



Reykjavík, 12. apríl 2021
Íls/jþ

Alþingi
Við Austurvöll
101 Reykjavík

Efni: Umsögn Veitna ohf. við frumvarp um breytingu á raforkulögum og fleiri lögum

Vísað er til frumvarps til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 og lögum nr. 75/2004 um stofnun Landsnets hf., sbr. þingmál nr. 628 og þingskjal nr. 1085 á löggjafarþingi nr. 151 2020-2021. Eftirfarandi eru athugasemdir Veitna ohf. við frumvarpið en þær eru að meginstefnu í takt við umsögn, dags. 19. febrúar 2021, sem fyrirtækið lagði fram í samráðsgátt stjórnarráðsins, sbr. mál nr. 32/2021.

Markmið og umbætur – gæði, afhendingaröryggi og lægri gjaldskrár

Veitur telja jákvætt að innleiða umbætur á regluverki raforkumála svo fremi sem þær sannarlega leiði til lægri gjaldskráa líkt og m.a. er stefnt að. Gildandi reglur innibera hins vegar hvata til hagræðingar sem endurspeglast m.a. í því að ef sérleyfisfyrirtæki nær fram hagræðingu þá nýtur það þess á yfirstandandi tekjumarkatímabili en neytendur hins vegar á næstu tímabilum á eftir. Á þetta reyndi til dæmis hjá Orkuveitu Reykjavíkur (OR) í kjölfar hrunsins þegar farið var í miklar hagræðingar í rekstri og lækun fjárfestinga en þá naut OR þess á tekjumarkamarkatímabilinu 2011-2015 þegar mikil þörf var á að styrkja fjárhagsstöðu fyrirtækisins en neytendur nutu þess á tekjumarkatímabilinu 2016-2020 þar sem dreifingargjaldskrá lækkaði að raungildi um 22%

Þá draga Veitur í efa að frumvarpið í auki skilvirkni líkt og að er stefnt þar sem auknar skyldur eru lagðar á dreifiveitur til m.a. upplýsingagjafar til Orkustofnunar. Að mati Veitna ætti frekar að huga að því að gera leikreglur skýrari og einfaldari fremur en að þvingja eftirlit og auka stjórnslu þess.

Þá telja Veitur að ekki hafi verið sýnt með fullnægjandi hætti fram á að gæðum raforku hérlendis sé raunverulega ábótavant. Mögulega kann fárviðri í upphafi árs 2020 að hafa áhrif þó það veður hafi að mestu haft neikvæð áhrif á eina dreifiveitu. Velta má því upp hvort sú leið sem farin sé til að ná því markmiði sem að er stefnt um að auka öryggi raforkuafhendingar sé hin eina rétta og hvort hún leggi sanngjarnar byrðar á allar dreifiveitur hér á landi sem ekki urðu fyrir áhrifum af téðu óveðri.

Misskilnings virðist gæta varðandi tilhneigingu dreifiveitna til að fresta viðhaldi. Öfugt við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið þá telja Veitur slíkt vandamál ekki vera til staðar hér á landi. Benda má á að stærstur hluti viðhalds fer í gegnum fjárfestingar veitufyrir-



tækja en ekki rekstrarkostnað. Sem dæmi má nefna að endurnýjunarverkefni á búnaði flokkast sem fjárfesting en ekki sem rekstrarkostnaður.

Yfirsýn og eftirlit með fjárfestingaráætlunum dreifiveitna.

Með 10. gr. frumvarpsins er lagt til að Orkustofnun verði upplýst um aðferðafræði dreifiveitna við ákvörðun um fjárfestingar og geti krafist breytinga á aðferðafræði dreifiveitu ef ástæða þykir til. Einnig er gerð krafa um birtingu gagnsærrar fjárfestingaáætlunar á a.m.k. tveggja ára fresti og er OS heimilt að óska eftir drögum að þeirra áætlun. Þessar breytingar byggja á því að núverandi kerfi hvetji til offjárfestinga og því sé þetta nauðsynlegt. Veitur telja það fjarri sanni og óska þess að þetta verði rökstutt með skýrari hætti þar sem þetta fyrirkomulag leggi íþyngjandi skyldur á dreifiveitur. Mikilvægt sé því að fullyrðingunni um offjárfestingar fylgi tilvísun og ábendingar um raunveruleg dæmi þessa efnis að offjárfest sé. Veitur þekkja nefnilega ekki til þess heldur fremur að vanfjárfest sé á undanförunum árum sem m.a. hafi leitt til straumleysis. Ekki hefur verið sýnt fram á að þörf sé á þessari breytingu og að hún skapi aukið virði fyrir viðskiptavinum dreifiveitna. Ekki er ljóst hversu oft Orkustofnun geti krafist þess að fá upplýsingar um aðferðafræði fjárfestinga hjá dreifiveitum eða hvers vegna stofnunin eigi að vera að hlutast til um aðferðafræði dreifiveitna svo lengi sem þær uppfylli skyldur sína með tilliti til skilvirks rekstur og gæða raforku.

