

Skýrsla Orkustofnunar 2014 um starfsemi raforkueftirlits



Höfundar:
Sigurður H. Magnússon
Harpa Þórunn Pétursdóttir
Hannes Arnórsson
Magnús Júlíusson
Silja Rán Sigurðardóttir

OS-2014/02

Skýrsla Orkustofnunar 2014 um starfsemi raforkueftirlits

Sigurður H. Magnússon
Harpa Þórunn Pétursdóttir
Hannes Arnórsson
Magnús Júlíusson
Silja Rán Sigurðardóttir

Unnið fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti

OS-2014/02

978-9979-68-341-4

Orkustofnun

Orkugarður • Grensásvegi 9 • 108 Reykjavík • Sími 569 6000 • Fax: 568 8896 • os@os.is • www.os.is

Skýrsla nr.: OS-2014-02	Dags.: 9.09.2014	Dreifing: Opin x Lokuð
		Skilmálar:
Heiti skýrslu / Aðal- og undirtitill: Skýrsla Orkustofnunar um starfsemi raforkueftirlits		Upplag: 10
		Fjöldi síðna: 24
Höfundar: Sigurður H. Magnússon Harpa Þórunn Pétursdóttir Hannes Arnórsson Magnús Júlíusson Silja Rán Sigurðardóttir		Verkefnisstjóri: Sigurður H Magnússon
Gerð skýrslu / Verkstig: Framvinduskýrsla		Verknúmer: 412-7040
Unnið fyrir: Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið		
Samvinnuaðilar:		
Útdráttur: Samkvæmt, 2. mgr. 31. gr. raforkulaga, nr. 65/2003, og 4. gr. reglugerðar um samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila samkvæmt raforkulögum, nr. 466/2003, skal Orkustofnun gefa ráðherra skýrslu um áætlaðan rekstrarkostnað næsta árs vegna eftirlits á grundvelli raforkulaga. Í skýrslu þessari er gerð grein fyrir starfsemi stofnunarinnar sem lýtur að eftirlitsþáttum með raforkufyrirtækjum, rekstrarumfangi vegna ársins 2013, áætluðu og endurskoðuðu rekstrarumfangi vegna ársins 2014 og áætlun um kostnað vegna eftirlitsins árið 2015.		
Lykilorð: Raforkueftirlit, samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila, raforkulög, upprunaábyrgðir	ISBN-númer: 978-9979-68-341-4	
	Undirskrift verkefnisstjóra: Sigurður H. Magnússon	
	Yfirfarið af:	

EFNISYFIRLIT

1	INNGANGUR	7
2	MARKMIÐ RAFORKUEFTIRLITS	8
3	STARFSEMI RAFORKUEFTIRLITS	8
4	VERKEFNI RAFORKUEFTIRLITS	9
4.1	Söfnun bókhaldsgagna.....	10
4.2	Setning og uppgjör tekjumarka	10
4.3	Sértækt eftirlit með sérleyfisfyrirtækjum	11
4.4	Almennt eftirlit sérleyfisfyrirtækja	12
4.5	Aðskilnaður sérleyfis- og samkeppnisstarfsemi	12
4.6	Hagræðingarkrafa	12
4.7	Mál fyrir úrskurðarnefnd raforkumála	12
4.7.1	HS Orka kærir ákvörðun Orkustofnunar um leyfða arðsemi flutningsfyrirtækisins Landsnets hf.	13
4.7.2	HS Veitur kæra ákvörðun Orkustofnunar um tekjumörk dreifiveitna fyrir tímabilið 2011-2015	13
4.7.3	Landsnet hf. kærir ákvörðun Orkustofnunar vegna hækkunar flutningsfyrirtækisins á gjaldskrá	13
4.7.4	Landsnet hf. kærir ákvarðanir Orkustofnunar vegna uppgjör tekjumarka 2006-2009 um leyfða arðsemi og hagræðingarkröfu	14
4.7.5	Orkuveita Reykjavíkur kærir ákvörðun Orkustofnunar um skiptireglu vegna blandaðra jarðvarmavirkjana	14
4.7.6	A kærir ákvörðun Orkustofnunar um aðgang að kostnaðaráætlun flutningsfyrirtækis	14
4.8	Leiðbeiningar á vefsíðu Orkustofnunar	14
4.9	Leyfisveitingar	14
4.9.1	Flutningsvirki á Höfn í Hornafirði	15
4.9.2	Tengivirki í Bolungarvík	15
4.9.3	Tengivirki á Ísafirði.....	15
4.9.4	Spennuhækkun á Stuðlum	15
4.9.5	Varaafsstöð á Bolungarvík	15
4.9.6	Launaflsvirki á Klafastöðum	15
4.10	Erlent samstarf	16
4.11	Fyrirspurnir og kvartanir	16
4.12	Upprunaábyrgðir	16
5	REKSTARÁÆTLUN RAFORKUEFTIRLITSINS	17
5.1	Raforkueftirlitsgjald	17
5.2	Gjaldtaka á grundvelli 31. gr. raforkulaga.....	17
5.3	Nýting raforkueftirlitsgjalds	18
5.4	Rekstrarumfang raforkueftirlits árið 2013.....	19
5.5	Yfirlit yfir rekstraráætlun 2010 – 2014 og 2015 áætluð.....	19
5.6	Kostnaður raforkueftirlits.....	20
5.7	Hækkun á raforkueftirlitsgjald	20
5.8	Álagning eftirlitsgjalds fyrir árið 2014.....	21

Töflur

Tafla 1. Samandregnar niðurstöður yfir tekjur og kostnað 2013	7
Tafla 2. Verkefni raforkueftirlits. Skipting eftir vinnustundum	9
Tafla 3. Uppgjör tekjumarka dreifiveitna fyrir árið 2011	11
Tafla 4. Uppgjör tekjumarka dreifiveitna fyrir árið 2012	11
Tafla 5. Uppgjör tekjumarka dreifiveitna fyrir árið 2013	11
Tafla 6. Yfirlit yfir fjölda kvartana og fyrirspurna árin 2011 til 2013	16
Tafla 7. Yfirlit yfir kostnað vegna upprunaábyrgða	17
Tafla 8. Tekjur og gjöld 2013	19
Tafla 9. Yfirlit yfir árin 2010 til 2015	19

Viðaukar

Viðauki A – Umsögn samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila	22
--	----

1 INNGANGUR

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

Verður hér gerð grein fyrir starfsemi stofnunarinnar, sem lýtur að eftirlitsþáttum með raforkufyrirtækjum vegna árána 2011 til og með 2013. Leyfisveitingar og kærur ársins 2013 verða tíundaðar en þær hafa ekki áður komið fram í skýrslum stofnunarinnar. Auk þess fylgir endurskoðun á rekstraráætlun vegna ársins 2014 og áætlun fyrir árið 2015.

Þar sem tekjustofn vegna eftirlits með útgáfu upprunaábyrgða vantar alfarið, verður að taka ákvörðun um það með hvaða hætti slíkt eftirlit verður fjármagnað. Haustið 2012 sendi Orkustofnun atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti tillögur að sérstakri gjaldtöku á þau fyrirtæki, sem hagnast af útgáfu upprunaábyrgða í stað þess að kostnaður lendi á raforkunotendum eða ríkinu. Enn hafa ekki verið gerðar neinar ráðstafanir af hálfu ráðuneytisins og fjármagnar raforkueftirlit Orkustofnunar eftirlit með útgáfu upprunaábyrgða eins og stendur. Athygli er vakin á því að niðurstöður fyrir starfsemi raforkueftirlits er fyrir utan kostnað vegna upprunaábyrgða. Yfirlit yfir kostnað vegna upprunaábyrgða er í kafla 4.12.

Kostnaður vegna eftirlits með upprunaábyrgðum var u.þ.b. 5 milljónir á árinu 2013 og er áætlað að hann verði svipaður á árunum 2014 og 2015. Kostnaður vegna upprunaábyrgða er sérstaklega tilgreindur í kafla 4.12 en er að öðru leyti ekki tilgreindur í öðrum samantektum varðandi upplýsingar um vinnuþátt né kostnað.

Nú liggur uppgjör vegna reksturs raforkueftirlits árið 2013 fyrir og nam kostnaður við rekstur eftirlitsins 91,5 m.kr. Tekjur raforkueftirlits á árinu 2013 voru 100,3 m.kr. Halli vegna reksturs fyrra árs verður því greiddur niður um 8,8 m.kr., ef horft er fram hjá kostnaði upp á 5 m.kr. vegna eftirlits með upprunaábyrgðum. Afgang ársins má m.a. skýra með breytingum á starfsmannahaldi raforkueftirlits en í desember sl. voru einungis þrjú stöðugildi. Gert er ráð fyrir mun minni afgangi á árinu 2014.

