

12. apríl 2021

Efni: Umsögn um frumvarp um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003, 628. mál.

HS Veitur skiluðu inn umsögn þegar málið var kynnt í samráðsgátt og vísa til hennar með þessari umsögn enda vart sjáanlegt að tekið hafi verið tillit til neinna þeirra athugasemda sem þar komu fram. Í þessari umsögn verður lögð áhersla á færri atriði í frumvarpinu en í fyrri umsögninni og þau þá sérstök áhersluatriði HS Veitna en að öðru leiti vísað til umsagnar ráðgjafaráðs veitufyrirtækja innan Samorku sem HS Veitur eru aðilar að, aðallega hvað varðar greinar 2 - 9.

Tilgangur þessa frumvarps virðist að stórum hluta vera sá að þrengja að veitufyrirtækjunum og öll meginatriði frumvarpsins hníga í þá átt. Segja má að þetta grunnstef breytinganna sé nokkuð undarlegt því samfélagið og stjórnvöld tala mikið um hversu mikilvæg uppbygging innviða sé í landinu, hvort sem er til að tryggja afhendingu eins og kostur er þrátt fyrir náttúruhamfarir og stórviðri eða þá vegna áhuga stjórnvalda á t.d. uppbyggingu innviða vegna rafvæðingar samgangna. Það er ljóst að með því að samþykkja þetta frumvarp verður geta veitnanna til að takast á við þessi og önnur mikilvæg verkefni umtalsvert minni en annars væri og gerir starfsumhverfi þeirra almennt ótryggara.

10. grein – eftirlit Orkustofnunar með fjárfestingum dreifiveitna

HS Veitur telja fyrri hluta væntanlegrar greinar 16a, þ.e. að Orkustofnun geti kallað eftir aðferðafræði dreifiveitna við ákvörðun fjárfestinga, eðlilegan og gera ekki við hann athugasemdir.

HS Veitur telja hinsvegar seinni hlutann vanhugsaðan, mjög varhugaverðan og í raun óframkvæmanlegan. Sem dæmi þá er í framkvæmdaáætlun HS Veitna fyrir árið 2021 gert ráð fyrir fjárfestingum að upphæð um 1.200 m.kr. í rafveitukerfunum. Bakvið þessar fjárfestingar eru 120 misstór verkefni í 8 sveitarfélögum. Það stærsta er snjallmælavæðing að upphæð 166 m.kr. en það verkefni hefur verið í gangi frá árinu 2016 og á að ljúka á árinu 2022. Með því er m.a. verið að uppfylla lagaskyldum varðandi mæla, útrýma áætlunum og álestrum, reikningsfæra raunnotkun mánaðarlega og skapa möguleika á að fylgjast með gæðum raforkunnar hjá einstökum viðskiptavinum sem er krafa á dreifiveituna. Næst stærsta verkefnið er endurnýjun á hluta af 40 ára gömlum streng milli Svartsengis og Fitja sem er ónýtur og er áætluð upphæð 55 m.kr. Önnur verkefni eru þaðan af minni og að meðaltali innan við 10 m.kr. hvert.

Í greininni er líka kallað eftir „gegnsærri fjárfestingaráætlun sem viðkomandi dreifiveita birtir á a.m.k. tveggja ára fresti“. Þetta telja HS Veitur algjörlega óraunhæfa kröfu og sýna lítinn skilning á eðli starfseminnar en stór hluti fjárfestinganna kemur til vegna beiðna einstakra viðskiptavina, oftast en ekki með stuttum fyrirvara, og svo vegna skipulags sveitarfélaganna og uppbyggingu nýrra íbúða- og iðnaðarhverfa. Sveitarfélögin eru svo stöðugt að bregðast við kröfum

