



Nefndasvið Alþingis
b.t. atvinnuveganefndar
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 15. nóvember 2023

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum (raforkuöryggi o.fl.)

I. Almenn

Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „samtökin“) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003 (raforkuöryggi o.fl.), 348. mál. Um er að ræða frumvarp sama efnis og lagt var fram á 153. löggjafarþingi, 943. mál með minniháttar breytingum.

SI hafa þungar áhyggjur af stöðu raforkumála á Íslandi og hafa komið á framfæri ábendingum í lengri tíma um að allt stefni í raforkuskort, með neikvæðum afleiðingum fyrir samfélagið allt. Frumvarp þetta endurspeglar þá alvarlegu stöðu sem upp er komin. Það ætti að vera algjört forgangsmál stjórnvalda að tryggja nýtt framboð af raforku inn á kerfið á komandi árum. Fyrirhuguð lagabreyting endurspeglar hversu alvarleg staðan er orðin, og felur í sér viðbrögð í stað þess að ráðist sé með öllum tiltækum ráðum að rót vandans. Heilt yfir gera samtökin alvarlegar athugasemdir við útfærslu fyrirhugaðra breytinga.

Nú sem áður hafa SI efasemdir um þá vegferð sem stjórnvöld eru á, að í stað þess að róa öllum árum að því að auka framboð af raforku og styrkja og efla raforkukerfið til framtíðar, sé nú lagt fram frumvarp sem felur í sér skömmunarkerfi fyrir raforku á Íslandi, þar sem stjórnvöld sjálf, sem bera ábyrgð á þeirri alvarlegu stöðu sem uppi er í orkumálum, velja á milli notenda um forgang að raforku.

Lagðar eru til breytingar á raforkulögum sem miða að því að styrkja raforkuöryggi almennings og forgangsröðun í samræmi við orkustefnu sem gefin var út af atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti í september 2020. Breytingarnar snúa að því að tryggja almenningi og smærri fyrirtækjum forgang komi til skömmunar, til að mynda vegna framboðsskorts. Þá er mælt fyrir um söfnun og miðlun upplýsinga varðandi raforkuöryggi á heildsölu- og smásölumarkaði. Kveðið er á um viðmið fyrir raforkuöryggi og öflun og miðlun upplýsinga um stöðu á heildsölumarkaði raforku.

Þess ber að geta að SI hafa á fyrri stigum, þ.e. bæði í samráðsgátt Stjórnarráðsins sem og í umsögn samtakanna um fyrra frumvarp, komið á framfæri sjónarmiðum er viðkemur undirbúningi og efnistökmum frumvarpsins. Ekki er að sjá að tekið hafi verið tillit til þeirra



Ábendinga sem þar var komið á framfæri að undanskilinni þeirri breytingu að í framlögðum ákvæðum frumvarpsins er nú vísað til „raforkuframleiðslu/raforkunotkun“ í stað „orkuframleiðslu/orkunotkun“, sem er vel.

Líkt og fram kemur í fyrri umsögnum SI þá taka samtökin að fullu 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 orkuskorti.

Hvað varðar tilurð og undirbúning fyrirbyggjandi frumvarps ítreka SI enn og aftur fyrir ábendingar hvað það varðar og ítarlega er gert grein fyrir í umsögn samtakanna við mál nr. 48/2023 á samráðsgátt Stjórnarráðsins, dags. 14. mars 2023. Eins og fram kemur í þeirri umsögn ber verklag við undirbúning málsins með sér að gengið hafi verið gróflega gegn þeim verklagsreglum og leiðbeiningum sem Stjórnarráð Íslands hefur sett um vönduð vinnubrögð við undirbúning og frágang lagafrumvarpa. Hefur umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti ekki fjallað um eða skýrt á nokkurn hátt, hvorki í fyrra frumvarpi né heldur fyrirbyggjandi frumvarpi, hvað veldur þeirri sniðgöngu og átelja samtökin nú sem fyrr þau vinnubrögð sem eru hér viðhöfð.

II. Skerðingarheimildir samkvæmt núgildandi regluverki

SI vilja benda á að hvergi í frumvarpinu, hvorki í einstökum ákvæðum né heldur í greinargerð, er gerð grein fyrir því hvernig núverandi regluverk nái ekki utan um þau tilvik sem stefnt er að því að bregðast við með boðuðum breytingum. SI benda í fyrsta lagi á að í **9. mgr. 9. gr. og 6. mgr. 16. gr. raforkulaga er nú þegar kveðið á um að Landsneti og/eða dreifiveitum beri skylda til að grípa til skömmtunar ef ófyrirséð og óviðráðanleg atvik valda því að framboð raforku fullnægir ekki eftirspurn á starfssvæði viðkomandi sérleyfisfyrirtækja.**

Þá er í reglugerð um kerfisstjórnun í raforkukerfinu, nr. 513/2003, kveðið á framkvæmd skömmtunar. Þar segir m.a. í 3. tölul. 1. mgr. 4. gr. að kerfisstjóri, **þ.e. Landsnet, hafi í umfangsmiklum truflunum sem hafa áhrif á tíðni eða spennu, heimild til að skerða álag til einstakra notenda eða dreifiveitna eða takmarka raforkuvinnslu.** Þá er Landsneti einnig heimilt að semja um slíka skerðingu við notendur og dreifiveitur. Segir svo í ákvæðinu að Landsnet skal setja sér reglur um hvernig skömmtun skuli háttað og við setningu reglna um skömmtun skal gæta jafnræðis og leitast við að tryggja að skömmtun valdi sem minnstri röskun á samfélagslegum hagsmunum. Skal m.a. leitast við að tryggja raforku til þeirra fyrirtækja og stofnana sem veita almenningi bráðapjónustu og tryggja öryggi borgara og allsherjarreglu.

