

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Reykjavík, 22.02.2021
Tilvísun okkar: E-2021-125 / 00.12

Efni: **Drög að frumvarpi til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 og lögum nr. 75/2004 um stofnun Landsnets hf.**
Drög að reglugerð, aðgerðaráætlun og skýrslu

Ísáð er til máls nr. S-32/2021 í samráðsgátt stjórnvalda þar sem atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið kynnir til umsagnar drög að breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 og lögum nr. 75/2004 um stofnun Landsnets hf.

Landsvirkjun fagnar markmiðum lagabreytinga þessa og áformum um skýrari reglur og einföldun regluverks. Ánægjulegt er að sjá raforkuöryggi og mikilvægi þess hluta í nýja regluverki. Þá er Landsvirkjun jákvæð gagnvart breytingu á eignarhaldi Landsnets sem kynnt er í frumvarpsdrögunum og tekur vel í þá tillögu að kerfisáætlun skuli endurskoðuð á tveggja ára fresti í stað árlega.

Landsvirkjun þakkar tækifæri til umsagnar og vill koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri:

Raforkuöryggi

Landsvirkjun fagnar því að eitt markmið 1. greinar raforkulaga verði að tryggja fullnægjandi orkuöryggi og enn fremur að hugtakið raforkuöryggi verði frekar skilgreint í 3. grein laganna. Samkvæmt frumvarpinu og greinargerð þess verða nákvæmari viðmið fyrir fullnægjandi raforkuöryggi útfærð í reglugerð. Óskar fyrirtækið eftir samráði við gerð reglugerðar þessarar.

Fyrirtækið lýsir ánægju með að horft verði til fjögurra vídda raforkuöryggis, þ.e. 1) orkuframboðs næstu fimm til tíu ára, 2) afhendingaröryggis næstu tveggja til fimm ára, 3) framleiðsluöryggis til eins árs og 4) rauntímaöryggis.

Landsvirkjun telur mikilvægt að í frekari útfærslu málsins verði skýrt kveðið á um ábyrgð og hlutverk stjórnvalda hvað varðar raforkuöryggi. Skilgreina þarf viðmið, ljóst þarf að vera hver hefur eftirlit með höndum og skýrt þarf að vera hvaða heimildir eftirlitsaðili hefur til upplýsingaöflunar. Að lokum þarf í ferlinu einnig að útfæra og skilgreina til hvaða gagnvirku aðgerða stjórnvöld hafa heimild að grípa ef sýnt þykir að raforkuöryggi sé ógnað.

Að lokum, í 2. gr draga að frumvarpi er lagt til að bæta inn í lög in skilgreiningu á kerfisþjónustu. En það er sú þjónusta sem flutningsfyrirtækið og veitur bjóða til að tryggja öruggan rekstur og stöðugleika flutningskerfis ásamt því að tryggja gæði raforku. Orðalagið sem kynnt er til leiks er heldur óljóst og nauðsynlegt að útfæra nánar og skýra með reglugerð.

Tekjumörk

Það skiptir miklu máli að rekstur flutnings- og dreifikerfis raforku sé með sem minnstum tilkostnaði og skapi þannig hagræðingu fyrir iðnað og heimili á Íslandi. Nýleg skýrsla sem Fraunhofer vann fyrir



atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið sýnir ágætlega að raforkukostnaður stórnotenda er almennt sambærilegur við samanburðarlönd, en að það þurfi að huga að flutningskostnaði raforkunnar. Ekki er hægt að reikna til fulls þau áhrif sem framlögð frumvarpsdrög munu hafa til lækkunar er viðkemur tekjumörkum en áhrif til lækkunar þurfa að vera marktæk ef treysta á samkeppnisstöðu Íslands.

Gengisbreytingar og verðbætur eignastofns

Við setningu tekjumarka er ólíkt milli landa hvort notast sé við raun fjármagnskostnað og verðbættan eignastofn eða hvort notast sé við nafn fjármagnskostnað og óverðbættan eignastofn. Það að nota raunstærðir flækir útreikninga nokkuð en ef rétt er á hlutum haldið ætti þó niðurstaðan að vera sú sama óháð aðferðum. Í tilfelli útreiknings tekjumarka fyrir Landsnet er notast við raunfjármagnskostnað og verðbættan eignastofn.