byggingaraðila um lóðir og tveggja ára fyrirvari nánast óþekktur. Á síðasta ári ákvað t.d. eitt sveitarfélagið með engum fyrirvara að ráðast í nýtt hverfi með vel á annað þúsund íbúðum sem mótspil gagnvart Covid-19. HS Veitur skipta sínum áætluðu fjárfestingum í þrjá flokka og geta hlutföllin verið talsvert mismunandi milli ára. Stærsti flokkurinn 2021 er tenging nýrra viðskiptavina og falla um 52% fjárfestinganna í þann flokk en þar er líka mesta óvissan. Þarna hefur veitan ekkert val, sé ráðist í uppbyggingu á nýju hverfi eða einstakir notendur óska eftir tengingu þá verður að ráðast í framkvæmdina lögum samkvæmt og þýðir þá ekki að segja að framkvæmdin sé ekki inni í tveggja ára áætluninni sem Orkustofnun hefur fengið. Í næsta flokk eru um 37% en þar er um að ræða endurnýjun á gömlum, úreltum eða eftir atvikum búnaði sem ekki annar lengur aflþörf. Reynt er að auka þarna við eða draga úr til mótvægis ef mikil frávik verða á áætlunum um tengingu nýrra viðskiptavina þannig að áætlanir ársins standist í heild. Þess má sem dæmi geta að í dreifikerfi HS Veitna eru rösklega 500 dreifistöðvar þannig að miðað við afskriftatíma og auknar tæknifröfur þarf að endurnýja 10 – 15 þeirra árlega. Þriðji flokkurinn eru svo framkvæmdir til að auka rekstraröryggi (11%) sem getur komið til af ýmsum ástæðum m.a. auknum kröfum hins opinbera.

Það er að mati HS Veitna brýnt að skilgreina nánar hvað „gagnsæ fjárfestingaráætlun þýðir þannig að það sé ekki opið fyrir OS að gera kröfur um að samþykkja einstakar framkvæmdir. Þarna mætti t.d. kannski miða við að þær séu yfir 10% af heildar afskriftum dreifiveitunnar samanber leiðbeiningar OS um stórar nýjar fjárfestingar en engar fjárfestingar HS Veitna árin 2020 og 2021 ná þessum mörkum og ekki fyrir séð að svo verði á næstunni.

<https://orkustofnun.is/media/raforkueftirlit/Vidbotarrekstrark-ardsemi-leiga-10032017.pdf>

11. grein b. liður a. liðar – meðferð kostnaðar vegna dreifitapa

Í b. lið a. liðar greinarinnar segir m.a.: „Þegar dreifiveita hefur með sannanlegum hætti boðið út töp sín metur Orkustofnun hvort þau reiknist sem óviðráðanlegur rekstrarkostnaður í uppgjöri tekjumarkna“. Þarna telja HS Veitur að gæta verði að því hvort dreifiveita hafi gert samning um slík kaup með löglegum hætti áður en þessi lagabreyting hugsanlega tekur gildi, lög mega jú ekki vera afturvirk. Það verði því væntanlega að gefa aðlögunartíma auk þess sem að það að viðurkenna töpin yfirleitt ekki er allt of harkalegt, eðlilegra þá að reikna kostnaðinn niður miðað við meint „markaðsverð“. Það að tapakostnaður sé háður mati Orkustofnunar þrátt fyrir löglegt útboð er einnig óásættanlegt með öllu. Í þessu sambandi er rétt að fram komi að HS Veitur eru eina dreifiveitan sem er ekki hluti af samstæðu með orkusölufyrirtæki og því algjörlega sjálfstætt rekin og án allra hagsmuna af raforkusölu og hvaðan orkan er keypt.

11. grein b. liður – kostnaður vegna veltufjármuna úr 20% í 8%.

HS Veitur mótmæla alfarið þessari breytingu í það minnsta umfangi hennar. Veltufjármunir hafa síðustu árin verið um 13% hjá HS Veitum en þarna er byggt á meðaltali fyrir þessar fimm dreifiveitur sem starfa í landinu og því sjónarmiði „að ein stærð henti öllum“ þó dreifiveiturnar séu um margt ólíkar. Veitur og Norðurorka starfa sem dæmi í meginatriðum á einum stað en hinar veiturnar eru með margar starfsstöðvar sem útheimtir þá meðal annars meira birgðahald enda endurspeglast þetta í tölunum frá fyrirtækjunum. Síðan er spurning um hvort notkun „vöruhótela“ hefur einnig áhrif en það er ekki raunhæfur kostur fyrir allar veiturnar.

