

Frumvarp til laga

um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003, með síðari breytingum (hækkun raforkueftirlitsgjalds).

(Lagt fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011–2012.)

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 31. gr. laganna:

- Í stað fjárhæðarinnar „0,2 aurum“ í 1. tölul. kemur: 0,4 aurum.
- Í stað fjárhæðarinnar „0,5 aurum“ í 2. tölul. kemur: 1 eyri.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

1. Inngangur.

Í 1. mgr. 31. gr. raforkulaga er kveðið á um að til að standa undir kostnaði vegna eftirlits samkvæmt lögnum skuli flutningsfyrirtækið og dreifiveitur greiða gjald af raforku sem fer um kerfi þessara aðila. Gjaldið á flutningsfyrirtækið nemur 0,2 aurum á hverja kWst en dreifiveitur greiða 0,5 aura á hverja kWst. Orkustofnun annast innheimtu gjaldsins sem rennur í rikissjóð og er ætlað að standa undir kostnaði við eftirlit samkvæmt raforkulögum.

Með frumvarpi þessu er lagt til að framangreind eftirlitsgjöld verði tvöfölduð, þ.e. að gjaldið á flutningsfyrirtækið nemi 0,4 aurum á hverja kWst en dreifiveitur greiði 1 eyri á hverja kWst.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1 Almenn.

Að frumkvæði iðnaðarráðuneytisins var Orkustofnun Noregs, „Norges vassdrags- og energidirektorat“ (NVE), fengin í maí 2011 til þess að gera úttekt á eftirliti Orkustofnunar með framkvæmd raforkulaga, nr. 65/2003. NVE er stofnun á forræði norska olíu- og orku-málaráðuneytisins og gegnir sambærilegu hlutverki og Orkustofnun er varðar raforkueftirlit. Ástæða þess að kallað var eftir úttekt NVE var að átta ár eru liðin frá því að raforkulög voru sett og hefur fyrirkomulag raforkueftirlits verið óbreytt þann tíma. Talið var því tímabært að fá óháðan utanaðkomandi aðila til að meta gæði raforkueftirlitsins og virkni laganna fram til þessa.

Þrír sérfræðingar NVE, Erik Normann Drevdal, Tore Langset og Nils Martin Espegren, komu til landsins og tóku viðtöl við eftirlitsskylda aðila á raforkumarkaði, Orkustofnun og iðnaðarráðuneytið.

Meginmarkmið úttektarinnar voru eftirfarandi:

- að leggja mat á framkvæmd raforkueftirlitsins,
- að meta áhrif eftirlitsins á starfsemi eftirlitsskyldra aðila,¹
- að meta samskipti aðila á raforkumarkaði, þar á meðal iðnaðarráðuneytis, Orkustofnunar, flutningsfyrirtækis og dreififyrirtækja.

2.2. Niðurstöður úttektar.

Í júlí 2010 skiluðu sérfræðingar NVE ráðuneytinu skýrslu² sem fól í sér ýmsar tillögur og ábendingar til úrbóta. Eins voru atriði sem voru til fyrirmyndar rakin, t.a.m. opnun raforkumarkaðar hér á landi og að hér hafi verið sett á laggirnar úrskurðarnefnd raforkumála, sem ekki fyrirfinnst í Noregi enn sem komið er. Í skýrslu NVE er lagt til að raforkueftirlitið vinni á samkvæman og skýran hátt með sýnilegri þátttöku orkumálastjóra þegar það á við. Endurbæta þurfi verkferla þannig að þeir verði skilvirkari. Nauðsynlegt sé að skila skýrslum og niðurstöðum varðandi tekjumörk í tæka tíð í samræmi við ákvæði raforkulaga.

Í skýrslunni er lagt til að samskiptum við eftirlitsskylda aðila verði komið í formlegri og markvissari farveg og tryggt að ákvarðanatöku sé vel rökstudd. Stofnunin mælir með að raforkueftirlit verði styrkt með vettvangsúttektum hjá eftirlitsskyldum aðilum. Auka þurfi úrræði raforkueftirlits til að beita eftirlitsskylda aðila viðurlögum við alvarlegri brotum gegn ákvæðum laga. Raforkueftirlitið þurfi að beita í meira mæli þeim úrræðum sem það hefur nú þegar lögum samkvæmt, þ.e. að leggja á fésektir.

Jafnframt kemur fram að bæta þurfi ímynd raforkueftirlits og tryggja gagnkvæmt traust og virðingu allra hlutaðeigandi aðila. Liður í því sé að gera alla starfsemi Orkustofnunar sýnilegri í gegnum upplýsingar á vef og með fréttatilkynningum. Ekki megi ríkja vafi á um hlutverk eftirlitsskyldra aðila, raforkueftirlits og annarra stjórnvalda sem koma að raforkumálefnum. Skýrsluhöfundar benda á mikilvægi þess að úrskurðarnefnd raforkumála búi yfir nægilegri kunnáttu eða afli sér sérfræðiaðstoðar til að geta lagt faglegt mat á kærur sem henni berast.

Meginniðurstaða í skýrslu NVE er að starfsmannafjöldi Orkustofnunar sem sinnir raforkueftirliti sé ekki fullnægjandi til að sinna eftirlitinu svo vel sé. Tillaga NVE er sú að það verði að minnsta kosti að tvöfalda fjölda starfsmanna, úr tveimur í fjóra, svo hægt verði að sinna raforkueftirliti nægilega vel. Að auki verði að tryggja að hjá raforkueftirliti starfi hæfir starfsmenn með menntun og reynslu af raforkumarkaðnum. Í því sambandi sé einnig nauðsynlegt að efla endurmenntun og þjálfun starfsfólks. Vinnuskilyrði þurfi auk þess að vera hagstæð til að laða að og halda í hæft starfsfólk. Ríkja þurfi jöfnuður milli eftirlits og aðila á markaði varðandi aðföng og faglega kunnáttu.

2.3. Tillögur Orkustofnunar.

Í framhaldi af skýrslu NVE frá júlí 2011 fól iðnaðarráðuneytið Orkustofnun að setja saman úrbótaáætlun byggða á niðurstöðum skýrslunnar. Í fylgiskjali við lagafrumvarp þetta er skýrsla Orkustofnunar til iðnaðarráðherra um áætlaðan rekstrarkostnað vegna eftirlits á grundvelli raforkulaga árið 2012. Þar er að finna sundurliðun einstakra kostnaðarliða og

¹ Landsnet, HS Veitur hf., Orkuveita Reykjavíkur, Norðurorka hf. og RARIK ohf.

² „Appraisal of the Icelandic Electricity Market and Regulation“, NVE, 1. júlí 2011.

áætlun um eflingu raforkueftirlits og hækkun eftirlitsgjalds.³ Til frekari glöggvunar er hér gerð grein fyrir helstu atriðum skýrslunnar.

Í skýrslunni rekur stofnunin í meginatriðum hvernig hún hyggst efla raforkueftirlitið með bættum verkferlum og fjölgun starfsmanna. Raforkueftirlitið þarf að fjármagna eina stöðu sérfræðings til viðbótar í raforkueftirlitsmálum, auk þess sem þörf er á frekari lögfræðiaðstoð og starfskröftum upplýsingafulltrúa. Þetta svarar til u.þ.b. fjögurra stöðugilda í heild.

Fjármunum verði varið til að sinna nýjum verkefnum í kjölfar breytinga á raforkulögum, nýrra verkefna til að bregðast við ábendingum NVE og eflingu annarra þátta starfseminnar á sama grundvelli. Stofnunin þurfi að undirbúa gildistöku lagaákvæða sem taka eiga gildi 1. janúar nk. um aðskilnað á milli samkeppnis- og sérleyfisstarfsemi. Auk viðbótarfjármagns fyrir fleiri stöðugildi innan raforkueftirlitsins þarf að fjármagna ráðgjafavinnu utanaðkomandi aðila til ákvörðunar á arðsemi og hagræðingarkröfu fyrir eftirlitsskylda aðila.

2.4 Þróun eftirlitsgjaldsins og kostnaðar af raforkueftirlitinu.

Tekjur af eftirlitsgjaldi á árinu 2010 námu 48,5 millj. kr. Afgangur af rekstri nam 0,4 millj. kr. það ár.

Áætlaðar tekjur vegna eftirlitsgjalda eru sambærilegar fyrir árið 2010 og 2011. Ljóst er að umtalsverður halli verður á rekstri raforkueftirlitsins eða sem nemur u.þ.b. 25,3 millj. kr. Árið 2011 hættu báðir starfsmenn raforkueftirlitsins sem voru í fullu starfi hjá stofnuninni. Yfirfærsla þekkingar og upplýsinga frá þessum starfsmönnum til nýrra hefur kallað á aukinn kostnað á yfirstandandi ári. Starfsmannakostnaður eykst úr 41,2 millj. kr. árið 2010 í u.þ.b. 59,3 millj. kr. árið 2011. Með breytingum á raforkulögum sem tóku gildi í mars 2011 urðu til tveir nýir útgjaldaliðir fyrir raforkueftirlitið, í tengslum við setningu tekjumarka, þar sem arðsemi skal ákvörðuð að fengnu mati sérfróðra aðila og hagræðingarkröfur skulu einnig byggjast á mati sérfróðra aðila. Því hafa útgjöld vegna aðkeyptrar þjónustu aukist úr 2,8 millj. kr. árið 2010 í 10,2 millj. kr. árið 2011. Heildarkostnaður ársins 2011 af rekstri raforkueftirlitsins er áætlaður 73,8 millj. kr.