Samandregnar niðurstöður fyrir árið 2013 sjást í töflu. 1. Sjá nánari sundurliðun fyrir vinnuþátt í kafla 4 og önnur gjöld í kafla 5.4.

Tafla 1. Samandregnar niðurstöður yfir tekjur og kostnað 2013[þ.kr.]

Tekjur.....	100.260
Vinnuþáttur OS.....	-76.949
Önnur gjöld.....	-15.949
Mismunur.....	7.363

Samkvæmt niðurstöðu ársins 2013 gerir Orkustofnun tillögu um að að dreifiveitur og flutningsfyrirtækið greiði óbreytt raforkueftirlitsgjald af raforku. Flutningsfyrirtæki greiði 0,4 aura á hverja kWh af raforku sem mötuð er inn á flutningskerfið og dreifiveitur greiði 1 eyri á hverja kWh af þeirri raforku sem móttækin er frá flutningskerfi eða beint frá virkjun.

Þessu til viðbótar er nauðsynlegt að skilgreina gjaldstofn fyrir eftirlit með upprunaábyrgðum til að standa undir lögbundnu eftirliti með útgáfu þeirra.

2 MARKMIÐ RAFORKUEFTIRLITS

Í frumvarpi til upprunalegu raforkulaganna segir í kaflanum um eftirlit: „Til að tryggja að markmiðum frumvarpsins verði náð þarf opinbert eftirlit með því að leyfishafar uppfylli sett skilyrði og að flutningsfyrirtækið og dreifiveitur ræki skyldur sínar og gæti jafnræðis.“

Eitt af markmiðum raforkueftirlits er að veita sérleyfisfyrirtækjum, sem annast flutning og dreifingu raforku, aðhald til að tryggja að raforkunotendur búi við afhendingaröryggi á raforku gegn sanngjörnu verði. Til að ná fram því markmiði að tryggja sanngjarnt verð, eru leyfðar tekjur fyrirtækjanna ákvarðaðar, lögum samkvæmt, með setningu tekjumarka. Til að tryggja að öðrum markmiðum raforkulaga sé fullnægt, vinnur raforkueftirlit Orkustofnunar að uppbyggingu á eftirliti með öðrum þáttum raforkulaga.

3 STARFSEMI RAFORKUEFTIRLITS

Í árslok 2013 urðu þær breytingar í raforkueftirliti Orkustofnunar að tveir starfsmenn létu af störfum. Gengið var frá ráðningu nýrra starfsmanna í lok desember 2013 og hófu þeir störf í ársbyrjun 2014.

Á árinu 2013 störfuðu verkefnisstjóri, tveir sérfræðingar og lögfræðingur við raforkueftirlit Orkustofnunar. Auk þess var um haustið 2012 ráðinn sérfræðingur í tímabundið átak í gagnamálum og lauk hann störfum í ágúst 2013. Aðrir starfsmenn Orkustofnunar leggja raforkueftirlitinu lið ef þess gerist þörf og voru ársverk raforkueftirlits á árinu u.þ.b. 3,5 en auk þess samsvöruðu vinnustundir vegna upprunaábyrgða u.þ.b. 0,2 ársverkum.

Á árinu 2013 var gert átak í að efla upplýsingaöflun og gagnasöfnun varðandi raforkutölfræði. Sú vinna hefur verið mjög tímafrek en raforkueftirlitið hefur notið þess að Orkustofnun hefur aukið vægi gagnasöfnunar almennt og var ráðinn sérstakur starfsmaður til stofnunarinnar til að sjá um gagnagrunna fyrir Orkustofnun. Þá var ráðinn starfsmaður tímabundið, frá hausti 2012 til vors 2013, til að vinna úr raforkutölfræði fyrir árið 2012. Um mitt ár 2013 var mikið magn upplýsinga sett fram á vef Orkustofnunar, undir liðnum „Raforkutölfræði“, og eru upplýsingar þar bæði með myndrænum hætti og línuritum en einnig eru grunn gögnin aðgengileg á heimasíðunni til frekari vinnslu. Ljóst er að af þeirri vinnu sem unnin hefur verið er mikið hagræði sem starfsmenn eftirlitsins njóta hvað varðar upplýsingagjöf. En með þessu er Orkustofnun að auka aðgang almennings að raforkutölfræði .

Gagnaskil til Orkustofnunar hafa nú verið útfærð á þann hátt að þeir aðilar sem senda reglulega inn gögn til Orkustofnunar hafa þann möguleika að senda gögnin með rafrænum hætti. Að því er stefnt að sem mest af upplýsingum sem Orkustofnun safnar verði sendar stofnuninni með þeim hætti.

Á árinu 2013 var einnig fylgt eftir verkefni varðandi gæði raforku. Fyrst og fremst var fylgt eftir að flutningsfyrirtæki og dreifiveitur hefðu fyrirbyggjandi skipulagðar skömmtunarreglur til bregðast við skerðingu og rofi á rafmagnsdreifingu þegar grípa þarf til skömmtunar raforku. Þá er það einnig hlutverk Orkustofnunar að fylgjast með gæðum raforku og er stofnuninni skilað inn upplýsingum og eyðublöðum varðandi gæði raforku fyrir hvert almanaksár, bæði frá flutningsfyrirtæki og dreifiveitum.

Í nóvember og desember var töluverð vinna fólgin í yfirferð á beiðnum vegna fyrirhugaðra gjaldskrárhækkana á árinu 2014. Nokkrar hækkanir voru dregnar til baka eða lækkaðar.

Hlutverk starfsmanna og áherslur á mismunandi þætti starfsins mun þróast og breytast á tímabilinu, en verkefni starfsmanna eru í grundvallaratriðum eftirfarandi:

Verkefnisstjóri raforkueftirlits (Lögfræðingur) sér um verkstjórn, stefnumótun og eftirfylgni með áætlun um eflingu raforkueftirlits. Yfirumsjón með endurskoðun verkferla, leiðbeininga og þróun gæðakerfis er einnig á ábyrgð verkefnisstjóra. Verkefnisstjóri skipuleggur úttektir og tekur þátt í þeim eftir því sem við á og tryggir formlegt fyrirkomulag samskipta og skipuleggur framsetningu gagna á vef með upplýsingafulltrúa. Samningar um aðkeypta þjónustu, samstarf og samvinna við innlenda og erlenda aðila um raforkueftirlitsmál eru á ábyrgð verkefnisstjóra svo og kostnaðaráætlun og skýrslugerð um starfsemi raforkueftirlitsins. Með breytingu á starfsemi raforkueftirlits 1.1.2014 gegnir nú lögfræðingur raforkueftirlits einnig stöðu verkefnastjóra.

Sérfræðingar vinna meðal annars að setningu og uppgjöri tekjumarka svo og þróun og viðhaldi verkferla, leiðbeininga og gæðakerfis vegna þessarar vinnu. Í tengslum við þá vinnu endurskoða þessir starfsmenn gagnaskil eftirlitsskyldra aðila með það að markmiði að tryggja fullnægjandi upplýsingar til grundvallar samanburðagreiningar og hagræðingarkröfu á hendur þeim. Einnig vinna þeir að þróun annarra verkferla þ.á.m. vegna framkvæmdar úttekta og skýrslugerðar vegna þessa.

Lögfræðingur/-ar sér um lagalega túlkun og umgjörð allra formlegra erinda raforkueftirlits. Lögfræðingur fylgist með þróun verklagsreglna til að tryggja að lagalegum og stjórnsýslulegum skilyrðum sé fullnægt. Lögfræðingur er einnig til aðstoðar við val og framsetningu gagna á vef til að tryggja að lögformlegum skilyrðum sé fullnægt og að trúnaður gagnvart eftirlitsskyldum aðilum sé ekki brotinn. Lögfræðingur þróar stöðluð erindi og bréf sem hluta af gæðakerfi og samræmir aðgerðir sem gripið er til gagnvart eftirlitsskyldum aðilum ef lagaskilyrðum er ekki fullnægt.

Fleiri tilfallandi verkefnum er sinnt af starfsmönnum raforkueftirlitsins eins og rýni laga og reglugerða, og innleiðing á laga- og reglugerðarbreytingum inn í verklagsreglur og gæðakerfi stofnunarinnar. Auk þess svara starfsmenn fyrirspurnum og kvörtunum sem berast raforkueftirlitinu og þannig mætti lengi telja.

