

Atvinnuveganefnd Alþingis
Alþingi
150 Reykjavík
nefndarsvid@althingi.is

Reykjavík, 12. apríl 2021
E-2021-185 / 00.11



Efni: Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 og lögum um stofnun Landsnets hf., nr. 75/2004 (forsendur tekjumarka, raforkuöryggi o.fl.).

Háaleitisbraut 68
103 Reykjavík
Iceland

Vísað er til tölvubréfs frá atvinnuveganefnd Alþingis, dags. 29.03.2021, þar sem óskað er eftir umsögn um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003, og lögum um stofnun Landsnets hf., nr. 75/2004 (forsendur tekjumarka, raforkuöryggi o.fl.), 628. mál. Landsvirkjun fagnar markmiðum frumvarpsins og áformum um skýrari reglur og einföldun regluverks. Ánægjulegt er að sjá raforkuöryggi og mikilvægi þess hluta í nýju regluverki. Mjög mikilvægt skref er tekið í frumvarpinu til að efla Orkustofnun sem eftirlitsaðila og veita henni styrk, úrræði og fjármagn til að takast á við það erfiða verkefni að regla sérleyfishafa í flutningi og dreifingu raforku á Íslandi. Vonandi ná þessar jákvæðu breytingar á Orkustofnun að byggja upp mannauð og sérþekkingu til að raforkueftirlit á Íslandi verði í samræmi við það sem best þekktist í þeim nágrannalöndum sem við berum okkur saman við. 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.

Frumvarp þetta veitir löggjafanum gott tækifæri til að bregðast við atriðum sem standa samkeppnisstöðu Íslands á alþjóðlegum raforkumarkaði fyrir þrifum. Má þar nefna hátt flutningsverð raforku og stórnotendaviðmið sem dæmi, en skýrsla alþjóðlega greiningafyrirtækisins Fraunhofer staðfestir nauðsyn þess að bregðast við til að tryggja áframhaldandi góða stöðu Íslands á þessum markaði.

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

Raforkuöryggi

Landsvirkjun fagnar því að eitt markmiða 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.

landsvirkjun.is
+354 515 90 00

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.

12. apríl 2021

Flutningur raforku og samkeppnishæfni

Þó margt sé jákvætt í frumvarpsdrögum eru ekki komnar fram tillögur sem styðja verulegar breytingar á flutningsgjaldskránni til lækkunar. Því vill Landsvirkjun koma á framfæri frekari athugasemdum sem geta stuðlað að lækkun á flutningsgjaldskrá sem er nauðsynleg til að bæta samkeppnishæfni íslensks raforkumarkaðar. Þjóðhagslega hagkvæmt og samkeppnishæft flutningskerfi raforku ætti að vera kappsmál okkar allra í harðri alþjóðlegri samkeppni að laða erlenda fjárfestingu til landsins.

Landsvirkjun bendir á að samkvæmt skýrslu Fraunhofer í nóvember 2020 kemur fram að gjaldskrá raforkuflutnings stórnotenda á Íslandi er um 30%-80% hærrí en í Noregi og Þýskalandi. Mikilvægt er að löggjafinn nýti þá möguleika sem eru til staðar til að jafna þennan mun og gera íslenska raforkukerfið samkeppnishæft. Lækkun á flutningsgjaldskránni myndi bæta samkeppnisstöðu Íslands og styðja við möguleika á aukinni fjárfestingu og þar með skapa aukin störf á Íslandi. Fjárhagsstaða Landsnets er sterk, eiginfjárstaða er komin að þeim mörkum sem stefnt var að og sjóðstreymi er rífllegt. Landsnet hefur gott aðgengi að fjármagnsmörkuðum til að fjármagna uppbyggingu flutningskerfisins og ætti að þola talsverða lækkun á gjaldskránni án þess að það komi niður á nauðsynlegum fjárfestingum í kerfinu.

