

Frumvarp til laga

um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003 (viðbótarkostnaður).

Frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

1. gr.

Á eftir 3. mgr. 16. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Dreifiveitur skulu í samráði við notendur setja almennar reglur um rekstur og stýringu raforkudreifingar sem Orkustofnun samþykkir. Í reglunum skal m.a. kveðið nánar á um þau atriði sem tilgreind eru í 3. mgr.

2. gr.

Á eftir 3. mgr. 17. gr. a laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Standi væntanlegar tekjur dreifiveitu ekki undir eðlilegum stofn- eða rekstrarkostnaði vegna tengingar notanda samkvæmt gjaldskrá er heimilt að krefja hann um greiðslu viðbótarkostnaðar. Sama á við hafi forsendur viðskipta breyst verulega. Í reglugerð skal kveðið á um forsendur vegna útreiknings viðbótarkostnaðar.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið þetta er unnið í umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu. Í því er lögð til breyting á raforkulögum, nr. 65/2003, sem ætlað er að skýra betur heimild dreifiveitna til að haga gjaldskrá sinni þannig að almennir notendur dreifikerfisins beri ekki kostnað ef ný tenging við kerfið veldur viðbótarkostnaði sem bundin er við þá tengingu. Með því verði tryggt að ekki leiki vafi á um forsendur gjaldtöku vegna þess viðbótarkostnaðar sem til fellur við tenginguna. Sambærilegt ákvæði er að finna fyrir flutningsfyrirtækið í 12. gr. a og er breytingin gerð til að gæta samræmis. Eðlilegt er að sama aðferðafræði gildi fyrir nýja notendur og þá sem fyrir eru hvort sem þeir tengjast flutnings- eða dreifikerfi. Þannig verði tryggt að gjaldskrár mismuni ekki notendum, þær séu gagnsæjar og eins kostnaðartengdar og mögulegt er. Samhliða því er lagt til að dreifiveitur skuli í samráði við notendur setja almennar reglur um rekstur og stýringu raforkudreifingar sem Orkustofnun samþykkir. Er það einnig í samræmi við kröfur til flutningsfyrirtækisins. Í slíkum sameiginlegum reglum, auk reglugerðar, koma fram forsendur vegna útreiknings viðbótarkostnaðar.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Hinn 30. júní 2022 kvað úrskurðarnefnd raforkumála upp úrskurð vegna kæru Grindavíkurhafnar á ákvörðun Orkustofnunar í máli nr. 8/2021. Í úrskurðinum var komist að þeirri niðurstöðu að ekki sé heimild í raforkulögum til að setja reglugerðarákvæði sem kveður á um skyldu notanda til greiðslu kerfisframlags vegna tengingar sem stendur ekki undir eðlilegum stofn- eða rekstrarkostnaði. Úrskurðurinn leiðir af sér verulega óvissu í rekstri dreifiveitna, sérstaklega hvað varðar nýjar framkvæmdir.

Með lögum nr. 19/2011, um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003, voru gerðar grundvallarbreytingar á ákvæðum raforkulaga varðandi setningu tekjumarka flutningsfyrirtækisins Landsnets og dreifiveitna. Lögum samkvæmt hefur Orkustofnun það hlutverk að setja dreifiveitum tekjumörk vegna kostnaðar við dreifingu raforku og að setja flutningsfyrirtækinu Landsneti tekjumörk vegna kostnaðar við flutning á raforku. Ákvæðum sem fjölluðu um tekjumörk og gjaldskrá flutningsfyrirtækisins (12. gr.) og tekjumörk og gjaldskrá dreifiveitna (17. gr.) var breytt þannig að viðkomandi lagaákvæðum var skipt upp í tvær greinar, þ.e. um tekjumörk flutningsfyrirtækisins (12. gr.) og gjaldskrá flutningsfyrirtækisins (12. gr. a) annars vegar en hins vegar um tekjumörk dreifiveitna (17. gr.) og gjaldskrá dreifiveitna (17. gr. a).

