151. löggjafarþing 2020–2021.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

**D R Ö G**

Frumvarp til laga

um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003, með síðari breytingum, og lögum nr. 75/2004 um stofnun Landsnets hf., með síðari breytingum (skilgreiningar, forsendur tekjumarka, raforkuöryggi, varaafl, eignarhald flutningsfyrirtækisins o.fl.).

Frá ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

**I. KAFLI**

**Breyting á raforkulögum nr. 65/2003, með síðari breytingum.**

1. gr.

3. tölul. 1. gr. laganna hljóðar svo: Tryggja fullnægjandi raforkuöryggi og hagsmuni neytenda.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

1. Á eftir 7. tölul. kemur nýr töluliður sem orðast svo:

*Kerfisþjónusta:* Þjónusta sem nauðsynleg er til að stjórna flutnings- eða dreifikerfi raforku og er fólgin í tíðnitengdri kerfisþjónustu til að viðhalda stöðugri kerfistíðni, og einnig ótíðnitengdri kerfisþjónustu sem er nauðsynleg fyrir kerfisstýringu flutnings- og dreifikerfis í stöðugu ástandi.

1. Á eftir 16. tölul. kemur nýr töluliður sem orðast svo:

*Raforkuöryggi:* Raforkuöryggi er fólgið í að notendur hafi aðgang að raforku þegar hennar er þörf, með hliðsjón af almennri stefnumörkun stjórnvalda á hverjum tíma, með skilgreindum áreiðanleika og gæðum. Viðmið fyrir fullnægjandi raforkuöryggi skulu nánar útfærð og skýrð í reglugerð sem ráðherra setur.

c. Á eftir 19. tölul. kemur nýr töluliður sem orðast svo:

*Varaafl*: Afl sem kerfisstjóri þarf að hafa aðgang að til að viðhalda stöðugri kerfistíðni, afl til að endurreisa kerfistíðni eða afl sem kemur í staðinn fyrir ótiltækt afl.

3. gr.

Á eftir 3. málsl. 1. mgr. 4. gr. laganna kemur nýr málsliður sem hljóðar svo: Vegna varaaflsstöðva sem ekki eru tengdar við dreifi- eða flutningskerfi þarf þó ekki virkjunarleyfi.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

a. 3. og 4. málsl. 1. mgr. falla brott.

b. Lokamálsliður 1. mgr. orðast svo: Flutningsfyrirtækið skal vera í beinni eigu íslenska ríkisins og/eða sveitarfélaga.

c. 6. mgr. orðast svo: Stjórnarmenn og þeir starfsmenn flutningsfyrirtækisins sem samkvæmt sérstöku áhættumati þess gegna störfum sem nauðsynleg eru til að tryggja truflunarlausan rekstur flutningskerfisins mega hvorki fara í verkfall né taka þátt í verkfallsboðun. Áhættumat skal endurskoðað reglulega og vera staðfest af Orkustofnun.

5. gr.

Í stað 2. tölul. 3. mgr. 9. gr. laganna kemur nýr töluliður sem orðast svo:

2. Kaupa inn kerfisþjónustu, flutningstöp og jöfnunarorku á markaði. Við kaupin skal gæta gagnsæis og jafnræðis í samræmi við verklagsreglur sem flutningsfyrirtækið setur sér. Orkustofnun er heimilt að veita undanþágu frá kaupum á ótíðnitengdri kerfisþjónustu á markaði, ef markaðsbundið framboð er ekki efnahagslega skilvirkt eða önnur mikilvæg sjónarmið réttlæta undanþágu. Kaup á kerfisþjónustu skulu samræmd með dreifiveitum þar sem það á við og verður við komið.

6. gr.

Í stað orðsins „árlega“ í 1. mgr. 9. gr. a laganna komi: að minnsta kosti annað hvert ár.

7. gr.

1. tölul. 3. mgr. 12. gr. laganna orðast svo:

1. Rekstrarkostnaði sem tengist flutningsstarfsemi fyrirtækisins. Rekstrarkostnaður er flokkaður sem viðráðanlegur rekstrarkostnaður, óviðráðanlegur rekstrarkostnaður og viðbótarrekstrarkostnaður.

a. Viðráðanlegur rekstrarkostnaður er allur almennur rekstrarkostnaður flutningsfyrirtækisins s.s. kostnaður vegna viðhalds og starfsmannakostnaður. Við ákvörðun viðráðanlegs rekstrarkostnaðar við setningu tekjumarka skal taka tillit til meðalrekstrarkostnaðar síðustu fimm ára með eins árs töf að teknu tilliti til verðlagsbreytinga. Við setningu tekjumarka er heimilt að miða tiltekna rekstrarliði við meðaltal til styttri eða lengri tíma, háð samþykki Orkustofnunar. Þá sé um að ræða óviðráðanleg atvik eða breytingar á undangengnu tímabili sem skekkja fimm ára meðaltalið. Sá hluti viðráðanlegs rekstrarkostnaðar sem fellur til vegna launa skal uppfærast með tilliti til vísitölu launa og afgangur viðráðanlegs rekstrarkostnaðar uppfærist með tilliti til vísitölu neysluverðs. Endurskoðuð skipting rekstrarkostnaðar á milli stórnotenda og flutningsfyrirtækisins skal liggja fyrir ár hvert við uppgjör tekjumarka.

b. Óviðráðanlegur rekstrarkostnaður reiknast sem raunkostnaður inn í uppgjör tekjumarka. Þá er átt við rekstrarkostnað sem skilgreindur er af hinu opinbera í lögum og/eða reglugerðum og útreiknaður m.t.t. til vel skilgreindra eininga.

c. Með viðbótarrekstrarkostnaði er átt við áhrif stórra fjárfestinga á rekstrarkostnað flutningsfyrirtækisins í setningu og uppgjöri tekjumarka, leigukostnað vegna dreifi- eða flutningsvirkja og sérstaklega samþykktan kostnað vegna rannsókna og þróunar verkefna. Kostnaður vegna rannsókna og þróunarverkefna skal að hámarki nema 0,3% af eignastofni fyrirtækisins. Kveða skal nánar um viðbótarrekstrarkostnað í leiðbeiningum Orkustofnunar

8. gr.

Í stað hlutfallstölunnar „20%“ í 2. tölul. 3. mgr. 12. gr. laganna kemur: 5%.

9. gr.

4. mgr. 12. gr. laganna orðast svo:

Náist ekki markmið þessara laga um skilvirkni í rekstri flutningsfyrirtækisins með afmörkun tekjumarkatímabila er Orkustofnun heimilt að setja flutningsfyrirtækinu markmið um hagræðingu (hagræðingarkröfu). Markmið um hagræðingu getur verið hlutfall af tekjumörkum í heild eða einstökum liðum innan þeirra, eða ákveðin upphæð sem breytist m.t.t. verðlagsbreytinga samanber a lið 1. tölul. 3. mgr. 12. gr. Ákvörðun um markmið um hagræðingu skal byggjast á sjónarmiðum sem byggt er á í sambærilegum rekstri um hvað telst skilvirkni í rekstri, studd af undangengnu hagrænu mati. Orkustofnun er heimilt að kalla eftir og taka mið af mati sérfróðra aðila við ákvörðun um markmið um hagræðingu. Orkustofnun er heimilt að setja markmið um hagræðingu hvenær sem er á tekjumarkatímabilinu en ekki til lengri tíma 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 skal setningu markmiðs um hagræðingu lokið eigi síðar sex mánuðum áður en nýtt rekstrarár hefst þar sem markmið um hagræðingu kemur til breytingar á tekjumörkum. Ráðherra er heimilt með reglugerð að kveða nánar á um hvað leggja skuli til grundvallar við mat á setningu markmiðs um hagræðingu.

10. gr.

Í stað „15. september“ í 5. mgr. 12. gr. laganna kemur: 1. október.

11. gr.

Í stað „1. maí" í 6. mgr. 12. gr. laganna kemur: 1. apríl.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. mgr. 12. gr. laganna:

1. Í stað hlutfallstölunnar „10%“ kemur: 15%.
2. Í stað loka málsliðs 7. mgr. koma eftirfarandi þrír málsliðir:

Þá skal draga frá uppgjöri tekjumarka næsta árs þær uppsöfnuðu ofteknu tekjur sem eru umfram 5%, margfaldaðar með vegnum fjármagnskostnaði það ár sem farið var yfir tilskilin mörk. Óheimilt er að flytja vanteknar tekjur umfram framangreind viðmið milli ára nema við sérstakar aðstæður eins og við skyndilegt tekjufall flutningsfyrirtækisins, háð ákvörðun Orkustofnunar. Þó aldrei lengur en sem nemur einu tekjumarkatímabili.

13. gr.

Í stað orðanna „sex vikum“ í 9. mgr. 12. gr. a. laganna kemur: átta vikum.

14. gr.

Við 12. gr. laganna bætist ný málsgrein sem verður 9. mgr. og hljóðar svo:

Komi í ljós að flutningsfyrirtækið uppfylli ekki markmið um gæði raforku, í samræmi við ákvæði laga þessara og reglugerð nr. 1048/2004, um gæði raforku og afhendingaröryggi, með síðari breytingum, er Orkustofnun heimilt að taka tillit til þess við uppgjör tekjumarka flutningsfyrirtækisins, með rökstuddum hætti. Nánari viðmið um vikmörk frá markmiðum um gæði raforku skulu koma fram í reglugerð sem ráðherra setur og leiðbeiningum Orkustofnunar.

15. gr.

Í stað 3. og 4. tölul. 3 mgr. 16. gr. laganna kemur nýr töluliður sem orðast svo:

3. Kaupa inn kerfisþjónustu, flutningstöp og jöfnunarorku á markaði. Við kaupin skal gæta gagnsæis og jafnræðis í samræmi við verklagsreglur sem viðkomandi dreifiveita setur sér. Orkustofnun er heimilt að veita undanþágu frá kaupum á ótíðnitengdri kerfisþjónustu á markaði, ef markaðsbundið framboð er ekki efnahagslega skilvirkt eða önnur mikilvæg sjónarmið réttlæta undanþágu. Kaup á kerfisþjónustu skulu samræmd með flutningsfyrirtækinu þar sem það á við og verður við komið.

16. gr.

Á eftir 16. gr. laganna bætist ný grein sem verður grein 16 a og hljóðar svo ásamt fyrirsögn::

*Áætlanir dreifiveitna við fjárfestingar í dreifikerfi raforku*

Orkustofnun kallar eftir upplýsingum um aðferðarfræði dreifiveitna við ákvörðun um fjárfestingar dreifiveitna í dreifikerfi raforku. Orkustofnun getur krafist breytinga á aðferðarfræði dreifiveitu ef ástæða þykir til.

Fjárfestingar í dreifikerfi raforku skulu byggðar á gagnsærri fjárfestingaráætlun sem viðkomandi dreifiveita birtir á a.m.k tveggja ára fresti og er Orkustofnun heimilt að óska eftir drögum að áætluninni áður en hún birtist. Í áætluninni skal tilgreina áætlaðar fjárfestingar næstu fimm til tíu ára, með áherslu á helstu dreifingarinnviði sem eru nauðsynlegir til að tengja saman nýja framleiðslugetu og nýtt álag.

17. gr.

1. tölul. 3. mgr. 17. gr. laganna verður svohljóðandi:

1. Rekstrarkostnaði sem tengist dreifingu fyrirtækisins á rafmagni. Rekstrarkostnaður er flokkaður sem viðráðanlegur rekstrarkostnaður, óviðráðanlegur rekstrarkostnaður og viðbótarrekstrarkostnaður.

a. Viðráðanlegur rekstrarkostnaður er allur almennur rekstrarkostnaður dreifiveitna s.s. kostnaður vegna viðhalds og starfsmannakostnaður. Við ákvörðun viðráðanlegs rekstrarkostnaðar við setningu tekjumarka skal taka tillit til meðalrekstrarkostnaðar síðustu fimm ára með eins árs töf að teknu tilliti til verðlagsbreytinga. Við setningu tekjumarka er heimilt að miða tiltekna rekstrarliði við meðaltal til styttri eða lengri tíma háð samþykki Orkustofnunar. Þá sé um að ræða óviðráðanleg atvik eða breytingar á undangengnu tímabili sem skekkja fimm ára meðaltalið. Sá hluti viðráðanlegs rekstrarkostnaðar sem fellur til vegna launa skal uppfærast með tilliti til vísitölu launa og afgangur viðráðanlegs rekstrarkostnaðar uppfærist með tilliti til vísitölu neysluverðs.

b. Óviðráðanlegur rekstrarkostnaður reiknast sem raunkostnaður inn í uppgjör tekjumarka. Þá er átt við rekstrarkostnað sem skilgreindur er af hinu opinbera í lögum og/eða reglugerðum og útreiknaður m.t.t. til vel skilgreindra eininga. Þegar dreifiveita hefur með sannarlegum hætti boðið út töp sín metur Orkustofnun hvort þau reiknist sem óviðráðanlegur rekstrarkostnaður í uppgjöri tekjumarka.

c. Með viðbótarrekstrarkostnaði er átt við áhrif stórra fjárfestinga á rekstrarkostnað dreifiveitna í setningu og uppgjöri tekjumarka, leigukostnað vegna dreifi- eða flutningsvirkja og sérstaklega samþykktan kostnað vegna rannsókna og þróunar verkefna. Kostnaður vegna rannsókna og þróunarverkefna skal að hámarki nema 0,3% af eignastofni dreifiveitna.

18. gr.

Í stað hlutfallstölunnar „20%“ í 2. tölul. 3. mgr. 17. gr. laganna kemur: 8%.

19. gr.

