Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

22.2.2021
2020-03-144/0.9

**Efni: Umsögn um mál nr. 32/2021 – breyting á raforkulögum o.fl.**

## I. Inngangur

Vísað er til auglýsingar atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis á samráðsgátt stjórnvalda (mál nr. 32/2021) um drög að frumvarpi til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 og lögum nr. 75/2004 um stofnun Landsnets hf., ásamt drögum að reglugerð, aðgerðaráætlun og skýrslu Deloitte um greiningu á regluverki og fyrirkomulagi er varðar flutning og dreifingu raforku.

Landsnet fagnar því að fram séu komin drög að frumvarpi um breytingar á raforkulögum. Frumvarpsdrögin fela í sér margvíslegar tillögur að breytingum á raforkulögum. Landsnet telur þorra þeirra breytinga sem lagðar eru til vera til bóta, en telur breytingar á regluverki tekjumarka þarfnast frekari skoðunar. Mikilvægt er að svo umfangsmiklum breytingum fylgi lengri aðlögunartími þar sem haft sé í huga að nýtt tekjumarkatímabil er nýhafið. Þá telur Landsnet að huga þurfi frekar að því að efla faglegt eftirlit Orkustofnunar og auka skilvirkni í eftirlitinu, þannig að stofnunin verði ráðgefandi og leiðbeinandi varðandi uppbyggingu og rekstur raforkukerfisins til framtíðar.

Í skjali um yfirlit yfir aðgerðir til umbóta á regluverki á sviði raforkumála kemur fram að markmið sé að auka gagnsæi á regluverki og fyrirkomulagi er varðar flutning og dreifingu raforku, stuðla að betri skilningi á forsendum ákvarðanatöku, auka skilvirkni, einföldun og hagkvæmni sem skili sér almennt í lægri gjaldskrám til notenda án þess að gæðum sé fórnað. Markmið breytinganna sé að stuðla almennt að auknum hvata til hagræðingar hjá sérleyfisfyrirtækjum og að tryggja skilvirkt og gagnsætt eftirlit.

Landsnet tekur undir þau markmið sem fram koma í aðgerðaáætluninni en gerir ekki að öðru leyti athugasemdir við hana. Aðgerðaáætlun fjallar eingöngu um atriði sem fram koma í drögum að frumvarpi til breytinga á raforkulögum og drögum að reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 192/2016. Hvað varðar athugasemdir Landsnet við þessi atriði vísast til eftirfarandi athugasemda við einstakar greinar frumvarpsdraga sem og draga að breytingu á reglugerð nr. 192/2016.

## II. Um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum og lögum um stofnun Landsnets

II.1. Almennt um lagabreytingartillögur

Í frumvarpsdrögunum er að finna margvíslegar tillögur að breytingum á raforkulögum. Í frumvarpsdrögunum eru lagðar fram nokkrar hugmyndir sem, að mati Landsnets, stangast á við yfirlýst markmið frumvarpsins eða niðurstöður skýrslu Deloitte sem frumvarpið er sagt byggjast á. Hér fylgir umfjöllun um nokkur þeirra.

***Stóraukinn kostnaður við raforkueftirlit***

Í frumvarpinu kemur fram að vegna áherslu á raforkuöryggi hafi raforkueftirlit Orkustofnunar keypt hermilíkan til að líkja eftir rekstri raforkukerfisins með tilliti til m.a. framboðs vatnsorku og flutningstakmarkana milli svæða. Raforkueftirliti *[sic]* að gefa út skýrslu um raforkuframboð á tveggja ára fresti. Í greinargerð kemur fram að þessi vinna hafi verið umfangsmeiri en talið var við undirbúning á innleiðingu þriðju raforkutilskipunarinnar og er áætlað að raforkueftirlitið þurfi allt að hálfu stöðugildi til viðbótar vegna þessa.

Eðlilegt er að efla Orkustofnun til samræmis við sífellt aukið mikilvægi raforku þannig að stofnunin sé sterk fagstofnun sem veitir orkugeiranum aðhald og ráðgjöf. Landsnet telur að efla þurfi Orkustofnun og huga að hlutverki hennar, þannig að hún verði ráðgefandi og leiðbeinandi og taki þannig einnig inn áskoranir framtíðar. Á það bæði við um uppbyggingaráform og rekstur kerfisins til framtíðar. Huga þarf þó að jafnvægi á milli kostnaðar við eftirlit og þess árangurs sem skal ná. Eftirlitsgjöld sérleyfisfyrirtækja hafa aukist verulega á síðustu árum og því mikilvægt að skilgreina hlutverkið vel. Það er ekki hægt að halda þannig áfram og ætla stofnuninni um of. Landsnet telur mikilvægt að eftirlit Orkustofnunar taki mið af heildarmyndinni með áherslu á viðbrögð þegar þess þarf. Með þeim breytingum sem nú eru boðaðar er eftirlitskostnaður við kerfið orðinn verulegur og engin mælanleg markmið sett fram til að mæla árangur.

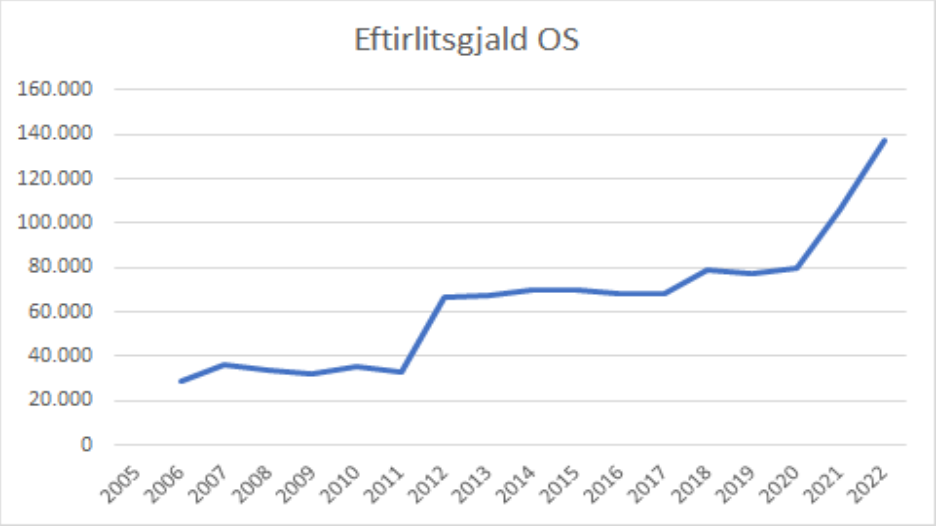
Raforkueftirlitsgjald af raforku sem er mötuð inn á flutningskerfið var hækkað um 45% (úr 0,4 aurum á kWst í 0,58) með lögum nr. 112/2019. Sú lagabreyting fól í sér hækkun á raforkueftirlitsgjaldi til að standa undir auknum verkefnum tengdum þriðju raforkutilskipuninni, m.a. varðandi nýjar skyldur á sviði neytendaverndar og eftirlits með smásölu- og heildsölumarkaði raforku yfirferð netmála ásamt eftirliti með veitingu jöfnunarþjónustu Landsnets, þátttöku í ACER, beitingu heimilda til stjórnvaldsviðurlaga og eftirlit og skýrslugerð um raforkuöryggi. Landsnet hefur ekki orðið vart við þetta aukna eftirlit en erfitt er að sjá hvort áætlanir um það hafi raungerst þar sem skýrsla Orkustofnun um raforkueftirlit 2020 liggur ekki fyrir.

Í eftirfarandi töflu er listað upp eftirlitsgjald sem Landsnet hefur og mun greiða til Orkustofnunar. Gjaldið er lagt á einu sinni á ári og byggist á einingaverði (aurar pr. kWst).

| | Eftirlitsgjald OS (í þús.kr) | Verð (Aurar pr.kwst) |
|---|---|---|
| 2006 | 29.160 | 0,3 |
| 2007 | 36.390 | 0,3 |
| 2008 | 34.001 | 0,3 |
| 2009 | 31.937 | 0,2 |
| 2010 | 35.673 | 0,2 |
| 2011 | 33.014 | 0,2 |
| 2012 | 66.446 | 0,4 |
| 2013 | 67.789 | 0,4 |
| 2014 | 69.945 | 0,4 |
| 2015 | 69.910 | 0,4 |
| 2016 | 68.286 | 0,4 |
| 2017 | 68.585 | 0,4 |
| 2018 | 78.708 | 0,4 |
| 2019 | 76.916 | 0,4 |
| 2020 | 79.908 | 0,4 |
| 2021 | 105.904 | 0,58 |
| 2022* | 136.945 | 0,75 |

*Tafla 1: Eftirlitsgjald.*

Í frumvarpsdrögunum er lagt til að raforkueftirlitsgjald hækki um 30% 1. janúar 2022. Raforkueftirlitsgjaldið hefur þá hækkað um 87,5% á tveimur árum og verður orðið 140 milljónir árið 2022 í stað 80 milljóna árið 2020.



*Mynd 1: Eftirlitsgjald Orkustofnunar.*

Landsnet óskar eftir ítarlegri upplýsingum um þessar fyrirætlanir og tilgang þeirra. Hvers vegna er verið að fjölga stöðugildum í rannsóknum raforkueftirlits á sama tíma og verið er að krefja sérleyfisfyrirtækin um hagræðingu í rekstri? Hvers vegna er verið að krefja raforkueftirlit um aukið vinnuframlag þegar fram hefur komið í skýrslu Deloitte og í frumvarpsdrögum þessum að mönnun raforkueftirlits sé ófullnægjandi? Sérleyfisfyrirtækin virðast svo vera þau sem eiga að greiða þessa vinnu í formi hærra eftirlitsgjalds. Landsnet sér ekki hvernig þetta stuðli að einföldun, aukinni skilvirkni eða hagkvæmni í samræmi við yfirlýst markmið frumvarpsins.

***Markmið frumvarps mega ekki ganga gegn öðrum markmiðum stjórnvalda***
Í frumvarpinu kemur fram að því sé ætlað að ná fram umbótum sem miði meðal annars að því auka skilvirkni, einföldun og hagkvæmni sem skili sér almennt í lægri gjaldskrám til notenda án þess að gæðum sé fórnað. Landsnet kallar eftir því kröfur sem gerðar séu til fyrirtækisins séu raunhæfar og í samræmi við aðrar kröfur sem gerðar eru til fyrirtækisins. Markmið um lækkun gjaldskrár fara illa saman við þá stefnu sem stjórnvöld hafa mótað og er lagalega bindandi fyrir Landsnet. Til dæmis mætti nefna stefnu stjórnvalda um uppbyggingu raforkukerfisins sem setur fram tímasett markmið um tvítengingar afhendingarstaða, ákvæði raforkulaga um jöfnun atvinnutækifæra um landið og stefnu stjórnvalda um viðbrögð við óveðrum veturinn 2019/20. Þetta eru allt markmið sem fela óhjákvæmilega í sér aukin útgjöld Landsnets, stækkun eignastofns fyrirtækisins og, alla vega til skamms tíma, hækkun gjaldskrár.
Landsnet telur að gera verði sanngjarnar kröfur til fyrirtækisins.

***Raforkueftirliti er falin mjög aukin ábyrgð og miklar heimildir***
Í frumvarpinu koma fram hugmyndir um stóraukið eftirlit Orkustofnunnar. Raforkueftirlitinu á að fela að eftirlit með fjárfestingaáætlunum dreifiveitna, sérstakar frumkvæðisathuganir úttektir á kostnaði við fjárfestingar ásamt sérstökum úttektum á eignastofni, gjaldskrám og almennt á þjónustu fyrirtækja á raforkumarkaði, rýna rannsóknar og þróunarverkefni og veita fyrir þeim heimild. Þá er stendur einnig til að skýrt verði kveðið á um í raforkulögum að eitt af hlutverkum Orkustofnunar sé að hafa yfirsýn og eftirlit með varaafli. Jafnframt er lagt til að í reglugerð verði nánar kveðið á um eftirlitsheimildir og úrræði Orkustofnunar til að tryggja að fullnægjandi varaafl sé til staðar

Með þessum hugmyndum er verið að stórauka kostnað við raforkueftirlit og álag á starfsfólk þess sem samkvæmt skýrslu Deloitte er þegar undir miklu álagi. Verið er að setja upp fleiri hindranir fyrir framgang verkefna og gera raforkueftirlitið alltumlykjandi í rekstri sérleyfisfyrirtækja. Þetta gengur þvert á yfirlýst markmið um einföldun og skilvirkni. Kostnaður við eftirlitsgjald er þegar verulegur og boðaðar hækkanir ganga gegn yfirlýstu markmiði um að auka hagkvæmni í kerfinu.

***Stórtækar breytingar á reglugerðarumhverfinu***
Í inngangi að frumvarpsdrögum kemur fram að frumvarpið hafi verið unnið í samráði við Deloitte. Landsnet vill því vísa til niðurstöðukafla skýrslu Deloitte en þar stendur: „Stórar breytingar eru líklegar til að valda óhagræði og skapa tortryggni hagaðila svo sem fjárfesta og lánardrottna.“ Í frumvarpsdrögum og tillögu að reglugerðarbreytingu eru lagðar til verulegar breytingar á gildandi kerfi. Að öðru óbreyttu, gefa frumniðurstöður til kynna að kostnaður Landsnets við þessar breytingar nálgist fimm milljarða króna á tekjumarkatímabilinu, ýmist í formi lægri tekna eða aukins kostnaðar. Það er því alls ekki verið að leggja til minniháttar breytingar með þessu frumvarpi.

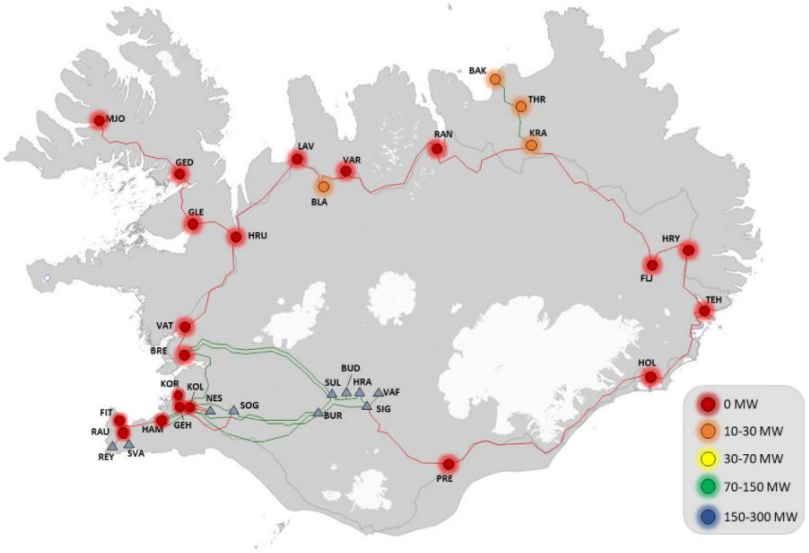
Fyrir fyrirtæki eins og Landsnet er stöðugleiki og fyrirsjáanleiki í reglugerðarumhverfi algert lykilatriði. Stórar breytingar á borð við þær sem lagðar eru til í frumvarpsdrögum og tillögu að reglugerðarbreytingu eru til þess fallnar að skapa tortryggni fjárfesta og lánardrottna, svo vitnað sé til skýrslu Deloitte. Séu breytingar af þessu tagi lögfestar á fyrsta ári nýs tekjumarkatímabils, ári eftir að niðurstaða faglegs og lögbundins ferlis lá fyrir er hættan á skaðlegum afleiðingum enn meiri. Virkni líkansins byggir á fyrirsjáanleika, stöðugleika og því að tekjumörk séu sett til 5 ára í senn og við því sé ekki hróflað.

