



Nefndasvið Alþingis  
b.t. atvinnuveganefndar  
Austurstræti 8-10  
101 Reykjavík

[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)

Reykjavík, 12. apríl 2021

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, lögum um stofnun Landsnets hf. o.fl., 628. mál**

## I. Almenn

Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „**samtökin**“) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003, og lögum um stofnun Landsnets hf., nr. 75/2004 (forsendur tekjumarka, raforkuöryggi o.fl.), 628. mál.

Eins og fram kemur í kafla 1 í greinargerð með frumvarpinu eru með því lagðar til nokkrar breytingar á raforkulögum í ljósi reynslu síðustu ára af framkvæmd laganna. Þar segir að breytingarnar snúi að því að skerpa á skilgreiningu nokkurra hugtaka, kveða skýrar á um að eitt af markmiðum raforkulaga sé að tryggja raforkuöryggi, auka skilvirkni og einföldun varðandi heimild til setningar hagræðingarkröfu á flutningsfyrirtækið Landsnet hf. og dreifiveitur, þ.e. sérleyfisfyrirtæki, við ákveðnar aðstæður, skýra umfjöllun um rekstrarkostnað í tengslum við setningu tekjumarka, auka skilvirkni varðandi framlagningu kerfisáætlunar, gera yfirlit yfir fjárfestingaráætlanir dreifiveitna, gera breytingar á eignarhaldi Landsnets hf., auka áherslu á gæði raforku og afhendingaröryggi, kveða skýrar á um varaafli, auk annarra atriða.

Jafnframt kemur fram í áðurnefndri greinargerð að drög að frumvarpinu voru kynnt til umsagnar í opnu samráði í samráðsgátt stjórnvalda, sbr. mál nr. 32/2021, og sendu SI umsögn um þau drög eins og fram kemur í kafla 5 í greinargerð sem fjallar um samráð. Af umfjöllun í kafla 5 sem og af samanburði á því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar og þeim drögum sem kynnt voru í samráðsgátt er ljóst að ekki hefur verið tekið tillit til athugasemda SI né heldur aðildarfyrirtækja samtakanna. Í ljósi þessa telja SI ástæðu til að ítreka fyrri umsögn samtakanna.

## II. Breytinga er þörf á núverandi regluverki

Fyrir það fyrsta fagna SI markmiðum áðurnefndra breytinga og þeirri vinnu og greiningum sem liggja þar að baki, sér í lagi úttekt Deloitte á regluverki og fyrirkomulagi er varðar flutning og dreifingu raforku, en vikið er að þeirri vinnu m.a. í kafla 2 í greinargerð með frumvarpinu. Benda SI á að samtökin áttu fundi með Deloitte við undirbúning þeirrar vinnu, en samráð var haft við helstu hagsmunaaðila, og komu samtökin þar á framfæri



ábendingum sínum hvað varðar regluverk og framkvæmd er varðar starfsemi og gjaldtöku sérleyfisfyrirtækja á raforkumarkaði.

Þá benda SI á að markmið boðaðra breytinga eru í samræmi við fyrri ábendingar SI um að breytinga er þörf á núverandi regluverki er viðkemur tekjumörkum og gjaldtöku sérleyfisfyrirtækja sem og eftirliti og stjórnslu Orkustofnunar á því sviði. Í þessu samhengi vísa SI m.a. til ábendinga um ágalla á núverandi kerfi sem fram koma í úttekt sem ráðgjafafyrirtækið Analytica vann fyrir samtökin um þessa þætti er viðkoma starfsemi dreifiveitna. Áður lá fyrir sambærileg úttekt sem fyrirtækið Summa vann um Landsnet hf. Tilvísaða skýrslu og umfjöllun um hana má nálgast á heimasíðu SI, sbr. <https://www.si.is/frettasafn/ny-skyrsla-um-innlendar-raforkudreifiveitur>, og var skýrslan kynnt fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti í kjölfar útgáfu hennar.