4. mgr. 17. gr. laganna verður svohljóðandi:

Náist ekki markmið þessara laga um skilvirkni í rekstri dreifiveitu með afmörkun tekjumarkatímabila er Orkustofnun heimilt að setja viðkomandi dreifiveitu markmið um hagræðingu (hagræðingarkröfu). Markmið um hagræðingu getur verið hlutfall af tekjumörkum í heild eða einstökum liðum innan þeirra, eða ákveðin upphæð sem breytist m.t.t. verðlagsbreytinga samanber a lið 1. tölul. 3. mgr. 12. gr. Ákvörðun um markmið um hagræðingu skal byggjast á sjónarmiðum sem byggt er á í sambærilegum rekstri um hvað telst skilvirkni í rekstri, studd af undangengnu hagrænu mati. Orkustofnun er heimilt að kalla eftir og taka mið af mati sérfróðra aðila við ákvörðun um markmið um hagræðingu. Orkustofnun er heimilt að setja markmið um hagræðingu hvenær sem er á tekjumarkatímabilinu en ekki til lengri tíma 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 viðkomandi dreifiveitu með hæfilegum fyrirvara um setningu markmiðs um hagræðingu og skal setningu markmiðs um hagræðingu lokið eigi síðar sex mánuðum áður en nýtt rekstrarár hefst þar sem markmið um hagræðingu kemur til breytingar á tekjumörkum. Ráðherra er heimilt með reglugerð að kveða nánar á um hvað leggja skuli til grundvallar við mat á setningu markmiðs um hagræðingu.

20. gr.

Í stað dagsetningarinnar „15. september“ í 5. mgr. 17. gr. laganna kemur: 1. október.

21. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. mgr. 17. gr. laganna:

1. Í stað hlutfallstölunnar „10%“ kemur 15%.
2. Í stað loka málsliðs 7. mgr. koma eftirfarandi þrír málsliðir:

Þá skal draga frá uppgjöri tekjumarka næsta árs þær uppsöfnuðu ofteknu tekjur sem eru umfram 5%, margfaldaðar með vegnum fjármagnskostnaði það ár sem farið var yfir tilskilin mörk. Óheimilt er að flytja vanteknar tekjur umfram framangreind viðmið milli ára nema við sérstakar aðstæður eins og við skyndilegt tekjufall dreifiveitu, háð ákvörðun Orkustofnunar. Þó aldrei lengur en sem nemur einu tekjumarkatímabili.

22. gr.

Við 17. gr. laganna bætist ný málsgrein sem verður 9. mgr. og hljóðar svo:

Komi í ljós að dreifiveita uppfylli ekki markmið um gæði raforku, í samræmi við ákvæði laga þessara og reglugerð nr. 1048/2004, um gæði raforku og afhendingaröryggi, með síðari breytingum, er Orkustofnun heimilt að taka tillit til þess við uppgjör tekjumarka viðkomandi dreifiveitu, með rökstuddum hætti. Nánari viðmið um vikmörk frá markmiðum um gæði raforku skulu koma fram í reglugerð sem ráðherra setur og leiðbeiningum Orkustofnunar.

23. gr.

Við 20. gr. laganna bætist við ný málsgrein sem hljóðar svo:

Um viðskipti á hleðslustöðvum fyrir rafknúin ökutæki sem eru aðgengilegar fyrir almenning skal nánar kveðið á um í reglugerð sem ráðherra setur. Í slíkri reglugerð skal mæla fyrir um rekstur slíkra hleðslustöðva og skilgreina tæknilegar kröfur sem gerðar eru til þeirra.

24. gr.

Á eftir 21. gr. laganna kemur ný grein, 21. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

*Aðgerðir vegna trjágróðurs*

Til að tryggja öryggi raforkukerfisins, sbr. 3. tölul. 1. gr., 1. mgr. 9. gr. og 1. mgr. 16. gr., er flutningsfyrirtækinu eða dreifiveitu heimilt, í samræmi við þá málsmeðferð sem kveðið er á um í grein þessari, að láta fjarlægja eða grisja tré eða trjágróður innan helgunarsvæða flutnings- eða dreifikerfis raforku, að því gefnu að brýn nauðsyn sé til staðar til að koma í veg fyrir truflun á flutningi eða dreifingu raforku eða til að koma í veg fyrir hættu sem getur haft áhrif á öryggi flutnings- og dreifikerfis raforku. Gæta skal ýtrasta meðalhófs við slíkar aðgerðir og tryggja andmælarétt landeigenda.

Til að framfylgja aðgerðum skv. 1. mgr. hafa starfsmenn flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna, eða þeir sem starfa á þeirra vegum, rétt til að umferðar á einkalandi. Upplýsa skal landeiganda, eða umráðamann lands, tímanlega um fyrirhugaðar aðgerðir og leita samráðs við hann, nema um sé að ræða neyðartilvik sbr. 3. mgr.

Flutningsfyrirtækið eða dreifiveita skal gefa landeiganda, eða umráðamanni lands, tækifæri til að framkvæma þær ráðstafanir sem nefndar eru í 1. mgr. nema um sé að ræða neyðartilvik er kalla á tafarlausar aðgerðir í þágu öryggis raforkukerfisins eða almannahagsmuna. Slíkar neyðaraðgerðir má framkvæma án samráðs við landeiganda eða umráðamann lands. Hafi slíkar neyðaraðgerðir verið framkvæmdar skal flutningsfyrirtækið, eða dreifiveita, upplýsa landeiganda um þær ráðstafanir sem gerðar voru án undanfarandi tilkynningar.

Komi upp ágreiningur milli flutningsfyrirtækisins, eða dreifiveitu, og landeiganda, eða umráðamanns lands, um aðgerðir samkvæmt grein þessari skal senda skriflega leyfisbeiðni til Orkustofnunar um heimild til aðgerða. Orkustofnun kynnir landeiganda beiðnina og leitar umsagnar hans. Að jafnaði skal Orkustofnun veita umbeðið leyfi, eða synja, innan fjögurra vikna frá því að leyfisbeiðni barst. Sé leyfi veitt eru aðgerðir skv. 1. mgr. heimilar án leyfis landeiganda. Ákvörðun Orkustofnunar sætir kæru til úrskurðarnefndar raforkumála, sbr. 30. gr.

Aðgerðir samkvæmt 1. og 3. mgr. eru undanþegnar ákvæðum laga um skóga og skógrækt, nr. 33/2019, en miðað skal við endurnýjun trjáa, í stað þeirra sem fella þarf, á nýjum stað. Leita skal umsagnar Skógræktarinnar áður en flutningsfyrirtækið eða dreifiveita ræðst í aðgerðir skv. 1. mgr. eða leyfi Orkustofnunar er veitt skv. 4. mgr.

Landeigandi, eða umráðamaður lands, getur krafist bóta vegna tjóns sem hann verður sannanlega fyrir vegna aðgerða samkvæmt ákvæðum þessarar greinar í samræmi við ákvæði 22. gr.

Við aðgerðir samkvæmt grein þessari skal þess gætt að lágmarka tjón á umhverfi, lífríki og ásýnd, og tryggja almennt góðan frágang.

Ráðherra er heimilt að setja nánari ákvæði um framkvæmd aðgerða vegna trjágróðurs sem skapar hættu fyrir flutnings- eða dreifikerfi raforku.

25. gr.

Á eftir orðinu „leiðbeiningar“ í 3. mgr. 24. gr. laganna kemur: og reglur.

26. gr.

Við 24. gr. laganna bætist ný málsgrein sem hljóðar svo:

Orkustofnun skal hafa yfirsýn og eftirlit með tiltæku varaafli raforku í landinu. Í reglugerð skal nánar kveðið á um eftirlitsheimildir og úrræði Orkustofnunar til að tryggja að fullnægjandi varaafl sé til staðar til að bregðast við áföllum í raforkukerfinu, viðmið til grundvallar ákvörðunum um varaafl og skiptingu kostnaðar milli flutningsfyrirtækis og dreifiveitna.

27. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 31. gr. laganna:

1. Í stað fjárhæðarinnar „0,58 aurum“ í 1. tölul. 1. mgr. kemur: 0,75 aurum.
2. Í stað fjárhæðarinnar „1,45 aurum“ í 2. tölul. 1. mgr. kemur: 1,88 aurum.

28. gr.

Grein XII í ákvæði til bráðabirgða við lögin fellur brott.

**II. KAFLI**

**Breyting á raforkulögum nr. 75/2004, um stofnun Landsnets hf., með síðari breytingum.**

29. gr.

2. málsl. 2. mgr. 4. gr. laganna fellur brott.

30. gr.

Lög þessi taka gildi 1. júlí 2021. Ákvæði b-liðar 3. gr., 28. gr. og 29. gr. koma til framkvæmda 1. júlí 2022. Ákvæði 27. gr. kemur til framkvæmda 1. janúar 2022.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til nokkrar breytingar á raforkulögum í ljósi reynslu síðustu ára af framkvæmd laganna. Breytingarnar snúa að því að skerpa á skilgreiningu nokkurra hugtaka, kveða skýrar á um að eitt af markmiðum raforkulaga er að tryggja raforkuöryggi, aukin skilvirkni og einföldun varðandi heimild til setningu hagræðingarkröfu á sérleyfisfyrirtæki við ákveðnar aðstæður, skýrari umfjöllun um rekstrarkostnað í tengslum við setningu tekjumarka, aukin skilvirkni varðandi framlagningu kerfisáætlunar, yfirlit yfir fjárfestingaráætlanir dreifiveitna, breytingar á eignarhaldi Landsnets, aukin áhersla á gæði raforku og afhendingaröryggi, skýrar kveðið á um varaafl, auk annarra atriða sem nánar er gerð grein fyrir í almennum athugasemdum.

Frumvarpið var unnið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti í samráði við Deloitte og Orkustofnun, og jafnframt í opnu samráði á samráðsgátt stjórnvalda.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Árið 2011 var samþykkt á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum sem fól í sér grundvallarbreytingar á ákvæðum raforkulaga varðandi setningu tekjumarka flutningsfyrirtækisins Landsnets og dreifiveitna, sem og varðandi gjaldskrár þessara fyrirtækja. Lögum samkvæmt hefur Orkustofnun það hlutverk að setja dreifiveitum tekjumörk vegna kostnaðar við dreifingu raforku, og að setja flutningsfyrirtækinu Landsneti tekjumörk vegna kostnaðar við flutning á raforku. Frá gildistöku laganna 2011 er komin reynsla á beitingu þessara ákvæða raforkulaga um setningu tekjumarka og tengd ákvæði. Bent hefur verið á ákveðna vankanta við beitingu ákvæðanna varðandi einstaka þætti við setningu og uppgjör tekjumarka.

Miklir hagsmunir felast í setningu og viðmiðum tekjumarka, þar sem þau stýra gjaldskrám dreifiveitna og Landsnets. Því er brýnt að þau ákvæði raforkulaga sem setja ramma utan um setningu tekjumarka séu skýr og skilvirk. Má rekja tilefni og nauðsyn frumvarpsins til þess að stærstum hluta.

Á síðari hluta árs 2020 var kynnt skýrsla Fraunhofer sem atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið hafði kallað eftir um greiningu á samkeppnishæfni stóriðju á Íslandi út frá raforkukostnaði. Í framhaldi af þeirri vinnu fékk ráðuneytið Deloitte til að vinna greiningu á regluverki og fyrirkomulagi er varðar flutning og dreifingu raforku, m.a. í ljósi ábendinga í skýrslu Fraunhofer en einnig í stærra samhengi og með hliðsjón af vaxandi umræðu um þau mál almennt. Deloitte átti í lok árs 2020 fundi með öllum hagsmunaaðilum og fékk frá þeim upplýsingar og ólík sjónarmið. Í lok árs fékk ráðuneytið drög að skýrslu frá Deloitte og í framhaldi af því var á vegum ráðuneytisins, Deloitte og Orkustofnunar unnið að gerð þess frumvarps sem hér er lagt fram. Að stórum hluta byggir því frumvarpið á tillögum úr skýrslu Deloitte.

Með frumvarpi því sem hér er lagt fram eru lagðar til ýmsar breytingar á raforkulögum sem eiga það sameiginlegt að markmið þeirra er að ná fram umbótum sem miða að því 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 er því að stuðla almennt að auknum hvata til hagræðingar hjá sérleyfisfyrirtækjum og að tryggja skilvirkt og gagnsætt eftirlit með því. Í samræmi við niðurstöður og tillögur úr framangreindri skýrslu Deloitte.

Helstu efnisatriði sem frumvarpið nær til eru aukin skilvirkni og einföldun við setningu hagræðingarkröfu fyrir sérleyfisfyrirtæki, yfirsýn og eftirlit með fjárfestingaráætlunum dreifiveitna, aukin áhersla á gæði raforku og afhendingaröryggi, að dregið sé úr hvötum til að fresta viðhaldi, endurskoðun á hlutfallstölum um leyfða arðsemi til að mæta kostnaði við hreina veltufjármuni, breytingar á eignarhaldi flutningsfyrirtækisins, markmið um raforkuöryggi sett í markmiðsgrein raforkulaga og hugtakið skilgreint, aukin skilvirkni og skýrleiki við ákvörðun rekstrarkostnaðar, aukin skilvirkni og einföldun við framlagningu kerfisáætlunar, aukinn sveigjanleiki við færslu of- eða vantekinna tekna milli ára við uppgjör tekjumarka, innkaup á kerfisþjónustu, yfirsýn og eftirlit með varaafli og efling á raforkueftirliti Orkustofnunar. Með frumvarpinu eru einnig lagðar til breytingar sem lúta að því að hluti starfsmanna flutningsfyrirtækisins hafi réttindi og skyldur opinberra sýslunarmanna.

Öll framangreind atriði eiga það sammerkt að þau kalla á breytingar á raforkulögum. Aðrar leiðir við lagasetningu eru ekki færar, þar sem um viðkomandi atriði er fjallað í raforkulögum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu eru lagðar til nokkrar breytingar á raforkulögum. Nánar tiltekið er um eftirfarandi efnisatriði að ræða.

*3.1 Arðsemi til að mæta kostnaði sérleyfishafa af veltufjármunum.*

Í 2. tölul. 3. mgr. 12. og 17. gr. raforkulaga er kveðið á um að arðsemi til grundvallar tekjumarka skuli m.a. byggjast á 20% af tekjumörkum síðasta árs til að mæta kostnaði af veltufjármunum. Kom þetta ákvæði inn með breytingu á raforkulögum árið 2011 og byggði á tölum úr ársreikningum flutningsfyrirtækisins á árunum fyrir breytinguna.

