



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

Reykjavík, 6. desember 2023

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum (forgangsraforka)

I. Almenn

Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „samtökin“) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003 (forgangsraforka), 541. mál. Um er að ræða frumvarp atvinnuveganefndar Alþingis sem flutt er að beiðni umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

SI leggjast gegn samþykkt frumvarpsins og leggja þess í stað til að stjórnvöld og Alþingi leiti allra leiða til að bregðast hratt við rót vandans sem blasir við, sem er raforkuskortur, og greiði götu tafarlausrar uppbyggingar í raforkukerfinu. Tryggt aðgengi að raforku er þjóðaröryggismál og forsenda atvinnuuppbyggingar um allt land, verðmætasköpunar og útflutnings til framtíðar, orkuskipta og árangurs í loftslagsmálum.

Samantekt yfir röksemdir SI

1. Með fyrirhugaðri lagasetningu verður samkeppnismarkaður með raforku afnuminn á Íslandi og miðstýring innleidd. Með því er farið 20 ár aftur í tímann, þegar opnað var á samkeppnismarkað með raforku á Íslandi.
2. Það skýtur skökku við að í greinargerð frumvarpsins er hvergi minnst á þá stöðu að raforkuframleiðsla hefur ekki haldið í við þróun samfélagsins síðastliðin 15 ár og ekki gerð grein fyrir alvarlegri stöðu í raforkumálum landsins.
3. Engin tilraun er gerð til að meta þau víðtæku áhrif sem umrætt lagaákvæði myndi hafa á atvinnulíf, almenning, verðmætasköpun, útflutning, ríkissjóð, samkeppnishæfni Íslands og stöðu hins markaðsráðandi fyrirtækis á samkeppnismarkaði með raforku.
4. Ekki er tekið tillit til þess að nú þegar eru í gildi ákvæði sem heimila skerðingu á raforku til notenda. Brýnt er að tæma allar mögulegar leiðir til að bregðast við stöðunni áður en íþyngjandi lagaákvæði sem þetta eru sett.
5. Að mati SI brestur Orkustofnun hæfi til að fara með þau verkefni sem stofnuninni eru falin í frumvarpinu. Er það rökstutt hér að neðan.
6. Taka þarf á tómlæti sem birtist í umræddu frumvarpi um stöðu núverandi stórnotenda og möguleika á framlengingu samninga þessara aðila.



7. Gagnrýnisvert er að ekki er umfjöllun í frumvarpinu um áhrif á þjóðréttarlegar skuldbindingar, s.s. vegna EES samningsins, og að sama skapi liggja ekki fyrir upplýsingar um hvort og hvenær boðaðar breytingar verða tilkynntar Eftirlitsstofnun EFTA (ESA).
8. Gagnrýni er á túlkun á alþjónustukvöðum sem er ekki í samræmi við inntak og markmið þeirrar þjónustu.
9. Á Íslandi er ekki búið að koma á virkum heildsölumarkaði með raforku og að sama skapi hefur ekki verið komið á heimild til handa stórnotendum til að endurselja umframraforku, sé hún til staðar, inn á markað.
10. Markaðslausnir hafa ekki verið nýttar til að stýra raforkunotkun sem ætti að vera eðlilegt fyrsta skref til að bregðast við þeirri stöðu sem upp er komin.
11. Frumvarpið er með sólarlagsákvæði. Ekkert bendir hins vegar til þess að staða raforkumála verði orðin betri eftir 1-2 ár heldur bendir allt til þess, miðað við núverandi forsendur, að raforkuskortur verði enn meiri. Samþykkt frumvarpsins myndi setja slæmt fordæmi og hætta er á að umrætt lagaákvæði verði ítrekað framlengt.

Eins og fram kemur í nýlegri umsögn SI um frumvarp sambærilegs efnis, þ.e. frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum (raforkuöryggi o.fl.), 348. mál og fyrri mál því frumvarpi tengd, hafa samtökin 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. 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 boðaðar breytingar. SI gagnrýna harðlega í þessu samhengi hvernig staða í raforkumálum er dregin upp í frumvarpinu. Þá má öllum vera ljóst að núverandi ástand ber öll þess merki að raforka er af skornum skammti hér á landi, m.ö.o. að við öllum blasir að hér er raforkuskortur. Hins vegar er hvergi í frumvarpinu fjallað um þá alvarlegu stöðu heldur eingöngu vísað til þess að mikil umframeftirspurn sé eftir raforku. Með þeirri nálgun er verið að draga athyglina frá þeim atvikum sem í raun hafa skapað þetta ástand, þ.e. ófullnægjandi uppbygging í raforkukerfinu undanfarin 10 til 15 ár.

