



Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Reykjavík, 17. febrúar 2021

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á raforkulögum, lögum um stofnun Landsnets hf. o.fl.

I. Almenn

Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „**samtökin**“) vísa til máls nr. 32/2021, og birt er á samráðsgátt Stjórnarráðsins, þar sem kynnt eru til umsagnar drög að frumvarpi til breytinga á raforkulögum, drög að breytingu á reglugerð um veginn fjármagnskostnað, yfirlit yfir aðgerðir til umbóta á regluverki á sviði raforkumála og skýrsla Deloitte um greiningu á regluverki og fyrirkomulagi er varðar flutning og dreifingu raforku.

Með framangreindum tillögum eru lagðar til ýmsar breytingar sem ætlað er að ná fram umbótum sem miða að því að auka gagnsæi á regluverki og fyrirkomulagi er varðar flutning og dreifingu raforku, stuðla að betri skilningi á forsendum ákvarðanatöku, auka skilvirkni, einföldun og hagkvæmni sem skili sér almennt í lægri gjaldskrá til notenda án þess að gæðum sé fórnað. Markmið breytinganna er að hvetja til hagræðingar hjá sérleyfisfyrirtækjum, bæta afhendingaröryggi og tryggja skilvirkt og gagnsætt eftirlit.

Í umfjöllun um málið inni á gáttinni segir nánar tiltekið að helstu efnisatriði lúta að aukinni skilvirkni og einföldun við setningu hagræðingarkröfu fyrir sérleyfisfyrirtæki, stytta viðmiðunartíma fyrir markaðsvexti hvað varðar ávöxtunarkröfu, bæta yfirsýn og eftirlit með fjárfestingaráætlunum dreifiveitna, aukin áhersla lögð á gæði raforku og afhendingaröryggi, dregið úr hvötum til að fresta viðhaldi, endurskoðun á hlutfallstölum um leyfða arðsemi til að mæta kostnaði við veltufjármuni, breytingar á eignarhaldi flutningsfyrirtækisins, raforkuöryggi skilgreint og sett í markmiðsgrein raforkulaga, aukinn skýrleiki við ákvörðun rekstrarkostnaðar, aukin skilvirkni og einföldun við framlagningu kerfisáætlunar, aukinn sveigjanleiki við færslu of- eða vantekinna tekna milli ára við uppgjör tekjumarkna, innkaup á kerfisþjónustu, yfirsýn og eftirlit með varaafli, aukið gegnsæi og bætt upplýsingagjöf og efling á raforkueftirliti Orkustofnunar.

Eru framangreind atriði ítrekuð í skjali á gáttinni þar sem reifaðar eru aðgerðir til umbóta á regluverki á sviði raforkulaga og bæði er tekið á í fyrirbyggjandi drögum að frumvörpum til breytinga á áður nefndum lögum og reglugerð um veginn fjármagnskostnað sem og til umfjöllunar verða í þeim starfshópum og nefndum sem stefnt er að hefji störf á árinu og skili tillögum síðar sama ár. SI hafa kynnt sér fyrirbyggjandi gögn sem birt eru á gáttinni og óska samtökin eftir að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum hvað þau varðar.

II. Breytinga er þörf á núverandi regluverki

Fyrir það fyrsta fagna SI markmið áður nefndra breytinga og þeirri vinnu og greiningum sem liggja þar að baki, sér í lagi úttekt Deloitte á um greiningu á regluverki og fyrirkomulagi er varðar flutning og dreifingu raforku. Þá eru markmið boðaðra breytinga í samræmi við ábendingar SI um að breytinga er þörf á núverandi regluverki er viðkemur



tekjumörkum og gjaldtöku sérleyfisfyrirtækja sem og eftirliti og stjórnáslu Orkustofnunar á því sviði.

