



Landsnet hf. Hlutverk, eignarhald og áætlanir

September 2015

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar	3
Viðbrögð við ábendingum	7
1 Inngangur.....	10
2 Landsnet hf.	11
2.1 Lagarammi Landsnets hf.	11
2.2 Hlutverk og skyldur Landsnets hf.	13
2.3 Landsnet hf. sem stjórnvald	14
2.4 Rekstur	17
2.5 Flutningskerfi.....	18
3 Stofnun, eignarhald og eftirlit	24
3.1 Stofnun og tengsl við Landsvirkjun	24
3.2 Hugmyndir um breytt eignarhald.....	25
3.3 Raforkueftirlit.....	27
3.4 Leyfð arðsemi og tekjumörk	30
4 Stefna í raforkumálum.....	33
4.1 Stefnur og stefnudrög	33
4.2 Áherslur stjórnvalda	34
4.3 Stefna stjórnvalda um lagningu raflína	35
4.4 Landsskipulagsstefna	37
5 Kerfisáætlun Landsnets hf.	39
5.1 Kerfisáætlun og boðuð stefnumörkun.....	39
5.2 Langtíma- og framkvæmdaáætlun.....	40
5.3 Kerfisáætlun og skipulagsmál.....	42

Niðurstöður og ábendingar

Landsnet hf. tók formlega til starfa 1. janúar 2005. Fyrirtækið er eina flutningsfyrirtæki raforku á Íslandi og starfar eftir lögum nr. 75/2004 um stofnun þess og raforkulögum nr. 65/2003. Samkvæmt þeim skal Landsnet byggja upp, reka og stjórna flutningskerfi raforku. Flutningskerfið nær yfir raflínur og mannvirki þeim tengd sem eru nauðsynleg til að flytja raforku frá virkjunum til stórnotenda og dreifiveitna. Í árslok 2014 voru raflínur flutningskerfisins um 3.235 km að lengd. Heildarvirði fyrirtækisins er samkvæmt nýlegu mati á bilinu 80–85 ma.kr. og virði eigin fjár um 35 ma.kr. Samkvæmt 8. gr. raforkulaga skal ráðherra veita flutningsfyrirtækinu rekstrarleyfi þar sem kveðið er á um réttindi og skyldur þess. Slíkt leyfi hefur þó aldrei verið gefið út og telur Ríkisendurskoðun að það takmarki möguleika stjórnvalda til að veita fyrirtækinu aðhald.

Landsnet var stofnað af ríkinu en telst nú dótturfélag Landsvirkjunar sf. og hlutdeildarfélag RARIK ohf. Auk þess eiga Orkuveita Reykjavíkur sf. og Orkubú Vestfjarða ohf. hluti í fyrirtækinu. Allir þessir aðilar eru í eigu ríkis eða sveitarfélaga og er óbeinn eignarhluti ríkisins rúm 93%. Fyrirtækið nýtur þó hvorki framlags í fjárlögum né hafa stjórnvöld bein áhrif á stjórnun þess. Þá er Landsvirkjun bæði stærsti viðskiptavinur fyrirtækisins og stærsti lánardrottinn þess. Söguleg tengsl fyrirtækjanna eru einnig sterk en Landsnet var stofnað á grunni þeirrar deildar Landsvirkjunar sem áður sá um rekstur flutningskerfisins. Þrátt fyrir þetta skal Landsnet vera sjálfstætt gagnvart öðrum fyrirtækjum sem stunda vinnslu, dreifingu eða sölu raforku. Einnig skal stjórn þess, sem kjörin er á aðalfundi félagsins, vera sjálfstæð og óháð eigendum fyrirtækisins.

Komið hefur til álita að breyta eignarhaldi fyrirtækisins svo að það verði í beinni eigu ríkis og/eða sveitarfélaga. Með því móti fengi það aukið sjálfstæði bæði í reynd og ásýnd og dregin yrðu skarpari skil milli sérleyfisstarfsemi þess og samkeppnisstarfsemi Landsvirkjunar. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti kanni allar leiðir til að tryggja og efla sjálfstæði Landsnets gagnvart öðrum aðilum á raforkumarkaði.

Markmið raforkulaga er að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla atvinnulíf og byggð í landinu. Landsneti er falið að byggja upp flutningskerfi raforku á hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, gæða raforku og stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfisins. Miðað við þróun meðalverðlags á orkueiningu má telja að fyrirtækið hafi náð markmiðum laga um hagkvæmni í rekstri flutningskerfis raforku. Óvíst er hvort önnur markmið hafi að öllu leyti náðst en dæmi eru um að ekki hafi verið unnt að veita neytendum á landsbyggðinni nægt eða nægilega tryggt rafmagn vegna takmarkana í flutningskerfinu. Þá hefur komið fram í skýrslum fyrirtækisins að kerfið sé veikt og afhendingaröryggi ábótavant. Árið 2013 lýsti þáverandi forstjóri Landsnets því yfir að það væri ekki í stakk búið til að uppfylla lögbundnar skyldur sínar og að flutningstakmarkanir í raforkukerfinu hefðu

Landsnet tók til starfa 2005 og er eina flutningsfyrirtæki raforku hér á landi

Landsnet er í óbeinni eigu ríkis og sveitarfélaga

Mikilvægt að tryggja og efla sjálfstæði Landsnets

Óvíst hvort öll markmið raforkulaga hafi náðst

veruleg áhrif á orkuviðskipti. Í skýrslu iðnaðar- og viðskiptaráðherra um raforkumálafni frá því í maí 2014 voru styrking og uppbygging flutningskerfis talin brýn.

Rekstur flutningskerfisins sé í samræmi við markmið raforkulaga

Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að rekstur og ástand flutningskerfis raforku sé jafnan í samræmi við öll markmið raforkulaga. Tryggja verður að það sé þjóðhagslega hagkvæmt án þess að slegið sé af lögbundnum skilyrðum um umhverfisvernd og landnýtingu. Þá er örugg og skilvirk afhending nægrar raforku iðulega meginforsenda atvinnuuppbyggingar og nýting endurnýjanlegrar orku lykillinn að sjálfbærum iðnaði, framleiðslu og þjónustu í smáum og stórum stíl. Eins þarf að sjá til þess að uppbygging flutningskerfisins skerði hvorki vaxtarmöguleika ferðaþjónustu né lífsgæði almennings.

Lögð er áhersla á endurnýjanlega orkugjafa og skilvirkt raforkukerfi

Stjórnvöld hafa hvorki sett fram heildstæða stefnu í orkumálum né raforkumálum sérstaklega. Þau hafa þó lagt áherslu á endurnýjanlega orkugjafa í sátt við ósnortna náttúru og ímynd landsins. Á undanförunum árum hafa þau einnig bent á nauðsyn þess að styrkja flutningskerfi raforku verulega til að auka afhendingaröryggi og skilvirkni raforkukerfisins í heild. Í því samhengi má líta til þingsályktunar frá 28. maí 2015 um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína og breytinga á raforkulögum frá sama tíma. Þar kemur fram að iðnaðar- og viðskiptaráðherra skuli á fjögurra ára fresti leggja fram tillögu til þingsályktunar um heildstæða stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Slík tillaga skal lögð fram í fyrsta sinn eigi síðar en 15. október 2016.

Móta þarf heildstæða orkustefnu sem tekur til raforkumála

Ríkisendurskoðun telur að heildstæð stefna í orkumálum, þ. á m. raforkumálum, sé nauðsynleg forsenda þeirrar stefnumörkunar sem hefur verið boðuð um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Slík stefna væri auk þess mikilvæg og áhrifarík leið stjórnvalda til að standa vörð um almannahag og til þess fallin að skapa aukna sátt um þær forsendur og þau markmið sem liggja starfsemi Landsnets til grundvallar.

Orkustofnun hefur eftirlit með starfsemi Landsnets

Orkustofnun hefur eftirlit með því að fyrirtæki sem starfa samkvæmt raforkulögum, þ. á m. Landsnet, uppfylli þau skilyrði sem gilda um starfsemi þeirra. Stofnuninni er m.a. falið að hafa eftirlit með framkvæmd kerfisáætlunar fyrirtækisins og útgáfu þess á upprunaábyrgðum raforku. Orkustofnun setur fyrirtækinu einnig tekjumörk á grundvelli raforkulaga þar sem hámarkstekjur þess eru festar til ákveðins tíma. Tekjumörkin eiga að hvetja fyrirtækið til hagræðingar í rekstri og tryggja að tekjur þess séu í samræmi við kostnað þjónustunnar sem það veitir að teknu tilliti til eðlilegrar arðsemi. Tekjumörkin ákvarða gjaldskrá fyrirtækisins sem Orkustofnun hefur sömuleiðis eftirlit með. Stjórnvaldsákvæðanir Orkustofnunar vegna starfsemi Landsnets má kæra til úrskurðarnefndar raforkumála.

Deilt hefur verið um leyfða arðsemi og tekjumörk Landsnets

Gildandi lagaákvæðum og verkferlum sem lúta að ákvörðun Orkustofnunar um leyfða arðsemi og tekjumörk Landsnets var komið á með breytingum á raforkulögum árið 2011 og útgáfu reglugerðar nr. 550/2012 um mat á vegnum fjármagnskostnaði sem viðmið um leyfða arðsemi við ákvörðun tekjumarka sérleyfisfyrirtækja í flutningi og dreifingu á raforku. Síðan þá hefur úrskurðarnefnd raforkumála kveðið upp þrjá úrskurði þar sem Orkustofnun hefur verið gert að birta nýjar ákvæðanir vegna leyfðrar arðsemi fyrirtækisins þar sem deilt hefur verið um hversu mikil hún megi vera.

Erfiðlega hefur reynst að leiða fram endanlegar ákvarðanir um leyfða arðsemi og tekjumörk Landsnets. Samkvæmt lögum og reglum hefði ákvörðun um tekjumörk tímabilsins 2011–15 átt að liggja fyrir í september árið 2010 en hún var fyrst tekin í júlí 2013. Meðal annars vegna kærumála sem risu vegna hennar lá endanleg ákvörðun ekki fyrir fyrr en í júlí 2015. Þá átti ákvörðun Orkustofnunar um sett tekjumörk fyrir tímabilið 2016–20 að liggja fyrir þann 15. september 2015 en sú varð ekki raunin. Reglugerð nr. 550/2012 þykir um margt gölluð og hefur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti unnið að endurskoðun hennar. Með breytingunum er þess vænst að ákvarðanir Orkustofnunar hvíli á traustari grunni en hingað til og að kærumálum fækki.

Reglugerð nr. 550/2012 þarfnast úrbóta

Sá þáttur í starfsemi Landsnets sem snýr að gerð og framkvæmd kerfisáætlunar, þ.e. áætlunar um uppbyggingu flutningskerfis raforku, felur í sér stjórnvaldsathöfn og getur því eftir atvikum fallið undir stjórnarsýslulög nr. 37/1993. Um þetta hefur umhverfis- og auðlindaráðuneyti fjallað í úrskurði frá 21. maí 2013 og Hæstiréttur í máli nr. 854/2014. Fulltrúar Landsnets hafa engu að síður látið þá skoðun sína í ljós að ekki sé hægt að líta á fyrirtækið sem stjórnvald þar sem áætlanir þess öðlast fyrst gildi með samþykki Orkustofnunar. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að tekin séu af öll tvímæli um stjórnarsýslulega stöðu fyrirtækisins og áætlana þess.

Taka þarf af öll tvímæli um stjórnarsýslulega stöðu Landsnets og kerfisáætlunar

Þar sem Landsnet kemur bæði að gerð áætlana sem stjórnvöld samþykkja og framkvæmd þeirra er mikilvægt að stjórnvöld veiti því aðhald og leiðsögn við þau verkefni. Því hefur Alþingi með lögum nr. 26/2015 um breytingar á raforkulögum falið iðnaðar- og viðskiptaráðherra að leggja fram stefnu um uppbyggingu flutningskerfisins. Að auki var ráðherra með sömu lögum heimilað að gefa út reglugerð um forsendur, gerð, samráðsferli og eftirlit Orkustofnunar með kerfisáætlun flutningsfyrirtækisins. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að stjórnvöld efli starfsemi Orkustofnunar eftir því sem eftirlit hennar með starfsemi Landsnets eykst og breytist. Styrkja þarf sjálfstæði raforkueftirlits stofnunarinnar, m.a. þar sem hún bæði samþykkir kerfisáætlun og hefur eftirlit með framkvæmd hennar. Til mikils er að vinna að þau verkefni séu skýrt aðgreind.

Efla þarf starfsemi Orkustofnunar og styrkja sjálfstæði raforkueftirlits hennar

Með fyrrnefndum breytingum á raforkulögum urðu forsendur, framkvæmd og staða kerfisáætlunar Landsnets skýrari en verið hefur. Kerfisáætlun skilgreinir í senn langtímaáætlun og framkvæmdaáætlun til skemmri tíma. Hún er ekki aðeins háð samþykki Orkustofnunar heldur einnig samráði við þau sveitarfélög sem í hlut eiga, samtök þeirra og aðra hagsmunaaðila. Mikilvægt er að vel sé að slíkum undirbúningi staðið. Til að staða hennar sé sem skýrust telur Ríkisendurskoðun nauðsynlegt að stjórnvöld marki lögbundna landsskipulagsstefnu, þ.e. stefnu um skipulagsmál sem tryggir heildarhagsmuni og samræmi milli opinberra áætlana sem varða landnýtingu.

Setja þarf lögbundna landsskipulagsstefnu

Ábendingar til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis

1. Marka þarf heildstæða stefnu í orkumálum

Ríkisendurskoðun hvetur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (iðnaðar- og viðskiptaráðherra) til að marka heildstæða orkustefnu fyrir Ísland. Mikilvægt er að hún sé í samræmi við aðrar langtímastefnur og áætlanir stjórnvalda, s.s. landsskipulags- og byggðastefnu, verndar- og orkunýtingaráætlun, ferðamálaáætlun, samgöngu-

áætlun og náttúruverndaráætlun. Ríkisendurskoðun telur að skýr og markviss orku- stefna sé mikilvægur liður í að tryggja að ástand, uppbygging og rekstur flutningskerfis raforku séu jafnan í samræmi við vilja stjórnvalda og taki mið af almannahag. Með slíkri stefnu má veita Landsneti hf. aðhald og leiðsögn við lögbundin verkefni þess og standa vörð um hagsmuni almennings og raforkunotenda. Í þessu samhengi er mikilvægt að gætt sé að samræmdri notkun hugtaka í stefnumörkun og löggjöf.

2. Tryggja þarf að úrræði ráðherra gagnvart Landsneti hf. sem flutningsfyrirtæki séu virk og nýta reglugerðarheimild raforkulaga

Ríkisendurskoðun hvetur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (iðnaðar- og viðskiptaráðherra) 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. Að auki telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að iðnaðar- og viðskiptaráðherra nýti heimild 9. gr. raforkulaga og setji reglugerð um gerð, eftirlit og framkvæmd kerfisáætlunar flutningsfyrirtækisins.

3. Tryggja þarf sjálfstæði Landsnets hf. gagnvart aðilum á raforkumarkaði

Mikilvægt er að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (iðnaðar- og viðskiptaráðherra) tryggi sjálfstæði Landsnets hf., jafnt í reynd sem ásýnd, gagnvart aðilum sem framleiða og selja rafmagn. Slíkir aðilar eru nú skráðir fyrir eignarhlut ríkisins í félaginu. Ráðuneytið er hvatt til að kanna hvort sérleyfis- og samkeppnisþættir raforkugeirans séu nægilega vel aðgreindir við núverandi aðstæður, þ. á m. í þeim raforkusölusamningum sem fyrirtæki í eigu ríkisins eru aðilar að.

4. Búa þarf Orkustofnun nauðsynleg skilyrði til að sinna eftirliti sínu

Ríkisendurskoðun hvetur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (iðnaðar- og viðskiptaráðherra) til að tryggja Orkustofnun skilyrði til að sinna nauðsynlegu eftirliti með Landsneti hf. Efla þarf sjálfstæði stofnunarinnar, tryggja henni tekjustofn til að standa að eftirliti með útgáfu upprunaábyrgða raforku og ljúka sem fyrst endurskoðun reglugerðar nr. 550/2012 um mat á vegnum fjármagnskostnaði sem viðmið um leyfða arðsemi við ákvörðun tekjumarkna sérleyfisfyrirtækja í flutningi og dreifingu á raforku. Loks verður að tryggja Orkustofnun þau starfsskilyrði að hún geti birt ákvarðanir sínar um leyfða arðsemi og tekjumörk flutningskerfisins innan þeirra tímamarka sem raforkulög kveða á um.

Ábending til Landsnets hf.

1. Tryggja þarf jafnræði við gerð kerfisáætlunar og huga að öllum markmiðum raforkulaga

Ríkisendurskoðun hvetur Landsnet hf. til að vanda vel til verka við undirbúning, gerð og framkvæmd kerfisáætlana. Taka þarf tillit til allra þeirra sem hafa hagsmuna að gæta við uppbyggingu flutningskerfisins, gæta jafnræðis í hívvetna og vinna að þjóðhagslegri hagkvæmni kerfisins. Um leið þarf að huga að afhendingaröryggi, raforkugæðum, eflingu byggðar og umhverfissjónarmiðum. Fyrirtækinu ber því að leita allra leiða til að auka samráð og samræðu við raforkunotendur, almenning og opinbera aðila.

Viðbrögð við ábendingum

Viðbrögð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis

1. Marka þarf heildstæða stefnu í orkumálum

„Ráðuneytið tekur undir ábendingu Ríkisendurskoðunar um almennt mikilvægi þess að marka heildstæða stefnu í orkumálum. Benda má á að unnið hefur verið að slíkri stefnumótun á undanförunum árum. Þess ber að geta að heildstæð orkustefna nær yfir mun víðfeðmara svið en einungis það sem lýtur að uppbyggingu flutningskerfis raforku, t.a.m. málefni hitaveitna og eldsneytis. Í þessu samhengi bendir ráðuneytið á að með nýlegri breytingu á raforkulögum, sbr. lög nr. 26/2015, voru þau nýmæli tekin upp í raforkulög að iðnaðar- og viðskiptaráðherra skuli á fjögurra ára fresti leggja fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Er ráðgert að sú stefna verði lögð fram í fyrsta sinn eigi síðar en 15. október 2016. Þessu til viðbótar samþykkti Alþingi á síðastliðnu þingi, þann 28. maí 2015, sérstaka þingsályktun um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína. Í ályktuninni eru sett fram viðmið og meginreglur sem leggja skuli til grundvallar við uppbyggingu á dreifi- og flutningskerfi raforku. Markmið framangreindra þingmála var m.a. að tryggja að uppbygging og rekstur flutningskerfis raforku séu jafnan í samræmi við vilja stjórnvalda og taki mið af almannahag. Vísast nánar til greinargerða og annarra lögskýringargagna framangreindra þingmála.“

2. Tryggja þarf að úrræði ráðherra gagnvart Landsneti hf. sem flutningsfyrirtæki séu virk og nýta reglugerðarheimild raforkulaga

„Ráðuneytið tekur til greina ábendingu Ríkisendurskoðunar um að kanna til hlítar hvort þau ákvæði raforkulaga sem eiga að tryggja ráðherra vald til að veita Landsneti hf. nauðsynlegt aðhald séu virk. Nauðsynlegt er að þau skilyrði sem starfsemi Landsnets eru sett í lögum og reglum séu skýr.“

Með 2. gr. laga nr. 75/2004, um stofnun Landsnets hf., var Landsneti hf. falið ákvæðið hlutverk (að „annast flutning raforku og kerfisstjórnun samkvæmt ákvæðum III. kafla raforkulaga, nr. 65/2003, og er því óheimilt að stunda aðra starfsemi en þá sem því er nauðsynleg til að geta rækt skyldur sínar samkvæmt raforkulögum eða öðrum lögum“). Ráðuneytið hefur litið svo á að „rekstrarleyfi“ Landsnets hf., í skilningi 1. mgr. 8. gr. raforkulaga, sé efnislega að finna í þessari 2. gr. laga nr. 75/2004. Það ákvæði er nýrra en umrætt ákvæði í 8. gr. raforkulaga frá 2003 og gengur því framur því.

Ráðuneytið bendir á að skv. 1. mgr. 24. gr. raforkulaga nr. 65/2003 þá fellur það í hlut Orkustofnunar að hafa eftirlit með því að flutningsfyrirtækið og önnur fyrirtæki sem starfa samkvæmt lögnum fullnægi þeim skilyrðum sem um starfsemina gilda samkvæmt lögum, reglugerðum og öðrum heimildum. Þá kemur fram að Orkustofnun skuli hafa samráð við Samkeppniseftirlitið um eftirlit með starfsemi og gjaldskrá flutningsfyrirtækisins. Þá getur Orkustofnun beitt úrræðum samkvæmt 25. gr. laganna,

telji stofnunin að eftirlitsskyld starfsemi samræmist ekki skilyrðum laganna, reglugerðanna eða öðrum heimildum.