Þá telja SI það vekja furðu að í greinargerð með frumvarpinu er vísað til þess að vakin hafi verið athygli á ástandi mála með erindi Landsvirkjunar á Orkustofnun í október á þessu ári. Í þessu samhengi vísast til þess að Orkustofnun ber að hafa eftirlit með söluframtækjum raforku og ber þeim fyrirtækjum að upplýsa stofnunina um öll viðskipti með raforku, sbr. 19. gr. raforkulaga. Er því ekki ljóst hvort og hvernig Orkustofnun hefur aflað og haldið utan um umræddar upplýsingar og verið unnt að leggja mat á mögulega sölu á raforku umfram þá raforku sem stendur til boða hverju sinni.

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



fram tíðar, 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 raforkumálum, velja á milli notenda um forgang að raforku. Líkist þetta fremur miðstýrðri atvinnustefnu en stefnu í orkumálum.

Lagðar eru til í frumvarpinu breytingar á raforkulögum sem miða að því að aftengja tímabundið markaðsopnun hins íslenska raforkumarkaðar, þvert á markmið raforkulaga um samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku, sbr. 1. tölul. 1. gr. laganna og EES gerða sama efnis. Er þannig lagt til að hér verði komið á miðstýringu raforkuviðskipta sem viðbragð við framangreindu andvaraleysi stjórnvalda hvað varðar orkuöflun í þágu markmiða stjórnvalda um orkuskipti og kolefnishlutleysi svo dæmi séu tekin.

Það skal tekið fram að SI taka 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. Þá taka SI heilshugar undir það sem segir í athugasemdum við frumvarpið að staða raforkumála er erfið og orkuöryggi hér á landi er mikilvægt úrlausnarefni. Hins vegar telja SI að þær leiðir sem boðaðar eru í fyrirbyggjandi frumvarpi séu síst til þess fallnar að leysa þá alvarlegu stöðu sem uppi er. Þvert á móti munu þær fresta óumflýjanlegum aðgerðum sem taka á hinum raunverulega vanda.

Um einstakar greinar frumvarpsins

II. 1. mgr. 1. gr.

Fyrir það fyrsta telja SI jákvætt að í ákvæðinu sé staða Landsvirkjunar sem **markaðsráðandi aðila** lögfest með þeim kvöðum sem á slíkum aðila hvíla, sbr. 4. tölul. 1. mgr. 4. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005. Eins og fram kemur í tilvísuðu ákvæði samkeppnislaga er markaðsráðandi fyrirtæki aðili sem hefur þann efnahagslega styrkleika **að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og það getur að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.** Í ljósi þessa kann það að vekja furðu að ekki liggi fyrir álit Samkeppniseftirlitsins á stöðu fyrirtækisins samhliða fyrirbyggjandi frumvarpi, sbr. t.a.m. 17. gr. c. samkeppnislaga.

Skora SI hér með á atvinnuveganefnd að kalla eftir mati Samkeppniseftirlitsins á hlutverki Landsvirkjunar, sem markaðsráðandi aðila, er viðkemur efni þessa frumvarps og þeim áhrifum sem forgangsröðun raforku, og þ.m.t. útilokun á sölu tiltekinna raforkusala til afmarkaðs hluta notenda, kynni að hafa í för með sér fyrir virkni samkeppnismarkaðar með raforku.

Því næst telja SI ástæðu til að gagnrýna að í málsgreininni sé vísað til raforkuspár Orkustofnunar sem viðmiðs um raforkunotkun og telja samtökin að slík áætlunargerð sem viðbrögð eiga að snúa að verði að byggjast á fullnægjandi og óyggjandi gögnum.



Ítrekast hér fyrri gagnrýni SI á spár Orkustofnunar, sem vísað er m.a. til í umsögn SI um 348. mál. Er í þeirri umsögn einnig vakin athygli atvinnuveganefndar á að til staðar eru nú þegar í það minnsta þrjár ólíkar spár um raforkuþörf. Annars vegar vel rökstuddar spár sem Landsnet hefur unnið sem og spár úr grænbók um stöðu og áskoranir í orkumálum með vísan til markmiða og áherslna stjórnvalda í loftslagsmálum og unnin var fyrir umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra í mars 2022. Eru þessar spár **samhljóma** um þá raforkuþörf sem komandi orkuskipti kalla á þó eilítið greini þar á milli en aðallega þó að spá Landsnets er uppreiknuð og sýnir fram á meiri raforkuþörf 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 Landsnets og telja varhugavert að gefa raforkuspá Orkustofnunar of mikið vægi í ljósi óvissu um áreiðanleika þeirrar spár og undirliggjandi gagna sem sú spá grundvallast á.