Reynsla undanfarinna ára hefur sýnt að á tímabilinu 2015-2019 hefur hreint veltufé flutningsfyrirtækisins verið að meðaltali um 5% af tekjum flutningsfyrirtækisins samkvæmt tekjumörkum. Á sama tímabili hefur hreint veltufé dreifiveitna verið að meðaltali um 8% af tekjum hverrar dreifiveitu samkvæmt ársreikningum.

Með vísan til reynslu undanfarinna ára, og með aukna skilvirkni að leiðarljósi, er með frumvarpinu lagt til að hlutfallstölur um leyfða arðsemi til að mæta kostnaði sérleyfisfyrirtækja við hreina veltufjármuni séu uppfærðar byggt á rekstrarupplýsingum sérleyfisfyrirtækjanna á síðastliðnum árum.

*3.2 Aukin skilvirkni við framlagningu kerfisáætlunar og einföldun.*

Samkvæmt núgildandi raforkulögum skal flutningsfyrirtækið leggja árlega fyrir Orkustofnun til samþykktar kerfisáætlun um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Kom þetta ákvæði inn með breytingu á raforkulögum árið 2015. Miklar kröfur eru gerðar til undirbúnings og vinnslu kerfisáætlunar enda um mikilvæga áætlun að ræða sem hefur ákveðna stöðu að lögum, m.a. gagnvart skipulagsvaldi sveitarfélaga. Kemur þetta skýrt fram í raforkulögum sem og þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Brýnt er því að hagsmunaaðilar og almenningur fái færi á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri strax við upphaf vinnslu kerfisáætlunar og í gegnum ýmis þrep hennar. Eru því almennt ríkar kröfur um samráð, gagnsæi og upplýsingaskyldu við gerð kerfisáætlunar og er ekki talin ástæða til að breyta þeim kröfum. Fyrir vikið er kerfisáætlun með sterkari grundvöll og stöðu, sem er forsenda fyrir framkvæmdum í flutningskerfi raforku.

Reynsla undanfarinna ára hefur hins vegar sýnt að sökum þessara ítarlegu samráðsferla hefur reynst afar erfitt í tíma og framkvæmd að ná að vinna og leggja fram kerfisáætlun árlega. Hafa samskonar vandkvæði komið upp í öðrum Evrópulöndum og hafa ýmsar þjóðir í Evrópu breytt regluverki sínu á þá leið að kerfisáætlun sé lögð fram á tveggja ára fresti, í stað árlega. Er þessi þróun m.a. endurspegluð í nýlegri fjórðu raforkutilskipun ESB (2019/944). Þar segir eftirfarandi í 1. mgr. 51. gr. varðandi útgáfu kerfisáætlunar („network development plan“):

*„At least every two years, transmission system operators shall submit to the regulatory authority a ten-year network development plan based on existing and forecast supply and demand after having consulted all the relevant stakeholders.“*

Með vísan til reynslu undanfarinna ára, og með aukna skilvirkni að leiðarljósi, er með frumvarpinu lagt til að í stað þess að kerfisáætlun sé lögð fram árlega, sé hún lögð fram a.m.k. annað hvert ár. Er þar til hliðsjónar stuðst við orðalag úr framangreindri 1. mgr. 51. gr. raforkutilskipunarinnar. Er með því ekki dregið úr vægi eða mikilvægi kerfisáætlunar sem grundvallar áætlun um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Orðalagið opnar á möguleika á því að kerfisáætlun sé lögð örar fram en á tveggja ára fresti, sé talin ástæða til þess.

Í reglugerð um kerfisáætlun er nánar fjallað um hvaða framkvæmdir í flutningskerfinu skulu koma fram í kerfisáætlun og er unnið að breyting á þeirri reglugerð með einföldun að leiðarljósi þannig að minniháttar framkvæmdir í flutningskerfinu þurfi ekki að tilgreina sérstaklega í kerfisáætlun, heldur sé með kerfisáætlun almennt horft til veigameiri framkvæmda í flutningskerfinu til lengri tíma og þróunar þess.

*3.3 Aukin skilvirkni, skýrleiki og einföldun við setningu hagræðingarkröfu (markmiðs um hagræðingu)*

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 4. mgr. 12. og 17. gr. raforkulaga sem lúta að fyrirkomulagi við heimild Orkustofnunar til setningar markmiðs um hagræðingu (hagræðingarkröfu), fyrir flutningsfyrirtækið og/eða dreifiveitur. Forsenda slíkrar ákvörðunar eru sem áður að markmið laganna um skilvirkni í rekstri með setningu tekjumarka hafi ekki náðst að mati Orkustofnunar.

Í frumvarpinu er vísað til þess að ákvörðun um markmið um hagræðingu skulu byggjast á sjónarmiðum sem byggt er á í sambærilegum rekstri um hvað telst skilvirkni í rekstri, og sé setning markmiðs um hagræðingu studd af undangengnu hagrænu mati. Jafnframt er talið að við framsetningu hagræðingarmarkmiðs skuli taka mið af eðlilegum kostnaði að teknu tillit til þeirrar þjónustu sem fyrirtækið veitir og með hliðsjón af eignagrunni viðkomandi fyrirtækis, samkvæmt mati Orkustofnunar.

Bent hefur verið á að eins og ákvæði laganna er núna séu verulegir tæknilegir annmarkar og ákveðinn ómöguleiki varðandi fyrirkomulag við setningu hagræðingarkröfu. Í fyrsta lagi sé um tvöfalt ákvörðunarkerfi að ræða, þar sem Orkustofnun þarf fyrst að meta hvort tilefni sé til að meta hagræðingarkröfu og taka þá sér stjórnsýsluákvörðun um að fá sérfróða aðila í málið. Eftir vinnu hinna sérfróðu aðila ber stofnunninni síðan að taka aðra ákvörðun byggða á mati þeirra. Í öðru lagi er glugginn til þess að vinna slíkt mat einungis mögulegur á fimm ára fresti, þar sem mjög knappur tími er gefinn til matsins í heild, eða fjórir mánuði. Í þriðja lagi er tekjumarkakerfið og virkni þess mjög sérhæft svið. Það er því bæði dýrt og nánast ómögulegt að fá óháða innlenda sérfræðinga í þess konar mat sem mat á hagræðingarkröfu er. Orkustofnun býr yfir sérþekkingu á tekjumarkaumhverfinu og rekstrarumhverfi sérleyfisfyrirtækja í flutningi og dreifingu á raforku. Til eru margar erlendar stofnanir sem eru sérhæfðar í þessum málum, en ekki getur talist æskilegt að einskorða lagaramman við að fá slíka sérfræðinga að borðinu þó slíkt ætti ekki að vera óheimilt.

Með frumvarpinu eru því lagðar til breytingar í átt til einföldunar, skýrleika og aukinnar skilvirkni varðandi heimild Orkustofnunar til að setja sérleyfisfyrirtækjunum markmið um hagræðingu (hagræðingarkröfu), að undangengnu hagrænu mati og að því tilskyldu að talin séu skýr og málefnaleg rök fyrir slíkri ákvörðun og andmælaréttar gætt.

*3.4. Áætlanir dreifiveitna við fjárfestingar í dreifikerfi raforku*

Samkvæmt 9. gr. raforkulaga skal flutningsfyrirtækið árlega leggja fyrir Orkustofnun kerfisáætlun um uppbyggingu flutningskerfisins. Í núverandi lögum er ekki að finna neinar skilgreiningar eða heimildir Orkustofnunar til að hafa eftirlit með eða yfirsýn yfir fjárfestingaráætlanir dreifiveitna. Eignagrunnar dreifiveitna mynda grunn að um 40% af tekjumörkum hvers tekjumarkatímabils. Bent hefur verið á að núverandi kerfi feli í sér fjárhagslega hvata fyrir dreifiveitur til offjárfestinga, þar sem áhætta dreifiveitna af fjárfestingunni er takmörkuð og arðsemi tryggð. Á það skorti að í raforkulögum sé kveðið á um eftirlit og yfirsýn með fjárfestingum dreifiveitna í dreifikerfi raforku.

Með frumvarpinu er lagt til að brugðist verði við þessum ábendingum með tvennum hætti. Annars vegar að Orkustofnun kalli eftir upplýsingum um aðferðarfræði dreifiveitna við ákvörðun um fjárfestingar dreifiveitna í dreifikerfi raforku. Lagt er til að Orkustofnun geti krafist breytinga á aðferðarfræði dreifiveitu ef ástæða þykir til.

Hins vegar er lagt til að þróun fjárfestinga í dreifikerfi raforku skuli byggð á gagnsærri fjárfestingaráætlun sem viðkomandi dreifiveita birtir á a.m.k tveggja ára fresti og er Orkustofnun heimilt að óska eftir drögum að áætlunin áður en hún birtist. Í áætluninni skal tilgreina áætlaðar fjárfestingar næstu fimm til tíu ára, með áherslu á helstu dreifingarinnviði sem eru nauðsynlegir til að tengja saman nýja framleiðslugetu og nýtt álag.

Þess má geta að í fjórðu raforkutilskipun ESB (2019/944/EU) er kveðið á um sambærilegt eftirlit með fjárfestingaráætlunum dreifiveitna.

*3.5 Áhersla á gæði raforku og afhendingaröryggi. Dregið úr hvötum til að fresta viðhaldi.*

Með frumvarpinu er lagt til að í umfjöllun um tekjumörk flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna verði bætt við ákvæði í þá veru að komi í ljós að flutningsfyrirtækið eða dreifiveita uppfylli ekki markmið um gæði raforku, í samræmi við ákvæði laganna og reglugerð nr. 1048/2004, um gæði raforku og afhendingaröryggi, með síðari breytingum, er Orkustofnun heimilt að taka tillit til þess við uppgjör tekjumarka viðkomandi dreifiveitu, með rökstuddum hætti.

Bent hefur verið á að núverandi kerfi feli í sér hvata til þess að fresta nauðsynlegu viðhaldi þar sem rekstrarkostnaður í tekjumörkum er fastur og tímabundin frestun á viðhaldskostnaði felur í sér skammtímaágóða til eigenda. Bregðast má við þessu með því að tengja viðmið um gæði raforku inn í setningu tekjumarka og eftirlit með tekjumörkum. Slík viðmið má finna á hinum Norðurlöndunum þar sem þau hafa verið útfærð þannig að tekjumörkin eru lækkuð ef skilgreindum viðmiðum um gæði og afhendingaröryggi er ekki náð.

Í reglugerð nr. 1048/2004, um gæði raforku og afhendingaröryggi, er að finna markmið, skyldur og mælikvarða er lúta að gæðum raforku og afhendingaröyggi, en ákvæði reglugerðarinnar gilda fyrir vinnslufyrirtæki, flutningsfyrirtækið og dreifiveitur. Hafin er endurskoðun á reglugerðinni þar sem uppfærð verði umræddar skyldur og mælikvarðar á gæði raforku og afhendingaröryggi (samanber t.d. tíðnistýring, spennugæði, rekstrartruflun, straumleysismínútur, stuðull um rofið álag, yfirsveiflur o.fl.).

Nánari viðmið um vikmörk frá markmiðum um gæði raforku munu koma fram í reglugerð sem ráðherra setur og leiðbeiningum Orkustofnunar.

*3.6 Breytingar á eignarhaldi Landsnets.*

Flutningsfyrirtækið Landsnet hf. var sett á fót með lögum nr. 75/2004, um stofnun Landsnets, og eru eigendur þess Landsvirkjun, RARIK, Orkuveita Reykjavíkur og Orkubú Vestfjarða. Samkvæmt lögum um Landsnet geta eigendur einungis selt eignarhluti í Landsnet sín á milli. Jafnframt kemur fram í ákvæði til bráðabirgða við raforkulög nr. 65/2003, að eigendum hlutafjár í Landsneti sé einungis heimilt að framselja hlutafé sitt til annarra hlutafjáreigenda í fyrirtækinu en ekki til aðila utan þess.

Bent hefur verið á að til lengri tíma sé að ýmsu leyti óheppilegt að Landsnet, sem hefur einkaleyfi á flutningi raforku og kerfisstjórnun, sé í eigu orkuvinnslufyrirtækja og dreifiveitna. Þó núverandi eignarhald Landsnets sé í samræmi við lög hefur verið á það bent að það samræmist illa meginhugmyndum um aðskilnað samkeppnisreksturs og grunnreksturs á orkumarkaði. Með lögum nr. 19/2011 var gerð sú breyting á 8. gr. raforkulaga að frá og með 2015 skyldi flutningsfyrirtækið „vera í beinni eigu íslenska ríkisins og/eða sveitarfélaga.“. Í greinargerð með því frumvarpi var tiltekið að ekki "þykir heppilegt að fyrirtæki sem eru í eigu ríkis eða sveitarfélaga og hafa ríka hagsmuni af starfsemi flutningsfyrirtækisins, t.d. raforkuframleiðendur og dreifiveitur, eigi hlut í flutningsfyrirtækinu og er því lagt til að kveðið verði á um beint eignarhald ríkis og/eða sveitarfélaga að flutningsfyrirtækinu." Með lögum nr. 175/2011 var þessi tiltekna breyting á raforkulögum hins vegar felld brott með vísan lánasamninga Landsvirkjunar og "núverandi efnahagsástands" og "þrenginga á fjármálamörkuðum".

Aðilar á raforkumarkaði hafa í vaxandi mæli gert athugasemdir við núverandi fyrirkomulag hvað varðar eignarhald Landsnets. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá september 2015, um hlutverk, eignarhald og áætlanir Landsnets hf., kemur fram að mikilvægt sé að allar leiðir séu kannaðar "til að tryggja og efla sjálfstæði Landsnets gagnvart öðrum aðilum á raforkumarkaði".

