

RAFORKULÖG, SJÁLFSTÆÐI EFTIRLITSAÐILA OFL.
Rannsókn innri markaðsdeildar ESA og þingmál nr. 305

MINNISBLAÐ

305.mál

BAKGRUNNUR

Rannsókn ESA á innleiðingu raforkutilskipunar ESB 54/2003 (önnur raforkutilskipunin) og framkvæmd hennar á Íslandi.

ESA hóf athugun því hvort Ísland hefði innleitt réttilega raforkutilskipunina með fyrirspurn hinn 27. ágúst 2014, í kjölfar kæru sem barst stofnuninni 8. ágúst 2014. Bréf ESA er ítarlegt og er aðgengilegt almenningi hér: <http://www.eftasurv.int/media/public-documents/719897.pdf>.

Svar íslenskra yfirvalda barst í desember 2014 og er aðgengilegt hér: <http://www.eftasurv.int/media/public-documents/731828.pdf>.

Tilfni kærunnar voru fréttir af undirbúningi breytinga á raforkulögum nr. 65/2003 í þá veru að fela Orkustofnun meira vald að því er varðaði kerfisáætlun Landsnets.

EFNI

Í stuttu máli fjallar þetta mál í fyrsta lagi um að íslensk lög tryggi ekki að eftirlitsaðili með raforkumálum sé í stakk búinn til að sinna skyldum sínum (7. mgr. 23. gr. tilskipunar 54/2003), hafi ekki birt skýrslur sínar um raforkueftirlit (1. mgr. 23. gr. tilsk.) og hafi/beiti valdi til að hafna skilmálum um kerfisframlag stórnotenda í þeim tilvikum sem ekki er skýrt að ekki hljótist aukinn kostnaður af tengingu þeirra, sbr. 10. mgr. 12. gr. a raforkulaga (f-liður 1. mgr. 23 gr. og a-liður 2. mgr. 23. gr. tilsk).

Í öðru lagi fjallar málið um það hvort íslensk lög og framkvæmd þeirra tryggi að Landsneti sé einungis veitt heimild til fjárfestinga sem séu nauðsynlegar (4. mgr. 2. gr. tilsk).

Í þriðja lagi fjallar málið um það hvort íslensk lög og framkvæmd þeirra tryggi að langtímaflutningsgeta flutningskerfisins uppfylli raunhæfar áætlanir um hæfilega flutningsþörf ('reasonable demand' og 'adequate transmission capacity' í skilningi a-liðar og b-liðar 9. gr. tilsk.).

Í fjórða lagi fjallar málið um það hvort íslensk lög mæli fyrir um 'compliance program' og birtingu skýrslu um eftirlit með slíku (d-liður 2. mgr. 10 gr. tilsk).

Málið fjallar líka um aðgerðir Íslands til að undirbúa lögleiðingu ESB tilskipunar 2009/72 (þriðja raforkutilskipun), þar með talinn fyrirtækjaaðskilnað Landsnets frá orkuframleiðendum og sjálfstæði eftirlitsaðila gagnvart ráðherra og öðrum þáttum orkumála en eftirliti.

Hér er ekki unnt að gefa tæmandi yfirlit yfir efni rannsóknar ESA en drepið verður á nokkrum atriðum. Að öðru leyti er vísað til skjalanna í hlekkjum sem afritað eru hér að ofan. Rannsóknin er í fullum gangi og er næsta vist að fundað verði um efni hennar í heimsókn ESA til Íslands í maí nk.

Svör Íslands frá því í desember 2014 gefa ekki mikið tilefni til jákvæðni. Þannig er t.a.m. afar ógangsað hvernig Orkustofnun fer yfir það hvort fjárfestingar vegna nýrra stórnotenda valdi auknum kostnaði annarra notenda flutningskerfisins. Það eftirlit virðist vera mjög óburðugt og alls ekki gagnsað, fyrirsjáanlegt, eins og tilskipunin býður, og gjaldið er utan við eiginlegu gjaldskrá Landsnets, svo sem hún er gefin út og samþykkt af Orkustofnun, og málsmeðferðin einnig. Engin leið er að sjá hvernig fundið er út hvort nýjar tengingar stórnotenda muni auka kostnað notenda sem fyrir eru (eins og mælt er fyrir um í 10. mgr. 12. gr. a í raforkulögum og 11. mgr. 15. gr. reglugerðar um framkvæmd raforkulaga nr. 1040/2005).

