

Efni: Áform um breytingu á raforkulögum til að stuðla að auknu raforkuöryggi, mál nr. S-13/2024

Vísað er til máls nr. [S-13/2024](#) á Samráðsgátt er varðar áform um breytingu á raforkulögum. RARIK fagnar þessari vinnu, og þakkar tækifæri til að koma athugasemdum á framfæri.

Í forsögu máls kemur fram að í ágúst 2020 skilaði starfshópur sem skipaður var af atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra [skýrslu um orkuöryggi á heildsölumarkaði fyrir raforku](#), og að í júní 2022 hafi [starfshópur](#) umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra um raforkuöryggi skilað tillögum til ráðherra um ýmsar úrbætur á regluverki. Í framhaldi af þeirri vinnu hafa verið í vinnslu á Samráðsgátt mál nr. [S-34/2023](#) og mál nr. [S-48/2023](#). Fram kemur að þær tillögur varði söfnun og miðlun upplýsinga um stöðu á raforkumarkaði annars vegar, og hins vegar lögfestingu á forgangsörðun komi til skömmunar raforku í þágu heimila, lítilla og meðalstórra fyrirtækja og mikilvægra samfélagsinnviða.

Í því máli sem hér er til umfjöllunar ([S-13/2024](#)) kemur fram að útfæra þurfi viðmið um fullnægjandi raforkuöryggi og framboð á raforku og skýra hlutverk og ábyrgð aðila á raforkumarkaði sem og möguleg inngrip í raforkumarkaðinn ef þess gerist þörf. Jafnframt kemur fram að á vegum umhverfis- orku- og loftslagsráðuneytis standi yfir vinna um nákvæma útfærslu á tilteknum úrræðum frá starfshópnum og viðbótarúrræðum í *óformlegum samstarfshópi* með víðtæka þátttöku aðila á markaði ásamt eftirlitsaðila og flutningsfyrirtækinu. Einnig kemur fram að áformað sé að tillögur sem byggja á vinnu framangreindra starfshópa verði lögfestar í áföngum eftir því sem vinnu í óformlega starfshópnum vindur fram.

Í lýsingu á því máli sem hér er til umfjöllunar kemur einnig fram að áformin ráðgeri að „útfæra með lagasetningu nánar skyldur aðila á raforkumarkaði, þ.e. vinnsluaðila, flutningsfyrirtækisins og söluaðila.“

Til að byrja með vill RARIK koma því á framfæri að fyrirtækið telur *óeðlilegt* að ekki sé litið á dreifiveitur sem aðila á raforkumarkaði, líkt og lesa má úr upptalningu hér að ofan. RARIK vill minna á að það eru *dreifiveitur* sem eru í beinu viðskiptasambandi við heimili og öll almenn fyrirtæki í landinu. Komi til aðgerða af hálfu stjórnvalda til að bregðast við og takast á við raforkuöryggi spila dreifiveitur eðli málsins samkvæmt stórt hlutverk. Ennfremur vill RARIK benda á að það er óeðlilegt að dreifiveitur á borð við RARIK, hafi fyrst á þessu stig máls fengið að vera þátttakendur í samráði þessu tengt, en fulltrúar frá RARIK fengu fyrst boð um að sitja fund með *óformlegum starfhópi* um raforkuöryggi þann 1. febrúar sl.

I. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum í máli S-13/2024

1. Söluaðilar tryggi sér tiltekið magn raforku til almennra notenda fram í tímann í hlutfalli við magn viðskipta. Hlutfall orku sem söluaðilar tryggi sér fari minnkandi fram í tíma.

Markmiðið: Koma í veg fyrir samþjappaðan innkaupatíma nálægt afhendingu.

Athugasemd: Engar Athugasemdir. RARIK bendir þó sérstaklega á athugasemd um *forgangsröðun í lagasetningu* sbr. það sem fram kemur í *kafla II* í þessu erindi. Ofangreint atriði er einnig háð atriði nr. 2 hér að neðan sem að mati RARIK þarf að skilgreina betur, þ.a. hverjir fá forgang og við hvaða aðstæður.

2. Framleiðendur tryggja framboð í samræmi við það magn sem söluaðilum ber að tryggja sér.

Markmið: Vantar að skilgreina betur.

