

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
101 Reykjavík

Efni:

**153. löggjafarþing 2022–2023. Þingskjal 1474 — 943. mál.**  
**Stjórnarfrumvarp. Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003**  
**(raforkuöryggi o.fl.).**

*Reykjavík 17. maí 2023*

Landvernd og Neytendasamtökin (hér eftir samtökin) leggja fram sameiginlega umsögn í þessu máli.

### **1. gr. frumvarpsins**

Ekki eru gerðar athugasemdir við viðmið fyrir raforkuöryggi á heildsölumarkaði. Hins vegar er mikilvægt að taka tillit til þess að heildsölumarkaður hefur undanfarin ár verið ákveðin afgangsstærð og ekki verið virkur sem markaður með verðmyndun. Í fámennu landi með fáa stóra framleiðendur er ólíklegt að fyrir hendi sé virkur heildsölumarkaður þar sem samkeppni stýrir verðmyndun. Þrjú fyrirtæki í opinberri eigu framleiða um 90 prósent af allri raforku á landinu. Tæplega 80 % af raforkunni fer til fárra stórnotenda með samninga til lengri tíma. Almenni markaðurinn er um 17 %. Hluttur Landsvirkjunar er svo stór að fyrirtækið eitt getur stýrt markaðsverði á heildsölumarkaði.

Það er því áleitin spurning hvaða hlutverki heildsölumarkaður kemur til með að þjóna og hvort það séu vitrænar forsendur fyrir gerðar spár um eftirspurn. Heildsölumarkaður sem starfar við eðliegar markaðsaðstæður getur átt þátt í því að hækka verð á raforku við tímabundinn orkuskort og þannig stuðlað að jafnvægi. En heildsölumarkaður á Íslandi er einfaldlega ekki á þeim stað.

Það verður einnig að hafa í huga óheppilegar afleiðingar virks heildsölumarkaðar. Almennir notendur raforku á Norðurlöndunum, í þeim hópi eru viðkvæmir notendur, hafa orðið illa fyrir barðinu á heildsölumarkaði (Nord Pool) þar sem skortsstöðu hafa fylgt miklar verðhækkningar sem bæði almennir og viðkvæmir notendur hafa þurft að bera. Það ætti að vera víti til varnaðar. Þess vegna er mikilvægt að vernda alþjónustunotendur.

Í sjálfu sér getur verið gagnlegt að lagt sé mat á framboð og eftirspurn á heildsölumarkaði sérstaklega. Það felur í sér að fara þarf fram mat á réttindum og skyldum aðila - bæði framleiðenda og notenda — og það gæti varpað ljósi á samkeppnisstöðu almenna markaðarins

gagnvart stórnotendum. Fram til þessa hefur þetta viðfangsefni verið á hendi Orkustofnunar og orkuspánefndar. Lagt er til að nýr aðili, Landsnet, fái þetta hlutverk. . Hafa ber í huga að Landsnet stofnaði nýlega sérstakt [dótturfyrirtæki](#) sem hefur það hlutverk að reka heildsölumarkað á Íslandi og virðist geta skapast hagsmunaárekstrar við það að fyrirtækið hafa þá lagaskyldu að birta opinberar spár um framboð og eftirspurn á heildsölumarkaði. Brýnt er að tryggj sé að almennir notendur bíði ekki skaða af þessari breytingu.

Í raforkulögum er raforkuöryggi sagt felast í því að notendur hafi aðgang að raforku þegar hennar er þörf og þar sem hennar er þörf, með hliðsjón af almennri stefnumörkun stjórnvalda á hverjum tíma og skilgreindum áreiðanleika og gæðum. Viðmið fyrir fullnægjandi raforkuöryggi skulu nánar útfærð og skýrð í reglugerð sem ráðherra setur. Ef stjórnvöld stefna að aukinni stóðstöðu, fleiri gagnaverum eða umfangsmiklu fiskeldi á landi er fyrirsjáanlegt að eftirspurn eftir raforku verður mikil. Þetta er vandinn við að búa í fámennu landi þar sem fáeinir, eða jafnvel einn, stór aðili geta breytt öllum forsendum.