Þá telja Veitur að birting á gagnsæjum fjárfestingaráætlunum sé íþyngjandi, feli í sér aukinn kostnað fyrir rekstur dreifiveitna, skapi takmarkað virði fyrir viðskiptavinum og vinni gegn markmiðum um skilvirkni. Þá má velta því upp hvort um eins konar kerfisáætlanir dreifiveitna verði að ræða og óskýr tilgangur þess að Orkustofnun sé heimilt að óska eftir drögum þeirra. Mögulega mun þessi grein leiða til fjölgunar starfsfólks hjá stofnuninni sem fara muni með eftirlit með fjárfestingaráætlunum nái þessar tillögur fram að ganga. Engar skýringar er að finna í frumvarpinu um umfang áætlana og viðmið sem lögð verði til grundvallar um innihald þeirra né um inntak viðmiða um þá aðferðafræði sem eðlileg sé við mótnun slíkra áætlana. Mikilvægt er að svo verði svo fyrirséð sé í upphafi að hverju sé gengið og hvert virði slíkra áætlana sé.

Þá má benda á að stór hluti fjárfestinga dreifiveitna tengjast fjárfestingum og uppbyggingu sveitarfélaga sem þær þjóna ásamt tengingu nýrra viðskiptavina og því óþarft að Orkustofnun sé að rýna þær. Að auki eru ákvarðanir sveitarfélaganna ekki alltaf fyrir-sjáanlegar. Sem fyrr segir telja Veitur að ekki hafi verið sýnt fram á að ástæða sé til að innleiða svo kostnaðarsama og íþyngjandi skyldu fyrir dreifiveitur og kallar eftir því að fallið verði frá kröfum um að birta fjárfestingaráætlanir

Aukin skilvirkni og einföldun við setningu hagræðingarkröfu fyrir sérleyfisfyrirtæki.

Í c. lið 11. gr. frumvarpsins er fjallað um setningu hagræðingarkrafna í rekstri dreifiveitna. Lagt er upp með að Orkustofnun setji dreifiveitum slíkar kröfur þegar markmið um skilvirkni í rekstri nást ekki. Við mat á því hvað teljist skilvirkni í rekstri ber skv. skýringum að líta til sjónarmiða um hvað teljist skilvirkni í sambærilegum rekstri og að styðjast eigi við undangengið hagrænt mat. Það er hins vegar mikilvægt að hafa í huga að hagræðing reksturs hins vegar á við kröfur um aukningu á gæðum raforku og afhendingaröryggi. Þeim kröfum fylgir aukinn kostnaður. Hagræðingarkröfur geta leitt til þess að dreifiveitum reynist það örðugt um vik að tryggja á sama tíma aukin gæði og afhendingaröryggi.

Veitur telja óljóst hvert inntak þeirra viðmiða sem liggja til grundvallar hagræðingarkröfum séu. Í fyrsta lagi er óljóst við hvað sé átt þegar talað er um skilvirkni sambærilegrar starfsemi. Á Íslandi eru t.a.m. starfandi nokkrar dreifiveitur sem eru hver um sig afar mismunandi að stærð. Hæpið er að nota þær sem viðmið fyrir hver aðra. Þá er óljóst til hvaða annarrar starfsemi Orkustofnun verður heimilt að líta þegar meta á hvort markmiðum um skilvirkni sé náð í rekstri dreifiveitu. Þá er óljóst hvað telst vera skilvirkni í rekstri, engir fyrirbyggjandi mælikvarðar eru til staðar um það og því óljóst við hvað beri að miða við mat



á því hvort dreifiveita teljist skilvirk eða ekki. Þá er í öðru lagi óljóst í hverju hagrænt mat á að felast sem er grundvöllur að setningu hagræðingarkrafna. Það er mikilvægt að skýrleiki sé til staðar um heimildir stjórnvalda til setningar íþyngjandi krafna í rekstri og brýnt að þetta verði skýrt betur, annað hvort í ákvæðum frumvarpsins eða í skýringum með því.