Skýrsla Analytica styður við skoðun SI hvað varðar að það óhagræði sem núverandi fyrirkomulag felur í sér varðandi breytingar á forsendum tekjumarkna er notendum í óhag og lýsir sér með þeim hætti að þegar vextir hækka, en tíu ára meðaltalið lækkar, þá mun forsendum verða breytt hvort eð er og þá ávallt sérleyfisfyrirtækjunum í hag á kostnað hagsmuna notenda. Því er ljóst að forsendur og fyrirkomulag núverandi kerfis þjóna ávallt hagsmunum sérleyfisfyrirtækja og því þarf að breyta enda skerðir þetta fyrirkomulag samkeppnishæfni orkusækisins iðnaðar hér á landi.

Í ljósi þessa, sem og ábendinga SI um núverandi fyrirkomulag, ábendinga sem m.a. komu strax fram árið 2009 í umsögn samtakanna um breytingar á raforkulögum þar sem nügildandi regluverk um tekjumörk sérleyfisfyrirtækja var innleitt, þá fagna SI boðuðum breytingum og telja þær jákvætt skref fram á við, þó svo að mati samtakanna þurfi meira að koma til, svo tryggja megi samkeppnishæfni allra þátta í virðiskeðju raforku hér á landi.

### III. Athugasemdir um fyrirbyggjandi tillögur að breytingum

Þrátt fyrir að fagna tillögum í fyrirbyggjandi frumvarpi vilja SI, að gefnu tilefni, koma á framfæri einstaka ábendingum hvað þær tillögur varðar sem og þá þætti sem ekki er tekið á í fyrirbyggjandi frumvarpi. Skora SI á atvinnuveganefnd að taka eftirfarandi til nánari skoðunar við þinglega meðferð þessa máls.

#### *i. Fjárhagslegt mat á áhrifum frumvarpsins*

Af frumvarpinu má ráða að verið sé að bregðast við ábendingum um ágalla á núverandi kerfi tekjumarkna sérleyfisfyrirtækja. Í því samhengi vísast m.a. til áður nefndra skýrslna bæði Deloitte og Analytica sem og úttektar Fraunhofer um samkeppnishæfni hins íslenska raforkumarkaðar. Niðurstöður þessara aðila er m.a. samhljóða á þá vegu að gjaldtaka sérleyfisfyrirtækja þarfnist nánari skoðunar og var það niðurstaða Fraunhofer að flutningskostnaður raforku hér á landi væri sá þáttur í virðiskeðju raforku sem væri síst samkeppnishæfur í alþjóðlegum samanburði. Í ljósi þessa er það skoðun SI að endurskoða þurfi regluverk er viðkemur þessum þáttum og ráða má að stefnt sé að með fyrirbyggjandi frumvarpi. Því telja SI grundvallaratriði að samhliða frumvarpinu liggja fyrir mat á áhrifum, þ.m.t. fjárhagslegum áhrifum þess. Með öðrum orðum þarf að liggja fyrir með skýrum hætti hvernig þessar breytingar muni stuðla að raunlækkun kostnaðar hjá notendum.



Að óbreyttu er í fyrirbyggjandi frumvarpi eingöngu umfjöllun um áhrif boðaðra breytinga í kafla 6, þ.e.m at á áhrifum, þar sem segir eftirfarandi: „*Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi teljandi áhrif á atvinnulíf eða fyrirtæki, nema að því er varðar áhrif á setningu tekjumarka flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna og hugsanlega lækkun á flutnings- og dreifikostnaði raforku til notenda.*“ Þegar litið er til tilgangs boðaðra breytinga, m.a. á grundvelli ábendinga um áhrif flutningskostnaðar á samkeppnishæfni í skýrslu Fraunhofer, þá telja SI mikilvægt að fyrir liggja nánari greining eða mat á áhrifum þessara breytinga á sérleyfiskostnað í virðiskeðju raforku umfram þessa almennu tilvísun í kafla 6.

