

Reykjavík, 16. mars 2023

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið Skrifstofa stefnumótunar og innleiðingar

**Efni: Breyting á raforkulögum (raforkuöryggi) Samráðsgátt mál nr. 48/2023 – tengt mál
Samráðsgáttarmáli nr. 34/2023 – áformaskjal um sama efni.**

Samorka veitt [umsögn um áforma](#) skjal um ofangreint málefni. Í umsögninni kom fram að svo virtist sem bregðast ætti við uppsöfnuðum afl- og orkuskorti vegna aukinnar eftirspurnar eftir raforku á undanförunum árum með inngripum í markaðinn og kvöðum á raforkuframleiðendur.

Athyglisvert er að daginn eftir að umsagnafresti um ofangreint mál lauk birtist í Samráðsgátt það mál sem hér er til umfjöllunar. Er það ekki trúverðugt þegar samráð er annars vegar.

Áherslur Samorku

- Nauðsynlegt er að Íslands móti orkuöryggisstefnu þar sem tekin eru mið af öllum þáttum orkuöryggis. Við gerð stefnunnar verði tekið mið af tilskipun EU 2019/941 jafnframt því að líta til reynslu nágranna lands okkar á þessu sviði.
- Nauðsynlegt er tekið sé mið af þeim grundvallar reglum sem gilda um raforkumarkaðinn og að ætíð sé horft til markaðslausna sem fyrsta kost við úrlausn orkuöryggis.
- Samorka minnir á markmið aðgerðaráætlun Orkustefnu fyrir Íslands um orkuöryggi:
 - Orkuþörf samfélags er ávallt uppfyllt
 - Innviðir eru traustir og áfallalögnir
 - **Orkukerfið er fjölbreyttara**
 - Stjórnábyrgð og ferli orkumála verði skilvirk og samþætt
- Sérstaklega skal vísað til texta í Orkustefnu um að: „Fjölbreytni í orkuöflun stuðlar að bættu orkuöryggi og sveigjanleika orkukerfisins. Þó að Ísland búi enn yfir óbeisluðu vatnsafli og jarðhita, er skynsamlegt að auka fjölbreytni í orkugjöfum með hagnýtingu vindorku.“
- Samorka minnir á að í [skýrslu „starfshóps um orkuöryggi á heildsölumarkaði fyrir raforku“](#) er sérstaklega fjallað um skyldur stjórnvalda gagnvart orkuöryggi og þar með hvernig stjórnvöld geta nýtt markaðslausnir eins og útboð til þess að auka orkuöryggi (sbr. tilvitnun í 8. gr. tilskipunar 2009/72).
- Samorka leggur áherslu á að stjórnvöld endurskoði laga- og regluumgjörð orkumála með það að markmiði auka möguleika markaðsaðila til þess að tryggja fullnægjandi framboð raforku. Þótt lagaumhverfið geri ráð fyrir því að framboð ráðist af eftirspurn er ljóst að mjög margt annað hefur áhrif á það hvort það tekst, hvort þeim fyrirtækjum sem eru á markaðnum er gert það kleift.

Orkuöryggisstefna

Í tilskipun [Evrópusambandsins nr. 2019/941](#) er fjallað um viðbúnað við áhættum í raforkukerfum – e. Regulation (EU) 2019/941 on risk-preparedness in the electricity sector (Text with EEA relevance) og hafa aðildarríkin verið að koma á fót slíku áhættumati og viðbúnaðarstefnu, orkuöryggisstefnu (sjá tilvísun hér að neðan í hlekki þar um). Í tilskipuninni eru settar fram ítarlegar leiðbeiningar og kröfur um efni slíkrar stefnu. Eitt meginstefið þar er að taka þurfi mið af tilskipunum um sambandsins um meginreglur raforkumarkaðarins og þar með að þeim sé ekki raskað nema í algjörum undantekningartilvikum. Í þessu sambandi þarf að hafa í huga að þá er verið að tala um viðbrögð við sérstökum krísum sem kunna að koma upp (e. electricity crisis scenarios).

Í inngangskafli tilskipunarinnar (19) og í 10. gr. hennar er mikil áhersla lögð á að samráð við alla hagaðila um gerð áætlunarinnar eða stefnunnar, þar með talið framleiðendur, flutningsfyrirtækið, dreifiveitur og eða samtök þeirra, við fulltrúa iðnaðarins og annarra viðskiptavina (e. non-industrial electricity customers). Er síðan ítarlega fjallað um hvers skuli vera innihald stefnunnar og þar áréttað hún skuli vera í fullu samræmi við markaðsreglur („shall fully comply with the rules governing the internal electricity market“) eins og áður er vísað til.

