

Skýrsla Orkustofnunar um starfsemi raforkueftirlits 2017

Unnið fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið



September

2018

Skýrsla Orkustofnunar um starfsemi raforkueftirlits 2017

Unnið fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið

Orkustofnun

September

2018

Útgefandi:
Orkustofnun, Grensásvegi 9, 108 Reykjavík
Sími: 569 6000, Fax, 568 8896
Tölvupóstur: os@os.is
Heimasíða: os.is
Hönnun og uppsetning: Baldur Pétursson, Orkustofnun
Yfirlstur: Þórunn Erla Sighvats
Prentun: Samskipti

Ritstjórn:
Sigurður H. Magnússon
Rakel Jensdóttir
Silja Rán Sigurðardóttir
Rán Jónsdóttir
Hanna Björg Konráðsdóttir

Þessi skýrsla er gefin út á vef Orkustofnunar og prentuð í takmörkuðu upplagi.

OS-2018-04

978-9979-68-477-0	OS-2018-04 - prent
978-9979-68-478-7	OS-2018-04 - pdf

Efni skýrslunnar má nota, en óskað er að heimildar sé getið.

September 2018

EFNISYFIRLIT

1	INNGANGUR	7
2	MARKMIÐ RAFORKUEFTIRLITS	7
3	STARFSEMI RAFORKUEFTIRLITS.....	8
4	VERKEFNI RAFORKUEFTIRLITS	8
4.1	SÖFNUN BÓKHALDSGAGNA	10
4.2	SETNING, UPPGJÖR TEKJUMARKA OG VEGINN FJÁRMAGNSKOSTNAÐUR	10
4.3	EFTIRLIT MEÐ GJALDSKRÁM SÉRLEYFISFYRIRTÆKJA	12
4.4	ÞÁTTTAKA Í NEFNDUM OG VINNUHÓPUM Á VEGUM ANR	13
4.5	RAFORKUÖRYGGI	13
4.6	GÆÐI RAFORKU OG AFHENDINGARÖRYGGI	13
4.7	MÁL FYRIR ÚRSKURÐARNEFND	15
4.7.1	<i>Mál 1, 3 og 4/2016 Hörður Einarsson, Sif Konráðsdóttir, Ólafur Valsson og Landvernd gegn Orkustofnun.....</i>	<i>15</i>
4.7.2	<i>Mál 5/2016 Landsnet hf. gegn Orkustofnun.....</i>	<i>15</i>
4.7.3	<i>Mál 6/2016 Orka náttúrunnar ohf. gegn Orkustofnun.....</i>	<i>15</i>
4.8	LEIÐBEININGAR Á VEFSÍÐU ORKUSTOFNUNAR	15
4.9	LEYFISVEITINGAR	16
4.10	ERLENT SAMSTARF	16
4.11	KERFISÁÆTLUN.....	17
5	REKSTARÁÆTLUN RAFORKUEFTIRLITSINS	18
5.1	RAFORKUEFTIRLITSGJALD.....	18
5.2	GJALDTAKA Á GRUNDVELLI 31. GR. RAFORKULAGA	18
5.3	NÝTING RAFORKUEFTIRLITSGJALDS	18
5.4	REKSTRARUMFANG RAFORKUEFTIRLITS ÁRIÐ 2017	19
5.5	YFIRLIT YFIR ÁRIN 2015 TIL 2019	19
5.6	NÝJAR SKYLDUR RAFORKUEFTIRLITS SAMKVÆMT ÞRIÐJU RAFORKUTILSKIPUNINNI	20
5.7	KOSTNAÐUR RAFORKUEFTIRLITS.....	20
5.7.1	<i>Vinnuþáttur OS [b1].....</i>	<i>20</i>
5.7.2	<i>Aðkeypt þjónusta og annar kostnaður [b2].....</i>	<i>21</i>
5.8	ÁLAGNING EFTIRLITSGJALDS FYRIR ÁRIÐ 2018	21
VIÐAUKI I – UMSÖGN SAMRÁÐSNEFNDAR EFTIRLITSSKYLDRA AÐILA		22
VIÐAUKI II – SKÝRINGAR RAFORKUEFTIRLITS Á UMSÖGN SAMRÁÐSNEFNDAR.....		25

Tölur

TAFLA 1. SAMANDREGNAR NIÐURSTÖÐUR YFIR TEKJUR OG KOSTNAÐ 2016 OG 2017 [ÞÚS.KR.]	7
TAFLA 2. VERKEFNI RAFORKUEFTIRLITS ÁRIÐ 2017, SKIPT EFTIR FJÖLDA VINNUSTUNDA	9
TAFLA 3. UPPGJÖR TEKJUMARKA 2016	11
TAFLA 4. UPPGJÖR TEKJUMARKA DREIFIVEITNA ÁRIÐ 2015.....	12
TAFLA 5. UPPGJÖR TEKJUMARKA DREIFIVEITNA ÁRIÐ 2016*	12
TAFLA 6. UPPGJÖR TEKJUMARKA FLUTNINGSFYRIRTÆKIS ÁRIN 2015 OG 2016.	12
TAFLA 7. TEKJUR OG GJÖLD 2017 [Þ.KR.]	19
TAFLA 8. YFIRLIT FYRIR ÁRIN 2015 TIL 2019 [Þ.KR.]	19

Myndir

MYND 1. NIÐURSTAÐA UPPGJÖRS TEKJUMARKA ÁRSINS 2016	11
MYND 2. HLUTFÖLL PEIRRA ÞÁTTA SEM MYNDA TEKJUMÖRK.....	11
MYND 3. ÞRÓUN ORKUSKERÐINGAR HJÁ DREIFVEITUM MEÐ HLAUPANDI MEÐALTALI. SAIDI	14

1 Inngangur

Orkumálastjóri skal skv. 2. mgr. 31. gr. raforkulaga, nr. 65/2003, gefa ráðherra skýrslu fyrir 15. september ár hvert um áætlaðan rekstrarkostnað næsta árs vegna eftirlits á grundvelli laganna. Í skýrslunni skal jafnframt lagt mat á þróun eftirlitsins undangengin þrjú ár.

Verður hér gerð grein fyrir starfsemi stofnunarinnar á árinu 2017, sem lýtur að eftirlitsþáttum með raforkufyrirtækjum vegna áranna 2015, 2016 og 2017. Auk þess fylgir endurskoðun á rekstraráætlun vegna ársins 2018 og áætlun fyrir árið 2019.

Nú liggur uppgjör vegna reksturs raforkueftirlits árið 2017 fyrir og nam kostnaður við rekstur eftirlitsins rúmum 112,0 m.kr. Tekjur raforkueftirlits á árinu 2017 voru 109,2 m.kr. Tap er á rekstri raforkueftirlits á árinu 2017 eins og undanfarin ár. Ekki er búist við að afgangur verði á rekstri eftirlitsins fyrr en hækkun á raforkueftirlitsgjaldi tekur gildi en upphaflega var það áætlað á árinu 2018 en þar sem seinkun er á að afgreiða málið á vorþingi 2018 frestast það líklega til ársins 2019.

Samandregnar niðurstöður fyrir árið 2017 sjást í töflu 1. Sjá nánari sundurliðun fyrir vinnuþátt í kafla 4 og heildaryfirlit ásamt sundurliðun á önnur gjöld í kafla 5.3.

Tafla 1. Samandregnar niðurstöður yfir tekjur og kostnað 2016 og 2017 [þús.kr.]

Texti	Upphæð	Upphæð	Mism. kr.
	2016	2017	2017-2016
Tekjur.....	105.201	109.175	3.974
Vinnuþáttur OS.....	-99.141	-93.023	-6.117
Önnur gjöld.....	-24.706	-19.221	-5.485
Mismunur.....	-18.646	-3.069	-15.576

Samkvæmt raforkulögum greiðir flutningsfyrirtæki 0,4 aura á hverja kWst af raforku sem mötuð er inn á flutningskerfið og dreifiveitur 1 eyri á hverja kWst af þeirri raforku sem móttækin er frá flutningskerfi eða beint frá virkjun.

2 Markmið raforkueftirlits

Markmið raforkueftirlits er að hafa eftirlit með því að fyrirtæki á raforkumarkaði starfi samkvæmt raforkulögum en samkvæmt 1. mgr. 31. gr. raforkulaga á raforkueftirlitsgjald að standa undir kostnaði vegna eftirlits samkvæmt raforkulögum. Þetta eftirlit felst m.a. í því að veita sérleyfisfyrirtækjum, sem annast flutning og dreifingu raforku, aðhald til að tryggja að raforkunotendur búi við afhendingaröryggi á raforku gegn sanngjörnu verði. Til að ná fram því markmiði eru leyfðar tekjur fyrirtækjanna ákvarðaðar, lögum samkvæmt, með setningu og uppgjöri tekjumarka. Til að tryggja að öðrum markmiðum raforkulaga sé fullnægt, vinnur raforkueftirlit Orkustofnunar að uppbyggingu á eftirliti með öðrum þáttum raforkulaga.

3 Starfsemi raforkueftirlits

Innan raforkueftirlits eru fjögur stöðugildi. Skipta má starfsmönnum sviðsins eftir starfssviði með eftirfarandi hætti:

- Verkefnastjóri – hagfræði raforkumála
- Verkefnastjóri – verkfræði raforkumála
- Verkefnastjóri – raforkueftirlit – rekstur
- Lögfræðingur

4 Verkefni raforkueftirlits

Eftirlit Orkustofnunar með aðilum á raforkumarkaði byggir á ákvæðum raforkulaga nr. 65/2003. Ákvæði raforkulaga byggja á tilskipunum á sviði raforkumála sem innleiddar hafa verið í íslenska löggjöf á grundvelli aðildar Íslands að EES samningnum.

Í annarri raforkutilskipuninni (tilskipun 2003/54/EB), sem innleidd hefur verið í íslensk lög með raforkulögum, er kveðið sérstaklega á um skyldu eftirlitsaðila til skýrslugjafar en í 23. gr. tilskipunarinnar kemur fram að eftirlitsaðili eigi að gera grein fyrir því í árlegri skýrslu hvernig eftirliti samkvæmt ákvæðinu hefur verið framfylgt. Í samræmi við ákvæðið gerir Orkustofnun í þessari skýrslu grein fyrir því hvernig eftirliti samkvæmt ákvæðinu er háttað.