Raforkueftirlitið nýtir alla stöðþjónustu Orkustofnunar eins og yfirstjórn, skjalavörslu, bókhald, fundaraðstöðu og upplýsingafulltrúa svo að eitthvað sé nefnt og er kostnaður vegna starfsaðstöðu og stöðþjónustu innifalinn í tímagjaldi starfsmanna raforkueftirlits.

4 VERKEFNI RAFORKUEFTIRLITS

Verkefni raforkueftirlits eru afar fjölbreytileg og ekki alltaf fyrirsjáanleg. Stærstu málaflokkarnir varða raforkueftirlit almennt og fellur ýmis vinna vegna kærumála undir þann flokk, auk þess sem vinna vegna setningar og uppgjörs tekjumarka er tímafekur þáttur í starfi raforkueftirlitsins.

Tafla 2. Verkefni raforkueftirlits árið 2013, skipt eftir fjölda vinnustunda

Nr.	Texti	Hlutf.	Fjöldi tíma
1.	Leyfi flutningsfyrirtækis og dreifiveitna.....	4,7%	346
2.	Tekjumörk.....	14,1%	1.037
3.	Greining og úttekt.....	16,1%	1.183
4.	Raforkueftirlit, Almenn.....	27,7%	2.034
5.	Öflun gagna og miðlun upplýsinga.....	31,7%	2.331
6.	Alþjóðasamvinna.....	2,8%	205
7.	Innlend samvinna.....	1,5%	109
8.	Námskeið.....	1,5%	108
	Samtals.....	100,0%	7.354

Liðurinn “Leyfi til að reisa og reka ný flutningsvirki” varðar útgáfu leyfa, á grundvelli 2. mgr. 9. gr. raforkulaga en þar er kveðið á um að flutningsfyrirtækjum beri að óska leyfis frá Orkustofnun fyrir nýjum

raflínum sem flytja raforku á 66 kV spennu eða hærri. Á undanförunum árum hefur fjöldi slíkra mála farið mjög vaxandi.

Liðurinn “Tekjumörk - Setning og uppgjör tekjumarka” varðar setningu og uppgjör tekjumarka eftirlitsskyldra aðila.

Liðurinn “Greiningar og úttektir” varða framkvæmd ýmissa úttekta. Sumar úttektir eru framkvæmdar með því að kalla eftir upplýsingum um ákveðna þætti starfsemi eftirlitsskyldra aðila eins og t.d. skömmtunareglur. Á árinu 2013 var framkvæmd ein úttekt. Undir þennan lið tilheyrir einnig vinna varðandi gæði raforku og afhendingaröryggi sem felst m.a. í upplýsingaöflun og úrvinnslu varðandi framangreinda þætti.

Liðurinn “Raforkueftirlitsmál almennt” varðar ýmis tilfallandi verk starfsmanna eins og samskipti í tölvupósti og ýmsa innri starfsemi sem ekki tengist einu verkefni sérstaklega.

Liðurinn “Öflun gagna og miðlun upplýsinga” varðar öflun gagna, úrvinnslu á þeim og birtingu á tölfræðilegum upplýsingum um raforkumál, auk skýrslugerðar fyrir um þau mál fyrir innlendar og erlendar stofnanir.

Innlend og erlend samvinna og skýrslugerð varðar fundi með innlendum og erlendum aðilum um raforkueftirlitsmál eins og t.d. samráðshópi eftirlitsskyldra aðila.

Liðurinn “Alþjóðasamvinna” varðar þá vinnu sem starfsmenn raforkueftirlits hafa tekið þátt í vegna alþjóðlegs samstarf.

Liðurinn “Námskeið” varðar þann tíma sem starfsmenn raforkueftirlits hafa tekið þátt í námskeiðum og endurmenntun.

4.1 Söfnun bókhaldsgagna

Eins og verklagsreglur Orkustofnunar segja til um var aflagð bókhalds- og tækniupplýsinga fyrir árið 2012 vorið 2013. Bókhaldsgögnin voru yfirfarin af endurskoðunarfyrtæki til að staðfesta að þau séu í samræmi við ársreikninga fyrirtækjanna og að færsla kostnaðar sé í samræmi við raforkulög.

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

Þeim fyrirtækjum sem um ræðir er ekki gert að skila Orkustofnun ársreikningum fyrr en 1. maí ár hvert þannig að öll vinna raforkueftirlits við rýni á gögnum frá eftirlitsskildum aðilum, vinna endurskoðenda og uppgjör tekjumarka dreifiveitna, verður að eiga sér stað á tímabilinu 1. maí til 31. ágúst. Uppgjör tekjumarka flutningsfyrirtækis skal vera lokið 1. ágúst.

4.2 Setning og uppgjör tekjumarka

Núverandi tekjumarkatímabil tekur til árána 2011 til 2015. Fyrir 15. september 2015 skal Orkustofnun að hafa lokið setningu nýrra tekjumarka fyrir árin 2016 til 2020.

Eftirfarandi eru dagsetningar á uppgjöri á tekjumörkum hjá dreifiveitum vegna árána 2011 til og með 2013.

Tafla 3. Uppgjör tekjumarka dreifiveitna fyrir árið 2010

Dreifiveita	Dagsetning uppgjors
HS Veitur	17.10.2011
Norðurorka	17.10.2011
Orkubú Vestfjarða	17.10.2011
Orkuveita Reykjavíkur	17.10.2011
Orkuveita Húsavíkur	17.10.2011
Rafveita Reyðarfjarðar	17.10.2011
RARIK	17.10.2011

Tafla 4. Uppgjör tekjumarka dreifiveitna fyrir árið 2011

Dreifiveita	Dagsetning uppgjors
HS Veitur	4.12.2012
Norðurorka	19.11.2012
Orkubú Vestfjarða	22.3.2013
Orkuveita Reykjavíkur	4.12.2012
Orkuveita Húsavíkur	4.12.2012
Rafveita Reyðarfjarðar	28.5.2013
RARIK	19.11.2012

Tafla 5. Uppgjör tekjumarka dreifiveitna fyrir árið 2012

Dreifiveita	Dagsetning uppgjors
HS Veitur	19.9.2013
Norðurorka	2.10.2013
Orkubú Vestfjarða	19.9.2013
Orkuveita Reykjavíkur	2.10.2013
Rafveita Reyðarfjarðar	1.9.2013
RARIK	20.9.2013

Varðandi flutningsfyrirtækið Landsnet var lokið við setningu tekjumarka fyrir árin 2011 til 2015 þann 18. júlí 2013. Uppgjörum fyrir árin 2011 og 2012 var þó ekki lokið fyrr en 19. mars 2014.

Eins og komið verður að í umfjöllun hér að neðan um kærúmal er enn óvíst hvernig verður með ákveðna þætti umræddra tekjumarka. Er niðurstöðu Orkustofnunar að vænta í þeim málum.

4.3 Sértekt eftirlit með sérleyfisfyrirtækjum

Árlega safnar Orkustofnun bókhalds- og tæknigögnum frá sérleyfisfyrirtækjunum. Endurskoðunarfyrirtæki á vegum Orkustofnunar yfirfer bókhaldsgögnin til að ganga úr skugga um að þau séu í samræmi við ársreikninga fyrirtækjanna.

Á árinu 2013 var gerð úttekt á eignastofni einnar dreifiveitu. Niðurstöður úr úttektinni má sjá á heimasíðu Orkustofnunar (<http://os.is/orkustofnun/bokasafn/skyrslur-OS/skyrslur-2013>). Niðurstaðan úttektarinnar leiddi til þess að gerðar voru smávægilegar athugasemdir og gerð krafa um ákveðnar breytingar í bókhaldi.

4.4 Almennt eftirlit sérleyfisfyrirtækja

Til þessa hefur eftirlit með starfsemi sérleyfisfyrirtækja að mestu einskorðast við eftirlit í formi fyrirspurna um einstaka þætti starfseminnar.

