

Atvinnuveganefnd
Nefndasvið Alþingis
101 Reykjavík
Netfang: nefndarsvid@althingi.is

Reykjavík, 20. mars 2025
E-2025-041/00.11

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003 (raforkuöryggi)

Landsvirkjun vísar til umsagnarbeiðnar frá atvinnuveganefnd Alþingis sem send var í tölvupósti 06.03.2025. Um er að ræða endurflutt frumvarp sem tekið hefur töluverðum breytingum. Frá því að Landsvirkjun fékk tækifæri til athugasemda á 153. og 154. þingi hefur bæst við frumvarpið skilgreining markaðsaðila og útvíkkun á skyldum flutningsfyrirtækisins.

Landsvirkjun hefur um langt skeið varað við því að nýtt framboð raforku fylgi ekki vaxandi eftirspurn. Á síðustu árum hefur nýting virkjana farið jafnt og þétt vaxandi og eftirspurn vaxið hraðar en sem nemur auknu framboði. Afleiðingin er minna svigrúm til að bregðast við áföllum í vinnslu- og flutningskerfi raforku eða óvæntri minnkun á framboði til almennra notenda, t.d. ef vexti í orkusækinni starfsemi fylgir ekki aukin orkuöflun. Landsvirkjun er þeirrar skoðunar að þetta ástand sé ekki tímabundið og að mikilvægt sé að brugðist verði við með lagabreytingum sem tryggi markvissari umgjörð um raforkuöryggi.

Fyrirtækið fagnar því að í stefnuyfirlýsingu nýrrar ríkisstjórnar sé eitt markmiða hennar að tryggja forgang heimila og almennra notenda á raforku. Landsvirkjun tekur því undir mikilvægi þess að brugðist sé við með lagabreytingum sem tryggi markvissari umgjörð til að stuðla að raforkuöryggi. Við nánari skoðun virðast þó vera ákveðnar glufur í fyrirliggjandi frumvarpi sem geta leitt til þess að farið er gegn þeirri stefnu ríkisstjórnar.

Í því ljósi gerir Landsvirkjun alvarlegar athugasemdir við sumar þær breytingar og viðbætur sem fram koma í 3. gr. frumvarps og leggur fram tillögur um breytingar á þeim. Að mati Landsvirkjunar þarfnast sú tillaga sem hér er lögð fram frekari útfærslu. Verði frumvarpið samþykkt óbreytt eru skyldur flutningsfyrirtækisins svo vítt skilgreindar að það feli í sér opnun á aðkomu stórnotenda að almennum markaði raforku í gegnum flutningsfyrirtækið (Landsnet) eða raforkumarkað sem Landsnet rekur með tilheyrandi verðsveiflum fyrir heimili og fyrirtæki. Sú staða væri í andstöðu við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og þvert á nýlegar og opinberar yfirlýsingar umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra um að heimili skuli ekki keppa við stórnotendur um raforku.

Hvað varðar framlagt frumvarp eru helstu athugasemdir Landsvirkjunar eftirfarandi:

- Landsvirkjun styður heilt yfir þær tillögur sem fram koma í 1. og 2. gr. frumvarps og telur þær geta haft jákvæð áhrif á raforkuöryggi og jöfnunarorkumarkað.
- Lögð er áhersla á að 3. gr b. framlagðs frumvarps sé útfærð betur áður en hún verður lögð fyrir þingheim. Með þeirri útvíkkun á skyldum flutningsfyrirtækisins sem hér er lögð til gæti sú staða hæglega myndast að heimili og fyrirtæki kepptu við stóriðju um raforku. Nauðsynlegt er skilgreina mun nánar hverjar skyldur flutningsfyrirtækisins eru til að koma í veg fyrir slíka samkeppni með tilheyrandi verðsveiflum fyrir heimili og fyrirtæki.