Athugasemd: Hvaða framboð eru söluaðilar að tryggja? Er það ekki það sem þarf að forgangsraða? Hér vantar betri skilgreiningar sbr. það sem fram hefur komið.

3. Framkvæmd á kerfisþjónustu og kaupum á flutningstöpum er til skoðunar með það að markmiði hvort stuðla megi að auknum fyrirsjáanleika.

Markmið: Óskýrt, en líklega að töp í flutnings- og dreifikerfum séu tryggð.

Athugasemdir: Nauðsynlegt að það sé tryggt framboð fyrir bæði flutnings- og dreifitöp. RARIK vill þó benda á að fyrirtækið telur ekki þörf á lagabreytingu til að útfæra nánar hvernig kaupum og sölu á töpum skuli háttað. Hins vegar er það annað mál ef ætlunin er að skylda framleiðendur til að selja töp. Almennt og/eða við ákveðnar aðstæður. RARIK notar einnig tækifærið og bendir á að það vantar hvata fyrir flutningsfyrirtækið til að halda tapakostnaði niðri en hann tilheyrir ekki tekjumörkum. Þetta leiðir til þess að taki flutningsfyrirtækið áhættu við kaup á töpum sem veldur því að þau hækka mikið líkt og gerðist í apríl 2022 getur flutningfyrirtækið velt þeim kostnaði beint yfir á viðskiptavinum sína. Dreifitöp eru hins vegar gerð upp einu sinni á ári undir tekjumörkum.

4. Ráðstafanir til að styðja við endurkaup raforku

Markmið: Að opna möguleika á að gera ákveðið magn af raforku aðgengilegt í takmarkaðan tíma við ákveðnar aðstæður.

Athugasemdir: Það gæti verið kostur að fá meiri sveigjanleika inn á raforkumarkað en mikilvægt er að skilgreina þessar aðstæður vel.

II. Forgangsröðun í lagasetningu

Atburðir sem áttu sér stað í Evrópu árið 2022 sýndu fram á að raforkuöryggi var í ekki nægjanlega tryggt í aðildarríkjum Evrópusambandsins m.t.t. verðs, þrátt fyrir að regluverk í kringum raforkumarkað hafi verið töluvert betur skilgreint heldur en það er hér á landi.

Raforkuöryggi (væri hægt að kalla *framboðsöryggi*) sem gengur út á að heimili og samfélagslega mikilvæg fyrirtæki fái raforku á viðráðanlegu verði er áskorun. Það eitt og sér að skilgreina raforkumarkað með skýrari hætti *tryggir þetta ekki* við skortaðstæður. Núverandi ástand þar sem einn framleiðandi ræður verðinu að mestu leyti *tryggir þetta heldur ekki*.

Það er þess vegna nauðsynlegt forgangsmál að tryggja með lögum hvaða hópur það er sem þarf að verja fyrir annað hvort skorti á raforku og/eða of á háu verði, ásamt því að útfæra nauðsynlegar aðgerðir.

RARIK leggur til að ofangreint verði sett í *forgang* áður en nokkrar aðrar breytingar á raforkulögum verða lagðar fram.

Þau áform um lagasetningu sem hér eru lögð fram lúta *alls ekki* að þessu með nægjanlega nákvæmum hætti, raunar vantar að mati RARIK almennt skerpu og nákvæmari markmið í þessa vinnu.

Sama á við um mál nr. [S-34/2023](#) og mál nr. [S-48/2023](#). En það frumvarp sem lagt var fram í máli S-48/2024 gerir tilraun til að skilgreina notendur raforku sem *ekki eru stórnotendur* sem notendur sem *njóta skuli forgangs* vegna óviðráðanlegra atvika. Óviðráðanleg atvik vísa til skammtíma vandamála í raforkukerfinu, og lúta þ.a.l. að mati RARIK ekki að þeim aðstæðum sem hér er verið að fjalla um. Hins vegar tekur RARIK undir þau sjónarmið sem fram koma í skýrslu starfshóps um raforkuöryggi¹ að grunnsjónarmið vegna skömmtnar verði bundin í lög. Það er hins vegar mikilvægt þegar fjallað er um raforkuöryggi að aðilar séu sammála um það hvaða aðstæðum sé verið að lýsa og hvernig takast skuli á við þær.