4.5 Aðskilnaður sérleyfis- og samkeppnisstarfsemi

Samkvæmt 2-4. málsl. 1. mgr. 14. gr. raforkulaga, nr. 65/2003, er meðal annars kveðið á um að dreifiveitum, þar sem fjöldi íbúa á dreifiveitusvæði eru 10.000 eða fleiri, sé óheimilt að stunda aðra starfsemi en þá sem henni er nauðsynleg til að rækja skyldur sínar samkvæmt lögum. Dreifiveitu er þó heimilt að stunda aðra starfsemi sem hefur sambærilega stöðu. Gildistöku ákvæðisins hefur verið frestað nokkuð en gildistaka ákvæðisins varð þann 1. janúar 2014, sbr. 6. gr. laga nr. 175/2011. Með hliðsjón af eftirlitsskyldu stofnunarinnar sbr. VII. kafla raforkulaga, sendi Orkustofnun dreifiveitum erindi dags. 7. nóvember 2011 þar sem þeim var gert að kynna áætlun sína um fyrirhugaðan stjórnunarlegan og lögformlegan aðskilnað þeirra fyrir 5. desember 2011 þar sem til stóð að ákvæðið tæki gildi þann 1. janúar 2012 en ekki 2014 eins og síðar var lögfest.

Áður hafa verið sendar út leiðbeiningar Orkustofnunar vegna framkvæmdar á þeim stjórnunarlega og lögformlega aðskilnaði sem löggin kveða á um, eða þann 16. september 2011 og voru svo endurskoðaðar í október 2012. Leiðbeiningar Orkustofnunar tóku mið af leiðbeiningum ERGEG, vegna Evróputilskipunar (e. Guidelines for Good Practice).

Á næstunni mun Orkustofnun formlega hefjast handa við að kanna hvernig staðið hafi verið að aðskilnaði fyrirtækjanna og gæta þess þannig að skilyrði laganna séu uppfyllt.

4.6 Hagræðingarkrafa

Mikilvægur þáttur í framkvæmd raforkulaga og virku raforkueftirliti er að hægt sé að meta stöðu flutningsfyrirtækis og dreifiveitna innbyrðis sem og hvort hagræðing eigi sér stað í rekstri þeirra. Til að efla raforkueftirlit enn frekar verður aðferðafræði þessara mála endurskoðuð. Meta þarf hvaða gögn þurfi að berast stofnuninni og á hvaða formi þau skuli vera, með það að markmiði að þessi vinna geti nýst sem best.

Samkvæmt nýjum raforkulögum þarf talsvert langan aðdraganda að því að fyrirtækjum sé sett hagræðingarkrafa, en hana skal ákvarða að fengnu áliti sérfróðra aðila. Ekki var unnt að setja fram hagræðingarkröfu fyrir yfirstandandi tekjumarkatímabil, þar sem það hafði þegar hafist þegar löggin tóku gildi. Mismunandi hagræðingarkrafa getur gilt fyrir hvert fyrirtæki.

Núverandi tekjumarkatímabili lýkur árið 2015 og setning nýrra tekjumarka fyrir tímabilið 2016 til og með 2020 skal liggja fyrir 15. september árið 2015. Undirbúningur að setningu slíkrar hagræðingarkröfu er þegar hafinn og mega eftirlitsskyldir aðilar vænta þess að slík krafa verði sett fram fyrir næsta tekjumarkatímabili.

4.7 Mál fyrir úrskurðarnefnd raforkumála

Úrskurðarnefnd raforkumála er skipuð á grundvelli 30. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Iðnaðarráðherra hefur skipað eftirtalda aðila í nefndinni frá 1. júlí 2011 til 30. júní 2015.

<u>Nefndarmenn eru:</u>	<u>Varamenn eru:</u>
Pétur Örn Sverrisson lögmaður, formaður	Viðar Lúðvíksson, hrl., varaformaður
Kristín Haraldsdóttir, lögfræðingur	Helga Harðardóttir, löggiltur endurskoðandi
Sandra Franks, stjórn málafræðingur	Ragnar J. Jónsson, löggiltur endurskoðandi

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

Eftirfarandi stjórnslukærur vegna stjórnvaldsákvörðana Orkustofnunar bárust nefndinni á árinu 2013. HS Orka hf. kærir ákvörðun Orkustofnunar um leyfða arðsemi flutningsfyrirtækisins Landsnets

4.7.1 HS Orka kærir ákvörðun Orkustofnunar um leyfða arðsemi flutningsfyrirtækisins Landsnets hf.

Orkustofnun barst erindi úrskurðarnefndar raforkumála, þann 2. janúar 2013, þess efnis að nefndinni hefði, 3. desember 2012, borist kæra HS Orku hf. vegna ákvörðunar Orkustofnunar, um leyfða arðsemi flutningsfyrirtækisins Landsnets hf. Málið fékk númerið 7/2012. Í kærinni er þess krafist að ákvörðun orkumálastjóra um leyfða arðsemi flutningsfyrirtækis raforku fyrir tekjumarkatímabili 2011-2015 verði felld úr gildi og að lagt verði fyrir Orkustofnun að taka nýja ákvörðun. Fram kemur í kærinni að HS Orka hafi kynnt sér stjórnslukæru Samáls og tekur HS Orka undir kröfugerð og rökstuðning Samáls í öllum megin atriðum.

Þann 11. febrúar 2014 barst Orkustofnun úrskurður nefndarinnar en hann var á þá leið að hin kærða ákvörðun væri felld úr gildi og lagt fyrir stofnunina að taka nýja ákvörðun að fengnu nýju mati sérfróðra aðila, sbr. 2. tölul. 3. mgr. 12. gr. raforkulaga.

Þegar þessi skýrsla er skrifuð hafa drög að nýrri ákvörðun í málinu verið kynnt aðilum til andmæla.

4.7.2 HS Veitur kæra ákvörðun Orkustofnunar um tekjumörk dreifiveitna fyrir tímabilið 2011-2015

Orkustofnun barst erindi úrskurðarnefndar raforkumála, dags. 2. janúar 2013, þess efnis að nefndinni hefði þann 23. nóvember 2012 borist kæra HS Veitna vegna ákvörðunar Orkustofnunar um tekjumörk dreifiveitna fyrir tímabilið 2011-2015. Þar er gerð sú krafa að ákvörðun Orkustofnunar verði felld úr gildi og að lagt verði fyrir stofnunina að leggja tiltekin sjónarmið til grundvallar við ákvörðun um arðsemi á sjónarmiðum fyrirtækisins um eigið fé, beta gildi og landsálag.

Orkustofnun barst úrskurður nefndarinnar þann 11. febrúar 2014 en í honum er kveðið á um að felld væri úr gildi ákvörðun stofnunarinnar og lagt fyrir hana að taka ákvörðun að nýju að fengnu mati sérfróðra aðila, sbr. 2. tölul. 3. mgr. 17. gr. raforkulaga.

Þegar þessi skýrsla er skrifuð hafa drög að nýrri ákvörðun í málinu verið kynnt aðilum til andmæla.

4.7.3 Landsnet hf. kærir ákvörðun Orkustofnunar vegna hækkunar flutningsfyrirtækisins á gjaldskrá

Þann 5. febrúar 2013 barst Orkustofnun erindi úrskurðarnefndar raforkumála þess efnis að Landsnet hf. hefði kært ákvörðun stofnunarinnar vegna hækkunar flutningsfyrirtækisins á gjaldskrá. Er þar með kærð

ákvörðun stofnunarinnar, dags. 21. desember 2012, að heimila ekki hækkun á gjaldskrá vegna flutnings til dreifiveitna.

Úrskurðar er enn beðið í málinu.

4.7.4 Landsnet hf. kærir ákvarðanir Orkustofnunar vegna uppgjörs tekjumarka 2006-2009 um leyfða arðsemi og hagræðingarkröfu

Orkustofnun barst erindi úrskurðarnefndar raforkumála þann 5. febrúar 2013 þess efnis að kærðar hefðu verið ákvarðanir stofnunarinnar, dags. 19. og 20. desember 2012, er varða uppgjör tekjumarka 2006-2009 og ákvörðun um leyfða arðsemi og hagræðingarkröfu fyrir tímabilið.

Úrskurður nefndarinnar barst Orkustofnun þann 10. júní 2014 þar sem kröfum kæranda er hafnað en stofnuninni þó gert að yfirfara rekstur Landsnets hf. fyrir umrædd ár og kanna hvort raunhagræðing hafi náðst í rekstri fyrirtækisins á hverju ári fyrir sig. Komi í ljós að raunhagræðing hafi náðst beri að hækka arðsemisviðmið vegna flutnings raforku til dreifiveitna í samsvarandi þrepum.

Við gerð þessarar skýrslu var málið á ný til meðferðar hjá Orkustofnun.

