þungar áhyggjur af stöðu raforkumála á Íslandi og hafa komið á framfæri ábendingum í lengri tíma um að allt stefni í raforkuskort, með neikvæðum afleiðingum fyrir samfélagið allt. Frumvarp þetta endurspeglar þá alvarlegu stöðu sem upp er komin. Það ætti að vera algjört forgangsmál stjórnvalda að tryggja nýtt framboð af raforku inn á kerfið á komandi árum. Fyrirhuguð lagabreyting endurspeglar hversu alvarleg staðan er orðin, og felur í sér viðbrögð í stað þess að ráðist sé með öllum tiltækum ráðum að rót vandans. Heilt yfir gera samtökin alvarlegar athugasemdir við útfærslu fyrirhugaðra breytinga.

Nú sem áður hafa SI efasemdir um þá vegferð sem stjórnvöld eru á, að í stað þess að róa öllum árum að því að auka framboð af raforku og styrkja og efla raforkukerfið til framtíðar, sé nú lagt fram frumvarp sem felur í sér skömmtunarkerfi fyrir raforku á Íslandi, þar sem stjórnvöld sjálf, sem bera ábyrgð á þeirri alvarlegu stöðu sem uppi er í orkumálum, velja á milli notenda um forgang að raforku.

Lagðar eru til breytingar á raforkulögum sem miða að því að styrkja raforkuöryggi almennings og forgangsroðun í samræmi við orkustefnu sem gefin var út af atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti í september 2020. Breytingarnar snúa að því að tryggja almenningi 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.

Þess ber að geta að SI hafa á fyrri stigum, þ.e. bæði í samráðsgátt Stjórnarráðsins sem og í umsögn samtakanna um fyrra frumvarp, komið á framfæri sjónarmiðum er viðkemur undirbúningi og efnistöfum frumvarpsins. Ekki er að sjá að tekið hafi verið tillit til þeirra



Ábendinga sem þar var komið á framfæri að undanskilinni þeirri breytingu að í framlögðum ákvæðum frumvarpsins er nú vísað til „raforkuframleiðslu/raforkunotkun“ í stað „orkuframleiðslu/orkunotkun“, sem er vel.

Líkt og fram kemur í fyrri umsögnum SI þá taka samtökin að fullu undir mikilvægi þess að útfæra viðmið um fullnægjandi raforkuöryggi og framboð á raforku og að skýra þurfi hlutverk og ábyrgð aðila á raforkumarkaði við að tryggja raforkuöryggi. Þá taka samtökin einnig undir að skilgreina þurfi alþjónustu með fullnægjandi hætti í raforkulögum og hverjir skuli njóta hennar, m.a. í samræmi við regluverk EES samningsins hvað það varðar. Í þessu samhengi taka samtökin undir að almenningur og mikilvægir innviðir njóti verndar gegn orkuskorti.

Hvað varðar tilurð og undirbúning fyrirbyggjandi frumvarps ítreka SI enn og aftur fyrir ábendingar hvað það varðar og ítarlega er gert grein fyrir í umsögn samtakanna við mál nr. 48/2023 á samráðsgátt Stjórnarráðsins, dags. 14. mars 2023. Eins og fram kemur í þeirri umsögn ber verklag við undirbúning málsins með sér að gengið hafi verið gróflega gegn þeim verklagsreglum og leiðbeiningum sem Stjórnarráð Íslands hefur sett um vönduð vinnubrögð við undirbúning og frágang lagafrumvarpa. Hefur umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti ekki fjallað um eða skýrt á nokkurn hátt, hvorki í fyrra frumvarpi né heldur fyrirbyggjandi frumvarpi, hvað veldur þeirri sniðgöngu og átelja samtökin nú sem fyrr þau vinnubrögð sem eru hér viðhöfð.

## II. Skerðingarheimildir samkvæmt núgildandi regluverki

SI vilja benda á að hvergi í frumvarpinu, hvorki í einstökum ákvæðum né heldur í greinargerð, er gerð grein fyrir því hvernig núverandi regluverk nái ekki utan um þau tilvik sem stefnt er að því að bregðast við með boðuðum breytingum. SI benda í fyrsta lagi á að í **9. mgr. 9. gr. og 6. mgr. 16. gr. raforkulaga er nú þegar kveðið á um að Landsneti og/eða dreifiveitum beri skylda til að grípa til skömmtunar ef ófyrirséð og óviðráðanleg atvik valda því að framboð raforku fullnægir ekki eftirspurn á starfssvæði viðkomandi sérleyfisfyrirtækja.**

Þá er í reglugerð um kerfisstjórnun í raforkukerfinu, nr. 513/2003, kveðið á framkvæmd skömmtunar. Þar segir m.a. í 3. tölul. 1. mgr. 4. gr. að kerfisstjóri, **þ.e. Landsnet, hafi í umfangsmiklum truflunum sem hafa áhrif á tíðni eða spennu, heimild til að skerða álag til einstakra notenda eða dreifiveitna eða takmarka raforkuvinnslu.** Þá er Landsneti einnig heimilt að semja um slíka skerðingu við notendur og dreifiveitur. Segir svo í ákvæðinu að Landsnet skal setja sér reglur um hvernig skömmtun skuli háttað og 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 bráðapjónustu og tryggja öryggi borgara og allsherjarreglu.

Loks er í gildi, á grundvelli bæði ákvæða raforkulaga og reglugerðar um kerfisstjórnun í raforkukerfinu, **netmáli Landsnets um skerðingar og skömmtun, þ.e. netmáli C.5**





**Skilmálar um skerðingar og skömmtun rafmagns.** Í umræddum netmála segir m.a. í ákvæði 4.5 eftirfarandi:

*„Komi til þess að Landsnet þurfi að skammta skal leitast við að gera það hlutfallslega jafnt hjá öllum viðskiptavinum svo fremi, að kerfisöngur komi ekki í veg fyrir það. Viðkomandi viðskiptavinum er skylt að bregðast við beiðni Landsnets um skömmtun án tafar. Leitast skal við að tryggja raforku til þeirra fyrirtækja og stofnana sem veita almenningi bráðaþjónustu og tryggja öryggi borgara og allsheimarreglu.“*

Þar að auki eru enn í gildi **leiðbeiningar Orkustofnunar frá 1. október 2012 um skömmtun raforkudreifiveitna**. Þar kemur fram að leiðbeiningum þessum er ætlað að tryggja að þegar grípa þarf til skömmtunar á raforku sé hún framkvæmd á þann hátt að sú raforka sem er til taks sé sem best nýtt að teknu tilliti til almannahagsmuna. Um framkvæmd skömmtunar segir nánar í leiðbeiningunum að 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.

Þessu til viðbótar er svo í **samningum við stórnotendur kveðið á um sérstakar heimildir til skerðingar** á afhendingu á raforku til þessara aðila í þeim tilvikum þegar grípa þarf til slíkra aðgerða vegna aðstæðna í raforkukerfinu. Á það jafnt við um samninga á sölu raforku sem og flutning og því getur verið um tvöfalda skerðingu að ræða í einstaka tilvikum. Því er ekki með öllu ljóst hvernig núverandi fyrirkomulag hefur ekki burði til að bregðast við áföllum í raforkukerfinu. Ekki er með neinum hætti komið inn á þessi tilvik í fyrirliggjandi frumvarpi og þ.a.l. hefur ekki verið lagt mat á getu þessara framangreindra heimilda til að bregðast við hinum ófyrirséðu og óviðráðanlegu aðstæðum sem frumvarpi þessu er ætlað að bregðast við.

SI telja að skortur á umfjöllun um þessi atriði sem og þeir ágallar sem voru við undirbúning þessa frumvarps, og vísað hefur verið til, m.a. í meðfylgjandi umsögn, séu til marks um að ekki hafi verið vandað til verka við samningu þess frumvarps sem hér er til umfjöllunar. SI telja slíka eftirgjöf er viðkemur vönduðum vinnubrögðum bagalega og að frávik frá reglum sem settar hafa verið um undirbúning lagafrumvarpa séu ekki til eftirbreytni.

SI gera þá sjálfsögðu kröfu að þau frumvörp sem lögð eru fyrir Alþingi til samþykktar eða synjunar séu þannig úr garði gerð að þar komi fram tæmandi upplýsingar um það ástand sem ætlað er að hafa áhrif á, aðrar reglur sem í gildi eru og önnur tengd atriði þannig að unnt sé að taka upplýsta ákvörðun byggða á yfirsýn um jafn mikilvæga þætti sem hér um ræðir.

Að mati SI er mikilvægt að atvinnuveganefnd Alþingis taki sérstakalega til umfjöllunar og skoðunar og leiti skýringa á hvort fyrirhuguð lagasetning sé nauðsynleg, með tilliti til



þeirra skerðingarheimilda sem nú þegar eru til staðar, og með hvaða hætti þau úrræði hafi annað hvort brugðist eða hafi ekki burði til að takast á við þau álitamál sem frumvarpi þessu er í orði ætlað að leysa.

### III. Athugasemdir við ákvæði frumvarpsins

#### 1. 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að fella inn í raforkulög nýtt ákvæði sem kveður á um viðmið um fullnægjandi raforkuöryggi. Er hér um að ræða nýmæli en eins og áður hefur komið fram er nú þegar að finna í lögum, reglugerð og netmálum ákvæði er taka til annarra breytinga sem lagðar eru til, þ.e. heimildir til skerðingar á raforku. Ef litið er til 1.-4. tölul. 1. mgr. 1. gr. er ljóst að þau viðmið taka til þess ástands sem nú þegar ríkir á framboðshlið raforkumarkaðar enda óumdeilt að ekki verði að óbreyttu unnt að afla orku á komandi árum samhliða aukinni eftirspurn frá jafnt heimilum og atvinnulífi. Endurómast þessar viðvörunarbjöllur m.a. í minnisblaði umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra sem lagt var fyrir ríkisstjórn á fundi hennar 13. október sl. Þar kemur m.a. fram að frekari orkuöflun og uppbygging í raforkukerfinu sé í óvissu m.a. vegna andstöðu sveitarfélaga, veikburða flutningskerfi á milli Norður- og Suðurlands og einnig að virkjunarkostir í jarðvarma eru í óvissu vegna þess að þá kosti þurfi að skoða og meta í samhengi við rekstur þeirra jarðvarmavirkjana sem fyrir eru enda kunni nýjar virkjanir að hafa áhrif á þær.

Er því ljóst að nú þegar er sú staða uppi að ákvæði framangreindra tölulíða kunna að vera raungerast nú þegar án þess að til staðar séu atvik sem fella megi almennt undir *force majeure* og nánar verður vikið að hér að neðan. Kann það því að skjóta skökku við að hér sé lagt til lagafrumvarp sem raunverulega feli í sér að meta atvik útfrá ástandi sem jafnsett er *force majeure* tilvikum í stað þess að horfa til þeirra aðstæðna sem algerra neyðarúrræða eða neyðarástands sem eigi er unnt að spá fyrir til lengri eða skemmri tíma litið. Má því velta upp þeirri spurningu hvort hér sé um að ræða ranga beitingu á *force majeure* tilvikum og úrræðum.