III. Það þarf að velja hvaða hópa á að verja

Stjórnvöld verða að skilgreina hvers konar notkun það er sem þarf forgang í skorti, eða verðvernd ef verð hækkar umtalsvert vegna markaðslögmála. Það er ekki erfitt að skilgreina heimili en það er *áskorun* að skilgreina hvers konar *fyrirtæki og starfsemi* eru samfélagslega mikilvæg og ættu að vera í forgangi. Dreifiveitur eins og RARIK, skrá viðskiptavini sína eftir skilgreiningu á notkunarflokkum raforku sem Orkustofnun gefur út. Notkunarflokkar eru m.a. búrekstur og hitun húsnæðis, garðyrkjunúlýsing, skólar, sjúkrahús, heilbrigðisþjónusta, dreifiveitur, hitaveitur, vatnsveitur o.s.frv. Þessa notkunarflokka mætti nota við forgangsörðun í skorti.

Í umfjöllun sl. missera um raforkuöryggi hefur borið á því að ætlunin sé að skilgreina sem ákveðinn markað sérstaklega *viðskiptavini dreifiveitna*, undir einhverskonar alþjónustu, þ.e. alla nema skilgreinda stórnotendur skv. raforkulögum. Þetta er að mati RARIK röng nálgun. Það er ekkert því til fyrirstöðu að viðskiptavinir dreifiveitna gætu verið víkjandi af fúsum og frjálsum vilja gegn greiðslu, sé boðið upp á það, eða myndu ekki endilega flokkast undir samfélagslega mikilvæg fyrirtæki og gætu því verið flokkuð sem víkjandi við ákveðnar aðstæður.

IV. Heimili á köldum svæðum

Umfjöllun og vangaveltur fólks þess efnis að það myndi ekki breyta miklu fyrir heimili landsins þó að verð á raforku myndi *margfaldast* byggir stundum á vanþekkingu á veruleika þess fólks sem t.a.m. býr á svokölluðum köldum svæðum (þar sem ekki er hitaveita). Ef raforka myndi fjórfaldast í verði myndi heimili sem býr við hitaveitu greiða um 10 þús.kr. meira fyrir raforku í hverjum mánuði. Heimili á köldu svæði gæti staðið frammi fyrir því að greiða yfir 60 þús.kr. meira fyrir raforku í hverjum mánuði. Vissulega er flutnings- og dreifkostnaður niðurgreiddur á köldum svæðum, en smásöluverð raforkuverðs er það ekki.

V. Skortur á samfelli í raforkulögum – Núverandi skilgreining á stórnotendum ýtir undir óskilvirkan raforkumarkað

Flutningskerfið þjónar öllu landinu og flytur mikið af raforku í einu frá stærri virkjunum landsins, annars vegar beint til stórnotanda (stóriðju) og hins vegar beint til dreifiveitna sem þjóna afmarkaðri landsvæðum og dreifa raforkunni í minni stærðum til fyrirtækja og heimila. Þessi fyrirtæki hafa ríkar skyldur til að tengja alla þá sem þess óska. Þar með er hlutverk slíkra sérleyfisfyrirtækja m.a. að greiða fyrir markaðslausnum þegar þær eiga við. Gjaldskrá þeirra þarf þess vegna vera gagnsæ, endurspegla kostnað, taka mið af jafnræði og stuðla að sanngjörnu aðgengi í samræmi við það regluverk sem innleitt hefur verið hér á landi.