Þann 11. mars 2019 var, í kjölfar samþykktar ríkisstjórnar 1. febrúar 2019, skipaður starfshópur á vegum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis sem falið var að ræða við fulltrúa Landsnets, núverandi eigendur þess og ríkisins, um hvort og hvernig hægt verði að koma eignarhaldi í Landsneti alfarið, eða að mestum hluta, á hendur ríkisins innan viðunandi tímamarka. Í skipunarbréfi starfshópsins kom fram að "Niðurstöður viðræðna eiga að leiða til undirritunar viljayfirlýsingar milli aðila sem meðal annars mun innifela lýsingu á markmiðinu með breyttu eignarhaldi, verðmati á hlutabréfum í Landsneti, möguleg áhrif eignarhaldsbreytinga á viðeigandi aðila, ákjósanlega aðferðafræði við afhendingu hlutabréfa, næstu skref hvers aðila ásamt tímaáætlun til að ljúka eignarhaldsbreytingunni, auk undirbúnings að lagabreytingum sem gætu verið lagðar fram á vorþingi 2020."

Viljayfirlýsingar um að fara í slíkar samningaviðræður liggja nú fyrir hjá öllum eigendum og var gengið frá þeirri síðustu í janúar 2021. Næstu skref í málinu, varðandi breytingu á eignarhaldi Landsnets, eru að hefja formlegar samningaviðræður við eigendur. Í því felst að ná niðurstöðu varðandi verð fyrir hlut hvers eiganda og greiðslufyrirkomulag.

Til að halda þessu verkefni áfram, samanber ofangreint, er með frumvarpinu lagt til að kveðið verði á um breytt eignarhald flutningsfyrirtækisins með þeim hætti að það verði í beinni eigu ríkisins og/eða sveitarfélaga frá og með 1. júlí 2022. Er þar notast við sama orðalag og í lögum nr. 19/2011. Þar sem nokkur vinna er eftir við að ná saman um slíka yfirfærslu og útfæra er lagt til að umrætt ákvæði, um breytt eignarhald, komi til framkvæmda 1. júlí 2022. Gefst þá svigrúm til að ljúka þeirri vinnu sem hafin er varðandi breytingar á eignarhaldi Landsnets.

*3.7 Ákvörðun rekstrarkostnaðar við setningu tekjumarka.*

Í 1. tölul. 3. mgr. 12. gr. raforkulaga er kveðið á um ákvörðun rekstrarkostnaðar við setningu tekjumarka. Í ákvæðinu er kveðið á um að við ákvörðun rekstrarkostnaðar við setningu tekjumarka skuli taka tillit til meðalrekstrarkostnaðar síðustu fimm ára með eins árs töf að teknu tilliti til verðlagsbreytinga og áhrifa nýrra stórra fjárfestinga á rekstrarkostnað flutningsfyrirtækisins. Ákvæðið hefur verið túlkað þannig að ekki sé heimilt að taka tillit til kostnaðar vegna nýrra skyldna eða breytinga á forsendum í rekstri.

Margt í umhverfi flutningsfyrirtækisins (Landsnets) og dreifiveitna hefur breyst á undanförnum árum og lagalegar kröfur aukist, varðandi samráð, rökstuðning og upplýsingagjöf. Ný verkefni og nýr hugbúnaður til margvíslegra nota hefur komið inn með meiri áherslu á sjálfvirkni og hraðari svörun varnarkerfa á álagstímum. Samhliða þessu hefur verið aukin áhersla á nýsköpun og þróun, ekki síst vegna innleiðingar snjallnetslausna í raforkuflutningum.

Núverandi ákvæði raforkulaga um ákvörðun rekstrarkostnaðar hafa að einhverju marki þótt óljós og vandkvæði hafa komið upp við framkvæmd þeirra. Brýnt er að fyrirkomulag við ákvörðun rekstrarkostnaðar sé skýrt og gagnsætt. Bent hefur verið að æskilegt sé að ekki sé eingöngu horft til sögulegs rekstrarkostnaðar heldur einnig nýrra krafna sem leiða til breytinga á rekstrarkostnaði og að óeðlilegt sé að ekki sé gert ráð fyrir rannsóknum og þróun í tekjumörkum, og einnig að verðlagsbreytingar verði ákvarðaðar út frá launavísitölu og neysluverðsvísitölu. Með því að gefa færi á því að stytta meðaltal fyrir ákveðna rekstrarþætti (háð samþykki Orkustofnunar) er verið að koma til móts við nýjar kröfur. Á sama hátt og að kostnaður eykst getur kostnaður líka minnkað með tækniframförum og þá er hægt að bregðast við slíku t.d. með hagræðingarkröfu.

Með vísan til þessa eru í frumvarpinu lagðar til breytingar á ákvæðum raforkulaga um ákvörðun rekstrarkostnaðar. Til frekari skýrleika er með breytingunni rekstrarkostnaði sérleyfisfyrirtækjanna (Landsnets og dreifiveitna) skipt í þrennt, eða í viðráðanlegan rekstrarkostnað, óviðráðanlegan rekstrarkostnað og viðbótarrekstrarkostnað.

*3.7.1 Viðráðanlegur rekstrarkostnaður.*

Viðráðanlegur rekstrarkostnaður er, og á að vera, stærsti hluti rekstrarkostnaðar sérleyfisfyrirtækisins og er þessi almenni rekstrarkostnaður sem hefur að gera með allan almennan rekstrarkostnað svo sem viðhald mannvirkja og starfsmannahald. Þessi liður rekstrarkostnaðarins er grunnurinn að þeirri hugmyndafræði sem tekjumarkaumhverfið á raforkukerfisins gengur út. Það er það að afmarka tekjuramma fyrirtækjanna með tímabilum til fimm ára til að hvetja þau til aukinnar skilvirkni og hagræðingar í rekstri.

Þetta fyrirkomulag á að virka hvetjandi fyrir fyrirtækin til að lækka rekstrarkostnaðinn sinn, enda fái þau að halda eftir afganginum geri þau það. Eina breytingin hér er að heimilt er að meta ákveðna rekstrarþætti með sérstökum hætti inn í meðaltalið við setningu tekjumarka. Það er, að lengja eða stytta meðaltal háð samþykki Orkustofnunar. Hér getur verið um að ræða ófyrirsjáanleg einstök tilvik sem Orkustofnun metur eðlilegt að komi til hækkunar eða lækkunar setts rekstrarkostnaðar. Einnig getur verið um að ræða nýja rekstrarþætti sem bætast við á miðju tímabili en eðlilegt mætti telja að komi að fullu inn með setningu tekjumarka.

*3.7.2 Óviðráðanlegur rekstrarkostnaður.*

Óviðráðanlegur rekstrarkostnaður er sá rekstrarkostnaður sem er háður utanaðkomandi aðstæðum eða ákvörðunum sem sérleyfisfyrirtækin hafa enga stjórn á. Í fræðunum er venjulega fjallað um skatta, gjöld, tapakostnað og óvænta atburði í þessu samhengi. Óviðráðanlegur rekstrarkostnaður er hugsaður þannig að hann kemur beint inn í uppgjör tekjumarka og á því greiða leið beint inn í gjaldskrá notenda. Þess vegna er mikilvægt að fara varlega í það hvaða rekstrarþættir eiga hér heima. Flutningsfyrirtækinu hefur ekki verið reiknaður óviðráðanlegur rekstrarkostnaður eins og hann er skilgreindur hér, nema við uppgjör ársins 2019 eftir breytingu á raforkulögum nr. 112/2019 þegar raforkueftirlitsgjaldið (gjaldtöku skv. 31. gr. raforkulaga) var skilgreint á þann hátt að taka mætti það beint inn í uppgjör tekjumarka, enda er það gjald með beinum hætt háð kWst. Dreifiveitur hafa fengið flutningsgjöld og tapakostnað beint inn í sinn tekjuramma frá árinu 2005 en raforkueftirlitsgjaldið frá árinu 2020 (eða fyrst við uppgjör ársins 2019). Á síðustu árum hefur raforkueftirlitsgjald verið hækkað og einnig var lagt jöfnunargjald á dreifiveitur, samanber lög nr. 20/2015 um breytingu á lögum nr. 98/2004, um jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku. Báðir þessir liðir eru skilgreindir sem gjald sem leggst beint á fluttar og/eða dreifðar kWst.

*3.7.3 Sérstaklega um tapakostnað dreifiveitna.*

Kostnaður vegna tapa í dreifikerfinu er kostnaður sem hefur verið reiknaður beint inn í tekjumörk dreifiveitnanna. Það þarf að skoða vel með hvaða hætti tapaverð er reiknað. Þetta er mikilvægt til að skapa skilyrði fyrir samkeppni á þessum markaði og tryggja að markaðsskilyrði ráði för við kaup á töpum. Tapakostnaður getur ekki talist óviðráðanlegur nema að sérleyfisfyrirtæki fari í útboð og geti sýnt fram á að lágmarksverði hafi verið náð fram. Það verða alltaf töp í dreifi- og flutningskerfum en tapaverðið verður að ráðast af besta verði á markaði. Einnig mætti færa rök fyrir því að sérleyfisfyrirtæki beri ábyrgð á því að lágmarka töp í kerfum sínum upp að skynsamlegu kostnaðarmarki m.t.t. gæða mannvirkjanna o.s.frv. Það er reynsla síðustu 15 ára að dreifiveitur hafa ekki allar farið í útboð á töpum, en samt fengið kostnaðinn metinn beint inn í tekjumörk þar sem meðalkostnaður hefur reynst vera um eða yfir smásöluverði á raforku. Með frumvarpinu er lagt til að dreifiveitum beri skylda að sýna fram á að opið útboð hafa farið fram. Að öðrum kosti verður tapakostnaður ekki tekin inn í uppgjör tekjumarka.

*3.7.4 Viðbótarrekstrarkostnaður.*

Sú hefð hefur myndast að leiga dreifi- og flutningsmannvirkja hefur verið samþykkt sem inn-út kostnaður í tekjumörk. Þennan kostnað er þó ekki beint hægt að skilgreina sem óviðráðanlegan rekstrarkostnað þar sem fyrirtækin hafa sannarlega val um það hvort þau kaupa eða leigja mannvirki. Það má þó leiða líkur á því að það að leigja mannvirki (t.d. til að samnýta starfsemi dreifiveitu og flutningsfyrirtæki) geti verið hagkvæmara en að eiga mannvirki og því ekki óeðlilegt að slíkur kostnaður komi beint inn í tekjuramman líkt og ef um eign væri að ræða sem ber fjármagnskostnað og afskriftir. Leiga flutnings- og dreifimannvirkja er háð því að fyrirtækin leggi fram leigusamning og Orkustofnun samþykki kostnaðinn inn í tekjurammann. Rekstrarkostnaður vegna nýrra stórra fjárfestinga fellur einnig undir viðbótarrekstrarkostnað. En þá er um rekstrarkostnað að ræða sem myndast vegna nýrra fjárfestinga sem ekki voru í eignastofni við setningu tekjumarka á viðkomandi tímabili.

Það þekkist víða erlendis að sérleyfisfyrirtækjum í dreifingu og flutningi á raforku sé reiknaður sérstaklega rannsókna- og þróunarkostnaður og hann tekinn inn í tekjumörk. Dæmi um það eru t.d. í Noregi og í Þýskalandi. Almennt er þeim sérleyfisfyrirtækjunum í Evrópu, sem heimilt er að taka inn rannsókna og þróunarkostnað, sett hámark á þann kostnað. Þar að auki þurfa rannsóknarverkefnin að vera samþykkt af þar til gerðum rannsóknarsjóðum og/eða eftirlitsaðilum.

*3.8 Aukinn sveigjanleiki við færslu of- eða vantekna tekna samkvæmt tekjumörkum milli ára við uppgjör tekjumarka.*

Í 7. mgr. 12. og 17. gr. raforkulaga, svo sem henni var breytt með 1. gr. laga nr. 19/2011, er kveðið á um að heimilt sé að færa of- eða vanteknar tekjur samkvæmt tekjumörkum milli ára við árlegt uppgjör tekjumarka. Þar kemur jafnframt fram að uppsafnaðar of- eða vanteknar tekjur skulu aldrei nema meira en 15% af uppfærðum tekjumörkum hvers uppgjörsárs.

Þetta ákvæði er hugsað til sveiflujöfnunar, innan ákveðins svigrúms, þannig að ekki þurfi stöðugt að vera að hreyfa við gjaldskrám flutningsfyrirtækisins eða dreifiveitna, þótt settum tekjumörkum fyrirtækjanna sé ekki fylgt út í hörgul án þess þó að slíkur mismunur megi verða of mikill eða leiðrétting dragist of lengi. Er ákvæðinu þannig bæði ætlað að veita ákveðinn sveigjanleika en jafnframt að stuðla að stöðugu tekjumarkaumhverfi. Brýnt er að finna meðalveg þar á milli þar sem æskilegt er að þetta svigrúm verði ekki of mikið þar sem að þá virka tekjumörkin ekki sem skildi.

Bent hefur verið á að ýmis tilvik geti komið upp þar sem núgildandi 10% regla veitir ekki nægjanlegt svigrúm. Hefur þar t.d. verið vísað til núverandi ástands varðandi áhrif heimsfaraldurs COVID-19 á raforkuflutning. Í flutnings- og dreifikerfi raforku eru uppi kröfur um auknar fjárfestingar umfram afskriftir, án þess að um aukinn raforkuflutning sé að ræða og á sama tíma er almennur samdráttur í raforkunotkun samhliða samdrætti í efnahagslífinu.

Með frumvarpinu eru, í ljósi núverandi ástands og reynslu síðustu ára, lagðar til breytingar á 7. mgr. 12. og 17. gr. laganna í þá veru að liðka enn frekar fyrir þeirri sveiflujöfnun sem er að finna í ákvæðunum og rýmka heimildirnar og gera þannig sérleyfisfyrirtækjunum það auðveldara að halda stöðugri gjaldskrá á óvissutímum.