11. grein c. liður - hagræðingarkröfur

Almennt telja HS Veitur að ákvæðin um heimildir til setningar hagræðingarkröfu séu allt of opin og skorður takmarkaðar þó það hafi lítillaga verið lagfært frá upphaflegu drögunum. Síðan þarf að vera ljóst að hugsanleg hagræðingarkrafa ná aðeins til rekstrarkostnaðar en ekki allra liða eins og t.d. flutningskostnaðar, tapa, afskrifta o.s.fr.

Innbyggð hagræðingarkrafa

Tekjurammi sem settur var um síðustu áramót gildir fyrir árin 2021 – 2025 og byggir á framreiknuðum raun rekstrarkostnaði árána 2015 – 2019. Það er innbyggt í tekjumarka kerfið að fyrirtækin eru alltaf að fá sem leyfðar tekjur í tekjuramma verðbættan rekstrarkostnað mun **umfangsminna** dreifikerfis en þau eru með í rekstri á hverjum tíma. Á miklum uppgangstímum getur þessi munur á raunveruleikanum og „sýndarveröld“ tekjurammans verið mjög verulegur og tal um hagræðingarkröfur til viðbótar nánast „surrealískt“. Hugmyndafræðin gengur í meginatriðum út á að umfangið sé nokkuð stöðugt og aukning (langt) innan skekkjumarka og þá geti verðbættur rekstrarkostnaður verið eðlilegur en þessi forsenda um nokkuð stöðugt umfang er hinsvegar yfirleitt ekki að ganga upp og má í raun segja sem betur fer því annað bæri vott um stöðnun í efnahagslífinu. Sem dæmi má nefna að það eru 13 nýjar dreifistöðvar á áætlun HS Veitna fyrir árið 2021 og slík aukning í 5 ár gefur þá 65 dreifistöðvar. Þessum stöðvum fylgja tryggingar, fasteignagjöld og allur annar rekstrarkostnaður sem ekki er gert ráð fyrir í tekjuramma næstu ára og þannig er um flestar fjárfestingar veitufyrirtækjanna. Þessu verður þá að mæta með hagræðingu eða skertri arðsemi og hugsanleg hagræðingarkrafa myndi þá bætast þar við.

Ef árleg aukning umfangs dreifikerfisins er áætluð vera nokkuð stöðug koma fram eftirfarandi niðurstöður miðað við mismunandi forsendur. Gengið er út frá því að umfang kerfisins hafi verið „100“ árið 2015 þá eru meðalgildin fyrir annarsvegar viðmiðunartímabilið 2015 – 2019 og hinsvegar tekjumarkatímabilið 2021 – 2025 þessi:

Árleg aukn. dreifikerfis	2015 – 2019	2021 - 2025	Breyting
1%	102,0	108,3	6,2%
2%	104,1	117,2	12,6%
3%	106,2	126,8	19,4%
4%	108,3	137,1	26,5%
5%	110,5	148,1	34,0%

Þó að reksturinn sé ekki alveg í beinu hlutfalli við umfang kerfisins þá er eðli máls samkvæmt mikil fylgni þar á milli. Þetta er síðan mismunandi eftir eðli framkvæmdanna, daglegur rekstur jarðstrengja og heimtauga er talsvert annar og minni en t.d. spennistöðva, götukassa o.s.fr. En það að reka sem dæmi 10 – 30% umfangsmeira kerfi sem er fjármagnað með framreiknuðum rekstrarkostnaði mun umfangsminna kerfis er mikil hagræðingarkrafa sem stenst alls ekki skoðun ein og sér og ekki á bætandi sérstökum hagræðingarkröfum.

Rétt að ítreka að engar fjárfestingar HS Veitna árin 2020 og 2021 ná því að vera yfir 10% af heildarafskriftum og ekki fyrirséð að svo verði á næstunni þannig að ekki kemur til neinn leyfður viðbótarrekstrarkostnaður vegna fjárfestinganna. Þetta ákvæði nýttist hinsvegar þegar aðveitumannvirki voru endurbyggð á Suðurnesjum og í Hafnarfirði að mestu á árunum 2018 – 2019 en þá bara fyrir

þær framkvæmdir, rekstur annarra viðbótar fjárfestinga varð að taka með hagræðingu og rekstri umfram leyfðan tekjuramma.