Loks er í gildi, á grundvelli bæði ákvæða raforkulaga og reglugerðar um kerfisstjórnun í raforkukerfinu, **netmáli Landsnets um skerðingar og skömmtun, þ.e. netmáli C.5**



Skilmálar um skerðingar og skömmtun rafmagns. Í umræddum netmála segir m.a. í ákvæði 4.5 eftirfarandi:

„Komi til þess að Landsnet þurfi að skammta skal leitast við að gera það hlutfallslega jafnt hjá öllum viðskiptavinum svo fremi, að kerfisöngur komi ekki í veg fyrir það. Viðkomandi viðskiptavinum er skylt að bregðast við beiðni Landsnets um skömmtun án tafar. Leitast skal við að tryggja raforku til þeirra fyrirtækja og stofnana sem veita almenningi bráðabjónustu og tryggja öryggi borgara og allsherjarreglu.“

Þar að auki eru enn í gildi **leiðbeiningar Orkustofnunar frá 1. október 2012 um skömmtun raforkudreifiveitna**. Þar kemur fram að leiðbeiningum þessum er ætlað að tryggja að þegar grípa þarf til skömmtunar á raforku sé hún framkvæmd á þann hátt að sú raforka sem er til taks sé sem best nýtt að teknu tilliti til almannahagsmuna. Um framkvæmd skömmtunar segir nánar í leiðbeiningunum að þegar grípa þarf til skömmtunar skal leitast við að forgangsraða afhendingu orku með tilliti til eftirfarandi atriða:

- a) Lífs og heilsu.
- b) Mikilvægum hagsmunum samfélagsins eins og stjórnkerfis, upplýsinga- og öryggismála, samfélagslegra innviða, veitufyrirtækja o.s.frv.
- c) Viðskiptalífs.

Þessu til viðbótar er svo í **samningum við stórnotendur kveðið á um sérstakar heimildir til skerðingar** á afhendingu á raforku til þessara aðila í þeim tilvikum þegar grípa þarf til slíkra aðgerða vegna aðstæðna í raforkukerfinu. Á það jafnt við um samninga á sölu raforku sem og flutning og því getur verið um tvöfalda skerðingu að ræða í einstaka tilvikum. Því er ekki með öllu ljóst hvernig núverandi fyrirkomulag hefur ekki burði til að bregðast við áföllum í raforkukerfinu. Ekki er með neinum hætti komið inn á þessi tilvik í fyrirliggjandi frumvarpi og þ.a.l. hefur ekki verið lagt mat á getu þessara framangreindra heimilda til að bregðast við hinum ófyrirséðu og óviðráðanlegu aðstæðum sem frumvarpi þessu er ætlað að bregðast við.

SI telja að skortur á umfjöllun um þessi atriði sem og þeir ágallar sem voru við undirbúning þessa frumvarps, og vísað hefur verið til, m.a. í meðfylgjandi umsögn, séu til marks um að ekki hafi verið vandað til verka við samningu þess frumvarps sem hér er til umfjöllunar. SI telja slíka eftirgjöf er viðkemur vönduðum vinnubrögðum bagalega og að frávik frá reglum sem settar hafa verið um undirbúning lagafrumvarpa séu ekki til eftirbreytni.

SI gera þá sjálfsögðu kröfu að þau frumvörp sem lögð eru fyrir Alþingi til samþykktar eða synjunar séu þannig úr garði gerð að þar komi fram tæmandi upplýsingar um það ástand sem ætlað er að hafa áhrif á, aðrar reglur sem í gildi eru og önnur tengd atriði þannig að unnt sé að taka upplýsta ákvörðun byggða á yfirsýn um jafn mikilvæga þætti sem hér um ræðir.

Að mati SI er mikilvægt að atvinnuveganefnd Alþingis taki sérstakalega til umfjöllunar og skoðunar og leiti skýringa á hvort fyrirhuguð lagasetning sé nauðsynleg, með tilliti til



þeirra skerðingarheimilda sem nú þegar eru til staðar, og með hvaða hætti þau úrræði hafi annað hvort brugðist eða hafi ekki burði til að takast á við þau álitamál sem frumvarpi þessu er í orði ætlað að leysa.

III. Athugasemdir við ákvæði frumvarpsins

1. 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að fella inn í raforkulög nýtt ákvæði sem kveður á um viðmið um fullnægjandi raforkuöryggi. Er hér um að ræða nýmæli en eins og áður hefur komið fram er nú þegar að finna í lögum, reglugerð og netmálum ákvæði er taka til annarra breytinga sem lagðar eru til, þ.e. heimildir til skerðingar á raforku. Ef litið er til 1.-4. tölul. 1. mgr. 1. gr. er ljóst að þau viðmið taka til þess ástands sem nú þegar ríkir á framboðshlið raforkumarkaðar enda óumdeilt að ekki verði að óbreyttu unnt að afla orku á komandi árum samhliða aukinni eftirspurn frá jafnt heimilum og atvinnulífi. Endurómast þessar viðvörunarbjöllur m.a. í minnisblaði umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra sem lagt var fyrir ríkisstjórn á fundi hennar 13. október sl. Þar kemur m.a. fram að frekari orkuöflun og uppbygging í raforkukerfinu sé í óvissu m.a. vegna andstöðu sveitarfélaga, veikburða flutningskerfi á milli Norður- og Suðurlands og einnig að virkjunarkostir í jarðvarma eru í óvissu vegna þess að þá kosti þurfi að skoða og meta í samhengi við rekstur þeirra jarðvarmavirkjana sem fyrir eru enda kunni nýjar virkjanir að hafa áhrif á þær.

Er því ljóst að nú þegar er sú staða uppi að ákvæði framangreindra tölulíða kunna að vera raungerast nú þegar án þess að til staðar séu atvik sem fella megi almennt undir *force majeure* og nánar verður vikið að hér að neðan. Kann það því að skjóta skökku við að hér sé lagt til lagafrumvarp sem raunverulega feli í sér að meta atvik útfrá ástandi sem jafnsett er *force majeure* tilvikum í stað þess að horfa til þeirra aðstæðna sem algerra neyðarúrræða eða neyðarástands sem eigi er unnt að spá fyrir til lengri eða skemmri tíma litið. Má því velta upp þeirri spurningu hvort hér sé um að ræða ranga beitingu á *force majeure* tilvikum og úrræðum.