Þessu tengt má víkja að þeirri staðreynd að öll áætlunargerð um viðbrögð verður að byggjast á fullnægjandi gögnum, þ.m.t. raforkuspá. Má því velta upp þeirri spurningu við hvaða spá ber að byggja slíkt mat á enda eru nú þegar í það minnsta þrjár ólíkar spár um raforkuþörf. Annars vegar spár sem Landsnet hefur unnið sem og spár úr grænbók um stöðu og áskoranir í orkumálum með vísan til markmiða og áherslna stjórnvalda í orkumálum og unnin var fyrir umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra. eru þessar spár samhljóma um þá orkuþörf sem komandi orkuskipti kalla á þó eilítið greini þar á milli en aðallega þó að spá Landsnets er uppreiknuð og sýnir fram á meiri orkuþörf en þær sem fram koma í grænbókinni. Hins vegar er svo raforkuspá Orkustofnunar sem vikur frá áðurnefndum spám og má í því samhengi vísa til draga að kerfisáætlun Landsnets 2023-2032, sem er til umfjöllunar hjá Orkustofnun, þar sem segir m.a. á bls. 54 eftirfarandi um raforkuspá Orkustofnunar:



„Landsnet hefur í kerfisáætlun fram að þessu stuðst fyrst og fremst við Raforkuspá sem raforkuhópur Orkuspárnefndar hefur endurreiknað og gefið út árlega. Síðan þá hefur starfsemi hópsins lagst af og Orkustofnun gefið út spá í breyttri mynd sem birtir mynd af þróun í raforkunotkun sem gerir ekki ráð fyrir fullum orkuskiptum. Við hjá Landsneti höfum ákveðið að horfa fyrst og fremst til markmiða sjjórnvalda í loftslagsmálum og full orkuskipti. Stuðst er við ýmsar upplýsingar og útreikninga víðs vegar úr orkugeiranum svo og upplýsingar um tengingar nýrra notenda sem Landsnet býr yfir.“

SI taka heilshugar undir framangreindar ábendingar Landnets og telja mikilvægt að eyða allri óvissu um áreiðanleika hvað varðar spár um raforkuþörf komandi ára og áratuga.

## 2. 2. og 3. gr.

Þá er í 2. og 3. gr. frumvarpsins lögð til breyting á 9. gr. og 15. gr. raforkulaga sem felur í sér heimild til skömmtunar á raforku. Fyrir það fyrsta benda SI á að skilyrði fyrir beitingu þessa ákvæðis er samkvæmt orðalagi í 1. málslíð málsgreinarinnar það að *óviðráðanleg atvik* valdi því að framboð raforku fullnægi ekki eftirspurn og þá fyrst sé unnt að grípa til skömmtunar á raforku. Má af þessu ráða að heimildin sé viðbrögð við ákveðnum *force majeure* eða *vis major* atvikum, þ.e. óvæntum atvikum sem viðurkennt er að ekki hafi verið unnt að bregðast við. Við túlkun á slíkum atvikum hefur verið litið til aðstæðna sem upp geta komið vegna ófyrirséðra og óviðráðanlegra ytri atvika eins og t.d. náttúruhamfara, eldsvoða, verkfalla o.fl. Þá er almennt viðurkennt að slíkar reglur beri að túlka þröngt, þ.e. þær gilda einungis í undantekningartilvikum.

Mikilvægt er að mati SI að þau „*óviðráðanlegu atvik*“ sem hér um ræðir séu skýrð nánar, þ.e. með ítarlegri hætti en almennri tilvísun til slíkra atvika. Má velta 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 liggur ekki fyrir hversu lengi viðkomandi óviðráðanleg atvik vara, s.s. hvenær heimilt er byrja að skerða afhendingu og hvenær því ástandi er aflétt.

Í þessu samhengi kemur hér til álita hvort núverandi staða í orkumálum hérlendis, s.s. framboð á raforku og uppbygging innviða, sé í raun staða sem getur fallið undir ófyrirséð og/eða óviðráðanleg atvik. Þvert á móti má færa fyrir því rök að slík uppbygging hafi tafist umfram það sem eðlilegt getur talist, þrátt fyrir vissu um fyrirsjáanlegan orkuskiort og þörf á innviðauppbyggingu, vegna atvika er varða stjórnvöld beint. Nægir hér að vísa til þeirrar óvissu sem staðið hefur um hvaða orkukosti heimilt er að nýta til frekari öflunar á raforku vegna þess dráttar sem varð á samþykkt rammaáætlunar. Þá eru þess dæmi að leyfisveitingar vegna nýframkvæmda, jafnt virkjana sem og framkvæmda í flutningskerfinu, hafa tafist verulega sem hefur í för með sér aðför að orkuöryggi. Nægir hér að nefna leyfisveitingu Orkustofnunar vegna Hvammsvirkjunar sem og stöðu mála er varða Suðurnesjalínu.

Benda SI á, að til viðbótar við þá almennu lögskýringu að túlka beitingu *force majeure* eða *vis major* atvika þröngt, þá er skerðing á afhendingu raforku verulegt inngrip inn í



starfsemi fyrirtækja og þ.a.l. um að ræða opinbert inngrip inn í raforkusamninga og fjárfestingarsamninga. Er því um að ræða skörun á við m.a. atvinnufrelsis- og eignarréttarákvæði stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, sbr. 72. og 75. gr. laga nr. 33/1944, í þeim tilvikum þar sem ekki er gengið lengra en kveðið er almennt á um í gildandi raforkusölusamningum. Í ljósi þessa er því bagalegt að ekki sé umfjöllun um þann þátt sérstaklega í 4. kafla greinargerðar með frumvarpinu. Ber það hugsanlega merki þess að fyrirbyggjandi frumvarp hafi verið unnið í flýti, sbr. ábendingar að framan og í meðfylgjandi umsögnum um undirbúning frumvarpsins.

### 3. Aðrar athugasemdir við frumvarpið

Að mati SI er tilvísun til alþjóðlegra skuldbindinga í umræddum 4. kafla athugasemda á engan hátt tæmandi er viðkemur mögulegri skörun á við stjórnarskrárbundin réttindi.

Til viðbótar benda SI á að hvorki í umræddri 2. og 3. gr. frumvarpsins né heldur greinargerð með frumvarpinu er fjallað um svokölluð „**önnur úrræði**“ á annan hátt en með almennri tilvísun til keyrslu á varaafsstöðvum. Að mati SI er mikilvægt að fyrir liggja með skýrum hætti yfirlit yfir þau úrræði sem stjórnvöldum eða orkufyrirtækjum standa til boða er varða þessi tilvik, þ.e. tilvik sem unnt er að grípa til áður en kvöð um skömmtun kemur til álitu. Að mati SI, og að teknu tilliti til vandaðrar lagasetningar, er slíkt yfirlit aðgerða nauðsynlegt til að setja ákveðnar skorður við jafn íþyngjandi aðgerð sem skömmtun á raforku er. SI gjalda þess varhug að ákvörðun um slíkt sé alfarið færð fulltrúum framkvæmdavalds og/eða raforkufyrirtækjum án nánari leiðbeininga eða skýringa löggjafarvaldsins á slíku inngripi.

Hvað varðar þær atvinnugreinar sem undirsettar eru kvöðum um skerðingu á raforku til, sbr. 2. gr., þá telja SI að eftir sem áður sé þeirri kvöð beint að þeim hópi raforkunotenda sem teljast til stórnotenda raforku. Ítrekast fyrri ábendingar samtakanna um aukinn réttindi tiltekinna fyrirtækja á kostnað stórnotenda. Þá er einnig ósvarað hversu skýr þau mörk eru og hvort raunhæft sé að koma slíku mati á í þeim tilvikum og ástandi sem hér um ræðir.

Þá er með öllu ósvarað hvernig viðmiðum um fyrirtæki, að teknu tilliti til veltu og starfsmannafjölda, verði fylgt eftir til að tryggja rétt viðbrögð í vá. Munu viðkomandi aðilar, sem falið er hlutverk með fyrirbyggjandi frumvarpi, þannig vakta afkomutölur og ársreikninga allra lögaðila hér á landi og/eða með öðrum kerfisbundnum hætti hafa eftirlit með fyrirtækjum. Ætla má að slík vöktum eða eftirfylgni mun kalla á aukna vinnu sem ekki er fjallað sérstaklega um við mat á áhrifum frumvarpsins, s.s. hvað aukinn kostnað eða mannaflapörf varðar, og gefur það til kynna að óvissa ríkir um framkvæmd þessara kvaða, þ.e. ef frumvarp þetta er samþykkt óbreytt.

Á sama hátt er ósvarað hvort þessum aðilum er því gert að halda til haga, og eftir atvikum miðla sín á milli, sérstökum kerfislista. Loks liggur ekki fyrir hvernig farið verður með samstæður fyrirtækja og/eða útibú, þ.e. hvort hvert og eitt útibú eða dótturfélag sé undirsett skerðingu eða er litið á afkomutölur móðurfélags eða viðkomandi rekstrarfélags. Má í þessu samhengi benda á að rekstur fyrirtækja, og sér í lagi þeirra sem undirsett eru



boðuðum skerðingum, fer fram á dreifðum starfsstöðvum og því ekki endilega undirsett starfsemi í sama fasteignanúmeri eða póstnúmeri ef því er að skipta. Er því enn mörgum spurningum ósvarað um framkvæmd skerðingar og átelja SI að opinberum stofnunum eða sérleyfisfyrirtækjum sé falið að útfæra þá þætti nánar án aðkomu löggjafarvaldsins.

Í frumvarpinu er kveðið á um ólíkt hlutverk aðila er viðkemur aðgerðum þeim sem frumvarpið leggur til. Er þar m.a. kveðið á um hlutverk Landsnets sem og Orkustofnunar. Líkt og í fyrri umsögnum SI um málið telja samtökin nærtækast að fela Landsneti það hlutverk að stilla af framleiðslugetu og eftirspurn, sem og að leggja mat á raforkuöryggi á heildsölumarkaði út frá áætlaðri þróun á framleiðslugetu og eftirspurn, og er það í raun í samræmi við núverandi hlutverk fyrirtækisins.

Eins og segir í fyrri umsögnum SI, og ástæða er til að áréttta enda ekki fjallað um þá athugasemd í greinargerð með frumvarpinu, þá er nú þegar í raforkulögum kveðið á um ábyrgð á öruggri stýringu raforkukerfisins þar sem Landsnet ber ábyrgð á að tryggja þá þjónustu sem og tryggja öryggi og gæði við raforkuafhendingu, sbr. 4. mgr. 9. gr. laganna. Undir það verksvið fellur m.a. að stilla saman raforkuvinnslu og raforkuþörf svo að hægt sé að mæta frávikum milli umsaminna kaupa og raforkunotkunar og tryggja nægjanlegt framboð reiðuafis við rekstur kerfisins.

Að mati SI er því tækifæri til að útfæra það hlutverk nánar í stað þess að færa þá ábyrgð yfir á t.d. Orkustofnun. Til að draga úr hættu á óskilvirkni í kerfinu og tvíverknáði er mikilvægt að horfa til núverandi stöðu og hlutverks Landsnets og hvernig unnt er að hlúa enn frekar að þeirri lagalegu skyldu fyrirtækisins.