Lækkun fjármagnskostnaðar í reglugerð 192/2016

Landsvirkjun fagnar tillögu að breytingu á reglugerð nr. 192/2016 sem lögð var til ásamt eldra frumvarpi að breytingu á raforkulögum í samráðsgátt, mál nr. 32/2021. Með breytingum á viðmiðum úr 10 í 5 ára hlaupandi meðaltal fyrir vaxtakostnað flutningsfyrirtækis má gera ráð fyrir að gjaldskráin gæti lækkað um allt að 5% frá núverandi gildum. Það er langt frá því að vera nóg ef litið er til Fraunhofer skýrslunnar þar sem frávikin við samkeppni erlendis eru óhagstæð um 30-80% eins og áður hefur verið nefnt.

Eftir stendur að arðsemiskrafa á eigið fé Landsnets er of há með tilliti til sérleyfisreksturs Landsnets og hefur iðulega verið talsvært hærrí en arðsemiskrafa ríkisins til Landsvirkjunar. Með því að lækka arðsemiskröfu Landsnets undir þá kröfu sem ríkið gerir til Landsvirkjunar mætti lækka flutningsgjaldskrána um að minnsta kosti 10%. Slíkt væri hægt að gera með því að breyta Beta-gildi hlutafjár til lækkunar í 5. gr. reglugerðar nr. 192/2016.

Tækifæri til lækkunar á gjaldskrá með endurmati eignastofns

Landsvirkjun hefur í fyrri umsögnum bent á að það eru ýmis tækifæri til staðar til lækkunar á flutningsgjaldskrá. Til dæmis er hægt að skoða eignagrunn Landsnets og hvernig hann var endurmetinn með viðmiðunargengi 31. júlí 2007 í 2. tölul. 3. mgr. 12. gr. raforkulaga nr. 65/2003 sem bætt var við með 6. gr. breytingarlaga nr. 19/2011.

Í kaflanum um samráð vísa frumvarpshöfundar í umsögn Landsvirkjunar og fullyrt að gengisbreytingar og endurmat eignastofns verði tekið til almennar skoðunar í framhaldinu. Í 7. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 12. gr. laganna með það að markmiði að lækka flutningsgjaldskrána, telur Landsvirkjun að með því að fella út 7. másl. 2. tölul. 3. mgr. 12. gr. sem segir: „Eignir sem voru í eignagrunni 31. júlí 2007 skulu metnar miðað við virði og gengi þann dag.“ muni það leiða enn frekar til lækkunar á flutningsgjaldskrá. Slík breyting myndi leiða til endurmats á eignastofninum til lækkunar sem myndi lækka gjaldskrána.

Æskilegt væri að gengisbreytingar, verðbætur og aðrir útreikningar tengdir eignagrunninum liggi hjá Orkustofnun en ekki hjá sérleyfishöfunum, þar sem stærð eignastofnsins er ráðandi stærð í tekjumörkum og gjaldskrá raforkuflutnings hverju sinni. Æskilegt væri að eignagrunnurinn og breytingar á honum verði útfærðar í reglugerð þegar fram líða stundir, sem yrði þá hluti af þeirri almennu skoðun sem vikið er að í greinargerð með frumvarpinu.

Hagræðingarkrafa

Einnig eru mikilvæg skref tekin í frumvarpinu að efla hagræðingakröfu á sérleyfishafa. Þetta er í samræmi við það sem sérleyfishafar erlendis þurfa að gangast undir af eftirlitsaðilum sínum og er talið draga úr kostnaði í raforkukerfinu. Landsvirkjun vill benda á að heimild hefur verið til staðar í raforkulögum til að beita hagræðingakröfu en henni hefur hingað til aldrei verið beitt á flutningsfyrirtæki. Úr því þarf að bæta enda eðlilegt að fyrirtæki með sérleyfisstarfsemi fái aðhald og rétta hvata til hagræðingar, eitthvað sem önnur fyrirtæki fá í gegnum samkeppni á markaði.