Við setningu raforkulaga, nr. 65/2003, var í 4. mgr. 17. gr. laganna að finna sérstakt ákvæði um heimild dreifiveitna til að innheimta viðbótarkostnað, hliðstætt ákvæði flutningsfyrirtækis til innheimtu greiðslu vegna tengingar sem veldur auknum tilkostnaði annarra notenda, eða svokallað kerfisframlag. Eftir breytingu á raforkulögum með lögum nr. 19/2011 var slíku ákvæði ekki til að dreifa. Ljóst er að markmið laga nr. 19/2011 var ekki að taka fyrir innheimtu viðbótarkostnaðar vegna nýrra tenginga af hálfu dreifiveitna. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 19/2011 er ekki að finna skýringar á brottfalli ákvæðisins. Fram kemur að breytingarnar snúi fyrst og fremst að tekjumörkum flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna en ekki sé verið að gera nema óverulegar breytingar á þeim ákvæðum sem snúa að gjaldskrá og ekki sé ætlunin að breyta gjaldskrárumhverfinu. Í athugasemdum við greinar frumvarpsins um gjaldskrá dreifiveitna (17. gr. a) er einungis vísað til almennra athugasemda við frumvarpið og athugasemda við grein um gjaldskrá flutningsfyrirtækisins (12. gr. a). Þannig kemur ekki fram í athugasemdum að ætlunin sé að afnema heimild dreifiveitna til að innheimta viðbótarkostnað vegna einstakra nýrra tenginga sem að öðrum kosti lendir á öðrum notendum kerfisins. Vísast hér annars vegar til skyldu dreifiveitu til að tengja alla við dreifikerfið sem eftir því sækjast, sbr. 3. mgr. 16. gr. laganna, og hins vegar til þess markmiðs með setningu tekjumarka að tryggja að tekjur dreifiveitna séu í samræmi við þann kostnað sem hlýst af því að veita þá þjónustu að teknu tilliti til arðsemi, sbr. 1. mgr. 17. gr. Þá er ljóst að slíkur viðbótarkostnaður, t.d. við tengingu stærri notenda við dreifikerfið, verður ekki lagður á aðra notendur viðkomandi dreifiveitu samkvæmt gildandi reglum. Í ljósi framangreinds úrskurðar úrskurðarnefndar raforkumála er rétt að þetta ákvæði sé sett aftur inn í lögin, til að taka af öll tvímæli um heimild dreifiveitna að þessu leyti.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lögð til breyting á raforkulögum. Nánar tiltekið er lagt til að taka af allan vafa um heimild dreifiveitna til að setja gjaldskrá fyrir innheimtu viðbótarkostnaðar fyrir nýja tengingu notanda ef gjaldtaka samkvæmt hefðbundinni gjaldskrá stendur ekki undir eðlilegum stofn- eða rekstrarkostnaði tengingarinnar. Sama heimild á einnig við um þau tilvik ef forsendur viðskipta breytast verulega. Samhliða því er lagt til að dreifiveitur skuli í samráði við notendur setja almennar reglur um rekstur og stýringu raforkudreifingar sem Orkustofnun

samþykkir. Er það einnig í samræmi við kröfur til flutningsfyrirtækisins. Í slíkum sameiginlegum reglum, auk reglugerðar, koma fram forsendur vegna útreiknings viðbótarkostnaðar.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið kemur hvorki inn á svið stjórnarskrár né alþjóðlegra skuldbindinga. Frumvarpið felur ekki í sér heimild til skattlagningar enda er viðbótarkostnaði ætlað að standa undir útgjöldum dreifiveitu vegna nýrrar tengingar.

5. Samráð.

Við vinnslu frumvarpsins hafði ráðuneytið samráð við Orkustofnun og Samorku. Frumvarpið snertir dreifiveitur og notendur þeirra, sem og Orkustofnun. Við vinnslu frumvarpsins var jafnframt haft samráð við fjármála- og efnahagsráðuneyti varðandi tiltekna þætti. Ekki gafst tími til samráðs um áform um lagasetningu sökum þess að aðkallandi er að taka af öll tvímæli um heimild dreifiveitna til að innheimta viðbótarkostnað sem fjallað er um í þessu frumvarpi. Drög að frumvarpinu voru sett í opið samráð í samráðsgátt stjórnvalda 14. september 2022 (mál nr. S-165/2022). Fimm umsagnir bárust um frumvarpið, frá Landvernd, Samtökum iðnaðarins, Landsvirkjun, Bændasamtökum Íslands og einum einstaklingi.

Landvernd telur breytinguna nauðsynlega til að fyrirbyggja að almennir notendur beri aukinn kostnað vegna tengingar einstakra notenda sem fylgir mikill stofnkostnaður og umsvif við dreifikerfið.