Þessu til viðbótar benda SI á að varhugavert er að framselja Orkustofnun jafn viðamikið inngríp í starfsemi fyrirtækja, jafnt sem samningsbundnar skyldur um sölu og afhendingu á raforku, sem um leið vekur upp áleitnar spurningar um mögulegt vanhæfi leyfisveitanda á grundvelli raforkumála til að bregðast við aðstæðum sem m.a. kunna að koma upp vegna atvika er varða leyfisveitingar almennt. Vísast í þessu samhengi m.a. til gagnrýni sem upp hefur komið vegna dráttar Orkustofnunar á útgáfu virkjunarleyfa, nú síðast vegna Hvammsvirkjunar þar sem ekki var eingöngu um að ræða verulegan drátt á útgáfu þess leyfis sem síðar var úrskurðað ógilt vegna yfirsjóunar stofnunarinnar með tilteknum þáttum þess.<sup>1 2 3 4 5</sup> Er því ljóst að upp geta komið atvik þar sem Orkustofnun er ætlað að taka íþyngjandi ákvarðanir um starfsemi fyrirtækja vegna aðstæðna sem geta eftir atvikum hafa komið til vegna fyrri ákvarðana stofnunarinnar. Ítrekast einnig að í samræmi við meginreglur stjórnisýsluréttarins er vanhæfisreglum ætlað að vera ákveðið öryggisnet og koma í veg fyrir eða draga úr líkum á röngum ákvörðunum. Í því sambandi skiptir ekki aðeins máli að ákvörðunaraðili láti í reynd ekki stjórnast af ómálefnalegum eða

<sup>1</sup> <https://www.vb.is/skodun/kostnadarsamar-tafir/>

<sup>2</sup> <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2022-11-30-hvammsvirkjun-thokast-naer-med-leyfi-orkustofnunar>

<sup>3</sup> <https://www.mbl.is/frettir/innlent/2022/06/19/tok-heilt-ar-ad-fara-yfir-umsokn-um-leyfi/>

<sup>4</sup> <https://www.globenewswire.com/news-release/2011/09/15/230172/0/is/FR%C3%89TTATILKYNNING.html>

<sup>5</sup> <https://uua.is/urleits/3-2023-hvammsvirkjun/>





Óviðkomandi hagsmunum eða sjónarmiðum heldur að ekki sé hætt á því að svo verði raunin. Þetta tengist svokölluðum traustsjónarmiðum, þ.e. að ekki aðeins skiptir máli hvort ákvarðanaaðili láti ómálefnaleg sjónarmið hafa áhrif á sig í reynd eða hætt á því heldur einnig hvernig málið horfir við frá sjónarhorni borgarans. Vanhæfisreglur taka mið af þessu og eru til þess fallnar að tryggja og jafnvel auka traust borgaranna á stjórnsýslunni.

Að mati SI væri allur vafi sleginn af hvað varðar mögulegt vanhæfi ef það hlutverk sem Orkustofnun er ætlað yrði falið öðrum óháðum aðila. Vísast hér enn og aftur til fyrri ábendinga um að Landsnet væri betur til þess fallið að fara með umrætt hlutverk.

Þessu til viðbótar má einnig velta upp þeirri spurningu hvort rétt væri að ákvörðun um skerðingu, með tilvísan til alþjónustu, ætti að óbreyttu að heyra undir Eftirlitsstofnun EFTA enda er um að ræða undantekningu frá meginreglu um opinn raforkumarkað og samkeppni á þeim markaði. Vísast hér enn og aftur til umfjöllunar í meðfylgjandi umsögn SI hvað varðar almenn skilyrði um beitingu á alþjónustu. Leggja hér SI ríka áherslu á, líkt og kemur fram í tilvísaðri grein í fyrri umsögn, þ.e. *Understanding the Public Service Obligation in the Electricity Sector*, að gæta þarf að tilteknum skilyrðum á borð við meðalhóf og bann við mismunun á milli aðila sem og að aðgerðir vegna inngríps þurfa að vera vel skilgreindar og fyrirsjáanlegar. SI telja að frumvarpsdrögin uppfylli ekki þessi skilyrði sem óhjákvæmilega kallar á frekari vinnu í samráði við alla hagaðila til að tryggja að traust og sátt ríki um aðgerðir vegna raforkuskorts sem þar að auki samræmist ákvæðum regluverks EES samningsins á sviði raforkumála.

Hvað alþjónustu varðar og tilvísun til þeirrar þjónustu í frumvarpinu vísa SI til meðfylgjandi umsagna þar sem fjallað er alþjónustu að teknu tilliti til regluverks EES samningsins um alþjónustu. Að mati SI ber frumvarp þetta þess merkis að öll umfjöllun um alþjónustu byggist í besta falli á rangtúlkun á alþjónustu og versta falli misskilningi á þeirri kvöð. Er skorðað á atvinnuveganefnd að fjalla sérstaklega um alþjónustu og leita frekari skýringa, eftir atvikum frá stofnunum EES samningsins, á markmiði, hlutverki og beitingu á alþjónustu.

SI benda á að í athugasemdum við frumvarpið má ráða að frumvarpshöfundar geri ráð fyrir því að hér á landi séu starfræktir ólíkir raforkumarkaðir. SI gagnrýna þá nálgun og benda á að staðreyndin er sú að hin íslenski raforkumarkaður er einangraður raforkumarkaður án allrar tvískiptingar. Þótt raforkuþörf aðila á hinum sameiginlega íslenska raforkumarkaði sé ólík eftir því hvort um er að ræða heimili eða atvinnulíf og samningar um raforkusölu eru ólíkir þá breytir það ekki þeirri staðreynd að hér er eingöngu, og enn sem komið er, eingöngu starfsræktur einn markaður. Er þessi markaður grundvallaður á sömu raforkuinnviðum, s.s. virkjunum og flutnings- og/eða dreifikerfi, og því ekki aðskilnaður á milli markaða. Sú staðreynd að t.d. Landsnet heldur úti ólíkum rekstrargrunni fyrir dreifiveitur annars vegar og stórnotenda hins vegar felur t.d. ekki í sér aðskilnað á markaði. Hins vegar er það staðreynd að hér er enn ekki starfandi viðskiptavettvangur með raforku en aftur á móti hefur þegar verið stofnað félag um starfsemi slíks vettvangs, þ.e. Elma, og binda SI vonir um að sá vettvangur muni auka fjölbreytni er viðkemur viðskiptum með raforku, stuðla að gagnsæi á raforkumarkaði



og auka á fyrirsjáanleika raforkuframboðs, s.s. að teknu tilliti til reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1227/2011 (REMIT). Þá mun sá markaður veita skýrt verðmerki sem hvetur til fjárfestinga og eykur þar með framboð á raforku. Aukin framleiðsla er svo aftur forsenda þess að orkuskipti geti átt sér stað í samræmi við stefnu stjórnvalda samhliða því að bregðast við almennri eftirspurn jafnt hjá heimilum og atvinnulífi. Eins eru verðmerki nýtt í aukinni snjallvæðingu.

Hvað varðar umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu ítreka SI fyrri gagnrýni á þau vinnubrögð sem viðhöfð voru við gerð fyrirliggjandi frumvarps og er það samtökunum til efs að unnið hafi verið að fullu úr innsendum umsögnum, sbr. tilvísanir til samráðs og innsendra umsagna í greinargerðinni. Átelja SI það meinta samráð og mikilvægt að hafið sé upp yfir allan vafa að frumvarpið hafi, í samræmi við verklagsreglur stjórnvalda þess efnis, að fullu tekið tillit til framkominna umsagna áður en það var lagt fram.

#### 4. Niðurlag

SI telja verulegra úrbóta þörf á fyrirliggjandi frumvarpi til að ná fram markmiði þess, s.s. að teknu tilliti til framangreindra athugasemda sem og þeirra ábendinga sem fram koma í meðfylgjandi umsögnum samtakanna á fyrri stigum málsins.

SI telja að fyrirliggjandi frumvarp sé það miklum annmörkum háð að vísa beri því aftur til umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis til frekari vinnslu og við þá vinnu verði m.a. tryggt samráð við þá hagaðila sem málið varðar. Að öðru leyti ítrekast framangreindar ábendingar sem og fyrri ábendingar SI sem fram koma í meðfylgjandi umsögnum. Samtökin áskilja sér þó rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum og óska eftir því að koma fyrir nefndina til að gera nánar grein fyrir sjónarmiðum samtakanna.

Virðingarfyllst,  
f.h. Samtaka iðnaðarins

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Lárus M. K. Ólafsson', is written over a horizontal line.

Lárus M. K. Ólafsson,  
sérfræðingur á sviði umhverfis- og orkumála





Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti  
Sent á samráðsgátt

Reykjavík, 14. mars 2023

**Efni: Umsögn SI um drög að frumvarpi til laga um breytingar á raforkulögum (raforkuöryggi), mál nr. 48/2023**

Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „**samtökin**“) hafa tekið til umsagnar drög að frumvarpi til laga um breytingar á raforkulögum (raforkuöryggi). Er um að ræða framhald máls nr. 34/2023 sama efnis þar sem kynnt voru áform um hefja vinnu við gerð fyrirbyggjandi frumvarps. SI skiluðu umsögn um þau áform, sbr. meðfylgjandi umsögn frá 24. febrúar sl. Að teknu tilliti til fyrirbyggjandi draga að frumvarpi, efnis þeirra og umfjöllunar í greinargerð með drögunum ítrekast að fullu fyrri umsögn SI.

SI taka undir mikilvægi þess að útfæra viðmið um fullnægjandi raforkuöryggi og framboð á raforku og að skýra þurfi hlutverk og ábyrgð aðila á raforkumarkaði við að tryggja raforkuöryggi. Þá taka samtökin einnig undir að skilgreina þurfi alþjónustu með fullnægjandi hætti í raforkulögum og hverjir skuli njóta hennar, m.a. í samræmi við regluverk EES samningsins hvað það varðar. Í þessu samhengi taka samtökin undir að almenningur og mikilvægir innviðir njóti verndar gegn orkuskorti.

Eftir sem áður þá lýsa SI yfir áhyggjum af þeirri vegferð sem stjórnvöld eru á, að í stað þess að róa öllum árum að því að auka framboð af raforku og styrkja og efla raforkukerfið til framtíðar, sé nú lagt fram frumvarp sem felur í sér skömmunarkerfi fyrir orku á Íslandi, þar sem stjórnvöld sjálf, sem bera ábyrgð á þeirri alvarlegu stöðu sem uppi er í orkumálum, velja á milli notenda um forgang að raforku.

Til viðbótar við umfjöllun í áður nefndri umsögn SI óska samtökin eftir að koma á framfæri frekari athugasemdum hvað varðar einstaka ákvæði fyrirbyggjandi draga að frumvarpi sem og verklagi við gerð þeirra draga.

SI telja ástæðu til að gera sérstakar athugasemdir við verklag við kynningu þessa máls. Eins og áður segir voru áform um vinnu þessa kynnt á samráðsgátt Stjórnarráðsins 13. febrúar sl. og var umsagnarfrestur veittur til 27. s.m. Fyrir liggur að alls bærust 10 umsagnir um málið og voru margar hverjar ítarlegar. Það vekur því furðu að fyrirbyggjandi drög að frumvarpi voru kynnt degi síðar eftir að umræddur umsagnarfrestur rann sitt skeið á enda. Sá stutti frestur frá því að áform um lagabreytingu voru kynnt og drög að frumvarpi var lagt fram gefur fastlega til kynna að þau drög hafi litlu eða engu leyti tekið mið af framkomnum umsögnum og getur slíkt varla talist uppfylla þær kröfur sem almennt verður að gera jafnt til vandaðrar stjórnsýslu sem og undirbúnings lagafrumvarpa.

