

Reykjavík, 17. febrúar 2021

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið

Mál nr. 32/2021

Drög að frumvarpi til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 o.fl.

Málefnasvið: Orkumál

Efni: Umsögn Norðuráls vegna draga að breytingum á raforkulögum, lögum um stofnun Landsnets og breytingum á reglugerð nr. 192/2016

Norðurál þakkar fyrir tækifæri til að veita umsögn um drög að breytingum á raforkulögum, lögum um stofnun Landsnets og breytingu á reglugerð nr. 192/2016. Ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra setti af stað vinnu í lok síðasta árs með það að markmiði að greina þá niðurstöðu Fraunhoferskýrslunnar „að við þurfum mögulega að huga að flutningskostnaði“¹. Viðskiptavinum Landsnets, sem huga að samkeppnishæfni fyrirtækja á Íslandi, er ljóst að Ísland stendur illa að vígi þegar kemur að flutningskostnaði raforku. Í kjölfar ummæla sem vísað er til hér að ofan var Deloitte fengið „til að vinna óháða greiningu og rýni á lagalegu umhverfi við setningu tekjumarka sérleyfisfyrirtækja“². Deloitte sinnti hlutverki sínu vel, sérstaklega þegar tekið er tillit til knapps tíma, og veitti margar góðar ábendingar í skýrslu sinni sem flestar fundu sér farveg í umrædd drög að laga- og reglugerðarbreytingum. Hins vegar er staðreyndin sú að ef vilji og markmið eru fyrir hendi til að stuðla að lækkun flutningskostnaðar þá duga þessar breytingar skammt. Nýútgefin orkustefna Íslands til ársins 2050 tekur skýrt fram að orkuverð á Íslandi skuli vera samkeppnishæft³. Gera má ráð fyrir að þá sé vísað til bæði orkuverðs og verðs á flutningi þar sem það helst í hendur.

Markmið breytinga á regluverki á sviði raforkumála er að þær „skili sér almennt í lægri gjaldskrá til notenda“⁴. Þetta markmið mætti vera mun skýrara með því að gefa til kynna hversu mikla lækkun þyrfti eða hver samanburðurinn er. Einnig mætti taka fram að þessi lækkun er nauðsynleg til að Ísland geti boðið upp á samkeppnishæft flutningsverð. Greinagerð sem fylgir drögum segir að áhrif þessara lagabreytinga séu „hugsanlega lækkun á flutnings- og dreifikostnaði raforku til notenda.“⁵ Ekki getur talist að breytingarnar uppfylli þar með eitt af markmiðum sínum né að skilaboð til Landsnets og Orkustofnunar séu skýr um að kapp skuli leggja á að lækka flutningskostnað. Ef það gerist ekki er hætt

¹ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/11/13/Uttekt-a-samkeppnishafni-storidju-a-Islandi-med-tilliti-til-raforkukostnadar/>

² <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/11/13/Greining-a-regluverki-og-fyrirkomulagi-er-vardar-flutning-og-dreifingu-raforku/>

³ <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/ANR/Orkustefna/200327%20Atvinnuvegaraduneytid%20Orkustefna%20A4%20V5.pdf>

⁴ Aðgerðir til umbóta á regluverki á sviði raforkumála [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2901](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2901)

⁵ Drög að frumvarpi til laga um breytingu á raforkulögum [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2901](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2901)

við því að sagan af gæsinni og gullnu eggjunum raungerist.

Þrátt fyrir ábendingar Fraunhofer, Deloitte, orkunotenda, -framleiðenda, og -seljenda um að hér stefni í óefni er niðurstaðan sú að lítið sem ekkert verði að gert. Hver ber ábyrgð á því að framfylgja Orkustefnu og að hér á landi geti fyrirtæki starfað á samkeppnishæfum grundvelli á alþjóðavísu?

Eftirfarandi eru athugasemdir varðandi ákveðnar breytingar.

1. Styttning á viðmiðunartíma fyrir markaðsvexti í ávöxtunarkröfu

Vinna Deloitte varðandi aðferðafræði til að meta veginn fjármagnskostnað hefði mátt vera dýpri og umfangsmeiri. Nauðsynlegt er að stytta viðmiðunartíma fyrir markaðsvexti í ávöxtunarkröfu (og má setja spurningarmerki við af hverju ekki var mælt með 4 árum að hámarki þar sem það er miðgildi Norðurlandanna en 5 ár eru hámark). Þá vantar alla umfjöllun um að verið sé að miða við áhættuálag íslenska ríkissjóðsins þegar metnir eru grunnvextir fyrir tekjumörk Landsnets sem gerir upp í bandarískum dollar, er með gjaldskrá til stórnotenda í bandarískum dollar og er í alþjóðlegri samkeppni eins og kaupendur raforkunnar. Af hverju er gert ráð fyrir að það sé viðeigandi og hvernig er þessu háttað á hinum Norðurlöndunum?