Þá benda SI á að lokamálsliður 1. mgr. 1. gr., þ.e. tilvísun til þess að *markaðsráðandi vinnslufyrirtæki er þó heimilt að ráðstafa magni forgangsraforku samkvæmt ákvæði þessu, sem er umfram eftirspurn á heildsölumarkaði með öðrum hætti*, þarfnast nánari skýringa við. Er með öllu óljóst hvort slík tilvísun feli í sé heimild til handa hinu markaðsráðandi fyrirtæki (Landsvirkjun) til að selja tilvísaða raforku til núverandi viðskiptavina eða nýrra notenda er falla undir skilgreiningu á stórnotanda, sbr. 19. tölul. 3. gr. raforkulaga, þrátt fyrir orðalag 1. máls. 1. mgr. ákvæðisins. Endurspeglar þetta fyrst og fremst óskýrleika í framsetningu 1. gr. almennt og samspil á milli málsgreina þessa ákvæðis.

Loks gagnrýna SI að ekki liggur fyrir í fyrirliggjandi frumvarpi mat á fjárhagslegum áhrifum þeirra takmarkana sem ákvæðið hefur í för með sér á jafnt atvinnulíf og ríkissjóð. Ljóst er að það inngrip sem hér er til umfjöllunar kann að takmarka fulla virkni þeirra orkusölusamninga og fjárfestingarsamninga sem starfsemi fyrirtækja hér á landi grundvallast á. Sama á við um þann kostnað sem fyrirtæki hafa nú þegar lagt út í vegna áforma um uppbyggingu og starfsemi hér á landi en munu ekki fá afhenta raforku á grundvelli umfangs verkefna eða raforkuþarfar.



SI benda einnig á að verulega skortir á umfjöllun um réttarstöðu núverandi stórnotenda sem fá afhenta raforku á grundvelli langtímasamninga við jafnt hinn markaðsráðandi aðila sem og önnur sölufyrirtæki raforku. Í ljósi ófullnægjandi upplýsinga í fyrirbyggjandi frumvarpi, og tómlæti alls samráðs um efni þess og hefði átt sér stað hefði vinna við frumvarpið fylgt þeim reglum sem almennt gilda um undirbúning lagafrumvarpa, sbr. einnig umfjöllun í umsögn SI um 348. mál, er því ákveðnum grundvallarspurningum enn ósvarað. SI benda á að á fundum sem hinn markaðsráðandi aðili hefur átt með fyrirtækjum og hagsmunasamtökum hefur komið fram að markmið frumvarpsins sé m.a. að standa vörð um núverandi viðskiptavinum fyrirtækisins. Aftur á móti er í frumvarpinu þess ekki getið með afgerandi hætti. Þá er ekki ljóst hver staða núverandi stórnotenda er þegar samningar renna sitt skeið á enda á gildistíma laganna, og ef bráðabirgðaákvæði þetta verður framlengt vegna viðvarandi raforkuskorts.

III. 2. mgr. 1. gr.

SI benda á að með 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins er vikið til hliðar áður nefndu markmiði raforkulaga hvað varðar markaðsopnun á skjön við regluverk EES samningsins á þessu sviði. Væri þannig um að ræða miðstýringu raforkumarkaðar þar sem viðskipti munu að óbreyttu fara fram undir eftirliti og samkvæmt samþykki opinbers aðila, þ.e. Orkustofnunar, þess efnis. Í þessu sambandi vilja SI benda á að með samþykkt frumvarpsins væri farið 20 ár aftur í tímann þegar opnað var á samkeppnismarkað með raforku á Íslandi.

SI harma að í frumvarpinu er ekki fjallað sérstaklega um hvort og hvernig þetta frávik frá hinum innri markaði með raforku á EES svæðinu samræmist þjóðréttarlegum skuldbindingum íslenska ríkisins. Að sama skapi er ekki ljóst af frumvarpinu eða athugasemdum við það hvort eða hvernig boðaðar breytingar hafi verið tilkynntar ESA og/eða á hvaða forsendum stjórnvöld telja slíka tilkynningu óþarfa.

Þá gjalda SI þess varhug að Orkustofnun verði falið jafn viðamikið hlutverk og inngrípsheimildir og lagt er til í umræddri málsgrein. Vísast hér til umfjöllunar SI um starfsemi og starfshætti Orkustofnunar, og fram koma í áður tilvísaðri umsögn samtakanna, en að mati samtakanna hafa misbrestir í starfsemi stofnunarinnar tafið verulega alla uppbyggingu í raforkukerfinu og því álitamál um hæfi Orkustofnunar til að framfylgja þessu ætlaða hlutverki.