Í þessu samhengi vísa SI m.a. til ábendinga um ágalla ánúverandi kerfi sem fram koma í úttekt sem ráðgjafafyrirtækið Analytica vann fyrir samtökin um þessa þætti er viðkoma starfsemi dreifiveitna. Áður lá fyrir sambærileg úttekt sem fyrirtækið Summa vann um Landsnet. Tilvísaða skýrslu og umfjöllun um hana má nálgast á heimasíðu SI, sbr. <https://www.si.is/frettasafn/ny-skyrsla-um-innlendar-raforkudreifiveitur>, og var skýrslan kynnt fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti í kjölfar útgáfu hennar.

Skýrsla Analytica styður við þá skoðun SI hvað varðar það óhagræði sem núverandi fyrirkomulag felur í sér hvað varðar breytingar á forsendum tekjumarkna notendum í óhag og lýsir sér með þeim hætti að þegar vextir hækka, en tíu ára meðaltalið lækkar, þá mun forsendum verða breytt hvort eð er og þá ávallt sérleyfisfyrirtækjunum í hag á kostnað hagsmuna notenda. Því er ljóst að forsendur og fyrirkomulag núverandi kerfis þjóni ávallt hagsmunum sérleyfisfyrirtækja og því þarf klárlega að breyta. Í ljósi þessa, sem og ábendinga SI um núverandi fyrirkomulag, ábendingar sem m.a. komu strax fram árið 2009 í umsögn samtakanna um breytingar á raforkulögum þar sem núgildandi regluverk um tekjumörk sérleyfisfyrirtækja var innleitt, þá fagna eins og áður segir samtökin boðuðum breytingum.

III. Athugasemdir um fyrirleggjandi drög að breytingum

Þrátt fyrir að fagna fyrirleggjandi tillögum óskað SI, að gefnu tilefni, að koma á framfæri einstaka ábendingum hvað þær tillögur varða sem og þá þætti sem ekki er tekið á í fyrirleggjandi drögum.

i. Hagsmunamat

Eins og fram kemur í umfjöllun um frumvarpsdrögin, sem og þegar litið er til forsendna þeirra, má ráða að verið er að bregðast við ábendingum um ágalla á núverandi kerfi tekjumarkna sérleyfisfyrirtækja. Í því samhengi vísast m.a. til áður nefndra skýrslna bæði Deloitte og Analytica sem og úttektar Fraunhofer um samkeppnishæfni hins íslenska raforkumarkaðar. Niðurstöður þessara aðila er m.a. á þá vegu að gjaldtaka sérleyfisfyrirtækja þarfnist nánari skoðunar við og var það niðurstaða Fraunhofer að flutningskostnaður raforku hér á landi væri sáþáttur í virðisbætur raforku sem væri síst samkeppnishæfur í alþjóðlegum samanburði.

Í ljósi þessa er það skoðun SI að endurskoða þurfi regluverk er viðkemur þessum þáttum og ráða má að stefnt er að með fyrirleggjandi drögum. Því telja SI mikilvægt að í frumvarpi til laga um breytingum á áður nefndum lögum sé fjallað um áhrif þeirra breytinga á gjaldtöku sérleyfisfyrirtækja með skýrari, þ.e. hvernig þær breytingar munu stuðla að lækkun kostnaðar hjá notendum.

Að óbreyttu er í fyrirleggjandi drögum að frumvarpi eingöngu umfjöllun um áhrif boðaðra breytinga í kafla 6, þ.e. mat á áhrifum, þar sem segir eftirfarandi: „*Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi teljandi áhrif á atvinnulíf eða fyrirtæki, nema að því er varðar áhrif á setningu tekjumarkna flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna og hugsanlega lækkun á flutnings- og dreifikostnaði raforku til notenda.*“ Þegar litið er til tilgangs boðaðra breytinga, m.a. á grundvelli ábendinga um áhrif flutningskostnaðar á samkeppnishæfni í skýrslu Fraunhofer, þá telja SI mikilvægt að fyrir liggja nánari greining eða mat á áhrif



Þessara breytinga á sérleyfiskostnað í virðisþæðju raforkumála umfram þessa almennu tilvísun í kafla 6.

