

Landsnet
Gylfaflöt 9
112 Reykjavík

Reykjavík, 2. júní 2025
E-2025-082/00.11

Efni: **Umsögn um breytingu á reglum um kerfisframlag skv. skilmála D3**

Íslið er til tölvupósts sem barst frá Landsneti þann 7.5.2025 þar sem tilkynnt var um fyrirhugaðar breytingar á reglum um kerfisframlag skv. skilmála D3. Landsvirkjun hefur kynnt sér breytingarnar og þakkar tækifærið til umsagnar.

Ljóst er að gildandi netmáli er ekki í takti við þær breytingar sem gerðar hafa verið á gjaldskrá Landsnets og þörf á endurskoðun hans. Miðað við gildandi netmála þyrfti t.d. virkjun sem tengist flutningskerfinu að borga fyrirfram kerfisframlag sem næmi öllum framkvæmdakostnaði Landsnets við tenginguna auk fyrirfram rekstrarkostnaðar á líftíma tengisamnings. Með þeim breytingum sem hér eru lagðar til er verið að hverfa aftur til þeirrar aðferðarfræði sem gildi við útgáfu 1.0 af netmála D3. Landsvirkjun telur það til bóta og hafi þau áhrif að visst hlutfall framtíðartekna Landsnets af tengingunni komi til frádráttar í útreiknuðu kerfisframlagi. Eftir sem áður gerir Landsvirkjun eftirfarandi athugasemdir við netmálann.

Mikilvægt er að netmálinn má ekki ganga lengra en heimildin í 12. gr. a í raforkulögum kveður á um. Samkvæmt henni er einungis heimilt að innheimta sérstakt framlag ef fjárfesting í innmötunareignum leiðir til aukins kostnaðar annarra viðskiptavina. Ef fjárfestingin (og væntanlegur rekstur) hefur það ekki í för með sér er óheimilt að krefjast kerfisframlags. Ljóst er miðað við forsögu lagaákvæðisins að einungis var til þess ætlast að kerfisframlag yrði innheimt í undantekningartilfellum og jafnframt var hugsunin sú að það væri frekar að aukin hagkvæmni með betri nýtingu á flutningskerfinu í kjölfar nýrrar tengingar ætti að færa viðkomandi notanda sérstakan ávinning. Segir til að mynda í athugasemdum með lagafrumvarpinu að bera þurfi saman „kerfið með og án notandans“ og að í „flestum tilvikum“ félli notandinn undir almenna gjaldskrá og þyrfti því ekki að inna af hendi kerfisframlag í hvora áttina sem er. Netmálar Landsnets hafa ekki endurspeglad þessi grunnsjónarmið og útreikningsaðferðir leiða því ekki fram með réttum hætti þær breytingar á einingakostnaði sem ætla má að leiði af nýrri tengingu.

Einnig bendir Landsvirkjun á að óljóst hefur verið með hvaða hætti Landsnet færir tengi- eða innmötunareignir í eignastofn sinn sem hefur verulega þýðingu þegar kemur að útreikningi á kerfisframlagi. Þegar það er metið, í ljósi viðbótartekna flutningskerfisins af raforkuframleiðslunni, hvort staða viðskiptavina Landsnets sem fyrir eru verði verri eða ekki, skiptir máli hvort flutningsvirkið teljist til eignastofns Landsnets við ákvörðun tekjumarka samkvæmt 12. gr. raforkulaga. Í svari Landnets um þetta atriði í júní 2024 kom fram að fjárfestingar „í innmötunareignum væru meðhöndlaðar á sama hátt og aðrar fjárfestingar Landsnets við útreikning á tekjumörkum. Innmötunareignir koma þannig að fullu inn til tekjumarka, þ.e. rekstrarkostnaður, afskriftir og leyfð arðsem“. Ekki var vikið að því að í 13. gr. reglugerðar nr. 1040/2005 um framkvæmd raforkulaga segir að einungis megi færa kostnað vegna nýframkvæmda undir eignastofn í skilningi 12. gr. laganna „að frádrögu kerfisframlagi“.

Landsvirkjun bendir einnig á að krafan sem sett er fram í gr. 6.3 að drögum netmálans um að setja eigi tryggingu í formi sjálfskuldarábyrgðar frá fjármálastofnun þurfi að hafa skýra lagastoð.

Hlutföllin sem notast er við í viðauka 1 um skiptingu á milli innmötunar- og útmötunareigna eru ógagnsæ og frekari skýringar vantar. Mikilvægt er að Landsnet upplýsi eftirlitsaðila um eignirnar sem um ræðir, stofnverð og síðari mót sem gerð hafa verið á eignunum. Mikilvægt er að eftirlitsaðili fari vel yfir reikniforsendur.