Orkustofnun hefur það hlutverk að hafa eftirlit með öllum þeim þáttum sem tilgreindir eru í ákvæðinu. Það er misjafnt með hvaða hætti Orkustofnun sinnir eftirlitshlutverki sínu vegna þeirra þátta sem tilgreindir eru í ákvæðinu.

Orkustofnun getur sinnt eftirliti sínu með því að framkvæma svokallaðar frumkvæðisathuganir. Þetta getur t.d. átt við í þeim tilvikum þar sem Orkustofnun telur ástæðu til að ætla að brotið hafi verið gegn löggjöf á sviði raforkumála. Þá lætur Orkustofnun reglulega framkvæma sértækar úttektir á starfsemi sérleyfisfyrirtækja á raforkumarkaði. Orkustofnun sinnir einnig reglubundnu eftirliti með ákveðnum þáttum s.s. með gæðum raforku hjá eftirlitsskyldum aðilum.

Að lokum er rétt að geta þess að eftirlitshlutverk Orkustofnunar fer einnig fram við meðferð stofnunarinnar á kvörtunum en aðilar geta kvartað til stofnunarinnar ef þeir telja að aðilar á raforkumarkaði starfi ekki í samræmi við gildandi lög og reglur. Allar ákvarðanir Orkustofnunar í kvörtunarmálum eru kæranlegar til úrskurðarnefndar raforkumála en á árinu voru tvær ákvarðanir stofnunarinnar kærðar til nefndarinnar. Auk kvartana berast Orkustofnun árlega fjölmargar fyrirspurnir er lúta að túlkun gildandi laga og reglna á raforkumarkaði.

Fyrir utan hefðbundin verksvið raforkueftirlits þá bættist við vinnu vegna kerfisáætlunar Landsnets sem var töluverð bæði á árinu 2016 og 2017. Gert var ráð fyrir að álag raforkueftirlits aukist um 0,5 stöðugildi vegna þessarar vinnu en vinna vegna kerfisáætlunar síðastliðinna ára bendir til þess að álagið sé meira en það. Samkvæmt tímaskráningu á árinu 2017 er vinna við kerfisáætlun 0,75 stöðugildi. Sjá töflu 2.

Verkefni raforkueftirlits eru afar fjölbreytileg og ekki öll fyrirsjáanleg. Stærstu málaflokkarnir varða almenn raforkueftirlismál, greiningu og úttektir, lögfræðileg mál vegna stjórnsýslukæra og kvartana ásamt vinnu vegna tekjumarka. Þá hefur vinna vegna skila á tölfræðigögnum um orkumál til erlendra stofnana aukist töluvert á síðastliðnum árum.

Tafla 2. Verkefni raforkueftirlits árið 2017, skipt eftir fjölda vinnustunda

Nr.	Texti	Hlutf.	Fjöldi tíma
1.	Leyfi flutningsfyrirtækis og dreifiveitna	0,3%	21
2.	Tekjumörk.....	7,9%	555
3.	Greining og úttektir.....	20,2%	1.423
4.	Kerfisáætlun.....	18,7%	1.320
5.	Raforkueftirlit, almennt.....	18,4%	1.297
6.	Öflun gagna og miðlun upplýsinga.....	7,5%	533
7.	Raforkuspá.....	0,4%	25
8.	Alþjóðleg samvinna.....	5,6%	398
9.	Innlend samvinna.....	6,6%	469
10.	WACC.....	0,7%	49
11.	Lögfræðileg mál, kærur ofl.....	12,6%	887
12.	Hagræðingarkrafa.....	0,0%	0
13.	Ráðstefnur.....	0,7%	52
14.	Námskeið.....	0,5%	32
	Samtals.....	100,0%	7.061

Liður 1. „Leyfi flutningsfyrirtækis og dreifiveitna“ varðar vinnu við útgefin leyfi t.d. flutningsvirkja.

Liður 2. „Tekjumörk“ varðar setningu og uppgjör tekjumarka eftirlitsskyldra aðila.

Liður 3. „Greiningar og úttektir“ Úttekt á bókhaldsgögnum og ýmis greiningarvinna, og sem. s. dæmi má nefnda líkan til að spá fyrir um tekjumörk. Greining á gjaldskrár fyrir vinnuhóp um skilgreiningu stórnotenda. Nákvæm greining á tekjumörkum fyrir vinnuhóp um þriggja fasa rafmagn ásamt ýmsum tilfallandi greiningum tengdum fyrirsögunum og eftirlitinu almennt.

Liður 4. „Kerfisáætlun“ varðar kerfisáætlun.

Liður 5. „Raforkueftirlit, almennt“ varðar ýmis tilfallandi verk starfsmanna eins og samskipti í tölvupósti, svar við fyrirsögunum og ýmsa innri starfsemi sem ekki tengist einu verkefni sérstaklega.

Liður 6. „Öflun gagna og miðlun upplýsinga“ varðar öflun gagna, úrvinnslu á þeim og birtingu á tölfraðilegum upplýsingum um raforkumál, auk skýrslugerðar um þau mál fyrir innlendar og erlendar stofnanir.

Liður 7. „Raforkuspá“ varðar vinnu Orkustofnunar í raforkuhóp orkuspárnefndar.

Liður 8. „Alþjóðleg samvinna“ varðar þá vinnu sem starfsmenn raforkueftirlits hafa tekið þátt í vegna alþjóðlegs samstarfs s.s. á vegum NordREG auk vinnu vegna skila á tölfraðiupplýsingum um orkumál til Eurostat.

Liður 9. „Innlend samvinna“ varðar fundi með innlendum aðilum um raforkueftirlitismál eins og t.d. með samráðshópi eftirlitsskyldra aðila.

Liður 10. „WACC“ varðar vinnu Orkustofnunar varðandi leyfða arðsemi.

Liður 11. „Lögræðileg mál, kærur ofl.“ varðar vinnu Orkustofnunar við ýmis lögræðileg mál en kærumál eru stór hluti af skráðum tíma á þennan verklíð.

Liður 12. „Hagræðingarkrafa“ varðar skyldu Orkustofnunar samkvæmt raforkulögum að meta mögulega hagræðingarkröfu vegna setningu tekjumarka.

Liður 13. „Ráðstefnur“ varðar þátttöku raforkueftirlits á innlendum og erlendum ráðstefnum.

Liður 14. „Námskeið“ varðar þann tíma sem starfsmenn raforkueftirlits hafa tekið þátt í námskeiðum og endurmenntun.

4.1 Söfnun bókhaldsgagna

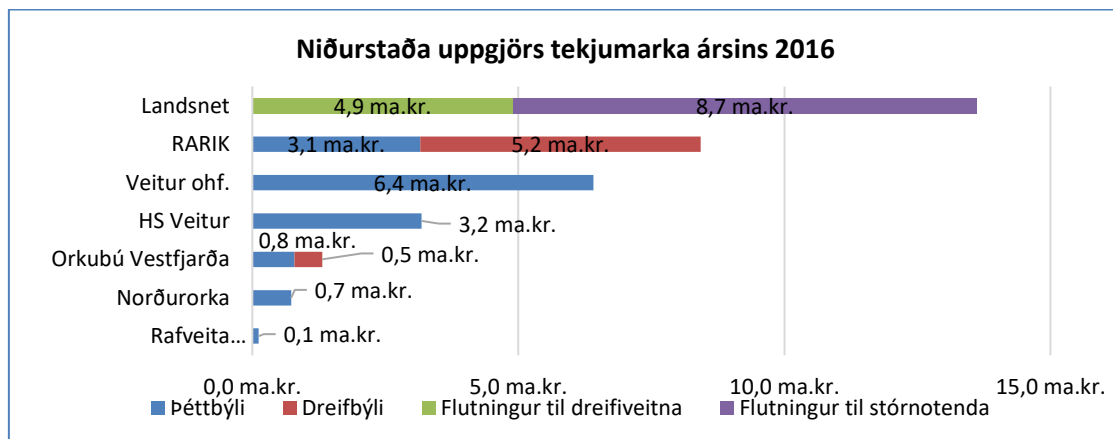
Eins og verklagsreglur Orkustofnunar segja til um var bókhalds- og tækniupplýsinga fyrir árið 2016 aflað vorið 2017. Bókhaldsgögnin eru yfirfarin af endurskoðunarfyrirtæki til að staðfesta að þau séu í samræmi við ársreikninga fyrirtækjanna og að færsla kostnaðar sé í samræmi við raforkulög.

Starfsemi veitufyrirtækjanna er að nokkru leyti ólík sem og umfang starfsemi þeirra. Oftast eru fyrirtækin einnig með aðra starfsemi s.s. sölu á heitu og köldu vatni. Raforkulög gera ráð fyrir aðskilnaði bókhalds raforkufyrirtækja milli framleiðslu, dreifingar og sölu raforku. Bókhald fyrirtækjanna þarf að endurspegla ólíka þætti starfseminnar svo að Orkustofnun geti gegnt hlutverki sínu við eftirlit.

Þeim fyrirtækjum sem um ræðir er ekki gert að skila Orkustofnun ársreikningum fyrr en 1. maí ár hvert þannig að öll vinna raforkueftirlits við rýni á gögnum frá eftirlitsskildum aðilum, vinna endurskoðenda og uppgjör tekjumarka dreifiveitna, verður að eiga sér stað á tímabilinu 1. maí til 31. ágúst. Uppgjör tekjumarka flutningsfyrirtækis skal vera lokið 1. ágúst. og dreifiveitna fyrir 1. september. Ef þau gögn sem eftirlitsskyldir aðilar skila eru að einhverju marki óljós getur reynst erfitt og tafasamt að afla gagna og skýringa.