Að mati Landsnets verður að gefa núverandi fyrirkomulagi meira tíma til að virkni þess komi skýrar í ljós. Þótt núverandi fyrirkomulag byggist að miklu leyti á breytingum á raforkulögum frá 2011 var það ekki fyrr en með reglugerðarbreytingu árið 2016 sem sæmilegur friður og stöðugleiki komst á rekstrarumhverfi fyrirtækisins. Þannig hefur frá upphafi aðeins verið eitt tekjumarkatímabil verið keyrt án breytingar eða tekjumarkatímabilið 2016 - 2020. Fyrirliggjandi breytingartillögur munu varpa fyrir róða þeim stöðugleika sem náðst hefur og skapa fordæmi fyrir breytingum inn á miðju tekjumarkatímabili. Það dregur enn og aftur úr virkni tekjumarkalíkansins sem ber að varast.

Þá telur Landsnet ótækt að heimila Orkustofnun að leggja hagræðingarkröfu á sérleyfisfyrirtæki hvenær sem er, samkvæmt óskilgreindum forsendum og án þess að gerð sé krafa um að óháðir sérfræðingar staðfesti niðurstöður Orkustofnunnar áður en til hagræðingakröfu kemur. Horfa verður til þess að krafa um hagræðingu felur í sér íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun sem ekki getur verið án takmarkana. Finna þarf aðrar og betri leiðir til að koma til móts við sjónarmið stofnunarinnar í þessu efni.

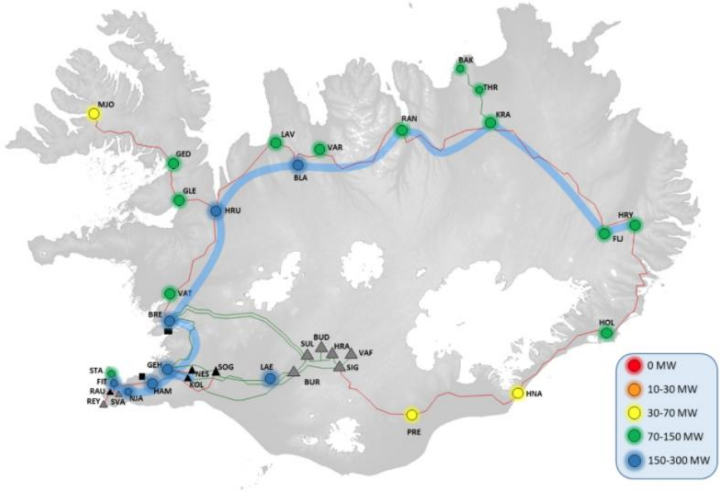
II.2. Um 1. gr. frumvarpsdraga (markmið um raforkuöryggi)
Landsnet styður breytingartillöguna enda telur fyrirtækið fulla þörf á að öllum fjórum víddum raforkuöryggis, þ.á m. afhendingaröryggi, sé gert hærra undir höfði í regluverki raforkumála. Hluti af orkuöryggi á einnig að vera að tryggja flutnings- og dreifigetu. Þá fagnar Landsnet því að sett séu skýr viðmið fyrir fullnægjandi raforkuöryggi sem hægt sé að byggja á við undirbúning ákvarða um uppbyggingu flutningskerfisins.

Í kerfisáætlun Landsnets kemur m.a. fram það mat að í dag er svigrúm til að bæta við álagi utan höfuðborgarsvæðisins afar lítið og að víðast hvar sé ekki hægt að bæta við neinu forgangsálagi til viðbótar við það álag sem verður á þeim tímapunkti sem álag er mest á kerfið í heild árið 2019 skv. Raforkuspá. Mynd 2 sýnir þessa stöðu.




*Mynd 2: Afhendingargeta 2019.*

Á grundvelli kerfisáætlunar 2020-2029, þar sem m.a. er horft til forgangsröðunar í stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, vinnur Landsnet nú m.a. að framkvæmdum við Kröflulínu 3 og Hólasandslínu 3, auk þess sem sótt hefur verið um framkvæmdaleyfi fyrir Suðurnesjalínu 2 og í undirbúningi eru framkvæmdir við Blöndulínu 3 og Holtavörðuheiðarlínu. Þessar framkvæmdir munu hafa jákvæð áhrif á afhendingargetu en eftirfarandi mynd sínir stöðuna í lok áætlunartímabilsins.




*Mynd 3: Afhendingargeta 2029.*

Þá sýndu áhrif truflana í tengslum við óveður í desember 2019 ótvírætt fram á mikilvægi tryggrar afhendingar á raforku. Á meðal markmiða undir leiðarljós um orkuöryggi í orkustefnu til ársins 2050 er að innviðir séu traustir og áfallaþolnir. Í þessu sambandi verður hins vegar að hafa í huga að staða raforkuöryggis í einstökum landshlutum er mismunandi og að úrbætur kalla á umtalsverðar fjárfestingar í flutningskerfinu. Landsnet fagnar því að ætlunin sé að útfæra viðmið fyrir fullnægjandi raforkuöryggi en mikilvægt er að slík reglugerð verði sett sem fyrst.

II.3. Um 2. gr. frumvarpsdraga (skilgreiningar)
*a-liður (kerfisþjónusta)*
Landsnet gerir ekki athugasemdir við tillögu að nýrri skilgreiningu um kerfisþjónustu en bendir á athugasemdir við 5. gr. frumvarpsdraganna.

*b-liður (raforkuöryggi)*
Landsnet gerir ekki athugasemd við tillögu að nýrri skilgreiningu hugtaksins raforkuöryggi.

*c-liður (varaafl)*
Í frumvarpsdrögunum er lagt til að við raforkulög bætist ný skilgreining á hugtakinu varaafl, sem felur í sér að reiðuafl og reglunarafl falla undir hugtakið varaafl, eins og fram kemur í athugasemdum greinargerðar. Hér er um nokkra breytingu að ræða þar sem reiðuafl og reglunarafl hafa til þessa ekki fallið undir hugtakið varaafl. Þannig er varaafl í netmála Landsnets skilgreint sem aflgeta tiltækrar virkjunar, sem ekki er fösuð við raforkukerfið, en hægt er að ræsa, fasa við kerfið og nýta að fullu innan ákveðinna tímamarka eftir að beiðni er send. Þá er í netmála Landsnets kveðið á um að í kerfisþjónustu felist reiðuafl vegna tíðnistýringar, reiðuafl vegna truflana, varaafl, og reglunaraflstrygging.

Ný skilgreining virðist byggja á skilgreiningum hugtaka í reglugerð framkvæmdastjórnar ESB nr. 2017/1485. Í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 206/2020 frá 11. desember 2020 er kveðið á um að þar sem raforkukerfi Íslands sé ekki tengt við raforkukerfi annarra landa gildi reglugerðin gildi ekki um Íslandi. Landsnet telur að við núverandi aðstæður sé ekki þörf á að fella reiðuafl og reglunarafl undir hugtakið varaafl. Hafa verður í huga að aðstæður í raforkukerfi Íslands eru um margt ólíkar aðstæðum á meginlandi Evrópu, varðandi meðal annars þörf fyrir varaafl og markaðslegar aðstæður. Nánar er fjallað um varaafl í athugasemdum við 26. gr. frumvarpsdraganna.

II.4. Um 3. gr. frumvarpsdraga (leyfisskylda varaaflsstöðva)
Með greininni er lagt til að varaaflsstöðvar sem ekki eru tengdar við dreifi- eða flutningskerfi þurfi ekki virkjunarleyfi. Í athugasemdum greinargerðar við þessa grein segir m.a. að varaaflsstöðvar sem ekki eru tengdar flutnings- eða dreifikerfi séu ekki hugsaðar til stöðugrar raforkuframleiðslu og hafi því aðeins hlutverk í þeim tilfellum þegar aðgangs að raforku nýtur ekki við hjá einstökum notanda.

Í þessu sambandi vill Landsnet benda á að varastöð er í netmála Landsnets skilgreind sem virkjun sem einungis vinnur raforku tímabundið vegna bilunar eða truflunar í raforkukerfinu, vegna aðstæðna sem eru líklegar til að geta valdið rekstrartruflunum í flutningskerfinu eða vegna tímabundinna flutningstakmarkana í flutningskerfinu. Þannig gildir í raun það sama um rekstur varaaflsstöðva, hvort sem þær eru tengdar flutnings- eða dreifikerfinu eða ekki, varðandi það að varastöðvar eru ekki hugsaðar til stöðugrar raforkuframleiðslu. Því er óljóst hvers vegna lagt er til að gerður sé greinarmunur á leyfisskyldu vegna varaaflsstöðva eftir því hvort þær eru tengdar dreifi- eða flutningskerfi eða ekki.

II.5. Um 4. gr. frumvarpsdraga (rekstrarleyfi, eignarhald og verkfallsréttur)
*a-liður - rekstrarleyfi*
Eins og fram kemur í greinargerð frumvarpsdraganna hefur ákvæði um rekstrarleyfi flutningsfyrirtækis verið í raforkulögum frá setningu þeirra árið 2003. Með setningu laga um stofnun Landsnets hf. var félaginu hins vegar falið það hlutverk að annast flutning og kerfisstjórnun samkvæmt ákvæðum III. kafla raforkulaga. Með vísan til þessa og umfjöllunar í greinargerð er eðlilegt að ákvæði um rekstrarleyfi falli niður.

*b-liður - eignarhald*
Landsnet hefur áður bent á að núverandi eignarhald leiði af sér margvíslegt óhagræði. Landsnet gerir ekki athugasemdir við breytingartillöguna.

*c-liður - verkfallsréttur*
Í 6. mgr. 8. gr. núgildandi raforkulaga, svo sem henni var breytt með 1. gr. laga nr. 149/2004, er kveðið á um að stjórnarmenn og fastráðnir starfsmenn félagsins hafi réttindi og skyldur opinberra sýslunarmanna. Eins og fram kemur í greinargerð frumvarpsdraganna var ákvæðinu fyrst og fremst ætlað að tryggja að starfsemi flutningsfyrirtækisins yrði ekki fyrir truflunum vegna vinnudeilna. Þótt starfsemi flutningskerfisins sé tengd þjóðaröryggi og almannaheill og flutningskerfið skilgreint sem mikilvægur grunninnviður, og því mikilvægt að starfsemi þess verði ekki fyrir truflunum, er ljóst að slíkt á aðeins við um ákveðna þætti í starfseminni.

Eðlilegt er að bann við verkföllum afmarkist við þá þætti í starfseminni sem raunverulega tengjast þessum þáttum. Landsnet gerir ekki athugasemdir við breytingartillöguna.

II.6. Um 5. gr. frumvarpsdraga (kaup á kerfisþjónustu)
Í greininni er lagt til að í stað ákvæðis um að flutningsfyrirtækinu beri skylda til að útvega rafmagn í stað þess sem tapast í kerfinu verði kveðið á um að skyldu þess til kaupa á kerfisþjónustu, flutningstöpum og jöfnunarorku á markaði. Stefna Landsnet hefur verið að beita markaðslausnum eftir því sem kostur er en fjallað er um kaup á kerfisþjónustu í netmála Landsnets (skilmálar A1, B3, C2 og C3).

Í lið 3.12 í greinargerð frumvarpsdraganna er nánar fjallað um kerfisþjónustu. Þar segir m.a. að dæmi um kerfisþjónustu séu spennustýring, launafl, varaafl, eyjareksturgeta, vinnslueiningar, hraðvirk innmötun launstraums, tregðuvægi til svæðisbundins kerfisstöðugleika, reglunarafl, skammhlaupsstraumur ásamt getu til endurræsingar án rafmagns frá kerfinu. Þá segir að með samkeppnisvæðingu raforkumarkaða Evrópu sé kerfisþjónusta orðin samkeppnisvara á markaði.

Æskilegt væri að taka af allan vafa um hvort verið sé að skylda Landsnet til þess að bjóða út alla þá þjónustu sem talin er upp í greinargerðinni. Í dag er aðgengi að varaafli hluti af kerfisþjónustu, en framleiðslukostnaður varaaflsvéla er það ekki. Landsneti er ekki ljóst hvort með tillögunni er verið að kveða á um að hvoru tveggja skuli vera kerfisþjónustuliður og hvort bjóða skuli aðgengið að stöðvunum út. Þá er óskýrt hvort kostnaður vegna flutningstapa og jöfnunarorku eigi að falla undir kerfisþjónustu.

II.7. Um 6. gr. frumvarpsdraga (kerfisáætlun)
Í greininni er lagt til að í stað þess að kerfisáætlun sé lögð fyrir Orkustofnun á hverju ári verði kveðið á um að áætlunin sé lögð fyrir Orkustofnun a.m.k. annað hvert ár. Í almennum athugasemdum greinargerðar frumvarpsdraganna er nánar fjallað um ástæður breytingarinnar en þar kemur fram að unnið sé að breytingum á reglugerð um kerfisáætlun. Landsnet fagnar tillögu frumvarpsdraganna en leggur jafnframt áherslu á mikilvægi þess að lokið verði við endurskoðun reglugerðar um kerfisáætlun sem fyrst með það að markmiði að einfalda og auka skilvirkni við undirbúning og afgreiðslu áætlunarinnar.

II.8. Um 7. gr. frumvarpsdraga (flokkun rekstrarkostnaðar)
Í greininni er lagt til að rekstrarkostnaður sem tengist flutningsstarfsemi fyrirtækisins verði flokkaður í viðráðanlegan, óviðráðanlegan og viðbótarrekstrarkostnað. Landsnet telur að skýra megi orðalag ákvæðisins betur og bendir á að ekki sé rétt að binda óviðráðanlegan rekstrarkostnað við vel skilgreindar einingar enda er óviðráðanlegur rekstrarkostnaður ekki endilega einingatengdur. Landsnet telur tillögu um uppfærslu með tilliti til annars vegar vísitölu launa og hins vegar vísitölu neysluverðs eðlilega.

Í frumvarpsdrögunum er lagt til að m.a. sérstaklega samþykktur kostnaður við rannsóknar- og þróunarverkefni teljist til viðbótarrekstrarkostnaðar. Í almennum athugasemdum greinargerðar með frumvarpinu segir að flutningsfyrirtæki og dreifiveitum verði heimilað að gera sérstaklega ráð fyrir rannsóknar- og þróunarkostnaði í tekjumörkum sínum. Þá segir að útfærsla á þessu sé í höndum raforkueftirlits Orkustofnunar og að raforkueftirlitið telji heppilegast að fara svipaða leið og í Noregi þar sem raforkueftirlit NVE rýni slík verkefni og gefi heimild fyrir þeim. Þá segir að raforkueftirlit Orkustofnunar telji vinnu við þetta jafngilda hálfu stöðugildi.

Landsnet telur að hér sé um ofmat að ræða. Þessu ákvæði geti ekki verið ætlað að ná yfir allan rannsóknar- og þróunarkostnað fyrirtækisins heldur eingöngu sérstök verkefni, s.s. verkefni tengd orkumarkaði svo dæmi sé tekið. Mikilvægt er að tekin séu af öll tvímæli um þetta í lagatexta eða greinargerð. Hluti af skyldum Landsnets er að þróa flutningskerfið og rannsaka ýmis áhrif á rekstur félagsins. Kostnaður því tengdur liggur víða í rekstrinum. Því er mikilvægt að gerður sé skýr greinarmunur á þessu kostnaði annars vegar og kostnaði vegna sérstakra umbóta- eða úrbótaverkefna sem farið er í með heimild Orkustofnunar hins vegar og að eingöngu kostnaður vegna slíkra umbóta- eða úrbótaverkefna komi fram sem viðbótarrekstrarkostnaður.