Mikilvægt að skýrleiki sé um ábyrgð eftirlitsaðila á netmálum og hvernig þeir upplýsa þau fyrirtæki sem greiða samkvæmt þessum reglum.

Þrátt fyrir að Landsvirkjun telji skorta á gagnsæi varðandi forsendur hefur Landsvirkjun rýnt skjalið með þeim upplýsingum sem þar er að finna og gerir eftirfarandi athugasemdir:

1. Mikilvægt er að reglur endurspegli mögulegt hagræði verkefna

Bent er á að aðferðafræðin í netmálanum horfi fram hjá hagræði sem aðrir notendur fá af því að fá aukinn flutning á raforku gegnum flutningskerfið, s.s. frekari tekjur Landsnets af auknum flutningi gegnum flutningskerfið og annars hagræðis af bættri nýtingu núverandi flutningslína. Flestar virkjanir koma til með að greiða umtalsvert kerfisframlag vegna nýrra tenginga, jafnvel þegar um er að ræða tengingu á hagstæðum stað í flutningskerfinu. Niðurstaða kerfisframlags í netmála getur þannig haft verulega neikvæð áhrif á hvata orkufyrirtækja til að fjárfesta í nýjum verkefnum tengd raforkukerfinu með því að krefjast áður en rekstur hefst greiðslu á stofn- og rekstrarkostnaði nýrra tenginga. Landsvirkjun telur þessa aðferðafræði við útreikning kerfisframlags ranga og draga úr samkeppnishæfi íslenska raforkukerfisins.

2. Útfærsla á útreikningi kerfisframlags getur falið í sér margfaldan kostnað notenda

Að mati Landsvirkjunar getur sú aðferðafræði sem lögð er til leitt af sér að notendur bæði greiði tengivirkið áður en rekstur hefst og greiði síðan kostnað vegna þeirra á rekstrartíma mannvirkja. Þetta gæti leitt til þess að notendur séu tvírukkaðir fyrir sama kostnaðinn.

Nánar má kynna sér athugasemdir Landsvirkjunar hér að neðan.

Mikilvægt er að reglur endurspegli mögulegt hagræði verkefna

Að mati Landsvirkjunar skapar netmáli D3 ekki hvata fyrir hagstæðar tengingar þar sem líklegasta niðurstaðan er sú að flestar nýjar virkjanir muni borga verulegt kerfisframlag óháð staðsetningu. Það reikniverk sem kynnt er í netmála D3 horfir ekki til heildarmyndarinnar þar sem ekki er tekið tillit til þess að raforka sem er mötuð inn á kerfið skapar einnig flutningstekjur í meginflutningskerfinu og við útmötun.

Sem dæmi má nefna að ávinningurinn af því að tengja 120MW vindorkuvirkjun við meginflutningskerfið, án frekari fjárfestinga í meginflutningskerfinu, má reikna á bilinu 6 til 24 milljarða króna yfir líftíma virkjunarinnar. Þetta myndi lækka gjaldskrá annarra notenda um 1% til 4%. Þar sem útreikningur í netmálanum tekur ekki tillit til þessa ávinnings í meginflutningskerfinu og við útmötun er þessari virkjun engu að síður gert að greiða 2,8 milljarða króna í kerfisframlag miðað við forsendur netmálans.

Með breytingum á raforkulögum árið 2018 var tekið fyrir þann möguleika að Landsnet geti greitt öðrum kerfisframlag þegar nýjar tengingar búa til “hagræði” fyrir aðra notendur í kerfinu. Þetta ákvæði var órökstutt með öllu og gætir ekki sanngirni gagnvart vinnsluaðilum. Í kjölfar lagabreytinganna er vinnsluaðilum ávallt gert að greiða kerfisframlag en fá aldrei að njóta þess þegar tengingar eru hagstæðar fyrir aðra aðila s.s. með mögulegum greiðslum frá Landsneti. Dæmi um þetta hagræði er þegar samið var um kerfisframlag vegna Fljótsdalsvirkjunar, sjá umfjöllun hér á eftir. Aðferðafræði Landsnets gerir því ráð fyrir að leggja allan kostnað vegna “óhagræðis” nýrra tenginga á nýjan virkjunaraðila, meðan “hagræðinu” er dreift til allra notenda raforkukerfisins án þess að nýr virkjunaraðili fái að njóta þess með framlagi kerfisframlags til sín. Það er mikilvægt að þetta sé leiðrétt til að skapa hvata fyrir hagstæðar nýjar tengingar.

Landsvirkjun bendir einnig á ósamræmi í drögum að netmálanum við framsetningu á núvirðingu (NV) á kerfisframlagi milli liðar 4.6 og jafna í sýnidæmi 1 í viðauka 2.