Fram kemur einnig í kafla 5 að unnið er að nánara fjárhagslegu mati á áhrifum frumvarpsins og verður það lagt fyrir atvinnuveganefnd, án þess að nánar komi þar fram frekari upplýsingar um það mat eða þá vinnu sem að baki því mati liggur. Gagnrýna SI að slíkt fjárhagslegt mat liggja ekki fyrir samhliða frumvarpi þessu og sé þannig aðskilið þeim lögskýringargögnum sem liggja nú til umsagnar. Á meðan slíkt mat liggur ekki fyrir opinberlega er dregið verulega úr gagnsæi boðaðra breytinga og áhrifa þeirra á raforkukostnað. Að sama skapi er dregið verulega úr svigrúmi umsagnaraðila til að fjalla um þennan tiltekna, mikilvæga þátt, þ.e. raunveruleg fjárhagsleg áhrif breytinga á sérleyfiskostnað.

SI ítreka að flutningskostnaður raforku er nú þegar hærri hér á landi en í þeim löndum sem við berum okkur saman við. Mikilvægt er að jafna leikinn, þannig að orkusækinn iðnaður á Íslandi búi við samkeppnishæft rekstrarumhverfi. Lýsa samtökin yfir áhyggjum af því að í fyrirbyggjandi frumvarpi er til að mynda ekki tryggt að kostnaður við kerfisáætlun fari ekki úr böndunum. Þá er mikilvægt að tryggja til framtíðar að ef ákveðið er að ráðast í viðamiklar fjárfestingar í flutnings- og/eða dreifikerfinu, þá sé skilgreint hverjir beri hag af þeim framkvæmdum og tryggt að þeir hinir sömu beri einnig kostnaðinn, en þeim kostnaði sé ekki velt yfir á núverandi notendur. Enda hefur komið skýrt fram, að nauðsynlegt er að lækka en ekki hækka flutningskostnað til núverandi notenda til að efla samkeppnishæfni þeirra.

Ljóst er að gjöld vegna flutnings raforku draga úr samkeppnishæfni orkusækings iðnaðar á Íslandi og hafa hamlandi áhrif á uppbyggingu og vöxt iðnaðar. Þrátt fyrir jákvæð skref í fyrirbyggjandi frumvarpi og boðaðra breytinga á reglugerð um mat á vegnum fjármagnskostnaði sem viðmið um leyfða arðsemi við ákvörðun tekjumarka sérleyfisfyrirtækja í flutningi og dreifingu á raforku (WACC reglugerð) þá er við nánari skoðun á þeim tillögum hætt við að þær breytingar muni ekki að óbreyttu hafa marktæk áhrif til lækkunar. Sérstakar aðstæður á Íslandi, strjábýli og fámenni, geta vissulega þýtt aukinn kostnað við uppbyggingu flutningskerfisins en vandséð er hvernig slíkt geti réttlætt að arðsemi flutningsfyrirtækisins sé í raun tvöfalt hærri en í nágrennalöndum. Vísast til þess að raun WACC fyrir árið 2021 er 5,8% hér á landi en 2,35% í Svíþjóð og 2,8% í Noregi svo nærtæk dæmi séu tekin. Fyrirkomulag arðsemiskröfu og aðstæður hér á landi hafa myndað óæskilega togstreitu á milli flutningsfyrirtækisins annars vegar og orkusækings iðnaðar og raforkuframleiðenda hins vegar þar sem fjárfestingar auka enn frekar á kostnað iðnaðarins og skerða samkeppnishæfni hans.

Að mati SI er mikilvægt að taka til skoðunar viðtækari aðgerðir og breytingar á regluverki, en lagt er til í fyrirbyggjandi frumvarpi og boðuðum breytingum á WACC reglugerð, til að ná fram raunhæfum breytingum á gjaldtöku sérleyfisfyrirtækja í þá vegu að tryggja samkeppnishæfni á við sambærilega starfsemi erlendis. SI telja rétt í þessu samhengi að halda til haga að flutningskostnaður á Íslandi er um \$6/MWst, sem er meira en tvöfalt



hærri en á öðrum Norðurlöndum. Til að lækkun teljist marktæk þyrfti verið að vera að hámarki \$4/MWst en í raun ætti markmiðið að vera að ná flutningskostnaði niður í \$3/MWst að hámarki. Slíkum breytingum er unnt að ná fram jafnt með breytingum á raforkulögum og eftir atvikum í áðurnefndri WACC reglugerð.