Í umsögn einstaklings kemur fram að samþykkt frumvarpsins geti skapað þær aðstæður að stór orkufyrirtæki eða stórnotendur komist hjá því að borga kerfisframlag á sama tíma og heimili í landinu sem búi við skort á tengingu við dreifikerfi þurfi að fjármagna dreifikerfi sín að fullu ásamt því að borga síðan notkunargjöld af fjárfestingu sinni sem verði þó að fullu í eigu dreifiveitna. Slíkt samræmist ekki tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku. Ekki sé gerður greinarmunur á lögheimilum eða almennum notendum og stórnotendum. Til bóta væri ef að lögheimili væru undanþegin kerfisframlagi.

Samtök iðnaðarins (SI) telja að boðaðar breytingar muni hafa áhrif á almenna notendur í raforkukerfinu. Samkvæmt skilgreiningu raforkulaga á hugtakinu *notendur* skv. 3. gr. raforkulaga, sbr. 11. og 19. tölul., sé ljóst að boðuð breyting muni hafa áhrif jafnt á almenning og fyrirtæki, þ.e. þá aðila sem dreifiveitum sé heimilt að eiga í viðskiptum við enda greini lögin eingöngu á milli stórnotenda annars vegar og almennra notenda hins vegar. Samtökin áréttu að sérleyfisstarfsemi á sviði dreifingar raforku sé ákveðin grunnþjónusta sem mikilvægt sé að starfi samkvæmt skýrum reglum um tekjumörk og skilvirkt eftirlit, hvort sem um sé að ræða innheimtu gjalda eða þær framkvæmdir sem nauðsynlegar eru í slíkum rekstri. Í orðalagi draganna sé vísað til orða á við *eðlilegan stofn- og rekstrarkostnað* og síðar í ákvæðinu sé vísað til heimildar til að innheimta *viðbótarkostnað*. Þá sé vísað til breytinga á *forsendum*. Telja SI að orðalag ákvæðisins taki ekki nægilega skýrt á þeim tilvikum sem það vísi til. Mikilvægt sé að í lagatexta sé skýrt nánar hvaða tilvik um sé að ræða sem breytingunni sé ætlað að taka til, svo sem hvað sé eðlilegur stofn- og rekstrarkostnaður og hvenær framkvæmdir eða tengingar víki frá slíku viðmiði. Þá telja SI einnig mikilvægt að taka til skoðunar samhliða boðaðri breytingu á hvaða hátt nýjum notendum kunni að vera umbunað ef hagræði verður að nýrri tengingu.

Landsvirkjun bendir á að í frumvarpsdrögunum sé ekki tekið tillit til þess ef virkjanir eða notendur komi dreifikerfinu til góða og leiði til þess að hægt sé að fresta fjárfestingum í dreifikerfinu til framtíðar. Eingöngu sé verið að gera dreifiveitum kleift að sækja tekjur til notenda

sem eru ekki á hagkvæmum stað en ekki sé tekið tillit til hagkvæmni verkefnis ef það leiði til sparnaðar fyrir dreifiveituna. Bendir Landsvirkjun á að árið 2018 hafi verið gerð breyting á raforkulögum þar sem fellt var brott ákvæði þar sem kveðið var á um að taka ætti tillit til hagkvæmni staðsetningar virkjana og stórnotenda fyrir flutningskerfið. Landsvirkjun telur mikilvægt að skoðað verði sérstaklega að ákvæði um hagkvæmni staðsetninga verði innleitt að nýju til að létta undir með flutningskerfinu og að slík breyting gæti haft jákvæð áhrif á staðarval nýrra stórnotenda og virkjana. Landsvirkjun telur drögin fela í sér auknar og íþyngjandi kvaðir fyrir smærri raforkuframleiðendur sem sé ekki í samræmi við markmið raforkulaga um að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi í því skyni að skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku, tryggja skilvirkni og hagkvæmni í flutningi og dreifingu raforku og tryggja öryggi raforkukerfisins. Landsvirkjun leggur til að bætt verði við ákvæðið heimild til að taka tillit til þess ef tenging leiðir til hagkvæmari uppbyggingar eða nýtingar.