Veitur benda auk þess á að Orkustofnun er samkvæmt frumvarpinu heimilt að kalla eftir og taka mið af mati sérfróðra aðila við ákvörðun um markmið um hagræðingu sbr. 4. m.l. c. liðar 11. gr. Það má velta því fyrir sér hvort það væri ekki ákjósanlegra að skýra þetta nánar hvort einhverjar tilteknaðar forsendur þurfi að vera uppfylltar svo leitað verði eftir álitum sérfróðra aðila og hvenær. Jafnvel mætti orða þetta þannig að Orkustofnun væri ávallt skylt að kalla eftir slíku álitum.

Veitur áréttar það sem áður hefur verið bent á að með því að heimila Orkustofnun að setja hagræðingakröfu er verið að fara gegn þeirri hugmyndafræði sem tekjumarkalíkan sérleyfisfyrirtækja gengur út á, þ.e. að ef sérleyfisfyrirtæki nær að hagræða í rekstri sínum þá nýtur það þess ávinnings á yfirstandandi tekjumarkatímabili en neytendur á þeim næstu og með því dregið úr hvata fyrirtækjanna til hagræðingar nema að undangenginni hagræðingakröfu frá Orkustofnun.

Styrking og efling raforkueftirlits Orkustofnunar.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á núverandi kerfi m.a. til að sporna við offjárfestingum og sk. gullhúðun sem að sögn eigi sér stað hérlendis. Líkt og áður hefur verið bent á telja Veitur að fullnægjandi rök hafi ekki verið færð fyrir þessum fullyrðingum og telja að ætlunin sé að ráðast gegn vanda sem sé ekki til staðar. Ástæðulaust er að byggja upp kerfi sem eftirlitsskyldum aðilum sé gert að greiða fyrir, án þess að baki því búi greinargóðar ástæður. Er því kallað eftir því að frekari rök séu færð fyrir þeim ástæðum sem að baki frumvarpinu liggja t.a.m. um meintar offjárfestingar.

Hvað 15. gr. frumvarpsins varðar þá mega Veitur til með að nefna að það sé einkennilegt að fjármögnun Orkustofnunar sé tengd notkun í kerfinu frekar en að miðað sé við fasta fjárhæð sem taki mið af öðrum forsendum. Benda má á að kostnaður við að reka stofnunina eykst ekki í línulegu samhengi við aukið orkumagn í kerfinu. Þá þykir Veitum það einkennilegt að frumvarpið mið við að aukin skuli hagræðing í rekstri sérleyfisfyrirtækja en að engar kröfur séu gerðar til rekstrar Orkustofnunar sem fer með eftirlitið. Þvert á móti er kostnaður á sérleyfisfyrirtækin hins vegar aukin sbr. þær auknu álögur sem 15. gr. leggur á þau.

Markmið um raforkuöryggi sett í markmiðsgrein, og hugtakið „raforkuöryggi“ skilgreint.

Veitur fagna því að hugtakið raforkuöryggi verði skilgreint og að stjórnvöld ætli að setja sér stefnu um hvert inntak afhendingaröryggis í raforkukerfinu eigi að vera. Þannig séu þau viðmið sem dreifiveitum sé gert að fylgja skýr og þeim betur gert kleift að fjárfesta í samræmi við fyrirliggjandi viðmið. Hingað til hafa þær sjálfar sett sér markmið og sent OS en betur horfi við ef þetta tekur mið af skýrri stefnu stjórnvalda sem taki jafnt til allra dreifiveitna.

Jöfnunarorka á markaði og eftirlit með varaafli

Í 9. gr. er viðbót við 3. mgr. 16. gr. raforkulaga og fjallað um kaup á flutningstöpum og jöfnunarorku á markaði fyrir dreifiveitur. Þarna er verið að færa yfir á dreifiveiturnar skyldur sem nú hvíla á Landsneti, en í dag eru þær ekki að kaupa jöfnunarorku eða tíðnitengda kerfisþjónustu. Dreifiveita ber í dag einungis ábyrgð á því að kaupa töp vegna dreifingar ásamt því að til reiðu sé nægt launafl á veitusvæðinu til að tryggja nýtingu á flutningsgetu og að spennugæði sé innan skilgreindra marka. Hugsast getur að dreifiveita muni í framtíð vilja breyta hegðun viðskiptavina innan dreifiveitusvæðisins með því annaðhvort kaupa þjónustu af aðilum sem stýra notkun eða með breytilegu verði. Ekki er



víst að þar fari alltaf saman hagsmunir orkuframleiðenda, flutningsfyrirtækis og dreifiveitna.