Í 2.tl. 16. gr. er nánar fjallað um þetta og tekið fram að sé gripið til sértækra ómarkaðsdrifinna aðgerða („non-market-based measures“) skuli það vera neyðarúrræði (last resort). Í þessu samhengi er einnig mikilvægt að benda á að hluti af viðbúnaðarstefnu skuli vera greining á því með hvaða hætti hægt sé að virkja markaðslausnir til þess að takast á við krísur og þar með á eftirspurnar- og framleiðslu-hliðinni.

Fram kemur á vef EFTA að framangreind tilskipun sé í undirbúningi innleiðingar enda er hún hluti af orkutilskipunum Evrópusambandsins sem koma samkvæmt EES samningnum til innleiðingar hjá EFTA ríkjunum, Noregi, Íslandi og Liechtenstein. ([Legal status - EU legal act marked as EEA relevant by the EU and under scrutiny for incorporation into the EEA Agreement by Iceland, Liechtenstein and Norway](#)).

Með þetta í huga er eðlilegt að draga þá ályktun að eðlilegt sé og skynsamlegt að fyrstu skrefin til þess að undirbúa stefnumörkun og eftir atvikum nauðsynlega lagasetningu um orkuöryggi að tekið sé mið af ofangreindri tilskipun. Má af henni og þeirri vinnu sem nágrannalönd okkar hafa lagt í af þessu tilefni draga þá ályktun að þarna séu mikilsverð sjónarmið sem íslensk stjórnvöld þurfa að taka miða af og eðlilegt að það sé gert þegar í upphafi vinnunnar um stefnumótun og lagasetningu um orkuöryggi. Þá er sérstaklega mikilvægt, með framangreinda tilskipun í huga að sérstök greining fari fram á því hvaða heimildir stjórnvöld hafa til inngripa og hvort slík inngrip geti leitt til bótaréttar aðila á markaði hvort sem er hjá raforkuframleiðendum eða viðskiptavinum þeirra.

Fullnægjandi framboð

Orkuöryggi er á allan hátt mjög mikilvægt mál enda er nútíma samfélag orðið sífellt háðar raforku sama hvar borðið er niður. Öruggt framboð raforku er því orðið lykilatriði í allri starfsemi samfélagsins. Því er rétt að áréttu það sem kemur fram í ofangreindri umsögn Samorku um áformaskjalið að ábyrgð stjórnvalda er mikil þegar kemur að því að tryggja framboð raforku og þess regluverks sem um

raforkumarkaðinn gildir. Í ljósi þess að umsögn Samorku hefur tæpast komið til skoðunar við samningu þeirra draga að lagafrumvarpi sem hér er til umsagnar er rétt að áréttta mikilvæg atriði um framboðshliðina sem koma fram í henni.

„Í því samhengi sem hér er til umfjöllunar er nauðsynlegt að ávarpa með skýrari hætti með hvaða hætti stjórnvöld stuðla að öruggu **framboði á raforku** og þá í samræmi við Orkustefnu á hverjum tíma. Þótt lagaumhverfið geri ráð fyrir því að framboð ráðist af eftirspurn er ljóst að mjög margt annað hefur áhrif á það hvort það tekst, hvort þeim fyrirtækjum sem eru á markaðnum er gert það kleift.

Hlutverk Orkustofnunar samkvæmt lögum er að standa fyrir **rannsóknum á orkubúskap þjóðarinnar, orkulindum landsins** svo unnt sé að meta þær og veita stjórnvöldum ráðgjöf um skynsamlega og hagkvæma nýtingu þeirra. Að þessu marki geta þær heimildir sem gert er ráð fyrir í markmiðsskjali því sem hér er til umfjöllunar um upplýsingaöflun, stutt við framangreind markmið laganna um að greina betur orkubúskap þjóðarinnar. Eftir stendur hins vegar að greina þau tækifæri til orkuframleiðslu sem síðar geta lagt grunninn að fullnægjandi framboði til að svara eftirspurninni á hverjum tíma. Heildstætt yfirlit hér að lútandi hlýtur því að vera mikilvægt til þess að greina framtíðarmöguleika til þess svara orkuþörf samfélagsins í bráð og lengd.

Eins og staðan er í dag virðist Orkustofnun ekki standa fyrir sjálfstæðum rannsóknum hér að lútandi en kallar eftir orku kostum sem orkufyrirtækin í landinu hyggjast á hverjum tíma leggja í mat samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun. Í þessu samhengi er og rétt að minna á að í lögum um Orkustofnun er ekki fjallað um orkuöryggi né orkustefnu.

Samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun er markmið þeirra að tryggja að nýting landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti byggist á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmuna-mati þar sem tekið er tillit til verndargildi náttúru og menningarsögulegra minja, hagkvæmni og arðsemi ólíkra nýtingarkosta og annarra gilda sem **varða þjóðarhag**, svo og hagsmuna þeirra sem nýta þessi sömu gæði, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Við framkvæmd þessa mats skal nánar tiltekið lagt mat á verndar- og orkunýtingargildi landsvæða og **efnahagsleg**, umhverfisleg og samfélagslega áhrif nýtingar.

Í lögnum er **ekki fjallað um orkuöryggi** eða hvort eða með hvaða hætti skal taka tillit til **orkuþarfa samfélagsins** samkvæmt Orkustefnu landsins. Þá hafa verkefnisstjórnir sem hingað til hafa skilað af sér tillögum til Alþingis ekki felld þessa þætti undir skilgreininguna á þjóðarhag né efnahagsleg áhrif nýtingar.

Því eru þessi atriði ávörpuð hér að það hlýtur að vera skylda stjórnvalda að hafa lagaumgjörð orkunýtingar og orkuframleiðslu skýra og tryggja að hún taki mið af orkuöryggi í þessum víða skilningi eins og ávarpað er í framangreindri skýrslu starfshóps um raforkuöryggi á heildsölu markaði. Mikilvægt er að úr þessu sé bætt.“

Leiðbeiningar um gerð orkuöryggisstefnu og nokkrar fyrirmyndir

Varðandi undirbúning og gerð áhættu- og viðbúnaðarstefnu efni hennar og uppbyggingar má vísa til leiðbeininga hjá Evrópusambandinu þar sem ítarlega er fjallað um þau atriði sem hafa ber til hliðsjónar. [Electricity security in the EU: features and prospects](#) (sjá einnig [Models and Methods](#) - 2016)

Nokkur af helstu atriðunum sem þarf að horfa til við skilgreiningu á orkuöryggi og þeim megin þáttum sem horfa ber til um styrkleika raforkukerfa skv. ofangreindum leiðbeiningum.

Styrkleiki - framleiðslu og flutnings til langs tíma til að takast á við utanaðkomandi álag og ógnir
Fullnægjandi - afhending og gæði

Seigla - til að takast á við vænta og óvænta atburði og endurheimt kerfa

Sveigjanleiki - til að takast á við sveiflur eftirspurn og framboði (innan daga, vikna og mánaða)

Rekstraröryggi – orkukerfa í daglegum rekstri og geta til að koma kerfum í gang að ný fari þau úr rekstri

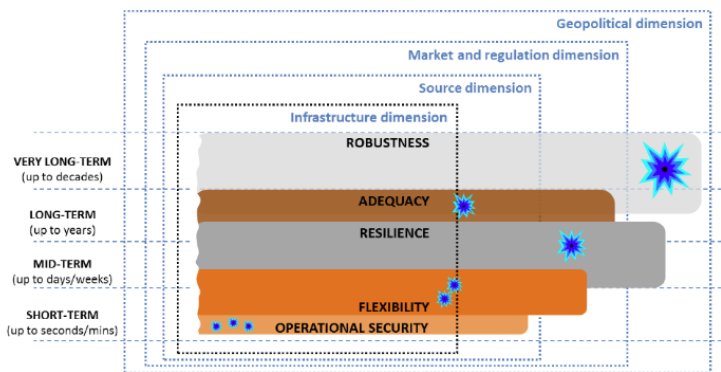
(tilvísun í ofangreindar leiðbeiningar):

Electricity security can be considered as a combination of several **electricity security properties**:

- **Operational security** is the ability of the power system to maintain or to regain an acceptable state of operational condition after disturbances. It covers dynamic issues and real-time network management issues.
- **Flexibility** is the capability of the power system to cope with the short/mid-term variability of generation (like renewable energy) and demand so that the system is kept in balance.
- **Adequacy** is the ability of the power system to supply the aggregate electrical demand at all times under normal operating conditions. It generally includes: a generation/storage adequacy component, a transmission network/import adequacy component, distribution network and end user adequacy components, a market adequacy component.
- **Resilience** is the mid-term capability of the power system to absorb the effects of a disruption and recover a certain performance level.
- **Robustness** is the long-term capability of the power system to cope with constraints/stresses originating outside the infrastructure dimension.

Electricity security can be mainly characterised via operational security, flexibility and adequacy, with special reference to the internal electricity value chain challenges and constraints.