11. grein f. liður – of og vanteknar tekjur

Hingað til hafa mörkin fyrir ofteknar tekjur verið 10% og án „refsingar“ þó farið sé um skamman tíma fram yfir 10%. Nú á bæði að lækka mörkin í 5% og leggja einnig á hæstu „vexti“ sem þekkjast þegar notast er við WACC með bæði almennum vöxtum og arðsemi á eigin fé. HS Veitur telja eðlilegra að leyfa mörkunum að standa í 10% en halda þá „refsingarákvæðinu“ með eðlilegum vöxtum. Þetta mun vera mun strangara en t.d. í Noregi sem stjórnvöld hafa helst miðað við.

Ýmsar breytingar 2011 - 2020

- Gjaldskrá HS Veitna fyrir almenna dreifingu hefur hækkað um **27,6%** frá 1. janúar 2011 til 1. janúar 2021.
- Framfærsluvísitala hefur hækkað um **34,1%** frá 1. janúar 2011 til dagsins í dag.
- Íbúum á veitusvæðinu hefur fjölgað á tímabilinu úr um 56.400 í um 81.800 eða um **45%**.
- Tekjumörk HS Veitna voru 2.339 m.kr. árið 2011 en 4.039 m.kr. árið 2019 eða **73%** hækkun. Tekjumörkin samanstanda í meginatriðum af flutningskostnaði, rekstrarkostnaði, afskriftum, „arði“ (sem nær einnig til fjármagnskostnaðar) og orkutöpum. Bæði árin er flutningskostnaður um 25% tekjurammans og orkutöp um 5%. Hinsvegar lækkar rekstrarkostnaður úr 30% í 22% en afskriftir hækka úr um 16% í 21% og „arður“ úr 24% í 26%.
- Í ársbyrjun 2011 voru fastafjármunir raforkudreifingar 9,5 milljarðar en voru 17,3 milljarðar í árslok 2020 eða **82%** hækkun.
- Magn raforku sem fór um dreifikerfi HS Veitna var 555,5 GWh árið 2011 en 1.239,1 GWh árið 2020 eða **123%** aukning. Árið 2019 var magnið 1.415,8 GWh eða 155% meira en 2011. Aukningin er að stórum hluta vegna stórnotenda þar sem þjónustan felst að mestu í niðurspenningu og stuttum háspennustrengjum þannig að tekjur á einingu eru þar mun lægri þannig að tölur eru ekki að fullu samanburðarhæfar.
- Fjárfestingar í raforkukerfinu á tímabilinu 2011 – 2020 voru um 9,1 milljarður.
- Þrátt fyrir mikla aukningu raforkunotkunar á tímabilinu hefur hún síðustu árin samt ekki fylgt t.d. fjölgun íbúa. Ástæðan er næsta örugglega aukning á LED lýsingu og minni orkunotkun nýrra heimilistækja. Þessi minnkun hefur til skemmri tíma lítil áhrif á breytilegan rekstrarkostnað dreifiveitna en leiðir til þess að færri einingar eru til að greiða tiltölulega fastan kostnað sem er stærsti hlutinn og setur þannig þrýsting á gjaldskrána.

HS Veitur; ýmsar breytingar 2011 - 2020

Almenn gjaldskrá HS Veitna	27,6% 1/1 2011 - 1/1 2021
Framfærsluvísitala	34,1% 1/1 2011 - 1/1 2021
Fjölgun íbúa á veitusvæðinu	45,0% 2011 - 2020
Tekjumörk HS Veitna	73,0% 2011 - 2020
Fastafjármunir raforkudreifingar	82,0% 2011 - 2020
Launavísitala	96,0% 1/1 2011 - 1/1 2021
Magn raforku um dreifikerfi HS Veitna	123,0% 2011 - 2020