Kostnaðaráætlun vegna reksturs raforkueftirlits á árinu 2012 gerir ráð fyrir heildarrekstrarkostnaði að upphæð 98,2 millj. kr. Það er 50 millj. kr. meiri kostnaður en var fyrir árið 2010 sem er u.þ.b. tvöföldun kostnaðar sem fer í raforkueftirlit. Hækkunin felst í því að áætlað er að auka vinnuframlag um 80% frá árinu 2010 og 30% frá endurskoðaðri áætlun 2011 eða samtals 80,5 millj. kr. áætlað í starfsmannakostnað.⁴ Að auki er áætlað að aðkeypt þjónusta, ferðakostnaður, endurmenntun o.fl. hækki úr 6,8 millj. kr. árið 2010 í 17,7 millj. kr. árið 2011.

Samkvæmt 3. mgr. 31. gr. raforkulaga ber Orkustofnun að annast innheimtu gjalda til að standa undir kostnaði við eftirlit með raforkulögum. Eins og fram kemur að framan eru núverandi tekjur frá eftirlitsskyldum aðilum til að standa undir kostnaði af raforkueftirlitinu aðeins um helmingur áætlaðs kostnaðar vegna reksturs raforkueftirlitsins árið 2012.

Með vísan til framangreinds er það tillaga Orkustofnunar til ráðuneytisins að gjöld eftirlitsskyldra aðila verði tvöfölduð þannig að dreifiveitur sem í dag greiða 0,5 aura á hverja kWst greiði 1 eyri á hverja kWst og að flutningsfyrirtækið Landsnet sem í dag greiðir 0,2

³ Skýrsla OS-2011/05.

⁴ Vinnustundir 2010 voru 3.823 klst., árið 2011 5.284 klst. (endurskoðuð áætlun) og áætlað 6.888 vinnustundir fyrir 2012.

aura á hverja kWst greiði 0,4 aura. Áætlaðar tekjur af eftirlitsgjaldi yrðu því u.þ.b. 98,6 millj. kr. sem samsvarar áætluðum rekstrarkostnaði vegna ársins 2012. Verði frumvarpið að lögum er því komið til móts við þá reglu sem kemur skýrt fram í 1. mgr. 31. gr. raforkulaga að gjaldinu sé ætlað að standa undir kostnaði við eftirlit samkvæmt raforkulögum.

Þess ber að geta að síðasta breyting á eftirlitsgjaldinu var með lögum nr. 67/2008 þegar gjaldið var lækkað úr 0,3 aurum á hverja kWst í 0,2 aura fyrir flutningsfyrirtækið og úr 0,7 aurum í 0,5 aura fyrir dreifiveiturnar.

3. Efnisatriði frumvarpsins.

Eins og að framan greinir er með frumvarpinu, í samræmi við ábendingar í skýrslu Orkustofnunar Noregs og tillögur Orkustofnunar, lagður til breyttur gjaldstofn vegna eftirlits Orkustofnunar með raforkumarkaði. Annars vegar er lagt til að flutningsfyrirtækið greiði gjald af raforku sem er mötuð inn á flutningskerfið sem nemur 0,4 aurum á hverja kWst en að óbreyttu nemur það gjald 0,2 aurum á samsvarandi einingu. Hins vegar er lagt til að dreifiveitur greiði gjald af raforku sem er móttækin frá flutningskerfi eða beint frá virkjunum sem nemur 1 eyri á hverja kWst en að óbreyttu nemur það gjald 0,5 aurum á samsvarandi einingu.

4. Samráð og mat á áhrifum.

Skýrsla Orkustofnunar Noregs, NVE, er byggð á upplýsingum frá eftirlitsskyldum aðilum og öðrum aðilum á raforkumarkaði. Við samningu frumvarpsins var haft samráð við Orkustofnun. Leitað var umsagnar eftirlitsskyldra aðila um skýrslu Orkustofnunar um áætlaðan rekstrarkostnað og hækkun eftirlitsgjalds. Verði frumvarpið að lögum mun það fyrst og fremst hafa áhrif á Landsnet og dreifiveiturnar þar sem þeir eru hinir eftirlitsskyldu aðilar sem samkvæmt raforkulögum greiða umrætt eftirlitsgjald. Raforkukaupendur bera á endanum aukinn kostnað með hækkun raforkuverðs.

5. Fylgiskjöl.

Með frumvarpi þessu eru birt sem fylgiskjöl gögn sem tilheyra rekstraráætlun Orkustofnunar fyrir árið 2012. Þau eru eftirfarandi:

- I. *Skýrsla Orkustofnunar til iðnaðarráðherra um áætlaðan rekstrarkostnað vegna eftirlits á grundvelli raforkulaga árið 2012, skv. 2. mgr. 31. gr. raforkulaga, nr. 65/2003, og 4. gr. reglugerðar um samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila samkvæmt raforkulögum, nr. 466/2003.*
- II. *Umsögn samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila „varðar skýrslu Orkustofnunar um raforkueftirlit 2011“.*

Í þessum gögnum er að finna nánari sundurgreiningu á einstökum kostnaðarliðum, umfram það sem að framan greinir, auk margvíslegra upplýsinga er varða verkefni og starfsumhverfi Orkustofnunar og varpa nánara ljósi á rekstrartölurnar.

Fylgiskjal I.

*Erla Björk Þorgeirsdóttir,
Auður Nanna Baldvinsdóttir,
Harpa Þórunn Pétursdóttir,
Lárus Ólafsson.*

Skýrsla Orkustofnunar um starfsemi raforkueftirlits, eflingu þess og hækkun eftirlitsgjalds.

1 INNGANGUR

Orkustofnun skal skv. 2. mgr. 31. gr. raforkulaga, nr. 65/2003, m.s.br., gefa iðnaðarráðherra skýrslu fyrir 15. september ár hvert um áætlaðan rekstrarkostnað næsta árs vegna eftirlits á grundvelli laganna. Í skýrslunni skal jafnframt lagt mat á þróun eftirlitsins undan­gengin þrjú ár. Verður hér gerð grein fyrir starfsemi stofnunarinnar sem lýtur að eftirlits­þáttum með raforkufyrirtækjum vegna árána 2008 til og með 2010, endurskoðun á rekstrar­áætlun vegna ársins 2011 og áætlun fyrir árið 2012. Í áætlun fyrir árið 2012 er farið fram á tvöföldun á eftirlitsgjaldi til þess að standa undir eflingu raforkueftirlitsins. Ekki er lítið svo á sem um eins árs átaksverkefni sé að ræða heldur samsvari árleg fjárþörf raforkueftirlits tvöföldun á núverandi gjaldi til frambúðar.

Ástæður þess að talið er nauðsynlegt að efla raforkueftirlitið má rekja til þess að í maí síðastliðnum komu þrjú fulltrúar Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) til landsins á vegum iðnaðarráðuneytis til þess að gera úttekt á eftirliti Orkustofnunar með framkvæmd raforkulaga.

Í skýrslu frá þessum aðilum sem finna má á vef Orkustofnunar kemur fram að verulegra úrbóta er þörf, þó að margt hafi verið vel gert. Í kjölfarið var sett í gang vinna við áætlun um eflingu eftirlitsins og fóru fulltrúar raforkueftirlits í þeim tilgangi í heimsókn til NVE til þess að fara betur yfir muninn milli landanna á verklagi við raforkueftirlit.

Markmið raforkueftirlits er að veita sérleyfisfyrirtækjum sem annast flutning og dreifingu raforku aðhald til þess að tryggja að neytendur búi við afhendingaröryggi á raforku gegn sanngjörnu verði. Til þess að ná þessum markmiðum verður að sinna eftirliti með öllum þáttum starfseminnar með því meðal annars að gera úttektir á starfsemi fyrirtækjanna.

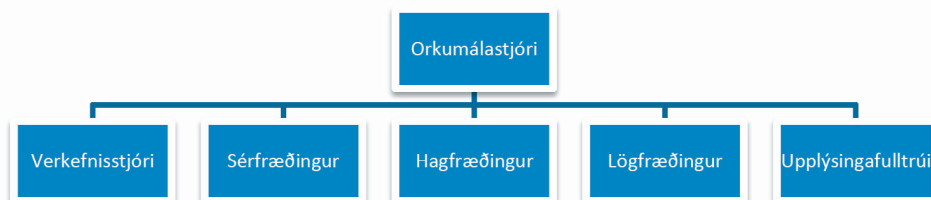
Vegna skorts á mannafla hefur raforkueftirlitið einskorðast að miklu leyti við eftirlit með bókhaldi fyrirtækjanna og innköllun gagna. Raforkueftirlitið hefur ekki haft burði til þess að fara í kerfisbundnar heimsóknir og framkvæma úttektir á öllum rekstrarþáttum fyrirtækjanna.

