

Reykjavík, 17. nóvember 2023

Nefndasvið Alþingis
b.t. atvinnuveganefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
nefndasvid@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 milljörðum 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 bráðþjónustu 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.¹

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 varaafstöðva.“

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 neyðarráðstöfun. 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

¹ 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 skömmtnun líkt og lagt er til í núverandi frumvarpi, annars vegar með því að fella út skilyrði um að atvik þurfi að vera „ófyrisjäänleg“ og hins vegar með því að breyta og útvíkka forgangsröðun við skömmtnun 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 skömmtnunar. 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 fyrirvaralausuneyðarástandi. Að því leyti sem yfirvofandi orkuskortur er fyrisjäänlegur 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 heilidsölumarkaði (sjá t.d. bls. 23).² 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 heilidsölumarkaði þar sem bent er á að auka megi gegnsæi á heilidsölumarkaði 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

² 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