¹ Sjá bls. 10 í [skýrslu starfshóps um raforkuöryggi](#)

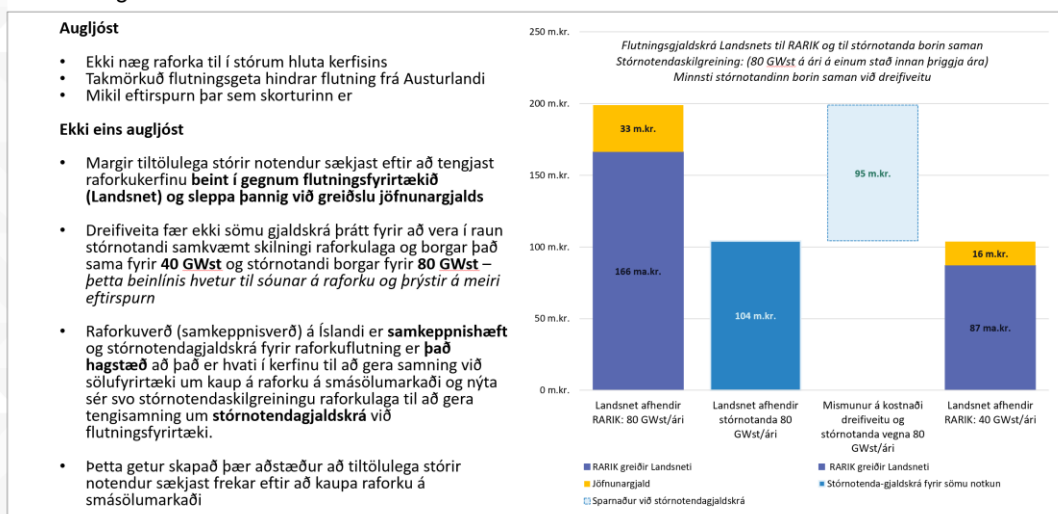
Það er því mikilvægt að gjaldtaka sérleyfisfyrirtækja sé með þeim hætti að markaðurinn sem þau veita aðgengi að með þeim raforkukerfum sem þau reka sé eins þjóðhagslega hagkvæmur og skilvirkur og kostur er. Það er jú eitt af markmiðum raforkulaga.

Í raforkulögum eru stórnotendur skilgreindir sérstaklega út frá því hverjir hafa heimild til að tengjast flutningskerfinu beint. Það er ekki óeðlilegt að mjög stórir notendur sem þurfa gríðarlegt magn af raforku í einu tengist beint við flutningskerfi á hárrí spennu.

Skilgreining á stórnotanda í raforkulögum er hins vegar gölluð, en hún miðar við 80 GWst á ári sem er umtalsvert minni raforka en t.a.m. klassísk stóriðja notar. Þrír stærstu notendur á Íslandi sem nota yfir 60% af allri raforku sem framleidd er hér á landi nota hver um sig að meðaltali 50 sinnum meiri raforku.

Raforkuöryggi – raforkuskortur

Hvers vegna stefnir í raforkuskort?



Mynd 1

Það er ekki óeðlilegt að þó þetta stór notandi (80 GWst) njóti hagstæðari kjara fyrir að vera tengdur raforkukerfinu en t.d. heimili sem notar umtalsvert minni af raforku, og ætti hann að geta notið þess hvar sem er á landinu, sbr. ákvæði um jafnræði og skilvirkni. En eins og flutningsgjaldskrá er byggð upp þarf dreifiveita sem er raffræðilega með nákvæmlega sömu notkun að borga flutningsfyrirtækinu u.þ.b. tvöfalt meira við sömu aðstæður og sá notandi sem fær að kalla sig stórnotanda. Það er óskiljanlegt. Þar af leiðandi getur dreifiveita aldrei boðið slíkum notanda gjaldtöku sem er í líkingu við það sem flutningsfyrirtækið getur boðið. Þetta er ekki bara óskilvirkt fyrir markaðinn heldur vekur upp spurningar um jafnræði. Ennfremur er flutningsfyrirtækinu heimilt að afhenda slíkum notanda raforku á lágri spennu (niður á sömu spennu og dreifiveitur almennt starfa á) og jafnvel inni á svæði dreifiveitu sbr. t.d. 7.mgr. 12. gr. a og 13. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Þetta er stór galli í raforkulögum og ekki í anda markmiða laganna.

Einnig sleppur sá sem telst stórnotandi við greiðslu jöfnunargjalds² og þar með við kostnað við jöfnun dreifikostnaðar og uppbygginu dreifikerfisins í dreifibýli. Þetta þýðir að það er óeðlilega mikill hvati í raforkulögum til að ná stórnotendaviðmiðinu. Þetta gerir ekki bara raforkumarkaðinn óskilvirkan heldur getur þetta beinlínis stuðlað að raforkusóun, sjá nánar mynd 1.