Þessu tengt má víkja að þeirri staðreynd að öll áætlunargerð um viðbrögð verður að byggjast á fullnægjandi gögnum, þ.m.t. raforkuspá. Má því velta upp þeirri spurningu við hvaða spá ber að byggja slíkt mat á enda eru nú þegar í það minnsta þrjár ólíkar spár um raforkuþörf. Annars vegar spár sem Landsnet hefur unnið sem og spár úr grænbók um stöðu og áskoranir í orkumálum með vísan til markmiða og áherslna stjórnvalda í orkumálum og unnin var fyrir umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra. eru þessar spár samhljóma um þá orkuþörf sem komandi orkuskipti kalla á þó eilítið greini þar á milli en aðallega þó að spá Landsnets er uppreiknuð og sýnir fram á meiri orkuþörf en þær sem fram koma í grænbókinni. Hins vegar er svo raforkuspá Orkustofnunar sem víkur frá áðurnefndum spám og má í því samhengi vísa til draga að kerfisáætlun Landsnets 2023-2032, sem er til umfjöllunar hjá Orkustofnun, þar sem segir m.a. á bls. 54 eftirfarandi um raforkuspá Orkustofnunar:



„Landsnet hefur í kerfisáætlun fram að þessu stuðst fyrst og fremst við Raforkuspá sem raforkuhópur Orkusparnefndar hefur endurreiknað og gefið út árlega. Síðan þá hefur starfsemi hópsins lagst af og Orkustofnun gefið út spá í breyttri mynd sem birtir mynd af þróun í raforkunotkun sem gerir ekki ráð fyrir fullum orkuskiptum. Við hjá Landsneti höfum ákveðið að horfa fyrst og fremst til markmiða stjórnvalda í loftslagsmálum og full orkuskipti. Stuðst er við ýmsar upplýsingar og útreikninga víðs vegar úr orkugeiranum svo og upplýsingar um tengingar nýrra notenda sem Landsnet býr yfir.“

SI taka heilshugar undir framangreindar ábendingar Landnets og telja mikilvægt að eyða allri óvissu um áreiðanleika hvað varðar spár um raforkuþörf komandi ára og áratuga.

2. 2. og 3. gr.

Þá er í 2. og 3. gr. frumvarpsins lögð til breyting á 9. gr. og 15. gr. raforkulaga sem felur í sér heimild til skömmtunar á raforku. Fyrir það fyrsta benda SI á að skilyrði fyrir beitingu þessa ákvæðis er samkvæmt orðalagi í 1. málslíð málsgreinarinnar það að *óviðráðanleg atvik* valdi því að framboð raforku fullnægi ekki eftirspurn og þá fyrst sé unnt að grípa til skömmtunar á raforku. Má af þessu ráða að heimildin sé viðbrögð við ákveðnum *force majeure* eða *vis major* atvikum, þ.e. óvæntum atvikum sem viðurkennt er að ekki hafi verið unnt að bregðast við. Við túlkun á slíkum atvikum hefur verið litið til aðstæðna sem upp geta komið vegna ófyrirséðra og óviðráðanlegra ytri atvika eins og t.d. náttúruhamfara, eldsvoða, verkfalla o.fl. Þá er almennt viðurkennt að slíkar reglur beri að túlka þröngt, þ.e. þær gilda einungis í undantekningartilvikum.

Mikilvægt er að mati SI að þau „*óviðráðanlegu atvik*“ sem hér um ræðir séu skýrð nánar, þ.e. með ítarlegri hætti en almennri tilvísun til slíkra atvika. Má velta upp þeirri spurningu hvort hér sé um að ræða algjört hrun í raforkukerfinu og atvik á borð við skemmdir á raforkuinnviðum eða ásókn í raforku vegna orkuskipta samgönguflota í lofti, á láði og legi, efnahagslegar þrengingar hjá raforkuframleiðanda, s.s. gjaldþrot, eða önnur tilvik. Að sama skapi liggur ekki fyrir hversu lengi viðkomandi óviðráðanleg atvik vara, s.s. hvenær heimilt er byrja að skerða afhendingu og hvenær því ástandi er aflétt.

Í þessu samhengi kemur hér til álita hvort núverandi staða í orkumálum hérlendis, s.s. framboð á raforku og uppbygging innviða, sé í raun staða sem getur fallið undir ófyrirséð og/eða óviðráðanleg atvik. Þvert á móti má færa fyrir því rök að slík uppbygging hafi tafist umfram það sem eðlilegt getur talist, þrátt fyrir vissu um fyrirsjáanlegan orkuskort og þörf á innviðauppbyggingu, vegna atvika er varða stjórnvöld beint. Nægir hér að vísa til þeirrar óvissu sem staðið hefur um hvaða orkukosti heimilt er að nýta til frekari öflunar á raforku vegna þess dráttar sem varð á samþykkt rammaáætlunar. Þá eru þess dæmi að leyfisveitingar vegna nýframkvæmda, jafnt virkjana sem og framkvæmda í flutningskerfinu, hafa tafist verulega sem hefur í för með sér aðför að orkuöryggi. Nægir hér að nefna leyfisveitingu Orkustofnunar vegna Hvammsvirkjunar sem og stöðu mála er varða Suðurnesjalínu.

Benda SI á, að til viðbótar við þá almennu lögskýringu að túlka beitingu *force majeure* eða *vis major* atvika þröngt, þá er skerðing á afhendingu raforku verulegt inngrip inn í



starfsemi fyrirtækja og þ.a.l. um að ræða opinbert inngrip inn í raforkusamninga og fjárfestingarsamninga. Er því um að ræða skörun á við m.a. atvinnufrelsis- og eignarréttarákvæði stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, sbr. 72. og 75. gr. laga nr. 33/1944, í þeim tilvikum þar sem ekki er gengið lengra en kveðið er almennt á um í gildandi raforkusölusamningum. Í ljósi þessa er því bagalegt að ekki sé umfjöllun um þann þátt sérstaklega í 4. kafla greinargerðar með frumvarpinu. Ber það hugsanlega merki þess að fyrirbyggjandi frumvarp hafi verið unnið í flýti, sbr. ábendingar að framan og í meðfylgjandi umsögnum um undirbúning frumvarpsins.

3. Aðrar athugasemdir við frumvarpið

Að mati SI er tilvísun til alþjóðlegra skuldbindinga í umræddum 4. kafla athugasemda á engan hátt tæmandi er viðkemur mögulegri skörun á við stjórnarskrárbundin réttindi.