Electricity security can be mainly described in terms of robustness and resilience in the event of pressures originating outside the electricity system.



Hlekkir á áhættu- og viðbúnaðarstefnu nágrannaríkja okkar og eða undirbúning hennar eða umfjöllun:

[Risk-Preparedness Plan for the Danish Electricity Sector \(Public\)](#)

[National risk-preparedness plan for Sweden's electricity supply](#)

[Norwegian control mechanism to improve security of electricity supply](#) (í undirbúning).

[Risk Preparedness Plan of Finland](#)

Ítarlega umfjöllun um Electricity Security Policy má finna á vefa IEA og [má hér nefna dæmi um Noreg](#) sem einmitt er á þeim stað að móta stefnu á þessu sviði eins og lesa má um í hlekknum hér að ofan.

[Heildarskýrslu IEA](#) má síðan finna hér.

Núverandi ákvæði um skammtíma orkuöryggi

Að því marki sem þau drög að frumvarpi sem eru hér til umfjöllunar fjalla um skömmtnun raforku í sértækum og tímabundnum neyðartilvikum ber að hafa í huga að á grundvelli núgildandi raforkulaga hefur Orkustofnun sett fram leiðbeiningar hér að lútandi. Þá eru nánari ákvæði hér að lútandi einnig í reglugerð 1040/2005 um framkvæmd raforkulaga (ásamt síðari breytingum). Þar segir (2. mgr. 23. gr.):

„Ef ófyrirséð og óviðráðanleg atvik valda því að framboð raforku fullnægir ekki eftirspurn á dreifiveitusvæði ber viðkomandi dreifiveitu að grípa til skömmtnunar raforku til notenda. Dreifiveitur skulu setja sér reglur um hvernig skömmtnun skuli háttað. Við setningu reglna um skömmtnun skal gæta jafnræðis og leitast við að tryggja að skömmtnun valdi sem minnstri röskun á samfélagslegum hagsmunum. Skal m.a. leitast við að tryggja raforku til þeirra fyrirtækja og stofnana sem veita almenningi bráðþjónustu og tryggja öryggi borgara og allsherjarreglu.“

Á grundvelli ofangreindra leiðbeininga var dreifiveitum einnig gert að setja fram sínar áætlanir um skömmtnun við þessar aðstæður. Í [leiðbeiningunum](#) kemur m.a. eftirfarandi fram:

„Framkvæmd skömmtnunar raforku

þegar grípa þarf til skömmtnunar 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.

Dreifiveitur skulu setja sér reglur um það hvernig skömmtnun er hagað. Telja verður eðlilegt að dreifiveitur leiti upplýsinga hjá stjórnvöldum og opinberum stofnunum sem áætlunin snertir. Æskilegt er að dreifiveiturnar þrói og viðhaldi verkferlum vegna skömmtnunar með þeim hætti að allir sem málið varðar séu upplýstir og að framkvæmdar séu æfingaáætlanir.“

Af framangreindu má ráða að ekki sé brýn þörf á aðgerðum til að bregðast við þessum þætti raforkuöryggisins.

Ályktun

Samorka leggur áherslu á að vandað sé til verka í undirbúningi lagabreytinga og horft sé á heildarmyndina. Því miður virðist það ekki gert í því máli sem hér er til umfjöllunar. Er þá einnig vísað til þess að hér er aðeins verið að taka til umfjöllunar lítinn hluta málsins og tiltekið að vænta megi frekari lagabreytinga og síðan reglugerða í framhaldi af því um efnið, orkuöryggi.

Með allt framangreint í huga leggur Samorka því til að þetta mál verði dregið til baka og málið tekið til endurskoðunar og þá ekki síst með orkuöryggisstefnu (áhættu- og viðbúnaðaráætlun) í huga sem krefst vandað undirbúnings og samtals við alla hagaðila.

Um leið og Samorka þakkar fyrir tækifærið til þess að veita umsögn um málið þá viljum við lýsa yfir miklum vilja til þess að koma að frekari undirbúnings málsins ekki síst með ofan ritað í huga.