Bændasamtökin telja að breytingarnar geti hamlað eðlilegri og væntri uppbyggingu m.a. á grundvelli byggðaáætlunar, markmiða um fæðuöryggi og orkuskipta. Ekki sé í frumvarpinu að finna nánari skýringar á því hvað teljist eðlilegur stofn- og rekstrarkostnaður, hvað greiðsla viðbótarkostnaðar feli í sér og hvaða mælikvarða eigi að nota við mat á því hvort forsendur viðskipta hafi breyst verulega. Þá verði vart annað séð en að ákvæðið nái jafnt til almennra notenda og fyrirtækja.

Ráðuneytið leggur áherslu á að tilgangur frumvarpsins er að tryggja að almennir notendur dreifikerfisins beri ekki kostnað ef nýjar tengingar notenda við kerfið valda viðbótarkostnaði sem bundinn er við þá tengingu. Útreikningur viðbótarkostnaðar felur í sér aðferðafræði við að reikna kostnað sem notendur kerfis þurfa að bera þegar umrædd tenging fellur utan við þann meðalkostnað sem rúmast innan gjaldskrár. Bent er á að svokölluðu tengigjaldi er ætlað að endurspegla meðalkostnað vegna nýrra tenginga en í jaðartilvikum þegar framkvæmdir eru mjög dýrar og/eða tekjur mjög litlar ætti dreifiveitum að vera heimilt að innheimta viðbótarkostnað. Tekjumörk dreifiveitna eiga að leiða af sér að sú aðferðafræði sem liggur til grundvallar gjaldskrá feli í sér fullnægjandi hvata til fjárfestinga og endurspegli þannig kostnað dreifiveitna vegna þeirra. Bendir ráðuneytið á að viðbótarkostnaður (kerfisframlag) nær fyrst og fremst til stærri framkvæmda. Þó er ekki útilokað að í vissum aðstæðum geti það náð til almennra notenda. Í slíkum tilvikum væri varhugavert að leggja á dreifiveitur að tengja notendur án tillits til kostnaðar í ljósi krafna um skilvirkni og hagkvæmni. Hætta er á að slíkt leiddi til hækunar á gjaldskrá þar sem aðrir notendur stæðu straum af viðbótarkostnaði viðkomandi tengingar.

Í kjölfar samráðs um frumvarpið hefur verið gerð sú breyting að auk breytingar á 3. mgr. 17. gr. a er einnig lögð til breyting á 3. mgr. 16. gr. þar sem fjallað er um starfsemi og skyldur dreifiveitu. Þannig komi fram að dreifiveitur skuli í samráði við notendur setja almennar reglur um rekstur og stýringu raforkudreifingar sem séu samþykktar af Orkustofnun. Er það til samræmis við kröfu gagnvart flutningsfyrirtækinu, sbr. 9. gr. laganna. Þá bendir ráðuneytið á að með reglugerð nr. 302/2022 var gerð breyting á reglugerð um framkvæmd raforkulaga, nr. 1040/2005, þar sem tilgreind er nánar aðferðafræði við útreikning kerfisframlags dreifiveitna í 25. gr. a. Í ákvæðinu kemur fram að kerfisframlag reiknist út frá núvirtum framtíðartekjum, framtíðarrekstrarkostnaði, stofnkostnaði og tengigjaldi sem af tengingunni hlýst. Í 5. mgr. ákvæðisins eru síðan tilgreindar nánari forsendur sem útfæra skal í sameiginlegum netmála dreifiveitna. Í frumvarpinu er því lagt til að sérstaklega komi fram að í reglugerð skuli kveða nánar á um forsendur vegna útreiknings viðbótarkostnaðar.

Vegna sjónarmiða um að lögheimili ættu að vera undanþegin viðbótarkostnaði telur ráðuneytið ekki tilefni til að mælt verði fyrir um slíkt í frumvarpinu. Markmið frumvarpsins er að koma í veg fyrir að almennir notendur beri auka viðbótarkostnað sem tilkominn er vegna nýrra tenginga annarra notenda.

