



Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti
Sent á samráðsgátt

Reykjavík, 24. febrúar 2023

Efni: Umsögn SI um áform um breytingar á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (raforkuöryggi), mál nr. 34/2023

Almennt

Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „samtökin“) hafa tekið til umsagnar áform um breytingar á raforkulögum og lögum um Orkustofnun, vegna tillagna starfshóps um raforkuöryggi. Samtökin taka undir sjónarmið umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis um að raforkuöryggi og tryggt framboð raforku séu grundvallarpáttur í þjóðaröryggi Íslands. Telja samtökin að tryggt framboð raforku sé einnig grundvallarpáttur í samkeppnishæfni Íslands til framtíðar, atvinnuuppbyggingu, lífskjörum og ekki síst vegna orkuskipta og markmiða stjórnvalda í loftslagsmálum.

Samtökin taka því undir mikilvægi þess að útfæra viðmið um fullnægjandi raforkuöryggi og framboð á raforku og að skýra þurfi hlutverk og ábyrgð aðila á raforkumarkaði við að tryggja raforkuöryggi. Þá taka samtökin einnig undir að skilgreina þurfi alþjónustu með fullnægjandi hætti í raforkulögum og hverjir skuli njóta hennar, m.a. í samræmi við regluverk EES samningsins hvað það varðar. Í þessu samhengi taka samtökin undir að almenningur og mikilvægir innviðir njóti verndar gegn orkuskortum. Samtökin gjalda þó varhug við því að stjórnvöld ákvarði forgangsröðun á milli atvinnugreina gagnvart aðgengi að raforku en taka eins og áður segir undir sjónarmið um að almenningi skuli tryggt orkuöryggi. Í áformaskjali sem birt hefur verið kemur fram að markmið lagasetningarinnar sé að tryggja orkuöryggi og orkuframboð fyrir almenning og mikilvæga innviði. Mikilvægir innviðir eru hins vegar ekki skilgreindir nánar og samtökin eru því ekki í aðstöðu til að móta afstöðu til þess markmiðs eins og sakir standa.

SI taka almennt undir mikilvægi þess að fyrir liggja með skýrum hætti ábyrgð allra aðila í virðiskeðju orkumarkaðar, hvort sem það varðar fullnægjandi framboð á raforku eða ábyrgan flutning hennar til notenda, hver svo sem notandi er hverju sinni. Eins og fram kemur í skýrslu SI um [Íslenska raforkumarkaðinn](#) frá árinu 2019, sbr. bls. 4, þá gegnir nýting raforku lykilhlutverki í verðmætasköpun á Íslandi. Í þessu samhengi er vert að benda á að þrjár af fjórum útflutningsstoðum Íslands byggja á nýtingu orku, stóriðja nýtir raforku en sjávarútvegur og ferðaþjónusta jarðefnaeldsneyti.

Mikilvægt er að vel takist til við að skapa samkeppnishæfa umgjörð um framleiðslu, dreifingu og nýtingu raforku til framtíðar lítið. Þá er það sérstaklega mikilvægt í ljósi loftslagsvandans og markmiðs um orkuskipti. Aðgengi að raforku er einnig mikilvægur þáttur í samkeppnishæfni atvinnulífs og flutningskerfi raforku er ein af lykilstoðum innviða í landinu sem þjónar bæði heimilum og fyrirtækjum. Í ljósi mikilvægis raforku fyrir samfélagið, bæði heimili og atvinnustarfsemi, er raforka ekki eins og hver önnur vara.



Þvert á móti er raforka aðfang og meðal grunnstoða íslensks samfélags. Án raforkukerfisins væri atvinnulíf fábreyttara og lífsgæði lakari en ella. Aðgengi að raforku þarf að vera tryggt fyrir bæði heimili og atvinnulíf, auk þess sem raforkuverð þarf að vera samkeppnishæft, innviðir traustir, regluverk skýrt og eftirlit á raforkumarkaði virkt.