Að gefnu tilefni telja SI einnig ástæðu til að vekja athygli atvinnuveganefndar á mögulegu vanhæfi Orkustofnunar til að sinna umræddu hlutverki á grundvelli ummæla orkumálastjóra á opinberum vettvangi. Er hér að neðan ágríp af einstaka ummælum orkumálastjóra sem SI telja ástæðu til að halda sérstaklega á lofti í þessu samhengi.

Morgunblaðið, 2. október 2021

"Ef við ætlum að ná markmiðunum okkar um að verða óháð jarðefnaeldsneyti fyrir 2050, eykst orkupörfin. *En til að mæta þessari þörf þarf að nýta betur þá orku, sem þegar er í framleiðslu, skoða möguleika, þegar samningar við stóra kaupendur losna, og meta nýja orkukosti. Einnig skiptir máli fyrir orkuskiptin, hvernig tæknin þróast, s.s. rafhlöður. Því*



nýtnari sem tæknin er fyrir farartækin okkar, því minna þurfum við af orku. Almennt skiptir máli, að orkan rati í innlend orkuskipti"

<https://www.ruv.is/frettir/innlent/2022-01-17-tryggja-tharf-ad-raforka-fari-raunverulega-i-orkuskiptin>

„Orkumálastjóri segir að tryggja verði að framtíðar raforka fari raunverulega í orkuskipti. Nú fái hæstbjóðandi raforkuna en tryggja þarf að almenningur fái notið hennar og til þess þurfi að breyta regluverkinu.“

„Hún segir mikilvægast að huga að því að laus raforka, framleidd núna eða í framtíðinni rati í orkuskiptin. „Eins og staðan er núna er það ekki sjálfgefið. Við erum í einfaldlega, í raun og veru, með kerfi þar sem að hæstbjóðandi orkunnar er sá sem nýtur hennar og það er ekki endilega fiskimjölsverksmiðjan sem hefur farið í rafvæðingu eða gróðurhús á Suðurlandi eða **aðilar sem við viljum sjá að eru að nýta grænu orkuna okkar,**“ segir Halla Hrund.“

<https://www.ruv.is/frett/2021/11/29/telur-styrk-i-thvi-ad-hafa-orku-og-loftslagsmalin-saman>

„**18 sinnum Orkuskipti en engin stóriðja**

Orkuskiptin eru nefnd 18 sinnum í sáttmálanum. Aftur á móti er ekkert minnst á stóriðju. „Ég held það séu tíðindi í því hversu sterkt þetta orkuskiptamarkmið kemur fram og ég held að stóra áskorunin fram á við sé framkvæmdin sjálf, að við þösum upp á að orkan sem við framleiðum, sama hvort það er nú eða í framtíðinni, nýtist í þessu orkuskipti sem eru svona mikið efnahagslegt og umhverfislegt tækifæri fyrir okkur,“ segir Halla.“

<https://kjarninn.is/frettir/matsedill-moguleika-ef-stjornvold-vilja-raunverulega-setja-orkuskipti-i-forgang/>

Langtímaorkusamningar um annað en orkuskipti geta tafið þau fram yfir sett loftlagsmarkmið Íslands, segir orkumálastjóri.

„Ef að það magn er bundið í langtímaorkusamninga, fram yfir loftlagsmarkmið Íslands, þá er það ákveðinn áhættuþáttur í því að það verði til orka fyrir orkuskipti.“

„Hún lagði ríka áherslu á að ekki væri verið að gera lítið úr því að önnur orkunotkun geti stuðlað að miklum verðmætum, nýsköpun og öðru fyrir land og þjóð. „Við erum að draga það hins vegar fram að það er ekki orkunotkun sem styður við loftlagsmarkmiðin.“

„Matseðill möguleika“. Á honum eru sjö ólíkar leiðir sem stjórnvöld gætu skoðað „ef það er raunverulegur vilji til að setja loftlagsmarkmiðin hærra heldur en önnur markmið“.

„Á matseðlinum eru mögulegar aðgerðir sem má útfæra og líklegar eru til að skapa hvata svo orka rati í orkuskiptin og styðja þannig við loftlagsmarkmið stjórnvalda. Tillögurnar eru allt frá því að gera rafeldsneyti samkeppnishæfara við aðra valkosti á markaði með ívilnunum og í að *skilyrða hluta virkjunarleyfa í þágu orkuskiptaverkefna.*“



Samkvæmt framangreindu er byggt á því að orkumálastjóri hafi með tilvísuðum ummælum opinberað gildishlaðnar skoðanir sínar hvað varðar starfsemi fyrirtækja á samkeppnismarkaði með raforku og notendur, þá sérstaklega stórnotendur raforku og um leið hver vilji orkumálastjóra, og þ.a.l. Orkustofnunar, er varðandi með hvaða hætti og hvernig viðskipti á frjálsum markaði með raforku skuli háttað. Má draga þá ályktun að slík opinber afstaða Orkustofnunar sem leyfisveitanda og eftirlitsaðila kunni að gefa til kynna huglæg skilyrði stofnunarinnar um forsendur leyfa til að stunda raforkuviðskipti.