II.9. Um 8. gr. frumvarpsdraga (kostnaður af veltufjármunum)
Í greininni er lagt til að í stað þess að við ákvörðun tekjumarka sé miðað við 5% af tekjumörkum síðasta árs í stað 20% til að mæta kostnaði af veltufjármunum. Er þessi tillaga byggð á skýrslu Deloitte þar sem

greinahöfundar reikna út hlutfall fjárbindingar í tekjumörkum. Landsnet gerir athugasemd við útreikninga þar sem ekki hefur náðst að sannreyna þær niðurstöður sem birtar eru. Þá er ekki metið inn í tillöguna óefnislegar eignir sem skilgreinist sem veltufjármunir í tekjumarkalíkaninu.

Á árinu 2014 fékk Landsnet álit löggilts endurskoðanda á þessu ákvæði sem benti á að í núverandi skilgreiningu væri ekki horft til undirbúningskostnaðar sem liggur meðal fastafjármuna en ber með sér eiginleika veltufjármuna í skilningi tekjumarka. Við undirbúning stórra fjárfestinga fellur til nokkur kostnaður sem færður er til eignar í ársreikningi sem undirbúningskostnaður, enda uppfyllir hann skilyrði alþjóðlegra reikningsskilastaðla um að teljast eign. Verði undirbúningskostnaðurinn síðar að flutningsvirki er hann færður í flokk rekstrarfjármuna þegar hann er tekinn í notkun. Þessi kostnaður er ekki framreiknaður við ákvörðun þess hluta tekjumarka sem byggir á afskriftum fyrr en hann hefur verið tekinn í notkun. Grunnur að reiknaði arðsemi eru fastafjármunir í rekstri. Fastafjármunir í byggingu fá á sig fjármagnskostnað á byggingartíma og bera arðsemi eftir að viðkomandi eign er tekin í notkun. Undir tekjumarkalíkaninu fær undirbúningskostnaður að stærstum hluta ekki á sig reiknaða vexti né arðsemi á þeim tíma sem hann flokkast sem slíkur.

Á grundvelli núgildandi laga hefur hlutfall veltufjármuna fyrir síðustu 5 ár verið um 18% en ef horft er til síðust þriggja ára er það 19,4%.

| | 2019 | 2018 | 2017 | 2016 | 2015 |
|---|---|---|---|---|---|
| Birgðir + viðskiptakröfur | 21.738 | 27.000 | 24.913 | 17.188 | 16.860 |
| Hlutfall af tekjumörkum | 17,90% | 20,40% | 20,03% | 15,24% | 16,29% |
| **Meðaltal 2015-2019** | | | | | **17,97%** |
| **Meðaltal 2017-2019** | | | **19,44%** | | |

Ef teknar eru með óefnislegar eignir, samanber umræðu hér að ofan, hafa þessi sömu hlutföll verið um 18% sem meðaltal síðustu 5 ára en rúm 23% síðustu þriggja ára. Landsnet telur að síðust 3 ár gefi góða mynd af því umhverfi sem félagið verður í næstu árin vegna þeirra miklu fjárfestinga sem fram undan eru.

| | 2019 | 2018 | 2017 | 2016 | 2015 |
|---|---|---|---|---|---|
| Veltufjárbinding með óefnislegum eignum | 25.757 | 35.563 | 27.022 | 12.293 | 10.092 |
| Hlutfall af tekjumörkum | 21,20% | 26,87% | 21,72% | 10,90% | 9,75% |
| **Meðaltal 2015-2019** | | | | | **18,09%** |
| **Meðaltal 2017-2019** | | | **23,27%** | | |

Ef gera á umrædda breytingu á útreikningi arðsemiskröfu á veltufjármuni þarf að taka tillit til undirbúningskostnaðar þar sem hann fellur undir ákvæði tekjumarka um veltufjármuni og ætti að reiknast inn í hlutfall við ákvörðun arðsemi á veltufjármunum.

Landsnet leggur því til að hlutfall veltufjármuna af tekjumörkum verði óbreytt í raforkulögum enda sé þannig verið að tryggja félaginu arðsemi af þeim liðum sem ekki bera arðsemi.

II.10. Um 9. gr. frumvarpsdraga (hagræðingarkrafa)

Í greininni er Orkustofnun falin heimild til að leggja hagræðingarkröfu á sérleyfisfyrirtæki hvenær sem er og samkvæmt óskilgreindum forsendum. Enn fremur er felld niður sú krafa að óháðir sérfræðingar staðfesti niðurstöður Orkustofnunnar áður en til hagræðingakröfu kemur. Breyting þessi er sett fram þar sem Orkustofnun telur tæknilega ómögulegt erfitt að leggja hagræðingarkröfu á sérleyfisfyrirtækin, einkum vegna tímaskorts en einnig vegna þess að reglugerðarumhverfið sé flókið og mat óháðra sérfræðinga sé kostnaðarsamt.

Landsnet telur það ótækt að veita Orkustofnun svo víðtækar heimildir fyrir íþyngjandi stjórnvaldsaðgerðum út frá óskilgreindum forsendum og aðferðum. Vandi stofnunarinnar felst ekki í þeim kröfum sem gerðar eru til vinnunnar heldur þeim knappa tímaramma sem stofnunin hefur. Eðlileg viðbrögð við því er að víkka

tímarammann frekar en að minnka faglegar kröfur eða víkja frá grundvallarsjónarmiðum um fyrirsjáanleika og takmörkun íþyngjandi stjórnvaldsaðgerða eftirlitsaðila. Áhyggjur af kostnaði við vinnu óháðra sérfræðinga, ef til hans kemur, er léttvægur í samhengi þeirra hagsmuna sem um ræðir.

Landsnet leggur til breytingatillögu við frumvarpsdrögin. Núverandi tímarammi skal haldast óbreyttur en nýtast allur til ákvörðunar raforkueftirlits. Ef niðurstaða raforkueftirlits er að leggja ætti hagræðingarkröfu á sérleyfisfyrirtæki skal kalla til óháða sérfræðinga til að framkvæma óháð mat á niðurstöðu raforkueftirlits með svipuðum hætti og kveðið er á um í núgildandi lögum. Niðurstöður óháðra sérfræðinga skulu liggja fyrir 6 mánuðum síðar og sé niðurstaða óháðu sérfræðinganna að leggja eigi hagræðingarkröfu á sérleyfisfyrirtækin taki hún gildi á öðru ári tekjumarkatímabils. Með þessu fyrirkomulagi er staðið vörð um fagleg vinnubrögð og fyrirsjáanlega málsmeðferð og eðlilegan tíma fyrir sérleyfisfyrirtæki til andmæla og að leita réttar síns, kjósi þau þess.

II.11. Um 10. og 11. gr. frumvarpsdraga (tímafrestir – setning tekjumarka, skil á rekstrarupplýsingum)
Í 10. gr. er lagt til að 5. mgr. 12. gr. verði breytt þannig að Orkustofnun skuli setja Landsneti tekjumörk eigi síðar en 1. október árið áður en ný tekjumörk taka gildi í stað 15. september. Þá er í 11. gr. lagt til að Landsnet skuli skila Orkustofnun rekstrarupplýsingum 1. apríl í stað 1. maí skv. núgildandi lögum. Í almennum athugasemdum í greinargerð frumvarpsdraganna kemur fram að tímafrestur til að klára setningu tekjumarka sé nokkuð þröngur þar sem uppgjör tekjumarka þurfi að fara fram 1. september. Sú dagsetning á við um uppgjör tekjumarka dreifiveitna en skv. núgildandi lögum skal Orkustofnun eigi síðar en 1. ágúst ár hvert skila uppfærðum tekjumörkum og uppgjöri vegna fyrra árs til flutningsfyrirtækisins sem og viðeigandi rökstuðningi fyrir breytingum ef einhverjar eru.

Landsnet gerir ekki athugasemd við tillögu um að frestur félagsins til að skila gögnum sé færður til 1. apríl en leggst gegn því að frestur Orkustofnunar til ákvörðunar tekjumarka verður lengdur til 1. október. Eðlilegra hefði verið að sambærileg breyting yrði á fresti Orkustofnunar til töku ákvörðunar og yrði þá 1. júlí. Hafa verður í huga að ákvörðun tekjumarka skiptir miklu máli fyrir félagið og hefur áhrif á ýmsa þætti í starfseminni, s.s. gerð fjárhags- og framkvæmdaáætlunar.

II.12. Um 12. gr. frumvarpsdraga (of- eða vanteknar tekjur)
Landsnet tekur undir þörfina fyrir aukinn sveigjanleika í geymsluheimild sem hjálpar félaginu að halda gjaldskrá stöðugri. Í núverandi mynd felur breytingartillagan skv. 12. gr. frumvarpsdraga ekki í sér breytingu á geymsluheimild þar sem verið er að færa neðri mörk í -15% og efri mörk í 5%. Vextir eru lagðir á allt umfram 5% (WACC hvers árs) og því í raun ekki heimilt að fara yfir 5% án refsingar. Ákvæðið um refsingu fyrir meira en 5% gæti komið inn að einhverjum tíma liðnum.

Landsnet telur orðalag greinarinnar nokkuð óskýrt. Þannig er ekki ljóst hvort með orðalaginu „Þó aldrei lengur en sem nemur einu tekjumarkatímabili“ er átt við fimm ár eða að heimildin gildi út yfirstandandi tekjumarkatímabil. Þá telur Landsnet að orðalagið „sérstakar aðstæður eins og við skyndilegt tekjufall flutningsfyrirtækisins” sé óljóst. Það sama á við um orðalagi „ef að sérleyfisfyrirtækið verður fyrir stóru áfalli, eins og t.d. að tapa á einu bretti meira en 25% af tekjum sínum” sé óskýrt.

Landsnet tekur undir þörfina á auknum sveigjanleika við færslu tekna milli ára. Fyrirtækið getur nýtt slíka heimild til að viðhalda stöðugleika gjaldskrár sem er mörgum viðskiptavinum fyrirtækisins mikið hagsmunamál. Landsnet telur það hins vegar ganga gegn markmiðinu um aukinn sveigjanleika ef nýting geymsluheimildar umfram 5% leiðir til lækkunar á tekjum fyrirtækisins á næsta ári. Með því er fyrirtækinu skapaður beinn hvati til að nýta sér ekki þessa heimild. Vaxtaálag á nýtingu heimildarinnar vinnur því gegn sveigjanleikamarkmiði heimildarinnar. Landsnet telur að fella ætti niður b-lið 12. greinar eða til vara að til vaxtaálagsins komi ekki fyrr en að loknu lengra tímabili, t.d. 5 ár frá fyrsta ári yfir 5%.“ Eins, til vara, við ákvörðun vaxtaálags á nýtingu heimildar væri eðlilegra að líta eingöngu til lánsfjárhluta WACC, ekki heildar WACC.

II.13. Um 13. gr. frumvarpsdraga (framsending gjaldskrár til Orkustofnunar)
Í greininni er lagt til að Landsneti verði gert að leggja gjaldskrá fyrir Orkustofnun 8 vikum fyrir fyrirhugaða gildistöku í stað 6 vikna eins og nú er. Landsnet bendir í þessu sambandi á að mikilvægt er að huga að allri tímalínunni við slíkar breytingar. Ef ný tekjumörk eru sett 1. október gefast einungis fjórar vikur til að ganga frá gjaldskrárbreytingu og leggja tillögu fyrir stjórn áður en gjaldskrá er send Orkustofnun til að öðlast gildi í

upphafi árs. Það telur Landsnet of skamman tíma. Þá bendir Landsnet á að gjaldskrá vegna flutningstapa er endurskoðuð ársfjórðungslega og ljóst að færa þarf útboð til svo hægt sé að senda gjaldskrárbreytingar með svo löngum fyrirvara.

Í greinargerð er ekki fjallað nánar um þetta atriði en Landsnet gengur út frá að breytingartillagan tengist því að dreifiveitum ber að skila gjaldskrá til Orkustofnunar fjórum vikum fyrir fyrirhugaða gildistöku, sbr. 4. mgr. 17. gr. a. Þannig er frestur til framlagningar gjaldskrár dreifiveitu í raun og veru liðinn þegar fyrir liggur hvort Orkustofnun gerir athugasemdir við breytingu á gjaldskrá Landsnets. Landsnet bendir á að ein leið til að komast hjá þessum vanda er að kveða á um að frestur dreifiveitu til að skila Orkustofnun breytingum á gjaldskrá nái ekki til breytinga sem leiða af breytingum á gjaldskrá flutningsfyrirtækisins.

II.14. Um 14. gr. frumvarpsdraga (markmið um gæði)
Í greininni er lagt til að kveðið verði á um heimild Orkustofnunar til að taka tillit til þess við uppgjör tekjumarka flutningsfyrirtækisins ef það uppfyllir ekki markmið um gæði raforku í samræmi við ákvæði raforkulaga og reglugerðar nr. 1048/2004. Lagt er til að nánari viðmið um vikmörk frá markmiðum um gæði raforku skuli koma fram í reglugerð sem ráðherra setur og leiðbeiningum Orkustofnunar.

Í Noregi hafa efnahagslegir hvatar tengdir gæðum verið hluti að tekjumarkaumhverfinu, annars vegar kostnaður við óafhenta raforku, KILE (Kvalitetsjusterte inntektsrammer ved ikke levert energi), og hins vegar greiðslur vegna langvarandi rafmagnsleysis, USLA (Utbetaling ved svært langvarige avbrudd). Landsnet telur að það fyrirkomulag sem lagt er til í greininni geti ekki byggst á reglugerð 1048/2004 einni og sér heldur verði að setja sérstaka reglugerð um þetta efni eins og boðað er í frumvarpsdrögunum. Í þessu sambandi bendir Landsnet á að í Noregi byggir slíkt fyrirkomulag annars vegar á reglugerð nr. 1557/2004 (forskrift om leveringskvalitet)[1] þar sem fjallað er um spennugæði og hins vegar reglugerð 302/1999 (forskrift om kontroll av nettvirksomhet)[2] sem m.a. fjallar um breytingar á tekjumörkum vegna gæðafrávika. Ómögulegt er að gera sér grein fyrir hvaða áhrif þessi breyting getur haft fyrr en fyrir liggur reglugerð sem kveður á um útfærslu á útreikningi kostnaðar o.fl. Ljóst er að setning slíkrar reglugerðar mun taka tíma og að lagaákvæðið mun verða óframkvæmanlegt á meðan að reglugerðar nýtur ekki við. Því er nauðsynlegt að veita aðlögunartíma ef ætlunin er að taka þetta fyrirkomulag upp hér á landi.

Þá vill Landsnet taka það fram að samkvæmt lagalega bindandi stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku ber flutningsfyrirtækinu að hanna flutningskerfið þannig að truflun á einstakri einingu valdi ekki afhendingarrofi. Tímamörk þeirra markmiða eru 2030 í meginflutningskerfinu og 2040 í landshlutakerfum. Fyrirtækið telur að þarna sé verið að setja óþarflega íþyngjandi ákvæði þegar litið sé til stefnu stjórnvalda. Enn fremur myndi upptaka slíks regluverks krefjast mun tíðari uppfærslna á kostnaði við truflanir á afhendingu raforku. Kostnaðurinn við slíkar uppfærslur gæti auðveldlega verið tugir milljóna á tekjumarkatímabili.