Byggja verður upp verkferla til þess að skipuleggja, undirbúa og framkvæma úttektir á sviði lögfræði, rekstrarfræði, hagfræði, gæða raforku, áætlana vegna skömmunar, hlutleysis, gjaldskráa, öryggismála auk annarra rekstrarþátta. Ekki verður hægt að ráðast í allar gerðir úttekta í einum áfanga, heldur verður úttektum forgangsraðað og verkferla fyrir úttektir á hinum mismunandi rekstrarþáttum verða byggðir upp yfir nokkurra ára tímabil.

Mikilvægt er að vel sé að undirbúningi þessara verkþátta staðið þannig að beitt sé sann­gjarnri og kerfisbundinni aðferðafræði sem byggir ekki á einstaklingum heldur faglegum for­sendum.

Auk áður nefndra nauðsynlegrar eflingar á starfi raforkueftirlitsins höfðu breytingar á raforkulögunum í för með sér kostnaðarauka fyrir eftirlitið sem hefur skyldu til þess að kaupa sérfræðiþjónustu til að ákvarða bæði arðsemiskröfu og hagræðingarkröfu á hendur eftirlitsskyldum aðilum. Einnig er yfirvofandi að krafist verði stjórnunarlegs aðskilnaðar fyrirtækja í blönduðum rekstri um næstu áramót og kallar það á leiðbeiningarskyldu og eftirlit með framkvæmd þessa ákvæðis í lögum.

Í dag starfa verkefnisstjóri og sérfræðingur í fullu starfi fyrir raforkueftirlitið auk lögfræðings í hlutastarfi. Ársverk á árinu 2010 voru u.þ.b. 2,2 en til þess að koma á virku eftirliti er þörf á að lágmarki fjórum ársverkum til frambúðar. Skipuritið á mynd 1 sýnir fyrirkomulag raforkueftirlits eftir eflingu þess þar sem gert er ráð verkefnisstjóra, sérfræðingi og hagræðingi í fullu starfi en lögfræðingi og upplýsingafulltrúa í hlutastarfi.

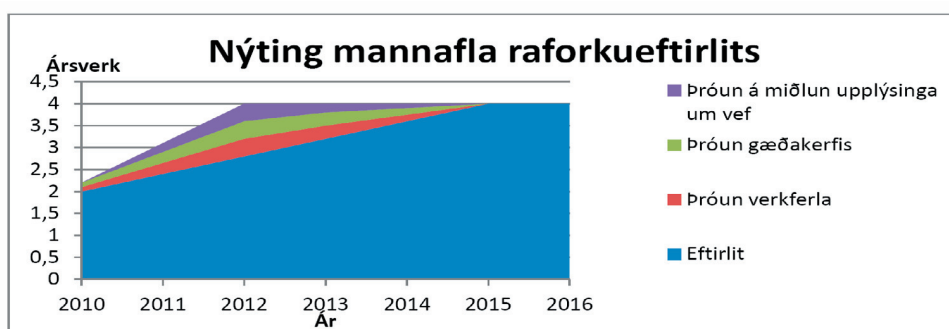


Mynd 1: Skipurit raforkueftirlits eftir eflingu

Ljóst er að mikil vinna er framundan við endurskoðun og endurbætur á verkferlum, gæðakerfi og miðlun á upplýsingum í gegnum vef. Til að byrja með verður þetta aðalverkefni nýrra starfsmanna en þegar verkfærin hafa verið þróuð verða þau nýtt til aukins eftirlits.

Gert er ráð fyrir að það taki fjögur til fimm ár að þróa staðlaða aðferðafræði fyrir raforkueftirlitið sem nýta má til þess að veita eftirlitsskyldum aðilum eðlilegt lágmarks aðhald. Á meðan á þessari þróunarvinnu stendur nýtast starfsmenn ekki að fullu við eftirlitsstörf.

Eftir því sem dregur úr vinnu við endurbætur á verkferlum, gæðakerfi og miðlun upplýsinga í gegnum vef verða starfskraftar eftirlitsins nýttir til þess að framfylgja þeim verkferlum sem þróaðir verða á tímabilinu. Vægi virks eftirlits mun því verða sífellt stærri hlutur af vinnu starfsmanna fram til ársins 2015 þegar gert er ráð fyrir að eftirlitið verði orðið í stakk búið til þess að sinna eftirlitshlutverki sínu eins og að er stefnt.



Mynd 2: Nýting mannafla raforkueftirlits

Hlutverk starfsmanna og áherslur á mismunandi þætti starfsins mun þróast og breytast á tímabilinu en verkefni starfsmanna eru í grundvallaratriðum eftirfarandi:

Verkefnastjóri raforkueftirlits sér um verkstjórn, stefnumótun og eftirfylgni með áætlun um eflingu raforkueftirlits. Yfirumsjón með endurskoðun verkferla, leiðbeininga og þróun gæðakerfis er einnig á ábyrgð verkefnisstjóra. Verkefnisstjóri skipuleggur úttektir og tekur þátt í þeim eftir því sem við á og tryggir formlegt fyrirkomulag samskipta og skipuleggur framsetningu gagna á vef með upplýsingafulltrúa. Samningar um aðkeypta þjónustu, samstarf og samvinna við innlenda og erlenda aðila um raforkueftirlitsmál er á ábyrgð verkefnisstjóra svo og kostnaðaráætlun og skýrslugerð um starfsemi raforkueftirlitsins.

Hagfræðingur/Sérfræðingur munu vinna saman að setningu, uppgjöri og uppreikningi tekjumarka og þróun viðhaldi verkferla, leiðbeininga og gæðakerfis vegna þessarar vinnu. Í tengslum við þessa vinnu munu þessir starfsmenn endurskoða gagnaskil eftirlitsskyldra aðila með það að markmiði að tryggja fullnægjandi upplýsingar til grundvallar samanburðargreininga og arðsemiskröfu á hendur eftirlitsskyldum aðilum. Einnig munu þeir vinna að þróun annarra verkferla, framkvæmd eftirlits og úttekta og skýrslugerð vegna þess. Það er einnig á ábyrgð þessara starfsmanna að skila gögnum til Hagstofu og Eurostat og miðla gögnum og upplýsingum til vefstjóra til birtingar á vef.

Lögfræðingur aðstoðar starfsmenn við lagalega túlkun og lagalega umgjörð allra formlegra erinda Raforkueftirlits. Það er einnig mikilvægt að lögfræðingur aðstoði við þróun verklagsreglna til þess að tryggja að lagalegum og stjórnsýslulegum skilyrðum sé fullnægt. Lögfræðingur mun einnig vera til aðstoðar við val og framsetningu gagna á vef til þess að tryggja að lögformlegum skilyrðum sé fullnægt og að trúnaður gagnvart eftirlitsskyldum aðilum sé ekki brotinn. Lögfræðingur mun þróa stöðluð erindi og bréf sem hluta af gæðakerfi og samræma aðgerðir sem gripið er til gagnvart eftirlitsskyldum aðilum ef lagaskilyrðum er ekki fullnægt.

Upplýsingafulltrúi mun sjá um framsetningu og birtingu allar gagna um starfsemi raforkueftirlitsins á vef Orkustofnunar. Upplýsingafulltrúinn mun jafnframt aðstoða við að þróa vefviðmót vegna þessa með tilliti til þess að gera alla starfsemi eftirlitsins gagnsærri og aðgengilegri fyrir eftirlitsskylda aðila og almenning.

Fleiri tilfallandi verkefnum er sinnt af starfsmönnum raforkueftirlitsins eins og rýni á lögum og reglugerðum og innleiðing laga og reglugerðarbreytinga inn í verklagsreglur og gæðakerfi. Auk þess svara starfsmenn fyrirspurnum og kvörtunum sem berast raforkueftirlitinu og þannig mætti lengi telja.

Raforkueftirlitið mun síðan nýta stoðþjónustu Orkustofnunar í sömu hlutföllum og aðrir þættir í starfsemi stofnunarinnar.

2 VERKEFNI RAFORKUEFTIRLITS

2.1 Söfnun bókhaldsgagna

Eins og verklagsreglur Orkustofnunar segja til um var aflað bókhalds- og tækniupplýsinga fyrir árið 2010 vorið 2011. Bókhaldsgögnin hafa verið yfirfarin af endurskoðunarfyrtæki til að staðfesta að þau séu í samræmi við ársreikninga fyrirtækjanna og að færsla kostnaðar sé í samræmi við raforkulög.

Starfsemi veitufyrirtækjanna er ólík sem og umfang starfsemi þeirra. Oftast eru fyrirtækin einnig með aðra starfsemi s.s. sölu á heitu og köldu vatni og sum fyrirtækin bjóða jafnvel enn aðra þjónustu. Raforkulögin gera ráð fyrir aðskilnaði bókhalds raforkufyrirtækja milli fram-

leiðslu, dreifingar og sölu raforku. Bókhald fyrirtækjanna þarf að endurspegla ólíka þætti starfseminnar til að Orkustofnun geti gegnt hlutverki sínu.