Ítreka SI að bent hefur verið á að flutningskostnaður raforku er nú þegar hærri hér á landi en í þeim löndum sem við berum okkur saman við. Mikilvægt er að jafna leikinn, þannig að orkusækinn búi við samkeppnishæft rekstrarumhverfi hér á landi. Lýsa samtökin yfir áhyggjum af því að í fyrirliggjandi frumvarpsdrögum er enn ekki tryggt að kostnaður við kerfisáætlun fari ekki úr böndum. Þá er mikilvægt að tryggja til framtíðar að ef ákveðið er að ráðast í viðamiklar fjárfestingar í flutnings- og/eða dreifikerfinu, þá sé skilgreint hverjir beri hag af þeim framkvæmdum og tryggt að þeir hinir sömu beri einnig kostnaðinn, en þeim kostnaði sé ekki velt yfir á núverandi notendur. Enda hefur komið skýrt fram, að nauðsynlegt er að lækka en ekki hækka flutningskostnað til núverandi notenda til að efla samkeppnishæfni þeirra.

Skora SI á ráðuneytið að gera frekari grein fyrir áhrifum boðaðra breytinga á kostnað við dreifingu og flutning á raforku og þá hvernig þær breytingar muni leiða til lækkunar og bættar samkeppnishæfni þessara þátta að teknu tillit tilábendinga um þann þátt í áðurnefndum skýrslum Fraunhofer, Summu, Deloitte og Analytica.

ii. Skilvirkara eftirlit Orkustofnunar

SI fagna boðuðum breytingum á eftirliti Orkustofnunar með starfsemi og tekjumörkum sérleyfisfyrirtækja og eru þær breytingar í samræmi við áherslur samtakanna á þessu sviði. Samtökin vekja þó athygli að víða er í frumvarpinu vísað til heimildar Orkustofnunar en ekki skyldu til að óska upplýsinga frá sérleyfisfyrirtækjum, sbr. ákvæði um setningu hagræðingarkröfu sem kveðið er á um í 9. og 19. gr. frumvarpsdraganna. Telja SI mikilvægt að Orkustofnun verði almennt gert skylt að setja þessum fyrirtækjum skilyrði eða kröfur í þeim tilgangi að tryggja eftirfylgni þeirra með settum tekjumörkum eða öðrum skyldum sem á þeim fyrirtækjum hvíla. Í ljósi þessa skora SI á ráðuneytið að taka til skoðunar að breyta fyrirliggjandi ákvæðum í samræmi við þessa ábendingu.

Þá er í 5. gr. vísað til heimildar Orkustofnunar að veita undanþágu frá kaupum á ótíðnitengdri kerfisþjónustu á markaði, ef markaðsbundið framboð er ekki efnahagslega skilvirkt eða önnur mikilvæg sjónarmið réttlæta undanþágu. Hins vegar er ekki að finna nánari skýringar eða kröfur til fyllingar þessu ákvæði, hvorki í ákvæðinu sjálfur eða athugasemdum við það, bæði athugasemdum við ákvæðið og almennum athugasemdum. Telja SI mikilvægt að tryggja að slík undanþáguheimild sé nánar afmörkuð en ekki háð huglægu mati fulltrúa Orkustofnunar hverju sinni.

Því næst vekja SI athygli á 16. gr. frumvarpsdraganna þar sem í 2. mgr. er vísað til heimildar Orkustofnunar til að óska eftir fjárfestingaráætlunum frá dreifiveitum raforku. Er í kafla 3.4 í almennum athugasemdum m.a. vísað til þess að í fjórðu raforkutilskipun ESB (2019/944/EU) er kveðið á um sambærilegt eftirlit með fjárfestingaráætlunum dreifiveitna. Að teknu tilliti til markmiðs þessa ákvæðis og með vísan til t.a.m. 3. mgr. 32. fjórðu raforkutilskipunar ESB telja SI mikilvægt að gera þá breytingu á þessu ákvæði að dreifiveitum verði skylt að bera drög að slíkri áætlun, en ekki heimilt, undir Orkustofnun.