Ráðuneytið hefur hafið vinnu við setningu reglugerðar um gerð, eftirlit og framkvæmd kerfisáætlunar flutningsfyrirtækisins í samræmi við heimild í 9. gr. laga nr. 65/2003, sbr. nýlegar breytingar á raforkulögum frá því í vor. Er ráðgert að þeirri vinnu ljúki í vetur.“

3. Tryggja þarf sjálfstæði Landsnets hf. gagnvart aðilum á raforkumarkaði

„Ráðuneytið tekur til greina ábendingu Ríkisendurskoðunar um að kanna hvort sérleyfis- og samkeppnisþættir raforkugeirans séu nægilega vel aðgreindir við núverandi aðstæður, þ.á.m. í þeim raforkusölusamningum sem fyrirtæki í eigu ríkisins eru aðilar að. Mikilvægt er að markmið raforkulaga um aðskilnað sérleyfis- og samkeppnisstarfsemi séu skýr. Samkvæmt lögum nr. 75/2004, um stofnun Landsnets hf., skal stjórn Landsnets hf. vera sjálfstæð gagnvart öðrum fyrirtækjum sem stunda vinnslu, dreifingu eða sölu raforku. Ráðuneytið er nú ásamt fjármála- og efnahagsráðuneytinu með til skoðunar tillögur nefndar um breytt eignarhald Landsnets þar sem koma fram tillögur um hvernig megi losa hluti orkufyrirtækjanna í Landsneti.

Þriðja raforkutilskipun ESB, nr. 2009/72/EB, felur í sér þrjár leiðir sem tryggja eiga sjálfstæði flutningsfyrirtækis frá aðilum á raforkumarkaði. Ein þeirra er fullur eigendaaðskilnaður en hinar tvær eru með þeim hætti að stjórnunarskipulag, reglur og virkt eftirlit eiga að skila jafngóðum árangri. Það er mat ráðuneytisins að núverandi fyrirkomulag með flutningsfyrirtækinu gangi jafnvel lengra en ein þessara þriggja aðferða tilskipunar sem tryggja eiga sjálfstæði flutningsfyrirtækisins.

Tekið skal fram að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur bent ráðuneytinu á að samkvæmt ákvæðum d) liðar 10. gr. annarrar raforkutilskipunar ESB, nr. 2003/54/EB, þá skal flutningsfyrirtækið koma á laggirnar innra eftirliti sem tryggja eigi góðar starfsvenjur og koma í veg fyrir mögulega hagsmunaárekstra eða mismunun viðskiptavina. Þessi vinna er nú í undirbúningi hjá Landsneti hf. í samráði við ráðuneytið.“

4. Búa þarf Orkustofnun nauðsynleg skilyrði til að sinna eftirliti sínu

„Ráðuneytið tekur undir mikilvægi þess að tryggja Orkustofnun þau skilyrði sem stofnunin þarf til að sinna nauðsynlegu eftirliti með aðilum á raforkumarkaði. Nefna má að raforkueftirlit Orkustofnunar var eftl talsvert með lagabreytingum fyrir 3 árum síðan sem tryggði þeim auknar tekjur til að sinna starfsemi sinni. Þriðja raforkutilskipun ESB, nr. 2009/72/EB, kveður m.a. á um aukið sjálfstæði raforkueftirlitsaðila. Ráðuneytið er með til skoðunar leiðir sem tryggja sjálfstæði stofnunarinnar með skilvirkum hætti. Þar er m.a. horft til reynslu Norðmanna í þeim efnum.

Ráðuneytið er með til skoðunar hvaða leið skuli fara til að tryggja Orkustofnun tekjustofn til að standa að eftirliti með útgáfu upprunaábyrgða raforku.

Vinnu ráðuneytisins við endurskoðun reglugerðar nr. 550/2012, um mat á vegnum fjármagnskostnaði sem viðmið um leyfða arðsemi við ákvörðun tekjumarká sérleyfisfyrirtækja í flutningi og dreifingu á raforku, er langt komin og mun ljúka á næstu vikum.

Gert er ráð fyrir að ný reglugerð verði sett að loknu samráðsferli sem staðið hefur yfir frá því í byrjun árs.“

Viðbrögð Landsnets hf.

1. Tryggja þarf jafnræði við gerð kerfisáætlunar og huga að öllum markmiðum raforkulaga

„Landsnet tekur undir þessa ábendingu og telur afar brýnt að horfa til fjölþættra sjónarmiða við gerð kerfisáætlunar. Slíkt verklag er líklegt til að ná mun betri sátt um niðurstöðuna og auka öryggi raforkuflutnings í landinu. Kerfisáætlanir voru í upphafi spár um uppbyggingu flutningskerfisins sem ætlað var að tryggja að flutningsfyrirtækið og stjórnvöld hefðu fulla yfirsýn yfir þörf fyrir uppbyggingu kerfisins. Þær voru hvorki bindandi né veittu þær Landsneti nokkrar heimildir. Með því að fella kerfisáætlanir undir lög um umhverfismat áætlana og breytingum á ákvæðum raforkulaga hafa orðið umtalsverðar breytingar á undirbúningi, gerð, framkvæmd og stöðu kerfisáætlana. Þessar breytingar leiða óhjákvæmilega til ýmissa breytinga á vinnubrögðum, þrátt fyrir að frá upphafi hafi ýmsar skyldur hvílt á fyrirtækinu í starfsemi sinni, s.s. að byggja flutningskerfi upp á hagkvæman hátt, tryggja afhendingaröryggi, raforkugæði og gæta jafnræðis við starfrækslu sína.

Kerfisáætlun er nú unnin í annað sinn á grundvelli laga um umhverfismat áætlana en fyrst nú reynir á þær breytingar á raforkulögum sem öðluðust gildi í júní sl. Í lögum um umhverfismat áætlana og raforkulögum er nú að finna ítarleg ákvæði um samráð og aðkomu hagsmunaaðila. Landsnet hefur lagt sig fram um að tryggja aðkomu aðila að ferlinu. Þannig hafa verið send út erindi til hagsmunaaðila auk þess sem vinnan hefur verið auglýst opinberlega og haldinn opin kynningarfundur um drög að kerfisáætlun og umhverfisskýrslu, sem aðgengilegur er á heimasíðu Landsnets.

Eins og fram kemur í skýrslunni stefnir Landsnet að því að koma á fót sérstöku hagsmunaráði sem samráðsvettvangi vegna framkvæmda í flutningskerfinu þar sem fjallað verði um kerfisáætlanir og umhverfisskýrslur. Með þessu er ætlunin að veita hagsmunaaðilum aðkomu að þessum málum umfram það sem lög kveða á um og gefa aðilum þannig kost á að koma athugasemdum á framfæri á fyrstu stigum undirbúnings framkvæmda. Við nákvæmari útfærslu þessa verður horft til ábendingar Ríkisendurskoðunar.

Breytingar á regluverki í tengslum við kerfisáætlun voru hluti af stefnu stjórnvalda um að auka skilvirkni við undirbúning og ákvarðanir um framkvæmdir í flutningskerfinu. Að mati Landsnets er mikilvægt að sú vinna haldi áfram og að hlutverk stofnana verði afmarkað með skýrum hætti og komið í veg fyrir skörun á milli þeirra og regluverkið einfaldað til að auka skilvirkni án þess að það komi niður á faglegum þáttum. Bent er á að kæru- og dómsmálum vegna fyrirhugaðra framkvæmda til að efla flutningskerfið hefur fjölgað mikið sem beinlínis má rekja til óskilvirkni í kerfinu fremur en faglegra sjónarmiða.“

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Slík endurskoðun felst í að kanna meðferð og nýtingu almannaþjárfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis í rekstri og benda á það sem athuga þarf með tilliti til úrbóta. Við úttektir sínar fylgir stofnunin verklagsreglum sem byggja á og eru í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana, INTOSAI, um stjórn-sýsluendurskoðun (ISSAI 300).

Frumkvæðisúttekt Ríkisendurskoðunar

Ríkisendurskoðun tilkynnti þá ákvörðun sína að hefja stjórn-sýsluendurskoðun á rekstri, starfsemi og þjónustu Landsnets hf. 29. maí 2015. Tilefni þessa voru umræður á opinberum vettvangi um hvort fyrirtækið uppfyllti skyldur sínar og þær breytingar sem fyrirhugaðar voru á starfsskilyrðum þess bæði með breytingum á raforkulögum og með nýrri stefnu stjórnvalda um lagningu raflína í jörð.

Markmið úttektarinnar var að kanna hvort Landsnet sinni hlutverki sínu samkvæmt raforkulögum á hagkvæman, skilvirkan og markvissan hátt og hvort einhverjir veigamiklir annmarkar væru á starfsemi þess og þjónustu. Leitast var við að svara eftirfarandi meginspurningum:

- ✓ Uppfyllir Landsnet þau markmið sem sett voru með stofnun þess?
- ✓ Hvernig tryggja stjórnvöld að stefna þeirra í raforkumálum liggi til grundvallar uppbyggingu og viðhaldi flutningskerfis raforku?
- ✓ Felast einhverjir annmarkar í því hvernig eignarhaldi Landsnets er háttað?
- ✓ Er staða kerfisáætlunar Landsnets nægilega skýr?

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga hjá Landsneti, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, Orkustofnun og Landsvirkjun. Fundað var með fulltrúum ráðuneytisins, Landsnets og Orkustofnunar. Lög og reglugerðir sem snerta starfsemi Landsnets voru athuguð og áætlanir og skýrslur fyrirtækisins sem og skýrslur annarra aðila um starfsemi þess rýndar. Höfð var hliðsjón af skýrslum Orkustofnunar og ráðherra um raforkumálafni og kynnti stofnunin sér einnig úrskurði úrskurðarnefndar raforkumála sem varðað hafa Landsnet og stefnuskjöl stjórnvalda sem snerta starfsemi fyrirtækisins.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, Landsnet, Orkustofnun, Landsvirkjun, RARIK, Orkuveita Reykjavíkur og Orkubú Vestfjarða fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Viðbrögð ráðuneytisins og Landsnets við þeim ábendingum sem til þeirra er beint eru birt í kaflanum hér að framan, „Viðbrögð við ábendingum“.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

2 Landsnet hf.

2.1 Lagarammi Landsnets hf.

Raforkulög nr. 12/1946 mörkuðu þá stefnu að ríkisvaldið skyldi bæði framleiða raforku og dreifa henni, jafnt milli héraða og innan þeirra landsvæða þar sem rafveitur störfuðu ekki fyrir. Í þeim tilgangi var stofnað til Rafmagnsveitna ríkisins með sömu lögum. Fyrst um sinn var einungis um að ræða staðbundnar rafveitur en árið 1974 hófst markviss hringtenging einstakra veitusvæða með lagningu byggðalínunnar og samtengingu raforkukerfisins í heild. Því verkefni lauk árið 1984, ári eftir að Landsvirkjun, sem þá var í sameiginlegri eigu Reykjavíkurborgar, Akureyrarbæjar og ríkisins, tók að sér rekstur og uppbyggingu línunnar. Þar með var lagður grunnur að núverandi flutningskerfi raforku.

Miklar breytingar urðu á tilhögun raforkumála með raforkulögum nr. 65/2003 sem tóku gildi 7. apríl 2004 og eru enn í gildi. Markmið þeirra er að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla með því atvinnulíf og byggð í landinu. Í því augnamiði skal skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku. Einnig skal stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutningi og dreifingu raforku og tryggja bæði öryggi raforkukerfisins og hagsmuni neytenda. Loks eiga lögin að stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa auk þess sem taka skal tillit til umhverfissjónarmiða.

Leggja má ólíkan skilning í markmið raforkulaga. Hvorki er augljóst hvaða þættir skulu hafðir í huga þegar litið er til þjóðhagslegrar hagkvæmni né einsýnt hvað telst til þess fallið að efla atvinnulíf og byggð í landinu. Þó að næg raforka teljist grunnþáttur í slíkum áformum er ekki nauðsynlegt orsakasamband milli uppbyggingar flutningskerfisins og eflingar byggðar. Mögulega geta markmið laganna í einhverjum tilfellum orðið gagnstæð hvert öðru, t.d. þegar skilvirkni og hagkvæmni eru vegin gegn byggða- og umhverfissjónarmiðum. Að sama skapi er því ósvarað í hverju hagsmunir neytenda eru fólgir. Í þröngum skilningi mætti einungis líta til raforkuverðs en einnig mætti taka tillit til ýmissa þátta sem hafa áhrif á lífsgæði almennings, t.d. náttúru- og umhverfisverndar.

Í stuttu máli má segja að verkefni þeirra sem starfa samkvæmt raforkulögum, þ. á m. Landsnets, sé að halda öll markmið þeirra í heiðri. Það krefst þess að leitast sé við að halda jafnvægi milli þeirra. Samkvæmt 8. gr. laganna skal eitt fyrirtæki annast flutning raforku og stjórn flutningskerfisins. Það skal vera hlutafélag í meirihlutaeigu ríkis, sveitarfélaga og/eða fyrirtækja sem alfarið eru í eigu þessara aðila. Með lögum nr. 75/2004 um stofnun Landsnets hf. sem tóku gildi 18. júní 2004 var þessu flutningsfyrirtæki komið á fót og tók það formlega við rekstri flutningskerfis raforku 1. janúar 2005. Fyrirtækið nýtur hvorki framlags í fjárlögum til að rækja lögbundnar skyldur sínar né hafa stjórnvöld bein áhrif á stjórnun þess.

Byggðalína Rafmagnsveitna ríkisins lagði grunn að flutningskerfi raforku

Miklar breytingar fólust í raforkulögum nr. 65/2003

Markmið raforkulaga krefjast málamiðlunar

Landsnet var stofnað með lögum 2004 og falið hlutverk flutningsfyrirtækis

Flutningsfyrirtæki og flutningskerfi

Í raforkulögum vísar hugtakið „flutningsfyrirtæki“ til þess fyrirtækis sem rekur og stjórnar flutningskerfi raforku. Einungis eitt slíkt fyrirtæki er starfandi hér á landi, þ.e. Landsnet hf. „Flutningskerfi“ í skilningi raforkulaga eru þær raflínur og þau mannvirki þeim tengd sem eru nauðsynleg til að flytja raforku frá virkjunum til stórnotenda og dreifiveitna.

Veita ber flutningsfyrirtæki raforku rekstrarleyfi

Samkvæmt 8. gr. raforkulaga skal ráðherra orkumála veita flutningsfyrirtækinu rekstrarleyfi þar sem kveðið er á um réttindi þess og skyldur. Heimild er fyrir því að endurskoða leyfið að tilteknum tíma liðnum hafi forsendur fyrir skilyrðum þess breyst verulega. Í athugasemdum við lagafrumvarpið var jafnframt tekið fram að starfsemi fyrirtækisins yrði byggð á sérleyfi og að því yrðu settar ítarlegar reglur um raforkuflutning. Með þessu móti skyldi tryggja bæði hagsmuni neytenda og jafnræði þeirra lögaðila sem hafa viðskipti við fyrirtækið. Í þriðja kafla reglugerðar nr. 1040/2005 um framkvæmd raforkulaga er fjallað nánar um starfsemi Landsnets sem flutningsfyrirtækis, t.a.m. rekstur, gjaldskrá og tekjumörk (sjá kafla 3.4). Auk þess er í gildi sérstök reglugerð nr. 513/2003 um kerfisstjórnun í raforkukerfinu sem tilgreinir hlutverk og skyldur fyrirtækisins sem kerfisstjórnanda.

Rekstrarleyfi hefur aldrei verið veitt

Með ákvæði 8. gr. raforkulaga um útgáfu rekstrarleyfis tryggði löggjafinn ráðherra tilteknar valdheimildir gagnvart flutningsfyrirtækinu þar sem hann gæti endurskoðað leyfið að tilteknum tíma liðnum. Ekki verður séð að þessar heimildir séu virkar þar sem rekstrarleyfi hefur aldrei verið gefið út og Landsnet starfar sem flutningsfyrirtæki á grundvelli laga um stofnun þess. Útgáfa slíks leyfis myndi að mati Ríkisendurskoðunar gera stjórnvöldum kleift að setja Landsneti skýrari skilyrði og leiðsögn um réttindi þess og skyldur en það nú hefur. Um leið mætti stuðla að því að sjónarmið stjórnvalda í raforkumálum lægju með ótvíræðum hætti til grundvallar starfsemi Landsnets.

Eigendur Landsnets hafi hvorki áhrif á stefnu þess né starfsemi

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt í þessu samhengi að litið sé til þess að eigendur Landsnets, þ.e. Landsvirkjun sf., RARIK ohf., Orkubú Vestfjarða ohf. og Orkuveita Reykjavíkur sf., geta ekki haft bein áhrif á stefnu og starfsemi fyrirtækisins. Þeir kjósa fyrirtækinu að vísu stjórn sem ræður forstjóra en að öðru leyti er fyrirtækið rekið án formlegrar eigendastefnu. Raforkulög og lög um stofnun fyrirtækisins kveða enda skýrt á um að stjórn fyrirtækisins skuli vera sjálfstæð gagnvart öðrum fyrirtækjum sem stunda vinnslu, dreifingu eða sölu raforku. Að mati Ríkisendurskoðunar getur þetta skapað vandkvæði og því er brýnt að stefna stjórnvalda í raforkumálum sé skýr og að þau skilyrði sem starfsemi Landsnets eru sett í lögum og reglum séu ótvíræð.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hefur lýst þeirri afstöðu sinni að rekstrarleyfi Landsnets í skilningi 1. mgr. 8. gr. III. kafla raforkulaga sé efnislega að finna í 2. gr. laga um stofnun Landsnets hf. Það ákvæði sé yngra en umrætt ákvæði raforkulaga og gangi því fram. Í því sé hlutverk fyrirtækisins skilgreint svo að það skuli annast flutning raforku og kerfisstjórnun samkvæmt ákvæðum III. kafla raforkulaga. Ráðuneytið telur ekki að neinir annmarkar séu í þessu fölgirnir. Að mati þess sé mikilvægast að hlutverk

og skyldur fyrirtækisins séu skýr og að eftirlit Orkustofnunar með starfsemi þess sé sömuleiðis skýrt og skilvirkt. Þannig sé settur formlegur rammi um starfsemi þess.

Engin nánari ákvæði um hlutverk, skyldur eða réttindi Landsnets er að finna í lögum um stofnun þess en koma fram í raforkulögum. Raforkulögin ganga jafnvel lengra í sumum atriðum, t.d. veitir 8. gr. þeirra iðnaðar- og viðskiptaráðherra heimild til að aðvara flutningsfyrirtækið skriflega fari það ekki að skilyrðum laganna eða reglugerðum settum samkvæmt þeim og gefa því hæfilegan frest til úrbóta.

2.2 Hlutverk og skyldur Landsnets hf.

Sem flutningsfyrirtæki í skilningi raforkulaga ber Landsnet ábyrgð á rekstri flutningskerfis raforku og skal það tryggja bæði öryggi og gæði við raforkuafhendingu til viðskiptavina sinna. Samkvæmt 8. gr. laganna eru viðskiptavinir fyrirtækisins stórnotendur, dreifiveitur, virkjanir og aðilar sem hafa leyfi til að stunda viðskipti með raforku. Landsneti ber lagaleg skylda til að tengja alla þá við flutningskerfið sem eftir því sækjast að uppfylltum skilyrðum þar um. Þó má hafna umsóknum um tengingu á grundvelli sjónarmiða um flutningsgetu, gæði og öryggi kerfisins. Einnig skal fyrirtækið útvega rafmagn í stað þess sem tapast í flutningskerfinu og tryggja því launafli (þ.e. það afl sem myndar segulsvið umhverfis straumleiðara kerfisins), bæði til að nýta getu kerfisins og tryggja spennugæði.

Landsneti er óheimilt að stunda aðra starfsemi en þá sem er nauðsynleg til að það geti rækt skyldur sínar samkvæmt lögum. Auk þess að reka flutningskerfið má það þó reka raforkumarkað, eiga og reka fjarskiptakerfi vegna reksturs flutningskerfisins og selja út sérfræðiþekkingu starfsmanna sinna. Þá hefur fyrirtækinu verið heimilað með lögum nr. 30/2008 um upprunaábyrgðir á raforku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum að gefa út slíkar ábyrgðir (sjá kafla 3.3). Því er gert að halda sérstakt bókhald um alla þessa þætti og halda þeim aðskildum frá rekstri flutningskerfisins sem líta má á sem sérleyfisstarfsemi.

Heimild Landsnets til að reka raforkumarkað tengist einum helsta hvata breyttra raforkulaga árið 2003 sem fól í sér endurskipulagningu raforkubúskaps landsins á grundvelli markaðssjónarmiða. Lögin áttu að skapa forsendur fyrir samkeppni, auka skilvirkni í flutningi og dreifingu, tryggja bæði gæði og öryggi raforkuafhendingar og auka neytendavernd. Höfuðatriðið var að skilja milli samkeppnis- og einokunarþátta raforkukerfisins. Koma átti á frelsi til viðskipta með raforku og var þá litið til reynslu annarra landa og tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 96/92/EB um innri markað fyrir raforku, oft nefnd fyrsta raforkutilskipunin. Hún hafði verið tekin upp í samning um Evrópska efnahagssvæðið árið 1999 og því bar að innleiða ákvæði hennar í íslensk lög. Landsnet hefur frá stofnun lagt áherslu á að efla raforkumarkaðinn en eftir hrun íslenska fjármálakerfisins árið 2008 hafa þreifingar um virkan uppboðsmarkað með raforku legið í láginni.