Þeim fyrirtækjum sem um ræðir er ekki gert að skila Orkustofnun ársreikningum fyrir en 1. maí ár hvert þannig að öll vinna raforkueftirlits við rýni á gögnum frá eftirlitsskyldum aðilum, vinna endurskoðenda og uppgjör tekjumarka verður að eiga sér stað á tímabilinu 1. maí til 31. ágúst. Ef gögnin sem eftirlitsskyldir aðilar skila eru að einhverju marki óljós getur reynst erfitt og tafsamt að afla gagna og skýringa yfir sumarið og tefur það vinnu við uppgjör.

2.2 Setning og uppgjör tekjumarka

Eftirfarandi eru dagsetningar á uppgjöri á tekjumörkum hjá dreifiveitum vegna áranna 2007 til og með 2009. Dagsetningarnar eru þó með eftirfarandi fyrirvörum. Miðað er við að fyrsta formlega bréf eftir rýniferil beggja aðila. Stundum hafa þó komið fram upplýsingar sem hafa leitt til þess að uppgjör hefur verið tekið upp á ný. Reynt hefur verið, eftir því sem tók eru á, að ganga frá formlegum uppgjörum á sama tíma, þó þannig að dreifiveiturnar hafa haft lokadrög að uppgjörum hjá sér til skoðunar í mislangan tíma.

Dreifiveita	Dagsetning uppgjörs
RARIK	16.10.2009
Orkubú Vestfjarða	16.10.2009
HS veitur	16.10.2009
Norðurorka	16.10.2009
Orkuveita Reykjavíkur	16.10.2009
Orkuveita Húsavíkur	20.10.2009
Rafveita Reyðarfjarðar	16.10.2009

Tafla 1: Uppgjör tekjumarka dreifiveitna fyrir árið 2007

Dreifiveita	Dagsetning uppgjörs
RARIK	31.3.2011
Orkubú Vestfjarða	30.3.2011
HS veitur	7.5.2010
Norðurorka	7.5.2010
Orkuveita Reykjavíkur	7.5.2010
Orkuveita Húsavíkur	7.5.2010
Rafveita Reyðarfjarðar	7.5.2010

Tafla 2: Uppgjör tekjumarka dreifiveitna fyrir árið 2008

Dreifiveita	Dagsetning uppgjörs
RARIK	31.3.2011
Orkubú Vestfjarða	30.3.2011
HS veitur	31.3.2011
Norðurorka	30.3.2011
Orkuveita Reykjavíkur	31.3.2011
Orkuveita Húsavíkur	30.3.2011
Rafveita Reyðarfjarðar	31.3.2011

Tafla 3: Uppgjör tekjumarka dreifiveitna fyrir árið 2009

Í mars sl. voru samþykktar breytingar á raforkulögum. Endurskoðun á reglugerð um framkvæmd raforkulaga á grundvelli breyttra laga er í vinnslu og er þess að vænta að hún líti dagsins ljós á haustmánuðum. Þá er í vinnslu sérstök reglugerð um mat á vegnum fjármagnskostnaði sem viðmið við ákvörðun tekjumarka (WACC). Samkvæmt nýju raforkulögnum hefur tekjumarkatímabilið verið lengt úr þremur árum í fimm og hófst fyrsta 5 ára tekjumarkatímabilið í ár. Uppgjör tekjumarka skal nú eiga sér stað fyrir flutningsfyrirtækið eigi síðar en 1. ágúst en fyrir dreifiveitur eigi síðar en 1. september ár hvert.

Með breytingu raforkulaganna aukast útgjöld raforkueftirlits þar sem arðsemi eftirlitsskyldra aðila og hagræðingarkrafa á hendur þeim skal ákvörðuð af óháðum sérfróðum aðilum sem skipaðir skulu af stofnuninni.

Skipuð hefur verið þriggja manna nefnd til ákvörðunar á arðsemi eftirlitsskyldra aðila sem vinnur að því að finna út svokallað WACC-gildi yfir veginn fjármagnskostnað fyrirtækjanna. Hvað varðar hagræðingarkröfu þá hefur ekki verið skilgreint, umfram það sem fram kemur í breytingu á raforkulögum, hvernig þeirri vinnu skuli háttað.

Þar sem breytingar á raforkulögum voru ekki samþykktar á Alþingi fyrr en í mars voru tekjumörk fyrir tekjumarkatímabilið 2011 til 2015 ekki sett fyrr en í ágúst sl. Vegna dreifingar á raforku. Unnið er að uppgjöri tekjumarka dreifiveitna vegna ársins 2010.

Unnið er að uppgjöri tekjumarka flutningsfyrirtækisins Landsnets fyrir árin 2006 til og með 2010, en sú vinna hefur tafist vegna vinnslu gagna hjá flutningsfyrirtækinu til grundvallar tekjumarkasetningu. Setningu tekjumarka fyrir flutningsfyrirtækið Landsnet vegna tímabilsins 2011 til 2015 er enn ólokið, þar sem eignastofn flutningsfyrirtækisins vegna stórnotenda skal nú vera tilgreindur í dollurum. Landsnet hefur ekki lokið vinnu við þessa yfirfærslu.

2.3 Endurmat á eignastofni Landsnets

Verkefni tengd endurmati á eignastofni Landsnet og uppgjör á ofteknum tekjum Landsnets af stórnotendum í kjölfar bankahrunsins hafa verið umfangsmikill þáttur í starfsemi raforkueftirlits á síðustu misserum.

Í kjölfar bankahrunsins varð til umtalsverður mismunur milli tekna Landsnets og þeirra tekjumarka sem Orkustofnun setti fyrirtækinu. Tekjur Landsnets af stórnotendum eru ákvarðaðar í dollurum en tekjumörk Landsnets eru ákvörðuð og gerð upp í íslenskum krónum. Þegar unnið var að leiðréttingu á mismun á tekjum og tekjumörkum Landsnets vegna stórnotenda kom í ljós að nauðsynlegt var að endurskilgreina eignagrunn fyrirtækisins. Eignagrunnur fyrirtækisins byggði á skiptingu tekna milli stórnotenda og almennra notenda þegar fyrirtækið var stofnað en á síðastliðnum árum hafa viðskipti við stórnotendur orðið sífellt stærri hluti af tekjum fyrirtækisins.

Þessi vinna við endurskilgreiningu eignagrunnsins hefur tekið langan tíma og er ekki að fullu lokið en endurskilgreiningin er nauðsynleg forsenda fyrir eðlilegu uppgjöri gagnvart ofteknum tekjum af stórnotendum.

2.4 Tapakostnaður

Fram til þessa hefur kostnaður við töp í veitukerfum verið ákvarðaður út frá magntölum, sem upptök eiga í útreikningum Raforkuhóps Orkusparnefndar og auglýstu raforkuverði hjá Landsvirkjun. Þar sem talsverðar breytingar hafa verið gerðar á heildsölugjaldskrá Landsvirkjunar þarf að skoða hvort og með hvaða hætti er hægt að stuðla að eðlilegri verðmyndun á kostnaði við töp í flutningskerfinu.

2.5 Sérækt eftirlit með sérleyfisfyrirtækjum.

Árlega safnar Orkustofnun bókhalds- og tæknigögnum frá sérleyfisfyrirtækjunum. Endurskoðunarfyrirtæki á vegum Orkustofnunar yfirfer bókhaldsgögnin til að ganga úr skugga um að þau séu í samræmi við ársreikninga fyrirtækjanna.

Auk þessa fer endurskoðunarfyrirtæki í heimsókn til tveggja sérleyfisfyrirtækja á ári til að fara yfir verklagsreglur þeirra varðandi færslu og skiptingu kostnaðar milli sérleyfis og samkeppnisþátta.

Sérækt úttekt var gerð á bókhaldi Landsnets. RARIK var skoðað á árinu 2010 og í ár var gerð úttekt á Orkuveitu Reykjavíkur og HS Veitum. Sú skoðun sem hér um ræðir er mun ítarlegri úttekt á bókhaldi fyrirtækjanna en hinn hefðbundni samanburður við ársreikning þeirra og sundurliðun kostnaðar.

2.6 Aðskilnaður sérleyfis- og samkeppnisstarfsemi

Auk ofangreindra nýrra verkefna í raforkulögunum er stefnt að lögformlegum og stjórnunarlegum aðskilnaði milli raforkufyrirtækja á blönduðum rekstri frá og með 1. janúar 2012 í samræmi við raforkutilskipun Evrópusambandsins 2003/54/EB. Þessi krafa um aðskilnað kallar á leiðbeiningarskyldu hjá stofnuninni og eftirlit með framkvæmd á fyrrgreindum aðskilnaði.

Orkustofnun hefur hafið undirbúning innan stofnunarinnar í samræmi við gildistöku ákvæðisins. Unnið að gerð leiðbeininga Orkustofnunar um það á hvern hátt æskilegt sé að haga aðskilnaði raforkufyrirtækja á grundvelli raforkutilskipunar sem og ákvæðis 2.–4. málsl. 1. mgr. 14. gr. raforkulaga. Áður en af gildistöku ákvæðisins verður eru einnig fyrirhuguð fundarhöld með raforkufyrirtækjunum sem undirorpin eru aðskilnaðarkröfu og í kjölfarið mun stofnunin óska eftir áætlun frá hverju fyrirtæki sem sýni hvernig ætlunin sé að standa að aðskilnaði.