Að gefnu tilefni vísast hér til upplýsinga á heimasíðu dómsmálaráðuneytis um vandaða löggjöf þar sem finna má ýmsar reglur, leiðbeiningar og handbækur sem gilda um undirbúning og framlagningu frumvarpa<sup>6</sup>. Á umræddri síðu segir m.a. eftirfarandi um áform um lagasetningu: „*Ekki er lengra síðan en í mars 2017 að gert var skyft að seija*

<sup>6</sup> <https://www.stjornarradid.is/verkefni/log-og-rettur/lagasetning/>



saman slík skjöl og kynna þau áður en samning lagafrumvarps hefst. Tilgangurinn er ekki síst sá að stuðla að því að ráðuneyti leggi rækt við vandaða stefnumótun á því stigi þegar ekki er búið að festa eina tiltekna leið til að bregðast við úrlausnarefni [undirstrikun SI].“

Þá vísast hér einnig til handbókar um undirbúning og frágang lagafrumvarps, frá árinu 2007<sup>7</sup>, þar sem m.a. er ítrekað mikilvægi þess að eiga samráð við hagsmunaaðila við gerð frumvarpa, sbr. m.a. kafli 4.3, bls. 10-11, og sér í lagi þegar um þýðingarmiklar breytingar er að ræða. Til marks um slíkar breytingar er á bls. 10 vísað til tilvika á við ef um nýja stefnumörkun er að ræða, sem horfir til breytinga á viðkomandi málefnasviði, nýjar skyldur eru lagðar á einstaklinga, atvinnulíf, sveitarfélög o.s.frv., réttindi framangreindra aðila eru aukin eða þau skert og loks að fyrirhugaðar breytingar snerta marga. Óneitanlega eiga þessi sjónarmið og aðstæður að fullu við í máli þessu sem og að teknu tilliti til þeirra breytinga sem þar eru lagðar til.

Nánar er fjallað um slíkt samráð í kafla 4.3 þar sem segir að mikilvægt er að skipuleggja samráð vandlega, heppilegt er að útbúa kynningarefni þar sem aðalatriði frumvarps eru dregin fram. Þá þarf að greina við hverja æskilegt sé að hafa samráð, þ.e. væntanlega þá sem munu verða fyrir áhrifum af lagasetningunni, samtök er hafa beina hagsmuni af breytingu og þá sem bera munu meginábyrgð á. Einnig er rétt að freista þess að láta sjónarmið aðila sem kunna að hafa ólíka afstöðu til málefnisins koma fram. Á sumum sviðum hafa einnig skapast venjur um samráð, t.d. með þátttöku aðila vinnumarkaðarins í undirbúningi lagasetningar.

Með þetta í huga er einnig áhugavert að rýna í áformskjöl þau sem birt voru í máli nr. 34/2023 þar sem umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti tilgreinir undir lið F, 1. tölul, helstu hagsmunaaðila. Þar eru taldir upp eftirfarandi aðilar: „*Almennir notendur raforku, framleiðendur, flutningsfyrirtækið Landsnet, dreifiveitur og sóluaðilar.*“ Nú liggja fyrir drög að frumvarpi og samkvæmt efni þess er um að ræða heimildir til að grípa inn í starfsemi fyrirtækja sem falla undir stórnotendahugtak raforkulaga, nr. 65/2003. Vekur það furðu, og í raun til marks um ófagleg vinnubrögð, að ráðuneytið hafi ekki talið ástæðu til að tilgreina umrædda stórnotendur sem hagaðila. Má í þessu samhengi vísa einnig til 3. tölul. í kafla F, þ.e. upplýsingar um það samráð sem þegar hefur farið fram, þá segir að starfshópurinn, sem lagði til þær tillögur sem fyrirleggjandi frumvarps grundvallast á, hafi átt samráð með fulltrúum raforkuframleiðenda, umhverfisverndarsamtaka og neytenda. Þá segir, án nánari skýringa á þeim hópi, að ráðuneytið hafi fundað með hagsmunaaðilum við nánari greiningu og útfærslu.

Verður ekki komist hjá því að gera alvarlegar athugasemdir við þessi vinnubrögð, bæði hvað varðar undirbúning málsins sem og verklag sem ber með sér að hafi að litlu leyti tekið tillit til þeirra vinnubragða sem stjórnvöld sjálf hafa sett sér um vandaða löggjöf.

Því næst verður hér gerð grein fyrir athugasemdum SI við einstök ákvæði fyrirleggjandi draga.

Í 1. gr. frumvarpsdraganna er lögð til breyting á 9. gr. raforkulaga sem felur í sér heimild til skömmtunar á raforku. Fyrir það fyrsta benda SI á að skilyrði fyrir beitingu þessa ákvæðis er samkvæmt orðalagi í 1. málslíð málsgreinarinnar það að *óviðráðanleg atvik* valda því að framboð raforku fullnægi ekki eftirspurn og þá fyrst sé unnt að grípa til skömmtunar á raforku. Má af þessu ráða að heimildin sé viðbrögð við ákveðnum force

<sup>7</sup> [https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/utgefidefni/handbok\\_lagafrumvorp.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/utgefidefni/handbok_lagafrumvorp.pdf)



majeure eða vis major atvikum, þ.e. óvæntum atvikum sem viðurkennt er að ekki hafi verið unnt að bregðast við. Við túlkun á slíkum atvikum hefur verið litið til aðstæðna sem upp geta komið vegna ófyrirséðra og óviðráðanlegra ytri atvika eins og t.d. náttúruhamfara, eldsvoða, verkfalla o.fl. Þá er almennt viðurkennt að slíkar reglur beri að túlka þröngt, þ.e. þær gilda einungis í undantekningartilvikum.

Í þessu samhengi kemur hér til álita hvort núverandi staða í orkumálum hérlendis, s.s. skortur á framboði á raforku og uppbyggingu innviða, sé í raun staða sem getur fallið undir ófyrirséð og/eða óviðráðanleg atvik. Þvert á móti má færa fyrir því rök að slík uppbygging hafi tafist umfram það sem eðlilegt getur talist, þrátt fyrir vissu um fyrirsjáanlegan orkuskort og þörf á innviðauppbyggingu, vegna atvika er varða stjórnvöld beint. Nægir hér að vísa til þeirrar óvissu sem staðið hefur um hvaða orkukosti heimilt er að nýta til frekari öflunar á raforku vegna þess dráttar sem varð á samþykkt rammaáætlunar. Þá eru þess dæmi að leyfisveitingar vegna nýframkvæmda jafnt virkjana sem og framkvæmda í flutningskerfinu hafa tafist verulega sem hefur í för með sér verulega aðför að orkuöryggi. Nægir hér að nefna leyfisveitingu Orkustofnunar vegna Hvammsvirkjunar sem og stöðu mála er varða Suðurnesjalínu.

Þá benda SI á, að til viðbótar við þá almennu lögskýringu að túlka beitingu force majeure eða vis major atvika þröngt, þá er skerðing á afhendingu raforku verulegt inngrip inn í starfsemi fyrirtækja og þ.a.l. um að ræða opinbert inngrip inn í raforkusamninga og fjárfestingarsamninga. Er því um að ræða skörun á við m.a. atvinnufrelsis- og eignarréttarákvæði stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, sbr. 72. og 75. gr. laga nr. 33/1944, í þeim tilvikum þar sem ekki er gengið lengra en kveðið er almennt á um í gildandi raforkusölusamningum. Í ljósi þessa er því bagalegt að ekki sé umfjöllun um þann þátt sérstaklega í 4. kafla greinargerðar með drögum. Ber það hugsanlega merki þess að fyrirliggjandi drög hafi verið unnin í flýti, sbr. ábendingar að framan um undirbúning draganna.

Að teknu tilliti til tilvísunar til *stórnotenda* í 2. málslið þá má einnig velta upp þeirri spurningu hvort sú breyting sem hér er lögð til í ákvæðinu kunni að fela í sér hvata til handa aðilum að viðhalda nýtingu fyrir neðan það lágmark sem kveðið er á um í 19. tölul. 3. gr. raforkulaga, þ.e. að viðhalda sér í flokki almennra notenda en ekki stórnotenda. Er ljóst að boðuð breyting felur í sér aukin réttindi fyrirtækja í flokki almennra notenda á kostnað stórnotenda.

Í 2. gr. frumvarpsdraganna er kveðið á um ólíkt hlutverk aðila er viðkemur aðgerðum þeim sem boðað frumvarp leggur til. Er þar m.a. kveðið á um hlutverk Landsnets sem og Orkustofnunar. Líkt og í fyrri umsögn um málið, þ.e. umsögn sem var skilað inn föstudaginn 24. febrúar sl., einungis nokkrum virkum dögum áður en fyrirliggjandi frumvarpsdrög voru kynnt til umsagnar, telja SI nærtækast að fela Landsneti það hlutverk að stilla af framleiðslugetu og eftirspurn og er það í raun í samræmi við núverandi hlutverk fyrirtækisins. Eins og segir í meðfylgjandi umsögn, og ástæða er til að áréttta enda ekki fjallað um þá athugasemd í greinargerð með frumvarpsdrögum, þá er nú þegar er í raforkulögum kveðið á um ábyrgð á öruggri stýringu raforkukerfisins þar sem Landsnet ber ábyrgð á að tryggja þá þjónustu sem og tryggja öryggi og gæði við raforkuafhendingu, sbr. 4. mgr. 9. gr. laganna. Undir það verksvið fellur m.a. að stilla saman raforkuvinnslu og raforkuþörf svo að hægt sé að mæta frávikum milli umsaminna kaupa og raforkunotkunar og tryggja nægjanlegt framboð reiðuafls við rekstur kerfisins. Að mati SI er því tækifæri til að útfæra það hlutverk nánar í stað þess að færa þá ábyrgð yfir á t.d. Orkustofnun. Til að draga úr hættu á óskilvirkni í kerfinu og tvíverknaði er mikilvægt að horfa til núverandi stöðu og hlutverks Landsnets og hvernig unnt er að hlúa enn frekar að þeirri lagalegu skyldu fyrirtækisins.



Þessu til viðbótar benda SI á að varhugavert er að fela Orkustofnun jafn viðamiklð framsal til inngrips í starfsemi fyrirtækja sem um leið vekur upp áleitnar spurningar um mögulegt vanhæfi leyfisveitanda á grundvelli raforkumála til að bregðast við aðstæðum sem m.a. kunna að koma upp vegna atvika er varða leyfisveitingar almennt. Vísast í þessu samhengi m.a. til gagnrýni sem upp hefur komið vegna dráttar Orkustofnunar á útgáfu virkjunarleyfa, nú síðast vegna Hvammsvirkjunar.<sup>8 9 10 11</sup> Er því ljóst að upp geta komið atvik þar sem Orkustofnun er ætlað að taka íþyngjandi ákvarðanir um starfsemi fyrirtækja vegna aðstæðna sem geta eftir atvikum hafa komið til vegna fyrri ákvarðana stofnunarinnar. Ítrekast einnig að í samræmi við meginreglur stjórnisýsluréttarins er vanhæfisreglum ætlað að vera ákveðið öryggisnet og koma í veg fyrir eða draga úr líkum á röngum ákvörðunum. Í því sambandi skiptir ekki aðeins máli að ákvörðunaraðili láti í reynd ekki stjórnast af ómálefnalegum eða óviðkomandi hagsmunum eða sjónarmiðum heldur að ekki sé hætta á því að svo verði raunin. Þetta tengist svokölluðum traustsjónarmiðum, þ.e. að ekki aðeins skiptir máli hvort ákvarðanaaðili láti ómálefnaleg sjónarmið hafa áhrif á sig í reynd eða hætta sé á því heldur einnig hvernig málið horfir við frá sjónarhorni borgarans. Vanhæfisreglur taka mið af þessu og eru til þess fallnar að tryggja og jafnvel auka traust borgaranna á stjórnisýslunni.

