

Nefndasvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

2.5.2019
2019-04-61/0.11.1

Efni: Umsagnir um þingskjöl 1242, 1252 og 1253 á þingmálum nr. 782, 791 og 792

Landsnet hefur fengið til umsagnar ofangreind þingskjöl sem varða frumvörp til laga um breytingu á raforkulögum, lögum um Orkustofnun og tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Landsnet þakkar fyrir að fá tækifæri til að veita umsögn um þingskjölin.

Þingskjal 1242 – breyting á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES-reglur, viðurlaqaákvæði)

Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að markmið frumvarpsins er að innleiða þá þætti í tilskipun 2009/72/EB sem kalla á lagabreytingar og hafa ekki verið innleiddir nú þegar. Frumvarpið varðar fyrst og fremst eftirlit Orkustofnunar, en í því er lagt til að kveðið verði á um sjálfstæði Orkustofnunar í ákvörðunum tengdum raforkueftirliti, heimildir stofnunarinnar til að veita skriflegar áminningar og leggja á stjórnvaldssektir auk breytinga á raforkueftirlitsgjaldi.

Um 1. og 6. gr. (hækkun raforkueftirlitsgjalds)

Í 6. gr. frumvarpsins er lögð til 45% hækkun á raforkueftirlitsgjaldi, auk þess sem lagt er til að stofnuninni verði falið að ákveða hvernig þeim tekjum sem aflað er með gjaldinu verði varið. Af frumvarpinu verður ekki ráðið hversu ítarleg skoðun hefur farið fram á nýjum skyldum raforkueftirlits samkvæmt tilskipun 2009/72/EB og hvort leitað hafi verið leiða til þess að einfalda eftirlitið t.d. með því að byggja á innri eftirlitskerfum fyrirtækjanna. Vísar Landsnet að þessu leyti til umsagnar samræðsnefndar eftirlitsskyldra aðila og minnisblaðs Samorku, dags. 29. ágúst 2018, fylgdi skýrslu Orkustofnunar um starfsemi raforkueftirlits 2017.

Landsnet telur að ráðast þurfi í gagngera endurskoðun á raforkueftirliti Orkustofnunar og samræma eftirlitið þeirri framkvæmd sem tíðkast annars staðar. Með lögum nr. 26/2015 voru gerðar breytingar á raforkulögum sem m.a. var ætlað að einfalda og auka skilvirkni í tengslum við leyfisveitingar stofnunarinnar vegna framkvæmda Landsnets, en þeim markmiðum hefur ekki verið náð. Þvert á móti hefur eftirliti stofnunarinnar verið beint að áherslu á smærri atriði einstakra mála í stað heilstæðs eftirlits með hagsmuni neytenda í huga. Árið 2012 var eftirlitsgjaldið hækkað um 100% með það að markmiði að bæta eftirlitið. Þróunin hefur hins vegar verið sú að kostnaður Landsnets vegna leyfisveitinga og kerfisáætlunar hefur hækkað verulega án þess að það skili neytendum ágóða. Að mati Landsnets er það forgangsverkefni að settir séu skýrir og einfaldir eftirlitsferlar og skilgreindur sá árangur sem á að nást áður en gjöldin verða hækkuð. Annars er hætta á að óljósir og lítt skilvirkir ferlar muni áfram kalla á aukið fjármagn. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á einföldun regluverks og aukna skilvirkni þess. Að mati Landsnets er einföldun þess regluverks sem Orkustofnun starfar eftir afar mikilvægt.

Þá er í 1. gr. frumvarpsins lögð til breyting á 1. tölul. 3. mgr. 12. gr. sem felur í sér að raforkueftirlitsgjald teljist til rekstrarkostnaðar með öðrum kostnaðarpáttum sem teljast óviðráðanlegir í tekjumörkum flutningsfyrirtækisins. Landsnet fagnar þessari breytingu en hún felur í sér þá eðlilegu ráðstöfun að breytingar á raforkueftirlitsgjaldi muni skila sér beint inn í tekjumörk og gjaldskrá Landsnets. Landsnet bendir hins vegar á að óviðráðanlegir kostnaðarpættir eru hvorki skilgreindir í lögum né reglugerðum og í rekstrarkostnaði félagsins eru ýmsir aðrir óviðráðanlegir gjaldaliðir en raforkueftirlitsgjald, s.s. fasteignagjöld og rafmagnseftirlitsgjald. Eðlilegt hlýtur að vera að allir óviðráðanlegir liðir í rekstrarkostnaði séu meðhöndlaðir með þessum hætti.