Það er því ástæða til að hafa áhyggjur af spá um eftirspurn ef hún bendir til mikils skorts á heildsölumarkaði. Það getur valdið miklum þrýstingi um að auka framleiðslu og stækka flutningskerfi til bæði skemmri og lengri tíma, umfram almenna eftirspurn. Hræðsluáróður um meintan orkuskort hefur verið áberandi í umræðu undanfarin misseri og í framhaldi hefur verið kallað eftir að einfalda reglur og flýta fyrir framkvæmdum. Þetta er ástand sem ástæða er til að óttast þar sem flas er sjaldan til fagnaðar.

Almennt er ekki erfitt að leggja mat á væntanlega orkuframleiðslu tvö til þrjú ár fram í tímann. Til lengri tíma (vísað er til 5 til 10 ára í tillögunni) getur hins vegar verið ómögulegt að leggja fram raunhæfa spá sem vekur spurningar um gagnsemi langtíma spár.

## **2. og 3. gr. frumvarpsins**

Í þessum greinum er fjallað um ástand þar sem framboð raforku fullnægir ekki eftirspurn þannig að flutningsfyrirtækjum og dreifiveitum beri að grípa til skömmtunar. Þá skulu 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 10 millj. Evra. Gæta skal jafnræðis við skömmtun og byggja á málefnalegum sjónarmiðum sem nánar skulu útfærð í reglugerð.

Í skýringum er vísað til ákvæða til tilskipun ESB um hverjir eiga rétt á að fá afhenta raforku af ákveðnum gæðum á [sanngjörnu verði](#) sem er gagnsætt, auðveldlega samanburðarhæft og felur ekki í sér mismunun. Það vekur athygli að í frumvarpinu er hvergi minnst á hvað felist í „sanngjörnu verði“ sem skiptir meirihluta landsmanna þó afar miklu máli.

Í greinum 2 og 3 er vísað til óviðráðanlegra atvika sem valdi því að framboð raforku fullnægir ekki eftirspurn. Það er deginum ljósar að mesta hættan stafar af því að orkuframleiðendur skuldbindi sig til að selja meiri orku til stórnotenda en góðu hófi gegnir. **Það ætti því að vera**

**höfuð viðfangsefni í þessari lagasetningu að koma í veg fyrir það ástand að stórnotendur geti keypt meiri orku en þarf til að mæta almennri eftirspurn.**

Samtökin taka undir að almennir notendur njóti forgangs komi til skömmtunar vegna óviðráðanlegra atvika. Til þessa hóps teljast almennir heimilisnotendur og þau fyrirtæki og stofnanir sem veita almenningi bráðþjónustu og tryggja öryggi borgara og allsherjarreglu. Þennan hóp má skilgreina sem viðkvæma notendur og því mikilvægt að hann sé ávallt í forgangi hjá öllum sem koma að raforkuþjónustu; framleiðendum, flutningsfyrirtækjum, raforkusölum og dreifiveitum.

Þetta ákvæði á við þegar allt er komið í óefni. Það hlýtur ætíð að vera forgangsbundið að fyrirbyggja það ástand sem þessi grein fjallar um.

### **Samfélagssátt um raforku til heimila**

Raforkuöryggi snýr ekki bara að afhendingaröryggi, heldur einnig um að tryggja framboð raforku á sanngjörnu stöðugu verði, sér í lagi til heimila. Það verður ekki nógsamlega benti á að almenningur sé lítil leikandi á markaði með afar takmarkaða samningsstöðu miðað við aðra notendur og berskjaldaður fyrir oftöku milliliða. Heimilin nota einungis um 5% raforkuframleiðslu á Íslandi, fyrirtæki um 15% og stóriðjan 80%. Því þarf að skilja þessa markaði að, setja skýrar leikreglur og tryggja með lögum að framleiðendur bjóði þá orku sem almenningur notar til almennings, á verði sem er sanngjarnt og stöðugt.

### **Vinna starfshóps**

Í júní á síðast ári skilaði starfshópur um orkuöryggi tillögum sem fjalla um það hvernig á að koma í veg fyrir ástand af því tagi, að framboð fullnægi ekki eftirspurn. Starfshópurinn var skipaður aðilum með ólík sjónarmið og náði saman um niðurstöðu sem ráðherra orkumála kallaði eftir. Var svo að skilja að mikið lægi á.