4.2 Setning, uppgjör tekjumarka og veginn fjármagnskostnaður

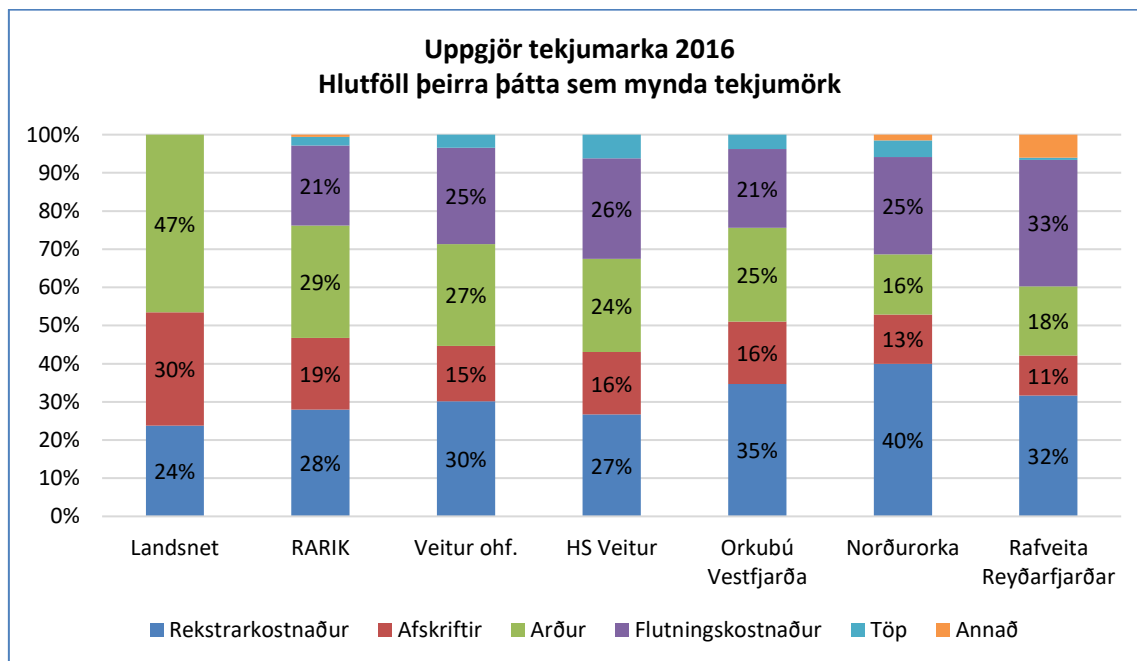
Tekjumörk sérleyfisfyrirtækjanna námu u.p.b. 34 milljörðum króna árið 2017, annars vegar um 20 milljarðar til dreifiveitna og hins vegar um 14 milljarðar til flutningsfyrirtækis. Til að tryggja að markmiðum raforkulaga sé náð, þarf einnig að sinna eftirliti með öðrum þáttum í starfsemi flutningsfyrirtækisins, Landsnets, og dreifiveitnanna.



Mynd 1. Niðurstaða uppgjörs tekjumarka ársins 2016

Tekjumörk samanstanda í stórum dráttum af afskriftum, arði og rekstrarkostnaði, en tekjumörk dreifiveitnanna innihalda líka raunflutnings- og tapakostnað. Afskriftir eru línulegar samkvæmt leiðbeiningum Orkustofnunar, þá er rekstrarkostnaður ákvarðaður á fimm ára fresti í setningu tekjumarka, og arður er margfeldi mats á vegnum fjármagnskostnaði (WACC) og sérstökum tekjumarka eignastofni sérleyfisfyrirtækjanna.

Á myndum 1 og 2 má sjá lokaniðurstöðu uppgjörs tekjumarka sérleyfisfyrirtækjanna fyrir árið 2016 ásamt skiptingu á milli þeirra þátta sem mynda tekjumörkin.



Mynd 2. Hlutföll þeirra þátta sem mynda tekjumörk.

Með arði er átt við leyfða arðsemi sem er eignastofn sem er margfaldaður með vegnum fjármagnskostnaði (WACC), sjá einnig reglugerð 192/2016. Landsnet, RARIK og Orkubú Vestfjarða hafa tvískipt tekjumörk, sjá mynd 1 hér að ofan.

Uppgjör tekjumarka 2016 sem fór fram á árinu 2017, er sem hér segir:

Tafla 3. Uppgjör tekjumarka 2016 [í milljörðum króna]

	2016	2015
HS Veitur.....	3,2	2,9
Norðurorka.....	0,7	0,6
Orkubú Vestfjarða.....	1,3	1,1
Veitur ohf.....	6,4	6,6
Rafveita Reyðarfjarðar.....	0,1	0,1
RARIK.....	8,5	7,8
Samtals.....	20,2	19,1
Landsnet.....	13,6	13,6
Alls.....	33,8	32,7

Ákvörðun um WACC 2018 var svo tekin þann 21. apríl 2017.

Eftirfarandi eru dagsetningar á uppgjöri á tekjumörkum hjá dreifiveitum vegna áranna 2015 og 2016.

Tafla 4. Uppgjör tekjumarka dreifiveitna árið 2015

Dreifiveita	Dagsetning uppgjors
HS Veitur.....	29/8/2016
Norðurorka.....	26/8/2016
Orkubú Vestfjarða.....	30/8/2016
Veitur ohf. (var Orkuveita Reykjavíkur).....	29/8/2016
Rafveita Reyðarfjarðar.....	29/8/2016
RARIK.....	1/9/2016

Tafla 5. Uppgjör tekjumarka dreifiveitna árið 2016*

Dreifiveita	Dagsetning uppgjors
HS Veitur.....	29/8/2016
Norðurorka.....	26/8/2016
Orkubú Vestfjarða.....	30/8/2016
Veitur ohf. (var Orkuveita Reykjavíkur).....	29/8/2016
Rafveita Reyðarfjarðar.....	29/8/2016
RARIK.....	1/9/2016

*Uppgjör tekjumarka RARIK var endurreiknað þann 13.12.2017, fyrir árin 2013 til 2016 vegna villu sem uppgötvaðist í tölvukerfi þeirra.

Tafla 6. Uppgjör tekjumarka flutningsfyrirtækis árin 2015 og 2016.

Flutningsfyrirtæki	Dagsetning uppgjors
Landsnet 2015.....	24/6/2016
Landsnet 2016.....	26/6/2017

4.3 Eftirlit með gjaldskrá sérleyfisfyrirtækja

Eftir að reglugerð nr. 192/2016 um veginn fjármagnskostnað tók gildi er auðveldara að leggja mat á uppgjör tekjumarka fram í tímann og getur raforkueftirlitið haft markvissara eftirlit með breytingum á gjaldskrá sérleyfisfyrirtækjanna eftir gildistöku reglugerðarinnar. Sérleyfisfyrirtækjum ber samkvæmt raforkulögum að tilkynna Orkustofnun tímanlega um allar fyrirhugaðar breytingar á gjaldskrá. Raforkueftirlitið óskar alla jafna eftir framtíðarmati á uppgjöri sé ekki um afleiddar breytingar að ræða.

4.4 Þátttaka í nefndum og vinnuhópum á vegum ANR

Á árinu 2017 átti raforkueftirlitið einn fulltrúa í nefnd um þriggja fasa rafmagn og tvo fulltrúa í vinnuhóp um skilgreiningu stórnotenda. Mikil greiningarvinna hefur farið fram í raforkueftirlitinu tengt þessari þátttöku.

4.5 Raforkuöryggi

Samhliða setningu raforkulaganna nr. 65/2003 var felld brott skylda Landsvirkjunar, skv. lögum nr. 42/1983 um Landsvirkjun, til þess að hafa viðunandi öryggi og tiltæka nægilega raforku til þess að anna þörfum viðskiptavina sinna á hverjum tíma. Í greinargerð með frumvarpi til raforkulaga kemur fram að skyldan hafi verið felld brott vegna þess að með lögunum ætti að skapa forsendur til samkeppni í vinnslu og sölu raforku með innleiðingu samevrópskrar löggjafar á sviði raforkumála. Í frumvarpinu var þannig byggt á því að lögmál markaðarins um framboð og eftirspurn myndi almennt tryggja nægt framboð raforku. Í frumvarpinu kom einnig fram að til þess að tryggja nægilegt framboð raforku væri lykilatriðið að efnahagslegir hvatar væru til staðar til að byggja nýjar virkjanir með nægjanlega löngum fyrirvara fyrir vaxandi eftirspurn og að ekki væru illfærar tálmanir sem stæðu í vegi fyrir því.

Þróun síðastliðinna ára hefur verið sú að flokkun virkjunarkosta í rammaáætlun í nýtingarflokk, biðflokk og verndarflokk takmarkar framboð á nýtanlegri raforku. Þá hafa áætlanir um uppbyggingu flutningskerfisins tafist mikið m.a. vegna ágreinings um legu raflína og möguleikum á lagningu jarðstrengja. Það má því færa fyrir því rök að þær aðstæður sem þurfa að vera fyrir hendi til þess að tryggja nægjanlegt framboð raforku komi ekki endilega til með að vera fyrir hendi á næstu árum og því getur verið mikilvægt að til staðar séu lagaúrræði til þess að bregðast við aðstæðum þar sem raforkuöryggi er ógnað. Orkustofnun tók á árinu þátt í verkefni um orkuöryggi og stefnu í orkumálum á Íslandi í samvinnu við Landsvirkjun og Landsnet.

Verkefnið var tvíþætt; annars vegar greining á raforkuöryggi raforkukerfis landsins og hins vegar greining á lagaumhverfi og framkvæmd raforkueftirlits.

Háskólastofnanirnar MIT og IIT Comillas voru fengnar til vinna rannsóknarvinnu, þar sem áhersla er á eftirfarandi þætti:

- Greining á stöðu orkuöryggis með tilliti til laga- og reglugerðarumhverfis og tillögur að úrbótum.
- Athugun á nokkrum sviðsmyndum í því skyni að finna leiðir til að tryggja orkuöryggi á sem hagkvæmastan hátt.
- Helstu niðurstöður verkefnisins voru birtar í sitt hvorri skýrslunni og kynntar á ráðstefnu á vegum Orkustofnunar í febrúar 2017.