Með lögfestingu þessara markmiða skapast mjög sterkur hvati fyrir sérleyfisfyrirtæki til að fjárfesta í umfangsmeira kerfi til að tryggja að fyrirtækið verði ekki fyrir tekjutapi. Þetta vinnur því gegn áhyggjum sem komið hafa fram af gullhúðun kerfisins.

Landsnet telur að þessi tillaga gangi þvert gegn markmiðum um einföldun tekjumarkaumhverfis og aukin skilning á regluverkinu. Einnig telur fyrirtækið að lögfesting á íþyngjandi stjórnvaldsaðgerðum sem eru óskilgreindar, bæði að umfangi og tilefni standist ekki grundvallarsjónarmið um fyrirsjáanleika og takmarkanir íþyngjandi stjórnvaldsaðgerða. Þessar tillögur þarfnast vandaðs undirbúnings og vel útfærðra reglugerða ef til þeirra á að koma þar sem um grundvallarbreytingu á tekjumarkaumhverfinu er að ræða. Umfang breytinga er þess eðlis að rétt er að minna á varnaðarorð í niðurstöðukafla skýrslu Deloitte. “Stórar breytingar eru líklegar til að valda óhagræði og skapa tortryggni hagaðila svo sem fjárfesta og lánardrottna.”

II.15. Um 24. gr. frumvarpsdraga (aðgerðir vegna trjágróðurs)
Öryggi flutningsvirkja og afhending raforku er mikið almannahagsmunamál. Landsnet telur mikilvægt að félagið hafi skýrar heimildir skv. lögum til að bregðast við aðstæðum þar sem trjágróður ógnar öryggi flutningsvirkja. Landsnet gerir ekki athugasemdir við greinina.

[1] https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-11-30-1557
[2] https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1999-03-11-302/

II.16. Um 25. gr. frumvarpsdraga (leiðbeiningar og reglur)
Í greininni er lagt til að auk leiðbeininga verði Orkustofnun veitt heimild til að setja reglur um starfsemi aðila sem heyra undir lögin. Í greininni er ekki nánar útfært hvert skuli vera efni slíkra reglna eða hvernig staðið skuli að setningu þeirra. Þannig virðist sem um sé að ræða mjög opna heimild fyrir stofnunina til að setja reglur um flest það sem varðar starfsemi aðila sem heyra undir raforkulög. Þótt eðlilegt sé að Orkustofnun hafi heimild til að setja reglur um ákveðna þætti telur Landsnet að það fái vart staðist að veita stofnuninni svo opna heimild. Þá telur Landsnet að rétt sé að kveða á um að við setningu reglna hafi Orkustofnun samráð við samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila skv. 5. mgr. 24. gr.

II.17. Um 26. gr. frumvarpsdraga (heimildir Orkustofnunar varðandi varaafl)
Í greininni er lagt til að Orkustofnun skuli hafa yfirsýn og eftirlit með tiltæku varaafli raforku í landinu og gert ráð fyrir að í reglugerð verði nánar kveðið á um eftirlitsheimildir og úrræði Orkustofnunar til að tryggja að fullnægjandi varaafl sé til staðar, viðmið til grundvallar ákvörðunum um varaafl og skiptingu kostnaðar milli flutningsfyrirtækis og dreifiveitna.

Landsnet fagnar því að ætlunin sé að skýra hlutverk og ábyrgð aðila varðandi öflun varaafls en leggur áherslu á að setja þarf skýr viðmið og kröfur varðandi tiltæki varaafls. Þannig skiptir miklu máli að boðuð reglugerð verði sett sem fyrst.

Hins vegar bendir Landsnet á að með nýrri skilgreiningu á hugtakinu varaafli er verið að fella reglunarafl og reiðuafl undir ákvæðið án þess að ástæður þess séu útskýrðar frekar. Við núverandi aðstæður telur Landsnet ekki þörf á þessu. Orkustofnun hefur sem eftirlitsstjórnvald heimild til að kalla eftir upplýsingum og gögnum varðandi reiðu- og reglunarafl ef stofnunin telur ástæða til.

II,18. Um 27. gr. frumvarpsdraga (raforkueftirlitsgjald)
Landsnet vísar til almennra athugasemda við eftirlit Orkustofnunar og raforkueftirlitsgjald fyrr í umsögninni.

II.19. Um 28. gr. frumvarpsdraga (bráðabirgðaákvæði)
Landsnet gerir ekki athugasemdir við breytingartillöguna.

II.20. Um 29. gr. frumvarpsdraga (breyting á lögum um stofnun Landsnets hf.)
Í 2. mgr. 4. mgr. laga nr. 75/2004 um stofnun Landsnets hf. er kveðið á um heimild ríkissjóðs til að selja allt hlutafé ríkissjóðs í Landsneti hf. þegar flutningsvirki hafa verið metin endanlegu mati og fyrir liggur hvort eigendur þeirra kjósa að leggja flutningsvirkin inn í Landsnet hf. sem hlutafé. Samkvæmt greininni gátu kaupendur hlutafjár einungis verið eigendur þeirra flutningsvirkja er féllu undir 6. tölul. 3. gr. raforkulaga, nr. 65/2003.

Á grundvelli heimildar 2. mgr. 4. gr. afsalaði íslenska ríkið sér öllum hlutum í Landsneti hf. til Landsvirkjunar, RARIK og Orkubús Vestfjarða með kaupsamningi og afsali, dags. 12. desember 2004. Líta verður svo á að heimild 2. mgr. 4. gr. hafi eingöngu verið vegna þess gjörnings og hafi því í raun verið bráðabirgðaákvæði sem ekki hafi lengur sérstakt gildi. Landsnet veltir því upp hvort ekki sé réttast að fella brott 2. mgr. 4. gr. Í heild sinni ef ætlunin er að gera breytingu á lögunum.

II.21. Um 30. gr. frumvarpsdraga (gildistaka)
Í greininni er lagt til að lögin taki gildi 1. júlí 2021 en að ákvæði varðandi eignarhald á Landsneti komi til framkvæmda 1. júlí 2022 og að ákvæði varðandi raforkueftirlitsgjald komi til framkvæmda 1. janúar 2022. Í greinargerð frumvarpsdraganna er ekki að finna nánari útskýringar á fyrirhugaðri gildistöku.

Að því er varðar breytingu á ákvæðum tengdum tekjumörkum bendir Landsnet á að samkvæmt gildandi ákvæðum raforkulaga skal Orkustofnun setja flutningsfyrirtækinu tekjumörk eigi síðar en 15. september árið áður en ný tekjumörk taka gildi. Þetta gerði stofnunin með ákvörðun, dags. 10. september 2020, fyrir tekjumarkatímabilið 2021 - 2025. Þá er í 3. mgr. 12. gr. kveðið á um að tekjumörk skulu ákveðin fyrir fram til fimm ára í senn og uppfærð árlega miðað við breytingar á viðmiðum sem tilgreind eru í málsgreininni. Með því að ætla lagabreytingum að taka gildi á yfirstandandi tekjumarkatímabili er verið að skapa óvissu um tekjumörk félagsins.

Að því er varðar ákvörðun um hagræðingarkröfu þá er í gildandi lögum kveðið á um Orkustofnun skuli setja flutningsfyrirtækinu hagræðingarkröfu fyrir nýtt tekjumarkatímabil, að fengnu mati sérfróðra aðila, eftir að flutningsfyrirtækinu hefur verið gefinn kostur á að tjá sig um slíkar fyrirætlanir og því skuli lokið eigi síðar en fjórum mánuðum fyrir upphaf viðkomandi tekjumarkatímabils. Þar sem ákvörðun um hagræðingu var ekki tekin á síðasta ári getur Orkustofnun að óbreyttum lögum ekki tekið ákvörðun um hagræðingarkröfu vegna yfirstandandi tekjumarkatímabils.  Verði frumvarpið óbreytt að lögum mun Orkustofnun hins vegar strax á næsta ári geta lagt á Landsnet hagræðingarkröfu að öðrum skilyrðum uppfylltum.

Landsnet telur að það að ætla stórum breytingum á reglum tekjumarkalíkansins að taka gildi á yfirstandandi tímabili vinni gegn þeirri hugsun sem að baki líkaninu býr. Landsnet tekur undir þau sjónarmið sem komu fram í skýrslu Deloitte þess efnis að stórar breytingar á tekjumarkalíkani séu líklegar til að valda óhagræði og skapa tortryggni hagaðila. Mikilvægt er að gefa tíma til aðlögunar þegar grundvallarbreytingar eru gerðar á forsendum tekjumarka sbr. ákvörðun um breyttar forsendur í arðsemi og víðtækari heimildir eftirlitsaðilans til setningar hagræðingarkröfu. Þá er mikilvægt að undirbúa slíkar breytingar vel og styrkja grundvöll þeirra með reglugerðum, reglum eða leiðbeiningum. Breytingar sem hafa áhrif á grunnforsendur tekjumarka skyldu alltaf taka gildi í upphaf nýs tekjumarkatímabils og sérleyfisfyrirtækjum gefin kostur á að bregðast þannig við breyttu fyrirkomulagi.

## III. Um drög að reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 192/2016

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið hefur lagt fram drög að reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 192/2016 um mat á vegnum fjármagnskostnaði sem viðmið um leyfða arðsemi við ákvörðun tekjumarka sérleyfisfyrirtækja í flutningi og dreifingu á raforku. Breytingin felst í því að stytta viðmiðunartíma fyrir markaðsvexti í ávöxtunarkröfu með þeim hætti að tekið verði upp 5 ára hlaupandi meðaltal í stað 10 ára hlaupandi meðaltals.

Fyrirhuguð breyting mun hafa umtalsverð áhrif á reiknaðan fjármagnskostnað eins og hann er skilgreindur í reglugerðinni. Miðað við spá um þróun reiknaðs fjármagnskostnaðar má gera ráð fyrir að áhrif breytinga viðmiðunartímabila (úr 10 árum í 5 ár) á núverandi tekjumarkatímabili, 2021-2025, verði lækkun um 0,22-0,70 prósentustig á ári í tengt stórnotendum og lækkun um 0,17-0,78 prósentustig á ári tengt dreifiveitum, samanborið við núverandi reiknireglu. Að öðru óbreyttu, myndi þetta lækka tekjumörk Landsnets um tæplega 4 milljarða króna á tekjumarkatímabilinu 2021-2025, þar af er lækkun um 1,5 milljarða króna árið 2025 sem nemur um 8% af tekjumörkum.

Stytting viðmiðunartímabils eykur því sveiflur í reiknuðum fjármagnskostnaði, eins og bent er á í texta með frumvarpinu. Þetta eru umtalsverðar breytingar og alls óvíst að þær muni endurspegla raunverulegan fjármagnskostnað viðkomandi fyrirtækja. Áður en jafn róttækar breytingar eru gerðar á reglugerðinni er ráðlegt að óháðir aðilar horfi heildstætt á áhrif fyrirhugaðra breytinga á reiknuðum vegnum fjármagnskostnaði. Landsnet leggur mikla áherslu á að jafn stórtækar breytingar eins og hér eru boðaðar þurfi að skoða vel og tekur undir sjónarmið sem koma fram í skýrslu Deloitte (bls. 17) þar sem bent er á að horfa þurfi heildstætt á mat á vegnum fjármagnskostnaði og að sérfróðir aðilar skuli sinni því mati.

Í því ljósi er vert að hafa í huga að á vormánuðum 2020 var viðkomandi reglugerð endurskoðuð af sérfróðum aðilum, svokallaðri WACC-nefnd. Í framhaldi af endurskoðun WACC-nefndarinnar var reglugerð breytt, m.a. voru gerðar breytingar á föstum matsbreytum. Það vekur því athygli að til standi að gera jafn róttækar breytingar á viðmiðunartíma við reiknaðan fjármagnskostnað í reglugerðinni og raun ber vitni, innan við 12 mánuðum eftir að ítarleg endurskoðun var gerð á matsbreytum hennar. Slík breyting fer gegn sjónarmiðum um mikilvægi stöðugleika og fyrirsjáanleika í reglugerðarumhverfinu.

Við lestur fundargerðar samráðsfundar með hagsmunaaðilum, sem fram fór 20. apríl 2020, má sjá að WACC-nefndin leit í sinni vinnu m.a. til ákvæðis um 10 ára viðmiðunartímabil fjármagnskostnaðar. Í fundargerðinni kemur m.a. fram að dreifiveitur og flutningsfyrirtæki hafa ekki tök á að bregðast við lækkandi fjármagnskostnaði á markaði því lántaka félaganna er til lengri tíma. 10 ára hlaupandi meðaltali í reglugerðinni er því ætlað að mæta því að skuldahliðin er ekki stöðugt endurfjármögnuð um leið og kjör á markaði breytast. Í kynningu á vegnum fjármagnskostnaði, sem Orkustofnun sendi til hagsmunaaðila 3. mars 2020. Upplýsingar til hagsmunaaðila) kemur eins fram að 10 ára tímarammi hafi þótt gefa stöðuga niðurstöðu. Ef styttra tímabil væri notað væru meiri sveiflur á matsbreytum sem liggi að baki útreikningum á vegnum fjármagnskostnaði, og þar af leiðandi yrðu meiri sveiflur á á tekjumörkum. Af þessu má ráða að WACC-nefndinni og Orkustofnun þyki rétt að dregið væri úr sveiflum á tekjumörkum milli ára.

Í 9. gr. reglugerðarinnar er ákvæði til bráðabirgða varðandi útreikning grunnvaxta fyrir árin 2016-2024. Með bráðabirgðaákvæðinu er fyrirkomulagið þannig að vaxtagildi fyrir árin 2014 og síðar vega 50% á móti 10 ára meðaltalinu. Verulega hefur því verið dregið úr áhrifum hávaxtatímabils eftir hrun. Vegna WACC-ákvörðunar árið 2021 vega árin 2010-2013 einungis 20% af vaxtatímabilinu í stað 40% eins og væri án bráðabirgðaákvæðisins. Í fyrrnefndri WACC-kynningu Orkustofnunar er tekið undir þetta, en þar kemur fram að ,,…vegna hárra vaxtagilda á hrunsárum hefur 10 ára hlaupandi meðaltalið verið innleitt smátt og smátt…“. Með bráðabirgðaákvæðinu er þannig dregið úr vægi óvenjuhás skuldatryggingaálags Íslands, árin eftir hrun, á reiknaðan vegin fjármagnskostnað.

Verði viðmiðunartímabil stytt í 5 ára hlaupandi meðaltal reiknaðs fjármagnskostnaðar má leiða að því líkum að flutningsfyrirtæki og dreifiveitur fjármagni sig til styttri tíma en áður. Það mun auka endurfjármögnunaráhættu fyrirtækjanna. Fjárfestingar í innviðum eins og flutnings- og dreifikerfum rafmagns eru gerðar til langs tíma. Þetta eru fjárfestingar sem verða í rekstri til nokkurra áratuga. Það hentar því eðli starfsemi fyrirtækjanna, og fjárfestinga þeirra, að fjármögnun sé hverju sinni gerð til lengri tíma. Skemmri tíma fjármögnun eykur endurfjármögnunaráhættu, eins og áður er nefnt, og gæti bæði hækkað og aukið sveiflur í greiddum fjármagnskostnaði. Skemmri tíma fjármögnun eykur, að öðru óbreyttu, óvissu um

arðsemi fjárfestinga og þar með rekstur sérleyfisfyrirtækjanna. Því er líklegt að ákvörðun um styttingu viðmiðunartímabils fjármögnunar ætti að leiða til hækkunar sérstakt áhættuálags við mat á arðsemi eiginfjár í WACC útreikningum.