Í athugasemdum við það frumvarp sem var samþykkt sem raforkulög nr. 65/2003 var litið til flutnings og dreifingar raforku sem náttúrulegra einokunarþátta, þ.e. þátta sem ekki yrðu reknir á samkeppnisforsendum. Einungis yrði starfrækt eitt flutningskerfi á landsvísu og eitt dreifikerfi á hverju landsvæði. Við vinnslu og sölu raforku var aftur á

Raforkulög kveða skýrar á um skyldur Landsnets og úrræði stjórnvalda en lög um stofnun þess

Landsnet ber ábyrgð á rekstri flutningskerfis raforku

Landsnet hefur fengið heimildir til annarrar starfsemi en reksturs á flutningskerfi raforku

Raforkulögin frá 2003 innleiddu skilyrði markaðsbúskapar í raforkumál

Flutningskerfi raforku er ekki rekið á samkeppnisforsendum

Markmið að auka hagkvæmni og efla samkeppnishæfni

móti talið að koma mætti á samkeppni. Með því yrði hagkvæmni raforkukerfisins í heild aukin og samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja eflað. Samhliða þessum breytingum var talið nauðsynlegt að koma á skilvirku eftirliti með einokunarpáttum raforkukerfisins og tryggja hagkvæmni og aðhald í flutnings- og dreifikerfinu.

Íslenska raforkukerfið er lítið, einangrað og einsleitt

Frá upphafi var talið að erfitt gæti verið að ná fram markmiðum raforkulaga um markaðsvæðingu og að fara yrði hægt í sakirnar. Ólíkt raforkumarkaðnum á meginlandi Evrópu væri raforkukerfið hér á landi tiltölulega lítið og einangrað. Þar að auki bæri Landsvirkjun höfuð og herðar yfir aðra aðila raforkugeirans og hefði ríkar lagalegar skyldur á flestum sviðum raforkumála. Smæð markaðarins og leiðandi staða Landsvirkjunar er ennþá eitt helsta einkenni íslenska raforkugeirans.

Tryggja þarf skýran aðskilnað samkeppnis- og sérleyfisþátta

Athygli vekur að samkvæmt sumum eldri orkusölusamningum sínum við stórnotendur sem enn eru í gildi skal Landsvirkjun greiða kostnað vegna raforkuflutnings. Landsnet hefur í samskiptum sínum við Ríkisendurskoðun bent á að samningar sem blanda saman flutningi og framleiðslu raforku feli í sér að sérleyfis- og samkeppnisþáttum sé ekki haldið nægilega vel aðskildum. Ríkisendurskoðun hvetur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti til að taka þetta mál til gagn Gerrar skoðunar þar sem skýr aðskilnaður samkeppnis- og sérleyfisþátta er eitt af meginmarkmiðum raforkulaga. Tekið skal fram að allir nýir stórnotendur gera flutningssamning beint við Landsnet.

2.3 Landsnet hf. sem stjórnvald

Lagaskyldur Landsnets eru skýrar

Samkvæmt raforkulögum skal Landsnet byggja flutningskerfi raforku upp á hagkvæman hátt að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, gæða raforku og stefnu stjórnvalda um uppbyggingu kerfisins. Að auki ber fyrirtækinu að halda í heiðri fyrrgreind markmið raforkulaga (sjá kafla 2.1). Til að svo megi vera skal það sjá til þess að fyrir liggi spá um raforkuþörf og áætlun um uppbyggingu flutningskerfisins, þ.e. svokölluð kerfisáætlun (sjá kafla 5).

Landsnet er stjórnvald í tilteknum skilningi laga

Sá þáttur í starfsemi Landsnets sem snýr að gerð og framkvæmd kerfisáætlunar felur í sér stjórnvaldsathöfn og getur því eftir atvikum fallið undir stjórnslulög nr. 37/1993. Í þessu sambandi má geta þess að í úrskurði frá 21. maí 2013 komst umhverfis- og auðlindaráðuneyti að þeirri niðurstöðu að fyrirtækið væri stjórnvald í skilningi 3. gr. laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Samkvæmt henni skulu skipulags- og framkvæmdaáætlanir vera undirbúnar og/eða samþykktar af stjórnvöldum og unnar samkvæmt lögum eða ákvörðun ráðherra. Því bæri Landsneti að fara eftir ákvæðum laga um umhverfismat áætlana við gerð kerfisáætlunar og vísaði ráðuneytið í þessu samhengi til ákvæða stjórnslulaga um skyldur fyrirtækisins sem stjórnvalds. Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 854/2014 kom einnig fram að þar sem stofnað hefði verið til Landsnets með lögum og því falið að sinna lögbundnu hlutverki við gerð kerfisáætlunar yrði það að teljast stjórnvald í merkingu 123. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála þegar kæmi að því verkefni.

Þó að Landsnet teljist stjórnvald í framangreindum skilningi hefur ekki verið skorið úr um hvort gerð kerfisáætlunar eða kerfisáætlun sem slík feli í sér eða sé stjórnvalds-

ákvörðun.¹ Ekki er um það deilt að Orkustofnun tekur stjórnvaldsákvörðun um að samþykkja eða synja kerfisáætlun. Ríkisendurskoðun vekur athygli á að um leið skal Orkustofnun, samkvæmt 24. gr. raforkulaga hafa eftirlit með því að fyrirtæki sem starfa samkvæmt raforkulögum fullnægi skilyrðum þeirra (sjá kafla 3.3).

Orkustofnun samþykkir kerfisáætlun og hefur eftirlit með framkvæmd hennar

Forsvarsmenn Landsnets hafa látið þá skoðun sína skýrt í ljós við Ríkisendurskoðun að fyrirtækið verði ekki með réttu skilgreint sem stjórnvald þótt því séu falin verkefni sem krefjast þess að unnið sé í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga. Fyrirtækið hafi t.a.m. fyrir úrskurð umhverfis- og auðlindaráðuneytis litið svo á að kerfisáætlanir þess heyrðu ekki undir lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Þar sem Landsnet væri rekið á einkaréttarlegum grunni væru skilyrði laganna ekki uppfyllt. Ráðamenn fyrirtækisins töldu þó ekki forsvaranlegt að láta reyna á áðurnefndan úrskurð umhverfis- og auðlindaráðherra fyrir dómstólum. Fyrirsjáanlegt þótti að gerðar yrðu þær breytingar á laga- og regluverki kerfisáætlunar sem leiða myndu til þess að hún gengi í gegnum það ferli sem lög um umhverfismat áætlana kveða á um. Því hefði [Kerfisáætlun 2014–2023](#) verið unnin í samræmi við ákvæði þeirra laga. Þær breytingar sem síðan hefðu verið gerðar á raforkulögum með lögum nr. 26/2015 tryggðu að svo yrði áfram. Sami háttur hefur verið hafður á við gerð [Kerfisáætlunar 2015–2024](#) sem er í vinnslu.

Að mati Ríkisendurskoðunar má ekki leika vafi á hvernig skuli líta á stöðu Landsnets og áætlana þess þegar kemur að lögbundnum verkefnum. Almennigur og hagsmunaaðilar gera aðrar kröfur til stjórnvalda og þeirra sem hafa með höndum stjórnvaldsákvörðanir en til einkaaðila. Ríkisendurskoðun telur óviðunandi ef ráðuneyti, aðilar á raforkumarkaði og dómstólar ganga út frá því að Landsneti hafi verið falin stjórnsýsluverkefni sem snúa að flutningskerfi raforku og sé stjórnvald í lagalegum skilningi hvað þau verkefni áhrærir en fyrirtækið sjálft telji svo ekki vera.

Taka þarf af öll tvímæli um stjórnsýslulega stöðu Landsnets

Þær stjórnvaldsathafnir sem raforkulög kveða á um í sambandi við kerfisáætlun eru annars vegar á verkviði hlutafélags, Landsnets, sem starfar á forsendum einkaréttar og hins vegar á vegum stjórnsýslustofnunar, Orkustofnunar, sem gegnir auk þess hlutverki eftirlitsaðila. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að stjórnsýsla þeirra aðgerða og ákvarðana sem snúa að kerfisáætlun sé sem skýrust. Hlutverk og skyldur ólíkra aðila verða að vera ljós og enginn vafi má leika á um að kerfisáætlun Landsnets er ekki bindandi áætlun stjórnvalda fyrr en með samþykki Orkustofnunar.

Stjórnsýsla kerfisáætlunar verður að vera skýr

Það fyrirkomulag sem er viðhaft við gerð, samþykkt, framkvæmd og eftirlit kerfisáætlunar er frábrugðið því sem þekkist við gerð annarra áætlana stjórnvalda. Efast má um hve heppilegt það er að framkvæmdaraðili hafi svo ríkt hlutverk við undirbúning og áætlanagerð (sjá kafla 5.2). Þetta má bera saman við lögbundið verklag um gerð, framkvæmd og eftirlit með samgönguáætlun. Sú áætlun er lögð fram sem þingsályktunartillaga ráðherra á fjögurra ára fresti og markar stefnu og markmið fyrir allar

Landsnet hf. bæði undirbýr og framkvæmir stjórnvaldsáætlun

¹ Í bréfi Landsnets til Ríkisendurskoðunar frá 18. september 2015 gerði fyrirtækið grein fyrir afstöðu sinni til þessa atriðis: „Telur Landsnet hafið yfir allan vafa að gerð kerfisáætlunar skv. 5. tölul. 3. mgr. 9. gr. raforkulaga teljist ekki vera stjórnvaldsákvörðun, enda felst í gerð slíkrar áætlunar engan veginn að tekin sé ákvörðun um rétt eða skyldu manna.“

Frábrugðið hefðbundnu verklagi við áætlanagerð hjá ríkinu

greinar samgangna til 12 ára. Vegagerðin hefur lögum samkvæmt það hlutverk að byggja upp, viðhalda og reka samgöngukerfi ríkisins og framkvæma samgönguáætlun. Skal hún einungis aðstoða við stefnumótun og ákvarðanatöku í samgöngumálum og taka þátt í gerð samgönguáætlunar. Hlutverk framkvæmdaaðilans er því mun veigaminna við undirbúning samgönguáætlunar en við undirbúning kerfisáætlunar flutningskerfis raforku.

Samþykkt og eftirlit kerfisáætlunar Landsnets og samgönguáætlunar eru einnig mjög ólík. Sem fyrr segir samþykkir Alþingi samgönguáætlun en Orkustofnun kerfisáætlun. Samgöngustofa fer með stjórnsýslu samgöngumála samkvæmt lögum, ákveður kröfur um öryggi samgöngumannvirkja og kveður á um skipulag umferðar- og leiðsögukerfa í lofti, á láði og legi. Eins og Vegagerðin tekur hún þátt í gerð samgönguáætlunar en sem eftirlitsaðili kemur hún ekki að samþykkt hennar. Með þessum hætti er skilið mun skýrar á milli áætlanagerðar stjórnvalda, framkvæmdar hennar og eftirlits með þeirri framkvæmd en í tilfelli kerfisáætlunar.

Sjálfstæði raforkueftirlits Orkustofnunar verði eftl

Staða Orkustofnunar er sérstaklega eftirtektarverð í þessu samhengi þar sem henni er í senn falið að samþykkja kerfisáætlun og hafa eftirlit með framkvæmd hennar. Að mati Ríkisendurskoðunar vitnar sú staðreynd um mikilvægi þess að sjálfstæði raforkueftirlits Orkustofnunar verði eftl (sjá kafla 3.3 og 5.2). Í þessu samhengi skiptir máli að gildandi ákvæði raforkulaga um kerfisáætlun byggja á 22. gr. þriðju raforkutilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB um sameiginlegar reglur fyrir innri markað raforku. Tilskipunin í heild eða ákvæði hennar um tilhögun raforkueftirlitsins hafa ekki enn verið innleidd.

Stjórnvöld móti heildstæða orkustefnu sem tekur m.a. til raforkumála

Rétt er að taka fram að ekkert kemur í veg fyrir að stjórnvöld feli hlutafélagi á borð við Landsnet verkefni sem teljast til opinberrar stjórnsýslu sé það gert með tryggri stoð í lögum, sbr. 30. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Eins er vilji löggjafans skýr hvað það varðar að Landsneti skuli falin gerð, undirbúningur og framkvæmd kerfisáætlunar. Ríkisendurskoðun bendir þó á mikilvægi þess að fyrirtækinu sé veitt tilhlýðilegt aðhald og nauðsynleg leiðsögn við það verkefni. Til að svo megi vera verður stefna stjórnvalda í raforkumálum að liggja fyrir með skýrum hætti og Orkustofnun að tryggja að áætlanagerð fyrirtækisins sé í samræmi við hana og byggi á traustum forsendum. Engin orkustefna eða raforkustefna er í gildi og verður að bæta þar úr (sjá kafla 4).

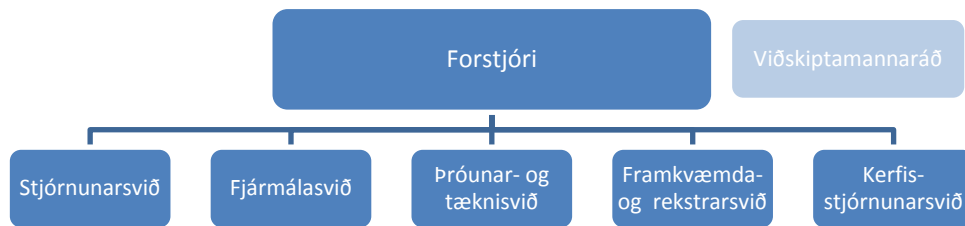
Boðuð stefnumótun gangi eftir og reglugerð sé sett um kerfisáætlun

Með breytingarlögum nr. 26/2015 voru þau nýmæli tekin upp í raforkulög að iðnaðar- og viðskiptaráðherra skuli leggja fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku (sjá kafla 4.4 og 5.1). Eins var ráðherra veitt heimild til að setja reglugerð um gerð og eftirlit kerfisáætlunar. Að mati Ríkisendurskoðunar er brýnt að hvor tveggja komi fram. Hafa verður í huga að hér er um að ræða áætlanagerð hlutafélags um rekstur og framtíðaruppbyggingu eins af grunninnviðum samfélagsins og brýnt að hagsmunir almennings séu sem best tryggðir.

2.4 Rekstur

Í lok árs 2014 störfuðu 120 manns hjá Landsneti og hafa fastráðnir starfsmenn réttindi og skyldur opinberra starfsmanna samkvæmt 8. gr. raforkulaga. Fyrirtækið uppfyllir ISO 9001 staðal um gæðastjórnun, ISO 18001 staðal um öryggisstjórnun og ISO 14001 staðal um umhverfisstjórnun. Þá hefur fyrirtækið hlotið vottun Mannvirkjastofnunar um stjórnun rafmagnsöryggismála. Mynd 2.1 sýnir gildandi skipurit fyrirtækisins. Því er skipt í fimm meginvið og sitja framkvæmdastjórar þeirra í framkvæmdaráði ásamt forstjóra. Auk þess er viðskiptamannaráð fyrirtækinu til ráðgjafar um áætlanir sem snúa að tæknimálum, rekstraröryggi og tengingum við flutningskerfi raforku.

2.1 Skipurit Landsnets hf. frá og með 1. júní 2015



Heimild: Ársskýrsla Landsnets hf. 2014.

Viðskiptamannaráðið starfar ekki samkvæmt ákvæðum laga eða reglugerða heldur var stofnað til þess að frumkvæði Landsnets til að tryggja formlegan samráðsvettvang hagsmunaaðila sem tengjast flutningskerfinu. Landsnet skipar formann ráðsins en auk þess eiga eftirtalin fyrirtæki, stofnanir og samtök sinn fulltrúa í því: Fallorka, Samtök iðnaðarins, Landsvirkjun, Rio Tinto Alcan, HS Orka, Orkustofnun, Orkusalan, Norðurorka, Becromal, Orkuveita Reykjavíkur, Rafveita Reyðarfjarðar, RARIK, Elkem, Orkubú Vestfjarða, Alcoa Fjarðarál og Norðurál. Samskipti Landsnets við ráðið felast m.a. í miðlun upplýsinga um málefni og ákvarðanir fyrirtækisins sem gætu haft áhrif á markaðsumhverfi viðskiptavina þess. Tilvist ráðsins veitir fyrirtækinu einnig tækifæri til samráðs við hagsmunaaðila áður en endanlegar ákvarðanir eru teknar.

Samkvæmt upplýsingum frá Landsneti er nú stefnt að því að koma á fót sérstöku hagsmunaráði auk viðskiptamannaráðs sem samráðsvettvangi vegna framkvæmda í flutningskerfinu. Fyrirhugað er að þar verði fjallað um kerfisáætlanir fyrirtækisins og umhverfismatsskýrslur þess. Með því móti stefnir fyrirtækið að því að veita hagsmunaaðilum kost á að koma athugasemdum á framfæri á fyrstu stigum undirbúnings framkvæmda. Ríkisendurskoðun telur að ef vel tekst til muni aukið samráð við hagsmunaaðila hafa jákvæð áhrif á undirbúning kerfisáætlunar. Fyrirtækið er því hvatt til að vinna áfram að þessu marki og koma á fót fjölskipuðu hagsmunaráði. Ríkisendurskoðun leggur þó áherslu á mikilvægi þess að sjálfstæði fyrirtækisins gagnvart félögum á raforkumarkaði og öðrum hagsmunaaðilum, og ásýnd þess í því sambandi, verði ekki teft í tvísýnu hvorki á vettvangi hagsmuna- né viðskiptamannaráðs.

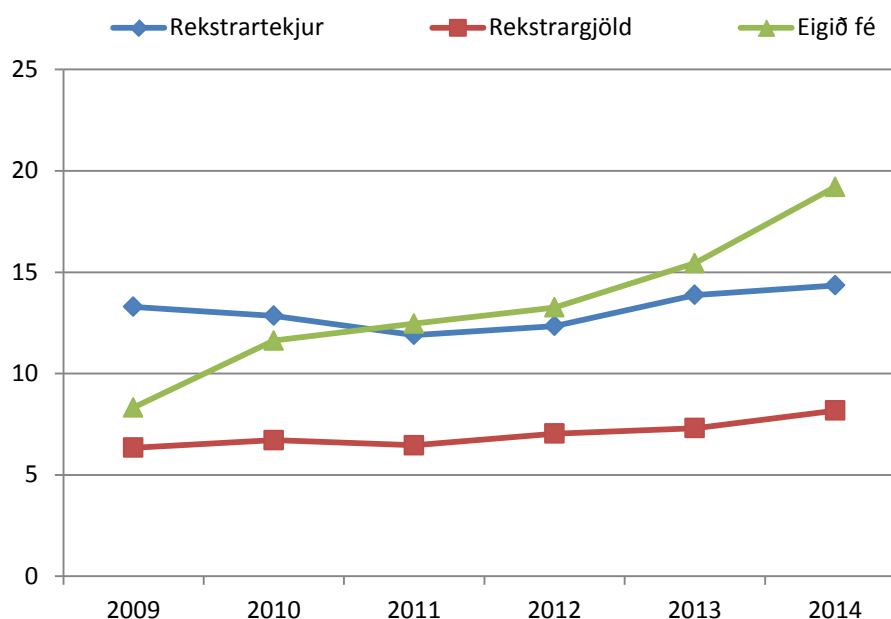
**Viðskiptamannaráð
stofnað að frum-
kvæði Landsnets**

**Hagsmunaráð mun
hafa jákvæð áhrif**

Fjárhagur félagsins góður

Samkvæmt mati H.F. Verðbréfa og KMPG, sem gerð var grein fyrir í maí 2015, var heildarvirði Landsnets talið á bilinu 80–85 ma.kr. og virði eigin fjár um 35 ma.kr. Frá og með árinu 2009 til og með ársins 2014 hefur rekstur fyrirtækisins verið stöðugur. Bókfært virði eigna þess hefur aukist úr tæpum 74 ma.kr. í tæpa 82 ma.kr. Skuldir þess voru í upphafi tímabilsins rúmir 65 ma.kr. en voru rúmir 62 ma.kr. í lok þess. Eiginfjárlutfall hækkaði að sama skapi úr 11,3% í 23,5%. Í lok árs 2014 var handbært fé þess rúmum 12 ma.kr. Mynd 2.2 sýnir þróun rekstrartekna og rekstrargjalda fyrirtækisins ásamt stöðu eigin fjár árin 2009–14.

2.2 Afkoma Landsnets hf. árin 2009–14 í ma.kr. á verðlagi hvers árs



Heimild: Ársskýrslur Landsnets hf. 2009–14.