Til viðbótar benda SI á að hvorki í umræddri 2. og 3. gr. frumvarpsins né heldur greinargerð með frumvarpinu er fjallað um svokölluð „*önnur úrræði*“ á annan hátt en með almennri tilvísun til keyrslu á varaafsstöðvum. Að mati SI er mikilvægt að fyrir liggi með skýrum hætti yfirlit yfir þau úrræði sem stjórnvöldum eða orkufyrirtækjum standa til boða er varða þessi tilvik, þ.e. tilvik sem unnt er að grípa til áður en kvöð um skömmtun kemur til álitu. Að mati SI, og að teknu tilliti til vandaðrar lagasetningar, er slíkt yfirlit aðgerða nauðsynlegt til að setja ákveðnar skorður við jafn íþyngjandi aðgerð sem skömmtun á raforku er. SI gjalda þess varhug að ákvörðun um slíkt sé alfarið færð fulltrúum framkvæmdavalds og/eða raforkufyrirtækjum án nánari leiðbeininga eða skýringa löggjafarvaldsins á slíku inngripi.

Hvað varðar þær atvinnugreinar sem undirsettar eru kvöðum um skerðingu á raforku til, sbr. 2. gr., þá telja SI að eftir sem áður sé þeirri kvöð beint að þeim hópi raforkunotenda sem teljast til stórnotenda raforku. Ítrekast fyrri ábendingar samtakanna um aukinn réttindi tiltekinna fyrirtækja á kostnað stórnotenda. Þá er einnig ósvarað hversu skýr þau mörk eru og hvort raunhæft sé að koma slíku mati á í þeim tilvikum og ástandi sem hér um ræðir.

Þá er með öllu ósvarað hvernig viðmiðum um fyrirtæki, að teknu tilliti til veltu og starfsmannafjölda, verði fylgt eftir til að tryggja rétt viðbrögð í vá. Munu viðkomandi aðilar, sem falið er hlutverk með fyrirbyggjandi frumvarpi, þannig vakta afkomutölur og ársreikninga allra lögaðila hér á landi og/eða með öðrum kerfisbundnum hætti hafa eftirlit með fyrirtækjum. Ætla má að slík vöktum eða eftirfylgni mun kalla á aukna vinnu sem ekki er fjallað sérstaklega um við mat á áhrifum frumvarpsins, s.s. hvað aukinn kostnað eða mannaflapörf varðar, og gefur það til kynna að óvissa ríkir um framkvæmd þessara kvaða, þ.e. ef frumvarp þetta er samþykkt óbreytt.

Á sama hátt er ósvarað hvort þessum aðilum er því gert að halda til haga, og eftir atvikum miðla sín á milli, sérstökum kerfislista. Loks liggur ekki fyrir hvernig farið verður með samstæður fyrirtækja og/eða útibú, þ.e. hvort hvert og eitt útibú eða dótturfélag sé undirsett skerðingu eða er litið á afkomutölur móðurfélags eða viðkomandi rekstrarfélags. Má í þessu samhengi benda á að rekstur fyrirtækja, og sér í lagi þeirra sem undirsett eru



boðuðum skerðingum, fer fram á dreifðum starfsstöðvum og því ekki endilega undirsett starfsemi í sama fasteignanúmeri eða póstnúmeri ef því er að skipta. Er því enn mörgum spurningum ósvarað um framkvæmd skerðingar og átelja SI að opinberum stofnunum eða sérleyfisfyrirtækjum sé falið að útfæra þá þætti nánar án aðkomu löggjafarvaldsins.

Í frumvarpinu er kveðið á um ólíkt hlutverk aðila er viðkemur aðgerðum þeim sem frumvarpið leggur til. Er þar m.a. kveðið á um hlutverk Landsnets sem og Orkustofnunar. Líkt og í fyrri umsögnum SI um málið telja samtökin nærtækast að fela Landsneti það hlutverk að stilla af framleiðslugetu og eftirspurn, sem og að leggja mat á raforkuöryggi á heildsölumarkaði út frá áætlaðri þróun á framleiðslugetu og eftirspurn, og er það í raun í samræmi við núverandi hlutverk fyrirtækisins.

Eins og segir í fyrri umsögnum SI, og ástæða er til að áréttta enda ekki fjallað um þá athugasemd í greinargerð með frumvarpinu, þá er nú þegar í raforkulögum 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 tvíverknadi er mikilvægt að horfa til núverandi stöðu og hlutverks Landsnets og hvernig unnt er að hlúa enn frekar að þeirri lagalegu skyldu fyrirtækisins.

Þessu til viðbótar benda SI á að varhugavert er að framselja Orkustofnun jafn viðamikið inngríp í starfsemi fyrirtækja, jafnt sem samningsbundnar skyldur um sölu og afhendingu á raforku, sem um leið vekur upp áleitnar spurningar um mögulegt vanhæfi leyfisveitanda á grundvelli raforkumála til að bregðast við aðstæðum sem m.a. kunna að koma upp vegna atvika er varða leyfisveitingar almennt. Vísast í þessu samhengi m.a. til gagnrýni sem upp hefur komið vegna dráttar Orkustofnunar á útgáfu virkjunarleyfa, nú síðast vegna Hvammsvirkjunar þar sem ekki var eingöngu um að ræða verulegan drátt á útgáfu þess leyfis sem síðar var úrskurðað ógilt vegna yfirsjóunar stofnunarinnar með tilteknum þáttum þess.^{1 2 3 4 5} Er því ljóst að upp geta komið atvik þar sem Orkustofnun er ætlað að taka íþyngjandi ákvarðanir um starfsemi fyrirtækja vegna aðstæðna sem geta eftir atvikum hafa komið til vegna fyrri ákvarðana stofnunarinnar. Ítrekast einnig að í samræmi við meginreglur stjórnisýsluréttarins er vanhæfisreglum ætlað að vera ákveðið öryggisnet og koma í veg fyrir eða draga úr líkum á röngum ákvörðunum. Í því sambandi skiptir ekki aðeins máli að ákvörðunaraðili láti í reynd ekki stjórnast af ómálefnalegum eða