Ákvæði þess frumvarps sem hér er til umfjöllunar eru sérstaklega vandmeðfarin og orkumálastjóri hefur með þessum ummælum gefið til kynna þá skoðun að hann telji að raforka ætti frekar að rata í önnur verkefni en til þeirra stórnotenda sem hafa byggt upp starfsemi hér á landi.

Samkvæmt 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, er starfsmaður eða nefndarmaður vanhæfur til meðferðar máls ef að öðru leyti, en þær ástæður sem taldar eru upp í 1.-5. tölul., eru fyrir hendi þær aðstæður sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu. Í athugasemdum við ákvæði 6. tölul. segir:

„Þar sem tæknilega er ómögulegt að tilgreina tæmandi allar vanhæfisástæður með hlutlægum hæfisreglum er þörf á þeirri matskenndu hæfisreglu sem fram kemur í 6. tölul. Segja má að reglan í 6. tölul. sé grunnreglan um sérstakt hæfi, en aðrar reglur 1.–5. tölul. nánari útfærsla á henni. Af þessum sökum er gagnályktun frá ákvæðum 1.–5. tölul. ekki tæk þar sem ávallt þarf að skoða hvort tilvik fellur undir 6. tölul. áður en hægt er að slá því föstu að starfsmaður sé hæfur.“

Einnig segir í framangreindum athugasemdum m.a.:

„Svo starfsmaður teljist vanhæfur á grundvelli hinnar matskenndu hæfisreglu 6. tölul. verður hann að hafa einstaklega hagsmuni af úrlausn málsins, svo sem ágóða, tap eða óhagræði. Hér koma einnig til skoðunar hagsmunir venslamanna og annarra þeirra sem eru í svo nánnum tengslum við starfsmanninn að almennt verður að telja hættu á að þau geti haft áhrif á hann. Þá verður eðli og vægi hagsmunanna að vera þess háttar að almennt verði talin hættu á að ómálefnaleg sjónarmið geti haft áhrif á ákvörðun málsins. Af framansögðu má því ljóst vera að meðal þess sem meta verður hverju sinni, miðað við allar aðstæður, er hvort hagsmunirnir eru einstaklegir, hversu verulegir þeir eru og hversu náið þeir tengjast starfsmanninum og úrlausnarefni málsins.“

Ákvæði 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga hefur ekki að geyma fastmótaða upptalningu á fyrirfram ákveðnum ástæðum starfsmanns við mál eða aðila þess sem valdið gæti vanhæfi. Ákvæðið er því matskennt og hefur að geyma matskennda hæfisreglu. Í doktorsritgerð sinni Hæfisreglur stjórnarsýslulaga segir Páll Hreinsson m.a.:

„Ákvæði 1.–5. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl. hafa að geyma þær vanhæfisástæður sem algengastar eru. Þar sem ómögulegt er að tilgreina með tæmandi hætti allar



vanhæfisástæður með fastmótuðum hæfisreglum, er óhjákvæmilegt að þeim til fyllingar komi hin matskennda hæfisregla 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl. Hin matskennda hæfisregla 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl. er m.a. dæmigerð safnregla. Af þeim sökum má halda því fram að ákvæði 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl. komi fram meginreglan um það hvenær starfsmaður verði vanhæfur til meðferðar máls.“

Í riti sínu rekur Páll enn frekar efni 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga. Bendir hann á að matskenndri reglu verði almennt ekki beitt fyrr en hún hefur verið fyllt. Þau sjónarmið, sem heimilt er að nota til fyllingar á 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga, er að nokkru að finna í texta ákvæða II. kafla svo og lögskýringargögnum stjórnslulaga. Önnur sjónarmið sem þýðingu hafa má síðan finna í dómum og úrlausnum einstakra mála hjá stjórnvöldum og umboðsmanni Alþingis.