Að mati SI væri allur vafi sleginn af hvað varðar mögulegt vanhæfi ef það hlutverk sem Orkustofnun er ætlað yrði falið öðrum óháðum aðila. Vísast hér enn og aftur til fyrri ábendinga um að Landsnet væri betur til þess fallið að fara með umrætt hlutverk.

Þessu til viðbótar má einnig velta upp þeirri spurningu hvort rétt væri að ákvörðun um skerðingu, með tilvísan til alþjónustu, ætti að óbreyttu að heyra undir Eftirlitsstofnun EFTA enda er um að ræða undantekningu frá meginreglu um opinn raforkumarkað og samkeppni á þeim markaði. Vísast hér enn og aftur til umfjöllunar í meðfylgjandi umsögn SI hvað varðar almenn skilyrði um beitingu á alþjónustu. Leggja hér SI ríka áherslu á, líkt og kemur fram í tilvísaðri grein í fyrri umsögn, þ.e. *Understanding the Public Service Obligation in the Electricity Sector*, að gæta þarf að tilteknum skilyrðum á borð við meðalhóf og bann við mismunum á milli aðila sem og að aðgerðir vegna inngrips þurfa að vera vel skilgreindar og fyrirsjáanlegar. SI telja að frumvarpsdrögin uppfylli ekki þessi skilyrði sem óhjákvæmilega kallar á frekari vinnu í samráði við alla hagaðila til að tryggja að traust og sátt ríki um aðgerðir vegna raforkuskorts sem þar að auki samræmist ákvæðum regluverks EES-samningsins á sviði raforkumála.

Hvað varðar umfjöllun í greinargerð með frumvarpsdrögunum ítreka SI fyrri gagnrýni á þau vinnubrögð sem viðhöfð voru við gerð fyrirbyggjandi frumvarpsdraga og er það samtökunum til efs að unnið hafi verið að fullu úr innsendum umsögnum, sbr. tilvísanir til samráðs og innsendra umsagna í jafnt 1. og 5. kafla greinargerðarinnar. Átelja SI það meinta samráð og mikilvægt að hafið sé upp yfir allan vafa að frumvarpsdrögin hafi, í samræmi við verklagsreglur stjórnvalda þess efnis, að fullu tekið tillit til framkominna umsagna áður en drögin voru birt.

<sup>8</sup> <https://www.vb.is/skodun/kostnadarsamar-tafir/>

<sup>9</sup> <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2022-11-30-hvammsvirkjun-thokast-naer-med-leyfi-orkustofnunar>

<sup>10</sup> <https://www.mbl.is/frettir/innlent/2022/06/19/tok-heilt-ar-ad-fara-yfir-umsokn-um-leyfi/>

<sup>11</sup> <https://www.globenewswire.com/news-release/2011/09/15/230172/0/IS/FR%3%89TTATILKYNNING.html>



SI telja verulegra úrbóta þörf á fyrirliggjandi frumvarpsdrögum til að þau nái fram markmiði þeirra, s.s. að teknu tilliti til framangreindra athugasemda sem og þeirra ábendinga sem fram koma í meðfylgjandi umsögn samtakanna.

SI gera að öðru leyti ekki frekari athugasemdir við málið að svo stöddu. Ítreka samtökin enn og aftur meðfylgjandi umsögn frá 24. febrúar sl. Er framangreindum ábendingum hér með komið á framfæri við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti.

Virðingarfyllt,  
f.h. Samtaka iðnaðarins

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Lára M. K. Ólafsson', is written over a horizontal line.

Lárus M. K. Ólafsson,  
sérfræðingur á sviði umhverfis- og orkumála





Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti  
Sent á samráðsgátt

Reykjavík, 24. febrúar 2023

**Efni: Umsögn SI um áform um breytingar á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (raforkuöryggi), mál nr. 34/2023**

**Almennt**

Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „samtökin“) hafa tekið til umsagnar áform um breytingar á raforkulögum og lögum um Orkustofnun, vegna tillagna starfshóps um raforkuöryggi. Samtökin taka undir sjónarmið umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis um að raforkuöryggi og tryggt framboð raforku séu grundvallarpáttur í þjóðaröryggi Íslands. Telja samtökin að tryggt framboð raforku sé einnig grundvallarpáttur í samkeppnishæfni Íslands til framtíðar, atvinnuuppbyggingu, lífskjörum og ekki síst vegna orkuskipta og markmiða stjórnvalda í loftslagsmálum.

Samtökin taka því undir mikilvægi þess að útfæra viðmið um fullnægjandi raforkuöryggi og framboð á raforku og að skýra þurfi hlutverk og ábyrgð aðila á raforkumarkaði við að tryggja raforkuöryggi. Þá taka samtökin einnig undir að skilgreina þurfi alþjónustu með fullnægjandi hætti í raforkulögum og hverjir skuli njóta hennar, m.a. í samræmi við regluverk EES samningsins hvað það varðar. Í þessu samhengi taka samtökin undir að almenningur og mikilvægir innviðir njóti verndar gegn orkuskortum. Samtökin gjalda þó varhug við því að stjórnvöld ákvarði forgangsröðun á milli atvinnugreina gagnvart aðgengi að raforku en taka eins og áður segir undir sjónarmið um að almenningur skuli njóta orkuöryggis. Í áformaskjali sem birt hefur verið kemur fram að markmið lagasetningarinnar sé að tryggja orkuöryggi og orkuframboð fyrir almenning og mikilvæga innviði. Mikilvægir innviðir eru hins vegar ekki skilgreindir nánar og samtökin eru því ekki í aðstöðu til að móta afstöðu til þess markmiðs eins og sakir standa.

SI taka almennt undir mikilvægi þess að fyrir liggja með skýrum hætti ábyrgð allra aðila í virðiskeðju orkumarkaðar, hvort sem það varðar fullnægjandi framboð á raforku eða ábyrgan flutning hennar til notenda, hver svo sem notandi er hverju sinni. Eins og fram kemur í skýrslu SI um [íslenska raforkumarkaðinn](#) frá árinu 2019, sbr. bls. 4, þá gegnir nýting raforku lykilhlutverki í verðmætasköpun á Íslandi. Í þessu samhengi er vert að benda á að þrjár af fjórum útflutningsstoðum Íslands byggja á nýtingu orku, stóriðja nýtir raforku en sjávarútvegur og ferðaþjónusta jarðefnaeldsneyti.

Mikilvægt er að vel takist til við að skapa samkeppnishæfa umgjörð um framleiðslu, dreifingu og nýtingu raforku til framtíðar lítið. Þá er það sérstaklega mikilvægt í ljósi loftslagsvandans og markmiðs um orkuskipti. Aðgengi að raforku er einnig mikilvægur þáttur í samkeppnishæfni atvinnulífs og flutningskerfi raforku er ein af lykilstoðum innviða í landinu sem þjónar bæði heimilum og fyrirtækjum. Í ljósi mikilvægis raforku fyrir samfélagið, bæði heimili og atvinnustarfsemi, er raforka ekki eins og hver önnur vara. Þvert á móti er raforka aðfang og meðal grunnstoða íslensks samfélags. Án raforkukerfisins væri atvinnulíf fábreyttara og lífsgæði lakari en ella. Aðgengi að raforku þarf að vera tryggt fyrir bæði heimili og atvinnulíf, auk þess sem raforkuverð þarf að vera samkeppnishæft, innviðir traustir, regluverk skýrt og eftirlit á raforkumarkaði virkt.



**Í ljósi mikilvægis raforku, þ.e. jafnt framboðs af raforku og öruggri afhendingu taka SI undir það markmið að skilgreina þurfi hlutverk og ábyrgð aðila á raforkumarkaði án þess þó að greint sé á milli einstakra notenda enda á afhendingaröryggi að vera hlutlaust er viðkemur notanda eða hópi notenda.**

Núverandi staða og/eða áskoranir í orkumálum, sem endurspeglast hafa m.a. síðastliðin ár í skerðingu á afhendingu raforku, bæði hvað varðar skert framboð á raforku sem og rof í afhendingu vegna bilana í jafnt flutnings- og dreifikerfi raforku, má fyrst og fremst rekja til takmarkaðs framboðs á raforku sem og þeirra tafa sem orðið hafa í uppbyggingu og styrkingu í flutningskerfi raforku. Er hér um að ræða ástand sem skapast hefur þar sem ákvarðanir um aukna orkuöflun hafa verið í óvissu samhliða drætti á afgreiðslu rammaáætlunar um vernd og orkunýtingu landsvæða.

Er viðkemur uppbyggingu og styrkingu í flutningskerfi raforku eru fjölmörg dæmi um að framkvæmdir hafi tekið langan tíma, m.a. á stjórnslustigi, og enn ekki útséð um margvíslega uppbyggingu vegna ágreinings um einstaka framkvæmdir. Þannig var verulegur dráttur á framkvæmd á Norðurlandi vegna Blöndulínu og þá er enn óvissa um framkvæmdir vegna styrkingar á Suðurnesjalínu.

Vísast hér einnig til skýrslu SI um [ástand og stöðu innviða á Íslandi](#) sem gefin var út árið 2021. Í umræddri skýrslu er umfjöllun um orkuinnviði þar sem segir m.a. á bls. 63 að verulegar takmarkanir eru í dreifi- og flutningskerfi raforku og víða um land getur það ekki annað auknum flutningi. Því er ekki hægt að verða við óskum um aukna notkun auk þess sem það getur þurft að skerða þjónustu til núverandi notenda á háálagstíma á sumum landssvæðum. Þessar takmarkanir hafa víða komið í veg fyrir atvinnuuppbyggingu þar sem fyrirtæki í annars góðum rekstri geta ekki stækkað og þróast vegna skorts á raforku og sömuleiðis hafa hugsanlegir nýir neytendur hrökklast frá af sömu sökum. Þá kemur fram í umræddri skýrslu að huga þurfi að fjárfestingum í kerfinu, með hagkvæmni að leiðarljósi, til að efla kerfið og bæta afhendingaröryggi þess.

Þá kemur fram í innviðaskýrslu SI, sbr. umfjöllun á bls. 57, að uppbygging nýrra virkjana tekur tíma og þarf því að horfa fram í tímann og vinna áfram bæði raforkuspár og mat á virkjanakostum. Þá geta stjórnsmál haft áhrif á þróun raforkunotkunar, t.d. með stefnumótun í orkuskiptum og flokkun virkjanakosta. Í þessu samhengi benda SI á að nú liggur fyrir mat á aukinni raforkuþörf, s.s. vegna orkuskipta, sem endurspeglast bæði í [grænbók um stöðu og áskoranir Íslands í orkumálum](#), sem unnin var á þessu ári fyrir umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra, sem og vefsíðunni [www.orkuskipti.is](http://www.orkuskipti.is) sem unnin var af SI, Landsvirkjun, Samorku og verkfræðistofunni Eflu.