¹ <https://www.vb.is/skodun/kostnadarsamar-tafir/>

² <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2022-11-30-hvammsvirkjun-thokast-naer-med-leyfi-orkustofnunar>

³ <https://www.mbl.is/frettir/innlent/2022/06/19/tok-heilt-ar-ad-fara-yfir-umsokn-um-leyfi/>

⁴ <https://www.globenewswire.com/news-release/2011/09/15/230172/0/IS/FR%C3%89TTATILKYNNING.html>

⁵ <https://uua.is/urleits/3-2023-hvammsvirkjun/>



Óviðkomandi hagsmunum eða sjónarmiðum heldur að ekki sé hætt á því að svo verði raunin. Þetta tengist svokölluðum traustsjónarmiðum, þ.e. að ekki aðeins skiptir máli hvort ákvarðanaaðili láti ómálefnaleg sjónarmið hafa áhrif á sig í reynd eða hætt sé á því heldur einnig hvernig málið horfir við frá sjónarhorni borgarans. Vanhæfisreglur taka mið af þessu og eru til þess fallnar að tryggja og jafnvel auka traust borgaranna á stjórnsýslunni.

Að mati SI væri allur vafi sleginn af hvað varðar mögulegt vanhæfi ef það hlutverk sem Orkustofnun er ætlað yrði falið öðrum óháðum aðila. Vísast hér enn og aftur til fyrri ábendinga um að Landsnet væri betur til þess fallið að fara með umrætt hlutverk.

Þessu til viðbótar má einnig velta upp þeirri spurningu hvort rétt væri að ákvörðun um skerðingu, með tilvísan til alþjónustu, ætti að óbreyttu að heyra undir Eftirlitsstofnun EFTA enda er um að ræða undantekningu frá meginreglu um opinn raforkumarkað og samkeppni á þeim markaði. Vísast hér enn og aftur til umfjöllunar í meðfylgjandi umsögn SI hvað varðar almenn skilyrði um beitingu á alþjónustu. Leggja hér SI ríka áherslu á, líkt og kemur fram í tilvísaðri grein í fyrri umsögn, þ.e. *Understanding the Public Service Obligation in the Electricity Sector*, að gæta þarf að tilteknum skilyrðum á borð við meðalhóf og bann við mismunun á milli aðila sem og að aðgerðir vegna inngrips þurfa að vera vel skilgreindar og fyrirsjáanlegar. SI telja að frumvarpsdrögin uppfylli ekki þessi skilyrði sem óhjákvæmilega kallar á frekari vinnu í samráði við alla hagaðila til að tryggja að traust og sátt ríki um aðgerðir vegna raforkuskorts sem þar að auki samræmist ákvæðum regluverks EES samningsins á sviði raforkumála.

Hvað alþjónustu varðar og tilvísun til þeirrar þjónustu í frumvarpinu vísa SI til meðfylgjandi umsagna þar sem fjallað er alþjónustu að teknu tilliti til regluverks EES samningsins um alþjónustu. Að mati SI ber frumvarp þetta þess merkis að öll umfjöllun um alþjónustu byggist í besta falli á rangtúlkun á alþjónustu og versta falli misskilningi á þeirri kvöð. Er skorðað á atvinnuveganefnd að fjalla sérstaklega um alþjónustu og leita frekari skýringa, eftir atvikum frá stofnunum EES samningsins, á markmiði, hlutverki og beitingu á alþjónustu.

SI benda á að í athugasemdum við frumvarpið má ráða að frumvarpshöfundar geri ráð fyrir því að hér á landi séu starfræktir ólíkir raforkumarkaðir. SI gagnrýna þá nálgun og benda á að staðreyndin er sú að hin íslenski raforkumarkaður er einangraður raforkumarkaður án allrar tvískiptingar. Þótt raforkuþörf aðila á hinum sameiginlega íslenska raforkumarkaði sé ólík eftir því hvort um er að ræða heimili eða atvinnulíf og samningar um raforkusölu eru ólíkir þá breytir það ekki þeirri staðreynd að hér er eingöngu, og enn sem komið er, eingöngu starfsræktur einn markaður. Er þessi markaður grundvallaður á sömu raforkuinnviðum, s.s. virkjunum og flutnings- og/eða dreifikerfi, og því ekki aðskilnaður á milli markaða. Sú staðreynd að t.d. Landsnet heldur úti ólíkum rekstrargrunni fyrir dreifiveitur annars vegar og stórnotenda hins vegar felur t.d. ekki í sér aðskilnað á markaði. Hins vegar er það staðreynd að hér er enn ekki starfandi viðskiptavettvangur með raforku en aftur á móti hefur þegar verið stofnað félag um starfsemi slíks vettvangs, þ.e. Elma, og binda SI vonir um að sá vettvangur muni auka fjölbreytni er viðkemur viðskiptum með raforku, stuðla að gagnsæi á raforkumarkaði



og auka á fyrirsjáanleika raforkuframboðs, s.s. að teknu tilliti til reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1227/2011 (REMIT). Þá mun sá markaður veita skýrt verðmerki sem hvetur til fjárfestinga og eykur þar með framboð á raforku. Aukin framleiðsla er svo aftur forsenda þess að orkuskipti geti átt sér stað í samræmi við stefnu stjórnvalda samhliða því að bregðast við almennri eftirspurn jafnt hjá heimilum og atvinnulífi. Eins eru verðmerki nýtt í aukinni snjallvæðingu.

Hvað varðar umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu ítreka SI fyrri gagnrýni á þau vinnubrögð sem viðhöfð voru við gerð fyrirliggjandi frumvarps og er það samtökunum til efs að unnið hafi verið að fullu úr innsendum umsögnum, sbr. tilvísanir til samráðs og innsendra umsagna í greinargerðinni. Átelja SI það meinta samráð og mikilvægt að hafið sé upp yfir allan vafa að frumvarpið hafi, í samræmi við verklagsreglur stjórnvalda þess efnis, að fullu tekið tillit til framkominna umsagna áður en það var lagt fram.