Ef markmið með þessari breytingu er einungis það að færa út áhrif hás skuldaálags áranna eftir hrun væri hreinlegra að gera þá breytingu með bráðabirgðaákvæði á reglugerðinni. Vaxtakjör á markaði taka breytingum frá einum tíma til annars. Mikilvægt er að hlaupa ekki eftir skammtímasjónarmiðum í þeim efnum. Sérleyfisfyrirtækin þurfa að fjármagna sig á tímum þar sem fjármögnun getur þótt dýr eða ódýr, eða aðgengi að fjármagni lítið eða mikið. Regluverkið verður að standa af sér slíkar skammtímabreytingar. Til viðbótar er rétt að nefna að starfrækslumynt Landsnets er Bandaríkjadalur (USD), og gjaldskrá til stórnotenda er í USD. Eðli máls samkvæmt er flutningsfyrirtækið því fjármagnað að stórum hluta með lántökum og skuldabréfaútgáfum í USD. Aðgengi íslenskra útgefenda og lántaka að alþjóðlegum mörkuðum hefur í gegnum tíðina verið sveiflukennt hvað varðar kjör og framboð lánsfjármagns. Gildir þá einu hvort litið er til íslenska ríkisins, banka, orkufyrirtækja eða annarra. Það er því rétt að velta upp hvort skynsamlegt sé að gera breytingar á viðmiðunartíma sem gætu leitt til styttri fjármögnunartíma flutningsfyrirtækis með tilheyrandi aukinni endurfjármögnunaráhættu, og þar með aukinni áhættu hvað varðar aðgengi íslenskra útgefenda og lántaka að alþjóðlegum mörkuðum hverju sinni. Lengra viðmiðunartímabil eykur stöðugleika hvað þetta varðar þar sem stærstur hluti fjármögnunar fer fram utan heimamarkaðar.

Reglugerð nr. 192/2016 um mat á vegnum fjármagnskostnaði sem viðmið um leyfða arðsemi við ákvörðun tekjumarka sérleyfisfyrirtækja í flutningi og dreifingu á raforku var innleidd í febrúar 2016. Fram til þess tíma náðist hvorki sátt né niðurstaða um grunnforsendur í ákvörðun tekjumarka. Tekjumarkatímabilið 2016-2020 var því fyrsta tímabilið sem stöðugleiki var í ákvörðun tekjumarka. Eftir endurskoðun WACC nefndarinnar á matsbreytum reglugerðarinnar var reglugerðinni breytt í apríl 2020. Í framhaldinu voru sett tekjumörk fyrir nýtt tekjumarkatímabil, 2021-2025.

Eftir aðeins einn mánuð á nýju tekjumarkatímabili er hér verið að leggja til breytingu á reglugerðinni, sem mun hafa umtalsverð áhrif á reiknaðan fjármagnskostnað. Þessi breyting er lögð til innan við 12 mánuðum eftir endurskoðun sérfróðra aðila á matsbreytum reglugerðarinnar, sem leiddi til reglugerðarbreytingar í apríl 2020. Sú endurskoðun var gerð í lok fyrsta tímabils sem stöðugleiki ríkti varðandi tekjumörk. Stöðugleiki í reglugerðarumhverfinu er afar mikilvægur því ákvarðanir varðandi fjárhagsáætlanir og fjármögnun eru teknar út frá reglugerðarumhverfinu. Í niðurstöðukafla skýrslu Deloitte (bls. 5) er bent á að tekjumarkalíkanið hefur „…verið forsenda ákvarðanatöku, s.s. um lánveitingar og kaup á skuldabréfum…“ sérleyfisfyrirtækja. Jafnframt er í skýrslunni bent á að „…stórar breytingar eru líklegar til að valda óhagræði og skapa tortryggni hagaðila svo sem fjárfesta og lánardrottna.“ Enn ein breytingin á tekjumarkaumhverfinu, gerð á skömmum tíma, er ekki til þess fallin að auka stöðugleika eða traust á umhverfinu. Reglugerðarbreytingin sem lögð er til mun hafa umtalsverð áhrif á reiknaðan veginn fjármagnskostnað og þar með á tekjumörk sérleyfisfyrirtækjanna.

Landsnet leggur til, að áður en framlögð drög að breytingum á reglugerðinni verði innleidd verði nefnd sérfróðra aðila, þ.e. WACC-nefndinni, falið að leggja heildstætt mat á áhrif framlagðra tillaga að breytingum á reglugerðinni, hvaða áhrif þær hafi á rekstur sérleyfisfyrirtækjanna og hvort breytingarnar séu ótvírætt til þess fallnar að hafa jákvæð áhrif á tekjumarkakerfið, uppfylla markmið raforkulaga og hafa jákvæð áhrif á íslenskt hagkerfi til lengri tíma. Ef niðurstaða slíks heildstæðs mats verði að skynsamlegt sé að stytta viðmiðunartíma fyrir markaðsvexti í ávöxtunarkröfu úr 10 ára hlaupandi meðaltali í 5 ára hlaupandi meðaltal, þá komi slíkar breytingar til innleiðingar á nýju tekjumarkatímabili árið 2026. Slíkur aðlögunartími myndi stuðla að stöðugleika tekjumarkakerfisins og gefa sérleyfisfyrirtækjunum tækifæri til að aðlaga sinn rekstur og fjármögnun að breyttu umhverfi.

Í reglugerðardrögunum er gert ráð fyrir að breytingarnar öðlist þegar gildi. Landsnet leggur mikla áherslu á það að þessi mál séu skoðuð heildstætt. Sú tillaga sem nú liggur frammi er eingöngu ætlað að svara gagnrýni hagsmunaaðila sem telja viðmið vaxta vera of hátt. Mikilvægt er að horfa líka til hagsmuna sérleyfisfyrirtækjanna sem fjármagna sig til lengri tíma byggt á þeim grundvelli sem regluverkið segir til um. Horfa verður til þess að í reglugerð um leyfða arðsemi er stefna um fjármögnun þessarar félaga mörkuð. Fjármögnun innviða er í eðli sínu langtímafjármögnun en ekki skammtíma. Mikilvægt er því að vanda vel til þessara breytinga, marka stefnuna til lengri tíma og horfa á hagsmuni allra í þessu samhengi.

## IV. Um skýrslu Deloitte

IV.1. Almennt um skýrslu Deloitte

Landsnet gerir nokkrar athugasemdir við skýrslu Deloitte sem frumvarpsdrög eru sögð byggjast á. Skýrsluhöfundar taka fram að skýrslunni sé ekki ætlað að vera; heilstæð úttekt á raforkulögum, úttekt á forsendum og niðurstöðum sérfróðra aðila við mat á atriðum skv. tilmælum í raforkulögum né heildstæður samanburður á umhverfi Íslands og í samanburðarlöndum. Horfa þarf því til skýrslunnar í því ljósi. Athugasemdir Landsnets snúa ýmist að atriðum sem Landsnet vill meina að séu ónákvæm vegna þess að ekki sé gerður nægilega skýr greinarmunur á flutnings- og veitufyrirtækjum, ósanngjarns samanburðar sem gefi villandi mynd af rekstri fyrirtækisins og reglugerðarumhverfi eða atriða sem Landsnet telur skipta máli en er ekki að finna í skýrslunni.

IV.2. Mikilvægi fyrirsjáanleika tekjumarkalíkans

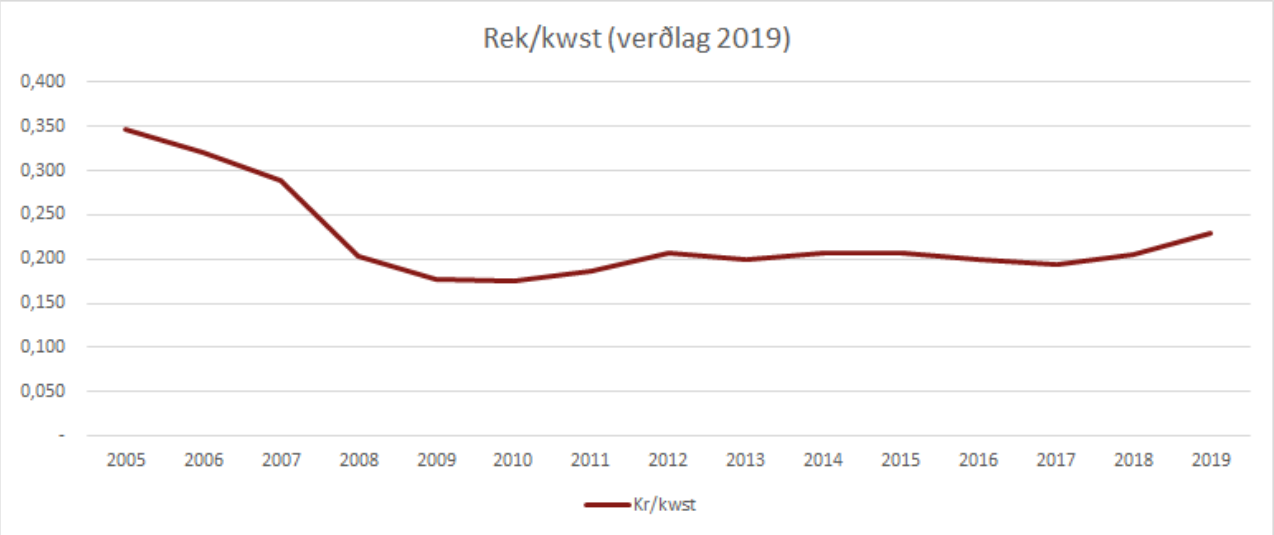
Í skýrslu Deloitte er í upphafi mælt með því að áfram verði notast við tekjumarkalíkan en tekið fram að stórar breytingar séu líklegar til að valda óhagræði og skapa tortryggni hagaðila svo sem fjárfesta og lánardrottna. Landsnet tekur undir þetta og leggur áherslu á stöðugleika og fyrirsjáanleika í rekstrarumhverfinu. Breytingar sem hafi mikil áhrif á rekstur og afkomu félagsins þurfa að vera vel ígrundaðar og innleiddar með ákveðinni aðlögun. Þannig geta fyrirtækin aðlagað ákvarðanir sínar að þeim markmiðum sem sett eru fram af stjórnvöldum, lánveitendur geta með góðum hætti metið félagið til framtíðar og umgjörðin skapað traust. Landsnet bendir á að fjármögnun félagsins er gjörbreytt frá því sem var þegar félagið var að stærstum hluta fjármagnað af móðurfélaginu. Aðgangur að lánsfjármagni og tiltrú fjárfesta og lánardrottna á félaginu og því regluverki sem það starfar í er því mikilvæg. Pólitísk inngrip inn í fyrir fram skilgreint rekstrarumhverfi og lagabreytingar sem innleidd eru án aðlögunar eru til þess fallinn að minnka tiltrú fjármögnunaraðila, hækka kostnað við lántökur með auknu áhættuálagi og/eða skerða getu félaganna til að fjármagna sig. Núverandi tekjumarkatímabil hefur staðið í 2 mánuði en tekjumörk eru sett til 5 ára. Breytingar sem snúa að tekjumörkum þarf að innleiða áður en tekjumarkatímabil hefst og fyrir sérleyfisfyrirtækin algjört grundvallar atriði að vissa sé um rekstrarmódelið innan þess tíma sem tekjumörkin gilda. Breytingar á tekjumarkalíkani þarf að gefa tíma og vinna vel að skilgreiningum, leiðbeiningum og reglugerðarbreytingum sem tækju þá gildi um leið og breytingarnar. Landsnet telur að tillögurnar séu í grunninn þess verðar að skoða frekar en leggur áherslu á að þær yrðu unnar betur og innleiddar með nýju tekjumarkatímabili 2026-2030.

IV.3. Hvatar til hagræðingar hafa virkað og markmið um lækkun kostnaðar hafa náðst

Landsnet gerir athugasemd við þá staðhæfingu sem ítrekað kemur fram í skýrslunni og frumvarpsdrögum að hvatar til hagræðingar hafi ekki virkað sem skyldi og að draga verði úr getu fyrirtækja til að auka skammtímahagnað með því að fresta viðhaldi. Varðandi staðhæfingu um að hvatar hafi ekki virkað vísar Landsnet til ítarlegrar umfjöllunar um rekstrarkostnað í umsögn þessari. Þá vill Landsnet einnig vísa til umfjöllunar um tekjumarkaáhrifa sem urðu vegna óvissu um tekjumörk á tímabilinu 2006-2015.

Varðandi hvata fyrirtækja til að auka skammtímahagnað með því að fresta viðhaldi vill Landsnet leggja áherslu á að það er einmitt eitt af aðalmarkmiðum tekjumarkakerfis að hvetja fyrirtæki til að lækka rekstrarkostnað, t.d. með því að fresta því viðhaldi eða auka skilvirkni. Það skilar hagnaði til fyrirtækisins og eigenda þess til skamms tíma og lægri kostnaði til notenda kerfisins til lengri tíma í gegnum lægri tekjumörk á seinni tímabilum. Ef fyrirtæki ganga of langt í frestun viðhalds mun það leiða til þess að tekjumörk þeirra lækka til frambúðar á meðan raunrekstrarkostnaður hækkar til lengri tíma. Það mun leiða til verri rekstrarniðurstöðu fyrirtækjanna til lengri tíma og lækka virði félaganna sem er eigendum ekki í hag.. Þetta kerfi og þessi hvati skapar því bæði hagnað fyrir fyrirtækið til skemmri tíma og aðhald í rekstri og lægri kostnað til lengri tíma fyrir notendur þjónustunnar. Með stöðugleika í módelinu skapar þetta virði bæði fyrir eigendur og notendur til lengri tíma litið. Á mynd 4 eru sýnd áhrif hagræðingar á rekstrarkostnað.

Landsnet hefur náð góðum árangri í rekstri félagsins og hagrætt innan tekjumarkalíkansins. Vegna óvissu í tekjumarkaumhverfinu frá 2006 –2015 er erfitt að meta í heild hagræn áhrif af líkaninu nema með því að horfa alla leið til upphafsins eða ársins 2005. Á tímabilinu 2005-2019 jókst raforkuflutningur um 125% en rekstrarkostnaður félagsins um 49% á föstu verðlagi. Þetta hefur leitt til verulegrar hagræðingar í rekstrarkostnaði á flutta einingu eins og sjá má á Mynd 4.




*Mynd 4 Rekstrarkostnaður á flutta orkueiningu.*

Að raunvirði var rekstrarkostnaður félagsins á árinu 2005 nálægt 35 aurar/kWst en 23 aurar árið 2019, sem er lækkun sem nemur 33%. Á tímabilinu sem um ræðir fór rekstrarkostnaður niður í 18 aura/kWst en sveiflur til skemmri tíma mega ekki skyggja á mikilvægi lengri tíma þróunar sem hefur verið til lækkunar frá upphafi áður en stöðugleiki náðist í kringum 20 aura/kWst. Skotið í lok tímabilsins má að mestu rekja til veðurtengdra atvika í desember 2019. Tjóni vegna óveðursins 2019 þarf að halda fyrir utan umræðu um hagræna niðurstöðu líkansins enda um force majeure tilvik að ræða.

IV.4. Of harðar sparnaðarkröfur skerða þjóðarhag

Í skýrslu Deloitte er ekki fjallað um þann skaða sem getur hlotist af slæmri fjárhagsstöðu flutningsfyrirtækisins. Þetta þarf að skoða því afleiðingar þess geta verið verulegar fyrir þjóðarhag.