- Lagt er til að fallið verði frá því að taka út hugtakið „ófyrséð“ í 3.gr c. Þessi breyting felur í sér að ákvæðið tekur ekki lengur til ófyrséðra og óviðráðanlegra atvika sem kallast „Force Majeure“ atvik, líkt og náttúruhamfarir o.fl. sem enginn aðili ber ábyrgð á og felur í sér að bótaskylda fyrir efndir á afhendingu fellur niður. Slíkt ákvæði er að finna í öllum raforkusamningum sem gerðir eru og mikilvægt að skoða betur hver beri bótaábyrgð áður en slíkt ákvæði verði innleitt.

Landsvirkjun ítrekar að við breytingar sé nauðsynlegt að horfa til sérstöðu íslensks raforkukerfis sem taki mið af einangrun og þess að hér sé einungis unnin endurnýjanleg orka. Í dag er raforkuframleiðsla að mestu leiti í höndum fyrirtækja í eigu hins opinbera og er stærsti hluti raforku bundinn í langtímasamningum við stórnotendur sem eru í eigu alþjóðlegra fyrirtækja. Ef tekin er sú ákvörðun að opna fyrir aðkomu stórnotenda inn á almennan markað, er ljóst að stórnotendur verða markaðsráðandi og geta auðveldlega valdið alvarlegri röskun á slíkum markaði. Mikilvægt er að horfa til samkeppnisstöðu stórnotenda til lengri tíma og mikilvægi fyrirsjáanleika, bæði fyrir vinnslufyrirtæki sem og stórnotendur.

Athugasemdir við 1.gr frumvarps

1. gr. frumvarps

Landsvirkjun fagnar því að leggja skuli heildstætt mat á stöðu raforkuöryggis og að mælikvarðar séu birtir reglulega. Matið skal byggjast á viðmiðum til lengri og skemmri tíma:

1. Langtímaframboði orkukosta
2. Að framleiðslu og flutningsgeta fullnægi áætlaðri aukningu í eftirspurn til næstu tveggja til fimm ára
3. Framleiðsluöryggi til eins árs
4. Rauntímaöryggi, þ.e. sú framleiðslu- og flutningsgeta sem er þegar til staðar nýtist ávallt til að anna rauntímaeftirspurn

Landsvirkjun hefur kallað eftir því um langa hrið að það sé skýrt hvar ábyrgð á raforkuöryggi liggi. Landsvirkjun fagnar því að það skuli í reglugerð setja reglur um framkvæmd matsins, birtingu og hlutverk Umhverfis- og orkustofnunar og flutningsfyrirtækisins. Mikilvægt er að mat á raforkuöryggi taki bæði mið af sérstöðu íslensk raforkukerfis og almennt viðurkenndu verklagi þegar kemur að slíkum greiningum.

Athugasemdir við 3. gr. b

Þriðja grein þessa frumvarps er að hluta til ný samanborið við fyrri útgáfur af frumvarpinu.

Í 3. gr. b. frumvarpsins kemur fram nýtt ákvæði sem útvíkkaða skyldur flutningsfyrirtækisins en um er að ræða nýja 4. mgr. 9. gr. laganna um *Skyldur flutningsfyrirtækisins* sem er svohljóðandi:

Flutningsfyrirtækið skal leita tilboða eða sjá til þess að tilboða sé leitað um breytingu á notkun miðað við aðstæður í raforkukerfinu. Slíkar ráðstafanir skulu til þess fallnar að stuðla að afhendingaröryggi og hagkvæmni í raforkukerfinu.

Í greinagerð með frumvarpinu er ekki að finna nánari útskýringu á hvaða aðstæður í raforkukerfinu kalla á að flutningsfyrirtækið leiti slíkra tilboða né hversu umfangsmiklar breytingar á notkun ættu að vera til að stuðla að afhendingaröryggi og hagkvæmni. Í greinagerð er talað um að hér gæti átt við breyting á notkun til lengri eða skemmri tíma en einnig er fjallað um þörf fyrir aukinn sveigjanleika í rauntíma vegna vind- og sólarorku. Ef litið er til þeirra viðmiða sem fram koma í 1. gr. nær hin nýja og útvíkkaða skylda yfir öll fjögur viðmiðin, þ.e. frá langtímaframboði orkukosta og allt að rauntímaöryggi.