4. Niðurlag

SI telja verulegra úrbóta þörf á fyrirliggjandi frumvarpi til að ná fram markmiði þess, s.s. að teknu tilliti til framangreindra athugasemda sem og þeirra ábendinga sem fram koma í meðfylgjandi umsögnum samtakanna á fyrri stigum málsins.

SI telja að fyrirliggjandi frumvarp sé það miklum annmörkum háð að vísa beri því aftur til umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis til frekari vinnslu og við þá vinnu verði m.a. tryggt samráð við þá hagaðila sem málið varðar. Að öðru leyti ítrekast framangreindar ábendingar sem og fyrri ábendingar SI sem fram koma í meðfylgjandi umsögnum. Samtökin áskilja sér þó rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum og óska eftir því að koma fyrir nefndina til að gera nánar grein fyrir sjónarmiðum samtakanna.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka iðnaðarins

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

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



Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti
Sent á samráðsgátt

Reykjavík, 14. mars 2023

Efni: Umsögn SI um drög að frumvarpi til laga um breytingar á raforkulögum (raforkuöryggi), mál nr. 48/2023

Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „**samtökin**“) hafa tekið til umsagnar drög að frumvarpi til laga um breytingar á raforkulögum (raforkuöryggi). Er um að ræða framhald máls nr. 34/2023 sama efnis þar sem kynnt voru áform um hefja vinnu við gerð fyrirbyggjandi frumvarps. SI skiluðu umsögn um þau áform, sbr. meðfylgjandi umsögn frá 24. febrúar sl. Að teknu tilliti til fyrirbyggjandi draga að frumvarpi, efnis þeirra og umfjöllunar í greinargerð með drögunum ítrekast að fullu fyrri umsögn SI.

SI taka 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 orkuskorti.

Eftir sem áður þá lýsa SI yfir áhyggjum af þeirri vegferð sem stjórnvöld eru á, að í stað þess að róa öllum árum að því að auka framboð af raforku og styrkja og efla raforkukerfið til framtíðar, sé nú lagt fram frumvarp sem felur í sér skömmunarkerfi fyrir orku á Íslandi, þar sem stjórnvöld sjálf, sem bera ábyrgð á þeirri alvarlegu stöðu sem uppi er í orkumálum, velja á milli notenda um forgang að raforku.

Til viðbótar við umfjöllun í áður nefndri umsögn SI óska samtökin eftir að koma á framfæri frekari athugasemdum hvað varðar einstaka ákvæði fyrirbyggjandi draga að frumvarpi sem og verklagi við gerð þeirra draga.

SI telja ástæðu til að gera sérstakar athugasemdir við verklag við kynningu þessa máls. Eins og áður segir voru áform um vinnu þessa kynnt á samráðsgátt Stjórnarráðsins 13. febrúar sl. og var umsagnarfrestur veittur til 27. s.m. Fyrir liggur að alls bárust 10 umsagnir um málið og voru margar hverjar ítarlegar. Það vekur því furðu að fyrirbyggjandi drög að frumvarpi voru kynnt degi síðar eftir að umræddur umsagnarfrestur rann sitt skeið á enda. Sá stutti frestur frá því að áform um lagabreytingu voru kynnt og drög að frumvarpi var lagt fram gefur fastlega til kynna að þau drög hafi litlu eða engu leyti tekið mið af framkomnum umsögnum og getur slíkt varla talist uppfylla þær kröfur sem almennt verður að gera jafnt til vandaðrar stjórnsýslu sem og undirbúnings lagafrumvarpa.

Að gefnu tilefni vísast hér til upplýsinga á heimasíðu dómsmálaráðuneytis um vandaða löggjöf þar sem finna má ýmsar reglur, leiðbeiningar og handbækur sem gilda um undirbúning og framlagningu frumvarpa⁶. Á umræddri síðu segir m.a. eftirfarandi um áform um lagasetningu: „*Ekki er lengra síðan en í mars 2017 að gert var skylt að setja*

⁶ <https://www.stjornarradid.is/verkefni/log-og-rettur/lagasetning/>



saman slík skjöl og kynna þau áður en samning lagafrumvarps hefst. Tilgangurinn er ekki síst sá að stuðla að því að ráðuneyti leggi rækt við vandaða stefnumótun á því stigi þegar ekki er búið að festa eina tiltekna leið til að bregðast við úrlausnarefni [undirstrikun SI].“

Þá vísast hér einnig til handbókar um undirbúning og frágang lagafrumvarps, frá árinu 2007⁷, þar sem m.a. er ítrekað mikilvægi þess að eiga samráð við hagsmunaaðila við gerð frumvarpa, sbr. m.a. kafli 4.3, bls. 10-11, og sér í lagi þegar um þýðingarmiklar breytingar er að ræða. Til marks um slíkar breytingar er á bls. 10 vísað til tilvika á við ef um nýja stefnumörkun er að ræða, sem horfir til breytinga á viðkomandi málefnaviði, nýjar skyldur eru lagðar á einstaklinga, atvinnulíf, sveitarfélög o.s.frv., réttindi framangreindra aðila eru aukin eða þau skert og loks að fyrirhugaðar breytingar snerta marga. Óneitanlega eiga þessi sjónarmið og aðstæður að fullu við í máli þessu sem og að teknu tilliti til þeirra breytinga sem þar eru lagðar til.

Nánar er fjallað um slíkt samráð í kafla 4.3 þar sem segir að mikilvægt er að skipuleggja samráð vandlega, heppilegt er að útbúa kynningarefni þar sem aðalatriði frumvarps eru dregin fram. Þá þarf að greina við hverja æskilegt sé að hafa samráð, þ.e. væntanlega þá sem munu verða fyrir áhrifum af lagasetningunni, samtök er hafa beina hagsmuni af breytingu og þá sem bera munu meginábyrgð á. Einnig er rétt að freista þess að láta sjónarmið aðila sem kunna að hafa ólíka afstöðu til málefnisins koma fram. Á sumum sviðum hafa einnig skapast venjur um samráð, t.d. með þátttöku aðila vinnumarkaðarins í undirbúningi lagasetningar.