Í 14. gr. er kveðið á um að Orkustofnun skuli hafa heimildir til að tryggja að fullnægjandi varaafli sé til staðar til að bregðast við áföllum í raforkukerfinu. Veitur telja óeðlilegt að Orkustofnun geti kveðið á um skyldu dreifiveitna til að kaupa varaafli án markaðslegra forsendna. Farsælla væri ef dreifiveitur og Landsnet greiði notendum skaðabætur vegna alls straumleysis en ekki bara vegna langvarandi straumleysis ef þeir verði fyrir tapi þannig að í hagkvæmni mat nýrra varafalstöðva og styrkinga megi taka tillit til þess. Slíkt fyrirkomulag lyftir rekstraröryggi upp og beintengir það fjárhagslegum mælikvörðum. Með tilkomu snjallmæla er einfalt að útfæra slíkt og hægt að gera á sjálfvirkan máta.

Tillaga frumvarpsins er til þess fallin að skapa ágreining og mun leiða til aukins rekstrarkostnaðar fyrir Orkustofnun og sérleyfisstarfsemi sem á endanum fellur á notendur.

Þegar málið var kynnt í samráðsgátt Stjórnarráðsins var lagt upp með að í reglugerð yrði nánar kveðið á um viðmið til grundvallar ákvörðunum um varaafli og skiptingu kostnaðar. Það er flutningsfyrirtækið sem ber ábyrgð á fæðingu innmötunarstaða. Bregðist sú fæðing ber það fulla ábyrgð á því. Dreifiveitur bera hins vegar ábyrgð á sínu kerfi og ættu þær ekki að greiða fyrir varaafli sem þjónar flutningsfyrirtækinu enda áreiðanleiki flutningskerfisins ekki á ábyrgð þeirra. Þar sem varaafli þjónar bæði dreifikerfi og flutningsfyrirtæki er þörf á að báðir aðilar taki þátt í stofn og rekstrarkostnaði og á að vera skipt í samhengi við þann kostnað sem fyrirtækin geta frestað.

Ákvörðun rekstrarkostnaðar við setningu tekjumarka

Í b. lið 11. gr. frumvarpsins sem breytir 17. gr. raforkulaga er í lokamálslið tilgreint að Orkustofnun meti hvort töp sem dreifiveita hefur boðið út reiknist sem óviðráðanlegur rekstrarkostnaður í uppgjori tekjumarka. Óljóst sé hver ástæða þessa sé og Veitur myndu gjarnan vilja sjá nánari skýringu á þessu atriði í frumvarpinu eða athugasemdum með því.

Lagðar eru til breytingar á útreikningi á arðsemi dreifiveitna en í b. lið 11. gr. frumvarpsins er lagt til að hlutfallstalan 20% verði 8% þegar kemur að tekjumörkum síðasta árs.

Ákvæði 17. gr. raforkulaga er áþekk 12. gr. laganna sem tekur til tekjumarka flutningsfyrirtækisins. Það vekur hins vegar sérstaka athygli að sambærilegt breyting er ekki lögð til á útreikningi arðsemi flutningsfyrirtækisins. Það er tvennt sem Veitur telja að þarfnist skoðunar. Í fyrsta lagi er það óljóst á hverju niðurstaðan um 8% byggir og í öðru lagi þarf að gera samsvarandi breytingar á 12. gr. laganna um arðsemi Landsnets ella færa fyrir því sérstök rök af hverju þeirri prósentu er haldið óbreyttri.

Aukinn sveigjanleiki við færslu of- eða vantekinna tekna samkvæmt tekjumörkum milli ára við uppgjör tekjumarka.