Rekstrarkostnaður sem hlutfall af flutningstekjum hefur lækkað

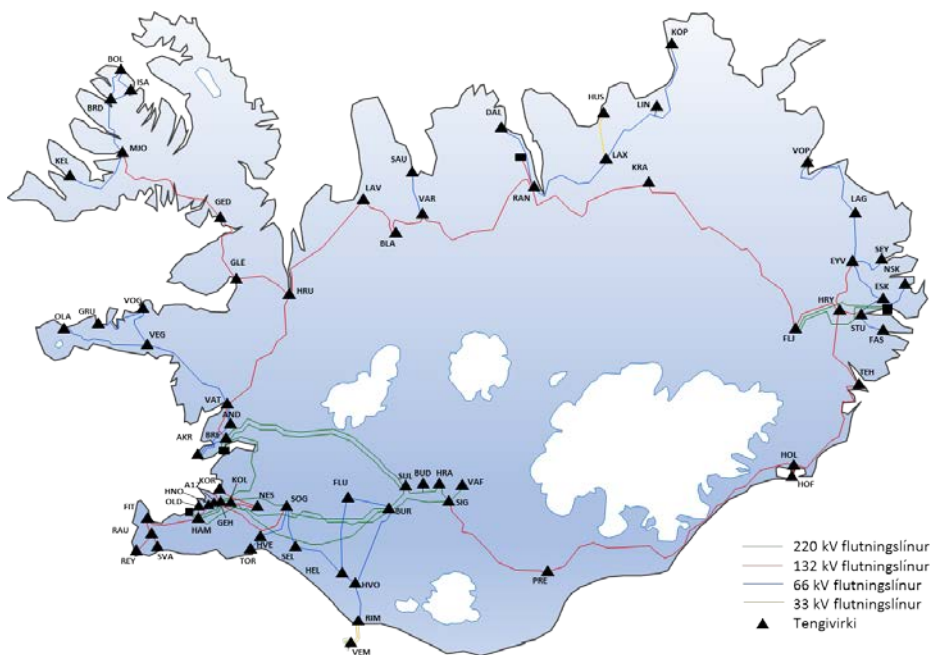
Gjaldskrá fyrirtækisins til dreifiveitna hefur hækkað um 44% frá stofnun þess árið 2005 til ársloka 2014 en vísitala neysluverðs hækkaði um 77% á sama tímabili. Þá hækkaði gjaldskrá stórnotenda um 15%. Hlutdeild raforkuflutnings í raforkuverði til bæði heimila og iðnfyrirtækja hefur einnig farið lækkandi. Þótt rekstrargjöld fyrirtækisins hafi hækkað að krónutölu hefur rekstrarkostnaður lækkað hvort heldur miðað er við meðalverðlag á flutta orkueiningu, meðalverðlag á hvert ársverk eða sem hlutfall af flutningstekjum á verðlagi hvers árs. Að mati forsvarsmanna Landsnets hefur fyrirtækið náð markmiðum raforkulaga um hagkvæmni í rekstri flutningskerfis raforku.

2.5 Flutningskerfi

Lengd raflína og rafstrengja flutningskerfis raforku er um 3.235 km

Í árslok 2005 var flutningskerfi raforku um 2.939 km langt og af því voru um 2.798 km (95,2%) í eigu Landsnets. Árið 2007 eignaðist fyrirtækið allt flutningskerfið og í árslok 2014 var heildarlengd þess talin vera um 3.235 km (sjá kafla 3.1). Í þeirri aukningu munar mestu um lagningu Sultartangalínu 3 (119 km) sem var tekin í notkun árið 2006, Fljótsdalslína 3 og 4 (102 km) sem teknar voru í notkun árið 2007 og Nesjavallalínu 2 (25 km) sem tekin var í notkun árið 2010. Mynd 2.3. sýnir flutningskerfi raforku árið 2014.

2.3 Flutningskerfi Landsnets hf. í lok árs 2014



Heimild: Landsnet hf.

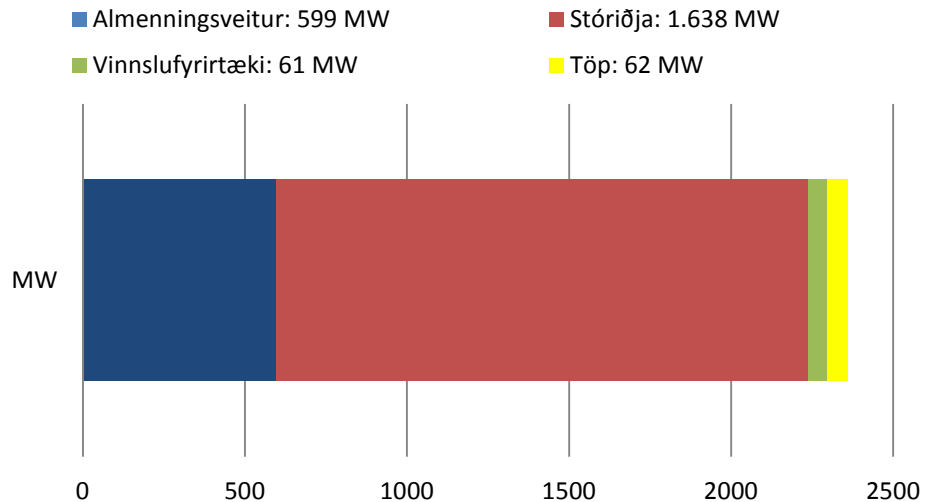
Í [Skýrslu iðnaðar- og viðskiptaráðherra um raforkumálefni](#) sem lögð var fram á Alþingi 15. maí 2014 kemur fram að elstu línur flutningskerfisins séu frá árinu 1947. Línur eldri en 50 ára voru þá taldar um 165 km og línur 41–50 ára um 281 km. Stærsti hluti flutningskerfisins, 1.584 km, væri 31–40 ára gamall. Því var talið að um 63% raflína flutningskerfisins væru meira en 30 ára gamlar. Samkvæmt reglugerð nr. 1040/2005 um framkvæmd raforkulaga er afskriftatími háspennulína 50 ár og tengivirkja 40 ár. Aldur raflína er einungis einn þeirra þátta sem taka verður tillit til þegar kemur að endurnýjun og nýfjárfestingu í flutningskerfinu. Þá verður ekki síður að líta til flutningsgetu þeirra, þess afhendingaröryggis sem þær bjóða upp á og áhrifa þeirra á raforkugæði. Geta Landsnets til að sinna hlutverki sínu samkvæmt raforkulögum er því verulega háð eftirspurn eftir raforku, bæði svæðisbundið og í raforku-kerfinu í heild.

Undanfarin ár hefur sú raforka sem veitt er um flutningskerfi Landsnets aukist stöðugt. Árið 2009 voru 15.906 GWst teknar út af kerfinu en 17.116 GWst árið 2014. Á sama tímabili hafa nýframkvæmdir og endurbætur innan flutningskerfisins verið litlar en heildarlengd þess þó aukist um 46 km og fjögur ný tengi- og spennivirki verið tekin í notkun. Samkvæmt [Raforkuspá 2014–2050](#) (2014), sem unnin var á vegum Orkusparnefndar, skiptist raforkunotkun hér á landi árið 2013 þannig að 599 MW runnu til almenningsveitna, 1.638 MW voru tekin beint út af flutningskerfinu og veitt til stórnotenda og vinnslufyrirtækin sjálf tóku út 61 MW. Töþ í flutningskerfinu námu hins vegar 62 MW (um 2,6%) eins og mynd 2.4 sýnir.

Geta Landsnets til að sinna hlutverki sínu ræðst af eftirspurn eftir raforku

Nýframkvæmdir og endurbætur litlar

2.4 Mesta aflþörf raforkukerfisins árið 2013 í MW



Heimild: *Raforkuspá 2014–2050* (2014).

Álag á flutningskerfið mun aukast

Samkvæmt *Raforkuspá 2014–2050* var heildarraforkunotkun ársins 2013 18.116 GWst. Sú spá gerir ráð fyrir að notkunin muni aukast um 21% til ársins 2050 og verða þá 21.915 GWst. Þar af gerir spáin ráð fyrir að almenn notkun forgangsorku sem er afhent frá dreifikerfinu, þ.e. fer ekki til stórnotenda, muni verða 4.986 GWst fyrir utan dreifitöp. Yrði það aukning um rúm 88% en sú notkun var 2.647 GWst árið 2013. Stór hluti þeirrar orku mun fara um flutningskerfi Landsnets. Álagið á kerfið mun því halda áfram að aukast.

Flutningskerfi raforku er veikt og afhendingaröryggi ábótavant

Samkvæmt ársskýrslum Landsnets, ummælum iðnaðar- og viðskiptaráðherra og annarra aðila raforkugeirans má efast um hvort ástand flutningskerfisins stuðli að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi, líkt og raforkulög kveða á um, og hvort það uppfylli kröfur um gæði og afhendingaröryggi raforku. Landsnet hefur sjálft viðurkennt að flutningskerfið sé veikt og afhendingaröryggi ábótavant. Í skýrslunni [Rafflínur í jörð](#) (febrúar 2013) benti þáverandi forstjóri Landsnets á að miðað við stöðu flutningskerfisins gæti fyrirtækið ekki uppfyllt lögbundnar skyldur sínar og að flutningstakmarkanir hefðu veruleg áhrif á þróun orkuviðskipta í landinu. Engu að síður hafa forsvarsmenn Landsnets talið að fyrirtækinu hafi tekist að reka kerfið í samræmi við ákvæði raforkulaga um skilvirkni, enda verði það vart nýtt betur. Skilvirkni verði ekki aukin nema með uppbyggingu.

Aflflutningur byggðalínunnar yfir öryggismörkum

Í [ársskýrslu](#) Landsnets fyrir árið 2014 kom fram að aukið álag þess árs hefði bæði leitt til meira orkutaps í kerfinu en áður og meiri rekstraráhættu. Straumleysi vegna truflana hefði aukist um 28% frá fyrra ári og 11 sinnum reynst nauðsynlegt að skipta flutningskerfinu upp í sjálfstæðar eyjar. Bæði afhendingaröryggi og gæði þeirrar raforku sem fyrirtækið afhenti viðskiptavinum sínum væri ábótavant. Forsvarsmenn fyrirtækisins töldu einnig að öryggi flutningskerfisins í heild væri ógnað þar sem aflflutningur eftir byggðalínunni hefði verið yfir skilgreindum öryggismörkum í 102 daga. Við slíkt ástand væri stórauvin hættu á straumleysi.

Frammistöðuskýrsla Landsnets fyrir árið 2014, [Afhendingaröryggi og gæði flutningskerfisins](#), leiðir þó í ljós að flutningskerfið er að mestu leyti rekið í samræmi við þær gæðakröfur sem til þess eru gerðar. Þetta gildir bæði þegar litið er til reglugerðar nr. 1048/2004 um gæði raforku og afhendingaröryggi og þeirra markmiða sem fyrirtækið sjálft setur sér. Bilanir voru 83 árið 2014 en rekstrartruflanir 69. Síðustu tíu ár hafa orðið um 60 truflanir að meðaltali á ári. Af þessum 69 rekstrartruflunum leiddu 50 til skerðingar á orkuafhendingu sem nam samtals 748 MWst. Reiknað straumleysi varði í 23 mínútur en markmið Landsnets var að straumleysi yrði ekki lengra en 50 mínútur á árinu 2014. Tíðni í kerfinu var innan skilgreindra vikmarka samkvæmt reglugerð. Innra markmið Landsnets er að í hverjum mánuði séu 99,5% mæligilda innan 50Hz +/- 0,2Hz. Þetta markmið náðist ekki í júní árið 2014 en fyrir árið í heild voru 99,59% allra mælinga innan skilgreindra vikmarka.

Nær öllum gæðakröfum um raforkuflutning fullnægt

Landsnet mældi auk þess spennu á fimm afhendingarstöðum flutningskerfisins árið 2014 í samræmi við reglugerð nr. 1048/2004 um gæði raforku og afhendingaröryggi. Þær mælingar leiddu í ljós að gæðakröfur í samræmi við spennustaðalinn ÍST EN 50160 voru ekki uppfylltar á 66 kV hluta kerfisins á Ísafirði. Unnið er að úrbótum á rekstrarspennu flutningskerfisins á Vestfjörðum.

Unnið að úrbótum á rekstrarspennu flutningskerfisins á Vestfjörðum

Bæði Landsnet og móðurfyrirtæki þess, Landsvirkjun, hafa bent á að mikil orka fari nú þegar í súginn vegna takmarkana í flutningskerfinu. Orkutöp innan lokaðs kerfis eru óhjákvæmileg og undanfarin ár hafa þau verið um 2%. Allar spár gera ráð fyrir því að með auknu álagi munu flutningstöp aukast hlutfallslega. Mest eru þau á Vesturlandi, Vestfjörðum og Norðurlandi. Langar 132 kV flutningslínur, á borð við byggðalínuna, en ekkert 220 kV kerfi einkenna þessi svæði. Slíkar línur anna minni raforkuflutningi en 220 kV kerfi og auka flutningstöp. Auk þessa er framleiðslugeta þeirra virkjana sem þegar eru fyrir hendi vannýtt vegna flutningstakmarkana. Talið er að verðmæti tapaðrar og vannýttar orku nemi um 3–10 ma.kr. á ársgrundvelli.

Mikil orka fer í súginn vegna takmarkana flutningskerfisins

Í *Skýrslu iðnaðar- og viðskiptaráðherra um raforkumálefni* (maí 2014) kom fram að á næstu árum myndi almennt draga úr afhendingaröryggi til þeirra notenda sem gert hafa samninga um skerðanlegan flutning vegna aukinnar forgangsnotkunar. Ástæður þess eru einkum takmarkanir á flutningi eftir byggðalínunni. Rangárvallalína 1 (milli Varmahlíðar í Skagafirði og Rangarárvalla í Eyjafirði) er veikasti hlekkurinn og er hætt við oflestun hennar þar til Blöndulína 3 verður tekin í notkun. Þá hafa takmarkanir í flutningskerfinu hægt á rafvæðingu fiskimjölsiðnaðarins. Á þetta sérstaklega við um fiskimjölsverksmiðjur á Austurlandi sem hafa eingöngu aðgang að skerðanlegri raforku og hafa þurft að grípa til jarðefnaeldsneytis. Í skýrslu samstarfshóps til umhverfis- og auðlindaráðherra um [Aðgerðir í loftslagsmálum](#) (2013) var litið til rafvæðingar þessa iðnaðar sem einnar af tíu lykilaðgerðum sem stjórnvöld ættu að leggja sérstaka áherslu á til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.

Takmarkanir hafa hægt á rafvæðingu framleiðslutækja og aukið notkun jarðefnaeldsneytis

Í skýrslu Jóns Vilhjálmssonar og Friðriks Más Baldurssonar, [Þjóðhagslegt gildi uppbyggingar flutningskerfis Landsnets](#) (2013) sem var unnin fyrir Landsnet, var því haldið fram að þjóðhagslegur kostnaður af því að bæta ekki flutningskerfið að nokkru leyti yrði á bilinu 36–144 ma.kr. til ársins 2040. Sá kostnaður kæmi til vegna skertrar afhendingar raforku, skertrar framleiðslu virkjana, rekstrartruflana og aukinna tapa í

Óbreytt kerfi er þjóðhagslega óhagkvæmt til lengri tíma litið

kerfinu vegna álags. Án styrkingar flutningskerfisins yrði að virkja á mismunandi landsvæðum til að anna eftirspurn, orkuvinnsla yrði dýrari og afhendingaröryggi lakara. Í raun yrði um að ræða afturhvarf til þess ástands sem var fyrir tíma byggðalínunnar þegar raforkukerfi landsins skiptist í sjálfstæðar einingar. Óbreytt kerfi myndi einnig leiða til aukinnar notkunar jarðefnaeldsneytis, byggðaröskunar og hærra raforkuverðs.

Óvíst hvort markmiðum um þjóðhagslega hagkvæmni sé náð

Ef litið er til markmiða raforkulaga með hliðsjón af lögbundnu hlutverki Landsnets sem flutningsfyrirtækis er ljóst að úrbóta er þörf. Flutningskerfið setur skilvirkni og hagkvæmni raforkukerfisins í heild það miklar skorður að umdeilanlegt er hvort markmiðum um þjóðhagslega hagkvæmni sé náð. Auk þess hefur ástand kerfisins í einhverjum tilfellum staðið atvinnulífi og einstökum byggðarlögum fyrir þrifum og jafnvel valdið því að byggðir í nágrenni stórra virkjana og öflugra flutningslína búa við skert afhendingaröryggi og lítil raforkugæði. Þá hefur ástand kerfisins staðið í vegi fyrir atvinnuþróun og rafvæðingu framleiðslutækja og ótryggt afhendingaröryggi leitt til notkunar jarðefnaeldsneytis sem annars hefði ekki komið til, t.d. í áðurnefndum fiskimjölsverksmiðjum.

Líta þarf til umhverfissjónarmiða í víðu samhengi

Síðastnefnda atriðið dregur fram mikilvægi þess að umhverfissjónarmið séu ígrunduð í víðu samhengi við uppbyggingu og rekstur flutningskerfisins. Ekki er einfalt að meta þau umhverfisáhrif sem tengjast uppbyggingu og viðunandi rekstri kerfisins, t.d. áhrifum þess á samspil einstaklings og umhverfis. Sömuleiðis er erfiðleikum bundið að finna jafnvægi milli annars vegar þeirra framkvæmda sem stuðla að hagkvæmni, skilvirkni og afhendingaröryggi flutningskerfisins og hins vegar hagsmuna almennings og ýmissa atvinnuvega sem eru fólgnir í óspilltri náttúru og landslagi eða landnýtingu af þeim toga sem samræmist ekki tilteknum uppbyggingaráformum.

Staða ferðaþjónustunnar eftirtektarverð

Staða ferðaþjónustunnar er eftirtektarverð í þessu samhengi. Í [Heildarúttekt á íslenskri ferðaþjónustu](#) (febrúar 2013) sem unnin var af Íslandsstofu var framandi, fjölbreytt og töfrandi landslag og umhverfi talið einn af helstu styrkleikum Íslands sem áfangastaðar ferðamanna. Eins hefur komið fram í málflutningi formanns Samtaka ferðaþjónustunnar að íslensk náttúra og þá sérstaklega ósnortin víðerni séu grunnadráttarafli greinarinnar. Á sama tíma verður því ekki neitað að vöxtur hennar kallar á bættu innviði, m.a. bætt flutningskerfi raforku með tilheyrandi framkvæmdum og neikvæðum áhrifum á umhverfi og náttúru.

Finna þarf jafnvægi milli ólíkra markmiða raforkulaga

Takmarkanir í flutningskerfinu og átök um uppbyggingu og rekstur þess eru í sjálfu sér ekki til marks um að Landsnet hafi brugðist hlutverki sínu. Takmarkanir verða ávallt fyrir hendi í flutningskerfinu, geta þess háð eftirspurn eftir raforku og ákvarðanir um framtíð þess umdeildar. Eins og kom fram hér að framan eru markmið raforkulaga ekki einhlít heldur kalla þau á að leitað sé jafnvægis milli ólíkra þátta sem taka verður jafnt tillit til. Framkvæmd raforkulaga, þ. á m. hlutverk og skyldur flutningsfyrirtækisins, er viðvarandi verkefni sem tekur breytingum eftir því sem umhverfi raforkukerfisins breytist. Markmiðin verða eftir sem áður fyrir hendi en ekki er hægt að ætlast til þess að þeim verði öllum náð í eitt skipti fyrir öll með tæknilegum lausnum. Þau krefjast fyrst og fremst skýrrar stefnu stjórnvalda og samræðu milli allra þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta.

Þó er ljóst að auka má skilvirkni og þjóðhagslega hagkvæmni flutningskerfis raforku sem og öryggi og áreiðanleika raforkuafhendingar. Flutningskerfið hefur hvorki haldið í við eftirspurn eftir raforku né þarfir atvinnulífs og almennra raforkuneytenda. Lög- bundin verkefni Landsnets eru skýr hvað þetta varðar og verður fyrirtækið að bæta úr þeim annmörkum sem vinna gegn markmiðum raforkulaga. Jafnvel þótt gert sé ráð fyrir að almenn raforkunotkun aukist einungis í samræmi við hófsamar spár er flutningskerfið víða komið að þolmörkum. Því lengur sem úrbætur dragast þeim mun meiri verður kostnaðurinn af óhagkvæmu flutningskerfi auk þess sem afhendingaröryggi og gæði raforku er teflt í tvísýnu. Til lengri tíma litið eru þessi neikvæðu áhrif þyngri á metunum en kostnaðarmunur milli ólíkra uppbyggingarvalkosta, t.a.m. milli ólíkra línustæða eða lagningar jarðstrengja. Þó að Ríkisendurskoðun telji úrbætur á takmörkunum flutningskerfis raforku mikilvægt verkefni tekur stofnunin ekki efnislega afstöðu til fyrirbyggjandi kerfisáætlunar Landsnets (sjá kafla 5).

Bæta þarf úr þeim annmörkum sem vinna gegn markmiðum raforkulaga

3 Stofnun, eignarhald og eftirlit

3.1 Stofnun og tengsl við Landsvirkjun

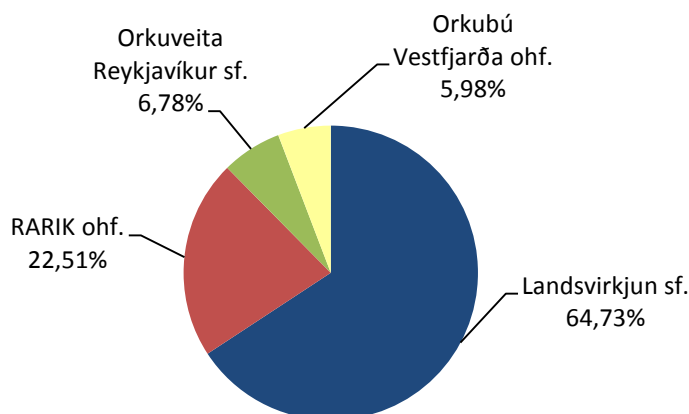
Landsnet var stofnað af ríkinu

Við stofnun Landsnets hf. árið 2004 var ríkissjóður Íslands eigandi alls hlutfjár þess í samræmi við lög um nr. 75/2004 um stofnun fyrirtækisins. Um leið heimiluðu löginn þáverandi eigendum þeirra mannvirkja sem mynduðu flutningskerfið að leggja þau fram gegn hlutfé í fyrirtækinu að undangengnu verðmati eignanna. Á þeim grundvelli yfirtók Landsnet flutningsvirki Landsvirkjunar, Rafmagnsveitna ríkisins (nú RARIK ohf.) og Orkubús Vestfjarða að andvirði 26,9 ma.kr. í lok árs 2005.

