

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið  
Skuggasundi 1-3  
101 Reykjavík

Sent í gegnum samráðsgátt

Reykjavík, 13. mars 2023

**Efni: Breyting á raforkulögum (raforkuöryggi),  
Mál nr. 48/2023 í Samráðsgátt**

Stjórn Landverndar hefur kynnt sér framangreinda [tillögu að breytingu á raforkulögum](#) sem birt hefur verið í Samráðsgátt.

**1. gr. frumvarpsins**

Í þessar grein frumvarpsins segir: Ef óviðráðanleg atvik valda því að framboð raforku fullnægir ekki eftirspurn ber flutningsfyrirtækinu að grípa til skömmtunar raforku til dreifiveitna og notenda. Við skömmtun skulu njóta forgangs notendur sem ekki teljast til stórnotenda og hafa ekki samið sérstaklega um skerðanlega notkun. Gæta skal jafnræðis við skömmtun og byggja á málefnalegum sjónarmiðum sem nánar skulu útfærð í reglugerð.

Stjórn Landverndar tekur undir þau sjónarmið sem 1 gr. tillögunnar byggir á, að almennir notendur njóti forgangs ef kemur til skömmtunar vegna óviðráðanlegra atvik. Til þessa hóps teljast almennir heimilisnotendur og þau fyrirtæki og stofnanir sem veita almenningi bráðabjónustu og tryggja öryggi borgara og allsherjarreglu. Þenna hóp má skilgreina sem viðkvæma notendur og því mikilvægt að hann sé ávallt í forgangi hjá öllum sem koma að raforkubjónustu; framleiðendum, flutningsfyrirtæki, raforkusölum og dreifiveitum.

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

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

Nú 9 mánuðum síðar kemur frumvarp þar sem sú lausn sem starfshópurinn kom sér saman um virðist hafa gufað upp. 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 árshelming síðasta almanaksárs vegna þess áætlaðs magns sem stofnunin[Orkustofnun] telur þurfa til að tryggja raforkuöryggi alþjónustunotenda<sup>1</sup>. Síðan fylgja nánari úrfærsluatriði og sveigjanleikaákvæði til að stuðla að hagkvæmni.*

Með framangreindu ákvæði í tillögu starfshópsins er með kröfum á raforkuframleiðendur, girt fyrir skyndilegan orkuskort fyrir alþjónustunotendur og orka fyrir flutnigstöpum tryggð. Með þessu ákvæði verða raforkuframleiðendur að sýna ábyrgð og hafa borð fyrir báru. Ábyrgð er deilt eftir stærð. Að mati stjórnar Landverndar er þetta ákvæði forsenda svo tryggja megi fyrirsjánleika og raforkuöryggi fyrir alþjónustunotendur.

Að sjálfsögðu er ekki hægt að útiloka alvarleg atvik og að þá þurfi að grípa til þeirra úrræða sem lýst er tillögunni að nýju ákvæði í raforkulögum. En tillaga starfshópsins er til þess fallin að draga mjög mikið úr líkunum á að það ástand skapist, að nauðsynlegt sé að skammta raforku til að mæta eftirspurn.

Með 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 framleiðenda raforku stefni í orkuskort fyrir þennan tilgreinda hóp, alþjónustunotendur.

Að mati stjórnar Landverndar er óskiljanlegt að ekki skuli vera farið að tillögu starfshópsins og að þær skuli ekki vera í forgrunni í þessum áformum um lagasetningu.

Ráðuneytið verður að útskýra hvers vegna málið hefur tekið þessa stefnu.

## 2. gr. frumvarpsins

Stjórn Landverndar áttar sig ekki fyllilega á þörf fyrir 2. gr. tillögunnar sem segir að flutningsfyrirtækið skuli leggja mat á raforkuöryggi á heildsölumarkaði út frá áætlaðri þróun á framleiðslugetu og eftirspurn.

Þá segir að Orkustofnun fari yfir matið og aðferðarfræði þess og samþykki. Hér virðist sem opinbert mat á aðstæðum á orkumarkaði verði á hendi fyrirtækis sem lýtur eftirlits. Fram til þessa hefur orkuspá verið á hendi Orkustofnunar og tilefni til að breyta þessu er ekki útskýrt.

