



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

Reykjavík, 20. mars 2025

Efni: Umsögn Samtaka iðnaðarins um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum (raforkuöryggi)

Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „samtökin“) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 (raforkuöryggi), 130. mál. Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að sambærilegt frumvarp hafi verið lagt var fram á 153. löggjafarþingi og endurflutt á 154. löggjafarþingi en ekki náð fram að ganga. Það sé því endurflutt með breytingum.

Líkt og gert hefur verið grein fyrir í fyrri umsögnum samtakanna endurspeglar frumvarpið þá alvarlegu stöðu sem upp er komin í raforkumálum þar sem framboð mætir ekki eftirspurn en samtökin hafa varað við þeirri stöðu um árabil. Samtökin fagna því að ný ríkisstjórn ætli með aðgerðum að auka orkuöflun og bæta orkunýtni. Samtökin harna þó þá stöðu sem upp er komin þar sem stjórnvöld telja sig knúin til að kveða á um forgang aðgangs að orku í landi þar sem tækifærin til grænnar orkuöflunar eru næg enda eru slík inngrip ekki án afleiðinga. Samtökin taka nú sem fyrr undir meginefni frumvarpsins um að tryggja raforkuöryggi almennings og mikilvægra innviða í tilviki óviðráðanlegra atvika. Samtökin fagna því að mælt verði fyrir um mat á fullnægjandi raforkuöryggi og viðmið þess líkt er kveðið er á um í 1. gr. frumvarpsins. Samkvæmt ákvæðinu skal Umhverfis- og orkustofnun leggja mat á raforkuöryggi í samvinnu við Landsnet út frá áætlaðri þróun á framleiðslugetu og eftirspurn. Þá skal Umhverfis- og orkustofnun birta mat á stöðu raforkuöryggis ásfjórðungslega. Samtökin telja 1. gr. frumvarpsins fela í sér jákvæðar breytingar. Samtökin hafa þó ákveðnar athugasemdir við frumvarpið sem fjallað verður um hér í framhaldi.

Ósamræmi er á milli frumvarpsins og athugasemda í greinargerð

Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að markmið frumvarpsins sé „aukið raforkuöryggi og forgangur heimila og almennra notenda að raforku í samræmi við stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar“. Í greinargerð segir enn fremur að breytingarnar sem lagðar eru til með frumvarpinu snúi að því „að tryggja heimilum og almennum notendum forgang komi til skömmunar vegna óviðráðanlegra atvika, til að mynda vegna framboðsskorts.“ Þá segir: Með frumvarpinu er því lagt til að forgangur almennings og smærri fyrirtækja í tilviki skömmunar verði bundinn í lög.“ Að lokum segir: „Í ákvæðum frumvarpsins er mælt fyrir um



forgang almennings, heimilisnotenda, mikilvægra samfélagsinnviða og notenda dreifikerfis sem ekki hafa samið um skerðanlega notkun, hátti svo ólíklega til að grípa þurfi til skömmunar raforku.“

Samtökin fá ekki betur séð enn ósamræmi sé á milli skýrra lagaákvæða frumvarpsins og athugasemda í greinargerð með frumvarpinu. Hvergi í frumvarpinu er talað um forgang „almennra notenda“, „smærri fyrirtækja“ eða „notenda dreifikerfis sem ekki hafa samið um skerðanlega notkun“. Þá er hvorki í frumvarpinu né í raforkulögum nr. 65/2003 (hér eftir „raforkulög“) skilgreint hver telst vera „almennur notandi“. Í reglugerð um raforkuviðskipti og mælingar nr. 1150/2019 er almennur notandi þó skilgreint sem „notendur eða þjónustuveitendur sem ekki eru stórnotendur eða heildsalar“.

Ákvæði 3. gr. frumvarpsins, sem felur í sér breytingu á 9. mgr. 9. gr. raforkulaga, kveður á um að ef óviðráðanleg atvik valda því að framboð raforku fullnægir ekki eftirspurn beri flutningsfyrirtækinu að grípa til skömmunar raforku til dreifiveitna og notenda. Við skömmun skuli dreifiveitur njóta forgangs „að því marki sem nauðsynlegt er svo þær geti sinnt forgangsroðun samkvæmt 7. mgr. 16. gr.“ Samkvæmt 4. gr. frumvarpsins, sem kveður á um breytingu á 7. mgr. 16. gr. raforkulaga, kemur fram að ef óviðráðanleg atvik valdi því að framboð fullnægi ekki eftirspurn á dreifiveitusvæði beri viðkomandi dreifiveitu að grípa til skömmunar raforku til notenda. Við skömmun skuli „njóta forgangs heimilisnotendur og mikilvægir samfélagsinnviðir“.