Er þetta mikil útvíkkun á núverandi skyldum flutningsfyrirtækisins og stór breyting á íslenskum raforkumarkaði sem Landsvirkjun telur að þurfi að skilgreina mun nánar en gert er í núverandi frumvarpi. Skyldur flutningsfyrirtækisins eru svo vítt skilgreindar í frumvarpinu að hér er í raun búið að opna á aðkomu stórnotenda að almennum markaði raforku í gegnum flutningsfyrirtækið, þvert á nýlegar og opinberar yfirlýsingar ráðherra um að heimili skuli ekki keppa við stórnotendur um raforku.

Landsvirkjun leggst gegn því að slík grundvallarbreyting á íslensku raforkukerfi sem hér er lögð fram sé gerð án þess að um það sé nánara samráð og að hún sé betur skilgreind í lögum eða í reglugerð.

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra hefur boðað að til standi að leggja fram frumvarp á haustþingi sem taki heildstætt á raforkuöryggi á Íslandi og tryggi að almennir notendur þurfi ekki að keppa við stórnotendur. Í Samráðsgátt hafa birst fjórar mögulegar breytingar til að tryggja raforkuöryggi almennra notenda, og er notendasvörun ein af þeim. Landsvirkjun telur að betur færi á því að tillögur um að flutningsfyrirtækið leiti tilboða um notendasvörun sé hluti af umfjöllun á haustþingi í kjölfar nánari útfærslu. Slík nálgun myndi skapa nauðsynlegan tíma til þess að útfæra mögulega framkvæmd slíkrar aðgerðar sem og að tryggt sé að horft sé á úrræði til að verja neytendur með heildstæðum hætti.

Þær breytingar sem lagðar eru til hafa möguleika til að stuðla að auknu raforkuöryggi og taka tillit til íslenska raforkukerfisins. Breytingarnar vekja á sama tíma upp margar spurningar sem er ekki svarað, hvorki í frumvarpinu né greinagerðinni. Ef flutningsfyrirtækið aflar orku vegna orkuskorts getur kostnaðurinn numið mörg hundruð milljónum króna. Í frumvarpinu er hvorki fjallað um t.d. hvaða notendur munu bera kostnað af raforkukaupum flutningsfyrirtækisins né hvernig kostnaðurinn verði innheimtur. Engin fjárhagsleg greining liggur fyrir líkt og skylt er að gera. Landsvirkjun telur að svör við þessum grundvallarspurningum verði að liggja fyrir áður en ákvörðun um útfærslu notendasvörunar verði tekin. Aðrar spurningar, og tæknilegri, koma einnig upp sem svara þarf. Hér er neðan er dæmi um tæknileg útfærslu atriði sem nauðsynlegt er að skilgreina betur, listinn er ekki tæmandi:

- Hvernig flutningsfyrirtækið hyggst sannreyna breytingu í notkun í samræmi við tilboð?
- Er flutningsfyrirtækið kaupandi raforku af markaðsaðilum eða er flutningsfyrirtækið að greiða aðilum fyrir að draga úr raforkukaupum af framleiðanda?
- Hvenær skal flutningsfyrirtækið óska eftir slíkum tilboðum?
- Hversu mikið magn ber flutningsfyrirtækinu að óska eftir?
- Hvaða skilyrði þarf að uppfylla til að slík notendasvörun sé virkjuð?

Öll þessi atriði krefjast nánari yfirlegu áður en unnt er að færa í lög notendasvörun eins og hún birtist í frumvarpi þessu.

Með vísan í umfjöllun að ofan leggur Landsvirkjun áherslu á að 3. gr. b. í frumvarpinu verði felld brott og verði þá útfærð frekar í tengslum við boðað frumvarp um raforkuöryggi sem leggja á fyrir haustþing.