2.7 Samanburðargreining

Einn nauðsynlegasti þátturinn í framkvæmd raforkulaga og virku raforkueftirliti er að hægt sé að meta stöðu dreifiveitna innbyrðis sem og hvort að hagræðing eigi sér stað í rekstri þeirra. Einn þáttur í eflingu raforkueftirlitsins er að skoðað verður hvernig haldið verður á þessum málum í framtíðinni, hvaða gögn þurfi að berast stofnuninni og á hvaða formi þau skuli vera þannig að þessi vinna geti nýst sem best.

2.8 Mál fyrir úrskurðarnefnd raforkumála

Í apríl 2011 kærði Landsnet ákvörðun Orkustofnunar þess efnis að arðsemiskrafa Landsnets hafi ekki farið stighækkandi á fimm árum frá gildistöku raforkulaga og krafðist Landsnet þess að ákvörðun Orkustofnunar yrði felld úr gildi. Í úrskurðarorði nefndarinnar kemur fram að kröfu Landsnets þess efnis að skýra beri bráðabirgðaákvæði IX raforkulaga með þeim hætti sem fyrirtækið geri kröfu um. Því er þó bætt við að nefndin telji að samkvæmt fyrrgreindu bráðabirgðaákvæði hafi verið gert ráð fyrir því að arðsemisviðmiðið skyldi hækka að nokkru á umræddum árum. Það var einnig niðurstaða nefndarinnar að óbreytt skyldi standa ákvörðun Orkustofnunar að við setningu tekjumarka, að því er varðaði rekstrar-kostnað af nýjum eignum, skyldi miðað við leyfisskyldar eignir einar sem einnig hafi verið kærð þótt ekki væri í upphaflegri kröfugerð.

Hins vegar kemur fram í umfjöllun í niðurstöðukafla úrskurðarins að deiluefnið hafi verið lagt fyrir úrskurðarnefndina á afmarkaðan hátt eins og vera ber svo og að niðurstaða úr-

skurðarnefndar kunnir að vera miður til þess fallin að leysa úr deilu aðila um tekjumörk og gjaldskrá Landsnets á því tímabili sem um ræði.

Þá segir einnig í niðurstöðukafla úrskurðarnefndarinnar: „Geti aðilar ekki náð samkomulagi, sem yrði eðlilega að vera innan marka ákvæða 12. gr. raforkulaga, en telja verður þeim það fyllilega heimilt, verður ekki annað séð en þeir verði að leggja deilu sína fyrir dómstóla með einhverjum hætti eða mælast til þess við löggjafann að hann setji lög um það hvernig hún skuli útkljáð.“

Í maí 2009 kærði Landsnet túlkun Orkustofnunar á arðsemiskröfu í raforkulögum til úrskurðarnefndarinnar. Niðurstaða þess máls var að því skyldi vísað frá, þar sem tímafrestur til kæru á ákvörðun stofnunarinnar um tekjumörk voru útrunnin.

Úrskurðarnefndin felldi enga úrskurði á árinu 2008.

Alla úrskurði nefndarinnar má finna á eftirfarandi vefslóð:

<http://www.rettarheimild.is/Idnadarraduneyti/Urskurdarnefndraforkumala/>

2.9 Stjórnisýslukætur

Eftirfarandi ákvörðun Orkustofnunar var kærð til iðnaðarráðuneytis:

Í nóvember 2010 kærði Landsnet ákvörðun Orkustofnunar um að lagning jarðstrengja væri leyfis skyld. Úrskurður iðnaðarráðuneytis lá fyrir í mars sl. Þar sem ráðuneytið staðfesti ákvörðun Orkustofnunar þess efnis að Landsneti beri að sækja um leyfi til stofnunarinnar vegna lagningar jarðstrengja sem flytja raforku á 66 kV spennu eða hærri. Í breytingu á raforkulögum í mars sl. Var tekinn af allur vafi hvað þetta mál varðar með breytingu á 2. mgr. 9. gr. raforkulaga.

2.10 Leiðbeiningar á netinu

Orkustofnun hefur tekið saman margs konar leiðbeiningar sem finna má á netinu. Ætlunin er að endurskoða þessar leiðbeiningar samhliða eflingu á starfsemi eftirlitsins þannig að leiðbeiningarnar endurspegli endurskoðaða starfshætti Orkustofnunar.

Þegar leiðbeiningarnar hafa verið uppfærðar formlega verða send út erindi til eftirlits skyldra aðila til þess að vekja athygli þeirra á nýjum leiðbeiningum og verður lögð áhersla á það sé ávallt gert með góðum fyrirvara.

2.11 Leyfisveitingar

Ekki hafa verið veitt nein leyfi til að reisa og reka ný flutningsvirki það sem af er árinu. Hjá stofnuninni eru slíkar umsóknir til afgreiðslu.

2.12 Erlent samstarf

Orkustofnun hefur tekið þátt í nokkrum fundum samtaka eftirlitsaðila í Evrópu, CEER en þátttaka stofnunarinnar felst fyrst og fremst í því að vera upplýst um það starf sem þar fer fram. Starfsemi samtakanna er afar víðtæk, sem skilar sér m.a. í greinargerðum, skýrslum og margvíslegum tölfræðilegum samanburði. Orkustofnun hefur takmarkað þátttöku sína við að fylgjast með því, sem þar fer fram. Drjúgur hluti starfseminnar lýtur að innra samstarfi Evrópuþjóðanna og samtengdu raforkukerfi þeirra og snertir Íslendinga ekki með sama hætti og á meginlandi Evrópu. Þá tekur stofnunin þátt í samstarfi eftirlitsaðila á Norðurlöndum, NordREG.

Undanfarin ár hafa verkefni NordREG tengst innri markaði Skandinavíu, þ.e. Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Finnlandi og er meginhluti þeirrar vinnu í nánnum tengslum við Norrænu

ráðherranefndina. Rétt er þó að nefna að upp á síðkastið hefur innan NordREG verið lögð meiri áhersla á aðferðarfræði við fjárhagsþætti „reglunar“, eignamat, afskriftir og arðsemi svo og aukin neytendavernd í samræmi við þriðju raforkutilskipun Evrópusambandsins.

Á árinu 2011 hafa eftirfarandi skýrslur verið gefnar út:

- NordREG – Work Program 2011
- NordREG report on the price peaks in the Nordic wholesale market during winter 2009-2010
- Nordic Market Report 2011, Development in the Nordic Electricity Market

Á árinu 2010 voru eftirfarandi skýrslur gefnar út:

- Organisation of further work NordREG, Report 9/2010
- The Nordic financial electricity market, Report 8/2010
- Grid Investments from a Nordic Perspective – NordREG recommendations
- Grid investments in a Nordic perspective
- NordREG memo on price peaks in the Nord Pool spot market
- Implementation Plan for a Common Nordic Retail Market
- Implementation Plan for a Common Nordic Retail Market evaluation of public consultation responses
- Nordic Market Report 2010
- NordREGreport5 2010 Balancing
- Peak load report
- Evaluation of stakeholder comments on NordREG WP 2010
- Work Programme 2010
- NordREG approach to the 3rd package retail and consumer issues

Ásamt Landsneti er Orkustofnun þátttakandi í samstarfi eftirlitsaðila og flutningskerfa á Norðurlöndum vegna viðbragða í vát, þ.e. NordBER (Nordisk Beredskapsforum). Orkustofnun hefur einnig verið þátttakandi í vinnuhópi um greiningu á áhættu og viðkvæmni gagnvart hvers konar vát fyrir flutningskerfið. Lokaskýrsla og ýtarleg viðbragðsáætlun vinnuhópsins er nú í vinnslu.

2.13 Fyrirspurnir og kvartanir

Árlega berast allnokkrar fyrirspurnir og kvartanir til Orkustofnunar, sem lúta að raforkueftirliti. Flestar þeirra tengjast verðskrá og gjaldtöku svo og túlkun á reglugerðarákvæðum. Í raforkutilskipun Evrópusambandsins er m.a. kveðið á um það að halda skuli skrá utan um fyrirspurnir og kvartanir.

Ár	Fjöldi kvartana	Fjöldi fyrirspurna
2008	0	8
2009	6	4
2010	2	7

Tafla 4: Yfirlit yfir fjölda kvartana og fyrirspurna árin 2008 til 2010

3 EFLING RAFORKUEFTIRLITS

Til þessa hafa tveir starfsmenn verið í fullu starfi við raforkueftirlitsmál en auk þess hefur lögfræðingur veitt sérfræðiaðstoð. Í raun hafa unnar vinnustundir í raforkueftirlitsmálum samsvarað u.þ.b. 2,2 stöðugildum á undanförunum árum.

Þar sem aðeins tveir einstaklingar hafa verið í fullu starfi við eftirlitið hefur öðrum verk-efnum ekki verið sinnt sem skyldi. Þegar eftirlitinu er jafn þröngt sniðinn stakkur og verið

hefur, taka stór mál nær allan tíma starfsmanna og aðrir þættir starfsins eru settir til hliðar á meðan.