Með frumvarpinu er lagt til að 10% viðmiðið verði hækkað í 15%. Fari hins vegar uppsafnaðar ofteknar tekjur yfir 5% skal lækka tekjumörkin. Til að reikna út þessa lækkun skal margfalda upphæðina sem fer yfir mörkin með vegnum fjármagnskostnaði þess árs sem farið var yfir. Þessi upphæð er svo dregin frá tekjumörkum næsta árs. Með þessu er settur innbyggður hvati til að halda uppsöfnuðum ofteknum tekjum undir 5% þó ekki sé óheimilt að fara upp í allt að 15%.

Hvað vanteknar tekjur varðar þá er fyrirkomulagið þannig að fyrirtækin hafa 4 mánuði til að bregðast við séu uppsafnaðar vanteknar tekjur þeirra meira en 10% undir tekjumörkum. Með því að rýmka svigrúmið úr 10% í 15% er ekki talið nauðsynlegt að breyta þessu.

Þó verður heimilt að flytja vanteknar tekjur umfram 15% á milli ára, háð ákvörðun Orkustofnunar, komi upp sérstakar aðstæður eins og skyndilegt tekjufall flutningsfyrirtækis eða dreifiveitna.

Er því lagt til að sérleyfisfyrirtækin megi við sérstakar aðstæður taka vanteknar tekjur umfram 15% með á milli ára. Hugsunin með þessu er ef að sérleyfisfyrirtækið verður fyrir stóru áfalli, eins og t.d. að tapa á einu bretti meira 25% af tekjum sínum, hafi það lengri tíma til að vinna sig til baka og leita nýrra viðskiptavina. Þó aldrei lengur en sem nemur einu tekjumarkatímabili.

*3.9 Tímamörk í 5. og 6. mgr. 12. og 17. gr. laganna.*

Samkvæmt 5. mgr. 12. og 17. gr. laganna skal Orkustofnun „eigi síðar en 15. september árið áður en ný tekjumörk taka gildi“ setja tekjumörk fyrir dreifiveitur og flutningsfyrirtækið. Tímafrestur til að klára setningu tekjumarka (sem fer fram á fimm ára fresti) þann 15. september árið áður en tekjumarkatímabil byrjar er nokkuð þröngur þar sem uppgjör tekjumarka þarf að fara fram 1. september. Til að hafa raunhæfari tímamörk, í ljósi reynslunnar, er því með frumvarpinu lagt til að þessu verði breytt í 1. október.

Einnig er með frumvarpinu lagt til að í 6. mgr. 12. gr. verði kveðið á um að eigi síðar en 1. apríl, í stað 1. maí, skuli flutningsfyrirtækið skila Orkustofnun rekstrarupplýsingum vegna fyrra árs. Orkustofnun hefur þá rýmri tíma til að vinna úr þeim upplýsingum áður en uppfærðum tekjumörkum og uppgjöri vegna fyrra árs er skilað.

*3.10 Yfirsýn og eftirlit með varaafli og skilgreining á varaafli. Varaaflsstöðvar sem ekki eru tengdar við dreifi- eða flutningskerfi þurfa ekki virkjunarleyfi.*

Átakshópur stjórnvalda um uppbyggingu innviða, sem skipaður var í kjölfar óveðra og tjóns á innviðum veturinn 2019-2020, skilaði skýrslu sinni í lok febrúar 2020. Ein af niðurstöðum starfshópsins var að bæta þyrfti kortlagningu og yfirsýn yfir tiltækt varaafl í raforku á landsvísu. Einnig að óveðrin hefðu leitt í ljós að víða var skortur á tiltæku varaafli og að þróun síðustu ára hafi verið sú að dregið hafi úr tiltæku varaafli, af ýmsum ástæðum. Tillaga starfshópsins var að fela Orkustofnun að hafa heildstæða yfirsýn og eftirlit með varaafli í landinu og hefur stofnuninni verið tryggt sérstakt fjármagn til þess verkefnis, eins og fram kemur í frumvarpi til fjárlaga 2021 og í fimm ára fjármálaáætlun 2021-2025.

Með frumvarpinu er lagt 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 regluverð verði nánar kveðið á um eftirlitsheimildir og úrræði Orkustofnunar til að tryggja að fullnægjandi varaafl sé til staðar til að bregðast við áföllum í raforkukerfinu, eins og náttúruhamförum. Raforkueftirlit Orkustofnun setur viðmið og nánari leiðbeiningar um hvernig staðið skuli að framkvæmd öflunar varaafls og kerfisþjónustu til að tryggja að kerfisstjóri hafi ávallt aðgang að nægjanlegu varaafli og annarri kerfisþjónustu sem er nauðsynleg til að tryggja öruggan rekstur flutningskerfisins.

Einnig er lagt til að í reglugerð skuli nánar kveðið á um viðmið til grundvallar ákvörðunum um varaafl og skiptingu kostnaðar milli flutningsfyrirtækis og dreifiveitna, varðandi varaafl. Með frumvarpinu er jafnframt lagt til að hugtakið varaafl verði skilgreint í skilgreiningarkafla laganna.

Jafnframt er með frumvarpinu lagt til að vegna varaaflsstöðva sem ekki eru tengdar við dreifi- eða flutningskerfi þurfi ekki virkjunarleyfi. Varaaflsstöðvar sem ekki eru tengdar flutnings- eða dreifikerfi eru ekki hugsaðar til stöðugrar raforkuframleiðslu og hafa aðeins hlutverk í þeim tilfellum þegar aðgangs að raforku nýtur ekki við hjá einstökum notanda. Er því lagt til að ekki verði gerð krafa um virkjunarleyfi í slíkum tilfellum.

*3.11 Markmið raforkulaga að tryggja fullnægjandi raforkuöryggi. Skilgreining á hugtakinu „raforkuöryggi“.*

Raforka er hluti af grundvallarinnviðum samfélagsins og nauðsynleg forsenda fjölbreyttrar atvinnustarfsemi og búsetuskilyrða. Að lágmarka líkur á því að raforkuskortur komi upp er því hluti af almennri stefnu stjórnvalda á hverjum tíma jafnt í orkumálum, efnahagsmálum og byggðamálum. Í nýlegri orkustefnu fyrir Ísland til ársins 2050 kemur þetta áhersluatriði skýrt fram og er orkuöryggi eitt af fimm leiðarljósum orkustefnunnar. Eitt af tólf markmiðum orkustefnunnar er að „orkuþörf samfélagsins sé ávallt uppfyllt“. Kemur það inn á samspil raforkuframboðs og raforkueftirspurnar á hverjum tíma.

Í gildandi raforkulögum kemur markmið um raforkuöryggi ekki skýrt fram og ekki er skilgreint hvað í því hugtaki felst. Samkvæmt 1. gr. raforkulaga er markmið laganna eftirfarandi:

*„Markmið laga þessara er að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Í því skyni skal:*

*1. Skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku, með þeim takmörkunum sem nauðsynlegar reynast vegna öryggis raforkuafhendingar og annarra almannahagsmuna.*

*2. Stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutningi og dreifingu raforku.*

*3. Tryggja öryggi raforkukerfisins og hagsmuni neytenda.*

*4. Stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa.*

*5. Taka tillit til umhverfissjónarmiða.“*

Varðandi 3. tölul. greinarinnar, að tryggja skuli “öryggi raforkukerfisins og hagsmuni neytenda”, þá ber að benda á að samkvæmt skilgreiningu 13. tölul. 3. gr. raforkulaga er raforkukerfið “allur sá búnaður sem notaður er við vinnslu, flutning og dreifingu raforku og myndar starfræna heild”. „Öryggi raforkukerfisins“ tekur því ekki með skýrum hætti til raforkuöryggis út frá samspili raforkuframboðs og raforkueftirspurnar.

Á þetta atriði er bent í skýrslu starfshóps um orkuöryggi á heildsölumarkaði fyrir raforku, frá ágúst 2020. Er þar lagt til að tekið verði skýrt fram í markmiðsákvæði raforkulaga að tryggja beri fullnægjandi raforkuöryggi. Jafnframt að hugtakið raforkuöryggi verði skilgreint í raforkulögum og að þar verði höfð hliðsjón af fjórum víddum raforkuöryggis, þ.e.: 1) Orkustefna til fimm til tíu ára sem nær til orkuframboðs til langs tíma, 2) Afhendingaröryggi til tveggja til fimm ára, 3) Framleiðsluöryggi til eins árs og 4) Rauntímaöryggi.

Til að bregðast við þessum ábendingum, og til að fylgja eftir áherslum orkustefnu, er í frumvarpinu í fyrsta lagi lagt til að tekið verði fram í markmiðsgrein raforkulaga (1. gr.) að það að „tryggja fullnægjandi raforkuöryggi“ sé eitt af markmiðum raforkulaga. Þ.e. að fram komi í markmiðsgrein laganna að til að „stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu“ skuli „tryggja fullnægjandi raforkuöryggi“. Er lagt til að þetta verði undirstrikað með breytingu á orðalagi í 3. tölul. 1. gr. laganna þannig að „fullnægjandi raforkuöryggi“ komi í stað „öryggi raforkukerfisins“, þar sem síðara hugtakið er þrengra og nær eingöngu til þess búnaðar sem raforkukerfið stendur saman af.

Í öðru lagi er með frumvarpinu samhliða lögð til skilgreining á hugtakinu „raforkuöryggi“. Lagt er til að skilgreiningin fylgi þeim ábendingum sem fram koma í framangreindri skýrslu starfshóps um orkuöryggi og taki mið af fjórum víddum raforkuöryggis. Þannig er lagt til að raforkuöryggi verði skilgreint þannig að það sé „fólgið í að notendur hafi aðgang að raforku þegar hennar er þörf, með hliðsjón af almennri stefnumörkun stjórnvalda á hverjum tíma, með skilgreindum áreiðanleika og gæðum.“

Lagt er til að nánari viðmið fyrir fullnægjandi raforkuöryggi, sem byggja á framangreindri skilgreiningu, verði útfærð frekar og skýrð í reglugerð sem ráðherra setur.

Að því er varðar hvað felist í því orðalagi að „notendur hafi aðgang að raforku þegar hennar er þörf“ þá er rétt að skýra það nánar. Er það markmið efnislega sambærilegt því markmiði sem kemur fram í orkustefnu fyrir Íslandi til 2050 að „orkuþörf samfélags er ávallt uppfyllt“. Samstaða var í þverpólitískum starfshópi um gerð orkustefnu um þetta markmið, sem er eitt af 12 lykilmarkmiðum orkustefnunnar. Með þessum orðum er þó ekki þar með sagt að á hverjum tíma skuli mæta óendanlegri eftirspurn raforku og hvers konar eftirspurn sem er. Orkustefnan er skorðuð af fjölmörgum breytum og þá sérstaklega af skynsamlegri atvinnustefnu og öðrum gildum orkustefnunnar, eins og sjálfbærri þróun, kolefnishlutleysi, almannahag og samkeppnishæfni. Tilvísun um skynsamlega atvinnustefnu kemur m.a. frá gildandi stefnu stjórnvalda um erlendar fjárfestingar, aðgerðaráætlun stjórnvalda í loftlagsmálum og nýsköpunarstefnu. Hafa ber í huga í þessu samhengi að orkustefna er ekki atvinnustefna, heldur einn liður í atvinnustefnu.

Verði frumvarp þetta að veruleika munu sömu skorður eiga við þegar ákvæði raforkulaga um að „notendur hafi aðgang að raforku þegar hennar er þörf“ verða túlkuð. Því er í skilgreiningu kveðið á um að hafa beri hliðsjón af almennri stefnumörkun stjórnvalda á hverjum tíma.

Í orkustefnu er þetta samspil eftirspurnar og framboðs raforku undirstrikað með eftirfarandi hætti:

*„Orkuframboð styður við skynsamlega atvinnustefnu sem felur í sér æskilega áhættudreifingu og verðmætasköpun með afleiddri innlendri starfsemi og jafnvægi í samspili við aðrar atvinnugreinar. Þegar leitast er við að uppfylla markmið um orkuöryggi eru sjálfbær þróun og önnur gildi lögð til grundvallar.“*

Með „samfélagi“ og „notendur“ í þessu samhengi er átt við samfélagið allt. Þ.m.t. heimili, minni fyrirtæki, stærri fyrirtæki, opinbera þjónustu o.fl. Ekki er unnt að lesa framangreint þannig að á hverjum tíma, og óháð öllu öðru, eigi ávallt að vera fullnægjandi geta til að mæta hvaða raforkuþörf sem er, t.d. nýrra stórnotenda sem kunna að koma fram. Orkuframboðið á hverjum tíma á að styðja við skynsamlega atvinnustefnu, almannahag og taka mið af gildandi opinberri stefnumótun t.d. á sviði nýsköpunar, loftlagsmála og nýfjárfestinga.

*3.12 Skilgreining á hugtakinu „kerfisþjónusta“.*

Með frumvarpinu er lagt til að hugtakið „kerfisþjónusta“ verði skilgreint með eftirfarandi hætti:

„Þjónusta sem nauðsynleg er til að stjórna flutnings- eða dreifikerfi raforku og er fólgin í tíðnitengdri kerfisþjónustu til að viðhalda stöðugri kerfistíðni, og einnig ótíðnitengdri kerfisþjónustu sem er nauðsynleg fyrir kerfisstýringu flutnings- og dreifikerfis í stöðugu ástandi.“

Samkvæmt eðli rafmagns þarf að framleiða og flytja það, um leið og það er notað. Þetta þýðir að það þarf að framleiða jafnmikið af rafmagni og notendur þurfa á hverju augnabliki, og ef truflun verður vegna bilunar á einum stað í raforkukerfinu þá flytjast áhrif þess samstundis um allt kerfið. Eitt af hlutverkum flutningsfyrirtækisins er stýring á flutningskerfi raforku. Landsnet hefur því hlutverk s.k. kerfisstjóra og hefur kerfisstjóri það hlutverk að samstilla framboð og eftirspurn raforku í rauntíma. Kerfisstjóri gerir það með því að tryggja að hann hafi ávallt aðgang að kerfisþjónustu sem nauðsynleg er til að bregðast við frávikum milli framboðs og eftirspurnar rafmagns. Með samkeppnisvæðingu raforkumarkaða Evrópu varð kerfisþjónusta að samkeppnisvöru á raforkumarkaði. Kerfisstjóri gerir samninga við kerfisþjónustuveitendur, sem veita mismunandi kerfisþjónustu með mismunandi viðbragðstíma. Dæmi um kerfisþjónustu er spennustýring, launafl, varaafl, eyjarekstursgeta, vinnslueiningar, hraðvirk innmötun launstraums, tregðuvægi til svæðisbundins kerfisstöðugleika, reglunarafl, skammhlaupsstraumur, ásamt getu til að endurræsa án rafmagna frá kerfinu. Ekki er litið á viðbrögð við s.k. kerfisöng sem kerfisþjónustu.