Það er ljóst að heildsölumarkaðurinn hefur mætt afgangi eftir að eftirspurn stórnotenda hefur verið mætt.

---

<sup>1</sup> Í tillögunni eru eftirfarandi skilgreining á alþjónustunotendur: Er sá hópur notenda sem vernda þarf gegn orkuskorti 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. 1) Almennir heimilisnotendur (þar með talið íbúar sem njóta rafkyntra 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 orkuskorti 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.

Í sjálfu sér er getur verið gagnlegt að lagt sé mat á framboð og eftirspurn á heildsölumarkaði sérstaklega. Það felur í sér að það þarf að fara 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 en hér fær nýr aðili, Landsnet, þetta hlutverk. Þá breytingu þarf að skýra betur. 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.

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 meiri stóðliðju, 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, stórir aðilar geta breytt öllum forsendum. Ef markmiðið er orkuskipti eru forsendur afar óvissar því ekki er vitað hvaða tækni stendur til boða.

Stjórn Landverndar telur að ástæða sé til að hafa áhyggjur af spá um eftirspurn ef hún bendir til mikils skorts á heildsölumarkaði. Það getur valdið miklum þrýstingi á að auka framleiðslu og flutningskerfi til bæði skemmri og lengri tíma. 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.

Í framangreindu ákvæði 2. gr. frumvarpsins er raforkuöryggi bundið við heildsölumarkað. Heildsölumarkaður hefur verið ákveðin afgangsstærð fram til þessa og ekki verið virkur sem markaður með verðmyndun. Í okkar litla landi með fáeina stóra framleiðendur er ástæða til að ætla að aðstæður séu ekki fyrir hendi fyrir virkan heildsölumarkað 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, að frátöldum töpum er um 15 %. Hlutur Landsvirkjunar er svo stór að fyrirtækið eitt hefur getu til að stýra markaðsverði á heildsölumarkaði.

Það er því áleitinn spurning hvaða hlutverki heildsölumarkaður kemur til með að þjóna og hvort það séu vitrænar forsendur fyrir gerð spár um eftirspurn. Heildsölumarkaður getur átt þátt í því að hækka verð á raforku við tímabundinn orkuskort og þannig stuðlað að jafnvægi.

En það verður einnig að hafa í huga óheppilegar afleiðingar virks heildsölumarkaðar. Almennir notendur raforku á Norðurlöndunum, í þeim hópi viðkvæmir notendur, hafa orðið illa fyrir barðinu fyrir heildsölumarkaði (Nord Pool) þar sem skortsstöðu hafa fylgt miklar verðhækkningar sem bæði almennir og viðkvæmir notendur hafa orðið fyrir barðinu á.

Í tillögunni er flutningsfyrirtæki, sem í þessu tilfelli er Landsnet, ætlað að leggja mat á raforkuöryggi út frá áætlaðri þróun á framleiðslugetu og eftirspurn. Óljóst er hvort hér er átt við framleiðslu og eftirspurn á heildsölumarkaði eða almennt. Þetta mætti skýra betur og eins

hvernig mat flutningsfyrirtækis tengist gerð orkuspár sem Orkustofnun annast.

Almennt er ekki erfitt að leggja mat á væntanlega orkuframleiðslu 2 til 3 ár fram í tímann. Til lengri tíma (vísað er til 5 til 10 ára í tillögunni) er það hins vegar verkefni sem telja verður erfitt eða ómögulegt er að leysa með vitrænum hætti. Það vekur spurningar um gagnsemi slíkrar spár.

Um breytingar á eftirspurn til almennra notenda er iðulega miðað við sögulega þróun. Þannig reiknar Orkustofnun með að almenn eftirspurn (ekki stórnotendur) vaxi um eitt til tvö prósent á ári. Sömu aðferð er erfitt að beita við mat á heilsölumarkaði þar sem sveiflurnar hafa verið miklar upp og niður.

Stjórn Landvernd vill benda á að 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. Þetta er ein helsta ógn við náttúru, landslag og víðerni landsins um þessar mundir að mati Landverndar.

Stjórn Landverndar telur því að vinna þurfi frumvarpið upp á nýtt og fara eftir tillögum frá starfshópi sem starfaði undir miklum þrýstingi um skil árið 2022.

*Með vinsemd og virðingu*

*Auður Önnu Magnúsdóttir, framkvæmdastjóri Landverndar*