Á vef Orkustofnunar má finna glærur með helstu niðurstöðum verkefnisins ásamt skýrslunum.

4.6 Gæði raforku og afhendingaröryggi

Orkustofnun hefur skv. reglugerð 1048/2004 eftirlit með raforkugæðum og afhendingaröryggi.

Í því er fólgið að setja öllum aðilum raforkumarkaðarins kröfur um raforkugæði og afhendingaröryggi.

Fyrirtækjunum ber að skrá árlega í þar til gerðan gagnagrunn ástand spennu og tíðni, sem og allar bilanir, rekstrartruflanir og straumleysi ásamt umfangi þess. Slíkur samanburður milli ára og milli fyrirtækja er gagnlegur mælikvarði á breytingar á afhendingaröryggi þeirra.

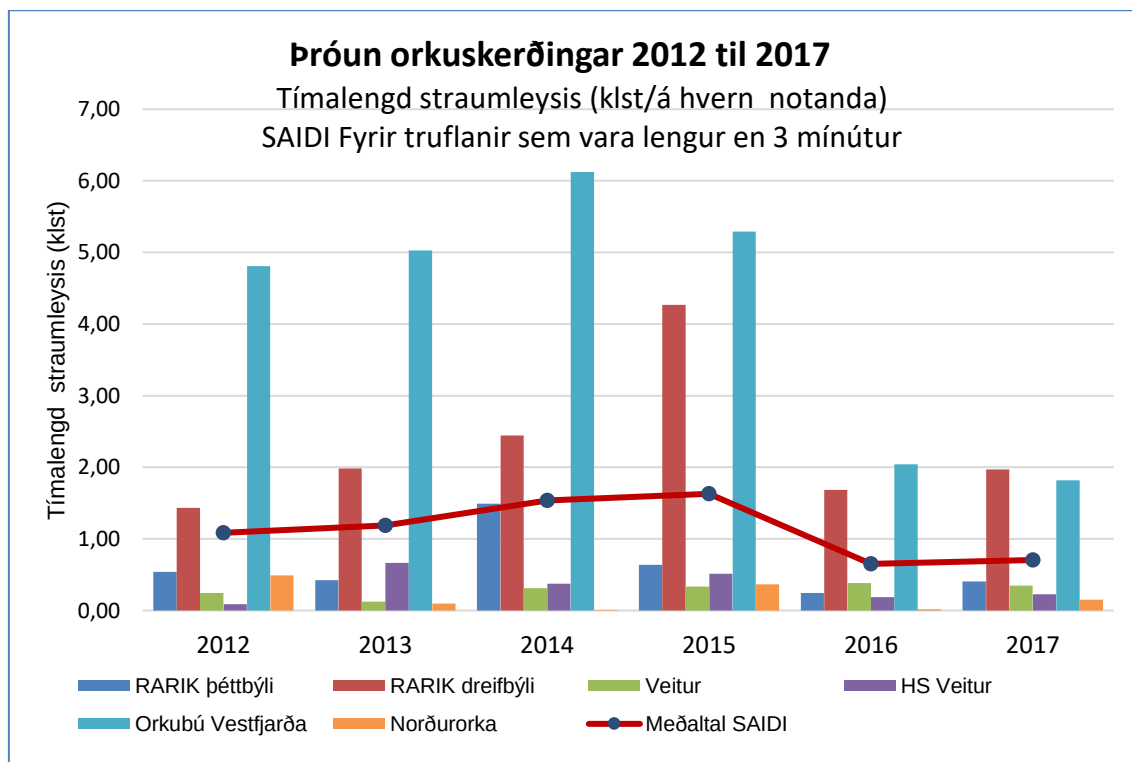
Raforkueftirlitið safnar árlega skýrslum frá Landsneti og dreifiveitunum þar sem fyrirtækin gera grein fyrir hvernig þeim gengur að uppfylla markmið um afhendingaröryggi og gæði. Raforkueftirlitið tekur einnig þátt í samvinnu START-hópsins þar sem safnað er og birt tölfraði um afhendingaröryggi raforkukerfisins.

Fyrirtækin skulu árlega setja sér markmið um fækkun truflana, bilana og skerðingar og skila árlega skýrslu til Orkustofnunar með samantekt um afhendingaröryggi síðasta árs í samanburði við markmið fyrirtækisins. Ef Orkustofnun telur þörf á, getur hún kallað eftir frekari gögnum.

Nái fyrirtækin ekki settum markmiðum um gæði raforku og afhendingaröryggi skulu þau gera Orkustofnun grein fyrir ástæðum þess að þau náðust ekki og fyrirhuguðum aðgerðum til úrbóta.

Ef ekki næst samkomulag milli flutningsfyrirtækis/dreifiveitu og viðskiptavinar varðandi gæði raforku og afhendingaröryggi ber flutningsfyrirtæki/dreifiveitu að upplýsa viðskiptavininn um að heimilt sé að kvarta til Orkustofnunar sem eftirlitsaðila.

Truflanaskráning skal vera í samræmi við ákvæði reglugerðar um kerfisstjórnun í raforkukerfinu, nr. 513/2003 og ber flutningsfyrirtæki/dreifiveitu að varðveita skráninguna að lágmarki í 10 ár. Þá skulu truflanaskráningar vera í samræmi við reglur starfshóps um rekstrartruflanir (START) sem Orkustofnun hefur samþykkt. Mynd 3 sýnir þróun fyrirvaralausra skerðinga á raforkuafhendingu á hvern notanda, skipt á dreifiveitur og meðaltal hvers árs á árunum 2012-2017. Afhendingaröryggi batnaði talsvert milli ára og eru það einkum RARIK og Orkubú Vestfjarða sem hafa bætt afhendingaröryggi.



Mynd 3. Þróun orkuskerðingar hjá dreifveitum með hlaupandi meðaltali. SAIDI

4.7 Mál fyrir úrskurðarnefnd

Úrskurðarnefnd raforkumála er skipuð á grundvelli 30. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Ráðherra ferðamála, iðnaðar og nýsköpunar hefur skipað eftirtalda aðila í nefndina frá 15. maí 2015 til 30. júní 2019.

Nefndarmenn:	Varamenn:
Pétur Örn Sverrisson lögmaður, formaður	Viðar Lúðvíksson, hrl., varaformaður
Brynja Ingunn Hafsteinsdóttir	Kirstín Flygenring
Ragnar J. Jónsson	Harpa Theodórsdóttir

Úrskurðarnefndinni er ætlað það hlutverk að úrskurða um kærur sem henni berast vegna stjórnvaldsákvarðana Orkustofnunar á grundvelli raforkulaga og varða gjaldskrá eða starfsemi flutningsfyrirtækisins eða dreifiveitna.

Eftirfarandi er yfirlit yfir úrskurði nefndarinnar vegna stjórnvaldsákvarðana Orkustofnunar á árinu 2017:

4.7.1 Mál 1, 3 og 4/2016 Hörður Einarsson, Sif Konráðsdóttir, Ólafur Valsson og Landvernd gegn Orkustofnun

Úrskurðarnefnd raforkumála kvað upp úrskurð í málum 1, 3 og 4/2016 þann 14. júlí 2017. Í málunum kærðu þrír einstaklingar og ein félagasamtök ákvörðun Orkustofnunar frá 25. apríl 2016 um samþykkt kerfisáætlunar Landsnets 2015-2024. Úrskurðarnefndin vísaði málunum frá þar sem kærendur voru ekki taldir eiga kæruaðild.

4.7.2 Mál 5/2016 Landsnet hf. gegn Orkustofnun

Úrskurðarnefnd raforkumála kvað upp úrskurð þann 10 apríl 2017 í kærumáli Landsnets hf. nr. 5/2016. Í máli 3/2015, var þess krafist að ákvörðun Orkustofnunar um setningu tekjumarka vegna tímabilisins 2016-2020 yrði felld úr gildi. Úrskurðarnefnd raforkumála staðfesti ákvörðun Orkustofnunar.

4.7.3 Mál 6/2016 Orka náttúrunnar ohf. gegn Orkustofnun

Úrskurðarnefnd raforkumála kvað upp úrskurð þann 17. september 2017 í kærumáli Orku náttúrunnar ohf. nr. 6/2016. Í málinu komst nefndin að þeirri niðurstöðu að fella ákvörðun Orkustofnunar varðandi skiptireglur vegna blandaðra jarðvarmavirkjana úr gildi. Í kjölfar úrskurðarins sendi Orkustofnun úrskurðarnefndinni bréf þann 16. nóvember 2017 þar sem bent var á að ákvarðanir um skiptireglur heyrðu ekki undir valdsvið nefndarinnar samkvæmt raforkulögum. Þann 14. desember 2017 tilkynnti úrskurðarnefnd raforkumála aðilum máls að nefndin myndi endurupptaka málið í ljósi ábendinga Orkustofnunar.

4.8 Leiðbeiningar á vefsíðu Orkustofnunar

Orkustofnun hefur tekið saman margs konar leiðbeiningar sem finna má á vef stofnunarinnar. Þrennar nýjar leiðbeiningar voru gefnar út á árinu 2017.

Leiðbeiningar sem gefnar voru út þann 10. mars 2017 eru eftirfarandi:

- Leiðbeiningar um afskriftir
- Leiðbeiningar um bókfærslu nýrra heimtauga
- Leiðbeiningar um viðbótarrekstrarkostnað, viðbótararðsemi og leigu flutningsfyrirtækis og dreifiveitna.

Leiðbeiningarnar voru gefnar út að undangengnu samráði við eftirlitsskylda aðila og eru birtar á heimasíðu Orkustofnunar. Núgildandi leiðbeiningar stofnunarinnar má sjá á vefsíðunni: <https://orkustofnun.is/raforka/raforkueftirlit/leidbeiningar/>

4.9 Leyfisveitingar

Á árinu 2017 veitti Orkustofnun tveimur fyrirtækjum leyfi til þess að stunda raforkuviðskipti á grundvelli 18. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Íslensk orkumiðlun ehf. fékk slíkt leyfi þann 16. febrúar og Íslenska gámafélagið fékk slíkt leyfi þann 9. júní.