3.1 Heimsókn Norges vassdrags- og energidirektorat

Í maí síðastliðnum komu þrjú fulltrúar Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) til landsins á vegum iðnaðarráðuneytis til þess að gera úttekt á eftirliti Orkustofnunar með framkvæmd raforkulaga.

Fram kom á fundi með þessum aðilum og í skýrslu sem Orkustofnun barst í sumar að til þess að hægt sé að halda úti öflugu eftirliti með sérleyfisstarfsemi á Íslandi þurfi að lágmarki fjóra til fimm starfsmenn.

Í skýrslu NVE var að finna margvíslegar ábendingar um það sem betur má fara í störfum raforkueftirlits en jafnframt kom fram að margt hefur verið vel gert í gegnum tíðina.

3.2 Mannaflí raforkueftirlitsins

Árið 2011 hættu báðir starfsmenn raforkueftirlitsins sem voru í fullu starfi hjá Orkustofnun störfum og yfirfærsla á þekkingu og upplýsingum frá þessum starfsmönnum yfir til nýrra starfsmanna hefur kallað á aukinn kostnað raforkueftirlits á yfirstandandi ári.

Nauðsynlegt er að raforkueftirlitið búi yfir nægilegum mannafla og sérfræðiþekkingu til þess að standa jafnfætis eftirlitsskyldum aðilum. Þetta kallar á öfluga endurmenntun og símenntun starfsmanna raforkueftirlitsins auk þess sem hamla verður gegn starfsmannaveltu með því að gera starfsumhverfið áhugavert og hvetjandi. Auk þess sem breytingar á raforkulögunum sem tóku gildi í mars 2011 og gildistaka ákvæðis um aðskilnað á milli samkeppnis- og sérleyfisstarfsemi kalla á aukin umsvif.

Til þess að bregðast við þeim ábendingum sem fram komu í skýrslu NVE þarf raforkueftirlitið að fjármagna eina stöðu sérfræðings til viðbótar í raforkueftirlitsmálum, auk þess sem þörf er á frekari lögfræðiaðstoð og starfskröftum upplýsingafulltrúa. Þetta svarar til 6.888 vinnustunda eða u.þ.b. 4 stöðugilda í heild.

Þessum fjármunum verður í grundvallaratriðum varið til þess að sinna nýjum verkefnum í kjölfar breytinga á raforkulögunum, nýrra verkefna til að bregðast við ábendingum NVE og eflingu annarra þátta starfseminnar á sama grundvelli.

Auk viðbótar fjármagns fyrir fleiri stöðugildi innan raforkueftirlitsins þarf að fjármagna ráðgjafavinnu utanaðkomandi aðila til ákvörðunar á arðsemi og hagræðingarkröfu fyrir eftirlitsskylda aðila.

3.3 Ný verkefni vegna ákvæða í lögum

Með breytingum á raforkulögunum sem tóku gildi í mars sl. Urðu til tveir nýir útgjaldaliðir fyrir raforkueftirlitið þar sem arðsemi skal ákvörðuð að fengnu mati sérfróðra aðila og hagræðingarkröfur skulu einnig byggja á mati sérfróðra aðila.

Nú á haustmánuðum þarf stofnunin einnig að undirbúa gildistöku nýrra lagaákvæða sem taka eiga gildi 1. janúar nk. um fulla skiptingu á milli samkeppnis- og sérleyfisstarfsemi. Stofnunin þarf að sinna leiðbeiningarskyldu og undirbúa eftirlit með framkvæmu laganna áður en þau taka gildi.

3.4 Efling á núverandi starfsemi stofnunarinnar

Nauðsynlegt er að byggja upp skilvirka og markvissa aðferðarfræði við greiningu á rekstri flutningsfyrirtækisins og dreifiveitnanna þannig að hægt sé að veita rekstri þeirra nauðsyn-

legt aðhald. Á sama hátt þarf að byggja upp grundvöll fyrir ákvörðunum um hagræðingar-kröfu og semja um ráðgjöf vegna þess. Stofnunin þarf að skipuleggja og framkvæma úttektir á rekstri eftirlitsskyldra aðila með reglubundnum heimsóknum og skýrslugerð um niðurstöður úttektanna.

Almennt séð þarf að leggja áherslu á að koma öllum samskiptum við eftirlitsskylda aðila í formlegri og markvissari farveg og tryggja að ákvarðanatöku sé vel rökstudd, skýr og að henni sé komið á framfæri með formlegum hætti. Hluti af viðleitni til að koma á formlegri samskiptum fjölga reglubundnum fundum með eftirlitsskyldum aðilum til bæta samskipti og upplýsingastreymi milli aðila. Jafnframt er nauðsynlegt að efla samstarf við Samkeppnis-eftirlitið og aðra hagsmunaaðila eftir því sem við á.

Bæta þarf ímynd raforkueftirlits og tryggja gagnkvæmt traust og virðingu allra hlutað-eigandi aðila með því að kynna nýja starfshætti og framgang í eflingu eftirlitsins. Mikilvægt er að gera alla starfsemi stofnunarinnar sýnilegri í gegnum upplýsingar á vef og fréttatil-kynningar. NVE benti á að það væri áhrifarík leið að birta upplýsingar um ákvarðanir eins og til dæmis þegar gripið er til þess ráðs að beita dagsektum og þá jafnvel í formi fréttatil-kynninga. Stofnunin mun fara vel í gegnum það hvaða gögn eiga erindi á vefinn með það að augnamiði að miðla þangað öllum þeim upplýsingum sem mega verða til þess að auka skil-virkni og efla aðhald fyrir starfsemi eftirlitsskyldra aðila.

Skoða þarf hvernig hægt er að auka eftirlit og eftirfylgni vegna rekstrartruflana og raf-orkuöryggismál og kanna hvort og hvaða upplýsingar er varða þau málefni verða færð inn á vef stofnunarinnar.

Í kjölfar NVE skýrslunnar er tilefni til að endurskoða og bæta alla verkferla og gæðakerfi og mun slík endurskoðun verða hluti af innra gæðastarfi eftirlitsins til frambúðar. Gagnsæi á nýtingu fjármagns raforkueftirlitsins verður aukið með mánaðarlegri skýrslugerð um starfsemi eftirlitsins og nákvæmri skýrslugerð til ráðuneytis og samráðshóps eftirlitsskyldra aðila.

4 REKSTRARÁÆTLUN RAFORKUEFTIRLITSINS

Orkustofnun kynnti innihald skýrslu þessarar og tillögur um aukið rekstrarumfang stofnunarinnar á árinu 2012 fyrir eftirlitsskyldum aðilum á fundi samráðshóps eftirlitsskyldra aðila þann 8. september 2011. Á þeim fundi komu fram margar gagnlegar og þarfar ábendingar varðandi skýrsluna. Í kjölfarið var skýrslan gefin út og eru meðfylgjandi skriflegar athugasemdir eftirlitsskyldra aðila.

Orkustofnunar hefur kynnt sér álit hinna eftirlitsskyldu aðila og staðfest meðfylgjandi rekstraráætlun.

Auk forsendna fyrir rekstraráætlun ársins 2012 og tillagna um álagningu eftirlitsgjalds á því ári er í skýrslu þessari að finna stutta greinargerð um rekstur raforkueftirlitsins á árunum 2008 til og með 2010 og umfjöllun um endurskoðun rekstraráætlunar vegna ársins 2011.

Hvað varðar frekari upplýsingar um rekstur fyrri ára vísar Orkustofnun til skýrslu stofnun- arinnar um raforkueftirlitsmál sem gefin var út í mars 2011 (OS-2011/03), en þar kemur fram að tekjur vegna 2008 voru neikvæðar sem svara til -1,8 m.kr. en námu 48,3 m.kr. árið 2009. Ástæðan fyrir miklum mismun á innheimtu eftirlitsgjaldi á árunum 2008 og 2009 er breyting á gjalddöku og gjalddaga eftirlitsgjaldsins. Áður var gjalddagi 1. ágúst og hluti gjaldsins inn- heimtur fyrirfram vegna yfirstandandi árs, en samkvæmt gildandi lögum er gjalddagi 1. mars og allt gjaldið er byggt á flæði raforku vegna liðins árs. Á árinu 2008 kom því til leiðrétting

á fyrirframgreiðslu liðins árs, sem reyndist vera endurgreiðsla, vegna samdráttar í raforku-notkun.

4.1 Rekstrarumfang raforkueftirlits á árunum 2008 og 2009

Vinnuframlag svo og áfallinn kostnaður vegna raforkueftirlits á árunum 2008 og 2009 var eftirfarandi:

Ár	2008	2009
Vinnuframlag starfsmanna OS(klst.)	3.528	3.383
Kostnaður 2008 og 2009 í þús. Kr.		
Vinna OS	32.458	34.845
Aðkeypt þjónusta og félagsgj.	12.072	6.052
Samtals:	44.530	40.897

Tafla 5: Rekstrarumfang raforkueftirlits vegna áranna 2008 og 2009

4.2 Rekstur raforkueftirlits á árinu 2010

Tekjur af eftirlitsgjaldi á árinu 2010 námu 48,5 m.kr.