*3.13 Kaup á kerfisþjónustu.*

Markmið Evrópusambandsins um innri markað með raforku hefur verið þungamiðjan í orkupökkunum svokölluðu frá árinu 1996, 2003 og 2009 sem Ísland hefur innleitt í löggjöf sína. Með tilkomu nýs orkupakka var í hvert sinn reynt að ýta undir aukna skilvirkni og aukna samkeppni á raforkumarkaði með auknum kröfum um aðskilnað samkeppnishluta frá sérleyfisrekstri. Markmiðið með þessum auknu aðskilnaðarkröfum var að tryggja að eigendur flutnings og dreifikerfa ættu þess ekki kost að hygla eigin framleiðslufyrirtækjum umfram samkeppnisaðila sem ekki væru í eignartengslum við fyrirtæki í sérleyfisrekstri.

Þannig verða dreififyrirtækin eða flutningsfyrirtækið að rækja skyldur sínar um að sinna hvorki starfsemi sem getur raskað samkeppni á markaði eða komið í veg fyrir að skilvirkur markaður myndist sem er fær um að sinna verkefnum sem falla utan þeirra verkefna sem aðeins sérleyfisfyrirtækin geta sinnt. Undir þetta getur fallið framleiðsla á varaaflsgetu, orkugeymslustöðvar og kerfisþjónusta.

Í þriðju raforkutilskipuninni 2009/72/EB eru ítarlegar reglur um aðskilnað samkeppnis- og einokunarstarfsemi og hvernig skuli tryggja jafnræði notenda kerfisins, s.s. varðandi aðgang að því og gjald fyrir notkun þess, áreiðanleika, uppbyggingu og öryggi kerfisins. Í tilskipuninni er öryggi skilgreint sem öryggi með tilliti til afhendingar og framboðs á raforku og tæknilegt öryggi, sbr. 28. tl. 2. gr. tilskipunarinnar. Opinn og samkeppnishæfur raforkumarkaður á að meginstefnu að tryggja framboðið, en aðildarríkjum stendur þó til boða sem öryggisúrræði að bjóða út nýja framleiðslugetu samkvæmt 8. gr. tilskipunarinnar.

Þegar um er að ræða neyðartilvik, veitir ákvæði 42. gr. raforkutilskipunar 2009/72/EB heimild til þess að aðildarríkin geri nauðsynlegar ráðstafanir til þess að bregðast við hættutilvikum, svo lengi sem slík tilhögun raskar ekki virkni innri markaðarins og að slíkar ráðstafanir eru tilkynntar til annarra aðildarríkja og framkvæmdarstjórnar Evrópusambandsins, sem geta lagt á mat nauðsyn slíkra ráðstafana og tekið fyrir þær.

Tilskipun 2005/89/EB um ráðstafanir til að tryggja öruggt framboð raforku og um fjárfestingar í grunnvirkjum hefur líka verið tekin upp í viðauka IV við EES samninginn, miðar að því að tryggja virkni innri markaðar með raforku, samtengingu milli aðildarríkja og framleiðslu og jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar, sbr. ákvæði 1. mgr. 5. gr tilskipunarinnar. Þá segir í d. lið 1. mgr. 4. gr. að ríkin skuli leggja þá skyldu á flutningskerfisstjóra að tryggja að fullnægjandi varaframleiðslugeta sé til staðar og/eða sambærilegar ráðstafanir verði gerðar til þess að viðhalda áreiðanleika og öryggi flutningskerfisins. Tilskipunin gerir jafnframt þá kröfu að ráðstafanir sem miðast að því að tryggja viðeigandi magn af varaafli skuli komið á laggirnar á markaðsforsendum og án mismununar.

Með frumvarpinu er lagt til að samkeppnismarkaði verði komið á með kaupum á kerfisþjónustu, flutningstöpum og jöfnunarorku. Þannig verði flutningsfyrirtækinu og dreifiveitum gert skylt að bjóða út þessa þætti og tryggja þá kerfisþjónustu sem þörf er á. Í þeim tilfellum að markaðurinn getur ekki útvega slíka þjónustu, annar ekki þörfinni eða getur ekki afhent þjónustuna með fullnægjandi rekstraröryggi, er lagt til að Orkustofnun verði heimilt að veita flutningsfyrirtækinu og dreifiveitum undanþágu frá kaupum á markaði.

*3.14 Skilgreining á hugtakinu „varaafl“.*

Með frumvarpinu er lagt til að hugtakið „varaafl“ verði skilgreint með eftirfarandi hætti: „Afl sem kerfisstjóri þarf að hafa aðgang að til að viðhalda stöðugri kerfistíðni, afl til að endurreisa kerfistíðni eða afl sem kemur í staðinn fyrir ótiltækt afl.“

Til bregðast við truflunum í raforkukerfinu þarf kerfisstjóri að geta reitt sig á mismunandi flokka af varaafli:

1. Varaafl til að viðhalda kerfistíðni við 50 Hz. (e. Frequency containment reserve, skammstafað FCR) Þetta er varaafl sem verður að vera hægt að ræsa með sjálfvirkum stýringum á innan við 30 sekúndum.

2. Varaafl til að endurreisa kerfistíðnina eftir skyndilegar truflanir (e. Frequency restoration reserve, skammstafað FRR) (t.d. virkjun sem leysir frá netinu) sem leiða til frávika frá 50 Hz kerfistíðninni. Þetta varaafl leysir FCR af hólmi ef truflun varir lengur en 30 sekúndur. Varaafl í þessum flokki þarf að vera hægt að ræsa á milli 30 sekúndna til 15 mínútna og getur bæði verið ræst með sjálfvirkri tækni eða handvirkt.

3. Varaafl til að leysa af hólmi FCR og FRR og til að nota í lengri tíma (e. Replacement reserve, skammstafað RR). Gerðar eru kröfur um að hægt sé að ræsa varaafl í þessum flokki frá nokkrum mínútum til allt að nokkurra klukkustunda.

Varaafl í flokki 1 (FCR) og flokki 2 (FRR) er einnig kallað reiðuafl og reglunarafl.

Auk framangreinds varaafls er varaafl sem ekki er stýrt af kerfisstjóra og er notað er til að komast hjá rafmagnsskerðingum vegna truflana og viðhalds í flutningskerfinu eða dreifikerfum.

*3.15 Starfsmenn flutningsfyrirtækisins sem „opinberir sýslunarmenn“.*

Í 6. mgr. 8. gr. raforkulaga, svo sem henni var breytt með 1. gr. laga nr. 149/2004, er kveðið á um að stjórnarmenn og fastráðnir starfsmenn flutningsfyrirtækisins skuli hafa réttindi og skyldur opinberra sýslunarmanna. Af 6. mgr. 8. gr. leiðir að um fastráðna starfsmenn flutningsfyrirtækisins gilda lög nr. 33/1915, um verkfall opinberra starfsmanna. Þeir hafa því ekki verkfallsrétt og eru kjör þeirra við það miðuð. Í athugasemdum við 1. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 149/2004 kemur fram að þetta sé gert í því skyni að þessir aðilar hafi sömu réttarstöðu og þeir starfsmenn er störfuðu í tengslum við flutning raforku hjá Landsvirkjun, sem áður rak meginflutningskerfið. Við yfirfærslu starfsmanna frá Landsvirkjun til Landsnets var jafnframt gengið út frá því að starfsmenn héldu réttindum sínum og skyldum. Stjórnarmenn og fastráðnir starfsmenn Landsvirkjunar hafa frá stofnun fyrirtækisins haft stöðu opinberra sýslunarmanna, sbr. nú 6. mgr. 6. gr. laga um Landsvirkjun nr. 42/1983.

Hvorki í lögum né kjarasamningum er að finna skilgreiningar á hugtökunum fastráðinn starfsmaður og opinber sýslunarmaður. Þá liggur ekki fyrir nákvæm skilgreining á réttindum og skyldum opinberra sýslunarmanna. Af athugasemdum um 1. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 149/2004 verður ráðið að með ákvæðinu var verið að að tryggja að starfsemi flutningsfyrirtækisins yrði ekki fyrir truflunum vegna vinnudeilna og að þungvæg rök séu fyrir þessu. Flutningsfyrirtækið ber að lögum ábyrgð á öruggri stýringu raforkukerfisins sem er grundvöllur starfrækslu öruggs raforkukerfis. Starfsemi flutningsfyrirtækisins er þannig tengd þjóðaröryggi og almannaheill. Í ljósi þessa hlutverks félagsins á raforkumarkaði er mikilvægt að ekki verði truflanir á starfsemi þess þrátt fyrir rekstrarform. Ekki fæst séð að leggja hafi átt önnur réttindi eða skyldur á starfsmenn flutningsfyrirtækisins með þessu ákvæði.

Landsnet tók 1. janúar 2005 við rekstri flutningskerfi raforku samkvæmt III. kafla raforkulaga. Á fyrstu rekstrarárum fyrirtækisins naut félagið ýmissar stoðþjónustu frá Landsvirkjun á grundvelli þjónustusamnings, en öll slík störf eru nú alfarið unnin af fastráðnum starfsmönnum Landsnets. Nokkur óvissa hefur verið um það til hvaða fastráðnu starfsmanna fyrirtækisins ákvæði 6. mgr. 8. gr. er ætlað að ná. Til að gera ákvæðið skýrara og eyða óvissu um túlkun er lagt til að því verði breytt. Í lögum er í dag víðast kveðið á um að tilteknir starfsmenn njóti ekki verkfallsréttar, sbr. t.d. 31. gr. lögreglulaga nr. 90/1996 og 22. gr. laga um Landhelgisgæslu Íslands nr. 52/2006.

Í Hæstaréttardómi í máli ASÍ gegn íslenska ríkinu og Samtökum atvinnulífsins sem spratt upp úr lagasetningu á verkföll sjómanna á árinu 2001, var talið að með hliðsjón af 2. mgr. 11. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, 2. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar og tilteknum alþjóðasamningum um félagsleg réttindi sem líta mætti til við skýringar á 74. gr. og 75. gr. stjórnarskrárinnar yrði 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar ekki talin fela í sér skilyrðislausa vernd verkfallsréttar stéttarfélaga. Hins vegar yrði að líta svo á að beitingu verkfallsréttar mætti aðeins skerða með lögum og því aðeins að uppfylltum sambærilegum skilyrðum og í fyrrnefndu ákvæði Mannréttindasáttmálans. Í málinu þótti ekki rétt að hnekkja því mati löggjafans að ríkir almannahagsmunir hefðu verið fyrir því að banna tímabundið þau verkföll og verkbönn sem orsökuðu vinnustöðvun á þeim tíma sem lögin tóku gildi. Í áðurnefndu ákvæði Mannréttindasáttmála Evrópu kemur fram að rétturinn skuli ekki háður öðrum takmörkunum en þeim sem lög mæli fyrir um og nauðsyn beri til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis eða almannaheilla, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða réttindum og frelsi.

Með vísan til framangreinds er lagt til að 6. mgr. 8. gr. raforkulaga verði breytt á þann hátt að hún kveði á um að stjórnarmenn og þeir starfsmenn flutningsfyrirtækisins sem samkvæmt sérstöku áhættumati þess gegna störfum sem nauðsynleg eru til að tryggja truflunarlausan rekstur flutningskerfisins, megi hvorki fara í verkfall né taka þátt í verkfallsboðun.

Með greininni er því gert ráð fyrir að stjórnarmenn og starfsmenn flutningsfyrirtækisins megi hvorki fara í verkfall né taka þátt í verkfallsboðun. Lagt er til að verkfallsbannið taki aðeins til þeirra starfsmanna sem sinna þeim störfum sem nauðsynleg eru til að tryggja truflunarlausan rekstur flutningskerfisins. Flutningsfyrirtækinu beri að leiða slíkt í ljós með því að láta gera sérstakt áhættumat á störfum og að á grundvelli niðurstöðu þess sé í ráðningarsamningum kveðið á um bann við verkföllum og verkfallsboðun þeirra starfsmanna sem slíkum störfum gegna. Áhættumatið skal endurskoðað reglulega og staðfest af Orkustofnun.

*3.16 Rekstrarleyfi flutningsfyrirtækisins.*

Í 1. mgr. 8. gr. raforkulaga er m.a kveðið á um að ráðherra skuli veita flutningsfyrirtækinu rekstrarleyfi þar sem kveðið skuli á um réttindi þess og skyldur og að heimilt sé að kveða á um að leyfið skuli endurskoðað að tilteknum tíma liðnum, enda hafi forsendur fyrir skilyrðum þess breyst verulega. Slíkt leyfi hefur ekki verið veitt sem rekja má til þess að í kjölfar setningar raforkulaga voru sett sér lög um stofnun Landsnets þar sem kveðið er á um að hlutverk félagsins skv. raforkulögum. Alþingi hefur þannig í raun veitt Landsneti leyfi til rekstrar og því óþarft að ráðherra veitti einnig slíkt leyfi. Í 6. mgr. 8. gr. er vísað til rekstrarleyfis skv. 1. mgr. og þá er í lokamálsgrein 8. gr. fjallað um samning um stofnun flutningsfyrirtækisins og heimildir ráðherra til að endurskoða eða rifta samningi.