iii. Önnur atriði

Þá vilja SI einnig vekja athygli á álitamáli sem ekki er tekið á í fyrirliggjandi frumvarpsdrögum en varðar verulega hagsmuni viðskiptavina Landsnets og er um að



ræða íþyngjandi skilmála í gjaldtöku fyrirtækisins. Hér er um að ræða gjaldtöku Landsnets samkvæmt viðmiðum um afltoppa og framkvæmd við uppgjör á því en um er að ræða verulega íþyngjandi ákvæði sem er sett einhliða af Landsneti í gjaldskrá fyrirtækisins. Í framkvæmd er þessu beitt með þeim hætti að aflgjald vegna úttektar er reiknað út frá meðaltali fjögurra hæstu 60 mínútna mánaðarafltoppa ársins fyrir sérhvern afhendingarstað. Er þetta óháð notkun umfram tímabundna afltoppa og því fyrirtækjum í raun gert að bera fjárhagslegan halla af tímabundinni aukningu á aflnotkun sem oft á tíðum er ekki einkennandi fyrir almennan aflnotkun á öðrum tímum. Mikilvægt er að mati SI að slíkar einhliða ákvarðanir Landsnets í gjaldskrá fyrirtækisins sæti einhvers konar takmörkum eða tilmælum í raforkulögum eða reglugerðum settum á grundvelli laganna. Þannig verði annars vegar kveðið nánar á um heimild að beita slíku ákvæði og að sama skapi að uppgjör á ofteknum gjöldum verði með þeim hætti að það ívilni ekki Landsneti á kostnað hagsmuna viðskiptavina fyrirtækisins.

Er skorað á ráðuneytið að taka þetta álitamál til skoðunar við frekari vinnu við þau frumvarpsdrög sér hér eru til umfjöllunar.

IV. Millistórir notendur

SI fagna aðgerðarskjali því sem birt er á gáttinni þar sem fjallað er um þær aðgerðir sem annars vegar eru boðaðar í fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum og hins vegar þeim sem ætlað er að vinna frekar á árinu 2021. Telja SI að slík áætlun sé til marks um ákveðið gagnsæi á þessu sviði og aðgerðum stjórnvalda á árinu.

SI harma að ekki hafi tekist að koma málefnum millistórra notenda að í fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum enda hafa álitamál þessara notenda verið í deiglunni undanfarin ár og má stjórnvöldum hafa verið ljóst mikilvægi þess að gera breytingar á regluverki að teknu tilliti til hagsmuna þessara notenda. Þá er hér um að ræða notendahóp sem hlúa þarf að enda gegna þessir notendur lykilhlutverki í áætlunum bæði raforkufyrirtækja og stjórnvalda að stuðla hér að grænni endurreisn og vísast hér m.a. til áherslna á nýlegum fundum bæði Samorku og Landsvirkjunar um þessi mál. Þar komu m.a. fram með skýrum hætti áherslur iðnaðarins, raforkufyrirtækja og stjórnvalda um mikilvægi þess að bæði hlúa að fyrirtækjum hér á landi sem og laða frekari starfsemi til landsins með áherslu á græna endurreisn.

Telja SI að lykill að slíkri stefnu sé m.a. að taka tillit til hagsmuna millistórra notenda en því miður skortir á slíkt bæði í núgildandi regluverki sem og fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum. Því ítreka mikilvægi þess að boðaðri vinnu í fyrirbyggjandi aðgerðarskjali um álitamál er varða þessa notendur verði hraðað eins og kostur er og frumvarp lagt fram á árinu. Þá ítreka SI mikilvægi þess að samráð verði haft við hagsmunaaðila, þ.m.t. samtökin, við þá vinnu en ekki eingöngu við raforkufyrirtæki.

Ítreka SI að samtökin styðja framgang þessa máls og gera SI að öðru leyti ekki frekari athugasemdir um mál þetta að svo stöddu máli. Er framangreindum ábendingum hér með komið á framfæri við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti.

Virðingarfyllst,

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