Virðingarfyllst,

f.h. Samorku

Baldur Dýrfjörð lögfræðingur

Fylgiskjal – nokkur lykil ákvæði tilskipunarinnar sem vitað er til hér að ofan:

REGULATIONS REGULATION (EU) 2019/941 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 5 June 2019 on risk-preparedness in the electricity sector and repealing Directive 2005/89/EC (Text with EEA relevance)

Úr inngangskafla:

(19) To ensure a common approach to electricity crisis prevention and management, the competent authority of each Member State should draw up a risk-preparedness plan on the basis of the regional and national electricity crisis scenarios. The competent authorities should consult stakeholders or representatives of stakeholder groups, such as representatives of producers or their trade bodies or of distribution system operators, where they are relevant for the prevention and handling of an electricity crisis. To that end, the competent authorities should decide on the appropriate arrangements for carrying out the consultation. The risk-preparedness plans should describe effective, proportionate and non-discriminatory measures addressing all identified electricity crisis scenarios. The environmental impact of demand-side and supply-side measures proposed should be taken into account. The plans should provide transparency especially as regards the conditions in which non-market-based measures can be taken to mitigate electricity crises. All envisaged non-market-based measures should comply with the rules laid down in this Regulation. The risk-preparedness plans should be made public, while ensuring confidentiality of sensitive information.

(33) The transparency obligations should ensure that all measures that are taken to prevent or manage electricity crises comply with internal market rules and are in line with the principles of cooperation and solidarity which underpin the Energy Union.

Nokkur lykil ákvæði tilskipunarinnar:

CHAPTER III

Risk-preparedness plans

Article 10

Establishment of risk-preparedness plans

1. On the basis of the regional and national electricity crisis scenarios identified pursuant to Articles 6 and 7, the competent authority of each Member State shall establish a risk-preparedness plan, after consulting distribution system operators considered relevant by the competent authority, the transmission system operators, the relevant producers or their trade bodies, the electricity and natural gas undertakings, the relevant organisations that represent the interests of industrial and non-industrial electricity customers, and the regulatory authority where it is not the competent authority.

2. The risk-preparedness plan shall consist of national measures, regional and, where applicable, bilateral measures as provided for in Articles 11 and 12. In accordance with Article 16, all measures that are planned or taken to prevent, prepare for and mitigate electricity crises shall fully comply with the rules governing the internal electricity market and system operation. Those measures shall be clearly defined, transparent, proportionate and non-discriminatory.

Article 11

Content of risk-preparedness plans as regards national measures

1. The risk-preparedness plan of each Member State shall set out all national measures that are planned or taken to prevent, prepare for and mitigate electricity crises as identified pursuant to Articles 6 and 7. It shall at least:

- (a) contain a summary of the electricity crisis scenarios defined for the relevant Member State and region, in accordance with the procedures laid down in Articles 6 and 7;
- (b) establish the role and responsibilities of the competent authority and describe which tasks, if any, have been delegated to other bodies;
- (c) describe the national measures designed to prevent or prepare for the risks identified pursuant to Articles 6 and 7;
- (d) designate a national crisis coordinator and establish its tasks;
- (e) establish detailed procedures to be followed in electricity crises, including the corresponding schemes on information flows;
- (f) identify the contribution of market-based measures in coping with electricity crises, in particular demand-side and supply-side measures;**
- (g) identify possible non-market-based measures to be implemented in electricity crises, specifying the triggers, conditions and procedures for their implementation, and indicating how they comply with the requirements laid down in Article 16 and with regional and bilateral measures;
- (h) provide a framework for manual load shedding, stipulating the circumstances in which loads are to be shed and, with regard to public safety and personal security, specifying which categories of electricity users are, in accordance with national law, entitled to receive special protection against disconnection, justifying the need for such protection, and specifying how the transmission system operators and distribution system operators of the Member States concerned are to decrease consumption;
- (i) describe the mechanisms used to inform the public about electricity crises;
- (j) describe the national measures necessary to implement and enforce the regional and, where applicable, bilateral measures agreed pursuant to Article 12;
- k) include information on related and necessary plans for developing the future grid that will help to cope with the consequences of identified electricity crisis scenarios.

Article 16

Compliance with market rules

1. Measures taken to prevent or mitigate electricity crises shall comply with the rules governing the internal electricity market and system operation.

2. Non-market-based measures shall be activated in an electricity crisis only as a last resort if all options provided by the market have been exhausted or where it is evident that market-based measures alone are not sufficient to prevent a further deterioration of the electricity supply situation. Non-market-based measures shall not

unduly distort competition and the effective functioning of the internal electricity market. They shall be necessary, proportionate, non-discriminatory and temporary. The competent authority shall inform relevant stakeholders in its Member State of the application of any non-market-based measures.

3. Transaction curtailment including curtailment of already allocated cross zonal capacity, limitation of provision of cross zonal capacity for capacity allocation or limitation of provision of schedules shall be initiated only in accordance with Article 16(2) of Regulation (EU) 2019/943, and the rules adopted to implement that provision.