Núverandi orðalag í b. lið 7. gr. frumvarpsins þrengir möguleika Orkustofnunar til að setja hagræðingakröfu. Í núverandi frumvarpi er gert ráð fyrir því að lokafrestur til að setja hagræðingakröfu sé sex mánuðum eftir að tekjumarkatímabil hefst og sé fest í 5 ár. Þessum 6 mánuðum er ætlað að duga til að klára allt ferlið við útreikning á hagræðingakröfu og taka tillit til andmælaréttar. Því til viðbótar má skilja b. lið 7. gr. frumvarpsins þannig að eingöngu sé hægt að gera hagræðingakröfu á 5 ára fresti, sem dregur verulega úr áhrifamætti þessa úrræðis. Er það í ósamræmi við nágranna okkar á norðurlöndunum. Í Noregi er til að mynda í nýlegum tillögum eftirlitsaðilans (RME) lagt til að hagræðingarkrafa sé gerð á hverju ári. Í fyrri frumvarpsdrögum var heimild Orkustofnunar til að leggja fram hagræðingarkröfu ekki takmörkuð að jafn miklu leyti. Landsvirkjun tekur undir að flutningsfyrirtækið hafi eðlilegan frest, en það að Orkustofnun sé óheimilt að leggja fram hagræðingarkröfu nema á fimm ára fresti er verulega takmarkandi.

Löggjafinn mætti taka til skoðunar að víkka þessi tímamörk til að tryggja eðlilega málsmeðferð og að hagræðingarkrafa nái markmiðum sínum að stuðla að hagkvæmu flutningskerfi. Sem dæmi mætti veita Orkustofnun heimild til að gera árlega uppfærslu á hagræðingarkröfu í staðinn fyrir á 5 ára fresti, en sá tími er allt of langur.

Landsvirkiun æfir eftirfarandi tillögu að breytingu á b. lið 7. gr. um heimild Orkustofnunar að að setja flutningsfyrirtækinu markmið um hagræðingu:

“Náist ekki markmið þessara laga um skilvirkni í rekstri flutningsfyrirtækisins með afmörkun tekjumarkatímabila er Orkustofnun heimilt að setja flutningsfyrirtækinu markmið um hagræðingu, þ.e. hagræðingakröfu. Markmið um hagræðingu getur verið hlutfall af tekjumörkum í heild eða einstökum liðum þeirra, eða ákveðin upphæð sem breytist með tilliti til verðlagsbreytinga, sbr. a-lið 1. tölul. 3. mgr. 12. gr. Ákvörðun um markmið um hagræðingu skal byggjast á sjónarmiðum sem

grundvallast á skilvirkni í sambærilegum rekstri, auk þess sem tekið er mið af undangengnu hagrænu mati. Orkustofnun er heimilt að kalla eftir og taka mið af mati sérfróðra aðila við ákvörðun um markmið um hagræðingu. Ákvörðunina skal taka með minnst sex mánaða fyrirvara og hefur hún áhrif á tekjumörk frá og með næsta rekstrarári og skal markmið um hagræðingu ekki vera til meira en fimm ára í senn. Ný ákvörðun um markmið um hagræðingu getur ekki tekið gildi fyrr en að þeim tíma liðnum sem gildandi ákvörðun tók til. Orkustofnun skal tilkynna flutningsfyrirtækinu með hæfilegum fyrirvara um setningu markmiðs um hagræðingu og gæta andmælaréttar í samræmi við stjórnsýslulög.”