Í ljósi mikilvægis raforku, þ.e. jafnt framboðs af raforku og öruggri afhendingu taka SI undir það markmið að skilgreina þurfi hlutverk og ábyrgð aðila á raforkumarkaði án þess þó að greint sé á milli einstakra notenda enda á afhendingaröryggi að vera hlutlaust er viðkemur notanda eða hópi notenda.

Núverandi staða og/eða áskoranir í orkumálum, sem endurspeglast hafa m.a. síðastliðin ár í skerðingu á afhendingu raforku, bæði hvað varðar skert framboð á raforku sem og rof í afhendingu vegna bilana í jafnt flutnings- og dreifikerfi raforku, má fyrst og fremst rekja til takmarkaðs framboðs á raforku sem og þeirra tafa sem orðið hafa í uppbyggingu og styrkingu í flutningskerfi raforku. Er hér um að ræða ástand sem skapast hefur þar sem ákvarðanir um aukna orkuöflun hafa verið í óvissu samhliða drætti á afgreiðslu rammaáætlunar um vernd og orkunýtingu landsvæða.

Er viðkemur uppbyggingu og styrkingu í flutningskerfi raforku eru fjölmörg dæmi um að framkvæmdir hafi tekið langan tíma, m.a. á stjórnslustigi, og enn ekki útséð um margvíslega uppbyggingu vegna ágreinings um einstaka framkvæmdir. Þannig var verulegur dráttur á framkvæmd á Norðurlandi vegna Blöndulínu og þá er enn óvissa um framkvæmdir vegna styrkingar á Suðurnesjalínu.

Vísast hér einnig til skýrslu SI um [ástand og stöðu innviða á Íslandi](#) sem gefin var út árið 2021. Í umræddri skýrslu er umfjöllun um orkuinnviði þar sem segir m.a. á bls. 63 að verulegar takmarkanir eru í dreifi- og flutningskerfi raforku og víða um land getur það ekki annað auknum flutningi. Því er ekki hægt að verða við óskum um aukna notkun auk þess sem það getur þurft að skerða þjónustu til núverandi notenda á háalagstíma á sumum landssvæðum. Þessar takmarkanir hafa víða komið í veg fyrir atvinnuuppbyggingu þar sem fyrirtæki í annars góðum rekstri geta ekki stækkað og þróast vegna skorts á raforku og sömuleiðis hafa hugsanlegir nýir neytendur hrökklast frá af sömu sökum. Þá kemur fram í umræddri skýrslu að huga þurfi að fjárfestingum í kerfinu, með hagkvæmni að leiðarljósi, til að efla kerfið og bæta afhendingaröryggi þess.

Þá kemur fram í innviðaskýrslu SI, sbr. umfjöllun á bls. 57, að uppbygging nýrra virkjana tekur tíma og þarf því að horfa fram í tímann og vinna áfram bæði raforkuspár og mat á virkjanakostum. Þá geta stjórnsmál haft áhrif á þróun raforkunotkunar, t.d. með stefnumótun í orkuskiptum og flokkun virkjanakosta. Í þessu samhengi benda SI á að nú liggur fyrir mat á aukinni raforkuþörf, s.s. vegna orkuskipta, sem endurspeglast bæði í [grænbók um stöðu og áskoranir Íslands í orkumálum](#), sem unnin var á þessu ári fyrir umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra, sem og vefsíðunni www.orkuskipti.is sem unnin var af SI, Landsvirkjun, Samorku og verkfræðistofunni Eflu.

Ítreka SI því mikilvægi þess að uppbygging í raforkukerfinu, hvort sem það varðar framleiðslu, flutning eða afhendingu, nái fram að ganga sem kallar á endurskoðun á regluverki og stjórnslulegri meðferð mála á þessu sviði þannig að unnt verði að tryggja eðlilega og hnökralausa starfsemi á þessu sviði. Að gefnu tilefni vísast hér m.a. til [skýrslu](#) sem VSÓ rágjöf vann fyrir SI, Samtök atvinnulífsins og Samorku um málsmeðferð við leyfisveitingar og mat á umhverfisáhrifum og tillögur um einföldun ferla. Niðurstöður þessarar greiningar á málsmeðferð og leyfisferli framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum sýna að töluverður tvíverknaður er í ferlinu, boðleiðir óþjálpar og ferli óþarflega flókin. Samanburður við löggjöf nágrannabjóða staðfestir þetta. Víða eru



tækifæri til að einfalda ferla og straumlínulaga til að bæta yfirsýn, draga saman verkþætti og stytta málsmeðferðartíma án þess þó að skerða aðgengi almennings og hagsmunaaðila að ákvarðanatökufurlinu eða vera í andstöðu við tilgang viðkomandi laga.