HS Veitur telja að svo víðtækar breytingar á rekstrarumhverfi veitnanna sem boðaðar eru í frumvarpinu þurfi mun meiri grunnvinnu og undirbúning en lagt hefur verið í við gerð þessa frumvarps. Minnt er á að mjög skammur tími var gefin til vinnu skýrslu Deloitte sem er ákveðinn grunnur að boðuðum breytingum en núgildandi reglur verið mörg ár í mótun m.a. með vinnu sérfræðinganna í WACC nefndinni. Síðan má segja að fyrsta tímabilið sem reyndi á tekjumörkin var tímabilið 2016 – 2020, áður var verið að gera mörg ár upp í einu því reglur voru óljósar og að verða til í miðju ferlinu. Vandamálið síðan við að lesa of mikið út úr reynslunni af tímabilinu 2016 – 2020 eru viðmiðunarárin 2011 – 2015 samanber skýringar hér að neðan.

Rekstrarkostnaður og tekjuramma HS Veitna 2016 – 2020

Verulega vantar upp á að á tímabilinu 2016 – 2020 hafi rekstrarkostnaður samkvæmt tekjuramma endurspeglað raunverulegan rekstrarkostnað þessara sömu ára hjá HS Veitum. Ástæðurnar eru nokkrar og má þar á meðal nefna þessar:

- 1) Til viðmiðunar við setningu tekjuramma þessa tímabils var rekstur árána 2011 – 2015. Á þeim árum var víðtækt rekstrar samstarf við HS Orku sem gaf umtalsverð samlegðaráhrif en því samstarfi var að mestu hætt 2015, m.a. vegna ítrekaðra athugasemda og krafna Orkustofnunar. Eftir stendur að HS Veitur starfa algjörlega sjálfstætt, eitt raforkudreififyrirtækja.
- 2) Eins og áður hefur komið fram hefur launakostnaður hækkað langt umfram aðra liði og þar með tekjurammann. Sé miðað við 2015 – 2019 er hækkun launavísitölunnar 40,7% á móti 12,2% hækkun framfærsluvísitölunnar.
- 3) Aukin rekstrarkostnaður fylgir mikilli stækkun dreifikerfisins vegna mikillar fjölgunar íbúa, nýrra stórnotenda og svo vegna uppsafnaðrar þarfar í kjölfar „eftirhruns“ árána. Tekjuramminn tekur ekkert tillit til þess nema varðandi stærstu einstöku framkvæmdir (10% af afskriftum ársins).
- 4) Allur rekstur „eftirhruns“ árána var keyrður niður en svo varð hann viðmiðunin við setningu tekjuramma árin 2016 – 2020.

Samkvæmt útreikningum HS Veitna vantaði rekstrargjöld upp á yfir 1 milljarð á að HS Veitur hafi fengið raunverulegan rekstrarkostnað á árunum 2015 – 2019 viðurkenndan í tekjuramma samanber eftirfarandi töflu eða yfir 200 m.kr. á ári. Með öðrum orðum þá var varið á þessu tímabili um 25% meira til að tryggja rekstur kerfanna en tekjuramminn gerði ráð fyrir.

	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Heimfæranlegur kostnaður til setningar	912.656	925.439	1.018.878	1.116.712	1.263.041	5.236.725
Rekstrarkostnaður samkvæmt tekjuramma	781.453	826.858	841.485	863.899	890.033	4.203.728
						<u>1.032.998</u>