Stórnotendaviðmið og heimild til beintenginga

Eitt mikilvægasta verkefni Íslensks orkuiðnaðar er að þróa viðskiptavinahóp stærri notenda þannig að fjölbreytni og fjöldi þeirra aukist með áherslu á bættu nýtingu auðlinda og verðmætasköpun. Með slíkri þróun myndi áhætta minnka, nýtni aukast og innviðir nýtast betur. Til þess að svo megi verða er mikilvægt að horfa til samkeppnishæfni orkukostnaðar, þ.m.t. kostnað við flutning og afhendingu orkunnar líkt og fjallað er um fyrr í þessari umsögn, sem og sveigjanleika í upphafsstærð og vaxtarhraða nýrra verkefna. Í þessu samhengi vill Landsvirkjun benda á og leggja áherslu á tvær nauðsynlegar breytingar til þess að auka líkur á að hér á landi verði fjárfest í fleiri nýjum, fjölbreyttum og spennandi orkusæknum verkefnum á næstu árum. Í fyrsta lagi að breyta stórnotendaviðmiðum og í öðru lagi að auka heimildir til beintenginga við virkjanir

Íslensk orkufyrirtæki bjóða hagstæða langtíma raforkusamninga en það er staðreynd að kostnaður við flutning og afhendingu er oft hár hér á landi, sér í lagi fyrir verkefni sem ekki geta skuldbundið sig fyrir fram til þess að ná því orkumagni sem skilgreint er sem stórnotendaviðmið í núverandi lögum innan þess þrönga tímaramma sem gefinn er. Dæmi um slík verkefni eru meðal annars alþjóðleg gagnaver, verkefni í hátækniræktun svo sem ylrækt og örpörungarækt, sem og fleiri verkefni úr framsæknum framleiðslugreinum. Með því að lækka stórnotendaviðmið í 5 MW (40 GWst á ári) er hægt að auka verulega líkur á því að hér á landi verði ráðist í fleiri og fjölbreyttari spennandi orkutengd verkefni á næstu árum og það að líkindum með litlu tekjutapi veitna og hlutfallslega mun stærri umfangi á mögulegri aukinni verðmætasköpun. Einnig mætti opna á sambærilega möguleika með því að leyfa fleiri en einum aðila sameiginlega, t.d. innan skilgreindra lóðamarka iðngarðs, að uppfylla skilyrði stórnotenda. Landsvirkjun telur mikilvægt löggjafinn taki sem fyrst afstöðu til þessa atriðis og fagnar því að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið hefur ákveðið að endurskipa verkefnahóp sem skoða á þessi atriði og skila á tillögum á síðari hluta árs 2021. Landsvirkjun telur jafnframt mikilvægt að heimilt verði að veita afslætti af flutningsgjaldskrá vegna beintenginga við aflstöðvar. Rétt er að benda á að ef lögum um beintengingar við aflstöðvar væri breytt þannig að afslættir væru veittir af flutningskostnaði vegna beintenginga við aflstöðvar knúnar vatnsaflí, vindorku eða jarðvarma væri hægt að bjóða nýjum verkefnum upp á afar hagstæðar staðsetningar með litlum sem engum viðbótarkostnaði fyrir meginflutnings- eða dreifikerfi og auka þannig nýtingu bæði orkuvinnslu og -flutningsinnviða. Þannig gætu verkefni orðið að veruleika sem annars yrðu það líklega ekki og samkeppnishæfni annarra aukist sem hvort tveggja gæti bætt verðmætasköpun og nýtingu orkukerfis okkar og auðlinda í heild sinni. Jafnframt þarf að skoða hvort að þeir notendur sem eru beintengdir við minni aflstöðvar sem ekki eru beintengdar meginflutningskerfinu en ná 1 MW að afli að jafnaði njóti sambærilegra kjara og aðrir notendur sem eru tengdir beint við aflstöðvar.

Landsvirkjun telur frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum almennt til mikilla bóta en mikilvægt sé að huga enn frekar að samkeppnishæfi orkukerfisins í heild með verðmætasköpun og hagsmuni samfélagsins og atvinnulífs í huga.

5/5

12. apríl 2021



Virðingarfyllst,

Kristín Linda Árnadóttir,
aðstoðarforstjóri

Rafnar Lárússon,
framkvæmdastjóri sviðs fjármála og upplýsingatækni