

Reykjavík, 8. febrúar 2024

Mál í samráðsgátt nr. S-13/2024
Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið
Skrifstofa stefnumótunar og innleiðingar

Efni: Umsögn Samorku um áform um breytingu á raforkulögum, mál í samráðsgátt nr. S-13/2024

Samorka fagnar þeirri áherslu sem lögð hefur verið á að raforkuöryggi og þróun úrræða til að gæta að því á vettvangi ráðuneytisins. Þýðingarmikið er að leggja áfram ríka áherslu á þessa vinnu og koma henni í formlegan farveg. Mikilvægt er að þróa og koma á fót varanlegum langtímalausnum og frekari virkni á íslenskum raforkumarkaði sem styður við raforkuöryggi.

Samorka hefur tekið þátt í óformlegum samstarfshópi á vegum umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis um úrræði í tengslum við raforkuöryggi. Í hópnum hafa verið ræddar ýmsar leiðir til að stuðla að raforkuöryggi. Til skoðunar hafa verið 24 leiðir sem margar hverjar styðja við hver aðra. Þá snúa mörg úrræði að því að efla markaðsfyrirkomulag og bæta upplýsingagjöf og gagnsæi á markaðnum. Samorka leggur áherslu á að alltaf sé horft til þess grundvallarstefs raforkulaga að virkur og gagnsær raforkumarkaður sé skilvirkasta og besta leiðin til að tryggja fullnægjandi orkuframleiðslu til knýja atvinnulíf og tryggja neytendum samkeppnishæft verð og afhendingaröryggi. Um leið sé viðurkennt það hlutverk stjórnvalda að tryggja öryggi raforkuafhendingar og hagsmuni almennings.

Þau áform sem kynnt eru nú til samráðs eru eftirfarandi. Ábendingar Samorku um úrræðin eru settar fram hér fyrir neðan.

1. Söluaðilar tryggi sér tiltekið magn raforku fram í tímann í hlutfalli við magn viðskipta
2. Framleiðendur tryggi framboð í samræmi við það magn sem söluaðilum ber að tryggja sér
3. Framkvæmd á kerfisþjónustu og flutningstöpum er til skoðunar með það að markmiði hvort stuðla megi að auknum fyrirsjáanleika
4. Ráðstafanir til að styðja við endurkaup raforku af stórnotendum

1.- 2. Söluaðilar tryggi sér tiltekið magn raforku fram í tímann í hlutfalli við magn viðskipta og framleiðendur tryggi framboð í samræmi við það magn sem söluaðilum ber að tryggja sér

Samkvæmt 19. gr. raforkulaga ber sölufyrirtæki að útvega þá raforku sem er nauðsynleg til að unnt sé að standa við orkusölusamninga. Skylda á söluaðila til að tryggja sér tiltekið magn raforku fram í tímann í hlutfalli við magn viðskipta er því tiltekin útfærsla á lagaskyldu sem nú þegar er til staðar samkvæmt raforkulögum. Mikilvægt er þó að útfærsla á þessu úrræði feli ekki í sér að söluaðilar þurfi að tryggja sig í of miklu mæli miðað við einhverja mögulega framtíðar markaðshlutdeild. Þannig getur falist töluverð áhætta, og þar með kostnaður fyrir smásala, í því að vera skyldaðir að til að kaupa raforku sem þeir hafa ekki selt á skuldbindandi hátt, á söluendanum. Smásalar eru almennt ekki að með

raforkukaupendur bundna í samningum til lengri tíma en eins árs og í tilviki heimila er alltaf hægt að segja upp samningi með þriggja vikna fyrirvara, sbr. 10. gr. reglugerðar nr. 1150/2019. Þá mæla raforkulög fyrir um að orkukaupandi (sem notar árlega minna en 1GWst af raforku) geti sagt upp orkusölusamningi með þriggja mánaða eða skemmri fyrirvara. Huga þarf vel að því hvaða áhrif skuldbinding sem þessi hefur á smásala og smásölumarkað og þá líka m.t.t. hvort og að hvaða leyti smærri orkukaupendur (þ.m.t. heimilum) getur staðið til boða að festa raforkukaup sín til lengri tíma.