Óbeinn eignarhlutur ríkisins er rúm 93%

Árið 2007 lauk Landsnet við kaup á þeim flutningsvirkjum Hitaveitu Suðurnesja og Orkuveitu Reykjavíkur sem höfðu fram að þeim tíma verið leigð fyrirtækinu. Kaupin voru fjármögnuð með erlendum lánnum og hlutfjárauðningu þar sem Orkuveita Reykjavíkur bættist í hluthafahópinn með 6,78% hlut. Þar með eignaðist fyrirtækið allt flutningskerfi raforku á Íslandi og hefur eignarhald þess haldist óbreytt síðan. Landsnet fellur undir skilgreiningu dótturfélags Landsvirkjunar og hlutdeildarfélag RARIK og telst hluti af fyrirtækjasamstæðu beggja félaga. Allir eigendur Landsnets eru í opinberri eigu. Óbeinn eignarhlutur ríkisins er rúm 93% og sveitarfélög á Suðvesturlandi eiga tæp 7% í gegnum eignarhlut Orkuveitu Reykjavíkur.

3.1 Eignarhald Landsnets hf. í árslok 2014



Heimild: Ársskýrsla Landsnets hf. 2014.

Stjórn Landsnets hf. skal vera óháð öðrum fyrirtækjum á raforkumarkaði

Bæði raforkulög og lög um stofnun Landsnets kveða á um sjálfstæði stjórnar þess gagnvart öðrum fyrirtækjum sem stunda vinnslu, dreifingu eða sölu raforku. Í 16. gr. samþykka félagsins er tekið fram að stjórnin skuli vera í einu og öllu sjálfstæð gagnvart slíkum fyrirtækjum. Tvö dæmi eru um að fyrrverandi starfsmenn orkuvinnslufyrirtækja hafi tekið sæti í stjórn fyrirtækisins. Stjórnin er kosin til eins árs í senn á aðalfundi þar sem Landsvirkjun fer með meirihluta atkvæða.

Landsnet er dótturfélag Landsvirkjunar

Tengsl Landsnets og Landsvirkjunar verða að teljast umtalsverð, enda um dóttur- og móðurfélag að ræða. Landsnet var stofnað á grunni flutningssviðs Landsvirkjunar og

var við stofnun fjármagnað með skuldabréfi útgefnu af Landsvirkjun sem er með gjalddaga 2020 og stendur í 38,5 ma.kr. Fyrstu árin var reksturinn að nokkru leyti sameiginlegur og Landsvirkjun er bæði stærsti viðskiptavinur og lánardrottinn Landsnets.

Landsvirkjun er stærsti viðskiptavinur og lánardrottinn Landsnets

Þrátt fyrir náíð samband fyrirtækjanna hafa sjónarmið þeirra í sumum tilfellum stangast á. Því til marks má benda á að Landsvirkjun kærði til úrskurðarnefndar raforkumála ákvörðun Orkustofnunar um leyfða arðsemi Landsnets á tekjumarkatímabilinu 2011–15 (um leyfða arðsemi og tekjumörk sjá nánar kafla 3.4). Landsvirkjun taldi að röngum aðferðum hefði verið beitt við útreikning á vegnum fjármagnskostnaði Landsnets. Þetta hefði leitt til þess að fyrirtækinu hefðu verið sett of há tekjumörk. Samkvæmt upplýsingum frá fulltrúum fyrirtækisins taldi Landsvirkjun að ákvörðun Orkustofnunar væri til þess fallin að valda bæði Landsneti og Landsvirkjun miklum vanda til framtíðar því að lögum samkvæmt skal flutningsfyrirtækið endurgreiða umframtekjur sínar hafi tekjumörkin reynst of há. Í úrskurði nefndarinnar (sbr. mál nr. 4/2012) var vísað í athugasemdir Landsnets þar sem lögð var áhersla á nauðsyn þess að fyrirtækið skilaði eðlilegri arðsemi. Lækkun á leyfðri arðsemi og vanáætlaður fjármagnskostnaður gæti í þessu tilviki haft áhrif á möguleika félagsins til að fjármagna framkvæmdir sem því væri lögum samkvæmt skylt að annast. Landsnet var því augljóslega á annarri skoðun en Landsvirkjun um hver eðlileg arðsemi fyrirtækisins ætti að vera.

Landsvirkjun og Landsnet hafa deilt um hagsmuni fyrirtækisins

Rétt er að taka fram að þrátt fyrir framangreindan ágreining hafa fulltrúar bæði Landsvirkjunar og Landsnets lýst því yfir við Ríkisendurskoðun að samskipti fyrirtækjanna séu góð. Fulltrúar Landsvirkjunar hafa auk þess látið þá skoðun í ljós að hagsmunir fyrirtækisins sem raforkuframleiðanda og hagsmunir Landsnets sem flutningsfyrirtækis stangist alls ekki á. Sú staðreynd að móðurfélag Landsnets beiti sér gegn arðsemi þess með því að reka kærsmål gegn stjórnvöldum er engu að síður til marks um óvenjulegt samband móðurfélags og dótturfélags. Í þessu sambandi er vert að geta þess að í sumum eldri raforkusölusamningum Landsvirkjunar við stórnotendur er flutningskostnaður raforkunnar innifalinn. Þeir samningar voru gerðir áður en rekstur flutningskerfisins var skilinn frá starfsemi Landsvirkjunar og verður ekki breytt að þessu leyti.

Samskipti Landsvirkjunar og Landsnets eru almennt séð góð

Af athugasemdum Landsnets og Landsvirkjunar við drög Ríkisendurskoðunar að þessari skýrslu má ráða að fyrirtækin séu ekki fyllilega sammála um hvort líta megi svo á að Landsvirkjun hafi fjárhagslegan hag af því að gjaldskrá Landsnets hækki sem minnst. Þó er ljóst að sett tekjumörk Landsnets hafa ólík áhrif á rekstrarafkomu fyrirtækjanna. Ríkisendurskoðun telur rétt að benda á að markmið raforkulaga um aðskilnað náttúrulegra einokunar- og samkeppnisþátta og markaðsvæðingu raforkukerfisins hljóti að krefjast þess að sérleyfisstarfsemi flutningsfyrirtækisins sé réttilega kostnaðargreind í raforkuviðskiptum.

Tryggja þarf skýran aðskilnað sérleyfis- og samkeppnisstarfsemi

3.2 Hugmyndir um breytt eignarhald

Á árunum 2008–11 var unnið að endurskoðun raforkulaga og þá m.a. litið til ákvæða um eignarhald flutningsfyrirtækisins. Sú vinna leiddi til samþykktar laga nr. 19/2011 sem kváðu á um að flutningsfyrirtækið skyldi vera í beinni eigu ríkis og/eða sveitarfélaga. Í athugasemdum við lagafrumvarpið kom fram að ekki þætti heppilegt að fyrir-

Breytt eignarhald gæti aukið sjálfstæði Landsnets

tæki sem hafa ríka hagsmuni af starfsemi flutningsfyrirtækisins, t.d. raforkuframleiðendur og dreifiveitur, væru eigendur þess. Sama viðhorfs gætti í umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarpið sem taldi að breytt eignarhald yrði jákvætt skref. Með því móti yrði sjálfstæði flutningsfyrirtækisins styrkt og dregið úr líkum á neikvæðum áhrifum á neytendur. Við sama tækifæri gerði Landsvirkjun enga efnilega athugasemd um breytt eignarhald en benti á að í lánasamningum þess væru íþyngjandi ákvæði sem gætu komið til framkvæmda ef það yrði að selja hlut sinn í Landsneti.

Breytt eignarhald gæti skaðað láns- hæfi Landsvirkjunar

Ákvæðið um breytt eignarhald flutningsfyrirtækisins átti að taka gildi 1. janúar 2015 og skipaði þáverandi iðnaðar- og viðskiptaráðherra nefnd sem átti að skila tillögu að kaupum ríkisins eða sveitarfélaga á fyrirtækinu eigi síðar en 31. desember 2012. Hætt var við þessi áform með breytingarlögum nr. 175/2011 og var nefndinni í staðinn falið að kanna möguleika á breyttu eignarhaldi. Landsvirkjun hefur haldið því fram að tíma- sett ákvæði um sölu á eignarhlut fyrirtækisins, án þess að ljóst væri hver myndi kaupa, með hvaða hætti eða á hvaða verði, hefði getað valdið óvissu hjá lánsþátttakendum fyrirtækjanna og lánveitendum. Því hefði verið nauðsynlegt að draga löggjöfina til baka að mati fyrirtækisins.

Mikilvægt að umhverfi raforkumála fylgi alþjóðlegri þróun

Þegar ljóst varð að ekki yrði af breyttu eignarhaldi lögðu Landsnet, Orkustofnun og Samkeppniseftirlitið áherslu á mikilvægi þess að sjálfstæði og óhæði flutningsfyrirtækisins yrði tryggt. Í umsögn Landsnets um frumvarp til breyttra laga kom fram að hagsmunaaðilar á raforkumarkaði hefðu gert athugasemdir við eignarhaldið eins og því var þá háttað. Einnig væri mikilvægt að stuðla að sömu þróun hér á landi og á meginlandi Evrópu hvað varðaði starfsemi og viðskiptaumhverfi flutningsfyrirtækis raforku. Orkustofnun ítrekaði þau sjónarmið að ekki væri heppilegt að fyrirtæki sem hefðu ríka hagsmuni af starfsemi flutningsfyrirtækisins væru hluthafar. Samkeppnis- eftirlitið var sama sinnis og taldi mikilvægt að óhæði fyrirtækisins gagnvart dreifi- veitum, raforkusölum og raforkuframleiðendum yrði tryggt eins vel og kostur væri.

Eftir að aðrir eigendur Landsnets höfðu sýnt því áhuga að selja eignarhluti sína lét Landsvirkjun gera úttekt á áhrifum sölu á eignarhlut sínum í fyrirtækinu árið 2012. Niðurstaða hennar var að áhrif á gildandi lánasamninga og útgefin skuldabréf væru með þeim hætti að fyrirtækinu væri ekki unnt að selja hlut sinn að svo stöddu.

Lög takmarka sölu eignarhluta í Landsneti

Nefndin sem gera átti tillögur að mögulegum breytingum á eignarhaldi Landsnets samkvæmt lögum nr. 175/2011 birti [greinargerð](#) sína í maí 2015. Í henni kom fram að áhugi væri meðal eigenda fyrirtækisins um að selja eignarhluti sína en fulltrúi Landsvirkjunar lýsti á ný vandkvæðum við losun eignarhluta fyrirtækisins vegna ákvæða í lánasamningum. Einnig var bent á að lög nr. 75/2004 um stofnun Landsnets hf. kveði á um að kaupendur hlutafjár í fyrirtækinu geti einungis verið eigendur þeirra flutningsvirkja sem falla undir 6. tölul. 3. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Því yrði að breyta þeim lögum ef til stæði að selja hlutaféð í hendur annarra aðila. Þá yrði að breyta tólfta bráðabirgðaákvæði raforkulaga sem kveður á um að eigendur hlutafjár flutningsfyrirtækisins geti einungis selt hlutafé sín á milli.

Nefndin tók einnig til athugunar svonefnda þriðju raforkutílskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB um sameiginlegar reglur um innri markað fyrir raforku. Búast má

við að sú tilskipun verði fyrr en síðar tekin upp í samning um Evrópska efnahagssvæðið og kalli þar með á breytingar á raforkulögum. Eitt meginmarkmiða hennar er þó hið sama og gildandi tilskipunar, þ.e. að tryggja aðskilnað og sjálfstæði þess aðila sem á eða rekur flutningskerfi raforku gagnvart framleiðslu- og sölufyrirtækjum raforku. Í því augnamiði kveður 9. gr. tilskipunarinnar á um eigendaaðskilnað þessara aðila. Nokkrar leiðir eru að því marki og einnig eru undanþágur frá tilmælum tilskipunarinnar hvað þetta varðar. Íslensk stjórnvöld hafa raunar þegar samið um undanþágu frá 9. greininni og innleiðing hennar mun því ekki krefjast breytinga á eignarhaldi Landsnets. Ekki er ljóst hvort sú undanþága sé varanleg eða óháð breytingum á raforkukerfi landsins.

Innleiðing þriðju raforkutilskipunarinnar kallar ekki á breytt eignarhald

Vegna þessarar niðurstöðu hefur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti ekki talið verulega annmarka á eignarhaldi Landsnets. Að mati þess er ekki þörf á breytingum að svo stöddu en fyrirkomulag eignarhaldsins til framtíðar verður áfram til skoðunar. Iðnaðar- og viðskiptaráðherra hefur lýst því yfir að það geti að ýmsu leyti verið óheppilegt að eignarhald Landsnets sé í höndum raforkufyrirtækja. Forstjóri fyrirtækisins hefur einnig látið þau ummæli falla, eftir að söluvilji minnihluta eigenda Landsnets var orðinn ljós, að það fyrirkomulag geti ekki verið til framtíðar að það sé í eigu hagsmunaaðila. Geta má þess að í mars 2015 lýstu AIB, sem eru samtök útgefenda upprunaábyrgða orku í Evrópu, efasemdum sínum um hvort Landsnet njóti fulls sjálfstæðis gagnvart öðrum aðilum á raforkumarkaði hér á landi.

Ráðherra og forstjóri Landsnets hafa efasemdir um núverandi eignarhald

Fulltrúar Landsvirkjunar hafa lagt áherslu á það við Ríkisendurskoðun að engin vandkvæði hljóttist af eignarhaldi Landsnets. Óhæði og sjálfstæði fyrirtækisins séu tryggð með lögum og reynslan hafi sýnt að svo sé í reynd. Að teknu tilliti til mögulegra neikvæðra áhrifa á fjárhag félagsins séu engin áform uppi um sölu.

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að taka þurfi af öll tvímæli um sjálfstæði Landsnets gagnvart framleiðendum, stórnotendum og dreifiveitum raforku til að tryggja hagsmuni íslenska ríkisins og almennings. Auk þess er til mikils að vinna að almenningur og raforkukaupendur hafi fulla tiltrú á sjálfstæði fyrirtækisins. Afdráttarlaus og ótvíræð aðgreining náttúrulegrar einokunarstarfsemi og samkeppnisstarfsemi er ein helsta forsenda þess að markmið raforkulaga um farsæla og ábatasama markaðsvæðingu raforkukerfisins náist. Að mati Ríkisendurskoðunar er núverandi eignarhald fyrirtækisins því markmiði ekki til framdráttar.

Taka þarf af öll tvímæli um sjálfstæði Landsnets

3.3 Raforkueftirlit

Orkustofnun er falið að hafa eftirlit með framkvæmd raforkulaga, þ. á m. starfsemi Landsnets sem flutningsfyrirtækis og kerfisstjórnanda. Árið 2011 lét iðnaðarráðuneyti (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) meta íslenska raforkumarkaðinn með tilliti til hagkvæmni, regluverks og eftirlits. *Norges vassdrags- og energidirektorat*, sem gegnir hliðstæðu hlutverki í Noregi og Orkustofnun hér á landi, var fengið til verksins. Þá voru liðin átta ár frá gildistöku raforkulaga nr. 65/2003 en fyrirkomulag raforkueftirlitsins hafði haldist óbreytt á þeim tíma. Gerð var grein fyrir niðurstöðum þessarar úttektar í skýrslunni [Appraisal of the Icelandic Electricity Market and Regulation](#) (2011). Meðal niðurstaðna hennar var að nauðsynlegt væri að efla raforkueftirlit Orkustofnunar verulega.

Orkustofnun hefur eftirlit með framkvæmd raforkulaga

Raforkueftirlitsgjald stendur undir raf- orkueftirliti

Vegna þeirrar niðurstöðu var ráðist í breytingar á raforkulögum sem miðuðu m.a. að því að hækka raforkueftirlitsgjald sem flutningsfyrirtæki og dreifiveitur reiða fram og stendur undir eftirlitskostnaði Orkustofnunar. Með lögum nr. 176/2011 um breytingu á raforkulögum var flutningsfyrirtækinu gert að greiða 0,4 aura fyrir hverja kWst sem fór inn á flutningskerfið en sú upphæð var áður 0,2 aurar. Gjald dreifiveitna fyrir hverja kWst sem tekin var út af flutningskerfinu eða beint frá virkjun var einnig tvöfaldað, fór úr 0,5 aurum í 1 eyri á hverja kWst. Samkvæmt mati Orkustofnunar á þeim tíma gat breytingin leitt til 0,7 aura hækkunar á verði hvers kWst sem jafngilti u.þ.b. 0,05% hækkun á raforkuverði til almennra neytenda.

Kostnaður vegna raforkueftirlits var um 101,5 m.kr. árið 2014

Raforkueftirlitsgjaldið skilaði Orkustofnun um 102,3 m.kr. tekjum árið 2014 en áætlaður kostnaður raforkueftirlitsins það ár var um 101,5 m.kr. Undanfarin ár hefur Orkustofnun glímt við uppsafnaðan halla á raforkueftirlitinu en samkvæmt áætlunum stofnunarinnar var gert ráð fyrir að rekstur þess yrði hallalaus eftir árið 2015. Í raforkueftirlitsskýrslum Orkustofnunar síðustu ár hefur komið fram að kostnaður og umfang eftirlitsins hefur aukist umtalsvert. Kvörtunum og fyrirsprungnum sem stofnunin þarf að svara hefur fjölgað og fleiri stjórnvaldsákvæðanir hennar hafa verið kærðar til úrskurðarnefndar raforkumála en áður.

Fjölgun kærumála eftir gildistöku laga nr. 19/2011

Fjölgun kærumála undanfarin ár má að miklu leyti rekja til þeirra nýmæla sem komu inn í raforkulög árið 2011 með lögum nr. 19/2011. Með þeim breyttist sá háttur sem hafður er á við að ákvarða leyfða arðsemi og tekjumörk dreifiveitna og flutningsfyrirtækisins. Breytingarnar kváðu m.a. á um að ákvæðanir Orkustofnunar um tekjumörkin skyldu hvíla á mati sérfróðra aðila um eðlilega arðsemi fyrirtækisins. Auk þess sem kærumálum fjölgaði varð ferlið kostnaðarsamara en verið hafði (sjá kafla 3.4).

Eftirlit með útgáfu upprunaábyrgða raforku

Fleiri þættir hafa haft áhrif á eftirlitshlutverk Orkustofnunar með starfsemi Landsnets. Má þar m.a. nefna að með gildistöku laga nr. 30/2008 um upprunaábyrgð á raforku var Landsneti falið að annast útgáfu og halda skrá um útgefna upprunaábyrgðir raforku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum í samræmi við aðra raforkutilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 77/2001/EB um sameiginlegar reglur fyrir innri markað raforku.

Upprunaábyrgðir seldar úr landi

Með því að tryggja sér upprunaábyrgð raforku geta evrópskir raforkusalar selt viðskiptavinum sínum staðfestingu á því að samsvarandi magn raforku og þeir greiða fyrir hafi verið framleidd með endurnýjanlegum orkugjöfum. Eftirspurn neytenda sem eru tilbúnir til að greiða sérstaklega fyrir slíka orku virkar því sem hvati fyrir aukna framleiðslu endurnýjanlegrar orku. Hvorki íslenskir raforkusalar né raforkuneytendur hafa sama hvata til að sækjast eftir slíkum ábyrgðum þar sem raforkukerfið hér á landi er einangrað og einungis 0,01% raforku er framleidd með jarðefnaeldsneyti. Það breytir því ekki að í staðinn fyrir þær upprunaábyrgðir sem seldar eru á markaði til annarra evrópskra orkufyrirtækja verður að færa inn samsvarandi magn í heildarraforkusölu héraðsra orkusala og nemur hlutfallslegu meðaltali uppruna raforku í Evrópu. Samkvæmt opinberum tölum Orkustofnunar voru því einungis 45% seldrar raforku hér á landi unnin á endurnýjanlegan hátt.

Orkustofnun var falið eftirlit með þessari starfsemi, þ. á m. því að kostnaði vegna hennar yrði haldið aðskildum frá sérleyfisrekstri fyrirtækisins, þ.e. rekstri flutningskerfisins. Stofnuninni var þó ekki tryggður tekjustofn til að standa straum af þessu verkefni. Í [Skýrslu Orkustofnunar um starfsemi raforkueftirlits og eflingu þess](#) (2012) lagði Orkustofnun til að sérstakt gjald yrði lagt á fyrirtæki sem hagnast af útgáfu upprunaábyrgða í stað þess að kostnaður vegna eftirlitsins lenti á neytendum raforku eða ríkinu. Samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila á raforkusviði hefur tekið undir þá afstöðu. Orkustofnun hefur bent á að þar sem enginn tekjustofn er til staðar vegna þessa eftirlits hafi það verið fjármagnað af raforkueftirlitsgjaldi. Þótt kostnaðurinn hafi verið óverulegur, eða um 5 m.kr. á ári og horfi ekki til hækkunar, telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að þessu eftirliti verði tryggður sjálfstæður tekjustofn.