SI benda á að nú þegar er í raforkulögum, nr. 65/2003, kveðið á um ábyrgð á öruggri stýringu raforkukerfisins þar sem Landsnet ber ábyrgð á að tryggja þá þjónustu sem og tryggja öryggi og gæði við raforkuafhendingu, sbr. 4. mgr. 9. gr. laganna. Undir það verksvið fellur m.a. að stilla saman raforkuvinnslu og raforkuþörf svo að hægt sé að mæta frávikum milli umsaminna kaupa og raforkunotkunar og tryggja nægjanlegt framboð reiðuafis við rekstur kerfisins. Að mati SI er því tækifæri til að útfæra það hlutverk nánar í stað þess að færa þá ábyrgð yfir á t.d. Orkustofnun. Til að draga úr hættu á óskilvirkni í kerfinu og tvíverknaði er mikilvægt að horfa til núverandi stöðu og hlutverk Landsnets og hvernig unnt er að hlúa enn frekar að þeirri lagalegu skyldu fyrirtækisins.

Skal hér svo vikið að skilgreiningu á alþjónustu. Gera SI ekki athugasemdir við að sú þjónusta verði skilgreind í samræmi við regluverk raforkumála ESB sem tekið hefur verið upp í EES samninginn. Hins vegar er mikilvægt að huga að raunverulegu inntaki þeirrar þjónustu og heimildar til að grípa til aðgerða á grundvelli hennar.

Í raforkutilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB er umfjöllun um alþjónustu þar sem almennt er kveðið á um inntak þeirrar þjónustu og að aðildarríki tryggi að slíkri þjónustu sé komið á. Hins vegar verður að huga að því að beiting alþjónustu eða „public service obligation“ er í eðli sínu undantekning frá þeirri meginreglu sem innleidd var með raforkutilskipunum ESB um markaðsopnun raforkumarkaðar. Hefur umfjöllun erlendis um þá skyldu m.a. miðast að um er að ræða þrönga undantekningu frá meginreglu um virkan raforkumarkað sem beitt skuli í sérstökum tilvikum enda gæti almenn og viðvarandi beiting þeirrar heimildar haft inngríp og áhrif á frjálsan markað, gagnsæi verðlagningar o.s.frv. Þá er tilgangur þeirrar þjónustu eingöngu til þess fallinn að vera *tímabundin heimild en ekki viðvarandi ástand*.

Að sama skapi hefur beiting alþjónustu verið talin fela í sér ríkisaðstoð sem hefur í för með sér þá kvöð að leita þurfi samþykkis fyrirfram, hjá framkvæmdastjórn ESB í tilviki ESB ríkja en hjá Eftirlitsstofnun EFTA í tilviki EES-EFTA ríkja. Í þessu samhengi vísast hér m.a. til inngangsorða í bæði áður nefndri raforkutilskipun sem og endurskoðaðri raforkutilskipun ESB, þ.e. raforkutilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2019/944/EB, þar sem byggt er ofan á núverandi reynslu um beitingu á alþjónustu. Vísast hér í fyrsta lagi til inngangsorða í tölul. 49 í tilskipun 2009/72/EB þar sem segir eftirfarandi:

„Að því marki sem ráðstafanirnar, sem aðildarríki grípa til til að uppfylla skyldur um opinbera þjónustu, fela í sér ríkisaðstoð, skv. 1. mgr. 87. gr. sáttmálans, ber skylda til að tilkynna framkvæmdastjórninni um hana skv. 3. mgr. 88. gr.“