Standi vilji löggjafans til að afgreiða frumvarpið á yfirstandandi þingi með umfjöllun 3. gr. b. á skyldum flutningsfyrirtækisins telur Landsvirkjun afar mikilvægt að útfæra hana betur en ítrekar um leið að slík nálgun án nægilegs tíma til útfærslu er ekki æskileg. Möguleg útfærsla á nýrri málsgrein væri að skilgreina nánar við hvaða ástand flutningsfyrirtækið geti leitað tilboða, á hvaða tímamarki (líkt og í skerðingum/orkuskorti), hver beri kostnaðinn, taki eingöngu til forgangsorku, sem og önnur skilyrði sem yrðu að eiga við.

Athugasemdir við 3.gr.c

Í 3. gr. c í frumvarpinu er að finna ákvæði sem breytir 9. mgr. 9. gr. raforkulaga og fjallar um heimildir flutningsfyrirtækisins til skömmtunar. Ákvæði um skömmtun er nú þegar fyrir hendi í raforkulögum, en í 9. mgr. 9. gr. núgildandi laga er að finna svohljóðandi ákvæði:

„Ef ófyrirséð og óviðráðanleg atvik valda því að framboð raforku fullnægir ekki eftirspurn ber flutningsfyrirtækinu að grípa til skömmtunar raforku til dreifiveitna og notenda. Við skömmtun skal gæta jafnræðis og byggja á málefnalegum sjónarmiðum sem nánar skulu útfærð í reglugerð.“

Það eru því fyrir hendi ákvæði í lögnum sem tryggja heimild til skömmtunar. Í fyrirliggjandi frumvarpi er þó gengið mun lengra og tekið út orðið „ófyrirséð“ án þess að tiltekið sé af hverju það er gert né sett fram greining á hvaða afleiðingu þessi breyting hefur. Að mati Landsvirkjunar felst í þessu að ákvæðið tekur ekki lengur til ófyrirséðra og óviðráðanlegra atvika sem kallast „Force Majeure“ atvik, líkt og náttúruhamfarir o.fl. sem enginn aðili ber ábyrgð á og felur í sér að bótaskylda fyrir efndir á afhendingu fellur niður. Slíkt ákvæði er að finna í öllum raforkusamningum sem gerðir eru. Með því að taka út orðalagið „ófyrirséð“ er hægt að nýta slíka heimild í mörgum öðrum tilvikum. Sem dæmi um tilvik mætti nefna tilvik sem eru óviðráðanleg líkt og viðgerðir, viðhald sem er ekki ófyrirséð, handvömm, neyðartilvik sem teljast ekki ófyrirséð, atvik sem má rekja til annarra framleiðenda eða notenda, truflanir í kerfinu, og svo mætti lengi telja.

Í þessu felst í raun að búinn er til sveigjanleiki á kostnað annarra. Ef stórnotendur þurfa að draga úr notkun af slíkum ástæðum, sem í mörgum tilvikum má rekja til athafna eða athafnaleysis þriðja aðila, er verið að færa mikla ábyrgð og áhættu á milli aðila. Ljóst er að bæði stórnotendur og framleiðendur geta orðið fyrir tjóni við slíkar aðstæður sem getur verið ósanngjarnt fyrir þá að bera. Hér þarf því að skoða vel hver ber bótaábyrgð á því tjóni sem framleiðendur og stórnotendur geta orðið fyrir vegna truflana í rekstri flutningsfyrirtækis, vegna atvika sem eru ekki ófyrirséð og óviðráðanleg ytri tilvik, þ.e. Force Majeure, heldur eingöngu óviðráðanleg ytri tilvik. Ljóst er að lagaákvæði getur ekki bundið slíka aðila eða breytt fyrirliggjandi raforkusamningum með afturvirkum hætti. Með vísan til þess er lagt til að hugtakið „ófyrirséð“ verði bætt við að nýju í gr. 3.c.