Eftirlit með útgáfu upprunaábyrgða rekið án tekjustofns

Með lögum nr. 26/2015 um breytingar á raforkulögum hefur enn orðið breyting á eftirlitsskyldu Orkustofnunar með starfsemi Landsnets. Stofnuninni var þar falið að samþykkja eða synja kerfisáætlun fyrirtækisins og hafa eftirlit með framkvæmd hennar (sjá kafla 2.3 og 5.2). Með þessu er horfið frá því verklagi að Orkustofnun veiti Landsneti leyfi fyrir einstökum framkvæmdum sem snúa að rekstri og uppbyggingu flutningskerfisins. Forsvarsmenn stofnunarinnar telja að breytingin muni ekki leiða til aukinna útgjalda og verkefnið sem slíkt kalli ekki á auknar fjárveitingar.

Orkustofnun samþykkir og hefur eftirlit með gerð og framkvæmd kerfisáætlunar

Að mati Ríkisendurskoðunar er erfitt að segja fyrir um endanleg áhrif þessara breytinga. Í því samhengi skal bent á að ákvörðun Orkustofnunar um samþykkt eða synjun kerfisáætlunar mun verða kæránleg til úrskurðarnefndar raforkumála. Ekki er víst hvort stjórnslukærum vegna ákvarðana stofnunarinnar muni fjölga eða fækka. Þó er ljóst að deilt hefur verið um kerfisáætlanir Landsnets og má benda á að lögmæti *Kerfisáætlunar 2014–2023* hefur verið kært af félagasamtökunum Landvernd og þess krafist að hún verði felld úr gildi.

Ákvarðanir Orkustofnunar kæránlegar til úrskurðarnefndar raforkumála

Til framtíðar litið má gera ráð fyrir að eftirlit Orkustofnunar með starfsemi Landsnets haldi gildi sínu og að almenningur geri fremur meiri en minni kröfur til þess enda eru raforkumálefni umdeild. Í þessu samhengi er rétt að hafa í huga að þriðja raforku-tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins mun væntanlega koma til framkvæmda hér á landi fyrir en síðar. Þó að sú innleiðing krefjist ekki róttækra breytinga á starfsemi Orkustofnunar kallar hún á aukið sjálfstæði raforkueftirlitsins. Að mati Ríkisendurskoðunar væri aukið sjálfstæði raforkueftirlitsins ákjósanlegt í ljósi þess að Orkustofnun er bæði falið að samþykkja kerfisáætlun Landsnets og að hafa eftirlit með framkvæmd hennar. Eins og þegar hefur komið fram telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að skýrt sé skilið á milli þessara þátta (sjá kafla 2.3).

Auka þarf sjálfstæði raforkueftirlitsins

Að mati Ríkisendurskoðunar er einnig til mikils að vinna að eftirlit og ákvarðanir Orkustofnunar sem lúta að starfsemi Landsnets standist ýrustu kröfur um vandaða stjórnslu og njóti sannmælis. Að öðrum kosti á stofnunin örðugt með að gegna hlutverki sínu auk þess sem tiltrú almennings á að hagsmunum hans sé gætt er stefnt í hættu. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að geta Orkustofnunar til að sinna eftirliti með framkvæmd raforkulaga sé eflað þar sem um grundvallarinnviði samfélagsins er að ræða.

Tryggja þarf að Orkustofnun sé eflað í takt við breyttar skyldur hennar

Tekjumörk Landsnets skulu tryggja að tekjur séu í samræmi við kostnað

3.4 Leyfð arðsemi og tekjumörk

Til að stuðla að hagræði og skilvirkni í rekstri Landsnets og tryggja hagsmuni bæði viðskiptavina þess og raforkunotenda setur Orkustofnun fyrirtækinu tekjumörk þar sem árlegar hámarkstekjur þess eru festar til ákveðins tíma. Gjaldskrá fyrirtækisins fyrir þá þjónustu sem það veitir með flutningi á raforku er grundvölluð á tekjumörkunum. Þau eiga í senn að hvetja til hagræðingar í rekstri fyrirtækisins og tryggja að tekjur þess séu í samræmi við kostnað veittrar þjónustu að teknu tilliti til arðsemi. Hvert tekjumarkatímabil er fimm ár en tekjumörkin eru uppfærð árlega. Þau eru tvískipt, þ.e. vegna flutnings á raforku til dreifiveitna annars vegar og vegna flutnings til stórnotenda hins vegar. Reynist tekjumörkin hafa verið of há að loknu hverju tímabili skulu umframtekjur fyrirtækisins endurgreiddar til viðskiptavina þess.

Arðsemi Landsnets skal vera sem næst vegnum fjármagnskostnaði

Einn þeirra þátta sem ákvarða tekjumörkin er leyfð arðsemi Landsnets. Samkvæmt 3. mgr. 12. gr. raforkulaga skal hún vera sem næst vegnum fjármagnskostnaði fyrirtækisins eftir að tekið hefur verið tillit til skatta og að frátöldum verðlagsbreytingum. Arðsemin skal ákvörðuð að fengnu mati sérfróðra aðila sem hafa skulu samráð við framleiðendur raforku, neytendur, stórnotendur, dreifiveitur og Landsnet. Þrír aðrir þættir hafa áhrif á sett tekjumörk. Í fyrsta lagi meðalrekstrarkostnaður síðustu fimm ára með eins árs tölum og að teknu tilliti til bæði verðlagsbreytinga og áhrifa stórra fjárfestinga, í öðru lagi afskriftir og í þriðja lagi skattar.

Þetta fyrirkomulag var innleitt með lögum nr. 19/2011 um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 með síðari breytingum. Í athugasemdum við frumvarpið sagði:

Þar sem slík einokunarfyrirtæki [á borð við Landsnet] skortir það aðhald sem samkeppni veitir verður kostnaður gjarnan meiri en það sem hagkvæmast getur orðið. Starfsemin er því ekki einungis undir eftirliti hvað verðlagningu snertir heldur einnig hvað varðar rekstrarkostnað. Stýring verðs felur þannig í sér að fylgst er með þeim kostnaði sem heimilt er að nota sem grundvöll verðlagningar. Í þessum kostnaði þarf að taka tillit til arðsemi af þeim fjármunum sem liggja í rekstrinum. Slíkir útreikningar búa hins vegar til hvata til fjárfestingar, þ.e. fyrirtæki hefur hag af því að hámarka fjármuni sína sem kallar á sérstakt eftirlit með fjárfestingum þeirra fyrirtækja sem sæta reglum. Hið endanlega markmið slíks eftirlits er að raforkuflutningur sé rekinn með þjóðhagslega arðsemi í huga.

Tafir á setningu reglugerða hafa tafið ákvarðanir um tekjumörk

Í umsögn Orkustofnunar um frumvarpið frá 25. maí 2010 komu fram efasemdir um ágæti þeirra ákvæða sem sneru að settum tekjumörkum og leyfðri arðsemi. Stofnunin taldi að tilmæli laganna væru óskýr og að dregið hefði verið úr vægi hennar og iðnaðarráðuneytis (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis) með aðkomu þeirra sérfróðu aðila sem leggja skyldu mat á leyfða arðsemi og fjármagnskostnað flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna. Strax í október 2011 benti Orkustofnun á að hvorki hefði reglugerð um framkvæmd raforkulaga verið breytt í samræmi við hið nýja fyrirkomulag né hefði verið sett reglugerð um mat á vegnum fjármagnskostnaði og starf þeirra sérfróðu aðila sem að henni skyldu koma. Af þessum sökum hefði stofnunin hvorki getað tekið ákvarðanir um arðsemi né tekjumörk flutningsfyrirtækisins eða dreifiveitna.

Nefnd þeirra sérfróðu aðila sem raforkulög kveða á um að skuli ákvarða arðsemi flutningsfyrirtækisins var skipuð 30. júní 2011. Reglugerð nr. 550/2012 um mat á vegnum fjármagnskostnaði sem viðmið um leyfða arðsemi við ákvörðun tekjumarka sérleyfisfyrirtækja í flutningi og dreifingu raforku var ekki birt fyrr en tæpu ári síðar, þ.e. 12. júní 2012. Ákvörðun Orkustofnunar um leyfða arðsemi Landsnets var því ekki tekin fyrr en 1. október 2012 og ákvörðun um tekjumörk þess fyrir tekjumarkatímabilið 2011–15 lá fyrst fyrir í júlí 2013.

Ákvörðun um tekjumörk fyrir 2011–15 lá fyrst fyrir í júlí 2013

Ákvarðanir Orkustofnunar um leyfða arðsemi og tekjumörk Landsnets hafa ítrekað verið kærðar til úrskurðarnefndar raforkumála, bæði af framleiðendum og stórnotendum raforku sem og af dreifiveitum. Rekstrarafkoma viðskiptavina Landsnets verður fyrir beinum áhrifum af ákvörðunum Orkustofnunar um arðsemi, tekjumörk og gjaldskrá fyrirtækisins. Um er að ræða viðskiptahagsmuni sem nema milljörðum króna og deilt er um ákvarðanirnar í samræmi við það. Frá því í ágúst 2007, þegar Orkuveita Reykjavíkur kærði ákvörðun Orkustofnunar um að heimila fyrirtækinu að breyta gjaldskrá fyrirtækisins og ákvarða flutningsgjöld stórnotenda í bandaríkjadollar, hafa verið kveðnir upp ellefu úrskurðir í kærumálum sem snerta arðsemi, tekjumörk eða gjaldskrá Landsnets. Síðan reglugerð nr. 550/2012 tók gildi hefur úrskurðarnefnd raforkumála komist að þeirri niðurstöðu í fjórum kærumálum að Orkustofnun þurfi að birta nýjar ákvarðanir um leyfða arðsemi Landsnets.

Ákvarðanir um leyfða arðsemi og tekjumörk hafa ítrekað sætt kærur

Meðal slíkra mála er kæra Samtaka álframleiðenda á Íslandi vegna fyrrnefndrar ákvörðunar Orkustofnunar um leyfða arðsemi Landsnets frá 1. október 2012. Úrskurðarnefndin ógilti ákvörðunina 2. desember 2013 og gerði orkumálastjóra að birta nýja ákvörðun um arðsemisviðmið byggða á nýju áliti sérfræðinganefndar (sbr. úrskurð í máli nr. 3/2012). Árið 2014 sendi Orkustofnun frá sér þrjár ákvarðanir um drög að arðsemiskröfu Landsnets, fyrst 4. júlí um endurskoðun á leyfðri arðsemi fyrir árið 2015 og síðan 4. september og 6. nóvember um arðsemisviðmið fyrir árin 2011–15. Auk þess hefur Orkustofnun lagt fram þrjár ákvarðanir um uppgjör tekjumarka fyrir árin 2011–13 með fyrirvara um endanlega ákvörðun arðsemisviðmiða fyrir umrædd ár. Það var þó ekki fyrr en 21. júlí 2015 sem Orkustofnun birti nýja ákvörðun um leyfða arðsemi fyrir tekjumarkatímabilið 2011–15 og á grundvelli hennar birti hún þann 30. júlí 2015 ákvörðun um uppgjör vegna tekjumarka fyrir árin 2011–14.

Endanleg ákvörðun um leyfða arðsemi árána 2011–15 tekin í júlí 2015

Ákvæði 12. gr. raforkulaga eru skýr um að eigi síðar en 15. september árið áður en nýtt tekjumarkatímabil hefst skuli Orkustofnun birta flutningsfyrirtækinu tekjumörk. Því er aftur á móti ætlað að skila stofnuninni rekstrarupplýsingum vegna fyrra árs ekki síðar en 1. maí og skal hún á grundvelli þeirra gagna skila því uppfærðum tekjumörkum og uppgjöri vegna fyrra árs ásamt rökstuðningi eigi síðar en 1. ágúst. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur orðið misbrestur á þessari framkvæmd og tafir við birtingu ákvarðana Orkustofnunar haft neikvæð áhrif á starfsemi Landsnets. Þess má geta að Orkustofnun hefur enn ekki birt ákvörðun sína um tekjumörk Landsnets fyrir tímabilið 2016–20 sem átti að liggja fyrir þann 15. september síðastliðinn.

Ákvörðun um tekjumörk árána 2016–20 liggur ekki fyrir

Raunin hefur verið sú að ósætti hefur ríkt um ákvarðanir Orkustofnunar og mála-rekstur vegna þeirra fyrir úrskurðarnefnd raforkumála hefur haldið forsendum ákvarðana hennar í óvissu. Þetta ástand hefur gert stofnuninni óhægt um vik að birta nýjar

Langur málsmeðferðartími hjá úrskurðarnefnd raforkumála

Ákvarðanir. Málsmeðferðartími úrskurðarnefndar raforkumála hefur í einhverjum tilfellum aukið á óvissuna en dæmi eru um að rúmt ár hafi liðið frá kæru til úrskurðar. Þó verður ekki séð að sá málsmeðferðartími skýri alfarið þær tafir sem orðið hafa á birtingu umræddra ákvarðana.

Ágallar á reglugerð nr. 550/2012 hafa leitt til óvissu og óhagræðis

Að mati Ríkisendurskoðunar verður ekki litið fram hjá því að þær breytingar á raforkulögum sem komið var á með lögum nr. 19/2011 og reglugerð nr. 550/2012 sköpuðu óvissu um forsendur og niðurstöður ákvarðana Orkustofnunar um leyfða arðsemi og tekjumörk Landsnets. Ákvarðanir Orkustofnunar hafa sætt ítrekuðum kærum og miklar tafir urðu á að ákvarðanir um tekjumörk Landsnets fyrir tímabilin 2006–09 og 2011–15 lægu fyrir. Af þeim sökum hefur fyrirtækið allt frá árinu 2011 birt ársreikninga sína með fyrirvara um raunverulega fjárhagsstöðu þess. Einnig er erfitt að henda reiður á hver kostnaður ríkisins vegna þessara kærumála og tafa hefur verið en hann hlýtur að teljast umtalsverður.

Unnið að endurskoðun reglugerðar nr. 550/2012

Til að bæta úr þessari stöðu hefur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti unnið að heildarendurskoðun á reglugerð nr. 550/2012. Áhersla var lögð á að þeirri vinnu yrði lokið fyrir 15. september 2015 þegar ákvörðun Orkustofnunar um arðsemi og tekjumörk næsta tekjumarkatímabils, þ.e. 2016–20, átti að liggja fyrir. Það hefur ekki gengið eftir þótt ráðuneytið hafi sent hlutaðeigandi aðilum tillögu að breyttri reglugerð til umsagnar 25. febrúar 2015. Breytingarnar eiga að leiða til traustari ákvarðana, færri óvissupátta og færri umdeilanlegra matsatriða. Með þessu standa vonir til þess að komið verði í veg fyrir þau málaferli sem hingað til hafa fylgt ákvörðunum Orkustofnunar.

Matskenndar breytur ákvarðaðar í reglugerð

Samkvæmt breytingunum mun ákvörðun Orkustofnunar um leyfða arðsemi flutningsfyrirtækisins ekki lengur hvíla á niðurstöðum nefndar hinna sérfróðu aðila um veginn fjármagnskostnað heldur á ákvæðum reglugerðarinnar sjálfar. Eftir sem áður verður veginn fjármagnskostnaður Landsnets ákvarðaður út frá sex breytum: Viðmiði um skuldahlutfall, tekjuskattshlutfalli sem lagt er á viðkomandi fyrirtæki, grunnvöxtum, beta-gildi eigna, áhættuálagi markaðar og áhættuálagi vegna íslenskra aðstæðna. Allar breyturnar eru matskenndar nema tekjuskattshlutfallið sem er ákvarðað af fjármála- og efnahagsráðuneyti á grundvelli laga nr. 90/2003 um tekjuskatt.

Breytt aðkoma hinna sérfróðu aðila

Breytingin sem lögð hefur verið til felst í því að fjórar af þessum fimm matskenndu breytum verða ákvarðaðar í reglugerðinni sjálfri, þ.e. viðmið um skuldahlutfall, beta-gildi eigna, áhættuálag markaðarins og sérstakt áhættuálag. Fimmta matskennda breytan, grunnvextir, mun verða ákvörðuð af markaði en reglugerðin kveður skýrt á um með hvaða hætti það skuli gert. Hlutverk sérfræðinganeftandrarinnar verður að ákvarða gildi þeirra fjögurra matspátta sem eftir standa að undangengnu samráði við hagsmunaaðila. Gildi þeirra verða síðan tilgreind í reglugerðinni sjálfri en samkvæmt núverandi fyrirkomulagi kveður hún ekki á um gildin sjálf heldur útlistar einungis aðferðina sem beita skal við ákvörðun þeirra.

Mikilvægt að ljúka breytingum sem fyrst

Að mati Ríkisendurskoðunar er til mikils að vinna að endurskoðun reglugerðarinnar verði lokið sem fyrst og að allra leiða verði leitað til að ákvarðanir Orkustofnunar hvíli á sem tryggustum grunni.

4 Stefna í raforkumálum

4.1 Stefnur og stefnudrög

Markmið raforkulaga nr. 65/2003 (sjá kafla 2.1) eru mikilvægasta forsenda stefnu stjórnvalda í raforkumálum. Hvorki markmiðin né lög in í heild sinni jafngilda þó orkustefnu eða stefnu í raforkumálum og engin slík stefna er í gildi. Til að markmiðum raforkulaga sé náð á viðundandi hátt telur Ríkisendurskoðun að stjórnvöld verði að móta skýra stefnu í raforkumálum sem helst í hendur við önnur opinber stefnuskjöl og áætlanir og tekur mið af orkumálum landsins í heild. Þó að gildandi lög tryggji að stjórnvöld geti haft áhrif á hvernig Landsnet vinnur að uppbyggingu og viðhaldi flutningskerfis raforku verða þau áhrif máttlítil og ómarkviss án slíkrar stefnu. Eigi raforkustefna að standa undir nafni verður hún að mati Ríkisendurskoðunar að vera hluti af heildstæðri orkustefnu.

Á árunum 2009–11 vann stýrihópur skipaður af iðnaðarráðherra að mótun heildstæðrar orkustefnu. Hópurinn skilaði skýrslunni [Orkustefna fyrir Ísland](#) í nóvember 2011 og var hún tekin til umræðu á Alþingi í febrúar 2012. Ekki var unnið frekar að heildstæðri orkustefnu á þeim grunni þótt skýrslan fæli í sér drög að slíkri stefnu. Í henni voru m.a. skilgreindir fjórir meginþættir sem orkustefna stjórnvalda þyrfti að taka tillit til: Orkuöryggi, umhverfisáhrif orkuframleiðslu og orkunotkunar, skipulag á orkumarkaði og nýting orkuaúðlinda til samfélagslegs ábata í víðu samhengi og loks hvernig arði af sameiginlegum orkuaúðlindum yrði skilað til þjóðarinnar.

Sumar áherslur þessara stefnudraga voru í samræmi við skilgreind markmið og leiðir í stefnuskjali umhverfisráðuneytis [Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Stefnumörkun til 2020](#) (2002). Sú stefna snertir að nokkru leyti málefni sem tengjast flutningskerfi raforku og starfsemi Landsnets hf. Í henni er m.a. bent á að skipulag sé eitt áhrifaríkasta stjórnækið til að samræma ólíkar kröfur um auðlindanýtingu, atvinnuþróun og umhverfisvernd. Sérstaklega er bent á að svæðisskipulag miðhálandisins feli í sér tilraun til að samræma kröfur um uppbyggingu samgangna, orkumannvirkja og ferðaþjónustu annars vegar og kröfur um náttúruvernd hins vegar, sbr. [Svæðisskipulag miðhálandis Íslands](#) (2015). Á það ekki síst við um kröfur um verndun ósnortinna víðerna á hálandinu. Eitt markmiða stefnunnar er að stór samfelld víðerni verði áfram að finna í óbyggðum og að forðast skuli að reisa þar mannvirki nema nauðsyn krefji og þá þannig að þau hafi sem minnst rask og sjónmengun í för með sér.

Annað markmið stefnunnar var að endurnýjanlegar orkulindir landsins yrðu nýttar með hagkvæmni- og umhverfissjónarmið í huga en að skipulag raforku- og hitaveitumála yrði jafnframt með þeim hætti að skilvirkni, öryggi og heildarhagkvæmni yrðu sem best tryggð og stuðlað yrði að aukinni orkunýtni. Skilgreindar leiðir að þessum markmiðum væru m.a. samþætting sjónarmiða um nýtingu og verndun með verndar- og orkunýtingaráætlun. Til að stuðla að hagkvæmni orkuveitna skyldi koma á sam-

Engin heildstæð orkustefna eða raforkustefna í gildi

Drög að orkustefnu hafa verið tekin til umræðu á Alþingi

Gildandi stefnu- og skipulagsskjöl snerta flutningskerfi raforku

Skipulag raforkumála skal stuðla að aukinni orkunýtni

keppni þar sem ekki væri um náttúrulega einokun að ræða og þar sem því væri til að dreifa yrði að skapa öfluga hvata til hagræðingar í rekstri. Tryggja yrði skýra ábyrgð á þeim sviðum við uppbyggingu og rekstur með tilliti til afhendingaröryggis og gæða.