Hugleiðingar um orkuöryggi almennt

Eins og allir vita hefur náttúran minnt verulega á sig á Suðurnesjum nú í rúmlega ár. Segja má að hjartað í orkuöflun á Suðurnesjum sé í orkuverinu í Svartsengi sem er staðsett óþægilega nálægt líklegum umbrotasvæðum. Áhyggjur Suðurnesjamanna eru þó hvað minnst af raforkuafhendingu þó Suðurnesjalínu tvö vanti reyndar illilega til að öryggið sé ásættanlegt. Heita vatnið kemur hinsvegar frá Svartsengi og ferska vatnið úr vatnsbóli orkuversins þannig að komi eitthvað fyrir orkuverið þá rofnar afhending á fersku og heitu vatni. Ákveðnir möguleikar (Plan "B") eru varðandi ferska vatnið sem taka þó tíma og geta verið kostnaðarsamir en varðandi heita vatnið er fátt til ráða, að hafa tiltækt annað orkuver og aðflutningsleiðir er allt of kostnaðarsamt til að viðskiptavinir geti sætt sig við slíkt. Því hefur helst verið horft til þess að nýta raforku til rafhitunar fari allt á versta veg en ekkert "eðlilegt" raforkukerfi getur tekið við slíkri aukningu. HS Veitur hafa síðasta árið verið að bregðast við slíkum spurningum og hvaða "Plan B" fyrirtækið sé með og í núverandi stöðu er því fljótsvarað, rekstrarumhverfi dreifiveitna er með þeim hætti að HS Veitur hvorki geta né mega fjárfesta til að þetta "Plan B" geti verið raunhæft. Allt of seint verður að ráðast í framkvæmdir þegar skaðinn er skeður þannig að ef það er vilji til að horfa til þess að raforka verði nýtt til upphitunar í stað heits vatns þarf að fara að huga að því eigi síðar en strax. Þá kemur upp sú spurning hvort raforkunotendur eigi í gjaldskrá sínum að greiða þann viðbótarkostnað sem til kemur til þess að raforka geti verið raunverulegt "Plan B" eða hvort einhver önnur fjármögnun á að koma þar til. Þessum spurningum geta ekki aðrir en stjórnvöld svarað og er nauðsynlegt að löggjafinn íhugi þessa hlið mála við þá lagasetningu sem nú er til umræðu.

Samantekt

Tilgangur þessa frumvarps virðist eins og áður sagði eingöngu vera að þrengja að veitufyrirtækjunum og öll meginatriðin hníga í þá átt. HS Veitur vilja því hér með mótmæla flestum meginatriðum frumvarpsins sem snúa að dreifiveitunum í samræmi við ofangreinda umsögn og telja nauðsynlegt að frumvarpið verði í heild sinni dregið til baka og endurskoðað frá grunni. Þá vilja HS Veitur benda á að vegna þess hversu ólíkar þessar fimm dreifiveitur eru þá geti verið rétt að skoða hvort "ein stærð henti öllum" og kannski frekar rétt að taka a.m.k. tillit til ákveðinna atriða hjá hverju fyrirtæki fyrir sig.

F.h. HS Veitna hf



Júlíus Jónsson
Forstjóri

5%

4%

3%

2%

1%

Umfang dreifík. 5% árleg aukn

Umfang dreifík. 4% árleg aukn

Umfang dreifík. 3% árleg aukn

Umfang dreifík. 2% árleg aukn

Umfang dreifík. 1% árleg aukn

Ár	Umfang	Meðaltal	Breyting	Ár	Umfang	Meðaltal	Breyting	Ár	Umfang	Meðaltal	Breyting	Ár	Umfang	Meðaltal	Breyting	Ár	Umfang	Meðaltal	Breyting
2015	100,0			2015	100,0			2015	100,0			2015	100,0			2015	100,0		
2016	105,0			2016	104,0			2016	103,0			2016	102,0			2016	101,0		
2017	110,3			2017	108,2			2017	106,1			2017	104,0			2017	102,0		
2018	115,8			2018	112,5			2018	109,3			2018	106,1			2018	103,0		
2019	121,6	110,5		2019	117,0	108,3		2019	112,6	106,2		2019	108,2	104,1		2019	104,1	102,0	
2020	127,6			2020	121,7			2020	115,9			2020	110,4			2020	105,1		
2021	134,0			2021	126,5			2021	119,4			2021	112,6			2021	106,2		
2022	140,7			2022	131,6			2022	123,0			2022	114,9			2022	107,2		
2023	147,7			2023	136,9			2023	126,7			2023	117,2			2023	108,3		
2024	155,1			2024	142,3			2024	130,5			2024	119,5			2024	109,4		
2025	162,9	148,1	34,0%	2025	148,0	137,1	26,5%	2025	134,4	126,8	19,4%	2025	121,9	117,2	12,6%	2025	110,5	108,3	6,2%