² Sbr. [lög um jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku nr. 98/2004](#)

Í þessu samhengi má líka velta fyrir sér hvort það sé eðlilegt að gerðir séu *nýir* stórnotendasamningar á meðan *ekki* er að bætast ný framleiðsla í kerfið. Smæð þessarar stórnotendaskilgreiningar gerir það einnig að verkum að ekki er augljóst að koma þurfi inn í raforkukerfið ný framleiðsla til gera slíka samninga. Sú leið er þekkt að stórar virkjanaframkvæmdir eru fjármagnaðar með langtíma raforkusölusamningum til notenda raforku sem þurfa töluvert mikið magn, sem geta þá að hluta til tryggt framleiðendum fyrirsjáanlegt tekjuflæði.

VI. En hvað er raforkuöryggi?

Raforkuöryggi sem er víðtækt hugtak snýst um að fólk og fyrirtæki (líka stórnotendur) í fyrsta lagi, *fái* raforkuna sem þau þurfa og í öðru lagi, að hún sé á *viðráðanlegu* verði. Það er hægt að tala um raforkuöryggi til skamms tíma og til lengri tíma. Svo er hægt að skipta því í nokkra flokka eftir eðli þess. Starfshópurinn sem skipaður var um þessi mál árið 2020 leggur til fjóra flokka³. RARIK telur mikilvægt að í regluverki raforkumála séu hugtök *strax* vel skilgreind svo ekki gæti misskilnings um þær aðstæður sem lög, reglugerðir og annað regluverk eins og netmálar, reglur og leiðbeiningar er ætlað að ná yfir. Þegar talað er um ógn við raforkuöryggi til skemmri tíma er yfirleitt átt við það ófyrirsjáanlega ástand þegar bilun á sér stað í þeim kerfum sem framleiða og/eða koma orkunni frá A til B. Í íslensku regluverki hefur hugtakið *afhendingaröryggi* t.a.m. verið notað í við að skilgreina öryggi og þol flutnings- og dreifikerfa, til langs og skamms tíma. Það eru til skilgreindir ferlar til að bregðast við því ástandi að flutnings- og dreifikerfi verða fyrir áföllum sem leiða til truflana og mögulega tímabundnu straumleysi. Einnig á íslenska raforkukerfið að vera nokkuð áfallaþolið m.t.t. *framleiðsluöryggis* virkjana, en í því ástandi sem raforkukerfið sem heild stendur frammi fyrir *núna*, á meðan skerðingar standa yfir, getur eðli málsins samkvæmt orðið áskorun að bregðast við skyndilegri framleiðslustöðvun.

Í umræðum um raforkumál ber á því að aðilar hafa mismunandi skilning á ýmsum hugtökum tengdum raforkuöryggi. Í íslenskri þýðingu á þriðju raforkutilskipun 2009/72/EB sem innleidd hefur verið í íslensk lög hefur hugtakið „*security of supply*“ verið þýtt sem *afhendingaröryggi*. Það má velta fyrir sér hvort þessi þýðing sé alveg rétt, og hvort að hugtakið *raforkuöryggi* sé ekki betri þýðing á „*security of supply*“ og þjóni þá sem regnhlífarhugtak fyrir t.d. *afhendingaröryggi*, *framleiðsluöryggi* og *framboðsöryggi*. Einnig mætti hugsa sér að hugtakið „*security of supply*“ þýðist einfaldlega sem framboðsöryggi og önnur áföll sem kerfið getur orðið falli eftir atvikum undir rauntímaöryggi, rekstraröryggi, framleiðsluöryggi, afhendingaröryggi o.s.frv.

Að lokum vill RARIK koma því á framfæri að fyrirtækið er boðið og búið til að gera betur grein fyrir þessari umsögn óski stjórnvöld eftir því.

Virðingarfyllst f.h. RARIK ohf.,



Silja Rán Steinberg Sigurðardóttir
Aðstoðarforstjóri

³ Sjá bls. 12 í [skýrslu starfshóps um raforkuöryggi](#)