

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á raforkulögum, nr. 65/2003.

Frá iðnaðarnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Kristján Skarphéðinsson, Pétur Örn Sverrisson og Helga Bjarnason frá iðnaðarráðuneyti, Þorkel Helgason og Elínu Smáradóttur frá Orkustofnun, Tryggva Þór Haraldsson og Eirík Briem frá RARIK, Kristján Haraldsson frá Orkubúi Vestfjarða, Guðmund Þóroddsson og Hjörleif Kvaran frá Orkuveitu Reykjavíkur, Friðrik Sophusson, Bjarna Bjarnason og Edvard G. Guðnason frá Landsvirkjun, Eirík Bogason og Friðrik Sophusson frá Samorku, Valdimar K. Jónsson frá Neytendasamtökunum, Júlíus Jónasson frá Hitaveitu Suðurnesja, Þórð Guðmundsson frá flutnings sviði Landsvirkjunar, Pál Hannesson frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Ingunni S. Þorsteinsdóttur frá Alþýðusambandi Íslands, Sigurð Óla Kolbeinsson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Svein Hannesson frá Samtökum iðnaðarins, Franz Árnason frá Norðurorku hf., Hannes Sigurðsson frá Samtökum atvinnulífsins, Þórólf Árnason, Hjörleif Kvaran og Eirík Hjálmarsson frá Reykjavíkurborg, Guðmund Benediktsson frá Hafnarfjarðarbæ, Ólaf Eggertsson, Birki Friðbertsson og Birki Þór Guðmundsson frá Félagi raforkubænda, Jón Þór Sturluson frá Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, Egil B. Hreinsson frá verkfræðideild Háskóla Íslands og Lárus Finnbogason frá Deloitte.

Umsagnir bárust nefndinni um málið frá Orkustofnun, Samtökum sunnlenskra sveitarfélaga, Sambandi sveitarfélaga á Austurlandi, Samorku, Bændasamtökum Íslands, Samtökum atvinnulífsins, Rafmagnsveitum ríkisins, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Byggðastofnun, Reykjanesbæ, Landssamtökum raforkubænda, Alcan á Íslandi hf., Alþýðusambandi Íslands, Hitaveitu Suðurnesja, Landsvirkjun, Norðurorku, Orkustofnun, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Sambandi sveitarfélaga í Eyjafjarðar- og Þingeyjarsýslum og Landspítala – háskólasjúkrahúsi.

Málið var unnið samhliða frumvarpi til laga um jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku (747. máli) og frumvarpi til laga um stofnun Landsnets hf. (737. máli).

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á III. kafla raforkulaga um flutning sem varða afmörkun flutningskerfisins, stofnun og rekstur flutningsfyrirtækis, gjaldskrár fyrir flutning og dreifingu raforku og loks viðmiðanir um arðsemi og tekjuramma orkufyrirtækja.

Í gildandi lögum var gildistöku flutningskaflans frestað með ákvæði til bráðabirgða VII til 1. júlí 2004 en í frumvarpinu er gert ráð fyrir að það bráðabirgðafyrirkomulag sem gilt hefur gildi fram til 1. janúar 2005. Samkvæmt ákvæðinu var skipuð 19 manna nefnd sem gera átti tillögu um fyrirkomulag raforkuflutnings, stærð flutningskerfisins og hvernig rekstri þess og kerfisstjórnun skyldi háttáð svo að öryggi, skilvirkni og hagkvæmni væri sem best tryggð. Einnig átti nefndin að móta tillögur um hvernig jafna ætti kostnað vegna flutnings og dreifingar raforku. Frumvarpið byggist á vinnu nefndarinnar og áliti meiri hluta nefndarinnar.

Iðnaðarnefnd hefur fjallað um málið á fjölmörgum fundum. Sérstaklega hefur verið fjallað um arðsemi, arðsemiskröfur, tekjumörk orkufyrirtækja og mat á verðmæti flutningsvirkja.

Upplýst var að verðmat flutningsvirkja, arðsemiskröfur orkufyrirtækja og áhrif þessara þátta á tekjumörk munu skipta sköpum um það hvort gjald fyrir flutning og dreifingu raforku tekur breytingum þegar lögin koma að fullu til framkvæmda. Hafa margir gestir lýst yfir áhyggjum af þessum óvissuþáttum.