Með þetta í huga er einnig áhugavert að rýna í áformskjöl þau sem birt voru í máli nr. 34/2023 þar sem umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti tilgreinir undir lið F, 1. tölul, helstu hagsmunaaðila. Þar eru taldir upp eftirfarandi aðilar: „*Almennir notendur raforku, framleiðendur, flutningsfyrirtækið Landsnet, dreifiveitur og söluaðilar.*“ Nú liggja fyrir drög að frumvarpi og samkvæmt efni þess er um að ræða heimildir til að grípa inn í starfsemi fyrirtækja sem falla undir stórnotendahugtak raforkulaga, nr. 65/2003. Vekur það furðu, og í raun til marks um ófagleg vinnubrögð, að ráðuneytið hafi ekki talið ástæðu til að tilgreina umrædda stórnotendur sem hagaðila. Má í þessu samhengi vísa einnig til 3. tölu. í kafla F, þ.e. upplýsingar um það samráð sem þegar hefur farið fram, þá segir að starfshópurinn, sem lagði til þær tillögur sem fyrirleggjandi frumvarps grundvallast á, hafi átt samráð með fulltrúum raforkuframleiðenda, umhverfisverndarsamtaka og neytenda. Þá segir, án nánari skýringa á þeim hópi, að ráðuneytið hafi fundað með hagsmunaaðilum við nánari greiningu og útfærslu.

Verður ekki komist hjá því að gera alvarlegar athugasemdir við þessi vinnubrögð, bæði hvað varðar undirbúning málsins sem og verklag sem ber með sér að hafi að litlu leyti tekið tillit til þeirra vinnubragða sem stjórnvöld sjálf hafa sett sér um vandaða löggjöf.

Því næst verður hér gerð grein fyrir athugasemdum SI við einstök ákvæði fyrirleggjandi draga.

Í 1. gr. frumvarpsdraganna er lögð til breyting á 9. gr. raforkulaga sem felur í sér heimild til skömmtunar á raforku. Fyrir það fyrsta benda SI á að skilyrði fyrir beitingu þessa ákvæðis er samkvæmt orðalagi í 1. málslíð málsgreinarinnar það að *óviðráðanleg atvik* valda því að framboð raforku fullnægi ekki eftirspurn og þá fyrst sé unnt að grípa til skömmtunar á raforku. Má af þessu ráða að heimildin sé viðbrögð við ákveðnum force

⁷ https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/utgefidefni/handbok_lagafrumvorp.pdf



majeure eða vis major atvikum, þ.e. óvæntum atvikum sem viðurkennt er að ekki hafi verið unnt að bregðast við. Við túlkun á slíkum atvikum hefur verið litið til aðstæðna sem upp geta komið vegna ófyrirséðra og óviðráðanlegra ytri atvika eins og t.d. náttúruhamfara, eldsvoða, verkfalla o.fl. Þá er almennt viðurkennt að slíkar reglur beri að túlka þröngt, þ.e. þær gilda einungis í undantekningartilvikum.

Í þessu samhengi kemur hér til álita hvort núverandi staða í orkumálum hérlendis, s.s. skortur á framboði á raforku og uppbyggingu innviða, sé í raun staða sem getur fallið undir ófyrirséð og/eða óviðráðanleg atvik. Þvert á móti má færa fyrir því rök að slík uppbygging hafi tafist umfram það sem eðlilegt getur talist, þrátt fyrir vissu um fyrirsjáanlegan orkuskort og þörf á innviðauppbyggingu, vegna atvika er varða stjórnvöld beint. Nægir hér að vísa til þeirrar óvissu sem staðið hefur um hvaða orkukosti heimilt er að nýta til frekari öflunar á raforku vegna þess dráttar sem varð á samþykkt rammaáætlunar. Þá eru þess dæmi að leyfisveitingar vegna nýframkvæmda jafnt virkjana sem og framkvæmda í flutningskerfinu hafa tafist verulega sem hefur í för með sér verulega aðför að orkuöryggi. Nægir hér að nefna leyfisveitingu Orkustofnunar vegna Hvammsvirkjunar sem og stöðu mála er varða Suðurnesjalínu.

Þá benda SI á, að til viðbótar við þá almennu lögskýringu að túlka beitingu force majeure eða vis major atvika þröngt, þá er skerðing á afhendingu raforku verulegt inngrip inn í starfsemi fyrirtækja og þ.a.l. um að ræða opinbert inngrip inn í raforkusamninga og fjárfestingarsamninga. Er því um að ræða skörun á við m.a. atvinnufrelsis- og eignarréttarákvæði stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, sbr. 72. og 75. gr. laga nr. 33/1944, í þeim tilvikum þar sem ekki er gengið lengra en kveðið er almennt á um í gildandi raforkusölusamningum. Í ljósi þessa er því bagalegt að ekki sé umfjöllun um þann þátt sérstaklega í 4. kafla greinargerðar með drögum. Ber það hugsanlega merki þess að fyrirbyggjandi drög hafi verið unnin í flýti, sbr. ábendingar að framan um undirbúning draganna.

Að teknu tilliti til tilvísunar til *stórnotenda* í 2. málslið þá má einnig velta upp þeirri spurningu hvort sú breyting sem hér er lögð til í ákvæðinu kunni að fela í sér hvata til handa aðilum að viðhalda nýtingu fyrir neðan það lágmark sem kveðið er á um í 19. tölul. 3. gr. raforkulaga, þ.e. að viðhalda sér í flokki almennra notenda en ekki stórnotenda. Er ljóst að boðuð breyting felur í sér aukin réttindi fyrirtækja í flokki almennra notenda á kostnað stórnotenda.

Í 2. gr. frumvarpsdraganna er kveðið á um ólíkt hlutverk aðila er viðkemur aðgerðum þeim sem boðað frumvarp leggur til. Er þar m.a. kveðið á um hlutverk Landsnets sem og Orkustofnunar. Líkt og í fyrri umsögn um málið, þ.e. umsögn sem var skilað inn föstudaginn 24. febrúar sl., einungis nokkrum virkum dögum áður en fyrirbyggjandi frumvarpsdrög voru kynnt til umsagnar, telja SI nærtækast að fela Landsneti það hlutverk að stilla af framleiðslugetu og eftirspurn og er það í raun í samræmi við núverandi hlutverk fyrirtækisins. Eins og segir í meðfylgjandi umsögn, og ástæða er til að áréttta enda ekki fjallað um þá athugasemd í greinargerð með frumvarpsdrögum, þá er nú þegar er í raforkulögum 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 umsaminnna 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 tvíverksaði er mikilvægt að horfa til núverandi stöðu og hlutverks Landsnets og hvernig unnt er að hlúa enn frekar að þeirri lagalegu skyldu fyrirtækisins.