Ítreka SI því mikilvægi þess að uppbygging í raforkukerfinu, hvort sem það varðar framleiðslu, flutning eða afhendingu, nái fram að ganga sem kallar á endurskoðun á regluverki og stjórnslulegri meðferð mála á þessu sviði þannig að unnt verði að tryggja eðlilega og hnökralausa starfsemi á þessu sviði. Að gefnu tilefni vísast hér m.a. til [skýrslu](#) sem VSÓ rágjöf vann fyrir SI, Samtök atvinnulífsins og Samorku um málsmeðferð við leyfisveitingar og mat á umhverfisáhrifum og tillögur um einföldun ferla. Niðurstöður þessarar greiningar á málsmeðferð og leyfisferli framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum sýna að töluverður tvíverknaður er í ferlinu, boðleiðir óþjálur og ferli óþarflega flókin. Samanburður við löggjöf nágrannabjóða staðfestir þetta. Víða eru tækifæri til að einfalda ferla og straumlínulaga til að bæta yfirsýn, draga saman verkþætti og stytta málsmeðferðartíma án þess þó að skerða aðgengi almennings og hagsmunaaðila að ákvarðanatökuferlinu eða vera í andstöðu við tilgang viðkomandi laga.





SI benda á að nú þegar er í raforkulögum, nr. 65/2003, kveðið á um ábyrgð á öruggri stýringu raforkukerfisins þar sem Landsnet ber ábyrgð á að tryggja þá þjónustu sem og tryggja öryggi og gæði við raforkuafhendingu, sbr. 4. mgr. 9. gr. laganna. Undir það verksvið fellur m.a. að stilla saman raforkuvinnslu og raforkuþörf svo að hægt sé að mæta frávikum milli umsaminna kaupa og raforkunotkunar og tryggja nægjanlegt framboð reiðuafis við rekstur kerfisins. Að mati SI er því tækifæri til að útfæra það hlutverk nánar í stað þess að færa þá ábyrgð yfir á t.d. Orkustofnun. Til að draga úr hættu á óskilvirkni í kerfinu og tvíverknað er mikilvægt að horfa til núverandi stöðu og hlutverk Landsnets í hvernig unnt er að hlúa enn frekar að þeirri lagalegu skyldu fyrirtækisins.

**Skal hér svo vikið** að skilgreiningu á alþjónustu. Gera SI ekki athugasemdir við að sú þjónusta verði skilgreind í samræmi við regluverk raforkumála ESB sem tekið hefur verið upp í EES samninginn. Hins vegar er mikilvægt að huga að raunverulegu inntaki þeirrar þjónustu og heimildar til að grípa til aðgerða á grundvelli hennar.

Í raforkutilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB er umfjöllun um alþjónustu þar sem almennt er kveðið á um inntak þeirrar þjónustu og að aðildarríki tryggi að slíkri þjónustu sé komið á. Hins vegar verður að huga að því að beiting alþjónustu eða „public service obligation“ er í eðli sínu undantekning frá þeirri meginreglu sem innleidd var með raforkutilskipunum ESB um markaðsopnun raforkumarkaðar. Hefur umfjöllun erlendis um þá skyldu m.a. miðast að um er að ræða þrönga undantekningu frá meginreglu um virkan raforkumarkað sem beitt skuli í sérstökum tilvikum enda gæti almenn og viðvarandi beiting þeirrar heimildar haft inngríp og áhrif á frjálsan markað, gagnsæi verðlagningar o.s.frv. Þá er tilgangur þeirrar þjónustu eingöngu til þess fallinn að vera *tímabundin heimild en ekki viðvarandi ástand*.

Að sama skapi hefur beiting alþjónustu verið talin fela í sér ríkisaðstoð sem hefur í för með sér þá kvöð að leita þurfi samþykkis fyrirfram, hjá framkvæmdastjórn ESB í tilviki ESB ríkja en hjá Eftirlitsstofnun EFTA í tilviki EES-EFTA ríkja. Í þessu samhengi vísast hér m.a. til inngangsorða í bæði áður nefndri raforkutilskipun sem og endurskoðaðri raforkutilskipun ESB, þ.e. raforkutilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2019/944/EB, þar sem byggt er ofan á núverandi reynslu um beitingu á alþjónustu. Vísast hér í fyrsta lagi til inngangsorða í tölul. 49 í tilskipun 2009/72/EB þar sem segir eftirfarandi:

*„Að því marki sem ráðstafanirnar, sem aðildarríki grípa til til að uppfylla skyldur um opinbera þjónustu, fela í sér ríkisaðstoð, skv. 1. mgr. 87. gr. sáttmálans, ber skylda til að tilkynna framkvæmdastjórninni um hana skv. 3. mgr. 88. gr.“*

Er þetta ítrekað í 15. málsgrein 3. gr. tilskipunar 2009/72/EB þar sem segir:

*„Þegar aðildarríkin hrinda þessari tilskipun í framkvæmd skulu þau tilkynna framkvæmdastjórninni um allar ráðstafanir, sem samþykktar eru til að uppfylla skyldur um alþjónustu og opinbera þjónustu, þ.m.t. neytenda og umhverfisvernd og hugsanleg áhrif þeirra á landsbundna og alþjóðlega samkeppni, hvort sem slíkar ráðstafanir kreijast undanþágu frá þessari tilskipun eða ekki. Þau skulu tilkynna framkvæmdastjórninni á tveggja ára fresti eftir það um allar breytingar á slíkum ráðstöfunum, hvort sem þær kreijast undanþágu frá þessari tilskipun eða ekki.“*

Eins og áður segir hefur komist á ákveðin reynsla hvað varðar beitingu á alþjónustu í ríkjum ESB sem hefur m.a. komið til skoðunar framkvæmdastjórnar í málum er varða ríkisaðstoð, sbr. State aid SA. 34947 (2013/C) (ex 2013/N) – United Kingdom Investment



Contract (early Contract for Difference) for the Hinkley Point C - New Nuclear Power Station og State aid N 143/2004 – Ireland Public Service Obligation – Electricity Supply Board (ESB). Í ljósi þessa í inngangi raforkutílskipunar 2019/944/EB ítarlegri umfjöllun um alþjónustu en kveðið er á í fyrri tilskipunum. Þá hefur við útfærslu á þeirri skyldu einnig verið litið til niðurstöðu Evrópudómsstólsins í svokölluðu *Altmark* máli sem hefur verið leiðarljós í Evrópurétti á þessu sviði, sbr. m.a. umfjöllun Rozetu Karova, Ph. D, í grein sinni *Understanding the Public Service Obligation in the Electricity Sector* og birt er í *European Energy Journal*, Volume 2, Issue 1, frá árinu 2022.

Hér vísast í fyrsta lagi til 22. tölul. þar sem segir eftirfarandi:

*„Member States should maintain wide discretion to impose public service obligations on electricity undertakings in pursuing objectives of general economic interest. Member States should ensure that household customers and, where Member States consider it to be appropriate, small enterprises, enjoy the right to be supplied with electricity of a specified quality at clearly comparable, transparent and competitive prices. Nevertheless, public service obligations in the form of price setting for the supply of electricity constitute a fundamentally distortive measure that often leads to the accumulation of tariff deficits, the limitation of consumer choice, poorer incentives for energy saving and energy efficiency investments, lower standards of service, lower levels of consumer engagement and satisfaction, and the restriction of competition, as well as to there being fewer innovative products and services on the market. Consequently, Member States should apply other policy tools, in particular targeted social policy measures, to safeguard the affordability of electricity supply to their citizens. Public interventions in price setting for the supply of electricity should be carried out only as public service obligations and should be subject to specific conditions set out in this Directive. A fully liberalised, well-functioning retail electricity market would stimulate price and non-price competition among existing suppliers and provide incentives to new market entrants, thereby improving consumer choice and satisfaction.“*

Þá er einnig nánari umfjöllun og skýring á alþjónustu í 23. tölul. þar sem segir eftirfarandi:

*„Public service obligations in the form of price setting for the supply of electricity should be used without overriding the principle of open markets in clearly defined circumstances and beneficiaries and should be limited in duration. Such circumstances might occur for example where supply is severely constrained, causing significantly higher electricity prices than normal, or in the event of a market failure where interventions by regulatory authorities and competition authorities have proven to be ineffective. This would disproportionately affect households and, in particular, vulnerable customers who typically expend a higher share of their disposable income on energy bills compared to high-income consumers. In order to mitigate the distortive effects of public service obligations in price setting for the supply of electricity, Member States applying such interventions should put in place additional measures, including measures to prevent distortions of price setting in the wholesale market. Member States should ensure that all beneficiaries of regulated prices are able to benefit fully from the offers available on the competitive market when they choose to do so. To that end, those beneficiaries need to be equipped with smart metering systems and have access to dynamic electricity price contracts. In addition, they should be directly and regularly informed of the offers and savings available on the competitive market, in particular relating to dynamic electricity price contracts, and should be provided with assistance to respond to and benefit from market-based offers.“*



Þá er ítrekuð sú skylda að tilkynna um *allar aðgerðir* er varða beitingu alþjónustu, sbr. 26. tölul. þar sem segir:

*“In order to ensure the maintenance of the high standards of public service in the Union, all measures taken by Member States to achieve the objective of this Directive should be regularly notified to the Commission. The Commission should regularly publish a report analysing measures taken at national level to achieve public service objectives and comparing their effectiveness, with a view to making recommendations as regards measures to be taken at national level to achieve high standards of public service.”*

Sambærilegt tilvísun er í 29. tölul. þar sem segir eftirfarandi:

*“To the extent that measures taken by Member States to fulfil public service obligations constitute State aid under Article 107(1) TFEU, there is an obligation under Article 108(3) TFEU to notify them to the Commission.”*

Þá er enn á ný kveðið á um tilkynningarskyldu aðildarríkja í ákvæði um alþjónustu, sbr. 4. málsgrein 9. gr. þar sem segir eftirfarandi:

*“Member States shall, upon implementation of this Directive, inform the Commission of all measures adopted to fulfil universal service and public service obligations, including consumer protection and environmental protection, and their possible effect on national and international competition, whether or not such measures require a derogation from this Directive. They shall subsequently inform the Commission every two years of any changes to those measures, whether or not they require a derogation from this Directive.”*

Að gefnu tilefni vísast hér einnig til umfjöllunar um alþjónustu í [skýrslu](#) CERRE – Centre on Regulation in Europe, frá árinu 2013, þar sem fjallað er um alþjónustu og samkeppni á ýmsum mörkuðum, þ.m.t. raforkumarkaði. Ein af niðurstöðum í þeirri skýrslu var á þá vegu að með hliðsjón af röskun alþjónustu á markaði ætti beiting þeirrar heimildar að beinast að starfsemi á sviði náttúrulegrar einokunar, þ.e. sérleyfisstarfsemi. Endurspeglar þessi niðurstaða þá áherslu sem lögð er á skyldu Landsnets á þessu sviði, sbr. áður nefnda 4. mgr. 9. gr. raforkulaga.

Í ljósi framanritaðs telja SI mikilvægt að tryggja að umræða um alþjónustu og lagaleg útfærsla á þeirri þjónustu gangi ekki lengra en heimilt er á grundvelli skuldbindinga á grundvelli EES samningsins.

Ítrekast hér enn og aftur að alþjónusta og beiting hennar er í grundvallaratriðum undantekning frá meginreglu um frjálstan raforkumarkað og er einnig um að ræða tímabundið frávik en ekki viðvarandi aðgerð.

Þá breytir innleiðing á alþjónustu ekki þeirri staðreynd að frekari orkuöflunar og styrkingu innviða er þörf hér á landi til að stuðla að orkuskiptum sem og fullnægjandi orkuframboði og orkuöryggi.