Í fyrsta lagi er rétt að benda á að stytting á hlaupandi meðaltali er til bóta að því marki að gjaldskráin verður meira í takt gjaldtöku í samkeppnislöndum okkar. Hins vegar mun slík breyting og gjaldtaka að meðaltali ekki hafa áhrif á samkeppnishæfni til lengri tíma lítið.

Í öðru lagi þarf, samhliða þeim breytingum sem kynntar hafa verið, að stilla arðsemi flutningsfyrirtækisins í hóf til að ná fram marktækri lækkun á flutningskostnaði. Að mati SI er með hófstílltara hámarki á arðsemi sérleyfisfyrirtækja, þ.m.t. Landsneti hf., unnt að:

- i. Auka samkeppnishæfni.
- ii. Auka líkur á nýjum tekjumöguleikum og vexti orkusækings iðnaðar og raforkuframléiðslu, bæði hvað varðar núverandi starfsemi sem og annan orkusækinn iðnað í samræmi við m.a. áherslur stjórnvalda sem kynntar hafa verið undir vinnuheitinu „Græni dregillinn“.
- iii. Mynda frekara rými til fjárfestinga jafnt í flutningskerfinu sem og dreifikerfi, þ.m.t. vegna raforkuöryggis.
- iv. Minnka togstreitu milli flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna annars vegar og raforkufyrirtækja og orkusækings iðnaðar hins vegar.

Skora SI á atvinnuveganefnd Alþingis að taka til nánari skoðunar áhrif boðaðra breytinga á kostnað við dreifingu og flutning á raforku og þá hvernig þær breytingar muni leiða til lækkunar og bættrar samkeppnishæfni að teknu tilliti til ábendinga í áðurnefndum skýrslum Fraunhofer, Summu, Deloitte og Analytica. Þá ítreka SI gagnrýni á að ekki hafi verið lagt fram til kynningar og umsagnar áðurnefnt fjárhagslegt mat áhrifa frumvarpsins.

#### *ii. Skilvirkara eftirlit Orkustofnunar*

SI fagna boðuðum breytingum á eftirliti Orkustofnunar með starfsemi og tekjumörkum sérleyfisfyrirtækja og eru þær breytingar í samræmi við áherslur samtakanna á þessu sviði. Samtökin vekja þó athygli að víða er í frumvarpinu vísað til heimildar Orkustofnunar en ekki skyldu til að óska upplýsinga frá sérleyfisfyrirtækjum, sbr. ákvæði um setningu hagræðingarkröfu sem kveðið er á um í 7. og 11. gr. frumvarpsins. Telja SI mikilvægt að Orkustofnun verði almennt gert skylt að setja þessum fyrirtækjum skilyrði eða kröfur í þeim tilgangi að tryggja eftirfylgni þeirra með settum tekjumörkum eða öðrum skyldum sem á þeim fyrirtækjum hvíla.

Þá er í 5. og 9. gr. vísað til heimildar Orkustofnunar að veita undanþágu frá kaupum á ótíðnitengdri kerfisþjónustu á markaði, ef markaðsbundið framboð er ekki efnahagslega skilvirkt eða önnur mikilvæg sjónarmið réttlæta undanþágu. Hins vegar er ekki að finna nánari skýringar, eða kröfur til fyllingar þessu ákvæði, hvorki í ákvæðunum sjálfum, athugasemdum við þau eða kafla 3.13. Telja SI mikilvægt að tryggja að slík undanþáguheimild sé nánar afmörkuð en ekki háð huglægu mati fulltrúa Orkustofnunar hverju sinni.

Því næst vekja SI athygli á 10. gr. frumvarpsdraganna þar sem í 2. mgr. er vísað til heimildar Orkustofnunar til að óska eftir fjárfestingaráætlunum frá dreifiveitum raforku. Er í kafla 3.4 í almennum athugasemdum m.a. vísað til þess að í fjórðu raforkutílskipun



ESB (2019/944/EU) er kveðið á um sambærilegt eftirlit með fjárfestingaráætlunum dreifiveitna. Að teknu tilliti til markmiðs þessa ákvæðis og með vísan til t.a.m. 3. mgr. 32. fjórðu raforkutílskipunar ESB telja SI mikilvægt að gera þá breytingu á þessu ákvæði að dreifiveitum verði skylt að bera drög að slíkri áætlun, en ekki heimilt, undir Orkustofnun.