Eiginlegt 'compliance program' fyrir Landsnet er ekki til og fyrirtækið sendir ekki skýrslur um eftirlit með því til Orkustofnunar líkt og tilskipunin mælir fyrir um.

Gefinn er út svokallaður netmáli Landsnets, meðal annars um kostnað við niðurspenningu, þ.e. þegar stórnotendur óska eftir að fá afhent rafmagn á lægri spennu en flutningskerfið er rekið á. Ráðuneytið samþykkir þennan netmála. Engin lagaheimild er fyrir ákvörðun gjalda með þessum hætti, heldur skal það gert með gjaldskrá sem yfirfarin er og samþykkt af Orkustofnun sem eftirlitsaðila.

Eins og staðfest var í skýrslu norsku orkustofnunarinnar árið 2011 er Orkustofnun vanbúin til þess að sinna eftirliti með framkvæmd raforkulaga. Skortir stofnunina algerlega sjálfstæði til að sinna slíku eftirliti, þar sem fólkíð sem vinnur við það, samtals fjórir starfsmenn, eru settir beint undir orkumálastjóra, sem fer fyrir allri starfsemi Orkustofnunar, sem einkum er á sviði ráðgjafar við yfirvöld um orkuöflun og orkumál yfirleitt. Þetta ósjálfstæði eftirlitsins frá öðrum hlutum framkvæmdavaldsins verður óheimilt með gildistöku þriðju raforkutilskipunarinnar. Það sýnist fullkomlega vanhugsað að fela Orkustofnun við þessar aðstæður allt það aukna vald sem frumvarp á þingmáli nr. 305 gerir ráð fyrir. Það er næsta víst að ESA mun fylgjast náið með því.

ESA hefur sérstaklega spurt um tilefni frumvarps á þingmáli nr. 305 á þessu stigi máls. Má ætla að þeirri fyrirspurn verði fylgt eftir, enda er það svo að 22. gr. þriðju raforkutilskipunar sem margoft er vitnað í athugasemdum með frumvarpinu, gildir aðeins í því tilviki að Ísland óski eftir að velja tiltekna eina leið af þremur mögulegum við fyrirtækjaaðskilnað flutningsfyrirtækisins frá framleiðendum, sem þriðja raforkutilskipunin fjallar að miklu leyti um. Það virðist því vera byggt á algerum misskilningi að tína út hluta einnar lagagreinar úr texta tilskipunar sem ókomin er í EES samninginn og semja heilt lagafrumvarp í kringum hana, þegar hún er einungis hluti af stærra regluverki, og hluti af valkvæðri heildarlausn á fyrirtækjaaðskilnaði sérleyfisfyrirtækis frá fyrirtækjum í samkeppnisrekstri.

Rétt er að nefna til skýringar að þriðja raforkutilskipunin innleiðir einkum breytingar á tveimur sviðum: sjálfstæði eftirlitsaðila frá öðrum hlutum ríkisvalds og fyrirtækjaaðskilnaði flutningsfyrirtækja. Það er auðvelt að sjá hvað langt frá því tillaga í þingmáli nr. 305 er.

Texti frumvarpsins á þingmáli nr. 305 virðist byggjast á mistúlkun á tilefni og niðurstöðu svokallaðar jarðstrengjanefndar annars vegar og einhverskonar útufrsnúningi á einni málsgrein þriðju raforkutilskipunarinnar.

Auk þess má nefna að fyrirkomulagið sem frumvarpið í þingmáli nr. 305 lýsir um málsmeðferð kerfisáætlunar virðist ganga eins og fleygur inni aðra gildandi löggjöf, svo sem lög um umhverfismat framkvæmda og skipulagslög, og jafnframt vera í ósamræmi við tilgang raforkulaganna sjálfra. Er vísað til athugasemda Skipulagsstofnunar við frumvarpið um það.

Að lokum skal það nefnt að það er einkar áberandi hvað lítið gagnsaði er í störfum Landsnets – og raforkueftirlitsdeild Orkustofnunar.