Athugasemdir við 4. gr. frumvarps

Vísað er til umfjöllunar hér að ofan um þá breytingu að taka út hugtakið „ófyrirséð“ og lagt til að fallið verði frá því.

Almennar athugasemdir við frumvarp

Flutningsfyrirtækið rekur raforkumarkað í gegnum dótturfyrirtæki sitt og er einnig einn stærsti raforkukaupandi landsins. Fyrirtækið hefur ýmsa hagsmuni sem ná út fyrir það að tryggja raforku til heimila og samfélagslegra mikilvægra innviða. Telur Landsvirkjun mikilvægt að skilgreint markmið notkunarsvörunar sé að tryggja aðgengi almennra notenda að raforku ef líkur eru taldar á að því gæti verið ógnað. Mikilvægt er að kostnaðarsamt úrræði líkt og notendasvörun sé einungis beitt til að stuðla að raforkuöryggi almennra notenda ef brýn nauðsyn þykir, en ekki til þess að ná öðrum markmiðum. Jafnframt telur Landsvirkjun eðlilegt að jafnræðis sé gætt við útfærslu á slíkum tilboðum.

Við útfærslu á raforkuöryggi heimila og minni fyrirtækja hérlandis er brýnt að huga að hinu einstaka íslenska raforkukerfi. Hérlandis er raforkuvinnsla eingöngu með endurnýjanlegum orkukostum og landið ekki tengt öðru raforkukerfi. Önnur sérstaða er einnig hátt hlutfall notkunar af stórnotendum, eða um 80%. Ákvæði í samningum við stórnotendur bera merki hins

einstaka kerfis hérlendis og hafa samningarnir reynst fars elir, b   i fyrir vinnslufyrirt eki og stórnotendur.

Til d emis tiltaka samningar Landsvirkjunar við stórnotendur sérstaklega hlutdeild forgangsorku og sker anlegrar orku. Landsvirkjun er heimilt að takmarka afhendingu   sker anlegri orku   sl emu vatnsári. Þessi samningsatriði gefa Landsvirkjun kleift að nýta auðlindir sem fyrirt ekinu er treyst fyrir með betri h etti og skapar að sama skapi ávinning fyrir viðskiptavini og samfélag. Stórnotendur hafa allajafna ekki fulla kaupskylda   orku   samningum, sem gerir stórnotendum kleift að draga úr notkun sinni vegna síns rekstrar. Þessi veigamiklu atriði   samningum við stórnotendur eru frábrugðnir samningum erlendis og eru tilkomin vegna hins s r slenska kerfis. Erendis kaupa stórnotendur eingöngu forgangsorku og eru með fulla kaupskyldu. Við  tf erslu   notkunarsv run, og öðrum orku ryggislausnum, er því gríðarlega mikilvægt hafa   huga hið einstaka raforkukerfi hérlendis.

Landsvirkjun vill einnig benda   ekki er unnt með lagabreytingum að breyta gildandi samningum með afturvirkum h etti og er   því sambandi vísað til ákvæða   stjórnarskrá.

Stjórnvöld hafa skýrt frá því að annað frumvarp um breytingar   raforkulögum muni verða lagt fram   næsta þingi þar sem frekar verður styrkt raforkuöryggi almennings. Þær breytingar sem snúa að notendasvörun og er mælt fyrir um   þessum frumvarpi væri heppilegast að skoða   samhengi við önnur atriði stjórnvöld munu leggja fram. Þess vegna leggur Landsvirkjun til að  tf ersla   notendasvörun og aðkomu stórnotenda verði tekin fyrir samhliða öðrum breytingum sem snúa að raforkuöryggi almennings.

Að lokum vill Landsvirkjun benda   að gott væri ef hugtökin „heildsala“ og „smásala“   raforku yrðu skilgreind   raforkulögum til að g eta skýrleika og sameiginlegs skilnings.

Virðingarfyllst,

Hörður Arnarson
Forstjóri