Í b-lið 12. gr. (ákvæði til bráðabirgða XI) er kveðið á um skipun samninganefndar sem fer með mat á flutningsvirkjum. Í nefndinni skulu eiga sæti eigendur þeirra. Ef ekki næst samstaða í þeirri nefnd skal ráðherra skipa sérstaka matsnefnd sem meta skal verðmæti einstakra flutningsvirkja að kröfu eigenda þeirra. Leggur iðnaðarnefnd til breytingu á bráðabirgða-ákvæðinu, varðandi mat á verðmæti flutningsvirkja, sem felur í sér að samninganefndin taki við verðmat einstakra flutningsvirkja tillit til og dragi frá sérstök framlög sem veitt hafa verið til rafvæðingar úr opinberum sjóðum til fjárfestingar og uppbyggingar. Með opinberum sjóðum er m.a. átt við greiðslur sem komið hafa úr rikissjóði, sveitarsjóðum og öðrum sjóðum sem notið hafa opinberra framlaga til fjárfestingar og uppbyggingar kerfisins. Þann stofn- kostnað hafa þessir opinberu sjóðir nú þegar greitt og telur nefndin þess vegna eðlilegt að við mat á flutningsvirkjunum verði tekið tillit til þeirra.

Nefndin leggur áherslu á að fylgst verði vandlega með verðmyndun og þróun raforkukerfisins sem og öryggisþáttum og leggur því til þá breytingu á frumvarpinu að ráðherra skuli skila skýrslu til Alþingis um raforkumál á tveggja ára fresti í stað fjögurra.

Lagt er til að tekin verði upp í lögin skilgreining á tekjumörkum en þau tilgreina hámark leyfilegra tekna flutningsfyrirtækis og dreifiveitna til að mæta kostnaði. Orkustofnun hefur það hlutverk að ákveða tekjumörkin. Með því að hafa stjórn á leyfðum tekjum, og þar með gjaldskrá fyrirtækjanna, fremur en að stýra einvörðungu með því að setja mörk á leyfðan arð hafa fyrirtækin hvata til að hagræða umfram þá hagræðingarkröfu sem sett er með tekjumörkunum. Hagræðingin getur leitt til lækkunar á gjaldskrá og mun það bæði gerast með þeirri hagræðingu sem krafist er í tekjumörkunum og því að vænst er að sérleyfisfyrirtækin keppi um að ná sem mestri hagræðingu neytendum til góða.

Enda þótt hafa eigi stjórn á verðlagningu fyrir umrædda sérleyfisstarfsemi með tekjumörkum taldi löggjafinn þegar raforkulög voru sett fyrir ári að nauðsynlegt væri engu síður að horfa til eðlilegs arðs af starfseminni. Þannig eru arðseminni sett viss lægri mörk til að tryggja að fyrirtækin hafi ávallt bolmagn til nauðsynlegra fjárfestinga. Hins vegar voru arðseminni sett efri mörk enda talið óeðlilegt að umtalsverður arður geti orðið af starfsemi sem háð er einkaleyfum. Mörkunum er breytt í frumvarpinu nú, án þess þó að umfang þeirra breytist svo að nokkru nemi.

Sú útfærsla kerfisins sem verið er að koma á hér er einkum fengin frá Noregi enda hefur fyrirkomulagið þar verið í þróun í nær hálfan annan áratug. Var Noregur einna fyrst landa til að taka upp þá markaðsvæðingu raforkugeirans sem hér er stefnt að. Athyglisvert er að efri mörk arðsemi hafa verið hækkuð í tímans rás í Noregi og eru nú orðin um helmingi hærri en þau voru í upphafi. Aftur á móti hefur arðsemisviðmið það sem er í tekjumörkum í Noregi ekki tekið neinum umtalsverðum breytingum. Fyrirtækin hafa náð að hagræða meira en eftirlitsaðilinn hefur krafist.

Lagt er við 3. gr. verði bætt nýjum málslíð sem hafði fallið niður við vinnslu frumvarpsins þar sem kveðið er á um að samningur við flutningsfyrirtækið eða dreifiveituna á því dreifiveitusvæði sem virkjunin er á skuli liggja fyrir þegar sótt er um virkjunarleyfi. Ákvæðið tengist 2. másl. 13. gr. laganna þar sem segir að í leyfi til að reka dreifikerfi felist einkaréttur og skylda til dreifingar á viðkomandi dreifiveitusvæði.