Ríkisendurskoðun fjallaði um rekstrarleyfið í skýrslu sinni til Alþingis um hlutverk, eignarhald og áætlanir Landsnets hf. Ábending Ríkisendurskoðunar er svohljóðandi:

*„Ríkisendurskoðun hvetur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (iðnaðar- og við- skiptaráðherra) til að kanna til hlítar hvort þau ákvæði raforkulaga sem eiga að tryggja ráðherra vald til að veita Landsneti hf. aðhald séu virk. Hér ber að hafa í huga að fyrirtækið starfar ekki samkvæmt formlegu rekstrarleyfi þar sem kveðið er á um réttindi og skyldur þess heldur á grundvelli laga um stofnun þess.“*

Með vísan til framangreinds er lagt til að 3. og 4. málsl. 1. mgr. 8. gr. laganna, þar sem kveðið er á um að ráðherra veiti flutningsfyrirtækinu rekstrarleyfi, falli brott.

*3.17 Aðgerðir vegna trjágróðurs.*

Á undanförnum árum hafa í vaxandi mæli komið upp atvik sem sýnt hafa fram á hættu á truflunum á raforkuafhendingu og tjóni af völdum trjágróðurs í nágrenni raflína. Af trjágróðri innan helgunarsvæðis raflína getur stafað margvísleg hætta, s.s. truflun á raforkuafhendingu, tjón á flutningsvirkjum, líkamstjón, eignatjón og skógareldar. Af þessu leiðir að miklir almannahagsmunir eru fólgnir í því að viðhalda og tryggja öryggi þessara mannvirkja, auk hagsmuna orkufyrirtækja og landeigenda. Almennt hefur verið gott samstarf milli orkufyrirtækja og landeigenda um aðgerðir til að tryggja öryggi raforkuvirkja.

Málefnið tengist margvíslegum lögum, þar sem kveðið er á um áreiðanleika raforkuafhendingar í raforkulögum, rafmagnsöryggi í lögum um öryggi raforkuvirkja, brunavarnir í lögum um brunavarnir, skógrækt í lögum um skógrækt og skóga og umhverfis- og náttúruvernd í lögum um náttúruvernd.

Í lögum og reglugerð um raforkuvirki eru gerðar almennar öryggiskröfur til raforkuvirkja, m.a. um að loftlína skuli lögð í öruggri fjarlægð yfir jörð, frá gróðri, öðrum línum, umferðarleiðum og byggingum. Þá eru gerðar sérstakar öryggiskröfur fyrir annars vegar háspennuvirki og hins vegar háspenntar loftlínur. Samkvæmt skipulagsreglugerð nr. 90/2013 skal í skipulagsgögnum gera m.a. grein fyrir og marka stefnu um þegar byggð og fyrirhuguð stofnkerfi vatnsveitu, hitaveitu, rafveitu, fjarskipta og fráveitu og helgunarsvæði þeirra, ofan jarðar og neðan, og setja þau fram með ákvörðunum um landnotkun. Í skipulagsáætlunum sveitarfélaga er þannig yfirleitt að finna umfjöllun um helgunarsvæði raflína, og er skógrækt þá ýmist háð takmörkunum eða bönnuð.

Í raforkulögum er ekki að finna bein ákvæði um heimildir flutnings- og dreififyrirtækja til aðgerða til að tryggja að uppfylltar séu lagaskyldur varðandi öryggi raforkuafhendingar og raforkuvirkja. Í samningum við landeigendur vegna nýrri framkvæmda er hins vegar að finna ákvæði um trjágróður. Finna má dæmi um heimild til að halda trjágróðri í skefjum í byggingarreglugerð þar sem kveðið er á um skyldu lóðarhafa til að halda vexti trjáa og runna á lóð sinni innan lóðarmarka en jafnframt um heimild veghaldara eða umráðamanni svæðis til að fjarlægja þann hluta gróðurs er truflun eða óprýði veldur, á kostnað lóðarhafa að undangenginni aðvörun.

Með frumvarpinu er lagt til að í raforkulögum verði kveðið á um heimildir flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna til aðgerða til grisjunar vegna trjágróðurs viðinnan helgunarsvæða flutnings- og dreifilína, þar sem brýn nauðsyn er til staðar og hætta á truflunum á rekstri á flutnings- og dreifikerfi raforku. Vísast nánar til umfjöllunar um einstakar greinar.

*3.18 Orkuviðskipti við hleðslustöðvar. Reglugerðarheimild.*

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði reglugerðarheimild fyrir viðskipti á hleðslustöðvum fyrir rafknúin ökutæki.

Í Orkustefnu fyrir Ísland til 2050 kemur fram að innviðir til orkuskipta verða að vera til reiðu með greiðu aðgengi fyrir alla landsmenn að þeim orkutegundum sem verða ofan á við orkuskiptin.

Í þessu skyni er æskilegt að tryggja sem hagkvæmasta uppbyggingu hleðslustöðva um land allt í samræmi við markmið raforkulaga um skilvirkni og hagkvæmni. Talið er rétt að fjalla nánar um það í sérstakri reglugerð og er því með frumvarpinu lagt til að sett verði sérstök reglugerðarheimild þess efnis.

*3.19 Styrking raforkueftirlits Orkustofnunar (hækkun raforkueftirlitsgjalds).*

Samkvæmt 31. gr. raforkulaga greiðir flutningsfyrirtækið Landsnet 0,58 aura á hverja kWst af raforku sem mötuð er inn á flutningskerfið. Dreifiveitur greiða 0,45 aura á hverja kWst af þeirri raforku sem móttekin er frá flutningskerfi eða beint frá virkjun.

Raforkueftirlitsgjald var síðast hækkað árið 2019, sbr. breytingalög nr. 112/2019. Var þá um 45% hækkun að ræða í tengslum við ný lögbundin verkefni vegna þriðja orkupakka ESB.

Í frumvarpi þessu eru lagðar til nokkrar breytingar sem kalla á aukin verkefni og skyldur hjá raforkueftirliti Orkustofnunar, samanber eftirfarandi:

*3.19.1. Breyting á 16. gr. raforkulaga. Eftirlit með fjárfestingaáætlunum dreifiveitna.*

Vinna við fjárfestingaráætlanir dreifiveitna felst í því að skilgreina viðmið fjárfestingaáætlanir í samráði við dreifiveitur og fara svo yfir fjárfestingaáætlanir þeirra á reglubundin hátt. Aðferðarfræðina þarf að þróa áfram á næstu árum. Litið er svo á að vinnuframlagið sé um hálft stöðugildi. Hver áætlun ætti að vera umfangsminni en kerfisáætlun enda er ekki verið að setja sömu kröfur. Hins vegar er um fimm fyrirtæki að ræða en ekki eitt.

*3.19.2. Breyting á 12. og 17. gr. raforkulaga. Eftirlit og aðkoma raforkueftirlits með rannsóknar og þróunarkostnaði flutningsfyrirtækis og dreifiveitna.*

Flutningsfyrirtæki og dreifiveitum verður heimilað að gera sérstaklega ráð fyrir rannsóknar og þróunarkostaði í tekjumörkum sínum. Útfærsla á þessu er í höndum raforkueftirlits Orkustofnunar. Raforkueftirlitið telur heppilegast að fara svipaða leið og í Noregi en þar rýnir raforkueftirlit NVE slík rannsóknar og þróunarverkefni og gefur heimild fyrir þeim. Raforkueftirlit Orkustofnunar telur að vinna við þetta jafngildi hálfu stöðugildi.

*3.19.3. Vinnuframlag vegna eftirlits með orkuframboði.*

Vegna áherslu á raforkuöryggi hefur raforkueftirlit Orkustofnunar keypt hermilíkan til að líkja eftir rekstri raforkukerfisins með tilliti til m.a. framboðs vatnsorku og flutningstakmarkana milli svæða. Raforkueftirliti að gefa út skýrslu um raforkuframboð á tveggja ára fresti. Þessi vinna er umfangsmeiri en talið var við undirbúning á innleiðingu þriðju raforkutilskipunar og er áætlað að raforkueftirlitið þurfi allt að hálfu stöðugildi til viðbótar vegna þessa.

*3.19.4 Eftirfylgni og eftirlit með einstökum fjárfestingum, ásamt almennt meiri áherslu á auknar frumkvæðisathuganir.*

Frumkvæðisathuganir fela í sér sérstakar úttektir á kostnaði við fjárfestingar ásamt sérstökum úttektum á eignastofni, gjaldskrám og almennt á þjónustu fyrirtækja á raforkumarkaði.

Til að Orkustofnun geti sinnt lögbundnu raforkueftirliti sínu með sjálfstæðum og fullnægjandi hætti, og mætt þeim nýju verkefnum sem frumvarpið kveður á um, er með frumvarpi þessu lagt til að raforkueftirlitsgjald skv. 31. gr. raforkulaga hækki um 30%, þ.e. í 0,75 aura á hverja kWst fyrir raforku mataða inn á flutningskerfið og í 1,88 aura á kWst fyrir raforku til dreifiveitna. Er það ígildi um 30 m.kr.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið kemur hvorki inn á svið stjórnarskrár né alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir flutningsfyrirtækið og dreifiveitur og viðskiptavini þeirra, sem og Orkustofnun. Frumvarpi var unnið í samráði við raforkueftirlit Orkustofnunar og Deloitte. Drög að frumvarpinu voru sett í opið samráð í Samráðsgátt stjórnvalda í febrúar. Niðurstöður úr því samráði voru sem hér segir ……

6. Mat á áhrifum.

Markmið frumvarpsins er að leggja til nokkrar breytingar á raforkulögum í ljósi reynslu síðustu ára á framkvæmd þeirra. Er um afmarkaðar breytingar aðræða sem snúa að því að skerpa á nokkrum skilgreiningum, kveða skýrar á um að eitt af markmiðum raforkulaga er að tryggja raforkuöryggi, skýra betur nokkur atriði er lúta að setningu tekjumarka, m.a. skilgreiningu rekstrarkostnaðar, auka sveigjanleika á tilfærslu of- eða vantekinna gjalda samkvæmt tekjumörkum milli ára í ljósi aðstæðna, einföldun og aukinn skýrleiki varðandi heimild til ákvörðun hagræðingarkröfu við ákveðnar aðstæður, einföldun og aukin skilvirkni varðandi framlagningu kerfisáætlunar, skýrar kveðið á um varaafl og hlutverk Orkustofnunar varðandi eftirlit með því, auk annarra minni háttar atriða.

Með frumvarpinu eru nokkur ný verkefni falin raforkueftirliti Orkustofnunar, sem sjálfstæður eftirlitsaðili með raforkulögum.

Frumvarpið felur í sér tæknilegar breytingar og útfærslur sem hafa ekki bein áhrif á einstaklinga og er því ekki litið svo á að frumvarpið hafi áhrif á sjónarmið varðandi kynjaskiptingu.

Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi teljandi áhrif á atvinnulíf eða fyrirtæki, nema að því er varðar áhrif á setningu tekjumarka flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna og hugsanlega lækkun á flutnings- og dreifikostnaði raforku til notenda.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að kostnaður ríkissjóðs vegna aukinna lögbundinna verkefna raforkueftirlits Orkustofnunar aukist um 30 m.kr. frá árinu 2020. Á móti kemur að gert er ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs muni aukast um 30 m.kr. frá og með árinu 2022 vegna þeirrar 30% hækkunar á raforkueftirlitsgjaldi sem lögð er til í frumvarpinu. Er þeirri hækkun ætlað að mæta auknum verkefnum raforkueftirlits Orkustofnunar sem leiðir af frumvarpinu. Samkvæmt raforkulögum annast Orkustofnun innheimtu raforkueftirlitsgjalds fyrir ríkissjóð og rennur gjaldið í ríkissjóð. Fjármögnun Orkustofnunar og raforkueftirlits hennar kemur í gegnum forgangsröðun fimm ára fjármálaáætlunar og fjárlaga hverju sinni.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að það muni hafa í för með sér teljandi áhrif á afkomu ríkissjóðs. Tekjur ríkissjóðs munu aukast um 30 m.kr. og forgangsraðað verður fyrir kostnaði Orkustofnunar innan núgildandi útgjaldaramma atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er sett fram ákvæði um að fullnægjandi raforkuöryggi skuli vera eitt af markmiðum raforkulaga. Meginmarkmið raforkulaga er að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og til að efla atvinnulíf og byggð í landinu skuli tryggja fullnægjandi raforkuöryggi. Markmiðið um fullnægjandi raforkuöryggi er þar með eitt af þeim sex atriðum sem horfa ber til við uppbyggingu raforkukerfisins og tryggt verði að neytendur búi við afhendingaröryggi.

Um 2. gr.

Með greininni eru lagðar til skýringar á hugtökunum „kerfisþjónusta“, „raforkuöryggi“ og „varaafl“. Er þar um ákveðin lykilhugtök að ræða sem vísað er til í raforkulögum. Við skilgreiningu á hugtakinu raforkuöryggi er m.a. horft til fjögurra vídda þess hugtaks. Nánar er vísað til almennra athugasemda við greinargerð frumvarpsins.

Um 3. gr.

Með greininni er lagt til að ekki þurfi að sækja um virkjunarleyfi vegna varaaflsstöðva sem ekki eru tengdar við dreifi- eða flutningskerfi raforku. Er það liður í almennri styrkingu varaafls sem kom m.a. fram í tillögum átakshóps stjórnvalda um uppbyggingu innviða í kjölfar óveðra veturinn 2019 til 2020. Varaaflsstöðvar sem ekki eru tengdar flutnings- eða dreifikerfi eru ekki hugsaðar til stöðugrar raforkuframleiðslu og hafa aðeins hlutverk í þeim tilfellum þegar aðgangs að raforku nýtur ekki við hjá einstökum notanda. Er því lagt til að ekki verði gerð krafa um virkjunarleyfi í slíkum tilfellum.

Um 4. gr.