Samkvæmt skýru orðalagi frumvarpsins felur það því í sér að dreifiveitur skuli njóta forgangs að því marki sem nauðsynlegt er til að tryggja forgang heimilisnotenda og mikilvægra samfélagsinnviða. Frumvarpið kveður ekki á um forgang annarra.

Samtökin telja mikilvægt að skilgreint verði hvað eru „mikilvægir samfélagsinnviðir“ en slíka skilgreiningu er hvorki að finna í frumvarpinu né raforkulögum.

Þá vilja Samtökin benda á að tæknilega getur reynst erfitt og jafnvel ómögulegt að gera upp á milli aðila í sömu byggingu eða á sama svæði. Það þýðir að aðrir almennir notendur á sama svæði og heimilisnotendur eða mikilvægir samfélagsinnviðir fá aðgang að raforku þrátt fyrir skömmun.

Óheimilt er að skerða stjórnarskrárvarin réttindi með stjórnvaldsfyrirmælum. Skilyrði um fullt verð

Í núgildandi raforkulögum er að finna heimildir til skömmunar raforku þegar „ófyrirsjáanleg og óviðráðanleg atvik“ valda því að framboð raforku fullnægir ekki eftirspurn. Hafa slíkar lögbundnar heimildir fram til þessa verið bundin við svokölluð *force majeure* tilvik. Er þá helst átt við atburði á borð við náttúruhamfarir, stríð o.þ.h. Í athugasemdum í greinargerð er sérstaklega tekið fram að breytingarnar snúi að því að tryggja forgang komi til skömmunar, til að mynda vegna framboðsskorts. Með því að fjarlægja orðið *ófyrirsjáanleg* og kveða á um ákveðinn forgang, líkt og gert er í frumvarpinu, taka ákvæði 9. mgr. 9. gr. og 7. mgr. 16. gr. raforkulaga ákveðnum stakkaskiptum. Það á einnig við um lokamálsliði ákvæðanna þar sem kveðið er á um að við skömmun skuli gæta jafnræðis og byggja á málefnalegum sjónarmiðum



sem skuli útfærð í reglugerð. Þá er með breytingarfrumvarpinu kveðið á um „skömmtnun að öðru leyti“. Reglugerðarheimildirnar taka því á sig aðra mynd með breytingarfrumvarpinu.

Samtökin vilja í þessu sambandi áréttta að óheimilt er að skerða stjórnarskrárvarin réttindi með stjórnvaldsfyrirmælum. Á meðal stórnotenda eru fyrirtæki sem geta orðið fyrir alþjóni ef þau verða fyrirvaralaust án raforku lengur en örfáar klukkustundir. Sé það ætlun löggjafans að skerða rétt fyrirtækja til efnda á grundvelli samnings er ljóst að reynir á jafnræðisreglu 65. gr., eignarréttarákvæði 72. gr. og atvinnufrelsisákvæði 75. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt lagaáskilnaðareglu 72. og 75. gr. þarf til þess sett lög frá Alþingi. Ekki er heimilt að kveða á um slíkar skerðingar í reglugerð. Um þetta sagði í dómi Hæstaréttar í máli nr. 2000:2621:

„Ákvæði 72. gr. og 75. gr. verða ekki túlkuð öðruvísi en svo að hinum almenna löggjafa sé óheimilt að fela framkvæmdarvaldshöfunum óhefta ákvörðun um þessi efni. Löggjöfin verður að mæla fyrir um meginreglur, þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar, sem talin er nauðsynleg.“

Samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar þarf enn fremur fullt verð að koma fyrir skerðingu á þeim réttindum sem njóta verndar ákvæðisins. Verði fyrirtæki fyrir tjóni sökum þess að löggjafinn hefur skert rétt þeirra til að fá afhenta orku sem það hefur samið um að fá afhenta, og samningsbundnar skerðingarheimildir taka ekki til, reynir á skyldu stjórnvalda til að bæta það tjón á grundvelli 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Frumvarpið tekur ekki á rót vandans