Í öllum töflum um kostnað stofnunarinnar við raforkueftirlit hefur álag á útselda vinnu stofnunarinnar verið endurskoðað. Við ákvörðun á álagningu er miðað við að útseldur taxti feli í sér hlutdeild í sameiginlegum kostnaði, þar með talið stjórnunarkostnaði.

Kostnaður vegna ársins 2010	
Vinnuframlag starfsmanna OS, klst.	3.823
Vinna OS, þús. Kr.	41.288
Aðkeypt þjónusta, þús. Kr.	2.800
Ferðakostnaður, þús. Kr.	2.300
Félagsgjöld, þús. Kr.	1.700
Samtals, þús. Kr.	48.088

Tafla 6: Kostnaður fyrir árið 2010

4.3 Rekstraráætlun vegna ársins 2011

Í tengslum við gerð rekstraráætlunar vegna raforkueftirlits fyrir árið 2012 þótti óhjákvæmilegt að taka aftur upp rekstraráætlun ársins 2011 einkum vegna þess að báðir starfsmenn raforkueftirlitsins hættu á árinu og nýir voru ráðnir í staðinn. Nýir starfsmenn og þeir sem voru að hætta hjá raforkueftirlitinu voru því samtímis á launum í nokkra mánuði á meðan yfirfærsla á þekkingu átti sér stað.

Eins og fram hefur komið kalla ný raforkulög á meiri aðkeypta þjónustu þar sem nú skal arðsemi eftirlitsskyldra aðila ákvörðuð af sérfróðum aðilum og sama gildir um hagræðingar-kröfu á hendur þeim.

Samkvæmt bráðabirgðaáætlun fyrir árið 2011 var reiknað með eftirfarandi kostnaði vegna raforkueftirlitsins:

Upprunaleg kostnaðaráætlun fyrir árið 2011	
Áætlað vinnuframlag OS, klst.	3.920
	Kostnaður í þúsundum króna
Vinna OS, þús. Kr.	42.375
Aðkeypt þjónusta, þús. Kr.	6.000
Ferðakostnaður, þús. Kr.	2.000
Félagsgjöld, þús. Kr.	1.800
Samtals, þús. Kr.	52.175

Tafla 7: Upprunalega kostnaðaráætlun fyrir árið 2011

Endurnýjuð áætlun um kostnaðar við raforkueftirlitið vegna mannbreytinga og nýrra lögbundinna verkefna er eftirfarandi fyrir árið 2011:

Endurnýjuð kostnaðaráætlun fyrir árið 2011	
Áætlað vinnuframlag OS, klst.	5.284
	Kostnaður í þúsundum króna
Vinna OS, þús. Kr.	59.349
Aðkeypt þjónusta, þús. Kr.	10.230
Ferðakostnaður, þús. Kr.	2.100
Félagsgjöld, þús. Kr.	2.100
Samtals, þús. Kr.	73.779

Tafla 8: Endurnýjuð kostnaðaráætlun fyrir árið 2011

Áætlaðar tekjur vegna eftirlitsgjalda eru sambærilegar fyrir árið 2010 og 2011 og því ljóst að umtalsverður halli verður á rekstri raforkueftirlitsins árið 2011 eða sem nemur u.þ.b. 25,3 m.kr.

4.4 Rekstraráætlun fyrir árið 2012.

Í ljósi þeirra ábendinga sem Orkustofnun hefur fengið um að þörf sé á að efla raforkueftirlitið til muna er lagt til að vinnuframlag stofnunarinnar verði aukið úr 3.920 vinnustundum miðað við árið 2010 upp í 6.888 unnar vinnustundir árið 2012 eða sem samsvarar fjórum ársverkum. Miðað er við að í haustið 2011 verði auglýst eftir nýju starfsfólki sem hefja mun störf eigi síðar en um áramótin 2011/2012. Þess utan mun stofnunin leggja áherslu á að efla þekkingu starfsmanna með endurmenntun og samstarfi við sérfróða aðila hérlendis sem og erlendis.

Kostnaðaráætlun vegna reksturs raforkueftirlitsins árið 2012 er því eftirfarandi:

Kostnaður við starfsmenn fyrir árið 2012	
Áætlað vinnuframlag OS, klst.	6.888
	Kostnaður í þúsundum króna
Vinna starfsmanna raforkueftirlits Orkustofnunar þús. Kr.	80.459
Endurmenntun starfsmanna	1.410
Samtals:	81.869

Tafla 9: Áætlaður launakostnaður vegna ársins 2012

Aðkeypt þjónusta 2012 - kostnaður í þúsundum króna	16.300
WACC –nefnd	1.780
Endurskoðendur og aðrir ráðgjafar	9.100
Ferðakostnaður og annar kostnaður vegna erlends samstarfs	3.540
Kostnaður við reglubundna fundi	380
Þróun á vefviðmóti	1.500

Tafla 10: Áætlaður kostnaður við aðkeypta þjónustu vegna ársins 2012

Áætlaður heildarrekstrarkostnaður vegna ársins 2012 er því 98,2 m.kr.

Launakostnaður.

Fjöldi starfsmanna ræður mestu um helstu rekstrarstærðir raforkueftirlitsins, áætlað er að fjöldi stöðugilda í árslok 2012 verði 4 í stað rúmlega tveggja. Gert er ráð fyrir að aukning á árinu 2012 reiknist frá byrjun ársins og að 6.888 vinnustundir séu unnar vinnustundir þeirra sérfræðinga Orkustofnunar sem skrifa tíma á raforkueftirlitið.

Gert er ráð fyrir að árið 2012 starfi verkefnisstjóri, hagfræðingur og sérfræðingur í fullu starfi á vegum raforkueftirlits en auk þess verði lögfræðingur og upplýsingafulltrúi í hluta-starfi.

Tími orkumálastjóra og starfsmanna, sem sinna stoðþjónustu við raforkueftirlitið innan Orkustofnunar er ekki skráður sérstaklega á verknúmer raforkueftirlitsins. Kostnaður á hverja vinnustund inniheldur kostnað vegna, launatengdra gjalda, orlofs, veikindaréttar, yfirstjórnar, húsnæðis, vinnuáðstöðu, tölvu- og prentkostnaðar og allrar stoðþjónustu. Stoðþjónustan sem um er að ræða er m.a. vegna, tækniþjónustu, skrifstofuhalds, rekstrar og bókhalds, skjalastjórnunar, símsvörunar, mötuneytis, fundaraðstöðu og bókasafns.

Aðkeypt þjónusta.

Undir þessum lið er ýmis kostnaður við aðkeypta sérfræðiþjónustu, má þar nefna endurskoðun á bókhaldi eftirlitsskyldra aðila, nefnd til ákvörðunar á arðsemi fyrirtækjanna (WACC nefnd), útreikningur á hagræðingarkröfum og námskeið.

4.5 Álagning eftirlitsgjalds fyrir árið 2012

Tímaskráning raforkueftirlitsins er tengt málaskráningarkerfi stofnunarinnar. Þessi skráning verður þó ekki nema að hluta tengd ákveðnum eftirlitsskyldum aðilum eða flokkum þeirra. Fjöldmörg mál og eftirlitserkefni eru almenns eðlis og varða fleiri en einn flokk eftirlitsskyldra aðila eða markaðinn í heild. Sama á við um verkefni sem varða innri starfsemi eftirlitsins.

Samkvæmt 3. mgr. 31. gr. raforkulaga ber Orkustofnun að annast innheimtu gjalda til að standa undir kostnaði við eftirlit með raforkulögum. Núverandi gjöld eftirlitsskyldra aðila eru aðeins um helmingur áætlaðs kostnaðar vegna reksturs raforkueftirlitsins árið 2012. Því er lagt til að gjöld eftirlitsskyldra aðila verði tvöfölduð þannig að dreifiveitur sem í dag greiða 0,5 aura á hverja kWst greiði 1,0 eyri á hverja kWst og að flutningsfyrirtækið Landsnet sem í dag greiðir 0,2 aura á hverja kWst greiði 0,4 aura. Áætlaðar tekjur af eftirlitsgjaldi eftirlitsskyldra aðila yrði því u.þ.b. 98,6 m.kr. sem samsvarar áætluðum rekstrarkostnaði eftirlitsins vegna ársins 2012.

Ef flutningsfyrirtækið og dreifiveitur velta þessum viðbótar kostnaði að fullu út í verðlag á raforku er um viðbótar 0,7 aura að ræða á hverja kWst. Lægsta verð á raforku fyrir almenna

notendur er í dag u.þ.b. 14,5 kr/kWst. Hækkun á raforkuverði um 0,7 auru nemur því 0,05% hækkun raforkuverðs til almennra neytenda.

Heimilisrekstur sem ekki nýtir raforku til hitunar nýtir u.þ.b. 4.500 kWst á ári. Hækkun raforkuverðs um 0,7 auru myndi þýða 31,5 krónu hækkun á raforkureikningi á árs grundvelli fyrir slíkt heimili.