Að mati Páls eru hinar matskenndu hæfisreglur stjórnslulaga ekki alltaf fylltar með sömu sjónarmiðum. Það ræðst af eðli málsins hvaða sjónarmið draga ber inn í matið. Með könnun á fordæmum er hægt að fá yfirsýn yfir þau sjónarmið sem hafa verið notuð við úrlausn mála eftir því á hvaða málsástæðu um vanhæfi reynir á hverju sinni. Hins vegar telur Páll að sá mælikvarði sem vísað er til í ákvæðinu, þ.e. ef að öðru leyti eru fyrir hendi þær aðstæður sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa, sé býsna ónákvæmur og verður því ekki beitt einum saman til úrlausnar.

Bendir Páll á að samkvæmt áliti norræna fræðimanna sé ljóst að ekki er nægilegt að starfsmenn séu í raun málefnalegir við úrlausn mála ef það er ekki almennt sýnilegt öðrum. Af þessum sökum er mikilvægt að starfsmaður aðhafist ekkert við meðferð máls, sem dregur úr tiltrú á því að viðhafðir séu vandaðir stjórnsluhættir sem til þess eru fallnir að komist verði að löglegri og málefnalegri niðurstöðu í því. Því beri bæði dómstólum og stjórnvöldum í lýðræðisþjóðfélagi að njóta ákveðins trausts hjá borgurunum. Þar sem erfitt er að ganga úr skugga um óhlutdrægni starfsmanns þarf oft lítið til svo að grunur um hlutdrægni hans verði að vissu í hugum manna. Slík tilvik geta ekki síður skert traust almennings á stjórnslunni og þar með yfirgnæfandi líkur á að starfsmaður verði hlutdrægur. Breytir þar litlu þótt starfsmaður hafi komist að lögfræðilega réttri niðurstöðu í málinu ef aðferðin eða aðstæður við úrlausn deilumálsins eru með þeim hætti að þær dragi augljóslega úr tiltrú á óhlutdrægni hans. Almennt hefur því verið talið að það sé ekki nægilegt að tryggja að komist hafi verið að réttri niðurstöðu í máli, heldur verði almenningur að geta treyst því að svo hafi verið. Í athugasemdum við II. kafla frumvarps til stjórnslulaga segir að hæfisreglunum sé einnig ætlað **að stuðla að því að almenningur og þeir sem hlut eiga að máli geti treyst því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt.**

Með vísan til framanritaðs telja SI með öllu ótækt, og í raun stjórnslulegir annmarkar í vegi fyrir því, að Orkustofnun verði falið það hlutverk sem kveðið er á um í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins, sem og frumvarpsins í heild.



III. 3.mgr. 1. gr.

Hvað varðar hlutverk Orkustofnunar á grundvelli 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins vísa SI til umfjöllunar hér að framan.

Að öðru leyti telja SI með öllu óútskýrt hvað felist í orðalaginu: „óviðráðanlegra atvika“ og þá hverjum heimilt er að ráðstafa orku til. Benda SI á að samkvæmt raforkulögum er eingöngu gert ráð fyrir tvenns konar notendum, þ.e. annars vegar almennum notendum þar sem undir falla jafnt heimili sem og þau fyrirtæki sem ekki teljast til stórnotenda, og hins vegar svonefndir stórnotendur sem lögum samkvæmt er notandi sem notar innan þriggja ára á einum stað a.m.k. 80 GWst á ári. Að óbreyttu má því ráða að sölufyrirtækjum er þá heimilt að ráðstafa raforku til fyrirtækja sem ekki teljast til stórnotenda.

Telja SI skorta á mat á umfjöllun um jafnræði aðila og skerðingu á stjórnarskrárvörðum atvinnuréttindum tiltekinna notenda þar sem heimilt verður að afhenda raforku til allra notanda sem nota **allt að** 80 GWst á ári svo lengi sem þeir aðilar fari ekki yfir þau mörk.

Kalla SI eftir frekari umfjöllun um þessi álitamál og telja að óbreyttu að frumvarpið fullnægi ekki þeim grundvallarkröfum sem gera verður um mat á áhrifum frumvarpsins að teknu tilliti til stjórnarskrár.

IV. 4. mgr. 1. mgr.

SI vísa hér til framanritaðs hvað varðar hæfi Orkustofnunar er viðkemur því hlutverki sem stofnuninni er falið í 4. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Þá gagnrýna samtökin að auki þá huglægu mælikvarða sem kveðið er á um í málsgreininni, þ.e. *umtalsverðar líkur* og að *mati Orkustofnunar* og telja samtökin að slík huglæg skilyrði uppfylli ekki þær kröfur sem gera verður til íþyngjandi ákvæða líkt og hér um ræðir sem og inngrip inn í stjórnarskrárvarin atvinnu- og/eða eignarréttindi aðila, jafnt raforkunotenda sem og fyrirtækja á sviði raforkusölu.