Þessu til viðbótar benda SI á að varhugavert er að fela Orkustofnun jafn viðamiklð framsal til inngrips í starfsemi fyrirtækja sem um leið vekur upp áleitnar spurningar um mögulegt vanhæfi leyfisveitanda á grundvelli raforkumála til að bregðast við aðstæðum sem m.a. kunna að koma upp vegna atvika er varða leyfisveitingar almennt. Vísast í þessu samhengi m.a. til gagnrýni sem upp hefur komið vegna dráttar Orkustofnunar á útgáfu virkjunarleyfa, nú síðast vegna Hvammsvirkjunar.^{8 9 10 11} Er því ljóst að upp geta komið atvik þar sem Orkustofnun er ætlað að taka íþyngjandi ákvarðanir um starfsemi fyrirtækja vegna aðstæðna sem geta eftir atvikum hafa komið til vegna fyrri ákvarðana stofnunarinnar. Ítrekast einnig að í samræmi við meginreglur stjórnarsýsluréttarins er vanhæfisreglum ætlað að vera ákveðið öryggisnet og koma í veg fyrir eða draga úr líkum á röngum ákvörðunum. Í því sambandi skiptir ekki aðeins máli að ákvörðunaraðili láti í reynd ekki stjórnast af ómálefnalegum eða óviðkomandi hagsmunum eða sjónarmiðum heldur að ekki sé hætta á því að svo verði raunin. Þetta tengist svokölluðum traustsjónarmiðum, þ.e. að ekki aðeins skiptir máli hvort ákvarðanaaðili láti ómálefnaleg sjónarmið hafa áhrif á sig í reynd eða hætta sé á því heldur einnig hvernig málið horfir við frá sjónarhorni borgarans. Vanhæfisreglur taka mið af þessu og eru til þess fallnar að tryggja og jafnvel auka traust borgaranna á stjórnarsýslunni.

Að mati SI væri allur vafi sleginn af hvað varðar mögulegt vanhæfi ef það hlutverk sem Orkustofnun er ætlað yrði falið öðrum óháðum aðila. Vísast hér enn og aftur til fyrri ábendinga um að Landsnet væri betur til þess fallið að fara með umrætt hlutverk.

Þessu til viðbótar má einnig velta upp þeirri spurningu hvort rétt væri að ákvörðun um skerðingu, með tilvísan til alþjónustu, ætti að óbreyttu að heyra undir Eftirlitsstofnun EFTA enda er um að ræða undantekningu frá meginreglu um opinn raforkumarkað og samkeppni á þeim markaði. Vísast hér enn og aftur til umfjöllunar í meðfylgjandi umsögn SI hvað varðar almenn skilyrði um beitingu á alþjónustu. Leggja hér SI ríka áherslu á, líkt og kemur fram í tilvísaðri grein í fyrri umsögn, þ.e. *Understanding the Public Service Obligation in the Electricity Sector*, að gæta þarf að tilteknum skilyrðum á borð við meðalhóf og bann við mismunun á milli aðila sem og að aðgerðir vegna inngrips þurfa að vera vel skilgreindar og fyrirsjáanlegar. SI telja að frumvarpsdrögin uppfylli ekki þessi skilyrði sem óhjákvæmilega kallar á frekari vinnu í samráði við alla hagaðila til að tryggja að traust og sátt ríki um aðgerðir vegna raforkuskorts sem þar að auki samræmist ákvæðum regluverks EES-samningsins á sviði raforkumála.

Hvað varðar umfjöllun í greinargerð með frumvarpsdrögunum ítreka SI fyrri gagnrýni á þau vinnubrögð sem viðhöfð voru við gerð fyrirbyggjandi frumvarpsdraga og er það samtökunum til efs að unnið hafi verið að fullu úr innsendum umsögnum, sbr. tilvísanir til samráðs og innsendra umsagna í jafnt 1. og 5. kafla greinargerðarinnar. Átelja SI það meinta samráð og mikilvægt að hafið sé upp yfir allan vafa að frumvarpsdrögin hafi, í samræmi við verklagsreglur stjórnvalda þess efnis, að fullu tekið tillit til framkominna umsagna áður en drögin voru birt.

⁸ <https://www.vb.is/skodun/kostnadarsamar-tafir/>

⁹ <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2022-11-30-hvammsvirkjun-thokast-naer-med-leyfi-orkustofnunar>

¹⁰ https://www.mbl.is/frettir/innlent/2022/06/19/tok_heilt_ar_ad_fara_yfir_umsokn_um_leyfi/

¹¹ <https://www.globenewswire.com/news-release/2011/09/15/230172/0/is/FR%C3%89TTATILKYNNING.html>



SI telja verulegra úrbóta þörf á fyrirliggjandi frumvarpsdrögum til að þau nái fram markmiði þeirra, s.s. að teknu tilliti til framangreindra athugasemda sem og þeirra ábendinga sem fram koma í meðfylgjandi umsögn samtakanna.

SI gera að öðru leyti ekki frekari athugasemdir við málið að svo stöddu. Ítreka samtökin enn og aftur meðfylgjandi umsögn frá 24. febrúar sl. 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', is written over a horizontal line.

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



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, líf skjörum 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 forgangsörðun á milli atvinnugreina gagnvart aðgengi að raforku en taka eins og áður segir undir sjónarmið um að almenningur skuli njóta orkuöryggis. 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 liggi 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 háálagstíma 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 nágrannaþjóða 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 ákvarðanatökuferlinu 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 tvíverknað er mikilvægt að horfa til núverandi stöðu og hlutverk Landsnets í 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 *Altmark* 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 frjálstan 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 innviðauppbyggingu til lengri tíma lítið sem mikilvægasta innlegg inn í þá vegferð að koma á fullum orkuskiptum með heildarhagsmuni 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.

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