Landsnet starfar eftir raforkulögum en markmið þeirra er m.a. að „stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu, sbr. 1. mgr. 1. gr. raforkulaga. Enn fremur segir í 1. mgr. 9. gr. um skyldur flutningsfyrirtækisins: „Flutningsfyrirtækið skal byggja flutningskerfið upp á hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, gæða raforku og stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku.“

Nauðsynlegt að er að löggjafinn hafi í huga að kostnaður við vanfjárfestingar í raforkuflutningi er mun hærri en þjóðhagslegur kostnaður við offjárfestingu. Líklegur kostnaður sem notendur kerfisins gætu hugsanlega þurft að bera af offjárfestingu er mun minni en líklegur kostnaður sem getur orðið vegna tapaðra tækifæra þegar flutningskerfið annar ekki eftirspurn eða takmarkar á einhvern hátt atvinnustarfsemi, svo sem með minna afhendingaröryggi. Með öðrum orðum er neytendaábati af raforkuflutningi það mikill að eðlileg fjárfestingarstefna flutningsfyrirtækis ætti að miða að því að tryggja að ekki verði skortur á afhendingargetu frekar en að takmarka fjárfestingar vegna mögulegra gjaldskráráhrifa.

Nauðsynlegt er að fjárhagslegt umhverfi flutningsfyrirtækisins taki mið af framangreindum atriðum, sérstaklega þegar fyrir liggur stefna ríkisstjórnar um hraða styrkingu kerfisins í kjölfar víðtækra og langvarandi truflana á raforkuafhendingu síðastliðinn vetur. Stórfelldar breytingar á reglugerðarumhverfi flutningsfyrirtækisins eru til þess fallnar að stefna stöðugleikanum sem loksins náðist á síðasta tekjumarkatímabili (2016-2020) í hættu. Landsnet vísar til umfjöllunar um rekstrarumhverfi fyrirtækisins á fyrsta áratug fyrirtækisins, t.d. þegar óvissa um tekjumörk og leyfðan rekstrarkostnað hafði verulega truflandi áhrif á rekstur fyrirtækisins árin 2008-2012, sjá umfjöllun um setningu og uppgjör rekstrarkostnaðar Landsnets.

Landsnet er ekki eina flutningsfyrirtækið sem hefur staðið frammi fyrir styrkingaþörf. Umræður um fjármögnun og fjárfestingar flutningsfyrirtækja eiga sér líka stað utan landssteinanna. Árið 2012 var mikið rætt um nauðsynlegar styrkingar flutningskerfi raforku í Noregi. Stórþingið mótaði stefnu sem kvað á um

stórauknar fjárfestingar Statnett og gaf meðal annars út skýrsluna Vi bygger Norge um nauðsyn þess að styrkja kerfið. Þar má finna eftirfarandi málsgrein: „Afgerandi mikilvægi raforku, að mati ríkisstjórnarinnar, bendir til þess að afleiðingar þess að byggja of lítið net séu meiri en afleiðingar offjárfestinga"[3] bls 56.

Sams konar niðurstöður má sjá í skýrslu Thema frá febrúar 2013, På nett með framtida. á bls 9 stendur: „Greining okkar sýnir engu að síður að þjóðhagslegt tap af því að lenda í aðstæðum með „glatað tækifæri" er hærra en tilfellið um „offjárfestingu". Þetta stafar fyrst og fremst af því að tap á arðbærum verkefnum á neytendahliðinni hefur hærra gildi en lækkun á netkostnaði, í öðru lagi að verðmæti fyrirliggjandi afkastagetu sem „offjárfesting" hefur í för með sér er umtalsvert."[4]

Þessi niðurstaða Thema endurspeglast í tölum sem START, Starfshópur um rekstrartruflanir, gefur út. Þar er samantekið vinnsluvirði á kWst á Íslandi eftir atvinnuflokkum. Fyrir samfélagið var kostnaður við raforkutruflanir árið 2019 ígildi 1.159 kr/kWst sem er af annarri stærðargráðu en flutningskostnaður. Þessar tölur gefa til kynna þann verulega ábata umfram kostnað af raforkuflutningi. Niðurstöður Thema eiga því við hér á landi.

Þá kemur fram í skýrslu ráðgjafafyrirtækisins Frontier-Economics fyrir Landsnet að vöxtur launatekna á þeim landsvæðum Íslands sem búið hafa við takmarkaða afhendingargetu undanfarin 25 ár hefur verið markvert minni en á þeim svæðum þar sem afhendingargeta hefur rífleg.[5] Þetta rímar við niðurstöður skýrslu sem Deloitte vann árið 2018 fyrir Ástralska orkufyrirtækið Endeavour Energy. Þar kemur fram að vanfjárfesting í flutningi muni hafa í för með sér þjóðhagslegan kostnað upp á milljarða ástralskra dollara.[6]

Að teknu tilliti til ofangreindra atriða telur Landsnet mikilvægt að farið verði varlega í að breyta reglugerðarumhverfi fyrirtækisins með það að markmiði að lækka leyfða arðsemi fyrirtækisins. Slíkt getur haft slæm áhrif á fjárfestingagetu fyrirtækisins og seinkað nauðsynlegum styrkingum kerfisins, þvert á þjóðarhag, stefnu stjórnvalda og markmiða raforkulaga um hagkvæmt raforkukerfi.[7] Þá sýnir sagan innanlands að óstöðugleiki í reglugerðarumhverfinu getur haft verulega skaðlega áhrif á rekstur fyrirtækisins.

Skýrsla Deloitte fjallar í engu um raunverulega hættu á undirfjármögnun flutningsfyrirtækisins með tilheyrandi þjóðhagslegum kostnaði.

IV.5. Athugasemdir vegna munar á flutningsfyrirtæki og dreifiveitum

Í skýrslu Deloitte og frumvarpsdrögum er minnst á hættuna af gullhúðun sem felst í því að sérleyfisfyrirtæki hafi hvata til þess að fjárfesta umfram þarfir rekstursins og innheimta þannig tekjur. Landsnet telur þessa umfjöllun ekki eiga við flutningskerfið og vill koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri.

Raforkueftirlit Orkustofnunar hefur virkt eftirlit með fjárfestingum félagsins og því er gert að skila ítarlegum rökstuðningi og fá samþykki Orkustofnunnar fyrir fjárfestingum. Enn fremur þarf félagið að skila tilkynningu um endanlegan kostnað til eftirlitsins. Landsnet telur því að áhyggjur Deloitte af gullhúðun flutningskerfisins eigi ekki við rök að styðjast. Landsnet vísar til umfjöllunar um tiltæka afhendingargetu í nýjustu kerfisáætlun fyrirtækisins. Þar kemur fram að kerfið er síður en svo gullhúðað, sbr. Mynd 2 hér að framan. Þessu til stuðnings bendir Landsnet jafnframt á að í tengslum við umræðu um jarðstrengslagnir hefur félagið haldið á lofti kostnaðarsjónarmiðum og við undirbúning framkvæmda unnið á grundvelli þingsályktunar um stefnu

[3] Den kritiske betydningen av strøm tilsier, etter regjeringens vurdering, at konsekvensene ved å bygge for lite nett er større enn konsekvensene ved å overinvestere.

[4] "Overinvesteringer". Det skyldes først og fremst at bortfallet av lønnsomme prosjekter på forbrukssiden har en høyere verdi enn reduksjonen i nettkostnadene, dernest at verdien av den ledige kapasiteten som "Overinvestering" medfører er betydelig.

[5] *The economic benefits of headroom in the Icelandic power network*, bls 24

[6] Deloitte, *Role of electricity networks in supporting the energy market transformation Report prepared for Endeavour Energy*, October 2018

[7] Sambærilegar niðurstöður má finna víðar, t.d: *Modelling welfare loss asymmetries arising from uncertainty in the regluatory cost of finance*. Dobbs, Ian M.

stjórnvalda um lagningu raflína. Þá eru mörg tengivirki félagsins óyfirbyggð í sparnaðarskyni. Í rekstri fyrirtækisins mætti einnig benda á fámennan hóp starfsfólks, samanborið við önnur flutningsfyrirtæki og launaþróun til lengri tíma undir vísitöluþróun launa. Þannig hefur félagið lagt sig fram um að skoða mismunandi valkosti og meta út frá bæði umhverfis- og kostnaðarsjónarmiðum í samræmi við lagaskyldu um að byggja flutningskerfið upp á hagkvæman hátt að teknu tilliti til umhverfissjónarmiða.

Í skýrslunni gætir á köflum ónákvæmni þar sem öll sérleyfisfyrirtæki eru felld undir sama hatt þrátt fyrir að það sama eigi ekki við um flutningsfyrirtækið og dreifiveitur. Þannig segir t.d. að árið 2015 hafi Orkustofnun sett sérleyfisfyrirtækjunum hagræðingarkröfu á rekstrarkostnað og að þær hafi verið felldar úr gildi af úrskurðarnefnd raforkumála. Að því er varðar Landsnet er hið rétta að mat Orkustofnun, eftir ítarlega yfirferð yfir niðurstöðu sérfróðra aðila, var að byggja niðurstöðu sína á aðferðafræði og niðurstöðum í skýrslu hinna sérfróðu aðila og setja árlega hagræðingu sem 0% fyrir tekjumarkatímabilið 2016-2020. Landsnet kærði ekki þessa ákvörðun Orkustofnunar og úrskurðarnefnd raforkumála felldi hana ekki úr gildi. Umrædd staðhæfing um niðurfellingu á hagræðingarkröfu á því ekki við um Landsnet hf.

Þá segir í skýrslunni að innleiða þurfi eftirlit með fjárfestingum sérleyfisfyrirtækja til að tryggja að raunverulegur fjárfestingarkostnaður verði í samræmi við samþykktar fjárfestingaráætlanir og að þetta eftirlit þurfi að ná bæði til dreifiveitna og flutningsfyrirtækisins. Í þessu sambandi bendir Landsnet á að gjörólíkar reglur gilda fyrir flutningsfyrirtækið annars vegar og dreifiveitur hins vegar enda er Landsnet undir miklu eftirliti Orkustofnunar þegar kemur að afgreiðslu Kerfisáætlunar.

IV.6. Athugasemdir við umfjöllun um tekjumarkaumhverfi í öðrum löndum

Í skýrslu Deloitte er á bls. 14 að finna samantekt á reglugerðarumhverfi á Norðurlöndunum. Landsnet gerir athugasemd við töfluna sem þarna er sett fram. Landsnet vill benda á að þar er ekki gerður greinarmunur á reglugerðarumhverfi flutningsfyrirtækja og dreifiveitna sem leiðir af sér ónákvæman og villandi samanburð.

Flutningsfyrirtækið í Danmörku hefur ekki verið á tekjumörkum heldur í léttregluðu (cost-plus) umhverfi og verður það fram til ársins 2023. Fyrirtækið sækir fjármögnun í gegnum ríkið og er rekið hagnaðarlaust. Í síðastliðnum desember var samþykkt lagabreyting sem, að loknu þriggja ára aðlögunartímabili, færir flutningsfyrirtækið yfir í tekjumarkaumhverfi en fyrirtækið á eftir sem áður að vera rekið án hagnaðar og mun ekki greiða arð. Nákvæmar útfærslur á komandi regluverki liggja ekki fyrir og samanburður við reglugerðarumhverfi Landsnets er því gagnlítill nema að fari fram ítarleg heildarúttekt á öllu rekstrarumhverfi félaganna. Það er ekki gert og því vill Landsnet halda þessu til haga.

Einnig er sagt að í Noregi séu tekjumörk uppfærð árlega en það er ekki allskostar rétt. Tekjumarkaumhverfi Statnett er einnig mun flóknara en hér á landi. Þar er meðal annars tekið tillit til þjóðhagslegrar arðsemi og alþjóðlegs samanburðar auk annara frammistöðumælikvarða. Sumar breytur í tekjumarkajöfnunnar uppfærðar árlega en módelið sjálft er fest til fimm ára. Það er því að mati Landsnets ónákvæmt að tala um að tekjumörk norska flutningsfyrirtækisins séu til eins árs.

Í skýrslu Deloitte segir á bls. 9 að 10 ára tímabil grunnvaxta sé töluvert umfangsmeiri sveiflujöfnun en þekkist á Norðurlöndunum. Landsnet vill benda á að í Evrópu er 10 ára tímabil grunnvaxta algengasta tímalengdin, samkvæmt úttekt CEER . Í Finnlandi þar sem tekjumarkatímabil er 5 ár er grunnvaxtatímabilið einnig 10 ár, eða meðaltal frá apríl-september árið undan, hvort sem er hærra. Fingrid hefur verið að sækja inn á sömu lánamarkaði í Bandaríkjunum og Landsnet. Í Svíþjóð, þar sem tekjumarkatímabilið er fjögur ár, er tímabil grunnvaxta séu 8 ár, enda þótt helmingur tímabilsins byggist á spá og miðað sé við 10 ára ríkisskuldabréf. Grunnvaxtatímabilið er því látið passa við lengd tekjumarkatímabila. Í Danmörku er reglugerðarumhverfið fyrir flutningsfyrirtækið allt annað og þessi samanburður á því ekki við. Almennt sker Noregur sig frekar úr frekar úr með stuttu tímabili grunnvaxta frekar en Ísland með löngu. Af öðrum löndum sem byggja á 10 ára tímabili grunnvaxta mætti nefna Þýskaland og Írland.