Í ljósi þessa leggja SI ríka áherslu á umræðu upp orkuöflun og innviðauppbyggingu til lengri tíma lítið sem mikilvægasta innlegg inn í þá vegferð að koma á fullum orkuskiptum með heildarhagsmuni þjóðar að leiðarljósi, hvort sem um er að ræða gjaldeyrissparnað eða þarft áttak í umhverfis- og orkumálum.



SI gera að öðru leyti ekki frekari athugasemdir við málið að svo stöddu. Er framangreindum ábendingum hér með komið á framfæri við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti.

Virðingarfyllst,  
f.h. Samtaka iðnaðarins

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Lára M. K. Ólafsson', written over a horizontal line.

Lárus M. K. Ólafsson,  
sérfræðingur á sviði umhverfis- og orkumála

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á raforkulögum (raforkuöryggi), 348. mál**

Vísað er til frumvarps á 154. löggjafarþingi, mál nr. 348 – þingskjal nr. 355, þar sem lagðar eru fram breytingar á raforkulögum nr. 65/2003. Samtök sveitarfélaga á köldum svæðum fagna þessu frumvarpi og telja það afar mikilvægt í ljósi stöðunnar á raforkumarkaði.

Ábendingar vegna þessa frumvarps:

1. Afar mikilvægt er að almenningi á Íslandi, sveitarfélögum og smærri fyrirtækjum sé tryggður forgangur að raforku til notkunar.
2. Í dag fer um 83% af raforku á Íslandi sem framleidd er til stóriðju og gagnavera og slíkrar starfsemi. Um 17 % fer til annarra nota þar á meðal til almennings, sveitarfélaga og minni fyrirtækja. Í frumvarpinu segir að Orkustofnun geti fylgt eftir markmiðum frumvarpsins ef þörf er á sem er afar mikilvægt. Jafnframt er mikilvægt að í framtíðinni séu lög og reglur með þeim hætti að almenningi á Íslandi sé tryggður forgangur að raforku og eins og áður hefur verið nefnt.
3. Í dag er lítil neytendavernd á Íslandi í lögum varðandi raforku, þannig að upp getur komið sú staða að enga raforku er að fá, þar sem búið er að selja raforkuna til þeirra aðila sem hæst bjóða á markaði hverju sinni. Sú staða er óboðleg fyrir almenning á Íslandi, sveitarfélög og minni fyrirtæki og við því þarf Alþingi að bregðast.
4. Mikilvægt er að bæta inn í frumvarpið ákvæði um tryggt rafmagn til sveitarfélaga til að tryggja grunnþjónustu, þá sérstaklega til þeirra sem búa á köldum svæðum. Til upprifjunar þá eru um 10% heimila á Íslandi á köldum svæðum, þau þurfa að nota raforku til kyndingar og það væri ekki góð staða ef upp kæmi að búið væri að selja alla raforku til stórnotenda og heimilin á þessum svæðum fengju enga raforku til húshitunar.
5. Mikilvægt er að tryggja það að þeir aðilar sem framleiða raforku í dag geti ekki selt alla sína raforku hæstbjóðendum þannig að ekkert verði eftir fyrir almenning á Íslandi. Þess vegna er frumvarpið afar mikilvægt.
6. Í þessu sambandi er gott að skoða aðeins aftur í tímann og minna okkur á upphafið þegar farið var að virkja fallvötnin á Íslandi. Hver var tilgangurinn? Jú að heimili á Íslandi gætu notið þeirra auðlindar sem í vatninu var og síðar kom til jarðvarminn. Allt til þess að auka hagsæld

almennings í landinu. Þetta er mjög mikilvægt ekki síst í ljósi þess að flest þeirra fyrirtækja sem eru að framleiða raforku í dag eru í eigu ríkisins eða sveitarfélaga.

7. Ljóst er að sú staða sem upp er komin, að ekki er næg raforka fyrir alla sem vilja og í raun má segja að það sé raforkuskortur á Íslandi, kallar á aðgerðir, aðgerðir sem felast í því að farið verði strax í að afla meiri raforku hér á landi.
8. Mikilvægt er í þessu öllu að átta sig á hver staðan er í dag varðandi raforkusölu og hvað þarf að gera til að bregðast við því. Það er afar óeðlilegt að við séum að brenna jarðefnaeldsneyti á sama tíma og við gætum verið að virkja til að þurfa þess ekki. Jafnframt er okkur að fjölga sem þjóð og við þurfum þess vegna meiri raforku þegar fram líða stundir. Ef við ætlum svo að fjölga atvinnutækifærum hér á landi þá þurfum við einnig meiri raforku. Þess vegna þurfum við að skoða hvað við viljum gera í þessum efnum og þegar við erum komin með niðurstöður í því þá þarf að finna leiðir til að ná þeim markmiðum, kyrrstaða í þessum efnum er ekki í boði.
9. Orkuskiptin eru stórmál hjá okkur Íslendingum og til að þau gangi eftir með þeim hætti sem boðað er þarf að afla meiri raforku og það gerum við ekki án þess að virkja meira ef við ætlum jafnframt að byggja upp atvinnuvegi landsins.:-

Það er full ljóst að Alþingi verður að koma hér að málum og tryggja að allur almenningur á Íslandi, sveitarfélög og smærri fyrirtæki fái þá raforku sem þarf til að heimilin í landinu verði ekki raforkulaus með þeim alvarlegu afleiðingum sem það myndi valda. Að Orkustofnun geti gripið inn í er því afar brýnt þannig að forgangurinn sé alveg skýr þegar kemur að því að forgangsraða hverjir fái forgang að raforku.

Samtök sveitarfélaga á köldum svæðum er tilbúin að gera nánari grein fyrir umsoðn sinni og mæta til fundar telji atvinnuveganefnd þörf á slíku.

Virðingarfyllst

Samtök sveitarfélaga á köldum svæðum

Íris Róbertsdóttir,  
Vestmannaeyjum

Jón Páll Hreinsson,  
Bolungarvíkurkaupstað

Katrín Sigurjónsdóttir,  
Norðurþingi

Björn Ingimarsson,  
Múlaþingi

Kristinn Jónasson,  
Snæfellsbæ

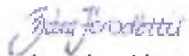
[Nefndasvid@althingi.is](mailto:Nefndasvid@althingi.is)

Reykjavík, 15.11.2023

**Efni: Umsögn Veitna ohf. um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum**

Veitur ohf. fagna þeim breytingum sem hafa verið gerðar á frumvarpinu en vilja þó ítreka mikilvægi þess að hver veita muni hafa svigrúm til að meta forgangsröðun við skömmtnun til viðskiptavina. Að skerðingaráætlanir geti tekið mið af staðhættum hjá hverri dreifiveitu fyrir sig og að veitur með mörg starfssvæði geti verið með skerðingaráætlun fyrir hvert svæði sem byggir á tilgreindum mælikvörðum og varaafli innan þess svæðis. Sem dæmi þurfa sum svæði að setja heilbrigðisstofnanir og viðkvæma innviði í efsta forgang meðan á öðrum svæðum eru þeir viðskiptavinir með varaafli, eins og til dæmis er raunin með Landspítalinn og Isavia.

Virðingarfyllst,

  
Bára Jónsdóttir



Nefndasvið Alþingis  
Atvinnuveganefnd  
b/t. nefndarritara  
Austurstræti 8-10  
101 Reykjavík

Reykjavík, 15. nóvember 2023

**Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003 (raforkuöryggi o.fl.). Mál nr. 348 á 154. löggjafarþingi.**

Viðskiptaráð hefur tekið til umsagnar drög að frumvarpi til laga um breytingu á raforkulögum. Ráðið tekur undir með því sem sagt er í greinargerð frumvarpsins að raforkuöryggi og tryggt framboð raforku sé grundvallarþáttur í þjóðaröryggi og ein forsenda þess að blómlegt atvinnulíf geti þrífist um allt land. Nauðsynlegt er að bæði almenningur og fyrirtæki í landinu búi við eins mikið raforkuöryggi og kostur er á og í því samhengi er nauðsynlegt að skilgreina betur hlutverk stjórnvalda í þeim efnum.

Viðskiptaráð hefur áður bent á mikilvægi þess að stjórnvöld geri allt sem í þeirra valdi stendur til að tryggja aukið framboð raforku og hvaða máli nægt framboð þýðir fyrir orkuöryggi. Staðan sem blasir við okkur, staða þar sem orkuskortur er raunverulegt vandamál, hefur mikið að gera með aðgerðaleyfi í málaflokknum að undanförunu. Því má hæglega færa rök fyrir því að staðan sé með öllu fyrirséð og að ábyrgðin sé hjá stjórnvöldum. Verði þetta frumvarp að lögum verða stigin skref í átt að skömmunarkerfi þar sem hætta er á að stjórnvöld mismuni ólíkum notendum raforku.

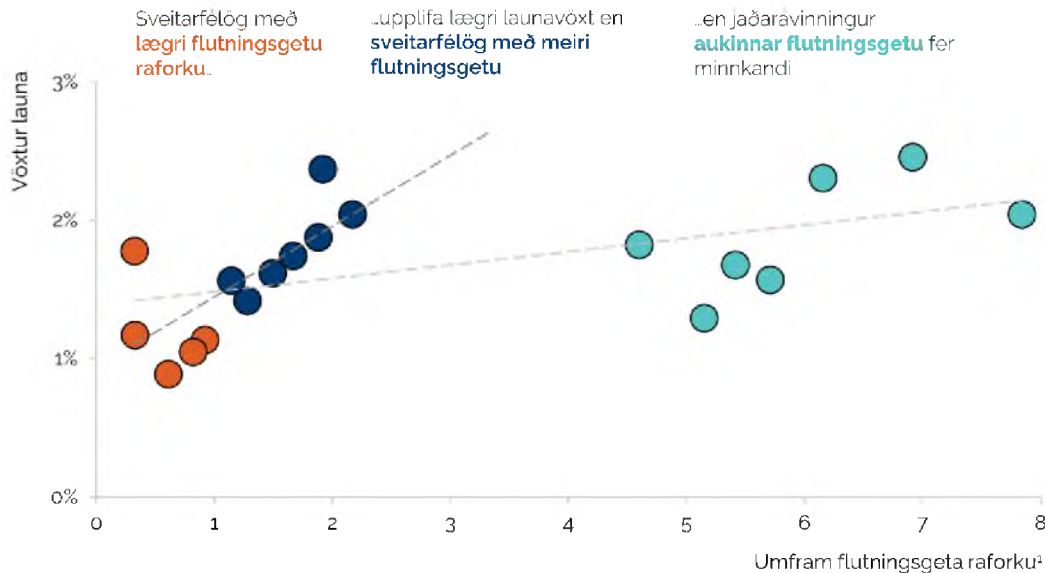
**Ýmis tækifæri til að bæta raforkuöryggi**

Traustir innviðir raforku eru forsenda þess að samfélag og atvinnulíf búi við orkuöryggi og leikur orka lykilhlutverk í verðmætasköpun þjóðarinnar. Samfara vaxandi umsvifum hefur eftirspurn eftir raforku vaxið og nýting virkjana aukist. Framboðið hefur hins vegar ekki vaxið í takt við þarfir og afleiðingin er skert svigrúm til að bregðast við áföllum í orkuvinnslu og -flutningi. Það skiptir ekki aðeins máli að raforkuframleiðsla standi undir þörfum fólks og fyrirtækja, heldur felst orkuöryggi einnig í því að flutningur til endanotenda sé tryggur. Skert orkuöryggi heldur aftur af fjárfestingu og hefur neikvæð áhrif á atvinnulíf víðsvegar um landið. Til lengri tíma hefur það neikvæð áhrif á launapróun og veldur misræmi í vexti efnahags milli sveitarfélaga.