Er þetta ítrekað í 15. málsgrein 3. gr. tilskipunar 2009/72/EB þar sem segir:

„Þegar aðildarríkin hrinda þessari tilskipun í framkvæmd skulu þau tilkynna framkvæmdastjórninni um allar ráðstafanir, sem samþykktar eru til að uppfylla skyldur um alþjónustu og opinbera þjónustu, þ.m.t. neytenda og umhverfisvernd og hugsanleg áhrif þeirra á landsbundna og alþjóðlega samkeppni, hvort sem slíkar ráðstafanir krefjast undanþágu frá þessari tilskipun eða ekki. Þau skulu tilkynna framkvæmdastjórninni á tveggja ára fresti eftir það um allar breytingar á slíkum ráðstöfunum, hvort sem þær krefjast undanþágu frá þessari tilskipun eða ekki.“



Eins og áður segir hefur komist á ákveðin reynsla hvað varðar beitingu á alþjónustu í ríkjum ESB sem hefur m.a. komið til skoðunar framkvæmdastjórnar í málum er varða ríkisaðstoð, sbr. State aid SA. 34947 (2013/C) (ex 2013/N) – United Kingdom Investment Contract (early Contract for Difference) for the Hinkley Point C - New Nuclear Power Station og State aid N 143/2004 – Ireland Public Service Obligation – Electricity Supply Board (ESB). Í ljósi þessa í inngangi raforkutílskipunar 2019/944/EB ítarlegri umfjöllun um alþjónustu en kveðið er á í fyrri tilskipunum. Þá hefur við útfærslu á þeirri skyldu einnig verið litið til niðurstöðu Evrópudómsstólsins í svokölluðu *Altman* máli sem hefur verið leiðarljós í Evrópurétti á þessu sviði, sbr. m.a. umfjöllun Rozetu Karova, Ph. D, í grein sinni *Understanding the Public Service Obligation in the Electricity Sector* og birt er í *European Energy Journal*, Volume 2, Issue 1, frá árinu 2022.

Hér vísast í fyrsta lagi til 22. tölul. þar sem segir eftirfarandi:

„Member States should maintain wide discretion to impose public service obligations on electricity undertakings in pursuing objectives of general economic interest. Member States should ensure that household customers and, where Member States consider it to be appropriate, small enterprises, enjoy the right to be supplied with electricity of a specified quality at clearly comparable, transparent and competitive prices. Nevertheless, public service obligations in the form of price setting for the supply of electricity constitute a fundamentally distortive measure that often leads to the accumulation of tariff deficits, the limitation of consumer choice, poorer incentives for energy saving and energy efficiency investments, lower standards of service, lower levels of consumer engagement and satisfaction, and the restriction of competition, as well as to there being fewer innovative products and services on the market. Consequently, Member States should apply other policy tools, in particular targeted social policy measures, to safeguard the affordability of electricity supply to their citizens. Public interventions in price setting for the supply of electricity should be carried out only as public service obligations and should be subject to specific conditions set out in this Directive. A fully liberalised, well-functioning retail electricity market would stimulate price and non-price competition among existing suppliers and provide incentives to new market entrants, thereby improving consumer choice and satisfaction.“

Þá er einnig nánari umfjöllun og skýring á alþjónustu í 23. tölul. þar sem segir eftirfarandi:

„Public service obligations in the form of price setting for the supply of electricity should be used without overriding the principle of open markets in clearly defined circumstances and beneficiaries and should be limited in duration. Such circumstances might occur for example where supply is severely constrained, causing significantly higher electricity prices than normal, or in the event of a market failure where interventions by regulatory authorities and competition authorities have proven to be ineffective. This would disproportionately affect households and, in particular, vulnerable customers who typically expend a higher share of their disposable income on energy bills compared to high-income consumers. In order to mitigate the distortive effects of public service obligations in price setting for the supply of electricity, Member States applying such interventions should put in place additional measures, including measures to prevent distortions of price setting in the wholesale market. Member States should ensure that all beneficiaries of regulated prices are able to benefit fully from the offers available on the competitive market when they choose to do so. To that end, those beneficiaries need to be equipped with smart metering systems and have access to dynamic electricity price contracts. In addition, they should be directly and regularly informed of the offers and savings



available on the competitive market, in particular relating to dynamic electricity price contracts, and should be provided with assistance to respond to and benefit from market-based offers.“