Samkvæmt raforkulögum 65/2003 skal í reglugerð kveða á um með hvaða hætti tekið er tillit til almennra verðbreytinga og gengis gjaldmiðla. Samkvæmt reglugerðinni miðast leyfð arðsemi sérleyfishafa við raunstærðir og eignastofninn sem liggur til grundvallar er verðbættur. Landsvirkjun telur tækifæri til að skýra betur hvernig verðbótum og gengisbreytingum er beitt við útreikning eignastofns. Þessari aðferðafræði mætti vera betur lýst í reglugerðinni og ferlið og útreikningurinn birtur opinberlega til að tryggja gegnsæi við ákvörðun tekjumarka.

Þar sem núverandi eignastofn Landsnets miðast við fjárfestingar í fleiri en einum gjaldmiðli (aðallega íslenskum krónum og svo Bandaríkjadál) þyrfti að skerpa á þeirri aðferðafræði sem nota skal til að uppfæra eignastofninn með verðbótum þannig að ferlið sé gegnsætt og hafið yfir allan vafa. Þannig þyrfti að sýna fram á að notað sé rétt gildi vísitölu fyrir þann hluta eignastofnsins sem tilgreindur er í íslenskum krónum og svo rétt gildi vísitölu til að verðbæta þann hluta eignastofnsins sem er í Bandaríkjadál.

Einnig mætti skerpa á aðferðafræðinni með hvaða hætti á að umreikna stærðir úr mismunandi myntum yfir í eignastofn og tryggja að uppfærslur séu framkvæmdar með réttum hætti. Það getur einnig skipt máli í hvaða röð útreikningarnir eru gerðir, þ.e. hvort allar stærðir eru fyrst umreiknaðar í sameiginlega mynt áður en verðbætt er, eða verðbætt fyrst og svo umreiknað yfir í gjaldmiðil eignastofns.

Endurmat eignastofns

Meirihluti tekjumarka ræðst af stærð eignastofnsins (gegnum leyfða arðsemi, afskriftir og verðbætur eignastofns). Mat á eignastofninum er því lykilatriði þegar kemur að ákvörðun gjaldskrár sérleyfishafa.

Í 2. tölul. 3. mgr. 12. gr. Raforkulaga 65/2003 segir:

„Eignastofn vegna tekjumarka fyrir stóriðju skal vera í Bandaríkjadöllum. Eignir sem voru í eignagrunni 31. júlí 2007 skulu metnar miðað við virði og gengi þann dag. Þegar eignastofn vegna tekjumarka fyrir stóriðju er færður í krónur við uppgjör tekjumarka skal miðað við meðalgengi Bandaríkjadals fyrir uppgjörsárið.“

Bæta mætti eftirfarandi breytingu við drög að frumvarpi laganna þar sem tekið er á þeim gengishagnaði sem varð til með því að nota viðmiðunardagsetninguna 31. júlí 2007. Eignirnar sem mynda eignastofn Landsnets fyrir 31. júlí 2007 urðu til á mörgum árum og því óeðlilegt að nota ekki meðalgengi Bandaríkjadals fyrir hvert uppgjörsár fyrir eignir sem eru tilkomnar fyrir 31. júlí 2007. Að öðrum kosti er verið að miða við óvenju sterkt gengi íslensku krónunnar 31. júlí 2007 til að færa eignir úr íslenskum krónum yfir í Bandaríkjadali.

Landsvirkjun leggur til að fella eftirfarandi úr 2. tölul. 3. mgr. 12. gr. raforkulaga: „Eignir sem voru í eignagrunni 31. júlí 2007 skulu metnar miðað við virði og gengi þann dag.“ Eftir stendur þá í 2



lagagreinininni „þegar eignastofn vegna tekjumarka fyrir stóriðju er færður í krónur við uppgjör tekjumarka skal miðað við meðalgengi Bandaríkjadals fyrir viðkomandi uppgjörsár“.