V. 5. mgr. 1. gr.

SI gagnrýna tómlæti frumvarpsins, og þá sér í lagi í tengslum við 5. mgr. 1. gr. þess, hvað varðar kærheimildir er viðkemur ákvörðunum Orkustofnunar á grundvelli frumvarpsins. Er því með öllu ósvarað hvort hér sé t.a.m. um að ræða kæranlegar ákvarðanir á grundvelli 30. gr. raforkulaga. Þá er ljóst að um er að ræða ákvarðanir sem mikilvægt er að fá skorið úr svo fljótt sem auðið er enda geta verið um að ræða verulega mikilvæga hagsmuni aðila, jafnt hagsmuni notenda og sölufyrirtækja, og því er mikilvægt að tryggja bæði að til staðar sé kærheimild sem og flýtimeðferð vegna slíkra kærumála.

VI. Núgildandi heimildir til skerðingar

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 skömmtnar 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 skömmtnar. 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 skömmtnun skuli háttað og við setningu reglna um skömmtnun skal gæta jafnræðis og leitast við að tryggja að skömmtnun valdi sem minnstri röskun á samfélagslegum hagsmunum. Skal m.a. leitast við að tryggja raforku til þeirra fyrirtækja og stofnana sem veita almenningi bráðabjónustu 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 skömmtnun, þ.e. netmáli C.5 Skilmálar um skerðingar og skömmtnun 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 skömmtnun 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 skömmtnun raforkudreifiveitna. Þar kemur fram að leiðbeiningum þessum er ætlað að tryggja að þegar grípa þarf til skömmtnunar 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 skömmtnunar segir nánar í leiðbeiningunum að þegar grípa þarf til skömmtnunar 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 því ástandi sem frumvarpi þessu er ætlað að bregðast við.

VII. Alþjónusta

Í greinargerð með frumvarpinu má ráða að enn á ný er verið að vísa með almennum hætti til svokallaðrar *alþjónustu* sem einn af hornsteinum réttlætningar fyrir boðuðum breytingum. Að gefnu tilefni telja SI enn og aftur ástæða til að ítreka fyrri ábendingar sínar, sem m.a. endurómast í áðurnefndri umsögn um 348. mál, 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.

Leggja hér SI ríka áherslu á, líkt og kemur fram í tilvísaðri umsögn að við beitingu á skyldum á grundvelli alþjónustu þarf að gæta 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 frumvarpið 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.

Til upprifjunar á fyrri athugasemdum SI benda samtökin á að 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 inngrip 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 ESA í tilviki EES-EFTA ríkja. Í þessu samhengi vísast hér m.a. til inngangsorða í bæði áðurnefndri 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 raforkuþilskipunar 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 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 raforkuframboði og orkuöryggi.

Þessu til viðbótar má einnig velta upp þeirri spurningu hvort rétt væri að ákvörðun um forgangsörðun, með tilvísan til alþjónustu, ætti að óbreyttu að heyra undir ESA enda er um að ræða undantekningu frá meginreglu um opinn raforkumarkað og samkeppni á þeim markaði.

Er skorað á atvinnuveganefnd að fjalla sérstaklega um alþjónustu og leita frekari skýringa, eftir atvikum frá stofnunum EES samningsins, á markmiði, hlutverki og beitingu á alþjónustu.

VIII. Heildsölumarkaður

SI benda á að af frumvarpinu má ráða að höfundar þess 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 séu 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.

Þá harma SI að hvorki í frumvarpinu né aðgerðum stjórnvalda til að bregðast við yfirstandandi raforkuskorti er tekið til skoðunar hvernig unnt er að virkja notendur í að anna raforkuþörf á markaði. Hafa SI talað opinberlega fyrir því, sbr. [skýrsla](#) samtakanna um íslenskan raforkumarkað, að opnað verði á heimildir raforkukaupenda til að endurselja inn á raforkukerfi umframorku sem þeir aðilar hafa ekki not fyrir, komi upp sú staða.

Eitt einkenni íslenska raforkumarkaðarins er að stór hluti raforku sem hér er framleidd er bundin í langtímasamningum stórnotenda við orkufyrirtæki. Hér þarf að hafa hugfast hagræði beggja samningsaðila að slíkum samningum, en þeir gefa vissu til lengri tíma um orkuöflun og -afhendingu og fela í sér að aðilar geti skipulagt starfsemi sína til lengri tíma litið. Í slíkum samningum eru meðal annars ákvæði sem draga úr áhættu raforkusala en kaupandi orkunnar tekur á sig meiri áhættu. Þetta eru svokölluð „take or pay“ ákvæði sem fela í sér að kaupendur skuldbinda sig að borga fyrir alla raforku sem samið er um, hvort sem hún er fullnýtt eða ekki.