Þá er ítrekuð sú skylda að tilkynna um *allar aðgerðir* er varða beitingu alþjónustu, sbr. 26. tölul. þar sem segir:

“In order to ensure the maintenance of the high standards of public service in the Union, all measures taken by Member States to achieve the objective of this Directive should be regularly notified to the Commission. The Commission should regularly publish a report analysing measures taken at national level to achieve public service objectives and comparing their effectiveness, with a view to making recommendations as regards measures to be taken at national level to achieve high standards of public service.”

Sambærilegt tilvísun er í 29. tölul. þar sem segir eftirfarandi:

“To the extent that measures taken by Member States to fulfil public service obligations constitute State aid under Article 107(1) TFEU, there is an obligation under Article 108(3) TFEU to notify them to the Commission.”

Þá er enn á ný kveðið á um tilkynningarskyldu aðildarríkja í ákvæði um alþjónustu, sbr. 4. málsgrein 9. gr. þar sem segir eftirfarandi:

“Member States shall, upon implementation of this Directive, inform the Commission of all measures adopted to fulfil universal service and public service obligations, including consumer protection and environmental protection, and their possible effect on national and international competition, whether or not such measures require a derogation from this Directive. They shall subsequently inform the Commission every two years of any changes to those measures, whether or not they require a derogation from this Directive.”

Að gefnu tilefni vísast hér einnig til umfjöllunar um alþjónustu í [skýrslu](#) CERRE – Centre on Regulation in Europe, frá árinu 2013, þar sem fjallað er um alþjónustu og samkeppni á ýmsum mörkuðum, þ.m.t. raforkumarkaði. Ein af niðurstöðum í þeirri skýrslu var á þá vegu að með hliðsjón af röskun alþjónustu á markaði ætti beiting þeirrar heimildar að beinast að starfsemi á sviði náttúrulegrar einokunar, þ.e. sérleyfisstarfsemi. Endurspeglar þessi niðurstaða þá áherslu sem lögð er á skyldu Landsnets á þessu sviði, sbr. áður nefnda 4. mgr. 9. gr. raforkulaga.

Í ljósi framanritaðs telja SI mikilvægt að tryggja að umræða um alþjónustu og lagaleg útfærsla á þeirri þjónustu gangi ekki lengra en heimilt er á grundvelli skuldbindinga á grundvelli EES samningsins.

Ítrekast hér enn og aftur að alþjónusta og beiting hennar er í grundvallaratriðum undantekning frá meginreglu um frjálsan raforkumarkað og er einnig um að ræða tímabundið frávik en ekki viðvarandi aðgerð.

Þá breytir innleiðing á alþjónustu ekki þeirri staðreynd að frekari orkuöflunar og styrkingu innviða er þörf hér á landi til að stuðla að orkuskiptum sem og fullnægjandi orkuframboði og orkuöryggi.



Í ljósi þessa leggja SI ríka áherslu á umræðu upp orkuöflun og innviðaupbyggingu til lengri tíma lítið sem mikilvægasta innlegg inn í þá vegferð að koma á fullum orkuskiptum með heildarhagsmunum þjóðar að leiðarljósi, hvort sem um er að ræða gjaldeyrissparnað eða þarft áttak í umhverfis- og orkumálum.

SI gera að öðru leyti ekki frekari athugasemdir við málið að svo stöddu. Er framangreindum ábendingum hér með komið á framfæri við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti.

Virðingarfyllst, f.h. Samtaka iðnaðarins

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Lára M. K. Ólafsson', written over a horizontal line.

Lára M. K. Ólafsson,
sérfræðingur á sviði umhverfis- og orkumála