Nú 11 mánuðum síðar leggur ráðherra fram frumvarp þar sem sú lausn sem starfshópurinn kom sér saman um virðist hafa gufað upp að verulegu leyti. Í 9. gr. þeirrar reglugerðar sem starfshópurinn lagði til stendur eftirfarandi um skyldur raforkuframleiðenda:

*„Sérhverjum framleiðenda raforku sem hefur gilt virkjunarleyfi fyrir samtals uppsett afl 10 MW alls eða meira, er skylt að hafa tiltækt til ráðstöfunar hlutfall raforku miðað við árlegt magn raforku mælt í MWst. fyrir alþjónustunotendur í sama hlutfalli og hlutdeild hans af heildarframleiðslu raforku á Íslandi á fyrri árhelming síðasta almanaksárs vegna þess áætlaðs magns sem stofnunin[Orkustofnun] telur þurfa til að tryggja raforkuöryggi alþjónustunotenda<sup>1</sup>.“*

<sup>1</sup> Í tillögunni er eftirfarandi skilgreining á alþjónustunotendur: Er sá hópur notenda sem vernda þarf gegn orkuskorti og skal sá hópur vera á forgangsorku. Í undantekningartilvikum getur Orkustofnun veitt tímabundnar undanþágur frá skilyrðum um forgangsorku vegna samninga við ákveðna notendur að því gefnu að slík notkun styðji við loftslagsmarkmið stjórnvalda. 1)

Síðan fylgja nánari úrfærsluatriði og sveigjanleikaákvæði til að stuðla að hagkvæmni.

Með framangreindu ákvæði í tillögu starfshópsins er með kröfum á raforkuframleiðendur, er dergið umtalsvert úr hættu á skyndilegum raforkuskort fyrir alþjónustunotendur og orka fyrir flutningstöpum tryggð. Með þessu ákvæði verða raforkuframleiðendur að sýna ábyrgð og hafa borð fyrir báru. Ábyrgð er deilt eftir stærð. Að mati samtakann er ákvæði í þessa veru forsenda þess að tryggja megi fyrirsjáanleika og raforkuöryggi fyrir alþjónustunotendur.

Að sjálfsögðu er ekki hægt að útiloka alvarleg atvik og að grípa þurfi til þeirra úrræða sem lýst er í 2. og 3. gr. frumvarpinu að nýjum ákvæðum í raforkulögum. En tillaga starfshópsins er til þess fallin að draga mjög mikið úr líkunum á að það ástand skapist, þ.e. að nauðsynlegt sé að skammta raforku til að mæta eftirspurn.

Samkvæmt tillögu starfshópsins er Orkustofnun einnig veitt valdheimild til að safna upplýsingum, afla tekna sem nauðsynlegar eru og grípa inn tímanlega ef útlit er fyrir að, þrátt fyrir ákvæðið um ábyrgð raforkuframleiðenda, stefni í orkuskort fyrir alþjónustunotendur. Þessi mikilvægu atriði virðist alfarið hafa gleymst í framkominn tillögu.

### **Samfélagssátt um raforku til heimila**

Raforkuöryggi snýr ekki bara að afhendingaröryggi, heldur einnig um að tryggja framboð raforku á sanngjörnu stöðugu verði, sér í lagi til heimila. Það verður ekki nógsamlega bent á að almenningur sé lítil leikandi á markaði með afar takmarkaða samningsstöðu miðað við aðra notendur og berskjaldaður fyrir oftöku milliliða. Heimilin nota einungis um 5% raforkuframleiðslu á Íslandi, fyrirtæki um 15% og stóriðjan 80%. Því þarf að skilja þessa markaði að, setja skýrar leikreglur og tryggja með lögum að framleiðendur bjóði þá orku sem almenningur notar til almennings, á verði sem er sanngjarnt og stöðugt.

Að mati samtakanna er því óskiljanlegt að ekki skuli vera farið að tillögum vinnuhópsins. Þær taka heildstætt á vandanum og fela í sér ákvæði sem eiga að koma í veg fyrir raforkuskort til alþjónustunotenda. Það þýðir að setja verður bönd á möguleika orkuframleiðenda að afhenda orku til stórnotenda nema þeir hafi fyrst tryggt að þeir beri sanngjarnan hluta af þeirri ábyrgð að tryggja alþjónustunotendum raforku.