Vegna athugasemda um nýjar tengingar sem leiði af sér hagkvæmari uppbyggingu eða nýtingu tekur ráðuneytið fram að í 2. másl. 10. mgr. 12. gr. a raforkulaga var að finna ákvæði þess efnis að taka skyldi tillit til þess ef tenging við flutningskerfið leiddi til hagkvæmari uppbyggingar eða nýtingar flutningskerfisins. Tók ákvæðið þannig aðeins til flutningskerfisins. Með lögum nr. 24/2018 um breytingu á raforkulögum og lögum um stofnun Landsnets var málsliðurinn felldur brott. Varð sú breyting í meðförum atvinnuveganefndar. Í álitni nefndarinnar (þskj. 617, 115. mál á 148. lögb.) segir: „Í flutningskerfi raforku hvílir almennt sú skylda á viðskiptavinum að greiða fyrir uppbyggingu og rekstur flutningskerfis á grundvelli gjaldskrár flutningsfyrirtækisins. Í 1. másl. 10. mgr. 12. gr. a er ákvæði um svokallað jákvætt kerfisframlag, þ.e. að ef tenging nýrrar virkjunar eða stórnotanda við flutningskerfið veldur auknum tilkostnaði annarra notenda þess skuli krefjast greiðslu. Markmiðið er að vernda viðskiptavini flutningskerfisins gegn hækkunum vegna tengingar óhagstæðra nýrra aðila þannig að sá sem veldur umfram kostnaði verði að bera hann. Í 2. másl. sömu greinar er mælt fyrir um svonefnt neikvætt kerfisframlag þar sem kveðið er á um að taka skuli tillit til þess eft tenging við flutningskerfið leiði til hagkvæmari uppbyggingar eða nýtingar þess. Samkvæmt þessu getur flutningsfyrirtækið þurft að greiða þeim aðila sem tengist flutningskerfinu á hagkvæmum stað. Nefndin telur að markmiðum um hagkvæmni í flutningskerfinu verði náð með ákvæði um jákvætt kerfisframlag og leggur til að 2. másl. 10. mgr. 12. gr. a raforkulaga falli brott.“ Með vísan í framangreint nefndarálit telur ráðuneytið ekki rétt að bætt verði við frumvarpið heimild til að taka tillit til þess ef tenging leiði til hagkvæmari uppbyggingar eða nýtingar gagnvart flutnings- eða dreifikerfinu.

6. Mat á áhrifum.

Markmið frumvarpsins er að leggja til breytingu á raforkulögum í ljósi úrskurðar úrskurðarnefndar raforkumála í máli nr. 8/2021. Um er að ræða afmarkaða breytingu sem snýr að því að skerpa á heimild dreifiveitna til að innheimta viðbótarkostnað sem verður vegna nýrra tenginga.

Ekki er með frumvarpinu verið að færa Orkustofnun ný verkefni eða leggja auknar skyldur á aðila á raforkumarkaði.

Frumvarpið felur hvorki í sér auknar tekjur eða gjöld fyrir ríkissjóð. Verði frumvarpið að lögum mun það ekki leiða til aukins kostnaðar fyrir ríkissjóð.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að dreifiveitur skuli setja almennar reglur um rekstur og stýringu raforkudreifingar sem Orkustofnun samþykkir. Með breytingu á reglugerð um framkvæmd raforkulaga með reglugerð nr. 302/2022 var mælt fyrir um forsendur fyrir útreikningi viðbótarkostnaðar sem nánar skyldi útfæra í sameiginlegum reglum dreifiveitna sem í daglegu tali sem og í reglugerð um framkvæmd raforkulaga, eru nefndir netmálar. Er hér lagt til að í raforkulögum verði mælt fyrir um netmála dreifiveitna. Gætt er samræmis við 6. mgr. 9. gr. raforkulaga um flutningsfyrirtækið sem mælir fyrir um almennar reglur flutningsfyrirtækisins um rekstur og stýringu raforkuflutnings sem Orkustofnun samþykkir.

Um 2. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að skýrar verði kveðið á um heimild dreifiveitna til að innheimta viðbótarkostnað í tilvikum þar sem kostnaður dreifiveitu vegna nýrrar tengingar er það mikill að væntanlegar tekjur hennar samkvæmt gjaldskrá standa ekki undir þeim kostnaði. Í reglugerð skuli nánar mælt fyrir um forsendur vegna útreiknings viðbótarkostnaðar. Í 25. gr. a reglugerðar um framkvæmd raforkulaga, nr. 1040/2005 eins og henni var breytt með reglugerð nr. 302/2022 er nú þegar fjallað um forsendur vegna útreiknings viðbótarkostnaðar. Vísast að öðru leyti til umfjöllunar í 2. kafla.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.