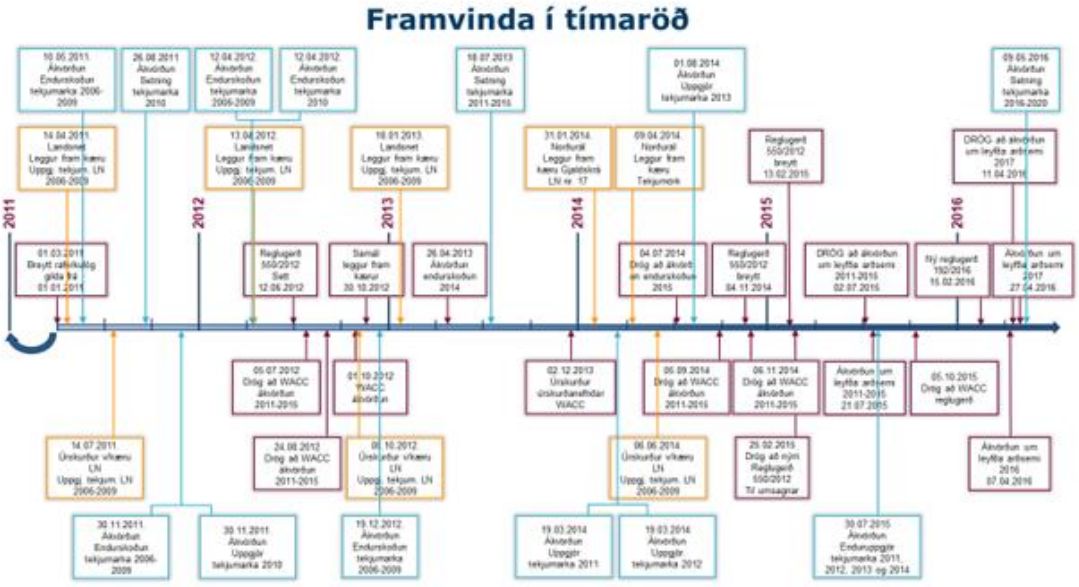
IV.7 Umfjöllun um rekstrarkostnað

***Óstöðugleiki og óvissa***

Landsnet tók við rekstri flutningskerfisins 1. janúar 2005 og hefur alla tíð starfað á grundvelli raforkulaga nr. 65/2003. Samkvæmt raforkulögum skal Landsneti vera sett tekjumörk og eru það þær hámarkstekjur sem fyrirtækinu er heimilt að innheimta af viðskiptavinum fyrir flutning raforku. Stöðugleiki í tekjumörkum og arðsemi er félaginu gríðarlega mikilvægur þar sem erfitt er að gera áætlanir og reka fyrirtæki þegar mikil

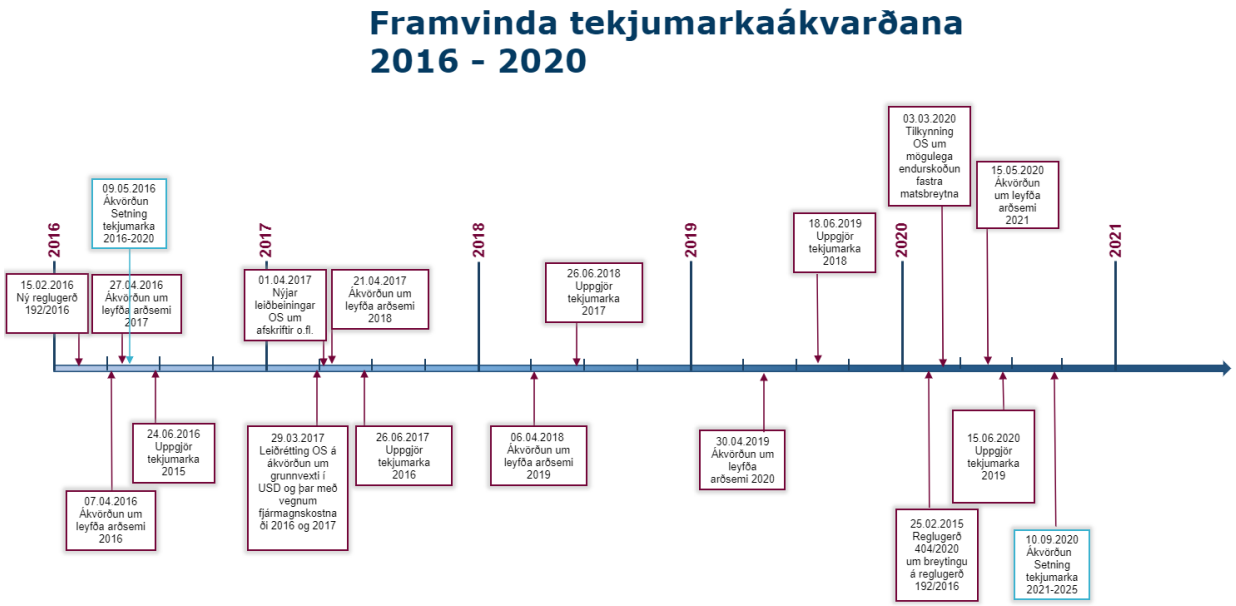
óvissa ríkir í rekstrarumhverfinu. Slík óvissa í langan tíma getur myndað ójafnvægi milli tekna og tekjumarka og einnig orðið til þess að fyrirtækið geti ekki sinnt nauðsynlegum rekstri og viðhaldi. Þá er stöðugleikinn mjög mikilvægur til að félagið geti fjármagnað framkvæmdir og/eða endurfjármagnað eldri lán.

Árin 2006-2016 einkenndust af mikilli óvissu líkt og sjá má á tímalínu á mynd 5. Tekjumörk Landsnet hf. fyrir árin 2006 – 2009 voru ekki endanlega gerð upp af hendi Orkustofnunar fyrr en í 9. desember 2012 en tekjumörk fyrir árið 2010 voru endanlega gerð upp 12. apríl 2012. Raforkulögum var breytt árið 2011 en setning tekjumarka fyrir nýtt 5 ára tekjumarkatímabil átti sér ekki stað fyrr en 18. júlí 2013. Á tekjumarkatímabilinu 2011-2015 náðist hins vegar hvorki sátt né niðurstaða um grunnforsendur í ákvörðun tekjumarka sem snéri að leyfðri arðsemi. Þetta hafði í för með sér að endanlegt uppgjör tekjumarka fyrir árin 2011 – 2014 fór ekki fram fyrr en 30. júlí 2015, en ekki árlega eins og lögin segja til um. Ágreiningi um leyfða arðsemi lauk ekki fyrr en í febrúar árið 2016 þegar Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið setti nýja reglugerð nr. 192/2016 um mat á vegnum fjármagnskostnaði. Uppgjör tekjumarka á þessu tímabili voru einnig framkvæmd allt of seint og utan tímamarka samkvæmt raforkulögum. Tekjumörk ársins 2010 voru gerð upp á fyrri hluta árs 2012 en tekjumörk áranna 2006-2009 voru ekki gerð upp fyrr en í lok árs 2012. Endanleg niðurstaða um uppgjör tekjumarka 2011-2014 lá ekki fyrir fyrr en í lok júlí 2015. Þá fór setning tekjumarka fyrir tímabilið 2016 – 2020 ekki fram fyrr en 9. maí 2016, tæpum átta mánuðum eftir að lögboðinn frestur til að setja tekjumörk rann út. Þessi óvissa í rekstrarumhverfi gerði Landsneti erfitt fyrir að ná markmiðum sínum um stöðuga gjaldskrá til lengri tíma og gerði Landsneti einnig ómögulegt að vita rekstrarumhverfi hvers árs og taka rekstrarlegar ákvarðanir byggðar á ákvörðun tekjumarka.




*Mynd 5: Tímalína helstu viðburða og ágreiningsatriða um tekjumörk og arðsemi árin 2011-2016.*

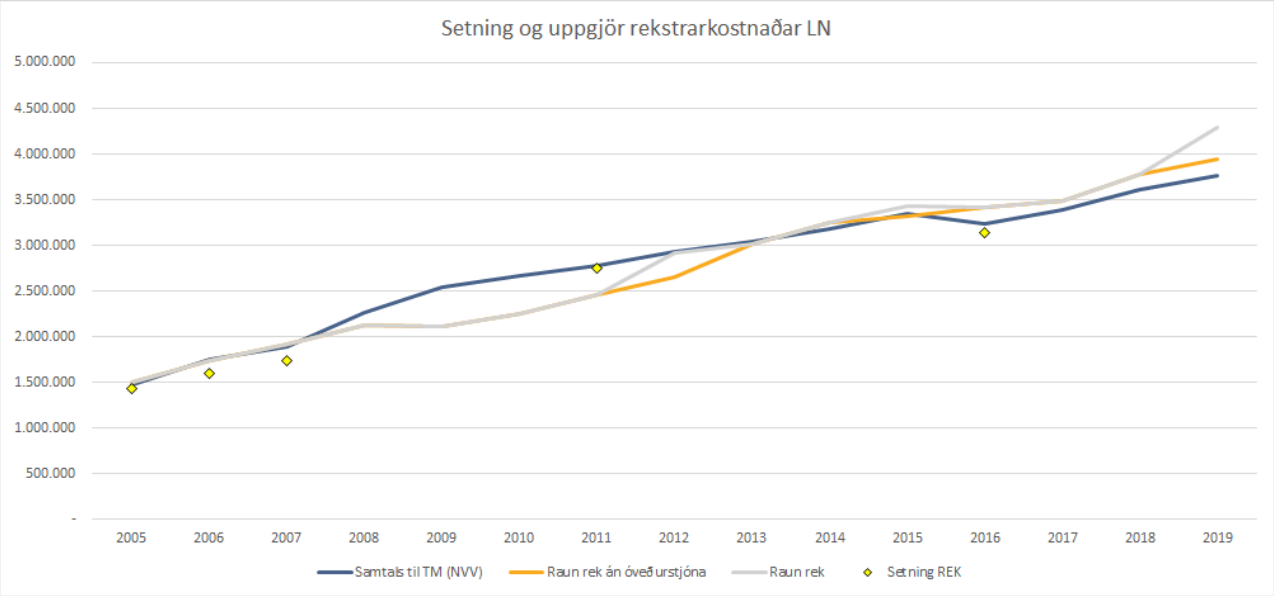
Nýja reglugerðin sem sett var um mat á vegnum fjármagnskostnaði hefur fækkað ágreiningsatriðum við ákvörðun tekjumarka þar sem flestar breytur í útreikningi voru festar í sessi í reglugerðinni sjálfri. Þær breytingar sem framkvæmdar voru á regluverki tekjumarka sköpuðu mun meiri stöðugleika og hefur tekjumarkatímabilið 2016-2020 einkennst af því að stöðugleika var náð í fyrsta skipti eins og sjá má á tímalínu á mynd 6. Núverandi breytingatillögur stefna í hættu þeim stöðugleika sem náðst hefur og leggur Landsnet mikla áherslu á að það verði ekki gert.




*Mynd 6: Tímalína helstu viðburða tengda tekjumörkum og arðsemi árin 2016-2020.*

***Setning og uppgjör rekstrarkostnaðar Landsnets***

Í skýrslu Deloitte er í umfjöllun um rekstrarkostnað notað árið 2011 sem grunnár í útreikningum. Landsnet telur það ekki gefa rétta mynd af stöðunni. Sá mikli óstöðugleiki sem einkenndi árin 2006-2016 olli því að Landsnet vissi ekki hver rekstrarrammi fyrirtækisins var á því tímabili. Með óuppgerð tekjumörk áranna 2006 – 2010 allt til ársins 2011 var ómögulegt fyrir fyrirtækið að vita hver heimilaður rekstrarkostnaður félagsins var í raun og veru. Tekist var á um ýmsa þætti sem snéri að rekstrarkostnaði og meðhöndlun hans á þeim tíma og voru m.a. ekki skýrar línur um það að félaginu yrðu heimilaður aukinn rekstrarkostnaður með nýjum flutningsvirkjum. Á þessum tíma tók félagið í gagnið stórar framkvæmdir m.a. Fljótsdalslínur 3 og 4 tengt uppbyggingu álvers og virkjunar á Austurlandi. Þessi óvissa skapaði mikið misræmi í settum rekstrarkostnaði samkvæmt tekjumörkum og raunrekstrarkostnaði félagsins á þessum tíma enda fyrirtækið búið að þurfa að áætla ákvarðanir eftirlitsaðilans í 5 ár þegar ákvörðun þess efnis lá loks fyrir. Á mynd 7 má sjá þróun og samanburð á leyfðum rekstrarkostnaði og raun rekstrarkostnaði. Tíglarnir á myndinni sýna tímasetningar á ákvörðunum um leyfðan rekstrarkostnað. Á árinu 2011 var bæði tekin ákvörðun 5 ár til baka (2006 – 2010) en líka settur rekstrarkostnaður fyrir næsta tímabil 2011 – 2015.



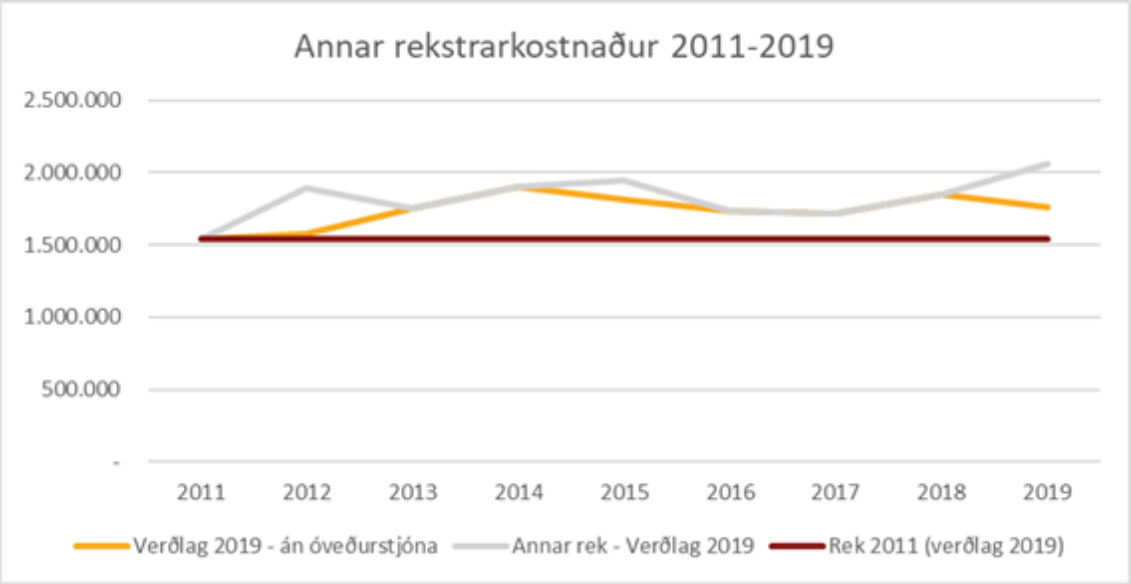

*Mynd 7: Setning og uppgjör rekstrarkostnaðar Landsnets 2005-2019*

Á mynd 7 sýnir dökkbláa línan hver heimilaður rekstrarkostnaður Landsnets var á hverju ári fyrir sig samkvæmt tekjumörkum en gráa línan sýnir raunrekstrarkostnað félagsins (gula línan sýnir rekstrarkostnað þar sem búið er að leiðrétta fyrir stórum tjónum vegna óveðra á árunum 2012,2015 og 2019). Á tímabilinu 2007-2011 vissi Landsnets ekki hver heimilaður rekstrarkostnaður var og hélt félagið aftur af nauðsynlegu viðhaldi á þeim tíma þar sem ekki var vissa um hvort heimild væri fyrir þeim rekstrarkostnaði sem félagið taldi réttan. Þá gætti enn áhrifa efnahagshrunsins og dró félagið verulega úr í daglegum rekstri. Eins og sjá má á mynd 7 var raunrekstrarkostnaður félagsins vel undir heimiluðum rekstrarkostnaði á árunum 2008-2011. Vegna þess að ákvarðanir Orkustofnunar lágu ekki fyrir fyrr en löngu síðar verður þessi mynd til eftir á. Á þeim tíma var því engin leið fyrir félagið að bregðast við heimildum um aukin rekstrarkostnað fyrir ár sem voru löngu liðin. Vegna þeirra óvissu sem var í tekjumörkum á árunum 2008 - 2011, og því vöntun á forsendum í ákvörðun raunrekstrarkostnaðar, gefa þessi ár því ekki rétta mynd af rekstri félagsins og eru ekki réttur grunnur í hagrænum athugunum.