Í raforkusamningum við stórnotendur eru einnig ákvæði sem banna endursölu á umframorku. Um er að ræða fyrirkomulag sem er á margan hátt ólíkt því sem þekktist víða í nágrannalöndum okkar þar sem kaupendur hafa svigrúm til að ráðstafa allri umframorku, s.s. með sölu aftur inn á raforkukerfið. Með þeirri aðferð er verið að tryggja hagræði bæði seljanda og kaupanda. Þannig er umsamin raforka afhent kaupanda, en þeim síðarnefnda heimilað ákveðið hagræði að ráðstafa áfram með endursölu orku sem er ekki að fullu nýtt. Mikilvægt er að taka til endurskoðunar héraend „take or pay“ ákvæði með það að markmiði að jafna stöðu samningsaðila á þá vegu að heimila kaupendum frekari ráðstöfun á umsamdri umframorku, s.s. með afhendingu inn á raforkukerfi þegar svigrúm til slíks kann að skapast. Með slíkri framkvæmd væri um leið verið að tryggja að fullnægjandi orka sé til staðar í raforkukerfinu hverju sinni.

IX. Lokaorð

Eins og fram kemur í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu var með raforkulögum og samhliða breytingu á lögum um Landsvirkjun, nr. 42/1983, aflögð sú skylda Landsvirkjunar að sjá notendum fyrir fullnægjandi framboði á raforku. Með raforkulögunum var stuðlað að samkeppnisumhverfi á raforkumarkaði og skyldi framboð raforku ráðast af markaðslögmálum.

SI benda á að í slíku umhverfi á undir venjulegum kringumstæðum verð á vöru að ráðast af meginreglum um framboð og eftirspurn. Þannig sjást þess merki að í þeim samningum sem hið markaðsráðandi fyrirtæki hefur endurnýjað um raforkusölu til stórnotenda hefur



samningsbundið raforkuverð hækkað verulega og bera síhækkandi arðgreiðslur þessa ríkisrekna fyrirtækis til ríkissjóðs þess merki. Má hér nefna sem dæmi [frétt](#) af heimasíðu fyrirtækisins frá því í febrúar á þessu ári þar sem fram kemur m.a. að meðalverð til stórnotenda án flutnings var 42,9 USD á megavattstund, sem er hæsta verð í sögu fyrirtækisins.

Í umræddri frétt segir enn frekar að bættu afkomu fyrirtækisins má einkum rekja til skýrra rekstrarmarkmiða og endursamninga við flesta stærstu viðskiptavinum á síðustu árum, en þeir borga nú raforkuverð sem er sambærilegt við það sem borgað er í löndum sem við berum okkur helst saman við. Rekstrarumhverfi stórnotenda var einnig almennt hagstætt á árinu og óhætt er að segja að velgengni þeirra og Landsvirkjunar haldist að miklu leyti í hendur. Meðalverð til stórnotenda án flutnings var tæplega 43 bandaríkjadalir á megavattstund og hefur aldrei verið hærra.

Hins vegar er ljóst að sala á raforku til annarra notenda stjórnast ekki af sömu markaðslögmálum enda, ólíkt því sem þekktist í nágrennalöndum okkar, stjórnast verð á raforku ekki af framboði hverju sinni. Þannig hafa ekki náð að festa sig í sessi hvatar til að stýra raforkunotkun í gegnum verð enda er raforkuverð hér stöðugra en víða þekktist.

Að mati SI er ekki í fyrirliggjandi frumvarpi gerð tilraun til að nýta markaðslega hvata til að stýra raforkunotkun eða markaðslausnir sem að óbreyttu gæti skapað einhverja sátt um þau markmið sem stefnt er að. Að sama skapi væri slík nálgun í takt við kröfu sem gera má til viðskipta á samkeppnismarkaði. Þvert á móti má ráða að valin sé sú nálgun að mismuna frekar notendum eftir því hvaða hvaða orkusala þeir eiga í viðskiptum við og er það verulega ámælisvert að mati SI.

SI telja að fyrirliggjandi frumvarp sé það miklum annmörkum háð að það verði að afturkalla það. SI munu ekki láta sitt eftir liggja að taka virkan þátt í samráði og viðbragði við þeirri stöðu sem uppi er í raforkumálum á Íslandi. Þær leiðir sem boðaðar eru í fyrirliggjandi frumvarpi eru síst til þess fallnar að leysa þá alvarlegu stöðu. Þvert á móti munu þær fresta óumflýjanlegum aðgerðum sem taka á hinum raunverulega vanda.

Að öðru leyti ítrekast framangreindar ábendingar. 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



Sigurður Hannesson
framkvæmdastjóri