Gæta þarf vel að því við nánari útfærslu að ekki felist í úrræðinu einhvers konar fyrirfram skipting markaða eða of íþyngjandi aðgangshindranir fyrir nýja söluaðila.

Þá er mikilvægt að meta vel hvaða áhrif þessi skylda hefur á fyrirhugaðan viðskiptavettvang með raforku. Ef allir aðilar markaðarins eru kyrfilega bundnir í samningum til lengri og skemmri tíma kann það að draga úr virkni markaðarins.

Gagnvart framleiðendum er hér um að ræða úrræði sem skyldar þá til að selja tiltekið magn og tiltekna vörur í heildsölu til smásala. Um yrði að ræða viðvarandi skyldu, sem er óháð því hver staðan er á raforkumarkaði. Þannig er ekki um að ræða úrræði sem ætlað er að bregðast við skyndilegu neyðarástandi.

Þetta úrræði mundi leggja ákveðnar kvaðir á framleiðendur og vera inngríp í heildsölumarkað með raforku sem almennt eru talin kostnaðarsamari en önnur inngríp.¹ Slík úrræði þarf einnig að meta vel út frá skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningum. Inngríp í frjálstan markað gengur almennt gegn meginreglum raforkulaga, samkeppnislaga og EES-samningsins, þó heimilt geti verið að grípa til slíkra ráðstafana til að tryggja öryggi og aðra almannahagsmuni. Þannig mundi svigrúm til að leggja á slíkar kvaðir vera meira ná þær bara til þess hluta markaðarins sem snýr að heimilum og litlum fyrirtækjum, en ef þær ná til smásölumarkaðar með raforku í heild sinni.

Þá þarf að huga vel að samspili slíkra aðgerða við eignarréttarákvæði stjórnarskrár þar sem almennt er ekki hægt að skylda raforkuframleiðendur til að selja tilteknum aðilum orku umfram aðra. Þá er augljóst að verði framleiðendur fyrir tjóni af slíkri kvöð, þá þarf að koma til greiðslna af hálfu ríkisins.

Í samræmi við framangreindar athugasemdir þarf sérstaklega að gæta að og liggja fyrir greining á samræmi þessara leiða við stjórnarskrá og þjóðréttarskuldbindingar, en í áformaskjalinu virðist ekki gert ráð fyrir því.

3. Framkvæmd á kerfisþjónustu og flutningstöpum – til að stuðla að auknum fyrirsjáanleika

Hér er fyrst og fremst verið að horfa á útfærslu á því hvernig Landsnet kaupir flutningstöp. Almennt séð ætti ekki að vera sérstök ástæða til að kveða á um það eða útfærslu þess í lögum. Þannig liggur ekki alveg ljóst fyrir hvers vegna þetta úrræði er forgangsmál þegar kemur að fyrirhuguðum lagabreytingum til að tryggja raforkuöryggi.

¹ ACER, Assessment of Emergency measures in Electricity Markets, 2023 Market Monitoring Report, 14 July 2023 (bls. 35)

4. Ráðstafanir til að styðja við endurkaup raforku af stórnotendum

Hér er í grunninn um að ræða tvenns konar úrræði. Annars vegar útboð í formi valréttarsamninga við stórnotendur um að draga úr raforkunotkun við tiltekna aðstæður og hins vegar að stórnotendur geti selt orku beint inn á heildsölumarkað.

Báðar þessar aðgerðir tryggja aukið framboð á raforku þegar stefnir í skort, auka framboð þegar þess er þörf og hafa þannig jákvæð áhrif á jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar. Samorka telur þau koma vel til greina á íslenskum markaði og þau geti verið til þess fallin að styðja við virkni markaðar og auka raforkuöryggi.

Í ljósi þess skamma tíma sem veittur var til að senda inn umsagnir áskilur Samorka sér rétt til að koma að frekari og ítarlegri athugasemdum. Samorka er hér eftir sem hingað til reiðubúinn að ljá stjórnvöldum atbeina við áframhaldandi undirbúning og vinnslu þessara mála.

Virðingarfyllst, f.h. Samorku



Katrín Helga Hallgrímsdóttir, lögfræðingur