Í 7. gr. er fjallað um tekjumörk og gjaldskrá en í 5. efnismgr. greinarinnar er kveðið á um gjald fyrir innmötun í stað gjaldskrár fyrir innmötun og er lagt til að það verði leiðrétt þar

sem sama gjaldskrá og viðmiðanir eiga að gilda alls staðar en ekki er ætlunin að festa niður sama gjald fyrir innmötunina. Ein gjaldskrá á að gilda á öllu viðkomandi veitusvæði, en slík gjaldskrá getur innihaldið ýmis gjöld, svo sem eitt fyrir flutning á álagstímum og annað utan þeirra.

Nefndin telur eðlilegt að leggja til breytingu þess efnis að skylt sé að taka tillit til þess ef tenging nýrra virkjana eða stórnotenda leiðir til verulega aukins eða minnkaðs kostnaðar í flutningskerfinu en það sé ekki einungis heimilt eins og frumvarpið kveður á um. Ef staðsetning virkjunar leiðir t.d. til aukins taps beri virkjunin þann kostnað sem af því leiðir en kostnaðurinn verði ekki færður á aðra notendur kerfisins. Er það talið samræmast markmiði raforkulaga um að stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutningi raforku. Nefndin leggur þó áherslu á að hér er ekki átt við óverulegan kostnað heldur verði að vera um umtalsverðan kostnaðarauka í kerfinu að ræða.

Lagt er til að kveðið verði á um meðhöndlun á verðlagsbreytingum í tekjumörkunum í reglugerð, þ.e. að teknir verði upp tveir nýir málsliðir í 7. og 9. gr. frumvarpsins sem kveði á um að heimilt verði að taka tillit til verðlagsbreytinga við mat á varanlegum rekstrarfjárumunum þar sem fyrirtækin verði að sæta takmörkum á arðsemi og því sé nauðsynlegt að bókfært verð taki nokkurt mið af verðlagsbreytingum.

Þá var rætt á fundum nefndarinnar hvort skilgreina ætti smávirkjanir þannig að ekki þyrfti sama eftirlitskerfi við þær eins og stærri virkjanir en ekki er gert ráð fyrir því í gildandi lögum. Lagt er til að einungis virkjanir sem hafa uppsett afl yfir 1 MW eða selji raforku inn á kerfið verði leyfisskyldar. Aðrar virkjanir þurfi einungis að veita upplýsingar um starfsemi, en þurfi ekki formleg virkjanaleyfi, og sæti því ekki sama eftirliti og leyfisskyldar virkjanir sem selja inn á kerfið. Nefndin telur æskilegt að Orkustofnun, sem er eftirlitsaðili samkvæmt lögnum, haldi utan um skráningu upplýsinga um smærri virkjanir og sé upplýst um tilvist og að nokkru um framleiðslu þeirra og leggur því til að tekið verði upp ákvæði þess efnis.

Rétt þykir að tiltaka sérstaklega í 28. gr. laganna að Orkustofnun sé ætlað að hafa umsjón með innra eftirliti með gæðum og afhendingaröryggi. Í VII. kafla er fjallað um eftirlit og úrræði og er Samkeppnisstofnun einnig tilgreind þannig að nefndin telur rétt að taka skýrt fram hvað átt sé við.

Þá er lagt til að tekin verði upp í lögum bein aðfararheimild og heimild til stöðvunar afhendingar orku en við setningu þeirra féll þessi heimild niður án þess að það hefði verið ætlunin. Eðlilegt þykir að þessi heimild sé í lögum þar sem gjöldin eru nánast aldrei umdeild og yfirleitt eru fjárhæðirnar lágar. Ef slík heimild yrði ekki veitt hlytist af því verulegur kostnaður fyrir þjóðfélagið vegna aukins málafjölda hjá dómstólum.

Þá er lögð til sú breyting á 10. gr. frumvarpsins að veitur þurfi strax að samræma gjaldskrár sínar en verðstöðvun gildir út bráðabirgðatímabilið, þ.e. til loka ársins. Þá er ekki þörf á ákvæðinu um dreifbýlisgjaldskrár á þessu sama tímabili fram til 1. janúar 2005.

Þá leggur nefndin til að hlutverk samráðsnefndarinnar í ákvæði til bráðabirgða VI verði aukið þannig að hún fylgist með ásamt því að stuðla að greiðri framkvæmd laganna. Einnig er lagt til að Alþingi fái beinan aðgang að samráðsnefndinni og kjósi þrjá fulltrúa. Í nefndinni sitja þá eftir breytinguna tíu fulltrúar.