Með þessu myndi löggjafinn leiðrétta til baka hluta af þeim auknu tekjum sem Landsnet fékk í kjölfar þess að viðmiðunardagsetningin 31. júlí 2007 var sett inn í löginn.

Landsvirkjun leggur áherslu á að uppfærsla (t.d. vegna fjárfestinga) á eignastofni sérleyfishafa sé gegnsæ og undir ströngu eftirliti Orkustofnunar.

Þessu til viðbótar er æskilegt að rýna núverandi eignastofna sérleyfishafa sérstaklega og skoða hvort allar eignir sem eru tilgreindar þar séu rétt metnar og eigi því réttlæga að ákvarða tekjumörk og gjaldskrá. Einnig er mikilvægt að hnykkt sé á því í lögum og reglugerð að endurmat eigna sé ekki leyft nema skýrar leiðbeiningar séu til staðar um tilvik hvenær það má og með hvaða hætti það er framkvæmt.

Aðrar athugasemdir er varða tekjumörk

- Landsvirkjun er sammála breytingum sem lagðar eru til í 7. og 17. gr. frumvarpsins og greinargerðar með því. Æskilegt væri að það séu settar þröngar skorður í skilgreiningu á óviðráðanlegum rekstrarkostnaði þannig að ekki sé hægt að nýta þennan kostnaðarlið til að hækka tekjumörk að óþörfu.
- Landsvirkjun er sammála breytingum sem lagðar eru til í 8. og 18. gr. frumvarpsins og greinargerðar með því en mikilvægt er að tekjumörk endurspegli sem mest raunverulegan kostnað hverju sinni.
- Landsvirkjun fagnar því að innleiðing hagræðingarkröfu sé á dagskrá líkt og fram kemur í 9. og 19. greinum frumvarps. Langflestum flutningsfyrirtækjum í Evrópu er gert að sæta reglulega hagræðingarkröfu af hálfu eftirlitsaðila til að skapa hagræðingu í rekstri, enda talið mikilvægt að sérleyfisfyrirtæki hafi hvata til að hagræða í sínum rekstri til að tryggja skilvirkni og draga úr kostnaði.
- Bent er á í sambandi við fyrirhugaðar breytingar sem lagðar eru til í 12. og 21. gr. frumvarpsins að tekjur flutningsfyrirtækisins eru í eðli sínu fyrirsjáanlegar þar sem gjaldskráin er samkvæmt leyfilegum tekjumörkum hverju sinni. Því ætti að vera óþarfi að auka svigrúm frá núverandi heimildum. Þetta gæti leitt til þess að leiðréttingar á verðskrá gætu verið stærri þegar að ytri mörkum er náð á hlutfallstölunni.
- Í 13. gr. draga að frumvarpi til laga segir: „Í stað orðanna „sex vikum“ í 9. mgr. 12. gr. a. laganna kemur: átta vikum“. Landsvirkjun telur að hugsanlega mætti auka þetta í 12 vikur til þess að gefa Orkustofnun nægilega mikið svigrúm til að rýna gjaldskrárbreytingar. Lengri tími gæti einnig aukið möguleika Orkustofnunar að nýta sér utanaðkomandi aðstoð eða ráðgjafa héraðs eða erlendis til að meta gjaldskrá flutningsfyrirtækis, eftir því sem við á.
- Landsvirkjun styður að raforkueftirlit Orkustofnunar sé eftir líkt og fram kemur í 27. gr. frumvarps og greinargerð. Mikilvægt er að Orkustofnun búi yfir nægilegum mannauði og þekkingu til að takast á við ný verkefni tengd breytingum á raforkulögum og regluverki. Einnig væri æskilegt að Orkustofnun hafi fjármagn til að geta kallað til innlenda og erlenda ráðgjafa þegar svo ber undir til að efla eftirlit Orkustofnunar.
- Í drögum að reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 192/2016 er 10 ára hlaupandi meðaltali breytt í 5 ára hlaupandi meðaltal. Eins og Landsvirkjun hefur áður bent á væri heppilegra að miða við raunverulegan vaxtakostnað heldur en meðaltöl fortíðar, en telur þó til bóta að færa vaxtakostnaðinn nær því vaxtaumhverfi sem gildir hverju sinni eins og lagt er til.