4.7.5 Orkuveita Reykjavíkur kærir ákvörðun Orkustofnunar um skiptireglu vegna blandaðra jarðvarmavirkjana

Orkustofnun barst erindi úrskurðarnefndar raforkumála þann 14. apríl 2013 þess efnis að kærð hefði verið ákvörðun stofnunarinnar vegna skiptireglna blandaðra jarðvarmavirkjana. Var tillaga Orkuveitunnar um skiptireglur vegna slíkra virkjana ekki samþykkt.

Þann 14. ágúst 2013 barst Orkustofnun úrskurður nefndarinnar í málinu en í honum er stofnuninni gert að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi og lagt fyrir stofnunina að taka tillögur Orkuveitu Reykjavíkur til efnislegrar meðferðar. Þá var kröfu Orkuveitunnar, þess efnis að Orkustofnun skyldi gert að samþykkja framlagðar tillögur um skiptireglur, hafnað.

Við gerð þessarar skýrslu var málið enn til meðferðar hjá Orkustofnun drög að nýrri ákvörðun höfðu verið kynnt Orkuveitu Reykjavíkur til andmæla.

4.7.6 A kærir ákvörðun Orkustofnunar um aðgang að kostnaðaráætlun flutningsfyrirtækis

Þann 7. maí 2013 barst Orkustofnun erindi úrskurðarnefndar raforkumála þess efnis að kærð hefði verið ákvörðun stofnunarinnar að hafna beiðni um aðgang að kostnaðaráætlun flutningsfyrirtækisins, Landsnets hf., vegna fyrirhugaðrar byggingar flutningsvirkisins Blöndulínu 3.

Úrskurður nefndarinnar var kveðinn upp þann 9. september 2013 en með honum var kröfum kæranda um aðgang að umræddum gögnum hafnað.

4.8 Leiðbeiningar á vefsíðu Orkustofnunar

Orkustofnun hefur tekið saman margs konar leiðbeiningar, sem finna má á vefsíðu stofnunarinnar. Núgildandi leiðbeiningar stofnunarinnar má finna á vefsíðunni:

<http://www.orkustofnun.is/raforka/raforkueftirlit/leidbeiningar/>

4.9 Leyfisveitingar

Í 2. mgr. 9. gr. raforkulaga, nr. 65/2003 er kveðið á um að flutningsfyrirtæki beri að sækja um leyfi til Orkustofnunar fyrir nýjum raflínum sem flytji raforku á 66 kV spennu eða hærri. Flutningsfyrirtækið Landsnet sótti um eftirfarandi leyfi á árinu 2013.

4.9.1 Flutningsvirki á Höfn í Hornafirði

Óskað var leyfis fyrir 132 kV afhendingarstað á Höfn í Hornafirði til þess að bregðast við aukinni raforkuþörf viðskiptavina RARIK á staðnum. Hagkvæmast var talið að byggja nýja aðveitustöð með 132/11 kV spennu við þáverandi díselstöð á Höfn. Fyrir var 132 kV loftlína sem liggur frá Hólum að útjaðri Hafnar og þurfi því að leggja nýjan 132 kV jarðstreng frá endamastri línunnar að nýrri aðveitustöð ásamt því að setja upp nýjan 132 kV rofareit með tilheyrandi rofabúnaði í tengivirkið á Hólum.

Umbeðið leyfi var veitt Landsneti þann 12. júlí 2013.

4.9.2 Tengivirki í Bolungarvík

Landsnet óskaði leyfis til að byggja varaafsstöð sem tengdist flutningskerfinu í Bolungarvík. Samhliða átti að byggja nýtt tengivirki Landsnets og Orkubús Vestfjarða en þáverandi tengivirki var á snjóflóðahættusvæði. Nýrri legu tengivirkisins fylgdu lítillsháttar breytingar á þáverandi 66 kV loftlínu, Bolungarvíkurlínu 1, og 66 kV jarðstreng, Bolungarvíkurlínu 2. Átti breytingin að minnka hættu á snjóflóðum og jafnframt að auka verulega afhendingaröryggi á Vestfjörðum.

Umbeðið leyfi var veitt Landsneti þann 1. ágúst 2013.

4.9.3 Tengivirki á Ísafirði

Flutningsfyrirtækið óskaði leyfis til að byggja nýtt tengivirki á Tunguskeiði á Ísafirði. Byggja átti tengivirkið með 66 kV og 11 kV búnaði enda var bæði endurbóta þörf á núverandi tengivirki og þar með nauðsynlegur liður í endurbótum á flutningskerfinu á Vestfjörðum en einnig þurfti að færa það þar sem það stóð í vegi fyrir væntanlegum ofanflóðavarnargarði sem átti að reisa ofan byggðar.

Umbeðið leyfi var veitt Landsneti þann 15. ágúst 2013.

4.9.4 Spennuhækkun á Stuðlum

Landsnet óskaði leyfis til að spennuhækka Stuðlalínu 1 og auka við spennaaflið inn á svæðið. Þá átti að bæta við þremur 132 kV rofareitum, einum 66 kV rofareit og tveimur 32 MVA spennum. Átti framkvæmdin að styrkja 66 kV flutningskerfið á Austfjörðum en vegna mikils áhuga á að draga úr olíunotkun og auka raforkunotkun sem því næmi var gert ráð fyrir auknu álági á Austurlandi á næstu árum.

Umbeðið leyfi var veitt þann 15. ágúst 2013.

4.9.5 Varaafsstöð á Bolungarvík

Flutningsfyrirtækið óskaði leyfis til að reisa og reka dísilknúna varaafsstöð í Bolungarvík en markmiðið með henni var að bæta áreiðanleika í rekstri raforkukerfisins á Vestfjörðum og svo til að bæta öryggi og gæði afhendingar raforku. Óskað var leyfis fyrir varaafsstöð með 6x1,8 MW uppsettu afli eða 10,8 MW alls. Tengja átti hana inn á 11 kV dreifikerfi Orkubús Vestfjarða í Bolungarvík og nýta 66/11 kV spennu Orkubúsins fyrir tengingu hennar inn á flutningskerfið.

Umbeðið leyfi var veitt þann 12. júlí 2013.

4.9.6 Launaflsvirki á Klafastöðum

Óskað var leyfis vegna byggingar týristorstýrðs launaflsvirkis á nýju tengivirkissvæði í landi Klafastaða við Grundartanga. Setja átti upp einn 220 kV rofareit til þess að tengja virkið við Norðuráslínu 1. Endurskipuleggja þurfti orkuafhendingu á Grundartanga og var framkvæmdin liður í því. Átti þar með að tryggja viðunandi spennugæði í öllu kerfinu á svæðinu og gera tengivirkið í stakk búíð að takast á við fleiri notendur á kerfinu.

Umbeðið leyfi var veitt þann 20. september 2013.

4.10 Erlent samstarf

Orkustofnun hefur tekið þátt í nokkrum fundum samtaka eftirlitsaðila í Evrópu, CEER, en þátttaka stofnunarinnar felst fyrst og fremst í því að vera upplýst um það starf sem þar fer fram. Starfsemi samtakanna er afar víðtæk, sem skilar sér m.a. í greinargerðum, skýrslum og margvíslegum tölfraðilegum samanburði til stofnunarinnar. Drjúgur hluti starfseminnar lýtur að innra samstarfi Evrópuþjóðanna og samtengdu raforkukerfi þeirra og snertir Íslendinga ekki með sama hætti og á meginlandi Evrópu.

Orkustofnun hefur verið aðili að NordREG en undanfarin ár hafa verkefni NordREG tengst innri markaði Skandinavíu, þ.e. Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Finnlandi og er meginhluti þeirrar vinnu í nánnum tengslum við Norrænu ráðherranefndina. Rétt er þó að nefna að upp á síðkastið hefur innan NordREG verið lögð meiri áhersla á aðferðarfræði við fjárhagsþætti eftirlits, eignamat, afskriftir og arðsemi svo og aukna neytendavernd í samræmi við þriðju raforkutilskipun Evrópusambandsins.

Ásamt Landsneti er Orkustofnun þátttakandi í samstarfi eftirlitsaðila og flutningskerfa á Norðurlöndum vegna viðbragða í vá, þ.e. NordBER (Nordisk Beredskapsforum). Orkustofnun hefur einnig verið þátttakandi í vinnuhópi um greiningu á áhættu og viðkvæmni gagnvart hvers konar vá fyrir flutningskerfið.