Engin leyfi voru veitt fyrir nýjum flutningsvirkjum á árinu 2017.

4.10 Erlent samstarf

Orkustofnun hefur verið aðili að NordREG sem eru samtök eftirlitsaðila á Norðurlöndunum. Á vettvangi NordREG er m.a. unnið að verkefnum tengdum aðferðafræði við fjárhagsþætti eftirlits, eignamat, afskriftir og arðsemi svo og aukna neytendavernd í samræmi við þriðju raforkutilskipun Evrópusambandsins.

Orkustofnun tekur virkan þátt í tveimur starfshópum á vegum NordREG. Vinnuhóparnir heita:

- Network regulation working group og
- Retail market monitoring working group.

Á hverju ári eru haldnir fjórir fundir á vegum NordReg Network regulation working group og annað hvort skilar hópurinn skýrslu eða heldur málstofur. Á árinu voru haldnar tvær málstofur þar sem fulltrúi frá raforkueftirliti á Íslandi tók þátt og hélt fyrirlestra. Fyrri málstofan sem var opin öllum fjallaði um hvaða hvatar eru tekjumarkakerfinu til að minnka töp í dreifi- og flutningskerfum. Fulltrúar raforkueftirlita allra Norðurlandþjóðanna komu þar fram og lýstu því hvernig þessum málum er háttað í hverju landi fyrir sig, en einnig komu þar fram fulltrúar dreifiveitna og fulltrúi frá CEER. Hin málstofa var aðeins ætluð eftirlitsaðilum, þar var ræddur árangur eftirlitsaðilanna á Norðurlöndum og aðferðafræði við að meta hann.

Ásamt Landsneti er Orkustofnun þátttakandi í samstarfi eftirlitsaðila og flutningskerfa á Norðurlöndum vegna viðbragða við vá, þ.e. NordBER (Nordisk Beredskapsforum). Orkustofnun hefur einnig verið þátttakandi í vinnuhópi um greiningu á áhættu og viðkvæmni gagnvart hvers konar vá fyrir flutningskerfið. Hópurinn hefur m.a. lagt áherslu á mögulega hættu sem stafar af tölvuárásum á stjórnbúnað raforkukerfa og var á árinu 2017 m.a. undirbúin umfangsmikil neyðarstjórnaræfing sem var hýst af norska flutningsfyrirtækinu STATNETT í Osló. Á æfingunni sem fór fram 1-2. nóvember var líkt eftir og æfð viðbrögð við samhæfðri tölvuárás á stjórnkerfi flutningsfyrirtækja allra norðurlandana.

Orkustofnun er aðili að CEER (Council of European Energy Regulators) sem er samráðsvettvangur fyrir reglunaraðila innan Evrópu.

Raforkueftirlit skilar orkutölfræði til International Energy Agency (IEA) og einnig til hagsýslustofnunar Evrópusambandsins (Eurostat) og tekur þátt í "Energy working group" innan Eurostat.

4.11 Kerfisáætlun

Með breytingum á raforkulögum á árinu 2015 fékk Orkustofnun nýtt hlutverk sem felst í eftirliti með kerfisáætlun flutningsfyrirtækisins Landsnets. Landsnet skal nú árlega leggja fram kerfisáætlun sem felur í sér tvo meginþætti:

- annars vegar langtímaáætlun sem sýnir þá þætti í meginflutningskerfinu sem fyrirhugað er að byggja upp eða uppfæra á næstu tíu árum,
- hins vegar skal kerfisáætlun fela í sér framkvæmdaáætlun sem sýnir ákvarðanir um fjárfestingar í flutningskerfinu sem hafa þegar verið teknar og fjárfestingar sem þarf að ráðast í á næstu þremur árum.

Til þessa hefur Orkustofnun haft það hlutverk að veita flutningsfyrirtækinu leyfi vegna einstakra flutningsvirkja en frá og með árinu 2015 þarf ekki að sækja um leyfi vegna framkvæmda sem koma fram í framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar sem Orkustofnun hefur samþykkt.

Eftir að hafa fengið kerfisáætlun flutningsfyrirtækisins til stjórnsýslulegrar meðferðar og að höfðu samráði við viðskiptavinum flutningsfyrirtækisins metur Orkustofnun hvort kerfisáætlunin sé í samræmi við raforkulög. Orkustofnun getur í framhaldinu samþykkt kerfisáætlunina, eða eftir atvikum, krafist breytinga á áætluninni.

Orkustofnun fékk kerfisáætlun 2016-2025 fyrst til formlegrar meðferðar í lok mars 2017. Þann 8. maí 2017 gerði stofnunin athugasemdir við framlagða kerfisáætlun Landsnets og krafðist breytinga á áætluninni.

Landsnet skilaði Orkustofnun uppfærðri kerfisáætlun með breytingum þann 27. júní 2017. Í einhverjum tilvikum taldi Landsnet að fyrirtækinu bæri ekki skylda til þess að veita umbeðnar upplýsingar.

Eftir að hafa yfirfarið þær breytingar sem Landsnet gerði á kerfisáætlun fyrirtækisins var það mat Orkustofnunar að enn væru töluverðir annmarkar á áætluninni. Annmarkar þessir fólust einkum í því að áætlunargerð vegna einstakra framkvæmda á framkvæmdaáætlun var í einhverjum tilvikum ekki lokið eða fullnægjandi upplýsingar lágu ekki fyrir um framkvæmdir þannig að hægt væri að taka afstöðu til þess hvort þær uppfylli skilyrði raforkulaga. Í ljósi annmarka á framlagðri kerfisáætlun synjaði Orkustofnun áætluninni þann 8. september 2017.

Ákvörðun Orkustofnunar um synjun var ekki kærð. Landsnet lagði ekki fram nýja kerfisáætlun fyrir tímabilið 2017-2026 á árinu 2017.

5 rekstaráætlun raforkueftirlitsins

Umsögn samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila, dagsett 30. ágúst 2017, sem uppfærð var 5. september sl. fylgir með skýrslunni í viðauka II. Orkustofnun hefur kynnt sér álit hinna eftirlitsskyldu aðila og í kafla 2 eru skýringar Orkustofnunar við athugasemdir samráðshópsins.

5.1 Raforkueftirlitsgjald

Fjármögnun raforkueftirlits er grundvölluð á 31. gr. raforkulaga en í greindu ákvæði er kveðið á um að Orkustofnun skuli innheimta fyrir ríkissjóð eftirlitsgjöld. Er flutningsfyrirtæki gert að greiða sem nemur 1 eyri fyrir hverja kWst af raforku sem er mötuð inn á flutningskerfið en dreifiveitum sem nemi 0,4 aum á hverja kWst af þeirri raforku sem er móttækin frá flutningskerfi eða beint frá virkjun. Fyrir árið 2017 samsvöruðu tekjur af þessum gjöldum 109,2 m.kr. Um er að ræða 4 m.kr. eða 3,8% hækkun frá árinu 2016.

5.2 Gjaldtaka á grundvelli 31. gr. raforkulaga

Raforkueftirlitsgjaldið er reiknað út frá áætluðum rekstrarkostnaði vegna eftirlits raforkueftirlitsins á grundvelli raforkulaganna. Um er að ræða lögboðið gjald fyrir eftirlit. Eftirlitsgjaldið er reiknað út frá áætluðum kostnaði af eftirliti og er því byggt á svipuðum sjónarmiðum og um þjónustugjöld. Hins vegar er ekki um að ræða hreint þjónustugjald þar sem kostnaður við raforkueftirlit er breytilegur eftir árum og jafnvel mánuðum.

Fjöldmörg mál og eftirlitsverkefni raforkueftirlitsins eru almenns eðlis og varða fleiri en einn flokk eftirlitsskyldra aðila eða markaðinn í heild, sama á við um verkefni sem varða innri starfsemi eftirlitsins. Í samræmi við þessi sjónarmið hefur löggjafinn gert ráð fyrir því í 2. mgr. 31. gr. raforkulaga að orkumálastjóri gefi skýrslu um áætlaðan rekstrarkostnað á hverju ári og að lagt sé mat á það hver þróun eftirlitsins hefur verið síðastliðin þrjú ár.

5.3 Nýting raforkueftirlitsgjalds

Notendur greiða á endanum raforkueftirlitsgjaldið sem innheimt er skv. 31. gr. raforkulaga enda er það inni í tekjumörkum sérleyfisfyrirtækjanna. Í samræmi við athugasemdir með frumvarpi til raforkulaga fellur meginþungi eftirlitsins undir eftirlit með flutningsfyrirtækinu og dreifiveitunum en einskorðast ekki við þessa aðila heldur snýr einnig að vinnslufyrirtækjum. Þessi skilningur fær einnig stoð í úrskurði úrskurðarnefndar raforkumála nr. 1/2010.

Kveðið er á um eftirlit með starfsemi samkvæmt raforkulögum í 24. gr. laganna:

„Orkustofnun skal hafa eftirlit með því að fyrirtæki sem starfa samkvæmt lögum þessum fullnægi þeim skilyrðum sem um starfsemina gilda samkvæmt lögum þessum, reglugerðum settum samkvæmt þeim, samningi skv. 8. gr. og öðrum heimildum.“

Í 28. gr. raforkulaga er einnig tekið fram að Orkustofnun hafi eftirlit með því að vinnslufyrirtæki, flutningsfyrirtæki og dreifiveitur uppfylli kröfur um gæði og afhendingaröryggi sem nánar er kveðið á um í reglugerð.

5.4 Rekstrarumfang raforkueftirlits árið 2017

Í meðfylgjandi töflu sést sundurliðun á kostnaði raforkueftirlits eftir verkefnaflokkum.