- Í skjalinu “Aðgerðir til umbóta á regluverki á sviði raforkumála” er í 11. lið fjallað um aukið eftirlit með fjárfestingaráætlunum sérleyfisfyrirtækja en Landsvirkjun fagnar þessu mikilvæga skrefi. Þar sem eignastofn hefur mikla þýðingu fyrir útreikning fjárhæðar tekjumarka, er mikilvægt að þær fjárfestingar sem bætast við eignastofninn standist skoðun.

Stórnotendaviðmið

Landsvirkjun lýsir ánægju með að verið sé að skoða skilgreiningu á stórnotendum. Núgildandi löggjöf um stórnotendaviðmið er sniðin að þörfum fyrirtækja í hefðbundinni stóriðju líkt og við Íslendingar þekkjum hana, þar sem byggðar eru stórar verksmiðjur og samsvarandi innviðir strax við upphaf starfseminnar. Undanfarin ár hefur Landsvirkjun lagt áherslu á að fjölga og auka fjölbreytni í hópi viðskiptavina sinna. Unnið er skipulega að því að þróa verkefni í þeim framleiðslugreinum sem talið er að geti skapað sér samkeppnisforskot með því að byggja upp starfsemi hér á landi og nýta sér aðgang að hagstæðri orku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkuauðlindum. Sammerkt með mörgum þeim fyrirtækjum sem leitað hafa til Landsvirkjunar með verkefni í fyrrnefndum greinum er að þau nýta hátækni og nýsköpun í framleiðslu sinni og starfa á nýlegum og kvikum mörkuðum.

Þrátt fyrir að Landsvirkjun og önnur íslensk orkufyrirtæki bjóði hagstæða langtíma orkusamninga þá er kostnaður við afhendingu raforku hár fyrir verkefni sem ekki ná stórnotendaviðmiði innan lögbundins tímaramma líkt og núverandi löggjöf gerir ráð fyrir. Dæmi um slík verkefni eru meðal annars alþjóðleg gagnaver, verkefni í hátækniræktun svo sem ylrækt og örþörungarrækt, sem og fleiri verkefni úr öðrum framsæknum greinum. Fyrirtækin sem að slíkum verkefnum standa gera mörg ráð fyrir að hefja rekstur undir núverandi stórnotendaviðmiðunum á Íslandi, en stefna hins vegar að því að þurfa meiri orku með tímanum en geta þó ekki skuldbundið sig nákvæmlega við einstakar dagsetningar eða stærðir strax í upphafi rekstrar. Það er því mat Landsvirkjunar að mikill ávinningur myndi nást með breytingum á stórnotendaviðmiði í núgildandi regluverki og unnt væri að koma til móts við slíka aðila.

Í sumum tilvikum vilja ofangreind fyrirtæki einnig skoða beintengingu við virkjanir til þess að lækka afhendingarkostnað, með því að nýta núverandi innviði og auka afhendingaröryggi með nálægð við virkjanir. Þar sem núverandi regluverk eða gjaldskrár taka ekki tillit til nálægðar við virkjanir, aðrar en tengingar við jarðvarmavirkjanir tengdar flutningskerfinu, getur kostnaður við dreifingu og þar með heildar raforkukostnaður verið svo hár að hann komi í veg fyrir að fyrirtæki sem eru að þróa spennandi verkefni í nálægð við virkjanir meti Ísland sem raunhæfa staðsetningu fyrir þau.

Landsvirkjun leggur til að mörk stórnotenda séu lækkuð, í a.m.k. 5 MW (40 GWst), og að hægt verði að ná því marki á fimm árum í stað þriggja nú. Einnig er lagt til að sérákvæði um möguleika raforkukaupenda á beintengingu við jarðvarmavirkjanir sem tengdar eru við flutningskerfið eigi einnig við um möguleika til beintengingar við jarðvarmavirkjanir sem tengdar eru við dreifikerfið séu þær a.m.k. 1 MW að afli.

Virðingarfyllt,


Kristín Linda Árnadóttir,
aðstoðarforstjóri


Rafnar Lárússon,
framkvæmdastjóri fjármálasviðs