Á síðasta ári greiddi Landsnet 76,2 milljónir í eftirlitsgjöld. Á tímabilinu 2011 til 2017 hækkuðu eftirlitsgjöldin um 124%. Á sama tíma hækkaði leyfður rekstrarkostnaður í tekjumörkum Landsnets um 22% fyrir mun stærra kerfi. Eftirlitskostnaður Orkustofnunar nam 2,19% af heildarrekstrarkostnaði Landsnets árið 2017. Gjaldið er verulegt og mikilvægt að varlega verði farið í að auka það. Landsnet telur mikilvægt að skilgreint verði til lengri tíma hversu háu hlutfalli verði varið til eftirlits með raforkukerfinu. Þannig er eftirlitsaðila sett ákveðin mörk í kostnaði og greiðendum tryggt ákveðið jafnvægi í þessum útgjaldalið. Ákvörðun um hækun þessa hlutfalls þarf síðan alltaf að rökstyðja á grundvelli skilgreinds árangurs eins og áður sagði. Í smáu og einföldu kerfi er mikilvægt að leita allra leiða til skilvirkni og hafa í huga að regluverkið getur verið mun einfaldara en í stærri og flóknari kerfum.

Um 4. gr. (heimildir Orkustofnunar)

Í 4. gr. frumvarpsins er kveðið á um heimildir Orkustofnunar til þess að veita skriflega áminningu og leggja á stjórnvaldssektir. Hvað varðar stjórnvaldssektir segir í greinargerð frumvarpsins að lagt verði til að Orkustofnun verði veitt heimild til að leggja stjórnvaldssektir á aðila sem brjóta gegn þeim ákvæðum laganna sem fela í sér alvarlegri brot. Þau ákvæði sem um ræðir í tilviki Landsnets eru:

- 5. mgr. 8. gr. (takmarkanir á heimildum flutningsfyrirtækisins til að stunda aðra starfsemi),
- 1. og 2. másl. 2. mgr. 9. gr. (tilkynningar um ný flutningsvirki og leyfi fyrir nýjum flutningsvirkjum),
- 12. gr. a (gjaldskrá),
- 26. gr. a (áminning).

Almennt telur Landsnet ákvæði frumvarpsins um stjórnvaldssektir óljóst sem og samspil þess við önnur ákvæði raforkulaga. Útfæra þurfi lagaheimildina frekar. Sem dæmi bendir Landsnet á að í ákvæði 12. gr. a. er að finna ýmis ákvæði er varðar gjaldskrá flutningsfyrirtækisins. Ekki er ljóst hvaða brot á ákvæðum umræddrar greinar eiga að fela í sér stjórnvaldssektir. Þá tekur ákvæðið ekki á samspili stjórnvaldssekta við önnur þvingunarúrræði sem Orkustofnun eru veitt í lögnum. Þannig er í 26. gr. raforkulaga kveðið á um að Orkustofnun geti gert flutningsfyrirtæki og dreifiveitum að breyta gjaldskrá að viðlögðum dagsektum. Að mati Landsnets væri eðlilegt að efla leiðbeiningarhlutverk Orkustofnunar áður en farið er í að beita viðurlögum við brotum.

Að mati Landsnets er ekki raunhæft að leggja á stjórnvaldssektir vegna 1. og 2. másl. 2. mgr. 9. gr. (tilkynningar um ný flutningsvirki og leyfi fyrir nýjum flutningsvirkjum). Þessi málsliður kom inn í raforkulögin árið 2015 og er séríslenskt ákvæði sem á ekki stoð í Evróputilskipunum. Þetta verklag eftirlitsaðila þekkist ekki í öðrum löndum Evrópu þar sem hlutverk eftirlitsaðilans er fremur leiðbeinandi og beinist að heildarhagsmunum neytenda og að stuðla að heilbrigðum viðskiptaháttum með raforku. Í lögnum er ákvæðið jafnframt mjög opið. Til dæmis er ekki kveðið á um stærð flutningsvirkis sem leyfi þarf fyrir og eru dæmi um það að Landsnet hafi þurft að fara með mjög litlar framkvæmdir í leyfisferli. Til þess að unnt sé að beita stjórnvaldssektum þarf ákvæðið sem liggur til grundvallar að vera skýrt.