Tafla 7. Tekjur og gjöld 2017

	Texti	Upphæð [þús. kr.]	Hlutfall
A	Tekjur	109.175	
B	Vinnupáttur OS	93.023	
C	Gjöld		
	Nr.	Texti	
	1.	Leyfi flutningsfyrirtækis og dreifiveitna	0 0,0%
	2.	Tekjumörk.....	0 0,0%
	3.	Greining og úttektir.....	3.137 16,3%
	4.	Kerfisáætlun.....	0 0,0%
	5.	Raforkueftirlit, almennt.....	330 1,7%
	6.	Öflun gagna og miðlun upplýsinga.....	65 0,3%
	7.	Raforkuspá.....	9.615 50,0%
	8.	Alþjóðleg samvinna.....	3.909 20,3%
	9.	Innlend samvinna.....	322 1,7%
	10.	WACC.....	721 3,8%
	11.	Lögfræðileg mál, kærur ofl.....	24 0,1%
	12.	Hagræðingarkrafa.....	0 0,0%
	13.	Ráðstefnur.....	804 4,2%
	14.	Námskeið.....	295 1,5%
		Samtals gjöld.....	19.221 100,0%
A-B-C	Mismunur.....	-3.069	

5.5 Yfirlit yfir árin 2015 til 2019

Fyrir árin 2015 til 2017 eru tekjur og gjöld skv. rauntölum. Fyrir árin 2018 og 2019 eru bæði tekjur og gjöld áætluð. Á árinu 2019 er gert ráð fyrir 20% hækkun á raforkugjaldi sem vænst er til að taki gildi með lögum á haustþingi 2018 umfram 1,9% aukningu á dreifingu rafmagns. Vegna leyfis eins starfsmanns hluta af árinu 2018 og hluta ársins 2019 er gert ráð fyrir að ráða einn starfsmann á árinu 2018 og vonast er til að fjármagn fáið til að viðkomandi verði fastráðinn á árinu 2019 en það myndi leiða til 25% aukins launakostnaðar á árinu 2019.

Tafla 8. Yfirlit fyrir árin 2015 til 2019.

Allar fjárhæðir í þús. kr					Áætlað	Áætlað
		2015	2016	2017	2018	2019
	Vinnuframlag OS [klst.]	7.609	7.525	7.061	8.500	8.500
A	Tekjur raforkueftirlits	108.576	105.201	109.175	113.313	138.600
	Raforkueftirlitsgjald	108.576	105.201	109.175	113.313	138.600
	Aðrar tekjur	-	-	-	-	-
B	Gjöld samtals	130.054	123.847	112.244	137.000	165.000
b1	Vinna OS	100.251	99.141	93.023	112.000	140.000
b2	Aðkeypt þjónusta og annar kos	29.803	24.706	19.221	25.000	25.000
A-B	Afgangur/-halli	-21.478	-18.646	-3.069	-23.687	-26.400
	Uppsafnað	-26.577	-45.223	-48.293	-71.980	-98.380

5.6 Nýjar skyldur raforkueftirlits samkvæmt þriðju raforkutilskipuninni

Þriðja raforkutilskipunin (2009/72/EB) hefur verið innleidd í EES samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar frá 5. maí 2017.

Tilskipunin gerir nýjar kröfur til þess hvernig raforkueftirlit innan EES skuli uppbyggt en samkvæmt ákvæðum tilskipunarinnar er gerð rík krafa um að tryggja sjálfstæði eftirlitsaðila.

Þá eru einnig nýjar kröfur gerðar til þeirra verkefna sem raforkueftirlitum eru fengin. Í 37. gr. tilskipunarinnar eru talin upp þau fjölmörgu verkefni og skyldur sem eiga að vera á valdsviði raforkueftirlits í hverju aðildarríki. Ef ákvæðið er borið saman við ákvæði 23. gr. annarrar raforkutilskipunarinnar, sem hefur verið innleidd í íslenskan rétt (2003/54/EB), og fjallar um skyldur raforkueftirlita, má sjá að um verulega aukningu á skyldum er að ræða. Þetta á t.d. við um nýjar skyldur á sviði neytendaverndar og eftirlit með smásölu- og heildsölumarkaði raforku.

Orkustofnun telur ljóst að ef starfsemi raforkueftirlits á að fullnægja þeim kröfum sem gerðar eru samkvæmt þriðju raforkutilskipuninni þarf að auka fjármagn til starfseminnar til muna. Í dag starfa fjórir starfsmenn við raforkueftirlit hjá Orkustofnun. Ef Orkustofnun á að ná að sinna því eftirliti sem þriðja raforkutilskipunin gerir kröfu um þarf að fjölga starfsmönnum eftirlitsins. Þá þarf að skilgreina vel hvaða verkefni það eru sem heyra undir starfsemi eftirlitsins enda mikilvægt að aðgreina þau verkefni sem raforkueftirlit sinnir sem sjálfstæður eftirlitsaðili.

5.7 Kostnaður raforkueftirlits

5.7.1 Vinnupáttur OS [b1].

Fjöldi starfsmanna ræður mestu um helstu rekstrarstærðir raforkueftirlitsins og áætlað er að fjöldi ársverka aukist næstu ár. Þessu til stuðnings má m.a. benda á að Orkustofnun var fengið nýtt verkefni í tengslum við kerfisáætlun vegna þeirra breytinga sem gerðar voru á raforkulögum með lögum nr. 26/2015. Þá bættust einnig við verkefni hjá raforkueftirlitinu í tengslum við kerfisáætlun. Gert er ráð fyrir að á árinu 2017 starfi áfram þrír sérfræðingar auk lögfræðings í fullu starfi við raforkueftirlit.

Tími orkumálastjóra og starfsmanna, sem sinna stoðþjónustu við raforkueftirlitið innan Orkustofnunar er ekki skráður sérstaklega á verknúmer raforkueftirlitsins. Kostnaður á hverja vinnustund inniheldur kostnað vegna launtengdra gjalda, orlofs, veikindaréttar, yfirstjórnar,

húsnæðis, vinnuaðstöðu, tölvu- og prentkostnaðar og allrar stoðþjónustu. Stoðþjónustan sem um er að ræða er meðal annars vegna, tækniþjónustu, skrifstofuhalds, rekstrar og bókhalds, skjalastjórnunar, símsvörunar, mötuneytis, fundaraðstöðu og bókasafns.

5.7.2 Aðkeypt þjónusta og annar kostnaður [b2]

Undir þessum lið er ýmis kostnaður við aðkeypta sérfræðiþjónustu, má þar nefna endurskoðun á bókhaldi eftirlitsskyldra aðila, nefnd til ákvörðunar á arðsemi fyrirtækjanna (WACC nefnd) ofl.

5.8 Álagning eftirlitsgjalds fyrir árið 2018

Samkvæmt 3. mgr. 31. gr. raforkulaga ber Orkustofnun að annast innheimtu gjalda til að standa undir kostnaði við eftirlit á grundvelli raforkulaga. Reiknað er með að kostnaður við raforkueftirlit Orkustofnunar á árinu 2018 verði sambærilegur og var árið 2017.

Viðauki I – Umsögn samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila



Minnisblað Samorku

Dagsetning:	29. ágúst 2018
Efni:	Skýrsla Orkustofnunar um starfsemi raforkueftirlits rekstrarárið 2017. Ábendingar og athugasemdir SAMORKU
Unnið af:	Baldur Dýrfjörð
Dreifing:	Framkvæmdastjórar í samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila. Orkustofnun.
Fylgiskjöl:	engin

SAMORKU hefur borist til umsagnar drög að skýrslu Orkustofnunar um starfsemi raforkueftirlits fyrir árið 2017. Kallað var eftir ábendingum og athugasemdum frá fulltrúum í samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila auk þess sem starfsmenn SAMORKU rýndu skýrsluna.

Almennar ábendingar og athugasemdir

Inngangskafli

Í niðurlagi kaflans er vakin athygli á því að enginn gjaldstofn sé til staðar vegna eftirlits með útgáfu upprunaábyrgða. Samorka vekur athygli á því að sérstök lög gilda um upprunaábyrgðir, lög nr. 30/2008 um upprunaábyrgð á raforku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum. Útgáfan upprunaábyrgða er því ekki hluti af þeim verkefnum sem skilgreind eru í raforkulögum. Í lögunum um upprunaábyrgð er Landsneti falin umsýsla þeirra og setur fyrirtækið gjaldskrá vegna þeirrar þjónustu. Orkustofnun staðfestir verklagsreglur um upprunaábyrgðir og form þeirra og tekur við upplýsingum um útgefnar ábyrgðir. Ekki er fallist á að möguleg eftirlitsskylda með útgáfu upprunaábyrgða eigi að falla undir eftirlit sem skilgreint er í raforkulögum eins og komið hefur fram í fyrri athugasemdum Samorku.

4. VERKEFNI RAFORKUEFTIRLITS

Í 5. mgr. er fjallað um eftirlitshlutverk Orkustofnunar og þar með um kærumál, kvartanir og fyrirspurnir. Eins og rakið hefur verið í fyrri athugasemdum SAMORKU er mjög mikilvægt að stofnunin birti tölfraði um þessi mál og þar með þróun milli ára. Í slíkri samantekt mætti einnig flokka umræddar kvartanir og fyrirspurnir ekki síst í því skyni að veiturnar geti metið hvort draga megi lærdóm af viðkomandi málum. Erfitt er að átta sig á því hvers vegna ekki er orðið við jafn sjálfsögðum beiðnum nema ástæðan sé einfaldlega sú að tilvikin séu engin önnur en þau kærumál sem nefnd eru. Er hér minnt á þá skyldu gagnvart opinberum eftirlitsaðilum að eftirlitið sé skýrt og gagnsætt.

Í 6. mgr. er fjallað um aukið álag vegna eftirlits með kerfisáætlun og framkvæmd hennar. Hér er áréttað það sem áður hefur komið fram um hlutföll í kostnaði milli dreifiveitna annars vegar og flutnings-fyrirtækisins hins vegar. Þá þarf einnig að áréttast að þótt kerfisáætlun feli í sér breytt verklag þýðir það ekki sjálfkrafa aukið umfang eftirlitsins heldur fyrst og fremst breytingu þar sem aðrir verkþættir falla út á móti.

Skýringar með efnisatriðum eftirlitsins í töflu 2.