Drög að breytingum taka heldur ekki fyrir sérstaka áhættuálagið, hvort heldur er til að taka tillit til meðmæla Deloitte um að horfa eigi á mat á vegnum fjármagnskostnaði heildstætt þegar sérstaka áhættuálagið er ákvarðað (sem þýðir að ef niðurstaðan er hár veginn fjármagnskostnaður þá eigi að lækka sérstaka áhættuálagið) né til að gefa aðrar skýrari leiðbeiningar. WACC-nefndin hefur hingað til haft nokkuð frjálssræði til að stilla sérstaka áhættuálagið og hefur hún séð ástæðu til þess að hafa það 1%, þrátt fyrir að slíkt sé ekki algengt í nágrannalöndum og að ávöxtunarkrafan hér á landi sé almennt há. Hér eru miklir hagsmunir í húfi og það má færa rök fyrir því að hætta sé á að „lobbýismi“ frá sérleyfisfyrirtækjum, sem stýrt er af áhrifamiklum fjárfestum og sveitarfélögum, hafi áhrif á niðurstöðuna. Hver svo sem skoðun fólks er á því hvort að sérstaka áhættuálagið eigi rétt á sér eða ekki þá er augljóst að hér er kjörið tækifæri til að hafa áhrif til lækkunar á flutningskostnað fyrirtækja á Íslandi og stuðla að aukinni samkeppnishæfni. Að nýta það tækifæri myndi sýna að raunverulegur vilji stæði til þess að lækka flutningskostnað.

2. Heimild Orkustofnunar til að setja hagræðingarkröfu

Breytingin er góð og nauðsynleg. Hins vegar væri betra ef Orkustofnun væri gert skylt að setja hagræðingarkröfu í ákveðnum fyrirfram skilgreindum tilfellum í stað þess að einungis væri gefin almenn heimild til þess.

3. Eftirlit með fjárfestingaráætlunum

Það þarf ekki einungis að hafa eftirlit með að fjárfestingarkostnaður sé í samræmi við fjárfestingaráætlanir heldur þarf einnig að hafa gagnrýnt og skilvirkt eftirlit með fjárfestingaráætlunum sjálfum til að forðast (gull-húðun í þeim, þ.e.) að fjárfestingar verði dýrari en nauðsynlegt er.

4. Raforkuöryggi, gæði raforku og afhendingaröryggi

Gæta þarf að gera ekki flutningskerfið „of öruggt“ í heild sinni því það er kostnaðarsamt og núverandi notendur hafa ekki burði til þess að halda uppi flutningskerfi sem býður upp á þjónustu sem er langt umfram eðlileg viðmið. Væri þar nær að líta til Noregs sem fordæmi um hvernig á að tryggja nægilegt orkuöryggi í strjálbýlu landi. Sé pólitískur vilji til þess að tryggja umframorkuöryggi um land allt þá er sanngjarnt að ríkissjóður greiði fyrir þær fjárfestingar. Í raun ætti að skipta eignastofninum í fernt í

stað þrennt (hlut stórnotenda, hlut dreifiveitna og sameiginlegan hluta). Þar ætti að bætast við flokkur sem heldur utan um fjárfestingar sem ákveðið er að fara í umfram viðmið um raforkuöryggi, gæði raforku og afhendingaröryggi vegna pólitíks vilja og myndi ríkissjóður greiða fyrir þær fjárfestingar.

Það er mikilvægt, eins og lagt er til, að tekjumörk lækki ef lágmarksviðmiðum um gæði og afhendingaröryggi er ekki náð (að því gefnu að þau séu skynsamleg og leiði ekki af sér offjárfestingu). Hins vegar er afar mikilvægt að tekjumörk séu ekki hækkuð til að verðlauna það að farið sé umfram viðmið. Það leiðir beint til offjárfestingar og hækkunar á flutningsverði að óþörfu.

5. Vöntun á umræðu um fyrirkomulag varðandi gjaldtöku og uppgjör vegna afltopps

Tekjur Landsnets koma að meirihluta frá greiðslum vegna afltopps. Afloppur hvers viðskiptavinar Landsnets fyrir hvert ár er fundinn með því að finna hæsta klukkustundarafltopp hvers mánaðar og taka svo meðaltal af fjórum hæstu mánaðargildunum. Því getur há aflnotkun í stutta stund haft miklar fjárhagslegar afleiðingar fyrir fyrirtæki án þess þó að það hafi íþyngjandi áhrif á flutningskerfið. Afltoppur er áætlaður í byrjun hvers árs og er gert upp mánaðarlega miðað við áætlaðan afltopp. Það veldur því að í lok árs þarf að gera upp mismuninn á því sem greitt var og því sem á að greiða miðað við raunafltopp. Þetta er frumskógur mismunandi meðaltala þar sem ekki er til bóta að gjaldskrá fyrir afltopp breytist innan árs sem gerir uppgjörið enn flóknara, ófyrirsjáanlegra og eykur líkur á að það halli á viðskiptavini Landsnets. Ferlið er íþyngjandi og ófyrirsjáanlegt auk þess sem fjárhagslegar afleiðingar á útreikningi á afltoppi geta haft miklar afleiðingar. Norðurál hvetur til þess að fyrirkomulag varðandi gjaldskrá fyrir afltopp og uppgjör hans verði tekið til skoðunar.

Virðingarfyllt,
Guðrún Halla Finnsdóttir
Verkefnastjóri viðskiptaþróunar
gudrunhalla@nordural.is
f.h. Norðuráls