4.2 Áherslur stjórnvalda

Áherslur stjórnvalda í raforkumálum kallast á við sum þeirra atriða sem komu fram í *Velferð til framtíðar*. Í *Stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks* (2013) er dregið á ýmis atriði sem varða málaflokkinn með beinum eða óbeinum hætti, t.d. á sérstöðu Íslands í umhverfismálum vegna ósnortinnar náttúru og sjálfbærrar nýtingar endurnýjanlegra auðlinda. Bæði sé mikilvægt að efla og vernda þá sérstöðu og tryggja að náttúruvernd og náttúrunýting fari saman. Stefnuyfirlýsingin boðar einnig bætt raforkuöryggi ásamt jöfnun raforku- og húshitunarkostnaðar vegna mikilvægis þessara þátta í samhengi byggðamála. Skilgreindum markmiðum, leiðum og mælikvörðum er þó ekki til að dreifa.

Lögð áhersla á bætt raforkuöryggi

Sambærilegar áherslur komu fram í *Þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2014–17* sem var samþykkt á Alþingi 12. maí 2014. Í henni voru sett fram markmið um að framleiðsla og dreifing raforku skyldu mæta þörfum atvinnulífs og almennings alls staðar á landinu um flutningsgetu og afhendingaröryggi. Auk þess skyldi kostnaður við flutning og dreifingu raforku milli landshluta jafnaður. Í því augnamiði hefur Alþingi samþykkt lög nr. 20/2015 um breytingu á lögum nr. 98/2004 um jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku. Þó að byggðaáætlun tilgreini að flutningsgeta og afhendingaröryggi raforku skulu mæta þörfum atvinnulífs og almennings eru engin hlutlæg markmið um þessa þætti skilgreind. Ekki eru heldur boðaðar tiltekna aðgerðir í þeim efnun eða lagt upp með hvernig eigi að meta árangur stefnunnar á því sviði. Að mati forsvarsmanna Landsnets hefur hæg endurnýjun meginflutningskerfisins á undanförunum árum leitt til þess að þessum markmiðum hefur ekki verið náð með fullnægjandi hætti.

Flutningsgeta og afhendingaröryggi mæti þörfum atvinnulífs og almennings

Þess má geta að í *Kerfisáætlun* Landsnets fyrir árið 2008 var sett fram verkefnayfirlit til ársins 2013 sem tiltók m.a. framkvæmdir við uppbyggingu flutningskerfis raforku á Suðvesturlandi og tvöföldun eða spennuhækkun byggðalínuhringsins með Blöndulínu 3 og Kröflulínu 3. Þessi verkefni hafa ekki enn komið til framkvæmda. Meginástæður þess að sögn forsvarsmanna Landsnets eru þær deilur sem hafa verið um tæknilegar útfærslur og það hve löng bæði skipulags- og leyfisveitingarferli hafa reynst.

Uppbygging flutningskerfis raforku hefur dregist

Iðnaðar- og viðskiptaráðherra hefur lagt áherslu á uppbyggingu flutningskerfisins. Með því yrðu núverandi flutningstakmarkanir leystar, afhendingaröryggi til allra raforkunotenda tryggt og komið til móts við áætlaða aukningu raforkunotkunar. Í ávarpi á opnum kynningarfundum Landsnets 20. mars 2014 benti ráðherra á að uppbygging raforkukerfisins krefðist skýrrar stefnu stjórnvalda. Því væri fyrirhugað að leggja fram bæði þingsályktunartillögu um lagningu raflína í jörð og frumvarp til breytinga á raforkulögum um stöðu og framkvæmd kerfisáætlunar flutningsfyrirtækisins. Við sama tækifæri hvatti ráðherra til að horft yrði til uppbyggingar flutningskerfisins í heildarsamhengi og m.a. tekið mið af verndar- og orkunýtingaráætlun, landsskipulagsstefnu, kerfisáætlun, náttúruverndaráætlun, byggðaþróun og uppbyggingu bæði ferðamannastaða og nýrra iðnaðar- og orkukosta.

Horfa þarf til uppbyggingar flutningskerfisins í heildarsamhengi

Þessar áherslur birtast einnig í skýrslu iðnaðar- og viðskiptaráðherra um raforku- málefni frá 2014. Í henni kemur afstaða stjórnvalda í málaflokknum fram með hvað skýrustum hætti. Raforka er þar skilgreind sem ein af grunnþörfum samfélagsins og tryggur aðgangur að henni tilgreindur sem nauðsynleg forsenda þess að einstakir þættir nútímaþjóðfélags geti starfað sem skyldi. Afhendingaröryggi raforku sé því ein af undirstöðum orkumála hér á landi. Með auknum aflflutningi um flutningskerfið hafi það færst nær þolmörkum sínum og öryggi þess sé ógnað. Því verði að styrkja flutningskerfið og huga sérstaklega að þeim svæðum sem þarfnast bættra tenginga. Slíkar aðgerðir séu í sumum tilfellum nauðsynleg forsenda atvinnuuppbyggingar.

Huga þarf að svæðum sem þarfnast bættra tenginga

4.3 Stefna stjórnvalda um lagningu raflína

Þann 28. maí 2015 samþykkti Alþingi þingsályktun nr. 11/144 um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína. Sama dag voru samþykkt lög nr. 26/2015 um breytingu á raforkulögum. Þessi þingmál voru lögð fram samhliða og byggðu bæði á starfi svokallaðrar jarðstrengsnefndar sem hafði verið falið að móta stefnu um lagningu raflína í jörð í samræmi við þingsályktun Alþingis frá 1. febrúar 2012. Iðnaðarráðherra skipaði nefndina í samráði við umhverfisráðherra og lágu niðurstöður hennar fyrir í febrúar 2013 í skýrslunni [Raflínur í jörð](#). Þingheimur ræddi skýrsluna í október það sama ár og sendi til umfjöllunar í atvinnuveganefnd og umhverfis- og samgöngunefnd.

Breytingar á raforkulögum og stefnumörkun árið 2015

Jarðstrengsnefndin lagði áherslu á fjögur meginatriði sem sett voru fram í formi tillagna. Í fyrsta lagi ætti að innleiða þriðju raforkutilskipun Evrópuþingsins og ráðsins og breyta með því framkvæmd kerfisáætlunar Landsnets (sjá kafla 5.1). Í öðru og þriðja lagi ætti að setja fram valkostagreiningu fyrir einstakar framkvæmdir í flutningskerfinu og almenn viðmið um hvenær leggja skuli jarðstreng frekar en að reisa loftlínu þrátt fyrir kostnaðarauka og sett viðmið. Í fjórða og síðasta lagi þyrfti að leggja aukna áherslu á umhverfisrannsóknir og hagfræði- og kostnaðargreiningar á áhrifum ólíkra valkosta við uppbyggingu flutningskerfisins.

Jarðstrengsnefnd lagði fram fjórar tillögur

Atvinnuveganefnd dró þá ályktun í álit sínu 1. apríl 2014 um skýrsluna [Raflínur í jörð](#) að styrkja yrði flutningskerfið á allra næstu árum til að leysa þær flutningstakmarkanir sem væru í kerfinu bæði til að anna áætlaðri raforkunotkun og bæta afhendingaröryggi. Skýrslan hefði ennfremur leitt í ljós nauðsyn þess að mörkuð yrði stefna um hvernig og á hvaða forsendum raflínur yrðu lagðar í jörð og til hvaða þátta ætti að líta í því sambandi. Að mati nefndarinnar yrði flutningsfyrirtækið að fá skýra leiðsögn um framkvæmdir í flutningskerfinu þegar ólíkir hagsmunir toguðust á. Í þessu samhengi er vert að rifja upp að raforkulögin sjálf skýra ekki hvernig eigi að vega og meta þá þætti sem taka þarf tillit til við uppbyggingu raforkukerfisins með hliðsjón af markmiðum laganna. Í umsögn umhverfis- og samgöngunefndar um skýrsluna var bent á mikilvægi þess að stjórnvöld huguðu að umhverfisþáttum og landslagsheildum við stefnumörkun um lagningu raflína í jörð og við framtíðaruppbyggingu flutningskerfisins.

Landsnet fái skýra leiðsögn um framkvæmdir í flutningskerfinu

Þingsályktun nr. 11/144 um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína lýtur einkum að því hvernig bregðast skuli við álitamálum um hvenær leggja skuli jarðstreng og hvenær reisa skuli loftlínur. Stefnan tekur til lagningar raflína innan dreifi- og flutningskerfis raforku. Í henni eru skilgreindar meginreglur og viðmið um uppbyggingu þessara kerfa. Samkvæmt þeim skal nota jarðstrengi við nýframkvæmdir og endurnýjun eldri raflína

Stefna stjórnvalda um lagningu raflína

Loftlínur meginregla í meginflutningskerfinu

á hinu lágspennna dreifikerfi. Heimilt er þó að nota loftlínur en einungis í rökstuddum undantekningartilfellum vegna sérstakra aðstæðna. Eins skal nota jarðstrengi við uppbyggingu og viðhald landshlutakerfis raforku ef það er tæknilega raunhæft og kostnaðurinn ekki meiri en tvöfaldur kostnaður við loftlínu. Heimilt er að víkja frá þessari meginreglu í rökstuddum undantekningartilfellum, t.d. ef umhverfismat leiðir í ljós að loftlína sé betri kostur. Meginflutningskerfi raforku skal aftur á móti byggt upp og viðhaldið með loftlínunum nema annað sé talið hagkvæmara eða æskilegra, t.a.m. vegna tæknilegra atriða eða umhverfis- og öryggissjónarmiða.

Ólíkar skilgreiningar í stefnu og löggjöf

Athygli vekur að í þingsályktuninni er beitt öðrum hugtökum en í raforkulögum við að skilgreina einstaka hluta raforkukerfisins. Í athugasemdum við frumvarp til þingsályktunarinnar er „lágspennt dreifikerfi raforku“ skilgreint sem sá hluti raforkukerfisins sem er á lægri spennu en 1 kV. „Landshlutakerfi“ er sá hluti sem flytur orku innan landshluta frá meginflutningskerfi raforku til lágspennna dreifikerfisins eða beint til notenda. Þá er „meginflutningskerfi“ skilgreint sem sá hluti sem flytur orku milli landshluta. Í raforkulögum er einungis gerður greinarmunur á flutningskerfi raforku sem rekið er af Landsneti og dreifikerfum sem eru rekin af dreifiveitum.

Meginflutningskerfi ekki byggt upp með minna en 220 kV línunum

Í athugasemd við 3. gr. frumvarps til raforkulaga var gerð nánari grein fyrir hugtakinu „flutningskerfi“. Samkvæmt henni skiptist flutningskerfið í tvo hluta. Annars vegar meginflutningskerfi og hins vegar geislalínur sem liggja út frá meginflutningskerfinu en tengjast því einungis á einum stað. Í *Kerfisáætlun Landsnets 2014–23* er vísað til meginflutningskerfis sem meginæðar raforkuflutnings sem tengir saman vinnslu og almenna notkun svæðisflutningskerfa eða stórnotenda sem eru tengdir beint inn á kerfið á hærri spennu. Í þeirri áætlun kemur fram að meginflutningskerfið verði í framtíðinni ekki byggt upp með minna en 220 kV flutningslínunum en umtalsverður hluti þess er nú rekinn á 132 kV spennu, þ. á m. byggðalínan.

Setja þarf sjálfstæð markmið fyrir landshlutakerfi og meginflutningskerfið

Samkvæmt athugasemdum við frumvarp til þingsályktunarinnar er landshlutakerfið 12.400 km og til þess taldar línur og strengir úr bæði dreifi- og flutningskerfinu. Meginflutningskerfið er aftur á móti skilgreint sem 2.083 km langt. Eins og kom fram í kafla 2.4 er flutningskerfi Landsnets í heild um 3.235 km. Mikilvægt er að skilgreining og notkun þessara hugtaka séu skýr þar sem töluleg markmið stefnunnar um hlutfall jarðstrengja taka mið af þeim. Þau markmið munu auk þess koma fram í kerfisáætlun fyrirtækisins. Samkvæmt stefnunni skal samanlagt heildarhlutfall jarðstrengja í landshluta- og meginflutningskerfi raforku á 11 kV spennu eða hærri vera orðið a.m.k. 50% af heildarlengd kerfanna tveggja árið 2020. Það hlutfall skal vera orðið 65% árið 2025 og 80% árið 2035. Náist þessi markmið ekki skal þingsályktunin endurskoðuð. Árið 2015 var helmingur landshlutakerfis raforku jarðstrengir. Hlutfall þeirra af samanlagðri lengd landshluta- og meginflutningskerfis raforku var aftur á móti 43%. Að mati Ríkisendurskoðunar liggur beint við að setja sjálfstæð markmið fyrir hvorn flokk um sig þar sem jarðstrengir verða meginregla í landshlutakerfinu en undantekning í meginflutningskerfinu.

Við uppbyggingu meginflutningskerfis raforku skal samkvæmt stefnu stjórnvalda meta í hverju tilviki fyrir sig hvort rétt sé að nota jarðstrengi á línuleið eða afmörkuðum köflum hennar. Einungis skuli þó taka jarðstrengslögn til athugunar sé línuleið innan

skilgreinds þéttbýlis, innan friðlands sem er verndað sökum sérstaks landslags eða af öðrum sökum samkvæmt náttúruverndarlögum, ef sýnt er að loftlína geti haft áhrif á flugöryggi eða ef línuleiðin er innan þjóðgarðs. Þá skal meta hve langan jarðstreng er tæknilega mögulegt að leggja, kostnað og áhrif á afhendingaröryggi og gæði raforku. Sé kostnaður jarðstrengs ekki meiri en tvöfaldur kostnaður loftlína skal velja þann kost nema tæknilegar- eða umhverfisástæður mæli á móti því. Reglan um hámarks-kostnað gildir þó ekki þegar um er að ræða skilgreint þéttbýli eða friðland sem nýtur verndar vegna sérstaks landslags eða þegar taka þarf tillit til flugöryggissjónarmiða.

Skilyrði fyrir athugun á jarðstrengslögn

Í stefnunni eru lögð fram fleiri sjónarmið sem hafa skal að leiðarljósi við uppbyggingu dreifi- og flutningskerfis raforku. Þar á meðal skal forðast eins og kostur er að raska friðlýstum svæðum og svæðum sem njóta verndar. Einnig skal leita leiða til að draga úr sjónrænum áhrifum, halda línugötum í lágmarki og raska ekki ósnortnu svæði ef aðrar lausnir koma til greina. Þá skal leggja jarðstrengi svo sem kostur er meðfram vegum og nýta núverandi línustæði ef aðstæður leyfa. Líta verður til afhendingaröryggis samhliða ákvörðunum um uppbyggingu, horfa til styrkingar og uppbyggingar raforkukerfisins með tilliti til þarfa allra landsmanna og tryggja að flutningstakmarkanir hafi ekki áhrif á aðgengi að raforku. Að lokum skal horfa til viðskiptahagsmuna og tryggja eins og kostur er hagkvæmt flutnings- og dreifiverð til raforkukaupenda.

Leiðarljós við uppbyggingu flutningskerfis raforku

Í ályktuninni felst einnig skuldbinding stjórnvalda til að jafna vörugjöld af jarðstrengjum og loftlínunum og sjá til þess að fram fari frekari rannsóknir á þjóðhagslegri hagkvæmni aukinnar jarðstrengslagnar flutningskerfisins. Niðurstöður þeirra skulu nýttar við endurskoðun stefnu stjórnvalda um málið. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að stefnu stjórnvalda um frekari rannsóknir sé fylgt eftir á kerfisbundinn hátt með skýrum markmiðum og nauðsynlegum fjárveitingum. Til að niðurstöður þeirra nýtist sem best við framtíðarstefnumótun verður fræðilegt og faglegt gildi þeirra að vera hafið yfir allan vafa.

Fylgja verður eftir skuldbindingum um frekari rannsóknir á markvissan hátt

4.4 Landsskipulagsstefna

Samkvæmt áðurnefndri raforkuskýrslu ráðherra frá 2014 (sjá kafla 4.2) þarf að marka heildstæða stefnu um uppbyggingu flutningskerfisins með hliðsjón af skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Þær skulu gerðar til a.m.k. tólf ára í senn og þurfa langtímaáætlanir um jafn mikilvæga innviði og flutningskerfi raforku að skila sér inn í þær eins snemma og kostur er. Í því samhengi hefur ráðherra einnig bent á nauðsyn landsskipulagsstefnu. Að mati Ríkisendurskoðunar er til mikils að vinna að stefna stjórnvalda í raforkumálum, landsskipulagsstefna, aðal- og svæðisskipulag sveitarfélaga og kerfisáætlun Landsnets styrki og styðji hvert við annað.

Samhljómur þarf að vera milli skipulags og kerfisáætlunar

Engin landsskipulagsstefna er í gildi. Í skipulagslögum nr. 123/2010 er kveðið á um að á hverju kjörtímabili beri umhverfis- og auðlindaráðherra að leggja fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um slíka stefnu sem gildir til 12 ára í senn. Tillagan þarf að koma fram innan tveggja ára frá alþingiskosningum og skal Skipulagsstofnun sjá um undirbúning og gerð hennar. Slík tillaga hefur tvisvar verið lögð fram á Alþingi, í febrúar 2013 og apríl 2015 en var í hvorugt skipti afgreidd.

Engin landsskipulagsstefna er í gildi

Landsskipulagsstefna samþættir opinberar áætlanir

Samkvæmt 10. gr. skipulagslaga skulu sveitarfélög byggja á landsskipulagsstefnu við gerð aðal- og svæðisskipulags og taka mið af henni við gerð nýrra skipulagsáætlana eða breytinga á þeim. Eins skal hafa svæðis- og aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaga til hliðsjónar við gerð landsskipulagsstefnu. Í henni á að samþætta áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnýtingu. Stefnan skal því fela í sér samantekt á stefnumörkun ríkisvaldsins á ýmsum sviðum. Samkvæmt athugasemdum við frumvarp til þingsályktunar um landskipulagsstefnu (689. mál á 144. löggjafarþingi 2014–15) var jafnframt gert ráð fyrir að þegar stefnan hefði öðlast gildi yrði litið til hennar við áætlanagerð stjórnvalda í einstökum málaflokkum, þ. á m. kerfisáætlun Landsnets.

Gæta ber að samræmi landsskipulagsstefnu og annarra stefnuskjala

Sú tillaga til landsskipulagsstefnu sem var lögð fram á 144. löggjafarþingi tók m.a. til skipulags á miðhálandinu og í dreifbýli. Vék tillagan að flutningskerfi raforku á nokkrum stöðum. Í tölulið 1.4 var tekið fram að skipulagsákvæðanir um mannvirkjagerð vegna orkuflutnings ættu að taka mið af áherslu stefnunnar á verndun víðerna og náttúru miðhálandisins. Meiriháttar mannvirkjagerð ætti að beina að stöðum sem rýrðu ekki víðerni eða landslagsheildir. Í athugasemdum við frumvarp ályktunarinnar var bent á að í því augnamiði mætti m.a. leggja nýjar línur á hálandinu meðfram núverandi línustæðum eða í jörð. Ennfremur kom þar fram að væri talin þörf á línulögn innan miðhálandisins ætti við greiningu og samanburð valkosta að skoða alla raunhæfa möguleika með það að markmiði að takmarka eins og kostur væri nýjar loftlínur. Ekki verður séð að þetta markmið komi með skýrum hætti fram í gildandi stefnu stjórnvalda um lagningu raflína, enda var tillagan aldrei samþykkt af Alþingi.

Eldri drög að landsskipulagsstefnu hafa tekið til flutningskerfis raforku

Skýrast er kveðið á um stefnu um orkumannvirki í öðrum kafla tillögunnar sem fjallar um skipulag í dreifbýli. Í tölulið 2.5 segir að skipulag skuli gefa kost á uppbyggingu flutningsmannvirkja raforku sem tryggi örugga afhendingu hennar. Slík mannvirki skuli auk þess falla sem best að landslagi og annarri landnotkun. Þessar áherslur kallast á við markmið stefnunnar um heildstætt búsetumynstur og jafnvægi í byggðapróun. Í því samhengi er m.a. litið til þess í tölulið 3.4 að skipulagsgerð skuli stuðla að uppbyggingu atvinnulífs til framtíðar, m.a. með áherslu á öflugna innviði. Skýrum tíma-settum markmiðum eða hlutlægum árangursmælikvörðum var þó ekki til að dreifa í tillögu stjórnvalda til landsskipulagsstefnu.