Í lið 3. „Greiningar og úttektir“, sem er um fimmtungur af heildar vinnuframlagi, er athyglisvert að svo virðist sem stór hluti af kostnaðinum skýrist af greiningarvinnu fyrir vinnuhópa sem ekki verður séð að falli undir eftirlitshlutverk Orkustofnunar.

Sama athugasemd virðist einnig eiga við um lið 6. „Öflun gagna og miðlun upplýsinga“ en ekki verður betur séð en þar sé um að ræða almennt stjórnsýsluverkefni.

Er hér ástæða til þess að ítreka kröfu um gagnsæi og skýrleika svo tryggt sé að ekki sé verið að færa kostnað á eftirlitsverkefni sem ekki eiga þar heima.

Í lið 8. er fjallað um „Alþjóðlega samvinnu“ sem er mikilvæg og nauðsynleg. Hins vegar er mikilvægt að kostnaður hér að lútandi sé aðgreindur og raforkueftirlitið sé ekki að bera hann í

heild sinni. Ekki kemur fram hvort svo sé þó gera verði ráð fyrir að samstarfið og gangskil tilheyri ekki eingöngu eftirliti samkvæmt raforkulögum.

Liður 11. fjallar um lögfræðileg mál, kærur o.f.l. og þar gefin sú skýring að mikil vinnan hafi verið við þrjú kærumál sem nánar er fjallað um í liðum 4.7.1, 4.7.2, og 4.7.3. Lýsing á umræddum málum er ekki mikil í skýrslunni en sú lýsing sem þó er gefin virðist ekki benda til þess að umfang þessara mála jafngildi nærri ½ ársverki lögfræðings. Tekið skal fram að ekki er að sjá að umræddir úrskurðir séu aðgengilegir á þar til gerðri vefsíðu um úrskurði og álit úrskurðar-, kæru- og stjórnarsýslunefnda.

4.1 Söfnun bókhaldsgagna

Í 2. mgr. er fjallað um að bókhald fyrirtækja þurfi að „endurspegla ólíka þætti veitufyrirtækjanna svo að Orkustofnun geti gengt eftirlitshlutverki sínu“. Hér virðist gefið í skyn að svo sé ekki þó það sé ekki sagt berum orðum. Samkvæmt þeim upplýsingum sem Samorka býr yfir hafa dreifveitur uppfyllt allar kröfu um bókhaldslegan aðskilnað milli ólíkra veitusviða sem og að fullt samráð hefur verið haft við Orkustofnun um skiptingu á sameiginlegum kostnaði, s.s. við yfirstjórn o.s.frv., milli veitusviða þar sem það á við. Mikilvægt er að í skýrslu um eftirlit Orkustofnunar fari ekki á milli mála hvað átt er við og orðalaga gefi ekki í skyn að dreifiveitur séu ekki að uppfylla kröfur raforkulaga hér að lútandi.

Í 3. mgr. er fjallað um skil á ársreikningum. Ítrekað er að þótt dreifiveitum sé ekki gert að skila nefndum gögnum fyrr en 1. maí þá eru þessi gögn almennt til mun fyrr hjá flestum ef ekki öllum fyrirtækjunum þar sem aðalfundir þetta eru oftast í febrúar og mars ár hvert. Má því gera ráð fyrir að hægt væri að dreifa þessari vinnu yfir lengri tíma, en talað er um í skýrslunni, í samráði við dreifiveiturnar.

4.2 Setning, uppgjör tekjumarka og veginn fjármagnskostnaður

Samorka gerir athugasemdir við orðalag í texta og í mynd nr. 2, þar sem talað er um „arð“ í stað þess að tala um fjármagnskostnað og/eða arð og fjármagnskostnað. Það hlýtur að vera mjög sérstök framsetning að arður sé á bilinu 18% til 47% sem hlutfall af rekstrarkostnaði, afskriftum og töpum og flutningskostnaði (þar sem það á við). Þessari framsetningu þarf að breyta.

4.4 Þátttaka í nefndum og vinnuhópum á vegum ANR

Eins og áður er vikið að er vandséð með hvaða rökum á að færa kostnað við þátttöku Orkustofnunar í umræddum nefndum Atvinnu- og nýsköpunarráðuneytisins, á eftirlitskostað samkvæmt raforkulögum. Eftir því sem best er vitað er hér um að ræða hefðbundið stjórnarsýsluverkefni sem eru tilkomin vegna vilja ráðherra og Alþingis til að vinna úrbótatillögur í afmörkuðum verkefnum. Þótt slíkar tillögur hafi eða kunni að hafa tengingu við t.d. við gjaldskrár dreifiveitna, þ.e. hvaða kostnaði er heimilt að velta út í gjaldskrá, er ekki sjálfgefið að vinna Orkustofnunar hér að lútandi eigi heima í eftirlitskostnaði sem dreifiveiturnar bera. Erfitt er að átta sig á því hvar á að byrja og enda í þessum efnum.

4.5. Raforkuöryggi

Samorka vill taka undir þau sjónarmið sem hér koma fram og mikilvægi þess að stjórnvöld ljúki sem fyrst þeirri stefnumarkandi vinnu sem nú er í gangi um orkuöryggi. Má í því sambandi varpa fram þeirri spurningu með hvaða hætti Orkustofnun hefur fylgt eftir þeim ábendingum sem fram koma í þeim skýrslum sem um er fjallað í kaflanum.

4.6 Gæði raforku og afhendingaröryggi

Í 2. kafla skýrslunnar er fjallað um markmið raforkueftirlitsins og hér í kafla 4.6. er fjallað um afhendingaröryggi og um gæði raforku sem eru hluti af markmiðunum.

Mikilvægt er hér að árétta að flutningsfyrirtækið hefur unnið mjög markvisst að uppbyggingu flutningskerfisins með vandaðri vinnu við kerfisáætlun og allan undirbúning framkvæmda. Reynslan hefur hins vegar sýnt að þrátt fyrir skýran vilja og fjárhagslega getu, hafa mjög margar hindranir verið í vegi uppbyggingarinnar. Mjög brýnt er að Atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið ljúki sem fyrst vinnu sinni samkvæmt þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku og grípi í framhaldinu til sértækra aðgerða í því sambandi.

Í mynd þrjú væri til bóta ef greint væri á milli skerðingar eftir því hvort hún stafar frá framleiðendum, flutningsfyrirtækinu eða dreifiveitunni sjálfri.

4.7 Mál fyrir úrskurðarnefnd

Vísað er til þess sem áður er komið fram um kostnað vegna vinnu við kærumál samkvæmt þessum kafla.

4.11 Kerfisáætlun

Hér er fjallað um áðurnefndar breytingar á raforkulögum og þar með tilkomu kerfisáætlunar inn í verkefni raforkueftirlitsins. Af þessu tilefni hafa dreifiveiturnar og flutningsfyrirtækið vakið athygli á mikilvægi þess að gegnsæi sé fyrir hendi um umfang raforkueftirlitsins og þá eftir atvikum á þeirri skiptingu á kostnaði sem er milli dreifingar og flutnings í þeim efnunum. Loks er rétt að taka fram að ekki er hægt að átta sig á því hvað er átt við þegar sagt er að Landsnet telji sér ekki skylt að veita einhverjar tilteknar upplýsingar. Annað mál er að í einhverjum tilvikum eru upplýsingar ekki fyrirbyggjandi eða svo mikil ónákvæmni í þeim að ekki hefur þýðingu að leggja þær fram.

5. Rekstraráætlun raforkueftirlits

5.3 Nýting raforkueftirlitsgjaldsins

Í fyrri athugasemdum Samorku hefur sú skoðun verið sett fram að eftirlitsgjöld eigi að standa undir kostnaði við eftirlit sérleyfis skyldra aðila enda þeir sem eru að greiða gjöldin. Eðlileg krafa er að lagaákvæðin hér að lútandi séu skýr og varhugavert að draga íþyngjandi ályktanir af óskýru orðalagi laganna og greinargerðar með þeim. Ekki er eðlilegt að gjaldtaka af „þjónustu“ við sérleyfis skylda aðila greiði kostnað við vinnu stofnunarinnar vegna annarra aðila. Þau rök að kostnaður hér að lútandi endi hvort sem er á viðskiptavinum dreifiveitna og flutningsfyrirtækisins ganga ekki upp.

5.5 Nýjar skyldur raforkueftirlits samkvæmt þriðju raforkutilskipuninni

Samorka leggur áherslu á að betur þurfi að ryna meinta nýja eftirlitsþætti sem lagt er til grundvallar kröfu um stórauðinn kostnað við raforkueftirlit við innleiðingu á þriðja raforkupakka Evrópusambandsins. Er í því sambandi mikilvægt að leita leiða til þess að einfalda eftirlitið og þá eftir atvikum að byggja á innri eftirlitskerfum fyrirtækjanna sjálfra. Hægt væri að setja inn sjálfstæðar heimildir í þeim efnunum eins og dæmi eru um t.d. hjá Fjármálaeftirlitinu. Þannig gætu til að mynda verklagsreglur gæðakerfa fyrirtækjanna komið í staðinn fyrir opinbert eftirlit eða í það minnsta minnkað tíðni þess.

5.6. Kostnaður raforkueftirlits

Áður hafa eftirlitsskyldir aðilar gert athugasemdir við tekjuforsendur raforkulaga vegna eftirlitsins. Þannig má benda á að umfang raforkueftirlitsins ætti ekki að vera í beinu samhengi við magnaukningu í flutningi og dreifingu á raforku enda ekkert línulegt samband þar á milli. Með athugasemdir minnibraðsins hér að framan í huga þá er ljóst að hækkun um 22% er mjög mikil og vandséð með hvaða hætti er hægt að rökstyðja slíka hækkun.

Samantekt

Aðildarfyrirtæki SAMORKU gera sér grein fyrir því að mjög eðlilegt er að hið opinbera hafi eftirlit með starfsemi sérleyfisfyrirtækja í raforkudreifingu og raforkuflutningi. Leiðir það af eðli málsins. Hins vegar ber að hafa í huga að heilt yfir er rekstur þessara fyrirtækja í föstum skorðum milli ára og snertifletir við viðskiptavinum byggja í grunninn á vel skipulagðri þjónustu þar sem virkur þjónustutími er allur sólarhringurinn, alla daga ársins. Almennt séð eru frávik í þessari þjónustu lítil og markvisst unnið að því að lágmarka þau enn frekar.