Með greininni er lagðar til nokkrar breytingar á 8. gr. laganna. Í fyrsta lagi er lagt til að ákvæði 3. og 4. málsl. falli brott en þar er kveðið á um að ráðherra veiti flutningsfyrirtækinu rekstrarleyfi þar sem kveðið skal á um réttindi og skyldur þess og að heimilt sé að kveða á um að leyfið skuli endurskoðað að tilteknum tíma liðnum. Eins og fram kemur í umfjöllun í almennum athugasemdum við frumvarpið er þetta ákvæði orðið úrelt og er því lagt til að það verði fellt brott.

Í öðru lagi er lagt til að kveðið verði á um að flutningsfyrirtækið skuli vera í beinni eigu íslenska ríkisins og/eða sveitarfélaga. Kemur það orðalag í stað þess málsliðar sem er í lögunum í dag og hljóðar svo: „Flutningsfyrirtækið skal vera í meirihlutaeigu ríkis, sveitarfélaga og/eða fyrirtækja sem alfarið eru í eigu þessara aðila.“. Er lagt til í gildistökuákvæði frumvarpsins að þetta ákvæði komi til framkvæmda 1. júlí 2022. Nánar er vísað til almennra athugasemda við greinargerð frumvarpsins.

Í þriðja lagi er lagt til að stjórnarmenn og þeir starfsmenn flutningsfyrirtækisins sem samkvæmt sérstöku áhættumati þess gegna störfum sem nauðsynleg eru til að tryggja truflunarlausan rekstur flutningskerfisins, megi hvorki fara í verkfall né taka þátt í verkfallsboðun. Lagt er til að áhættumat skuli endurskoðað reglulega og staðfest af Orkustofnun. Nánar er vísað til almennra athugasemda við greinargerð frumvarpsins.

Um 5. gr.

Með greininni er lagt til að kveðið verði á um að kerfisþjónusta, flutningstöp og jöfnunarorka skuli vera aflað á markaði, á markaðsforsendum með jafnræði og gagnsæi að leiðarljósi. Gert er ráð fyrir að flutningsfyrirtækið setji sér verklagsreglur um innkaupin. Ennfremur er lagt til að Orkustofnun sé heimilt að veita undanþágu frá slíkum innkaupum ef markaðsaðstæður eru þess eðlis eða ef önnur mikilvæg sjónarmið réttlæti undanþágu. Nánar er vísað til almennra athugasemda við frumvarpið.

Um 6. gr.

Með greininni er lagt til að í stað þess að kerfisáætlun flutningsfyrirtækisins sé lögð fram árlega, þá sé hún lögð fram að minnsta kosti annað hvert ár. Er það lagt til í ljósi reynslu síðustu ára og með aukna skilvirkni og einföldun að leiðarljósi. Nánar er vísað til almennra athugasemda við frumvarpið.

Um 7. gr.

Með greininni eru lagðar til breytingar á skilgreiningu rekstrarkostnaðar sem tengist flutningsstarfsemi flutningsfyrirtækisins. Er honum samkvæmt greininni skipt niður í viðráðanlegan, óviðráðanlegan og viðbótarrekstrarkostnað. Breytingin sem greinin hefur í för með sér er að er nú heimilt að taka rannsóknar og þróunarkostnað inn sem viðbótarrekstrarkostnað háð skilyrðum sem sett eru með leiðbeiningum eða reglum Orkustofnunar.

Nánar er vísað til almennra athugasemda við frumvarpið.

Um 8. gr.

Með greininni er um að ræða breytingu á viðmiði um kostnað flutningsfyrirtækis við veltufjármuni er varðar setningu tekjumarka. Nánar er vísað til almennra athugasemda við frumvarpið.

Um 9. gr.

Með greininni eru lagðar til breytingar sem snúa að heimild Orkustofnunar til að setja flutningsfyrirtækinu markmið um hagræðingu (hagræðingarkröfu). Um er að ræða breytingar í átt til einföldunar, skýrleika og aukinnar skilvirkni varðandi heimild Orkustofnunar til að setja sérleyfisfyrirtækjunum markmið um hagræðingu, að undangengnu hagrænu mati og að því tilskyldu að talin séu skýr og málefnaleg rök fyrir slíkri ákvörðun og andmælaréttar gætt. Nánar er vísað til almennra athugasemda við frumvarpið.

Um 10. gr.

Með greininni er dagsetning vegna setningar tekjumarka færð um 2 vikur. Setning tekjumarka fer fram á fimm ára fresti. Hugsunin er að vinna stangist ekki um of við vinnu við uppgjör tekjumarka sem fer fram árlega.

Um 11. gr.

Með greininni er lagt til að í 6. mgr. 12. gr. verði kveðið á um að eigi síðar en 1. apríl, í stað 1. maí, skuli flutningsfyrirtækið skila Orkustofnun rekstrarupplýsingum vegna fyrra árs. Orkustofnun hefur þá rýmri tíma til að vinna úr þeim upplýsingum áður en uppfærðum tekjumörkum og uppgjöri vegna fyrra árs er skilað.

Um 12. gr.

Með greininni er verið að rýmka heimildir vegna uppsafnaðra van- og oftekinna tekna úr 10% í 15% og auka heimildir til að bregðast við ef sérstakar aðstæður koma upp. Einnig er sett inn gangverk sem lækkar tekjumörk fari uppsafnaðar ofteknar tekjur umfram 5%. Nánar er vísað til almennra athugasemda við frumvarpið.

Um 13. gr.

Með greininni er lagt til að eigi síðar en átta vikum (í stað sex) fyrir fyrirhugaða gildistöku skuli gjaldskrá send Orkustofnun. Nánar er vísað til almennra athugasemda við frumvarpið.

Um 14. gr.

Með greininni er lagt til að í umfjöllun um tekjumörk flutningsfyrirtækisins verði bætt við ákvæði í þá veru að komi í ljós að flutningsfyrirtækið uppfylli ekki markmið um gæði raforku, í samræmi við ákvæði laganna og reglugerð nr. 1048/2004, um gæði raforku og afhendingaröryggi, sé Orkustofnun heimilt að taka tillit til þess við uppgjör tekjumarka flutningsfyrirtækisins, með rökstuddum hætti. Nánar er vísað til skýringa í almennum athugasemdum.

Í reglugerð nr. 1048/2004, um gæði raforku og afhendingaröryggi, er að finna markmið, skyldur og mælikvarða er lúta að gæðum raforku og afhendingaröyggi, en ákvæði reglugerðarinnar gilda fyrir vinnslufyrirtæki, flutningsfyrirtækið og dreifiveitur. Hafin er endurskoðun á reglugerðinni þar sem uppfærð verði umræddar skyldur og mælikvarðar á gæði raforku og afhendingaröryggi (samanber t.d. tíðnistýring, spennugæði, rekstrartruflun, straumleysismínútur, stuðull um rofið álag, yfirsveiflur o.fl.).

Um 15. gr.

Vísað er til umfjöllunar um 5. gr. frumvarpsins. Greinin er sama efnis en snýr að innkaupum dreifiveitna á kerfisþjónustu o.fl.

Um 16. gr.

Í núverandi lögum er ekki að finna heimildir Orkustofnunar til að hafa eftirlit með eða yfirsýn yfir fjárfestingaráætlanir dreifiveitna. Með greininni er lagt til að brugðist verði við þessu með tvennum hætti. Annars vegar að Orkustofnun kalli eftir upplýsingum um aðferðarfræði dreifiveitna við ákvörðun um fjárfestingar dreifiveitna í dreifikerfi raforku. Lagt er til að Orkustofnun geti krafist breytinga á aðferðarfræði dreifiveitu ef ástæða þykir til.

Hins vegar er lagt til að fjárfestingar í dreifikerfi raforku skuli byggðar á gagnsærri fjárfestingaráætlun sem viðkomandi dreifiveita birtir á a.m.k tveggja ára fresti og er Orkustofnun heimilt að óska eftir drögum að áætlunin áður en hún birtist. Í áætluninni skal tilgreina áætlaðar fjárfestingar næstu fimm til tíu ára, með áherslu á helstu dreifingarinnviði sem eru nauðsynlegir til að tengja saman nýja framleiðslugetu og nýtt álag. Nánar er vísað til skýringa í almennum athugasemdum við frumvarpið.

Um 17. gr.

Vísað er til 7. gr. frumvarpsins. Greinin er sama efnis en snýr að dreifiveitum.

Um 18. gr.

Vísað er til 8. gr. frumvarpsins. Greinin er sama efnis en snýr að dreifiveitum.

Um 19. gr.

Vísað er til 9. gr. frumvarpsins. Greinin er sama efnis en snýr að dreifiveitum.

Um 20. gr.

Með greininni er lagt til að dagsetning vegna setningar tekjumarka verði færð um 2 vikur. Nánar er vísað til almennra athugasemda við frumvarpið.

Um 21. gr.

Vísað er til 12. gr. frumvarpsins. Greinin er sama efnis en snýr að dreifiveitum.

Um 22. gr.

Vísað er til 14. gr. frumvarpsins. Greinin er sama efnis en snýr að dreifiveitum.

Um 23. gr.

Með greininni er sett reglugerðarheimild til að kveða nánar á um viðskipti á hleðslustöðvum fyrir rafknúin ökutæki. Nánar er vísað til almennra athugasemda við frumvarpið.

Um 24. gr.

Með greininni er lagt til nýtt ákvæði um heimildir flutningsfyrirtækis og dreifiveitna til aðgerða vegna trjágróðurs innan helgunarsvæða raflína, til að tryggja öryggi raforkukerfisins og almannaöryggi.

Í 1. mgr. kemur fram að heimildin tekur að meginstefnu til svæðis sem afmarkast af helgunarsvæði raflína en gera verður ráð fyrir að heimildir á grundvelli ákvæðisins geti náð út fyrir þau mörk. Aðgerðirnar meg þó ekki ganga lengra en nauðsynlegt er til að tryggja öryggi raforkukerfisins til lengri tíma.

Í 2. mgr. greinarinnar er lagt til að flutningsfyrirtæki og dreifiveitum verði heimilað að fjarlægja tré og plöntur ef það er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir truflanir. Starfsmönnum flutningsfyrirtækis og dreifiveitna, eða þeim sem starfa á þeirra vegum, er tryggður réttur til umferðar á einkalandi vegna aðgerða á grundvelli ákvæðisins.

Í 3. mgr. er kveðið á um að gefa skuli landeiganda eða umráðamanni tækifæri til að framkvæma þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru á grundvelli 1. mgr. Þetta á þó ekki við ef um er að ræða neyðartilvik sem kallar á tafarlausar aðgerðir í þágu öryggis raforkukerfisins.

Í 4. mgr. er fjallað um úrlausn ágreinings milli flutningsfyrirtækis eða dreifiveitu og landeiganda eða umráðamanns. Í slíkum tilvikum ber að senda Orkustofnun skriflega umsókn um að stofnunin veiti heimild fyrir aðgerðinni.

Í 5. mgr. kemur fram að aðgerðir á grundvelli 1. og 2. mgr. eru undanþegnar ákvæðum laga um skóga og skógrækt. Þannig er ekki gerð krafa um að sótt sé um fellingarleyfi á grundvelli 18. gr. laga nr. 33/2019. Hins vegar er kveðið á um að leita skuli umsagnar Skógræktarinnar áður en ráðist er í aðgerðir sem ekki teljast neyðaraðgeðrir. Þá er og kveðið á um að stefnt skuli að endurnýjun trjáa í stað þeirra sem felld eru.

Í 6. mgr. er kveðið á um að landeigandi eða umráðamaður geti krafist bóta vegna tjóns sem hann verður sannanlega fyrir vegna aðgerða. Bætur skulu ákvarðaðar á grundvelli hefðbundinna sjónarmiða.

Nánar er vísað til almennra athugasemda við frumvarpið.

Um 25. gr.

Með greininni er lagt til að Orkustofnun verði heimilt að gefa út bæði almennar leiðbeiningar og reglur um starfsemi aðila sem heyra undir lögin.

Um 26. gr.

Með greininni er lagt til að Orkustofnun hafi yfirsýn og eftirlit með varaafli raforku í landinu og að í reglugerð skuli nánar kveðið á um úrræði Orkustofnunar til að tryggja að fullnægjandi varaafl sé til staðar.

Nánar er vísað til almennra athugasemda við frumvarpið.

Um 27. gr.

Með greininni er lagt til að fjárhæð raforkueftirlitsgjalds verði hækkað um 30% til að styrkja raforkueftirlit Orkustofnunar þannig að það geti mætt auknum verkefnum og skyldum sem leiða af frumvarpinu. Samkvæmt 30. gr. frumvarpsins er lagt til að ákvæðið komi til framkvæmda 1. janúar 2022.

Nánar er vísað til almennra athugasemda við frumvarpið.

Um 28. gr.

Með greininni er lagt til að ákvæði XII til bráðabirgða við lögin falli brott en það hljóðar svo: „Eigendum hlutafjár í flutningsfyrirtækinu er einungis heimilt að framselja hlutafé sitt til annarra hlutafjáreigenda í fyrirtækinu en ekki til aðila utan þess.“

Er þetta liður í áformum um breytt eignarhald flutningsfyrirtækisins sem taki gildi 1. júlí 2022. Nánar er vísað til almennra athugasemda við frumvarpið.

Um 29. gr.

Með greininni er lagt til að ákvæði 2. málsl. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 75/2004, um stofnun Landsnets hf., falli brott en það hljóðar svo: „Kaupendur hlutafjár geta einungis verið eigendur þeirra flutningsvirkja er falla undir 6. tölul. 3. gr. raforkulaga, nr. 65/2003.“

Er þetta liður í áformum um breytt eignarhald flutningsfyrirtækisins sem taki gildi 1. júlí 2022. Nánar er vísað til almennra athugasemda við frumvarpið.

Um 30. gr.

Með greininni er fjallað um gildistöku frumvarpsins. Greinin þarfnast ekki nánari skýringa umfram það sem kemur fram í almennum athugasemdum við frumvarpið.