Markmið og stefna stjórnvalda í raforkumálum þurfa að liggja fyrir með skýrum hætti

Þótt mörkun stefnu um uppbyggingu flutningskerfisins hafi hafist á þeim þætti sem snýr að lagningu jarðstrengja hefur iðnaðar- og viðskiptaráðherra ítrekað að horfa verði til fleiri þátta og líta heildsætt á málefni raforkukerfisins. Í því samhengi skiptir landsskipulagsstefna lykilmáli. Stefna stjórnvalda um lagningu raflína í jörð er tvímæla-laust skref í þá átt að móta skýra umgjörð um raforkumál landsins. Að mati Ríkisendurskoðunar er þó ljóst að ein og sér dugir hún skammt til að veita Landsneti og öðrum aðilum sem starfa samkvæmt raforkulögum nauðsynlega leiðsögn um markmið og stefnu stjórnvalda í raforkumálum til framtíðar litið. Svo lengi sem slíkri framtíðarsýn er ekki til að dreifa skortir mikilvægar forsendur fyrir ákvörðunum um rekstur og uppbyggingu flutningskerfisins. Jafnframt er með því dregið verulega úr líkum á að víðtæk sátt skapist um starfsemi Landsnets. Þó má hafa í huga að stjórnvöld hafa boðað stefnumörkun um uppbyggingu flutningskerfisins í samræmi við lög nr. 26/2015 um breytingu á raforkulögum.

5 Kerfisáætlun Landsnets hf.

5.1 Kerfisáætlun og boðuð stefnumörkun

Skýrslan [Skipulagsmál á Íslandi 2014 – Lykilmælikvarðar og fyrirliqgjandi áætlanir](#) (ágúst 2014) var unnin af Skipulagsstofnun samkvæmt 8. og 9. gr. reglugerðar nr. 1001/2011 um landsskipulagsstefnu. Þar voru tilgreindar helstu forsendur landsskipulagsstefnu og gefið yfirlit um stefnumörkun og áætlanir stjórnvalda í einstökum mála-flokkum sem stefnan skuli taka mið af, þ. á m. kerfisáætlun Landsnets. hf.

Kerfisáætlun og landsskipulagsstefna

Í skýrslu iðnaðar- og viðskiptaráðherra um raforkumálefni frá maí 2014 hafði þá þegar komið fram að litið væri til kerfisáætlunar sem stefnumótandi áætlunar um framtíð flutningskerfisins. Þess vegna væri brýnt að gera bragarbætur á lagaumhverfi hennar með breytingum á raforkulögum. Lagastoð áætlunarinnar væri einungis fólgin í ákvæðum 9. gr. laganna um að flutningsfyrirtækið skyldi sjá til þess að fyrir lægi spá um raforkuþörf og áætlun um uppbyggingu flutningskerfisins. Hugtakið „kerfisáætlun“ kom raunar hvergi fyrir.

Stefnumótandi áætlun um framtíð flutningskerfisins

Úr þessu var bætt með samþykkt laga nr. 26/2015 um breytingu á raforkulögum sem kynntu til sögunnar mun greinarbetri ákvæði um kerfisáætlun flutningsfyrirtækisins og skyldur þess hvað hana varðar. Jafnframt eiga breytingarnar að einfalda fyrirkomulag leyfisveitinga Orkustofnunar þegar kemur að framkvæmdum við flutningskerfið og gera ferlið við uppbyggingu þess skilvirkara og gagnsærra en verið hefur. Í athugasemdum við lagafrumvarpið var tekið fram að við breytingarnar hefði verið litið til fyrrnefndrar skýrslu jarðstrengsnefndar, *Raflínur í jörð* (2013), og 22. gr. þriðju raforkutilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB um sameiginlegar reglur fyrir innri markað raforku (sjá kafla 2.3, 3.2 og 5.2).

Lagaumgjörð kerfisáætlunar bætt með breytingum á raforkulögum 2015

Andstætt því viðhorfi sem kom fram í skýrslu ráðherra um raforkumálefni árið 2014 taldi meirihluti atvinnuveganefndar í álitinu sínu um frumvarp til þessara lagabreytinga að ekki væri hægt að líta á kerfisáætlun sem stefnu eða áætlun stjórnvalda. Áætlunin væri ekki háð samþykki Alþingis heldur Orkustofnunar sem eftirlitsaðila um framkvæmd raforkulaga. Meirihlutinn lagði því til að í raforkulögum yrði kveðið sérstaklega á um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku og að ráðherra yrði gert skylt að leggja slíka stefnu fram á fjögurra ára fresti sem tillögu til þingsályktunar. Slík tillaga skyldi koma fram eigi síðar en 15. október 2016. Einnig var lagt til að ráðherra yrði gert skylt að fjalla um áætlaða uppbyggingu flutningskerfis raforku og þróun kerfisáætlunar flutningsfyrirtækisins í skýrslu sinni til Alþingis um raforkumálefni sem lögð er fram á tveggja ára fresti. Þessar breytingar voru samþykktar og eru nú hluti af ákvæðum raforkulaga.

Kerfisáætlun óháð samþykki kjörinna fulltrúa

Boðuð stefnumörkun stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku mun koma til með að taka til fleiri þátta en viðmiða um lagningu jarðstrengja og loftlína. Í henni skal einnig litið til þeirra atriða sem lúta með almennum hætti að flutningskerfi

Stefna um uppbyggingu flutningskerfis raforku verður ein forsenda kerfisáætlunar

raforku og hvernig standa skuli að uppbyggingu þess til lengri tíma. Með þessu móti fær Alþingi tækifæri til að leggja meginreglur sem taka ber mið af við gerð kerfisáætlunar á hverjum tíma, enda skal þessi stefna stjórnvalda vera ein af forsendum kerfisáætlunar samkvæmt raforkulögum. Landsnet mun koma til með að bera ábyrgð á að kerfisáætlun taki mið af forsendum stefnunnar og Orkustofnun að hafa eftirlit með að svo sé.

5.2 Langtíma- og framkvæmdaáætlun

Framkvæmdaáætlun skal fela í sér valkostagreiningu og rökstuðning

Kerfisáætlun skiptist í tíu ára langtímaáætlun og þriggja ára framkvæmdaáætlun. Langtímaáætlunin sýnir þá þætti í meginflutningskerfinu sem fyrirhugað er að byggja upp eða uppfæra á næstu árum og tímaáætlun þeirra en framkvæmdaáætlunin sýnir ákvarðanir um fjárfestingar í flutningskerfinu sem hafa þegar verið teknar og fjárfestingar sem þarf að ráðast í á næstu þremur árum og tímaáætlun þeirra. Í framkvæmdaáætluninni skal greining valkosta útskýrð og val þess kosts sem koma mun til framkvæmda rökstutt, m.a. með hliðsjón af stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfisins og lagningu raflína. Í samræmi við ákvæði raforkulaga horfir Landsnet við gerð kerfisáætlunar til þeirrar eftirspurnar sem er eftir raforku, öryggis og skilvirkni flutningskerfisins og getu þess til að mæta skilyrðum um gæði og áreiðanleika raforkuafhendingar.

Í kerfisáætlun skal skilgreina markmið um afhendingaröryggi

Vert er að benda á að með lögum nr. 26/2015 um breytingu á raforkulögum er hugtakið „meginflutningskerfi“ tekið upp í ákvæðum raforkulaga án þess að það sé sérstaklega skilgreint. Eins er eftirtektarvert að langtímaáætlun kerfisáætlunar skal taka til meginflutningskerfisins en framkvæmdaáætlunin til flutningskerfisins. Fleiri nýmæli vekja athygli að mati Ríkisendurskoðunar. Þar má m.a. nefna ákvæði þess efnis að í kerfisáætlun skuli markmið um afhendingaröryggi raforku skilgreind fyrir tímabil áætlunarinnar og tilgreint hvernig þeim verði náð. Afhendingaröryggi raforku hefur lengi verið eitt af brýnustu stefnumálum stjórnvalda þegar orkumál eru annars vegar. Því kemur nokkuð á óvart að stjórnvöld sjálf skuli ekki setja fram hlutlæg markmið sem slík stefna kallar á. Rétt er að hafa í huga að stjórnvöld geta hæglega sett markmið um afhendingaröryggi raforku. Slíkt mætti gera í reglugerð á grundvelli 9. gr. raforkulaga eða sem hluta af boðaðri stefnumótun um uppbyggingu flutningskerfis raforku sem Landsnet yrði þá að byggja áætlanir sínar á.

Samþykki Orkustofnunar felur í sér leyfi hennar fyrir verkefnum á framkvæmdaáætlun

Í athugasemdum við lagafrumvarpið er tekið fram að flutningsvirki í framkvæmdaáætlun hafi aðra stöðu en þau sem eru í langtímaáætlun þar sem staðfesting Orkustofnunar á framkvæmdaáætlun felur í sér leyfi stofnunarinnar fyrir viðkomandi flutningsvirki. Með þessum breytingum er ákvörðun Orkustofnunar færð fram í ferlinu þegar kemur að framkvæmdum í flutningskerfinu. Sem stjórnvaldsákvörðun verður samþykkt eða synjun Orkustofnunar kæránleg til úrskurðarnefndar raforkumála. Hér er um töluverða breytingu að ræða því að Orkustofnun veitti áður leyfi fyrir tilteknum framkvæmdum og þar sem slíkar ákvarðanir féllu undir lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda gátu þær sætt kærur til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

Lög um umhverfismat áætlana taka til kerfisáætlunar

Með breytingunum þarf kerfisáætlun í heild sinni að undirgangast umhverfismat í samræmi við lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Hún skal byggja á raun-

hæfum sviðsmyndum og gera verður grein fyrir þeim forsendum og spám sem stuðst er við. Gert er ráð fyrir að þessar forsendur verði útfærðar nánar af Landsneti og verði hluti af netmála (e. *grid code*) fyrirtækisins, þ.e. safni þeirra skilmála sem varða flutningskerfið. Þessar raunhæfu sviðsmyndir eru ekki skilgreindar sérstaklega og fyrirtækinu virðist falið það verkefni að tilgreina og meta þær forsendur sem liggja kerfisáætlun til grundvallar.

Forsendur ólíkra sviðsmynda verði útfærðar

Efast má um ágæti þess að framkvæmdaaðila, í þessu tilfalli Landsneti, sé falið svo viðamikil hlutverk við undirbúning og áætlanagerð (sjá kafla 2.3). Ekki er heldur kveðið skýrt á um þá þætti sem taka skal tillit til, t.a.m. opinberar stefnur á sviði umhverfis-, öryggis-, samfélags-, skipulags- og byggðamála og opinberar áætlanir á borð við náttúruverndaráætlun, verndar- og orkunýtingaráætlun, samgönguáætlun og ferðamálaáætlun. Samkvæmt upplýsingum frá Landsneti hefur þó verið litið til opinberra áætlana við gerð síðustu kerfisáætlana og horft til samræmis hennar við aðrar opinberar áætlanir. Í þessu sambandi má aftur minna á þá reglugerðarheimild sem ráðherra er veitt í 9. gr. raforkulaga (sjá kafla 3.2). Með slíkri reglugerð væri hægt að kveða á um hvaða forsendur og aðferðir liggja skuli til grundvallar kerfisáætlun. Sem fyrr segir er að mati Ríkisendurskoðunar mikilvægt að slík reglugerð verði sett sem fyrst.

Veita þarf skýrari leiðsögn og aðhald með setningu reglugerðar

Með breyttum raforkulögum ber Landsneti að kynna skipulagsyfirvöldum, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og landshlutasamtökum sveitarfélaga tillögu að kerfisáætlun sinni og gefa þeim frest til að leggja fram athugasemdir eða umsagnir. Auk þess kveða löggin á um að hafa skuli samráð við alla aðra hagsmunaaðila. Greinargerð um þær athugasemdir sem berast á kynningartíma áætlunarinnar, sem er sex vikur, skal fylgja endanlegri útgáfu hennar auk svara flutningsfyrirtækisins við þeim og rökstuðningur fyrir endanlegri áætlun. Nánar skal kveðið á um tilhögun þessa ferils í sömu reglugerð og ráðherra hefur heimild til að setja samkvæmt 9. gr. raforkulaga (sjá kafla 3.2).

Samráðsferli skilgreint í lögum en þarf að útfæra í reglugerð

Við yfirferð sína og mat á kerfisáætlun ber Orkustofnun einungis að hafa hliðsjón af markmiðum um öryggi, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, hagkvæmni, gæði raforku og stefnu stjórnvalda um lagningu raflína. Samkvæmt athugasemdunum er litið á mat á umhverfisáhrifum og skilyrði þar að lútandi sem verkefni annarra stjórnvalda. Þau stjórnvöld eru ekki tilgreind sérstaklega en í 4. gr. laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana er Skipulagsstofnun falið það hlutverk að leiðbeina um matsgerðina og fylgjast með framkvæmd hennar. Samkvæmt sömu lögum ber Landsneti einnig að kynna drög að kerfisáætlun fyrir Umhverfisstofnun. Báðar þessar stofnanir eiga því að hafa tækifæri til að gera athugasemdir við bæði áætlunina sjálfa og umhverfiskýrslu hennar áður en hún kemur til afgreiðslu Orkustofnunar. Eins og fulltrúar Orkustofnunar hafa sjálfir bent á í samskiptum sínum við Ríkisendurskoðun verður stofnunin eftir sem áður að hafa í huga markmiðsákvæði raforkulaga um að taka skuli tillit til umhverfissjónarmiða.

Skipulagsstofnun og Umhverfisstofnun er tryggð aðkoma að gerð kerfisáætlunar

Eftirlitsskylda Orkustofnunar gagnvart kerfisáætlun Landsnets snýr einnig að því hvort samráðsferli fyrirtækisins hafi verið viðunandi. Stofnunin skal auk þess hafa eftirlit með framkvæmd kerfisáætlunar og meta hvernig henni er fylgt eftir. Þá getur hún krafist breytinga á áætluninni áður en hún samþykkir hana. Við ákvörðun sína um

Orkustofnun hefur eftirlit með að samráðsferli hafi verið viðunandi

Orkustofnun samþykkir eða synjar áætluninni og hefur eftirlit með framkvæmd hennar

Rík samráðskrafa hvílir á Landsneti

Samræming kerfisáætlunar og aðalskipulags

Enginn formlegur farvegur til að leysa úr ágreiningi skipulagsyfirvalda og Landsnets

samþykkt eða synjun er Orkustofnun gert að hafa hliðsjón af fyrrnefndri stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku sem skal lögð fyrir Alþingi eigi síðar en 15. október 2016 (sjá kafla 5.1). Við yfirferð kerfisáætlunar skal stofnunin auk þess hafa samráð við alla núverandi og væntanlega viðskiptavinum flutningsfyrirtækisins og taka tillit til athugasemda þeirra. Samráðsferlið skal vera gagnsætt og birtir Orkustofnun niðurstöður þess að því loknu.

5.3 Kerfisáætlun og skipulagsmál

Í athugasemdum við það frumvarp sem samþykkt var sem lög nr. 26/2015 um breytingu á raforkulögum var bent á hve mikil áhrif áætlanir um uppbyggingu flutningskerfisins hafa á skipulagsmál og öfugt. Vegna þess þyrfti að kveða skýrt á um stöðu kerfisáætlunar gagnvart skipulagsvaldi sveitarfélaga. Stuðla yrði að skýrri stjórnarsýslu þessara mála og tryggja aðkomu allra hagsmunaaðila frá upphafi. Því væri m.a. lögð rík samráðskrafa á Landsnet til að afla sem flestra sjónarmiða áður en kerfisáætlun væri lögð fram til samþykktar Orkustofnunar.

Að fengnu samþykki Orkustofnunar skylda þær breytingar sem hafa verið gerðar á raforkulögum viðkomandi sveitarstjórnir til að samræma skipulagsáætlanir sínar þeim framkvæmdum sem koma fram í kerfisáætlun. Sú vinna skal fara fram við næstu endurskoðun aðalskipulags eftir að samþykkt kerfisáætlun liggur fyrir og eigi síðar en innan fjögurra ára. Sveitarfélögum er þó heimilt að fresta ákvörðun um landnotkun samkvæmt kerfisáætlun í allt að átta ár séu fyrir því gildar ástæður og að fenginni jákvæðri umsögn Landsnets. Almennt skal lega raflína í flutningskerfi raforku ákveðin að fenginni tillögu fyrirtækisins og vera í samræmi við kerfisáætlun. Sveitarfélögum er einnig óheimilt að víkja frá tillögu Landsnets ef það leiðir til þess að markmið gildandi kerfisáætlunar nást ekki.

Sveitarfélögum ber jafnframt að tryggja að skipulagsmál hindri ekki framgang þeirra verkefna sem eru í staðfestri þriggja ára framkvæmdaáætlun. Að mati Ríkisendurskoðunar er erfitt að sjá hvernig sveitarfélög eiga að tryggja þetta. Þó að Orkustofnun hafi samþykkt gildandi kerfisáætlun og þær tilteknu framkvæmdir sem í henni felast verða sveitarfélög eftir sem áður að veita framkvæmdaleyfi samkvæmt skipulagslögum. Þar sem slíkar framkvæmdir munu falla undir lög nr. 106/200 um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda verður sveitarfélagið að taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um umhverfismat. Auk þess tryggja skipulagslög kær- og málskotsrétt þeirra sem telja sig hafa hagsmuni að gæta við veitingu framkvæmdaleyfisins.

Ágreiningsmál um legu og útfærslu mannvirkja í flutningskerfi raforku hafa leitt til þess að sveitarfélög hafa frestað staðfestingu aðalskipulags. Hvorki raforkulög né önnur lög skilgreina formlega málsmeðferð til að taka á slíkum málum. Hana er aftur á móti að finna í frumvarpi til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu sem lögð var fram á 144. löggjafarþingi 2014–15 (sjá kafla 4.4). Í henni er lagt til að þegar ágreiningur af þeim toga er uppi geti umhverfis- og auðlindaráðherra komið að málinu að beiðni sveitarfélagsins og í samvinnu við hlutaðeigandi ráðherra (sem í tilfelli flutningskerfis raforku væri iðnaðar- og viðskiptaráðherra) og komið á fót samráðshópi til að leita sátta.

Kerfisáætlun Landsnets er eina áætlunin sem fjallar um þróun raforkuflutningskerfis landsins í heild og nýtur samþykkis stjórnvalda. Staða hennar í samhengi skipulagsmála verður þó hvorki að fullu ljós né tryggð nema að teknu tilliti til landsskipulagsstefnu. Í þeirri þingsályktunartillögu til landsskipulagsstefnu sem lögð var fram á 144. löggjafarþingi veturinn 2014–15 er litið á samþykktu kerfisáætlun sem áætlun stjórnvalda og uppbyggingu flutningskerfisins sem stjórnvaldsaðgerð. Sem slík var hún lögð til grundvallar landsskipulagi sem og skipulagsákvörðunum sveitarfélaga. Kerfisáætlun verður þó einnig að taka mið af markmiðum landsskipulagsstefnu, enda væri varla hægt að líta á þá stefnu sem raunverulegt stefnuskjal ef efni hennar réðist algjörlega af fyrirbyggjandi áætlunum. Stefnan hlýtur að móta áætlanirnar. Að mati Ríkisendurskoðunar sýnir þetta mikilvægi þess að gildandi landsskipulagsstefna liggja fyrir sem fyrst og ekki síður stefna stjórnvalda í orkumálum.

Án landsskipulagsstefnu er staða kerfisáætlunar óljósari en ella

Uppbygging flutningskerfisins er viðamikil verkefni sem snýr að grundvallarinnviðum samfélagsins. Aðkoma stjórnvalda, almennings og hagsmunaaðila að undirbúningi og framkvæmd þess er nauðsynleg. Til að tryggja vandaða stjórnsýslu í jafn flóknu ferli er mikilvægt að hvert skref sé skýrt skilgreint og hlutverk ólíkra aðila og stofnana ljóst. Með breyttu verklagi við gerð og afgreiðslu kerfisáætlunar hefur verið stigið skref í þá átt. Þó verður ekki séð að tilhlýðilegt ferli til að leysa úr ágreiningsmálum á farsælan hátt sé fyrir hendi og að einhugur ríki um stöðu kerfisáætlunar sem opinberrar áætlunar stjórnvalda.

Tryggja þarf vandaða stjórnsýslu og aðkomu almennings

Að mati Ríkisendurskoðunar mun breytt verklag eitt og sér ekki skila tilætluðum árangri nema sátt sé um tilhögun ferlisins og allir hlutaðeigandi aðilar komi að því á sömu forsendum. Raunverulegur ábati breytinganna er ekki einungis fólgin í aukinni skilvirkni við undirbúning, samþykkt og framkvæmd kerfisáætlunar. Í því sambandi verður ekki síður að horfa til þess að aukið samráð allra hagsmunaaðila er nauðsynlegt skilyrði þess að breytingarnar leiði til raunverulegra umbóta. Að mati Ríkisendurskoðunar ber Landsneti ekki síður en atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti skylda til að axla ríka ábyrgð hvað það varðar.

Landsnet ber ríka ábyrgð á auknu samráði

Ekki er óeðlilegt að ágreiningur um uppbyggingu flutningskerfis raforku komi fram. Markmið stjórnvalda hljóta að miða að því að leiða slíkan ágreining til lykta fremur að koma í veg fyrir hann. Að mati Ríkisendurskoðunar er því mikilvægt að þær tillögur sem hafa komið fram um heimild ráðherra til að skipa samráðshóp til að leita sátta um umdeild verkefni verði teknar til áframhaldandi athugunar og nái fram að ganga sem fyrst. Jafnframt hljóta langur afgreiðslutími og takmörkuð úrræði þeirra úrskurðanefnda sem vinna að úrlausn deilumála innan málaflokksins að kalla á úrbætur.

Leiða þarf ágreining til lykta og skapa sátt



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is