Ráðuneytið verður að útskýra hvers vegna málið hefur tekið þessa stefnu og að ekki er gripið til ákvæða sem draga úr hættu á að til orkuskrorts komi: tillögur sem voru heildstæðar eru

---

Almennir heimilisnotendur (þar með talið íbúar sem njóta rafkynta hitaveitna) og þau fyrirtæki og stofnanir sem veita almenningi bráðþjónustu og tryggja öryggi borgara og allsherjarreglu. Þessi hópur er skilgreindur sem viðkvæmir notendur og skulu ávallt vera á forgangsortku. Alþjónustunotendur: Er sá hópur notenda sem vernda þarf gegn orkuskrorti og skal sá hópur vera á forgangsortku. Í undantekningartilvikum getur Orkustofnun veitt tímabundnar undanþágur frá skilyrðum um forgangsortku vegna samninga við ákveðna notendur að því gefnu að slík notkun styðji við loftslagsmarkmið stjórnvalda.  
2) Aðrir notendur sem ekki eru stórnotendur eða stefna á að komast á stórnotendataxta sbr. skilyrði raforkulaga, samkvæmt raforkuspá Orkustofnunar að teknu tillit til þarfa vegna orkuskipta.

bútaðar upp svo vandinn sem blasir við er næstum sá sami og áður.

Samtökin eru ekki ein um þessar áhyggjur. Þær koma fram í nýlegri grein orkumálastjóra á [www.visir.is](http://www.visir.is) þar sem segir m.a. að bæta þurfi frumvarpið með eftirfarandi hætti:

- a) Heimili séu skilgreind sérstaklega sem alþjónustunotendur og njóti sérstaks öryggis. Hér þyrfti helst að girða af markað alþjónustunotenda í heild sinni, þ.e.a.s venjulegra fyrirtækja sömuleiðis til að tryggja yfirsýn og framboð þeirra.
- b) Orkuframleiðendur bjóði lengri tíma samninga fyrir alþjónustunotendur til að tryggja stöðugleika í framboði og draga úr sveiflum í verði. Einnig að þeir geri sömuleiðis ráð fyrir magni til boða í skammtímasveiflum í orkunotkun þessa litla hóps, líkt og vegna kuldakastanna í vetur.
- c) Orkusöluþyrirtækjum beri að sýna fram á að þeir hafi raunverulega tryggt sér orku í þá samninga sem þeir gera við alþjónustunotendur.
- d) Efla gagnaheimildir og ekki síst langtíma fjármögnun greiningar gagna til að efla yfirsýn og þar með eftirlit með markaði.
- e) Innleiða lágmarksheimildir til inngripa stefni í raforkuskort til þessa hóps.

## Lokaorð

Eftirspurn eftir endurnýjanlegri orku er sífellt að aukast og án skilvirkrar ákvæða um að vernda alþjónustunotendur er ekkert því til fyrirstöðu að heimilin í landinu verði hreinlega undir í samkeppninni um raforku bjóði stórkaupendur betur. Alþingi verður, með lagabreytingum, að tryggja að slíkt ástand skapist ekki. Það er óásættanlegt að setja heimilin á landinu í beina samkeppni við stór og öflug alþjóðafyrirtæki sem með langtímasamningum geta tryggt sína raforkuþörf áður en grundvallarþörfum fyrir raforku í samfélaginu á viðráðanlegu verði er mætt.

Eftirspurn til stærri notenda og stórnotenda eftir ódýrri orku er því sem næst óendaleg. Ef elta á alla þá sem telja sig hafa þörf fyrir raforku í framtíðinni yrði Ísland fljótlega uppselt, og stórum hluta af náttúru, landslagi og víðernum landsins spillt. Heimilin sætu eftir með sárt ennið og umtalsvert hærri raforkukostnað. Í þessum málum fara því saman beinir hagsmunir í rekstri heimila og verndun á náttúru landsins.

*Með vinsemd og virðingu,*

*Auður Önnu Magnúsdóttir, framkvæmdastjóri Landverndar*

*Breki Karlsson, formaður Neytendasamtakanna*