4.11 Fyrirspurnir og kvartanir

Árlega berast allnokkrar fyrirspurnir og kvartanir til Orkustofnunar, sem lúta að raforkueftirliti. Flestar þeirra tengjast verðskrá og gjaldtöku svo og túlkun á reglugerðarákvæðum. Í raforkutilskipun Evrópusambandsins er m.a. kveðið á um að halda skuli skrá utan um fyrirspurnir og kvartanir. Stundum er ekki alveg ljóst hvort um kvörtun eða fyrirspurn er að ræða og mögulega hefur verið tilhneiging til þess að flokka erindi frekar sem fyrirspurnir en kvartanir ef um vafamál er að ræða.

Árið 2013 var metár hvað varðar fjölda fyrirspurna sem voru 49, en árið áður höfðu þær verið 25. Mögulega er þetta vísbending um aukinn áhuga á raforkueftirlitsmálum. Ef mikil aukning í fjölda fyrirspurna og kvartana verður viðvarandi er rétt að skoða hvort hægt sé að draga úr þeim með auknu upplýsingastreymi í gegnum vef.

Tafla 6. Yfirlit yfir fjölda kvartana og fyrirspurna árin 2011 til 2013

Ár	Fjöldi kvartana	Fjöldi fyrirspurna	Samtals
2011	7	15	22
2012	2	25	27
2013	9	49	58

4.12 Upprunaábyrgðir

Framleiðendum raforku er heimilt að gefa út og selja svokallaðar upprunaábyrgðir fyrir þá orku sem þeir framleiða á vistvænan hátt. Markmiðið er að stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og stuðla þannig að aukinni umhverfisvitund. Kaupendur upprunaábyrgða geta þá selt notendum vottaða raforku. Fyrirtæki sem kaupa slíkar upprunaábyrgðir geta þannig vottað að við framleiðslu sinnar vöru hafi eingöngu verið notuð vistvæn orka.

Samkvæmt lögum nr. 30/2008 um útgáfu upprunaábyrgða vegna raforku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum og reglugerð nr. 757/2012 um birtingu upplýsinga sem eru tengdar upprunaábyrgðum raforku, er Orkustofnun falið ákveðið eftirlitshlutverk. Hlutverk Orkustofnunar er m.a.

fólgið í því að stofnunin staðfestir form upprunaábyrgða, sem Landsnet hf. gefur út. Einnig heldur Orkustofnun utan um aðrar upplýsingar, sem koma frá Landsneti hf.

Orkustofnun ber að gefa út almenna og sértæka yfirlýsingu, ef hún á við, þar sem reiknuð er út samsetning uppruna afhentar raforku á Íslandi fyrir 1. júní ár hvert. Við útreikning á samsetningu uppruna afhentar raforku á Íslandi er tekið mið af seldum upprunaábyrgðum til annarra landa ásamt upprunaábyrgðum sem fluttar eru inn, seldar og notaðar á Íslandi. Aukning var á sölu upprunaábyrgða á árinu 2013 frá árinu 2012. Einnig keypti eitt raforkusölufyrirtæki upprunaábyrgðir sem leiddi til þess að Orkustofnun gaf út sértæka yfirlýsingu fyrir það fyrirtæki. Nánari upplýsingar um upprunaábyrgðir og almenna og sértæka yfirlýsingu eru aðgengilegar á heimasíðu Orkustofnunar undir Raforka/Raforkunotandinn/Uppruni raforku (<http://www.os.is/yfirflokkur/raforkunotandinn/uppruni-raforku/>)

Í meðfylgjandi töflu er yfirlit yfir kostnað við upprunaábyrgðir. Skráðir eru 415 tímar á verkefnið. Annar kostnaður er vegna vinnufundar í Brussel.

Tafla 7. Yfirlit yfir kostnað vegna upprunaábyrgða [þ.kr.]

Vinnubáttur OS.....	4.661
Annar kostnaður.....	307
Samtals.....	4.968

5 REKSTARÁÆTLUN RAFORKUEFTIRLITSINS

Umsögn samráðshóp eftirlitsskyldra aðila dagsett 4. júlí 2014 fylgir með skýrslunni í viðauka A. Orkustofnun hefur kynnt sér álit hinna eftirlitsskyldu aðila og staðfest meðfylgjandi rekstraráætlun.

Auk forsendna fyrir rekstraráætlun ársins 2014 og 2015 og tillagna um álagningu eftirlitsgjalds á því ári er í skýrslu þessari að finna stutta greinargerð um rekstur raforkueftirlitsins á árunum 2011 til og með 2013 og umfjöllun um endurskoðun rekstraráætlunar vegna ársins 2014.

5.1 Raforkueftirlitsgjald

Fjármögnun raforkueftirlits er grundvölluð á 31. gr. raforkulaga í greindu ákvæði er kveðið á um að Orkustofnun skuli innheimta fyrir ríkissjóð eftirlitsgjöld. Er flutningsfyrirtæki gert að greiða sem nemi 0,4 aurum fyrir hverja kWh af raforku sem er mötuð inn á flutningskerfið en dreifiveitum sem nemi 1 eyri á hverja kWh af þeirri raforku sem er móttækin frá flutningskerfi eða beint frá virkjun.

Fyrir árið 2013 samsvöruðu tekjur af þessum gjöldum: 100,3 milljónir króna kr. Tekjur ársins 2014 verða 103,2 milljónir kr. Ef gert er ráð fyrir 1,9% aukningu í flutningi og dreifingu raforku á árinu 2014 má reikna með að tekjur raforkueftirlits árið 2015 miðað við óbreytt raforkueftirlitsgjald verði 105,1 milljónir kr.

5.2 Gjaldtaka á grundvelli 31. gr. raforkulaga

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

Fjöldmörg mál og eftirlitsverkefni raforkueftirlitsins eru almenns eðlis og varða fleiri en einn flokk eftirlitsskyldra aðila eða markaðinn í heild, sama á við um verkefni sem varða innri starfsemi eftirlitsins. Í samræmi við þessi sjónarmið hefur löggjafinn gert ráð fyrir því í 2. mgr. 31. gr. raforkulaga að orkumálastjóri gefi skýrslu um áætlaðan rekstrarkostnað á hverju ári og að lagt sé mat á það hver þróun eftirlitsins hefur verið síðast liðin 3 árin.

5.3 Nýting raforkueftirlitsgjalds

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

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

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

Aðrar heimildir eru tilgreindar í greinargerð með lögunum formi leyfa og samninga sem gilda um starfsemi fyrirtækjanna. Jafnframt er tekið fram að þetta gildi um starfsemi á samkeppnis- og sérleyfissviði.

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

Í raforkulögum kemur fram að leyfi Orkustofnunar þarf vegna ákveðna framkvæmda. Vinna Orkustofnunar vegna leyfisveitinga og annar kostnaður því tengdu, greiðist því af raforkueftirlitsgjaldi. Gjaldtaka skv. 33. gr. raforkulaganna hefur ekki áhrif á þennan kostnaðarlið þar sem tekjum innheimtum af Orkustofnun skv. ofangreindu ákvæði er skilað til ríkissjóðs og hafa því ekki áhrif á fjárhagsafkomu raforkueftirlits.

Samkvæmt nógildandi lögum er raforkueftirlitsgjaldi einnig ætlað að standa undir kostnaði vegna úrskurðarnefndar raforkumála sbr. athugasemdir um 31. gr. í frumvarpi raforkulaga.

5.4 Rekstrarumfang raforkueftirlits árið 2013

Í meðfylgjandi töflu sést sundurliðun á kostnaði raforkueftirlits eftir verkefnaflokkum.

Tafla 8. Tekjur og gjöld 2013 [p.kr.]

	Texti	Upphæð	Hlutfall
A	Tekjur	100.260	
B	Vinnuþáttur OS	76.949	
C	Gjöld		
	Nr.	Texti	
	1.	Leyfi flutningsfyrirtækis og dreifiveitna.....	4,3 0,0%
	2.	Tekjumörk.....	549 3,4%
	3.	Greining og úttekt.....	2.852 17,9%
	4.	Raforkueftirlit, Almennt.....	2.429 15,2%
	5.	Öflun gagna og miðlun upplýsinga.....	7.383 46,3%
	6.	Raforkuspá.....	2.409 15,1%
	7.	Alþjóðasamvinna.....	322 2,0%
	8.	Innlend samvinna.....	0 0,0%
		Samtals gjöld.....	15.949 100,0%
A-B-C	Mismunur.....	7.363	

Eins og áður hefur komið fram er vinnuþáttur eða kostnaður vegna upprunaábyrgða ekki innifalin í ofandgreindri töflu. Vinnuþáttur og kostnaður vegna upprunaábyrgða má sjá í kafla. 4.12 í töflu 7. Vegna ábendingar frá samráðsnefnd upplýsist að kostnaður vegna arðsemiskröfu er undir lið nr. 4. Kostnaður vegna aðkeyptar þjónustu sérfræðinga, vegna arðsemiskröfu, nemur 1.413.522 kr. eða 79,5% af lið nr. 4. Vinnuþáttur raforkueftirlits vegna arðsemiskröfu nemur 449.280 kr.