Útfærsla á útreikningi kerfisframlags getur falið í sér margfaldan kostnað notenda

Útreikningur kerfisframlags samkvæmt netmála D3 felur í sér útreikning á sjóðstreymi fjárfestingar. Hluti af því felst í að innheimta á núvirði allan rekstrarkostnað sem fellur til á líftíma fjárfestingar. Í netmála D3 er ekki veittur rökstuðningur fyrir nauðsyn þeirrar aðferðafræði sem hér er kynnt. Ekki er að sjá að fyrirframgreiðsla rekstrarkostnaðar eigi sér hliðstæðu á Norðurlöndum.

Sögulegur rekstrarkostnaður eigna að viðbættum verðbótum hækkar tekjumörkin. Til að koma í veg fyrir tvírúkkun sama rekstrarkostnaðar er mikilvægt að útbúið sé reikniverk um hvernig eigi að draga sögulegan rekstrarkostnað frá umræddri fyrirframgreiðslu í tekjumörkun. Að öðrum kosti er hætt á að reikniverkið innheimti notendur sína tvisvar fyrir sama rekstrarkostnaðinn, fyrst með fyrirframgreiðslunni og svo aftur gegnum tekjumörkin. Hvergi hefur komið fram af hálfu Orkustofnunar hvernig koma eigi í veg fyrir þessa tvírúkkun á sama kostnaðinum. Einfaldasta lausnin væri að sleppa því að innheimta rekstrarkostnað fyrir fram og í staðinn taka tillit til viðbótarrekstrarkostnaðar vegna nýrra tenginga eingöngu þau ár þar sem hann vantar inn í tekjumörkin, þar til hann verður að fullu hluti af sögulegum rekstrarkostnaði í tekjumörkum.

Einnig væri æskilegt að Umhverfis og orkustofnun myndi rökstyðja með ítarlegri hætti ástæðu fyrir 2% rekstrarkostnaði í leiðbeiningum sínum vegna tekjumarka og hvers vegna prósentan er ákveðin 2% en ekki eitthvað annað gildi. Enginn rökstuðningur fylgir þessari prósentu og ekki sjáanlegt að það hafi nokkurn tímann verið endurskoðað síðan leiðbeiningarnar voru gefnar út árið 2017. Það kemur heldur ekki beinlínis fram í leiðbeiningum Orkustofnunar frá 2017 að þennan viðbótarrekstrarkostnað eigi að rukka fyrir fram á núvirði (út líftíma fjárfestingarinnar) af notendum vegna nýrra tenginga við kerfið eins og gert er í netmálanum. Þar sem notkun þessa prósentugildis hefur mikil áhrif á niðurstöðu útreiknings kerfisframlags og getur hækkað fyrirframgreiðslu kerfisframlags um mörg hundruð milljónir króna, leggur Landsvirkjun til að Landsnet beiti sér fyrir því að Umhverfis- og orkustofnun breyti leiðbeiningum sínum þannig að hætt verði að miða við 2% rekstrarkostnað við útreikning kerfisframlags.

Niðurstaða útreiknings kerfisframlags er innheimt með greiðslu áður en rekstur hefst. Þessi fyrirframgreiðsla er hlutfall af heildarfjárfestingu nýrrar tengingar. Nauðsynlegt er að draga frá kerfisframlag áður en það fer inn í eignastofn tekjumarka. Þetta er mikilvæg leiðrétting vegna þess að allar eignir sem fara í eignastofn hækka tekjumörkin sem nemur afskriftum þessarar eignar og leyfðar arðsemi af þessari nýju eign.

Engin útfærsla er til staðar um hvernig á að meðhöndla fyrirframgreitt kerfisframlag í eignastofni tekjumarka og mikilvægt að sú útfærsla sé til staðar áður en hægt er að innheimta kerfisframlag hjá notendum vegna nýrra tenginga. Að öðrum kosti er Landsnet að valda öðrum notendum auknum tilkostnaði vegna nýrrar tengingar, enda búið að krefjast fyrirframgreiðslu á öllum fjárfestingarkostnaði og rekstrarkostnaði tengivirkis. Landsvirkjun leggur til að eftirlitsaðilar skilgreini forsendur og aðferðafræði við útreikning kerfisframlags og hvernig það er meðhöndlað í eignastofni og uppgjöri tekjumarkakerfis.

Samanburður við kerfisframlag vegna Fljótsdalsvirkjunar

Kerfisframlag á sér ekki langa sögu hér á landi en á það reyndi fyrst með samningi Landsvirkjunar og Landsnets varðandi tengingar Fljótsdalsvirkjunar við flutningskerfið 2007. Niðurstaðan þar var að vegna mikils hagkvæmni Fjarðaááslína þar Landsneti að greiða Landsvirkjun kerfisframlag. Grunnurinn að þeim samningi var að hægt var að sýna fram á að kostnaðarverð flutningsmannvirkja Landsnets væri mun lægra en fyrirbyggjandi gjaldskrárverð. Um það voru aðilar sammála.