Mikilvægt er því að eftirlitsaðilar leiti ávallt nýrra leiða til þess að lágmarka eftirlit sitt með því að laga það að tækninýjungum og viðurkenndum aðferðum í innra eftirliti fyrirtækjanna sjálfra sem eru hluti af vottuðum gæðakerfum þeirra, sem aftur eru tekin út af óháðum ytri úttektaaðilum.

Að lokum vilja aðildarfyrirtæki SAMORKU ítreka áherslu á gagnsæi í eftirlitinu enda skapar það tækifæri til umbóta þegar við á og allir aðilar geta nýtt það í umbótavinnu hverju sinni. Því er mikilvægt að skýrslur og samantektir Orkustofnunar byggja á tölulegum og samanburðarhæfum upplýsingum milli ára um einstaka eftirlitsþætti. Í því hljóta að felast tækifæri fyrir báða aðila.

Samorka og aðildarfyrirtækin þakka að lokum ágætt samstarf við Orkustofnun og starfsfólk hennar.

Viðauki II – Skýringar raforkueftirlits á umsögn samráðsnefndar

Í þessum viðauka koma fram skýringar raforkueftirlits við umsögn samráðsnefndar eftirlitskyldra aðila við drög að skýrslu Orkustofnunar til ferðamála- iðnaðar og nýsköpunarráðherra en skv. 24. gr. raforkulaga skal umsögn samráðsnefndar fylgja skýrslunni og fær því nefndin skýrsluna til umsagnar áður en hún er gefin út.

Drög að skýrslunni voru kynnt á vefnum með samráðsnefndinni og komu þá nokkrar athugasemdir sem leitast var við að yfirfara og breyta drögunum áður en þau voru send samráðsnefndinni (Samorku).

Athugasemdir samráðsnefndar bárust Orkustofnun með minnisblaði merktu Samorku dags. 29. ágúst 2018. Athugasemdir samráðsnefndar kom fram í viðauka I.

Orkustofnun hefur eftirfarandi athugasemdir við umsögn samráðsnefndar.

Í upphafi athugasemda samráðsnefndar eftirlitsskylda aðila [samráðsnefndar] er bent á að upprunaábyrgðir séu ekki fjármagnaðar. Orkustofnun hefur gert lagfæringar á umræddri málsgrein og hefur texti um það verið fjarlægður. Enda er þessi texti ekki réttur því að ákveðin fjárhæð er eyrnamerkt í fjárlögum til að standa undir kostnaði við upprunaábyrgðir. Vinna og kostnaður við upprunaábyrgðir er ekki skráður á verknúmer sem tilheyra raforkueftirliti.

Þá er óskað eftir meiri tölfræði og meiri sundurliðun á þeim upplýsingum sem fram koma í skýrslunni. Í síðustu skýrslu var birt ítarlegri sundurliðun en í fyrri skýrslum í viðauka II. Engin krafa var gerð um slíka sundurliðun á samráðsfundi í vor. Að mati Orkustofnunar er ekkert tilefni til að sundurgreina störf raforkueftirlitsins ítarlegar heldur en birt er í skýrslunni. Sé þess óskað væri hægt að útbúa slíkt vinnuskjal og senda samráðsnefndinni og öðrum sem myndu óska þess. Athygli er vakin á því, eins og gert var í svari Orkustofnunar í skýrslu fyrir árið 2016, að sundurgreining vinnu og kostnaðar milli dreifiveitna og flutningsfyrirtækis sýnir ekki rétta mynd. Ástæðan er sú að sameiginlegir þættir vega langmest bæði varðandi skráningu á vinnuþætti og kostnaði heldur en bein skráning á flutningsfyrirtækið og dreifiveitur.

Í athugasemdum samráðsnefndarinnar kemur fram að að ákveðin verkefni falli frekar undir almenn stjórnsýsluverkefni en verkefni sem falla undir starfsemi raforkueftirlits. Orkustofnun er með verkefnaskráningarkerfi og öll verkefni sem stofnunin telur falla undir starfsemi raforkueftirlits eru skráð á sérstakan lykíl. Ef verkefni tileyrir ekki starfsemi raforkueftirlits er að það skráð á sérstaka lykila sem falla utan samantektar í skýrslunni. Það á t.d. við um upprunaábyrgðir, ákveðna tölfræði og vinnu við stofnanaþannig. Þótt allir starfsmenn raforkueftirlits sé með meira en 100% starfshlutfall skráðu á raforkueftirlit bættast enn fleiri tíma við vegna vinnu fyrir utan starfsemi raforkueftirlits. Einnig telur samráðsnefndin að vinna í nefndum og vinnuhópum tengist ekki starfsemi raforkueftirlits en því er Orkustofnun ósammála.

Gerðar voru fjórar athugasemdir við töflu 2 þar sem verkefni raforkueftirlits er skipt eftir fjölda vinnutíma. Gerðar voru athugasemdir við eftirfarandi liði.

Lið 3. Greining og úttekt.

Lið 6. Öflun gagna og miðlun upplýsingar.

Lið 8. Alþjóðleg samvinna.

Lið 11. Lögfræðimál, kærur ofl.

Varðandi liði 3, 6 og 8 telur samráðsnefndin það vera verkefni sem hluti af almennum stjórnsýsluverkefnum. Raforkueftirlit Orkustofnunar sinnir yfirgripsmiklu hlutverki í eftirliti sínu og almenn stjórnsýsla er hluti af starfsrækslu þeirra verkefna. Öll verkefni raforkueftirlits má því í reynd telja til almennra stjórnsýsluverkefna en eru nauðsynlegur þáttur í eftirliti raforkueftirlits.

Stofnunin getur því ekki tekið undir þau sjónarmið að raforkueftirlitið skrái tíma sína á þau verknúmer sem ekki tilheyra raforkueftirliti og bendir á að aukin krafa er gerð til stofnunarinnar á sviði alþjóðlegrar samvinnu, gagnaöflunar og greiningarvinnu sem sannarlega er hluti af öflugum raforkueftirliti. Þá telur samráðsnefndin fjölda tíma sem falla undir lögfræðimál óeðlilega mikla og jafngilda $\frac{1}{2}$ stöðugildi lögfræðings. Orkustofnun bendir á við skýringu á þeim lið að ekki séu einungis kærur skráðar á þetta verknúmer. Almenn lögfræðvinna andmæli og bréfaskriftir vegna eftirlits lögfræðings raforkueftirlits, eru skráð á þennan verklið. Einnig má bæta við að vinna lögfræðings við dómsmál er jafnan skráð á þennan verklið. Orkustofnun bendir jafnframt á að ekki aðeins lögfræðingur skráir á þann lið heldur allir starfsmenn sem koma að lögfræðilegum málum eins og t.d. kærumálum sem geta verið mjög tímafrek og margir sérfræðingar kunna að koma að greiningu slíkra mála.

Orkustofnun tekur undir það að úrskurðir úrskurðarnefndar raforkumála virðast ekki vera uppfærðir á vefsíðu úrskurðanefnda. Slíkt er svo sannarlega ekki viðunandi og mun stofnunin benda úrskurðarnefndinni á þessa vankanta.

Í kafla 4.1 „Söfnun bókhaldsgagna“ telur samráðsnefndin að Orkustofnun gefi í skyn að bókhald fyrirtækja sem raforkueftirlit hefur eftirlit með sé ófullnægjandi. Orkustofnun tekur ekki undir að túlka beri orðalagið með þessum hætti. Aftur er bent á að hægt sé að skila bókhaldsgögnum fyrir en 1. maí eins og lögbundið er. Orkustofnun svarar þessu aftur eins og í fyrri skýrslu en þegar það var rætt á árinu 2017 mætti það mikilli andstöðu að flyta skilum á bókhaldsgögnum til Orkustofnunar.

Þá kemur fram að samráðsnefndin telji að viðbótarvinna við kerfisáætlun eigi að leiða af sér að önnur verkefni raforkueftirlitsins verði minni. Svo vitnað sé í verkefnatímaskráningu þá sést að fjöldi heildartíma milli árána 2016 og 2017 er lægri en þessi munur hefur ekki verið greindur og því ekki hægt að fullyrða að viðbót við kerfisáætlun hafi leitt af sér að önnur verkefni hafi horfið.

Varðandi raforkuöryggi og hvenær stofnunin ljúki stefnumarkandi vinnu um orkuöryggi er ekki kominn nákvæm dagsetning á þá vinnu. Óskað var eftir nánari sundurliðun í mynd 3. um þróun orkuskerðingar 2012 til 2017 þannig að greint verði á milli skerðingar hvort hún stafi frá framleiðendum, flutningsfyrirtækinu eða dreifiveitunni sjálfri. Orkustofnun mun skoða hvort slík sundurliðun sé möguleg.

Orkustofnun áttar sig ekki á hvað hafi hækkað um 22%. Hækkun á heildarinnheimtu raforkueftirlitsgjalds vegna magnaukningar er 3,8% en raforkueftirlitsgjaldið var 109,2 m.kr. á árinu 2017 en 105,2 m.kr. á árinu 2016. Aðrir liðir, bæði vinnuþátturinn og kostnaður lækkaði milli ára.

Orkustofnun/raforkueftirlitið hefur farið yfir þriðja raforkupakkann og greint hvernig hann getur haft áhrif á verkefni raforkueftirlits og skv. þeirri greiningu leiðir hann af sér klárlega auknar skyldur og meira álag á starfsmenn eftirlitsins og því getur Orkustofnun ekki fallist á að innleiðing á þriðja raforkupakkans leiði af sér einfaldara eftirlit eða færri unna tíma.

Verklag og verkferlar raforkueftirlits er stöðugt í skoðun og ef hægt er að einfalda verkferla og stytta afgreiðslutíma verkefna er það að sjálfsögðu gert.