## Aukið raforkuöryggi og –aðgengi hefur jákvæð áhrif á atvinnulíf og launaþróun víðsvegar um landið

### Árlegur vöxtur launa og umfram flutningsgeta raforku

Meðaltöl 1992 – 2016 eftir sveitarfélögum



<sup>1</sup>  $R^2=0,53$  á brattari línu og  $R^2= 0,53$  á flatari línu. „Headroom-ratio“ eða afhendingargeta umfram eftirspurn á þeim klukkutíma ársins sem eftirspurn náði hæmarki.

Heimildir: Eruptier Economics, Landsnet.

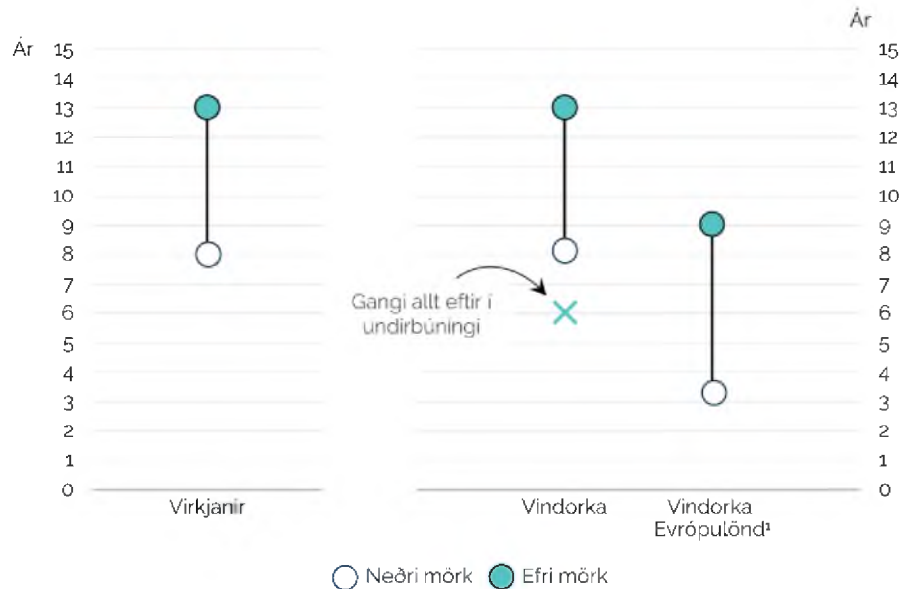
Núverandi staða er ekki tilkomin vegna viljaleysis framkvæmdaaðila og einkaframtaksins. Framkvæmda- og undirbúningstími verkefna hefur lengst verulega, m.a. vegna tafa í ákvörðunum, leyfisveitingum, úrskurðum, og álitsgerðum opinberra stofnana hjá ríki og sveitarfélögum. Færa má fyrir því rök að fordæmi fyrir seinaganginum sé jafnvel sett af stjórnvöldum. Í fyrsta lagi hefur afgreiðsla rammaáætlunar á Alþingi ítrekað tafist umfram það sem löggin kveða á um. Í öðru lagi eru mörg dæmi um að virkjanakostir, sem verkefnisstjórn rammaáætlunar leggur til að fari í nýtingarflokk, sé skotið aftur í biðflokk við afgreiðslu rammans. Slíkar tafir rýra samkeppnishæfni grænnar raforku og hafa skaðleg áhrif á raforkuöryggi í landinu. Skilvirkir leyfisveitingaferli í orkuframleiðslu og -flutningi er ein forsenda þess að tryggja aukið raforkuöryggi. Í fyrri umsögnunum Viðskiptaráðs og margra annarra aðila um frumvarpið á síðasta þingi er að finna fjölmargar tillögur um hvernig megi auka skilvirkni og draga úr kerfislægum hindrunum í slíkum ferlum.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Sjá t.d. umsögn [Viðskiptaráðs](#), [Samorku](#) og [Samtaka Iðnaðarins](#).

## Einföldun og samþætting í leyfisveitingaferli orkuöflunarverkefna er nauðsynleg

### Hefðbundin tímalína leyfisveitingaferla í raforkuvinnslu

Frá upphafi undirbúnings til framkvæmda í árum



1. Meðaltal Þýskalands, Frakklands, Spánnar og Ítalíu

Heimildir: [Evrópusambandið](#), Landsnet, Landsvirkjun, McKinsey, Gair.

Aukin fjölbreytni í orkuöflun stuðlar einnig að auknu orkuöryggi en á Íslandi er raforkuframleiðsla fábreytt í samanburði við nágrannaríkjarnar. Aðstæður héraðs eru með þeim bestu þegar kemur að beislun vindorku og þar að auki fellur orkuöflunin vel að notkun vatnsafls þar sem rennsli í miðlunarlón er hvað minnst yfir vetrartíma þegar nýtingarhlutfall vindorku er hvað mest. Þrátt fyrir takmarkað framlag í stóra samhenginu gegna smávirkjanir einnig mikilvægu hlutverki þegar kemur að auknu orkuöryggi, þær geta séð nágrannasvæðum fyrir raforku þrátt fyrir að stærra flutningskerfið laskist og stuðla þannig að staðbundnu orkuöryggi.

### Staðan er ekki ófyrirséð

Sem áður segir þá telur Viðskiptaráð varhugavert að stjórnvöld ákvarði forgangsroðun milli atvinnugreina gagnvart aðgengi að raforku undir formerkjum raforkuöryggis. Viðskiptaráð tekur heilshugar undir mikilvægi þess að almenningur og mikilvægir innviðir búi við tryggt aðgengi að raforku en huga þarf að því að traustir innviðir samfélagsins byggja á fjölmörgum og ólíkum stöðum atvinnulífsins.

Ákvæðið, sem undir eðlilegum kringumstæðum ætti að taka til svokallaðra *force majeure* atvika, tekur aðeins til óviðráðanlegra atvika en ekki ófyrirséðra enda gengist við því í greinargerð að skortur á framboði kunni að vera fyrirséður og jafnvel viðvarandi. Þó að greinargerð kveði á um að skömmun sé þrautavaraúrræði og verði ekki beitt nema önnur úrræði dugi ekki til verður ekki ráðið af núverandi frumvarpi hvaða tilvik geti talist

óviðráðanleg, hversu lengi heimild til skömmunar geti varið, hvenær sé heimilt að skammta, eða hvenær hinu óviðráðanlega ástandi ljúki.

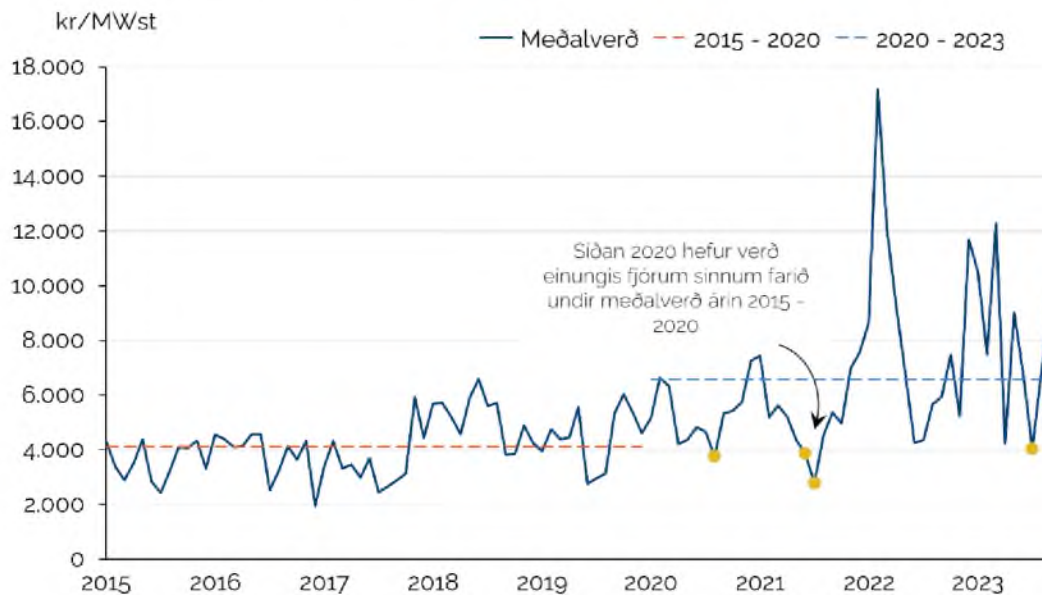
Viðskiptaráð gagnrýnir jafnframt hversu fátækleg umfjöllunin er um reglugerðarheimild ráðherra um nánari útfærslu á skömmun. Í raun er hvergi vikið að efni og innihaldi reglugerðarinnar að öðru leyti en að gæta skuli að þeim lágmarks kröfum að litið sé til jafnræðis og byggt á málefnalegum sjónarmiðum. Mörg, ef ekki flest, fyrirtæki byggja afkomu sína á orkunotkun og er því um að ræða veigamikla hagsmuni sem geta varðað bæði atvinnufrelsi og eignarrétt, verður því að telja að löggjafinn framselji mikið vald til ráðherra við setningu reglugerðar til fyllingar.

Á Íslandi er enn ekki starfræktur virkur viðskiptavettvangur með raforku en Landsnet rekur markað fyrir jöfnunarorku sem er m.a. ætlað að stilla saman raforkuframleiðslu og raforkuþörf á hverjum tíma. Á þeim markaði gefur verðþróun til kynna að kerfislæg breyting hafi átt sér stað á undanförunum árum þar sem raforkuverðið hefur bæði hækkað og breytileiki þess aukist. Hann gefur ákveðnar vísbendingar um að skortur á raforku sé í uppsiglingu vegna aukinnar eftirspurnar samfara óbreyttu framboði, líkt og reifað var í greinargerð frumvarpsins.

## Undanfarin þrjú ár hefur verð á jöfnunarorku hækkað verulega og orðið mun sveiflukennðara

### Verðþróun á jöfnunarorku

Mánaðarlegt meðalverð jöfnunarorku í kr/MWst



Heimildir: Landsnet, Útreikningar Viðskiptaráðs

Virkur viðskiptavettvangur með raforku yrði til mikilla bóta þar sem verðmerki skila sér ekki til neytenda með núverandi fyrirkomulagi. Það fyrirkomulag dregur úr skilvirkni og ýtir undir sóun í kerfinu. Skipulagður viðskiptavettvangur myndi auka orkuöryggi í formi aukins sparnaðar í kerfinu og skilvirkrar ráðstöfunar en einnig stuðla að aukinni framleiðslu.

Viðskiptaráð tekur enn og aftur undir mikilvægi þess að útfæra viðmið um raforkuöryggi og að almenningur og samfélagslegir innviðir hafi ávallt greitt aðgengi að orku. Að því sögðu þarfnast frumvarpið verulegrar endurskoðunar og nánara samráðs, er því ekki hægt að mæla með því að frumvarpið nái fram að ganga í núverandi mynd.

Virðingarfyllst,



Gunnar Úlfarsson

Hagfræðingur Viðskiptaráðs Íslands



María Guðjónsdóttir

Lögfræðingur Viðskiptaráðs Íslands