Frumvarpið tekur ekki á rót þess vanda sem íslenskt samfélag stendur frammi fyrir, þ.e. að raforka er nær uppseld. Orkuöryggi er ein af grunnstoðum íslensks samfélags og samkeppnishæfni Íslands, rétt eins og annarra samfélaga. Raforka gegnir enn fremur lykilhlutverki í þeim orkuskiptum sem framundan eru. Framangreindur vandi hefur leitt til hærri raforkuverðs og skerðinga á forgangsorku með tilheyrandi áhrifum á samkeppnishæfni fyrirtækja og útflutningstekjur. Tapaðar útflutningstekjur vegna skerðinga á afhendingu raforku til stórnotenda á fyrri hluta síðasta árs námu 14-17 milljörðum líkt og samtökin bentu á í greiningu sinni frá 17. maí 2024.¹ Þá bentu samtökin á að raforkuverð hefði hækkað um ríflega 13% frá nóvembermánuði 2023 til nóvembermánaðar 2024 en viðlíka hækkun hefði ekki sést í 13 ár.² Þetta er skýr birtingarmynd af stöðunni í raforkumálum þar sem framboð hefur ekki fylgt vexti og viðgangi samfélagsins undanfarin ár. Rétt er að nefna að orkusækinn iðnaður stendur undir 23% af útflutningstekjum Íslands og því umtalsverðir hagsmunir undir fyrir íslenskt samfélag. Sætir því furðu að fyrir Alþingi liggi tillaga til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 24/152 um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða þar sem lagt er til að ákveðnir virkjunarkostir verði settir í verndarflokk. Sú tillaga gengur þvert á markmið stjórnvalda um að auka raforkuöflun og er síst til þess fallin að taka á framangreindum vanda.

Með b-lið 3. gr. frumvarpsins er lagt til að Landsnet skuli 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. Frumvarpið felur

¹ https://www.si.is/media/eplica-uppsetning/Greining-SI_Tapadar-utflutningstekjur-vegna-raforkuskerdingar-17-05-2024.pdf

² https://www.si.is/media/eplica-uppsetning/Greining-SI_Skortur-a-raforku-veldur-mikilli-haekkun-a-raforkuverdi-06-12-2024.pdf



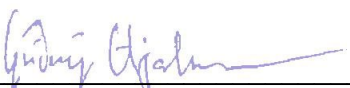
enn fremur í sér breytingu á 1. tl. 4. mgr. 9. gr. raforkulaga. Samkvæmt breytingunni mun það m.a. felast í kerfisstjórnun Landsnets að stilla saman raforkuvinnslu og raforkupörf svo hægt sé að mæta frávikum milli umsaminna kaupa og raforkunotkunar, sem og að gera samninga við markaðsaðila en stórnotendur teljast til markaðsaðila samkvæmt frumvarpinu. Er ætlunin að greiða fyrir mögulegri þátttöku stórnotenda í jöfnunarmarkaði Landsnets sem er vel. Samtökin leggja áherslu á að gæta þurfi jafnræðis markaðsaðila og tryggja sanngjarnar leikreglur.

Frumvarpið kann að stuðla að óábyrgri hegðun á markaði

Frumvarpið tekur ekki á álitamálum er varðar ábyrgð fyrirtækja við gerð samninga um sölu á raforku. Svo sem hvaða þýðingu það hefur fyrir sölu á raforku þegar ákveðnir hópar njóta forgangs og hægt er að skammta öðrum raforku eða hvernig koma á í veg fyrir að raforka sé seld oftar en einu sinni. Þá verður ekki séð að frumvarpið leggi skyldur á herðar vinnslufyrirtækja og sölufyrirtækja að selja ekki meiri raforku en þau geta aflað. Ekki er tekið á því þegar seld er meiri orka en hægt er að afla, í skjóli þess að aðrir notendur sæti skerðingum á afhendingu raforku til þess að önnur fyrirtæki geti efnt sínar skuldbindingar. Í því samhengi er mikilvægt að Umhverfis- og orkustofnun hafi viðeigandi eftirlitsheimildir með ofsölu. Samtökin leggja jafnframt áherslu á að eftirlitsaðilar þ.e. annars vegar Umhverfis- og orkustofnun og hins vegar Samkeppniseftirlitið efli eftirlit með raforkusölu. Ef eftirlitsaðilar samræma ekki og sinna virku eftirliti er hætt á að starfsemi orkufyrirtækja bitni með einum hætti eða öðrum á neytendum og skilvirkum raforkumarkaði.

Samtökin telja mörgum spurningum ósvarað og að frumvarpið þurfi frekari yfirlegu. Samtökin vilja sérstaklega árétta, sökum framangreinds ósamræmis á milli texta frumvarpsins og greinargerðarinnar, að ef verulegar breytingar verða á lagaákvæðum frumvarpsins í meðförum nefndarinnar skal veita umsagnaraðilum kost á að tjá sig um málið að nýju og vísast í því sambandi til nýlegs Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. 4202/2024.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka iðnaðarins


Guðný Hjaltadóttir
Viðskiptastjóri á iðnaðar- og hugverkasviði