Í f. lið 7. og 11. gr. er fjallað um frádrátt uppsafnaðra oftekinna tekna umfram 5%. Bent er á að Landsnet og dreifiveitur munu í reynd greiða vexti af yfirdrætti umfram 5%. Því má velta upp hvort þetta fyrirkomulag skapi öfugan hvata og hvetji til fjárfestinga til að koma í veg fyrir að fyrirtækin fari umfram 5% mörkin. Veitur telja að einfaldast væri að sleppa þessari málsgrein þar sem hún í reynd vinnur gegn markmiði frumvarpsins. Þá er einnig tilgreint að óheimilt verði að flytja til vanteknar tekjur umfram 15% viðmiðið nema við sérstakar aðstæður og þá háð ákvörðun Orkustofnunar. Ekki liggja fyrir nægilega skýr viðmið um það hverjar þessar sérstöku aðstæður geti verið og hvaða viðmið stofnunin skuli leggja til grundvallar við ákvarðanatökuna. Að mati Veitna má skýra þetta betur.

Þá má benda á að í g. lið 11. gr. frumvarpsins er fjallað um að Orkustofnun sé heimilt, við uppgjör tekjumarka dreifiveitu, að taka tillit til þess að hún hafi ekki uppfyllt markmið raforkulaga um gæði raforku. Benda má á að dreifiveitur eru nú þegar undir þeirri skyldu að tryggja notendum tiltekið öryggi samkvæmt reglugerð nr. 1048/2004 um gæði raforku og afhendingaröryggi. Takist það ekki beri þeim að bæta viðkomandi notendum það upp.



Nú er lagt til að til viðbótar komi að dreifiveitu verði að auki gert að sæta því að breytingar verði gerðar á tekjumörkum hafi það komið í ljós að gæði hafi ekki náðst. Með öðrum orðum væri hægt að refsa veitunni tvisvar hafi gæði raforku ekki verið í samræmi við það sem til var ætlast. Þá má einnig nefna það að gæði raforku geta auðveldlega skerst vegna atvika er leiða má til þriðja aðila, t.a.m. flutningsfyrirtækisins. Sé slík staða uppi er óeðlilegt að dreifiveita verði látin gjalda fyrir það með lækkun tekjumarkna. Nefna má að flutningskerfi getur brugðist og valdið straumleysismínútum hjá dreifiveitu. Mikilvægt er í þessu samhengi að tekið sé tillit til þess háttar aðstæðna og að tekjumörk lækki ekki verði sök á skertum gæðum ekki rakin til dreifiveitunnar.

Hagræðingarkrafa fyrir gildandi tímabil

Í 17. gr. er lagt til að við raforkulög verði bætt bráðabirgðaákvæði varðandi setningu tekjumarkna fyrir tímabilið 2021-2025 og að heimilt verði allt til 1. desember 2021 að setja tekjumörk fyrir tímabilið. Þessu leggjast Veitur alfarið gegn. Það er gríðarlega mikilvægt að viðhalda stöðugleika í tekjumarkalíkaninu en frá því að það var tekið upp á árinu 2003 hafa verið gerðar breytingar á nánast hverju einasta tekjumarkatímabili. Breytingarnar eru t.d. breyting á viðmiði um leyfða arðsemi, lengd tekjumarkatímabils, setning hagræðingarkröfu. Sérleyfisfyrirtækin hafa meðal annars þurft að fara í gegnum heilt tekjumarkatímabil án þess að vita hver raunveruleg staða þeirra var gagnvart tekjumörkunum vegna óvissu um innleiðingu á breyttri aðferðafræði um leyfða arðsemi. Veitur vænta þess að framvegis verði þess gætt að meiri stöðugleiki ríki hvað þetta varðar. Þá verður að hafa í huga mikilvægi þess að reynsla komist á regluverk áður en breytingar eru gerðar. Með hliðsjón af því leggja Veitur til að 17. gr. falli brott þannig að leikreglur séu skýrar í upphafi hvers tímabils, og að það sé svo einnig frá upphafi gildandi tímabils.

Að öðru leyti en hér að framan greinir vísa Veitur til áður nefndrar umsagnar sinnar í samráðsgáttinni, dags. 19. febrúar 2021, sbr. mál nr. 32/2021. Þá þakka Veitur fyrir tækifærið að fá að gera athugasemdir við frumvarpið og upplýsir að fulltrúar fyrirtækisins eru reiðubúnir að gera frekari grein fyrir þeim sem og svara öllum þeim spurningum sem upp kunna að vakna við rýni þeirra af hálfu kjörinna fulltrúa á Alþingi.

Virðingarfyllt,

Jóhannes Þorleiksson
Forstöðumaður Rafveitu

Íris Lind Sæmundsdóttir
Lögmaður