Landsnet hefur nú að eigin frumkvæði ákveðið að breyta túlkun sinni á aðferðafræði og framkvæmd kerfisframlags í Netmála D3. Nú er alfarið tekið fyrir að Landsneti beri nokkurn tíma að greiða kerfisframlag, en eins og hér var sagt þar Landsneti að greiða Landsvirkjun kerfisframlag. Þrátt fyrir lagabreytingu 2018 hefur grunnurinn sem beitt var við útreikninga ekki breyst. Að mati Landsvirkjunar hefur því ekkert breyst frá fyrrnefndum samningi sem gerir það að verkum að viðskiptavinum Landsnets

beri að greiða kerfisframlag þegar augljóst hagræði fylgir nýjum tengingum. Hægt er að sína fram á að með sömu aðferðafræði og notuð var við að meta kerfisframlag vegna tengingar Fljótdalsstöðvar, að Landsneti beri að greiða kerfisframlag vegna tengingar Vaðölduvers við flutningskerfið, en ekki öfugt. Auðvelt er að reikna út að kostnaðarverð tengingarinnar er langt undir núverandi gjaldskrárverði Landsnets, líkt og átti við um Fjarðaáslínur.

Túlkun Landsnets og framsetning á Netmála D3 stenst illa skoðun og er á skjön við það fordæmi sem sett var með kerfisframlagi Fjarðaáslína. Landsnet hefur ekki sett fram nein rök hvers vegna nú er sett fram önnur aðferðafræði eða nálgun við að meta kerfisframlag. Þá liggja engin rök fyrir því hvers vegna kerfisframlag er bara í aðra áttina, þrátt fyrir lagabreytingu þar um. Að óbreyttu mun framsetning og túlkun Landsnets leiða til mikillar hækkunar á kostnaði fyrir vinnsluaðila og notendur. Það er mikilvægt að leiðrétta þetta upplegg svo það verði ekki fordæmisgefandi fyrir næstu verkefni.

Landsnet hefur boðað mikla uppbyggingu í flutningskerfinu og Landsvirkjun hefur einnig nokkur stór verkefni á sinni könnu. Það er afar mikilvægt að ekki sé farið af stað með fyrirkomulag sem er byggt á rangri aðferðafræði og einhliða túlkun Landsnets og mun að öðru óbreyttu leiða til mikillar hækkunar á kostnaði fyrir vinnsluaðila og notendur.

Samantekt

Landsvirkjun vill að lokum ítreka mikilvægi þess að standa vörð um samkeppnishæfni raforkukerfisins en flutnings- og dreifikostnaður, sem og kerfisframlag, hafa þar mikil áhrif. Það er mikilvægt að uppfærslur og breytingar á verðskrá vegna flutnings- og dreifikostnaðar raforku, s.s. vegna netmála, séu byggðar á réttum forsendum og hagsmunir notenda og sjónarmið samkeppnishæfni raforkukerfisins séu höfð að leiðarljósi. Landsvirkjun hefur af því áhyggjur að viðbótarkostnaður kerfisframlags, sem verið er að festa í sessi með reikniverki netmálans, muni auka arðsemi flutnings- og dreifikostnaðar umfram leyfð viðmið tekjumarka og hafa verulega neikvæð áhrif á fýsileika nýfjárfestinga orkuvinnslu.

Hafa ber í huga að Landsnet er sérleyfisfyrirtæki með einokun í flutningi raforku. Því er mikilvægt að regluverk og eftirlit sé hannað með þeim hætti að reynt sé að líkja sem mest eftir niðurstöðu sem væri til staðar á samkeppnismarkaði án einokunar. Mikilvægt er að eftirlitsaðilar beri ábyrgð á útreikningi til að gæta hagsmuna notenda kerfisins og tryggi hagkvæman rekstur kerfisins í samræmi við markmið og anda raforkulaganna. Mikilvægt er að eftirlitsaðilar taki virkan þátt í skilgreiningu og mótun aðferðafræði við mat á kerfisframlagi og setji skýrar leikreglur þegar kemur að einstökum forsendum og útfærslum.

Landsvirkjun undirstrikar að lokum mikilvægi þess að forsendur breytinga séu gegnsæjar og hagsmunaaðilum veittar nauðsynlegar upplýsingar til að rýna fyrirhugaðar breytingar. Landsvirkjun áskilur sér rétt til að koma með frekari athugasemdir.

Virðingarfyllt,

Kristín Linda Árnadóttir
Aðstoðarforstjóri

Rafnar Lárusson
Framkvæmdastjóri fjármála og upplýsingatækni