Landsnet telur að heppilegra væri að fella ákvæði um leyfisveitingar út úr lögnum. Það er ekki til hagsbóta fyrir neytendur og leiðir til verulegs kostnaðarauka bæði fyrir Landsnet beint og síðan Orkustofnun. Ákvæðið hefur t.d. leitt til þess að umfang kerfisáætlunar Landsnets er verulega umfram það sem nauðsynlegt er miðað við megintilgang áætlunarinnar og upplýsingarnar sem þar birtast óþarflega umfangsmiklar. Kerfisáætlun Landsnets er unnin í opnu gagnsæu ferli. Í þessu ferli er fyrirtækinu veitt mikið aðhald eins og umsagnir hagsmunaaðila og viðskiptavina bera með sér. Vandséð er að eftirlit Orkustofnunar með hliðsjón af þessari grein bæti þar nokkru við. Þá gildir þetta ákvæði ekki fyrir dreifiveiturnar sem fjárfesta samanlagt árlega meira en Landsnet og gjaldskrá þeirra meira en þrefalt hærri en Landsnets fyrir heimili og smærri fyrirtæki.

Þingskjal 1252 og 1253

Í frumvarpi til laga um breytingu á raforkulögum á þingskjal 1253 (tilvísun í stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku) er lagt til að á eftir 5. mgr. 9. gr. a komi ný málsgrein sem kveði á um tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng fari samkvæmt stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Á grunni þessa er lagt til að Alþingi álykti að við nügildandi þingsályktun um uppbyggingu flutningskerfis raforku bætist nýr töluliður sem kveði á um að ekki verði ráðist í tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng nema að undangengnu samþykki Alþingis. Lagt er til að slíkt samþykki skuli liggja fyrir áður en framkvæmdir sem varða slíka tengingu geta farið á framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar. Til grundvallar slíkri ákvörðun Alþings skuli liggja heildstætt mat á umhverfis- samfélags- og efnahagslegum áhrifum slíkrar tengingar og framkvæmda vegna hennar.

Landsnet gerir ekki athugasemdir við lagabreytinguna enda eðlilegt að stjórnvöld hafi aðkomu að svo stórrí ákvörðun sem tenging á milli landa er. Fyrirliggjandi frumvarp felur eingöngu í sér að tekið er á afmörkuðum þætti í mjög flóknu máli. Eftir sem áður er óvissa um aðra þætti, s.s. heimildir til rannsókna og annan undirbúning vegna skoðunar á samtengingu íslenska raforkukerfisins við raforkukerfi annarra landa. Ef stjórnvöld taka ákvörðun um samtengingu milli landa vill Landsnet hins vegar benda á að í raforkulög skortir skýrari ákvæði um samtengingar. Þannig er í 1. mgr. 8. gr. raforkulaga nr. 65/2003, en löggin fjalla um vinnslu, flutning, dreifingu og viðskipti með raforku á íslensku yfirráðasvæði, kveðið á um að eitt fyrirtæki skuli annast flutning raforku og kerfisstjórnun. Þá er í 2. mgr. greinarinnar að finna tæmandi talningu á viðskiptavinum flutningsfyrirtækisins. Þá má nefna að Landsnet hefur skv. 9. gr. raforkulaga eitt heimild til að reisa ný flutningsvirki og að í lögnum er kveðið á um gjaldskrá gildi annars vegar fyrir úttekt dreifiveitna frá flutningskerfi og hins vegar fyrir úttekt stórnotenda. Þannig má ljóst vera að þrátt fyrir umrædda breytingu á raforkulögum mun Alþingi þurfa að koma að frekari breytingum á ákvæðum raforkulaga áður en ákvörðun um samtengingu er tekin.

Virðingarfyllst,



Guðjón Axel Guðjónsson, lögræðingur Landsnets.