Lagt er til að tímabilið varðandi arðsemi flutningsfyrirtækis og dreifiveitna sem kveðið er á um í a-lið 12. gr. (ákvæði til bráðabirgða IX) lengist úr fimm árum í sex til samræmis við breytingar sem lagðar eru til á ákvæði e-liðar 12. gr. (ákvæði til bráðabirgða XIII) um endurskoðun raforkulaganna. Þá er gerð tillaga um breytingu á orðalagi í lokamálslið ákvæðisins og kveðið skýrar á um það að hækkun arðsemisviðmiðunar skuli ekki valda meiri hækk-

un tekjumarka en náist með hagræðingarkröfu. Með því er komið í veg fyrir að hækkun á arðsemisviðmiðun gefi tilefni til hækkunar á gjaldskrá. Sérleyfisfyrirtækjunum er aftur á móti gefin heimild til að auka arðsemi sína með hagræðingu.

Þá er lögð til breyting á d-lið 12. gr. (ákvæði til bráðabirgða XII) sem kveður á um að eigendum hlutafjár í flutningsfyrirtækinu sé einungis heimilt að framselja hlutafé sitt til annarra hlutafjareigenda í fyrirtækinu til loka ársins 2011. Breytingin felur í sér að ekki er tiltekin dagsetning. Nefndin telur eðlilegt að tekin verði afstaða til framsalsheimildar við endurskoðun laganna sem á að vera lokið fyrir 31. desember 2010 samkvæmt frumvarpinu.

Loks er lagt til að nefndin sem ráðherra skipar til að endurskoða löginn skuli skipuð hagsmunaaðilum og fulltrúum þingflokka.

Lagðar eru til nokkrar breytingar sem eru einungis lagfæringar á orðalagi og til frekari skýringar. Breytingin sem lögð er til á lokamálslið a-liðar 1. gr. er einungis lagfæring þar sem flutningskerfið er ekki lengur miðað við spennu heldur verða afhendingarstaðir dreifiveitna úr flutningskerfi tilgreindir nákvæmlega í viðauka við löginn, sbr. 13. gr. frumvarpsins. Þá verða gjaldskrársvæði ekki lengur til þegar sama gjaldskrá verður á öllu dreifiveitusvæði hværrar dreifiveitu nema samþykkt sé dreifbýlisgjaldskrá skv. 9. gr. frumvarpsins. Því er skilgreiningin í 8. tölul. 1. gr. laganna óþörf sem og ákvæði 1. mgr. 11. gr. laganna.

Bent hefur verið á að þéttbýli og dreifbýli sé ekki skilgreint í lögnum en í skipulags- og byggingarlögum er það skilgreint. Þá hefur verið upplýst að vinna er að hefjast við setningu viðmiða og skilgreiningu svæða þar sem heimilað verður að sérstakar dreifbýlisgjaldskrár gildi.

Þá er talið rétt að kerfisstjóri samræmi notkunarferla dreifiveitna og að útfærsla á samræmingunni sé í reglugerð eins og útfærslan á kerfisstjórnuninni og tengingu virkjana við flutningskerfið.

Loks hefur verið bent á að misræmis gæti í raforkulögum og athugasemd með frumvarpinu um ábyrgð á gerð og framkvæmd orkuspáa. Nefndin telur ljóst að ábyrgð á gerð orkuspáa sé og eigi að vera Orkustofnunar samkvæmt lögum um stofnunina en kerfisstjórinn komi að gerð raforkuspár með öflun gagna og aðild að orkuspárnefnd og standi svo að útfærslu raforkuspár til eigin nota. Aðrir hagsmunaaðilar standi með sama hætti að gerð og útfærslu annarra spáa. Upplýst hefur verið að orkuspár hafi í raun verið samstarfsverkefni fjölmargra aðila um áratuga skeið og telur nefndin æskilegt að slíkt fyrirkomulag og samstarf haldi áfram.

Nefndin leggur áherslu á mikilvægi þess að vel verði fylgst með þróun mála á raforkusviði nú þegar fyrirkomulag þess er að taka umtalsverðum breytingum. Ekki ætti hvað síst að stuðla að rannsóknum á þessu sviði og fylgjast vel með þróun á sambærilegum mörkuðum erlendis.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Sigurjón Þórðarson skrifar undir álitid með fyrirvara.

Alþingi, 14. maí 2004.

Kristinn H. Gunnarsson,
form., frsm.

Einar Oddur Kristjánsson.

Kjartan Ólafsson.

Kristján L. Möller.

Einar Karl Haraldsson.

Sigurjón Þórðarson,
með fyrirvara.

Guðlaugur Þór Þórðarson.

Guðmundur Hallvarðsson.

Björgvin G. Sigurðsson.