### *iii. Önnur atriði*

Þá vilja SI einnig vekja athygli á álitamáli sem ekki er tekið á í fyrirbyggjandi frumvarpi en varðar verulega hagsmuni viðskiptavina Landsnets hf. og er um að ræða íþyngjandi skilmála í gjaldtöku fyrirtækisins. Hér er um að ræða gjaldtöku Landsnets hf. samkvæmt viðmiðum um afltoppa og framkvæmd við uppgjör á því en um er að ræða verulega íþyngjandi ákvæði sem er sett einhliða af Landsneti hf. í gjaldskrá fyrirtækisins. Í framkvæmd er þessu beitt með þeim hætti að aflgjald vegna úttektar er reiknað út frá meðaltali fjögurra hæstu 60 mínútna mánaðaraflltoppa ársins fyrir sérhvern afhendingarstað. Er þetta óháð notkun umfram tímabundna afltoppa og því fyrirtækjum í raun gert að bera fjárhagslegan halla af tímabundinni aukningu á aflnotkun sem oft á tíðum er ekki einkennandi fyrir almennan aflnotkun á öðrum tímum.

Mikilvægt er að mati SI að slíkar einhliða ákvarðanir Landsnets hf. í gjaldskrá fyrirtækisins sæti einhvers konar takmörkum eða tilmælum í raforkulögum eða reglugerðum settum á grundvelli laganna. Þannig verði annars vegar kveðið nánar á um heimild að beita slíku ákvæði og að sama skapi að uppgjör á ofteknum gjöldum verði með þeim hætti að það ívilni ekki Landsneti hf. á kostnað hagsmuna viðskiptavina fyrirtækisins.

Er skorað á atvinnuveganefnd Alþingis að taka þetta álitamál til skoðunar við þinglega meðferð frumvarpsins.

## **IV. Millistórir notendur**

Að gefnu tilefni, og til upplýsingar fyrir atvinnuveganefnd Alþingis, óska SI eftir að ítreka fyrri ábendingar, sem fram komu í umsögn samtakanna um drög að frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar, og varða svokallaða millistóra notendur. Harma SI að ekki hafi tekist að koma málefnum millistórna notenda að í fyrirbyggjandi frumvarpi enda hafa álitamál þessara notenda verið í deiglu undanfarin ár og má stjórnvöldum hafa verið ljóst mikilvægi þess að gera breytingar á regluverki að teknu tilliti til hagsmuna þessara notenda.

Er hér um að ræða notendahóp sem hlúa þarf að enda gegna þessir notendur lykilhlutverki í áætlunum bæði raforkufyrirtækja og stjórnvalda að stuðla hér að grænni endurreisn og vísast hér m.a. til áherslna á nýlegum fundum bæði Samorku og Landsvirkjunar um þessi mál. Þar komu m.a. fram með skýrum hætti áherslur iðnaðarins, raforkufyrirtækja og stjórnvalda um mikilvægi þess að bæði hlúa að fyrirtækjum hér á landi sem og laða frekari starfsemi til landsins með áherslu á græna endurreisn. Telja SI að lykill að slíkri stefnu sé m.a. að taka tillit til hagsmuna millistórna notenda en því miður skortir á slíkt bæði í núgildandi regluverki sem og fyrirbyggjandi frumvarpi.

Að mati SI er mikilvægt að atvinnuveganefnd taki til skoðunar að skilgreina millistóra notendur í raforkulögum, sbr. skilgreining á stórnotendum í 3. gr. laganna, og að ákvæði laganna um gjaldskrár sérleyfisfyrirtækja taki tillit til þessa hóps raforkunotenda, sbr. 12. gr. a. og 17. gr. a.



Að öðru leyti eru ekki gerðar frekari athugasemdir við fyrirbyggjandi frumvarp til laga. Samtökin áskilja sér þó rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum og lýsa sig um leið reiðubúin til að funda um efnið sé þess óskað af hálfu nefndarinnar.

Virðingarfyllst,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Sigurður Hannesson', written over a horizontal line.

Sigurður Hannesson  
Framkvæmdastjóri