5.5 Yfirlit yfir rekstraráætlun 2010 – 2014 og 2015 áætluð

Fyrir árið 2014 eru tekjur samkvæmt raun innheimtu en gjöld áætluð. Fyrir árið 2015 eru bæði tekjur og gjöld áætluð.

Tafla 9. Yfirlit yfir árin 2010 til 2015 [p.kr.]

		2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Vinnuframlag OS [klst.]	3.823	4.527	7.117	7.354	7.400	7.400
A	Tekjur OS (raforkueftirlitsgjald)	48.088	48.500	98.341	100.260	102.200	104.100
B	Gjöld samtals	48.088	60.639	96.738	92.897	101.500	101.500
b1	Vinna OS	41.288	50.845	75.660	76.949	83.000	83.000
b2	Aðkeypt þjónusta og annar kostn.	6.800	9.794	21.078	15.949	18.500	18.500
A-B	Afgangur/-halli	0	-12.139	1.603	7.363	700	2.600
	Uppsafnað	0	-12.139	-10.536	-3.173	-2.473	127

5.6 Kostnaður raforkueftirlits

Launakostnaður.

Fjöldi starfsmanna ræður mestu um helstu rekstrarstærðir raforkueftirlitsins, áætlað er að fjöldi ársverka verði áfram 4 eins og ráðgert var í sams konar skýrslu árið 2011. Gert er ráð fyrir að á árinu 2015 starfi áfram þrjú sérfræðingar auk lögfræðings í fullu starfi við raforkueftirlit.

Tími orkumálastjóra og starfsmanna, sem sinna stoðþjónustu við raforkueftirlitið innan Orkustofnunar er ekki skráður sérstaklega á verknúmer raforkueftirlitsins. Kostnaður á hverja vinnustund innheldur kostnað vegna launtengdra gjalda, orlofs, veikindaréttar, yfirstjórnar, húsnæðis, vinnuáðstöðu, tölvu- og prentkostnaðar og allrar stoðþjónustu. Stoðþjónustan sem um er að ræða er meðal annars vegna, tækniþjónustu, skrifstofuhalds, rekstrar og bókhalds, skjalastjórnunar, símsvörunar, mötuneytis, fundaraðstöðu og bókasafns.

Aðkeypt þjónusta.

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

5.7 Hækkun á raforkueftirlitsgjald

Raforkueftirlitsgjaldið var hækkað með breytingu á raforkulögum í árslok 2011, þar sem raforkueftirlitsgjaldið var hækkað úr 0,2 aurum í 0,4 auru fyrir flutningsfyrirtæki og fyrir dreifiveitur hækkaði gjaldið úr 0,5 aurum í 1 eyri. Markmiðið með hækkuninni var að efla starfsemi raforkueftirlits. Það var m.a. gert vegna skýrslu sem NVE gerði og var niðurstaða skýrslunnar að nauðsynlegt væri að efla og styrkja starfsemi raforkueftirlitsins til muna.

Í frumvarpinu og greinargerðum sem fylgdu frumvarpinu eru tilgreind nokkur atriði sem hækkun á raforkugjaldinu á að renna til. Að mestu leyti hefur þetta gengið eftir. Þó er ljóst að breyting á starfsmannahaldi raforkueftirlits getur haft áhrif á árangur eftirlitsins. Í sumum tilfellum eins og varðandi endurskoðun og endurbótum verkferla, gæðakerfa og miðlun upplýsinga í gegnum vef er þó gert ráð fyrir fjögur til fimm ára aðlögunartíma.

Einn af þeim þáttum sem hækkun á raforkueftirlits á að renna til er aukið eftirlit. Í frumvarpinu kemur fram að á meðan verið er að vinna að endurbótum verkferla er ekki gert ráð fyrir að starfsmenn nýtist að fullu við eftirlitsstörf fyrr en á árinu 2015. Einnig er gert ráð fyrir aukningu á úttektum en á árinu 2013 var gerð ein úttekt. Gert er ráð fyrir að fjöldi úttekta verði aukinn og að mögulega verði einnig leitað til ráðgjafafyrirtækja til að gera sérstakar úttektir. Þá er einnig gert ráð fyrir auknu vægi vinnu tengdri gæðum raforku og afhendingaröryggi en því til þessa hefur ekki náðst að sinna þessum málum með fullnægjandi hætti. Með lagabreytingunni var einnig gerð sú breyting á fyrirkomulagi arðsemisútreikninga. Nú er Orkustofnun gert að notast við svokallað WACC en ekki skuldabréfavexti Seðlabankans við útreikning tekjumarkna sérleyfisfyrirtækja. Eins og fram kemur í frumvarpi er m.a. gert ráð fyrir að semja eigi um ráðgjöf vegna þess. Þessi þáttur er einn af þeim liðum þar sem kostnaður hefur stórukist frá fyrri aðferðafræði. Á þetta við bæði hvað varðar vinnuþátt eftirlitsins svo og vegna ráðgjafakostnaðar. Einnig hefur álag og vinnuþáttur lögfræðings eftirlitsins aukist til muna þar sem fjöldi kærumála fyrir úrskurðanefndum hefur stórukist.

Vegna hækkunar á raforkueftirlitsgjaldi telur Orkustofnun því nauðsynlegt við gerð áætlana og uppgjör liðins ár að metinn sé árangur af þeim þáttum sem miðað var við þegar að til hækkunar á raforkueftirlitsgjaldi kom. Við uppgjör á árinu 2013 telur Orkustofnun að árangur starfseminnar sé í eðlilegu samræmi við upphaflegar áætlanir.

5.8 Álagning eftirlitsgjalds fyrir árið 2014

Tímaskráning raforkueftirlitsins er tengt málaskráningarkerfi stofnunarinnar. Þessi skráning verður þó ekki nema að hluta tengd ákveðnum eftirlitsskyldum aðilum eða málum þeirra. Fjöldmörg mál og eftirlitsverkefni eru almenns eðlis og varða fleiri en einn flokk eftirlitsskyldra aðila eða markaðinn í heild. Sama á við um verkefni sem varða innri starfsemi eftirlitsins.

Samkvæmt 3. mgr. 31. gr. raforkulaga ber Orkustofnun að annast innheimtu gjalda til að standa undir kostnaði við eftirlit á grundvelli raforkulaga. Reiknað er með að kostnaður við raforkueftirlit Orkustofnunar verði sambærilegur árin 2014 og 2015. Því er lagt til að gjöld eftirlitsskyldra aðila verði óbreytt frá fyrra ári bæði hvað varðar dreifiveitur, sem í dag greiða 1,0 eyri á hverja kWh, svo og flutningsfyrirtækið Landsnet, sem í dag greiðir 0,4 auru á hverja kWh. Áætlaðar tekjur af eftirlitsgjaldi eftirlitsskyldra aðila yrðu því u.þ.b 103 m.kr. sem samsvarar áætluðum rekstrarkostnaði eftirlitsins vegna ársins 2014 auk niðurgreiðslu á eftirstöðvum skuldar frá árinu 2012.

Viðauki A – Umsögn samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila

Orkustofnun
Guðni A. Jóhannesson, orkumálastjóri
Grensásvegi 9
108 Reykjavík

4. júlí 2014

Varðar: Skýrsla Orkustofnunar um raforkueftirlit, OS-2014/01

Umsögn samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila

Samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila samkvæmt raforkulögum hefur borist drög að skýrslu Orkustofnunar (OS) um raforkueftirlit. Samkvæmt ákvæðum raforkulaga skal skýrslunni fylgja umsögn nefndarinnar.

Nefndinni bárust skýrsludrögin til umsagnar þriðjudaginn 24. júní og áttu nefndarmenn góðan fund með starfsfólki OS mánudaginn 30. júní, þar sem efni draganna var m.a. kynnt og ýmis atriði útskýrð og rædd. Almenn er nefndin ánægð með efni og framsetningu skýrsludraganna.