5 LOKAORÐ

Megininntak þessarar skýrslu var kynnt fyrir samráðshóp eftirlitsskyldra aðila og fylgir umsögn þeirra með skýrslunni en til frekari glöggvunar var ákveðið að gefa heildaryfirsýn yfir eflingu raforkueftirlitsins í inngangi skýrslunnar, gera nánari grein fyrir tímagjaldi starfsmanna Orkustofnunar sem sinna raforkueftirliti og draga fram möguleg áhrif tvöföldunar á raforkueftirlitsgjaldi á orkureikning heimilanna í landinu.

Fylgiskjal II.

Umsögn samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila.

Reykjavík 15. sept. 2011

Varðar: Skýrsla Orkustofnunar um raforkueftirlit 2011

Umsögn samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila

Samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila samkvæmt raforkulögum hefur borist skýrsla Orkustofnunar (OS) um raforkueftirlit. Samkv. ákvæðum raforkulaga skal skýrslunni fylgja umsögn nefndarinnar.

Eftirlit með sérleyfisstarfsemi, fyrri umsögn

Samráðsnefndin gerði umsögn um skýrslu Orkustofnunar um raforkueftirlitsmálefni 19. maí s.l. þar sem m.a. koma fram ath.s. vegna áætlunar um verulega hækkun kostnaðar fyrir árið 2011. Samkv. endurnýjaðri áætlun sem nú er lögð fram er gert ráð fyrir ríflega 40% hækkun frá því sem áður var áætlað fyrir árið 2011. Einnig var bent á að þar boðaður samdráttur í útgjöldum OS og annarra ríkisstofnana gildi einnig fyrir flutnings- og dreifiveitur, en sé hinsvegar ekki að sjá í skýrslunni sem þá var til umræðu. Þar var einnig bent á hnökra varðandi framkvæmd eftirlits hvað varðar tekjumarkasetningu, þar sem tekjumörk voru set eftir upphaf rekstrarárs o.fl. Við þessu síðastnefnda atriði var þó brugðist með leiðréttingu og mun væntanlega ekki endurtaka sig. Hinsvegar er ekki að sjá, í þeirri skýrslu sem nú er lögð fram, að fyrri andmæli nefndarinnar vegna aukningar umfangs og kostnaðar hafi haft áhrif, þar sem áætlanir eru gerðar um ótrúlega þenslu opinbers eftirlits.

Umfang eftirlits

Gert er ráð fyrir tvöföldun umfangs eftirlits árið 2012, sem við teljum vera nokkuð rausnarlegt og án nægjanlegs tilefnis. Dreifi- og flutningsveiturnar hafa verið reknar samkvæmt ýrústu kröfum laga og reglna og vel innan settra tekjumarka. Engar sérstakar breytingar hafa orðið á lögum sem réttlæta slíka aukningu, að undanskildri lögbundinni aðkeyptri vinnu frá svokallaðri WACC nefnd.

Kostnaður/gjaldtaka

Áætlað er að kostnaður vegna eftirlits tvöfaldist og er rétt að benda á að allur kostnaður sem lagður er á flutning og dreifingu raforku greiðist á endanum af þeim sem kaupa raforku á almennum markaði. Sú hækkun sem áætluð er í skýrslunni og nemur 0,2 au/kWst á flutning og 0,5 au/kWst á dreifingu er tvöföldun á því gjaldi sem fyrir er og hefur augljóslega í för með sér hækkun til almennings.

Við viljum benda á að raforkufyrirtækin greiða um 180 milljónir kr. á ári til rafmagnseftirlits Mannvirkjastofnunar, sem aðeins að hluta skilar sér til eftirlitsstarfa (108 millj. samkv. fjárlögum 2010), afgangurinn verður eftir í ríkissjóði. Ef áætlaðar hækkunar ná fram að ganga verða heildarálögur raforkunotenda vegna eftirlitsstarfsemi opinberra aðila um 280 millj. kr. á ári.

Nefndin setur fram þá tillögu að hafi raforkueftirlit OS þörf fyrir aukið fjármagn til starfa sinna skuli fyrst sótt í þá fjármuni sem þegar hafa verið innheimtir vegna eftirlits og liggja í ríkissjóði, áður en lagt er á viðbótargjald vegna raforkueftirlitsins.


Greining starfseminnar, skilvirkni

Við viljum leggja áherslu á að starfsemi raforkueftirlits er eingöngu um sérleyfisstarfsemi raforkufyrirtækja. Starfsemin þarf að vera vel skilgreind og aðgreind frá annarri starfsemi OS. Fram hefur komið áður og í umræðum um framsetningu skýrslunnar að mörkin virðast vera nokkuð óljós milli raforkueftirlits og annarra verkefna. Við teljum rétt að greining fari fram áður en farið verður að fjölga störfum. Við leggjum áherslu á að eftirlitið sé vel rekið og hafi á að skipa góðu starfsfólki sem sinni eftirlitinu á faglegan hátt.

Nefndin gerir athugasemdir við að tími sem nefndin fékk til umfjöllunar um skýrsluna var einungis ein vika frá fyrstu kynningu og endanleg útgáfa barst nefndinni 12. sept. aðeins þrem dögum fyrir skil umsagnar. Eflaust eru mörg atriði sem hefðu þarfnast betri skoðunar.

Nefndin færir starfsfólki raforkueftirlits OS þakkir fyrir samstarfið.

F.h. Samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila


Eiríkur Bogason, formaður

Meðfylgjandi: Umsögn samráðsnefndar dags 19. maí 2011.

Fylgiskjal III.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003, með síðari breytingum.

Með frumvarpi þessu er lagt til að eftirlitsgjald sem lagt er á flutningsfyrirtækið Landsnet og dreifiveitur raforku verði tvöfaldaðar frá því sem það er í dag þannig að árlegar tekjur af gjaldinu nemi um 98 m.kr.

Gjaldinu er ætlað að veða á móti kostnaði vegna raforkueftirlits en fyrirhugað er að gera verulegar breytingar á fyrirkomulagi þess. Stöðugildum við eftirlitið verður fjölgað úr tveimur í fjögur auk þess sem utanaðkomandi ráðgjafa er ætlað að koma í auknum mæli að ýmsum verkefnum sem varða raforkueftirlitið. Orkustofnun áætlað að á næsta ári verði kostnaður vegna eftirlitsins rúmar 98 m.kr. Þar af eru um 85 m.kr. vegna launakostnaðar fjögurra stöðugilda og annars kostnaðar, svo sem vegna stoðþjónustu, yfirstjórnar og ferðalaga. Þá er gert ráð fyrir að kostnaður við aðkeypta sérfræðiþjónustu nemi samtals 12,8 m.kr. Breytingarnar eru í samræmi við tillögur utanaðkomandi sérfræðinga sem fengnir voru til að fara yfir núverandi fyrirkomulag og koma með tillögur til úrbóta væri þeirra þörf.

Samkvæmt raforkulögum hefur Orkustofnun umsjón með raforkueftirlitinu og annast einnig útreikning og innheimtu eftirlitsgjaldsins. Við ákvörðun þess leggur stofnunin fram áætlun um rekstrarumfang eftirlitsins á næsta ári og gefi áætlunin tilefni til er gerð tillaga um gjaldskrárbreytingar. Stofnuninni er svo gert að hafa samráð við eftirlitsskylda aðila vegna þessa og er í því skyni starfandi sérstök samráðsnefnd sem skipuð er fulltrúum þeirra. Tekjur af gjaldinu renna í ríkissjóð og hefur því breyting á því sem slík engin bein áhrif á gjaldahlið fjárlaga. Fjármálaráðuneytið telur þetta fyrirkomulag að öllu leyti fremra því fyrirkomulagi sem er viðhaft við fjármögnun með mörkuðum tekjum. Þar sem gjaldið er ekki beinlínis markað þarf ekki að fara fram sérstakt uppgjör á því og hugsanlega að gera breytingar á fjárheimild liðins árs eftir á í lokafjárlögum, eins og almennt á við þegar markaðar tekjur eiga í hlut, þótt vissulega þurfi að leggja mat á rekstrarkostnað þegar bæði gjaldtakan og fjárheimildir eru ákveðnar. Fjármálaráðuneytið telur heppilegast að allar tekjur af lögboðnum sköttum og gjöldum renni í ríkissjóð og að ákvörðun um fjárveitingar til ríkisaðila verði teknar í fjárlögum hverju sinni eins og þessi lagaákvæði sem hér um ræðir fela í sér.

Verði frumvarpið að óbreyttu lögfest og verði fallist á áform Orkustofnunar um aukið raforkueftirlit gætu útgjöld stofnunarinnar aukist um tæpar 50 m.kr., einkum vegna fjölgunar starfsmanna, en á móti þessum útgjöldum aukast tekjur ríkissjóðs um sömu fjárhæð. Fyrirhugað er að nýtt fyrirkomulag raforkueftirlitsins komi til framkvæmda í byrjun árs 2012. Í frumvarpi til fjárlaga 2012 sem lagt var fram í byrjun október er ekki gert ráð fyrir þessari hækkun á fjárheimild Orkustofnunar og á tekjum af eftirlitsgjaldinu.