***Annar rekstrarkostnaður Landsnets***

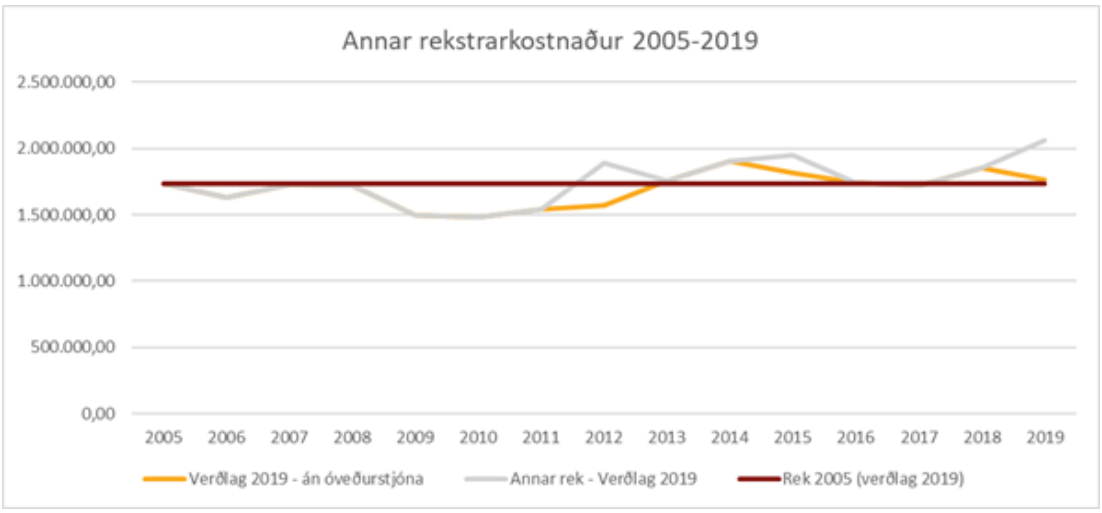
Í skýrslu Deloitte er valið að leggja rekstrarkostnað félagsins á árinu 2011 til grundvallar allri umræðu um hagræðingu í rekstri. Þessu mótmælir Landsnet og telur að vegna þeirra óvissu sem var þá sé það rangt hjá skýrsluhöfunum að velja það ár. Mögulega hefur skýrsluhöfundum ekki verið ljóst hvernig staðan í uppgjöri tekjumarka var á þessum tíma en eins og áður hefur komið fram fór endanlegt uppgjör tekjumarka vegna áranna 2006 – 2010 ekki fram fyrr en á árinu 2012 og endanlegt uppgjör tekjumarka vegna áranna 2011 - 2014 ekki fyrr en á árinu 2015.

Líkt og fram hefur komið hér var mikill óstöðugleiki á fyrsta áratug í tekjumarkaumhverfi Landsnets. Það gefur því ekki rétta mynd að skoða rekstrarkostnað félagsins á árunum 2011-2019 með árið 2011 sem grunnpunkt. Á þeim tíma var Landsnet enn í algjörri óvissu um hver heimilaður rekstrarkostnaður væri og félagið með aðhald í rekstri vegna ytri aðstæðna í þjóðfélaginu. Þróun annars rekstrarkostnaðar frá árunum 2011-2019 (á verðlagi 2019) má sjá á mynd 8.



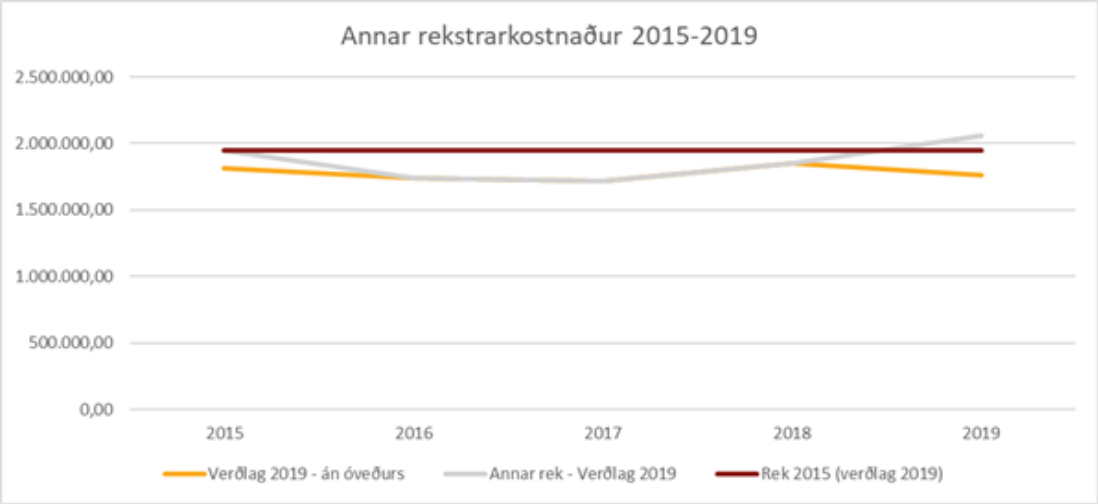

*Mynd 8: Annar rekstrarkostnaður félagsins árin 2011-2019 á verðlagi 2019*

Eins og áður segir endurspeglar árið 2011 ekki réttan rekstur félagsins. Um er að ræða sögulegt lágmark og því ekki rétt að miða við þann tímapunkt. Ef rekstrarkostnaðurinn er skoðaður frá árunum 2005-2019 (á verðlagi 2019) eða árunum 2015-2019 (á verðlagi 2019) er ljóst að mikill árangur hefur náðst í öðrum rekstrarkostnaði hjá félaginu, sjá myndir 9 og 10. Myndirnar sýna einnig hvað valinn upphafspunktur samanburðar skiptir miklu máli. Sé annar rekstrarkostnaður skoðaður frá upphafi félagsins sést að Landsnet hefur verið 4 sinnum undir og 5 sinnum yfir verðlagsþróun. Þau ár sem Landsnet er yfir einkennast af miklum óveðrum með tilheyrandi áhrifum á rekstrarkostnað. Sé árið 2015 valið sem upphafspunktur hefur Landsnet alltaf verið undir verðlagsþróun nema árið 2019. Landsnet leggur áherslu á að rekstur fyrirtækisins er hugsaður til mjög langs tíma. Mannvirki félagsins endast í 40-50 ár og því er eðlilegt að litið sé til eins langs tíma og mögulegt er við mat á hagkvæmni rekstursins.




*Mynd 9: Annar rekstrarkostnaður félagsins árin 2005-2019 á verðlagi 2019*

Mynd 9 sýnir glögglega áhrif óvissutímabilsins í kjölfar breytinga á raforkulögum 2011. Óvissan um tekjumörk félagsins þvingaði félagið til að draga úr rekstrarkostnaði verulega úr rekstrarkostnaði eins og gráa línan sýnir. Aðhald félagsins var umfram það sem það endanleg niðurstaða tekjumarka kvað á um og því telur Landsnet það óeðlilegan upphafspunkt fyrir greiningu á þróun rekstrarkostnaðar fyrirtækisins.




*Mynd 10: Annar rekstrarkostnaður félagsins árin 2015-2019 á verðlagi 2019*

Til að undirstrika hvað það er mikilvægt að velja upphafspunkt samanburðar af sanngirni leggur Landsnet fram mynd 7. Glögglega má sjá að rekstrarkostnaður félagsins hefur verið undir verðlagsþróun á tímabilinu að árinu 2019 undanskildu. Væri litið fram hjá áhrifum aðventuóveðursins væri fyrirtækið undir verðlagsþróun allt tímabilið. Þetta er eina tímabilið í sögu fyrirtækisins þar sem ríkt hefur stöðugleiki og sæmilegur friður um tekjumörk fyrirtækisins. Verði svo áfram er hægt að gera ráð fyrir að þessi þróun haldi áfram. Það er stöðugleiki og fyrirsjáanleiki sem fyrirtækið þarf til að geta náð árangri í rekstri sínum.

Landsnet hefur náð mikilli hagræðingu í öðrum rekstrarkostnaði félagsins. Þegar sá hluti rekstrarkostnaðar félagsins er skoðaður er nauðsynlegt að hafa í huga hvaða tímabil og grunnpunktur til samanburðar er valið Félagið var tekið út af fagaðilum áriðs 2015 og fékk ákvörðun frá Orkustofnun um 0% sérstaka hagræðingarkröfu á grundvelli þess að félagið hafði skilað hagræðingu á grundvelli tekjumarkalíkansins. Sama niðurstaða var hjá eftirlitsaðilanum við setningu tekjumarka 2021 – 2015.

Landsnet andmælir því umræðu skýrsluhöfunda um það að innri hvatar líkansins virki ekki. Þekking á umhverfi tekjumarka hjá Landsneti er mjög góð og djúpur skilningur á virkni líkansins. Mikilvægi þess að stöðugleiki sé í umhverfinu verður aldrei of oft ítrekað. Til að sérleyfisfyrirtækin geti láið líkanið virka eins og þeim ber verður að vera stöðugleiki í regluverkinu. Stjórnvöld verða að sjá til þess að breytingar í umhverfinu séu teknar að vel ígrunduðu máli og þeim gefnar sá tími í aðlögun sem þarf fyrir fyrirtækin að bregðast við. Í því umhverfi sem fyrirtækjunum hefur verið skapað frá upphafi hefur því ekki verið fyrir að fara. Fyrst tekjumarkatímabil sem fyrirtækin hafa haft með þann stöðugleika sem nauðsynlegur er var tímabilið 2016 – 2020. Með þeim breytingum sem hér er farið fram með er þeim stöðugleika stefnt í tvísýnu og enn og aftur eru sérleyfisfélögin sett í óvissu með rekstrarumhverfið.

Landsnet leggur til að umræddar breytingar verði undirbúnar betur, reglugerð, reglur og leiðbeiningar verði unnar af Orkustofnun með aðstoð sérfræðinga í virkni tekjumarkalíkana. Breytingarnar verði síðan kynntar og innleiddar með nýju tekjumarkatímabili fyrir árin 2026 – 2030.

## V. Niðurlag

Fyrirliggjandi frumvarpsdrög fela í sér margvíslegar breytingar á raforkulögum. Landsnet fagnar framkomu frumvarpsdraganna og telur það almennt vera til framfara. Hins vegar fara ekki í öllum tilvikum saman þau markmið sem lagt er upp með og raunveruleg áhrif þeirra breytinga sem lagðar eru til. Landsnet leggur sérstaka áherslu á eftirfarandi atriði:

- **Mikilvægi stöðugleika** - Tekið er undir þá athugasemd Deloitte að stórar breytingar á tekjumarkalíkani séu líklegar til að valda óhagræði og skapa tortryggni hagaðila. Hins vegar er í frumvarpsdrögunum verið að leggja til breytingar á heimildum til að mæta kostnaði af veltufjármunum, uppskiptingu rekstrarkostnaðar, fyrirkomulag ákvarðana um hagræðingarkröfu, aukin kaup á kerfisþjónustu á markaði, tengingu ákvörðunar tekjumarka við gæði og hækkun raforkueftirlitsgjalds. Í drögum að breytingum á reglugerð nr. 192/2016 er jafnframt lagt til að gera breytingu á ákvörðun vaxta þannig að miðað verði við 5 ára hlaupandi meðaltal ávöxtunarkröfu,

með eins árs töf, í stað 10 ára hlaupandi meðaltals með tveggja ára töf. Landsnet telur þessar breytingar á regluverki tekjumarka vera meiri háttar breytingar sem muni hafa mikla óvissu í för með sér og muni hafa umtalsverð áhrif á tekjumörk félagsins.

- **Forsendur breytinga** - Þær forsendur sem liggja til grundvallar breytingum á tekjumarkalíkani þurfi að vera vel ígrundaðar. Landsnet gerir margvíslegar athugasemdir við ýmis atriði sem fram koma í skýrslu Deloitte. Ástand kerfisins er ekki skoðað þannig að forsendur eru óháðar raunverulegri stöðu kerfisins. Afhendingargeta kerfisins er fullnýtt og kerfið er að stórum hluta komið að lokum líftíma síns. Þá var aldrei skoðað hver eðlileg arðsemi fyrirtækisins ætti að vera. Án slíkrar greiningar er hætta á því að löngun til hagræðingar svelti fyrirtækið með meiri þjóðhagslegum skaða en ávinningi. Þá ná greiningar Deloitte ekki nógu langt aftur. Tvö tekjumarkatímabil, annað í algerri reglugerðaróvissu er ófullnægjandi.
- Í þessu samhengi verður að horfa til þess að tekjumarkalíkanið hefur aldrei fengið að virka sem skyldi heilt tekjumarkatímabil og því varhugavert að draga of víðtækar ályktanir um sögulegan árangur þess. Ef tekjumarkalíkanið á að virka má ekki stöðugt vera að breyta því innan tekjumarkatímabila. Nýliðið tekjumarkatímabil er það fyrsta þar sem stöðugleiki þótt tekjumörkin hafi ekki verið sett fyrr en 8 mánuðum eftir lögákveðinn frest. Með þessum breytingartillögum er verið að setja þann stöðugleika í hættu þ.a. tekjumarkatímabilinu 2021 – 2025 verði raskað og þar með ekki möguleiki á stöðugu líkani fyrr en á tekjumarkatímabilinu 2026 - 2030. Með svo stórum breytingum á tekjumarkalíkaninu er verið að leggja til að raska virkni líkansins enn og aftur. Ályktanir um að líkanið virki ekki vegna ákvarðana sérleyfisfyrirtækjanna eru mjög vafasamar ef stjórnvöld skapa ekki þann fyrirsjáanleika sem á að felast í líkaninu, það byggir á og eiga að vera grundvöllur ákvarðana fyrir félögin.
- **Uppbygging flutningskerfis** - Þá verður að horfa til þeirra verkefna sem fyrirtækið stendur frammi fyrir í rekstri sínum. Fyrir liggur að síðast liðið ár er mesta fjárfestingarár í sögu Landsnets og í kerfisáætlun er gert ráð fyrir áframhaldandi fjárfestingum á næstu árum, m.a. til að mæta þörfum um aukið afhendingaröryggi og orkuskipti, sbr. m.a. nýlega Orkustefnu til ársins 2050 og lagalega bindandi stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku.. Í þessu sambandi er einnig bent á nýútkomna skýrslu Samtaka iðnaðarins um ástand og viðhaldsþörf í flutningskerfinu. Þá liggur fyrir að auknar kröfur um jarðstrengslagnir kalla á aukinn kostnað í framkvæmdum.
- **Raforkueftirlit Orkustofnunar** - Breytingar á eftirliti Orkustofnunar þurfa að byggja á því að efla stofnunina sem fagstofnun og endurskoða hlutverk hennar, þannig að hún verði ráðgefandi og leiðbeinandi og horfi í ákvörðunum sínum til áskorana framtíðar, bæði varðandi uppbyggingu og rekstur raforkukerfisins. Markmiðið getur ekki verið að ætla stofnuninni að koma að eða endurskoða allar ákvarðanir sem sérleyfisfyrirtækin taka. Þótt Orkustofnun þurfi að hafa nægar fjárheimildir til að sinna lögboðnu eftirlitshlutverki sínu verður einnig að horfa til þess hvort auka megi skilvirkni í framkvæmd eftirlitsins. Í því sambandi þarf að huga að jafnvægi á milli kostnaðar við eftirlit og þess árangurs sem ætlunin er að ná. Raforkukerfið á Íslandi mun ekki geta borið kostnað við ítarlegt eftirlit og því mikilvægt eftirlit Orkustofnunar taki mið af heildarmyndinni með áherslu á viðbrögð þegar þess þarf. Með þeim breytingum sem nú eru boðaðar er eftirlitskostnaður við kerfið orðinn verulegur og engin mælanleg markmið á árangur.
- **Mikilvægi aðlögunartíma** - Ef gera á svo viðamiklar breytingar á annað borð er nauðsynlegt að veita rúman tíma til aðlögunar til undirbúnings fyrirhugaðra breytinga. Eðlilegast væri að breytingar kæmu ekki til framkvæmda fyrr en við tekjumarkaákvörðun nýs tekjumarkatímabils.

Ef ráðuneytið óskar er Landsnet reiðubúið til funda um efni umsagnarinnar.

Virðingarfyllst,
f.h. Landsnets hf..

Guðlaug Sigurðardóttir,
framkvæmdastjóri fjármálasviðs.

Guðjón Axel Guðjónsson,
lögfræðingur Landsnets.