Kostnaður vegna upprunavottorða og virkjanaleyfa

Í skýrsludrögunum kemur ítrekað fram það sjónarmið starfsfólks OS að óeðlilegt sé að raforkueftirlitsgjald sem greitt er af sérleyfisfyrirtækjunum sé látið standa undir kostnaði við eftirlit með útgáfu upprunavottorða. Nefndin tekur undir þessar athugasemdir. Þá telur nefndin ekki eðlilegt fyrirkomulag að þetta sama eftirlitsgjald standi undir kostnaði við eftirlit með virkjanaleyfum, framsali og afturköllun slíkra leyfa, líkt og fram kemur í kafla 5.3. Þar er um að ræða samkeppnishluta raforkukerfisins og óeðlilegt að gjaldtaka á sérleyfishlutann sé látin standa undir þeim kostnaði. Áréttað skal að þessi athugasemd felur ekki í sér gagnrýni á starfsemi OS eða á skýrsludrögin.

Kostnaður raforkueftirlitsins er sundurgreindur eftir mismunandi leiðum á nokkrum stöðum í skýrsludrögunum, í töflum 1, 2 og 7. Í öllum tilvikum er þó í þessari sundurlíðun horft framhjá vinnu við eftirlit með útgáfu upprunavottorða og vinnu vegna virkjanaleyfa. Að mati nefndarinnar væri æskilegt að þessar sundurlíðanir sýndu hlut viðkomandi verkefna í starfinu, sem nefndin er sem fyrr segir sammála starfsfólki OS um að eigi ekki að greiðast af viðkomandi gjaldi.

Loks, varðandi upprunaábyrgðirnar, telur nefndin að skoða mætti orðalag í byrjun (2.-3. línu) 5. mgr. inngangskafla (1. kafla), þess efnis að halli vegna reksturs fyrra árs verði greiddur niður. Þarna mætti strax koma fram, t.d. með innskotssetningu, að umræddan halla megi rekja til annarra verkefna á borð eftirlit með útgáfu upprunavottorða. Hið sama má segja um lok 2. mgr. í kafla 5.8. um álagningu eftirlitsgjalds fyrir árið 2014, þ.e. taka mætti fram að skuld frá árinu 2012 stafi af öðrum verkefnum en lögboðnum verkefnum raforkueftirlits OS.

Endurskoðun bókhaldsgagna

Fram kemur í köflum 4.1. og 4.3. að endurskoðuð bókhaldsgögn fyrirtækjanna eru í umboði OS yfirfarin af endurskoðendafyrirtæki til að staðfesta að þau séu í samræmi við ársreikninga fyrirtækjanna. Að mati nefndarinnar er rétt að skoða hvort þetta verklag feli e.t.v. í sér óþarfa kostnað og leggur nefndin til að það verði a.m.k. skoðað hvort ekki væri rétt að breyta þessu verklagi á þá lund að slík viðbótarendurskoðunarvinna verði keypt með einhverra ára fresti vegna gagna frá hverju fyrirtæki.

Sértækt eftirlit með sérleyfisfyrirtækjum

Í kafla 4.3. er talað um að á heimasíðu OS séu niðurstöður úttektar á eignastofni einnar dreifiveitu. Við leit fundust þær niðurstöður ekki á heimasíðunni. Hér væri gott að setja inn slóð á niðurstöðurnar.

Hagræðingarkrafa

Í kafla 4.6. er fjallað um undirbúning að setningu hagræðingarkröfu fyrir næsta tekjumarkatímabil. Fram kemur að aðferðafræði þessara mála verði endurskoðuð og vill nefndin nýta þetta tækifæri til að áréttta þá áherslu sína að fyrirtækin fái einhvers konar aðkomu að mótun tillagna í þeim efnum. Ýmis sjónarmið geta komið þarna við sögu og eðlilegt að fyrirtækin sem regluverkið snýr að fái tækifæri til að setja þar fram sjónarmið.

Í 3. mgr. segir að eftirlitsskyldir aðilar megi „vænta þess að slík [hagræðingarkrafa]krafa verði sett fram fyrir næsta tekjumarkatímabil.“ Síðar í sömu mgr. kemur raunar fram að ekki sé fyrir séð hvort um jákvæða, neikvæða eða enga hagræðingarkröfu verði að ræða. Að mati nefndarinnar væri rétt að breyta orðalagi fyrrnefndrar setningar á þann veg að kannað verði hvort setja skuli fyrirtækjunum hagræðingarkröfu. Ella mætti skilja umrædda setningu á þann veg að það væri fyrirfram gefið að alls staðar yrði gerð (jákvæð) hagræðingarkrafa, þegar síðari hluti sömu mgr. tekur í raun fram að sú sé ekki raunin.

Yfirlit yfir mál hjá úrskurðarnefnd

Í kafla 4.7. er fjallað um mál fyrir úrskurðarnefnd raforkumála, nánar tiltekið þau mál sem bárust OS á árinu 2013. Að mati nefndarinnar væri æskilegt og upplýsandi að þarna yrði einnig gerð grein öðrum útistandandi málum á vettvangi nefndarinnar, þ.e. þótt þau hafi borist OS á öðrum tímum en umræddu ári.

Rekstrarumfang raforkueftirlits

Í kafla 5.4 hefur orðið framfær í framsetningu og sundurliðun fjárhagsupplýsinga frá síðustu skýrslu. Hér væri einnig áhugavert að sjá hvaða kostnaður er vegna sérfræðihópa ýmiskonar s.s. WACC nefndin, sérfróðir aðilar vegna hagræðingarkröfu o.fl.

Önnur atriði af fundi eftirlitsskyldra aðila með Orkustofnun

Á ágætum fundi nefndarinnar með starfsfólki Orkustofnunar þann 30. júní komu jafnframt fram ýmis atriði sem rétt er að halda til haga:

- Fram kom af hálfu OS að horfið væri frá svonefndri „benchmarking“ nálgun en þess í stað horft til samanburðar milli innlendra aðila hvað varðar dreifikostnað. Hafa skal þó í huga að innlendar dreifiveitir eru af mismunandi gerð og stærð sem getur haft áhrif á samanburðinn.

- Fram kom athugasemd þess efnis að sveiflukenndar tekjur hefðu óeðlileg áhrif á tekjumörk og á gjaldskrárlíði almennra taxa. Eðlilegt væri að dreifa slíkum tekjum á lengra tímabil en eitt ár við útreikning tekjumarka.
- Fram kom sá sameiginlegi skilningur aðila að dreifikerfistöp verði ekki reiknuð stærð af hálfu OS heldur raunkostnaður fyrirtækjanna út frá markaðsstöðu hverju sinni.
- Rætt var um málefni WACC (vegins meðaltals fjármagnskostnaðar fyrirtækja). Fram kom að Betu álag sem breytt var af orkumálastjóra eigi að fylgja ákvörðun nefndarinnar, sem felldi þannig niðurstöður OS. Tillögur nú snúast um að fylgt verði með nákvæmari hætti „formúlunni“ og að sérstakur íslenskur áhættuþáttur lækki hjá dreifiveitum.
- Rætt var um auglýsingar og kynningarmál. Nefndarmenn voru sammála um að núverandi fyrirkomulag væri óréttlátt. Dreifiveitur hefðu samfélagslega ábyrgð og því eðlilegt að slíkt kæmi fram í rekstri þeirra. Betra væri að kynningarmál fengju fast hlutfall árlega viðurkennt sem kynningarkostnað.
- Fram komu áhyggjur þess efnis að mikil starfsmannavelta er hjá OS í raforkueftirlitsmálum sem skapar aukinn kostnað og gæti leitt til þess að mál fái mismunandi meðhöndlun milli tímabila. Spurningin er því hvort eftirlitsskyldir aðilar eigi að standa straum af þeim kostnaði eða hvort að OS beri hann.

Loks kom fram það sameiginlega mat þeirra sem fundinn sátu að gagnlegt gæti verið fyrir starfsemi OS og samskiptin við orkufyrirtækin að hin fyrrnefndu heimsæktu fyrirtækin endrum og sinnum í óformlegu samhengi. Þannig myndi starfsfólk OS kynnast starfseminni á annan hátt en með lestri talna í skýrslum af ýmsum toga og e.t.v. öðlast á henni dýpri skilning fyrir vikið, ásamt því sem starfsfólk fyrirtækjanna gæti þannig rætt um og dýpkað skilning sinn á eðli og mikilvægi eftirlits OS.

Að lokum vill nefndin færa starfsfólki raforkueftirlits OS þakkir fyrir samstarfið.

F.h. samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila,



Guðstaf Adolf Skúlason, formaður

 ORKUSTOFNUN

