

Reykjavík, 15. febrúar 2019

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið

Mál nr. S-125/2018

Drög að stefnu

Málefnasvið: Orkumál

Umsögn Norðuráls um drög að orkustefnu í opnu umsagnarferli vegna 1. áfanga

1 Inngangur og samantekt

Norðurál þakkar fyrir tækifæri til að benda á atriði sem eru mikilvæg þegar stefna Íslands í orkumálum er mörkuð. Álver Norðuráls á Grundartanga er einn af stærstu notendum raforku á Íslandi og hefur þess vegna góða innsýn í hvort tveggja langtíma uppbyggingu og daglegan rekstur raforkukerfisins. Horfur í áliðnaði eru góðar til lengri tíma en ein af grundvallarundirstöðum áframhaldandi reksturs Norðuráls er hagkvæmt raforkukerfi á Íslandi. Innlegg Norðuráls mun einkum miða við raforkumál sem snúa að fyrirtækinu.

Í skipunarbréfi starfshóps er talað um fram skuli fara ítarleg undirbúnings- og greiningarvinna sem myndi faglegan grundvöll fyrir mótun langtímaorkustefnu. Norðurál vill ítreka mikilvægi þess að þessi greiningarvinna fari fram, og býður fram krafta sína eftir því sem starfshópurinn óskar. Athygli vekur að frá því að starfshópurinn var skipaður í apríl 2018 hefur okkur vitanlega ekkert beint samráð verið haft við stærri notendur. Að okkar mati er ekki mögulegt að framkvæma vandaða undirbúnings- og greiningarvinnu án slíks samráðs við þá örfáu aðila sem um ræðir.

2 Raforkuþörf til langs tíma

2.1 Nákvæmari greining á raforkuþörf

Raforkuspá raforkuhóps orkuspánefndar Orkustofnunar eru einu upplýsingarnar sem til eru opinberlega um framtíðareftirspurn eftir raforku á Íslandi. Raforkuspá lítur til mældrar hámarksafnotkunar stórnotenda til að spá fyrir um framtíðarafnotkun þeirra og almennra upplýsinga um orkusamninga stórnotenda til að spá fyrir um framtíðarorkunotkun þeirra en hefur hingað til ekki lagt áherslu á að leita eftir upplýsingum beint frá notendum sjálfum. Tæplega 80% af raforku á Íslandi er nýtt af fáum stórum notendum, það gefur því auga leið að ef spá um framtíðar raforkueftirspurn á að vera marktæk þá er nauðsynlegt að fá réttar upplýsingar frá stórnotendum, og uppfæra þær á hverju ári. Núverandi

vinnulag er afar ófullkomið og kann að veita rangar upplýsingar og getur þess vegna ekki verið grundvöllur heildstæðrar orkustefnu.

Nauðsynlegt er að starfshópur um raforkustefnu láti framkvæma ítarlega greiningu á eftirspurn í samræmi við skipunarbréf.

3 Raforkuframleiðsla

3.1 Tryggja þarf raforkuframboð fyrir almenning og atvinnulíf

Varað hefur verið við yfirvofandi raforkuskorti í nokkur ár. Þessu til stuðnings er bent á raforkuspá Orkustofnunar, þótt ófullkomin sé, og almenn ummæli raforkuframleiðenda um mikla eftirspurn og takmarkaða getu til að mæta þessari auknu eftirspurn. Hvað Norðurál varðar hefur gengið illa að fá viðbótarraforku á samkeppnishæfu verði til vaxtar fyrirtækisins og til breytinga á framleiðsluvörum í virðismeiri afurðir. Um þessar mundir er fyrirtækið ekki rekið á fullum afköstum vegna þessa og fjárfestingum í frekari úrvinnslu verið ítrekað frestað. Við verðum því mjög áþreifanlega vör við þessa skortstöðu í okkar rekstri.

Nauðsynlegt er að raforkuframboð sé greint á sama hátt og eftirspurn.

Þar sem ekki er næg raforkuframleiðslugeta til staðar þá þarf að byggja upp skilvirkt ferli sem samfélagið treystir til að afla meiri raforku. Ágreiningur er um ágæti Rammaáætlunar en leysa þarf þann ágreining sem fyrst þannig að leikreglur séu skýrar og öll sjónarmið fái að koma fram á réttum tíma. Undirbúningur framkvæmda virðist afar langur, en mikilvægt er að fá athugasemdir við virkjanakosti og aðrar framkvæmdir tengdar raforkuframleiðslu og raforkuflutningskerfinu fram sem fyrst í undirbúningsferlinu.

Í orkunýtingarflokki núgildandi Rammaáætlunar eru 16 virkjunarkostir, með samtals tæplega 9 TWst á ári, fráteknir af Landsvirkjun og Orku náttúrunnar. Bæði fyrirtækin hafa lýst því yfir að þau ætli sér ekki í virkjanaframkvæmdir næstu árin. Afleiðing þess að aðilar sitji á útgefnum leyfum fyrir álitlega kosti og hindri þannig aðgang annarra að þeim verður takmarkað framboð og verðhækkun til allra notenda.

Orkustefna þarf að fjalla um það með skýrum hætti hvort og hvernig mæta á þörfum markaðarins, hvort framleiðsla verði áfram í höndum opinberra aðila eða ekki, og hvaða leikreglur gildi fyrir aðila á raforkumarkaði.

3.2 Smávirkjanir geta mætt staðbundinni þörf

Greina þarf betur raforkukerfið í heild sinni þannig að ekki sé litið til stórra virkjana eða aukinnar flutningsgetu til að mæta allri eftirspurn sama hvar hún er staðsett. Finna þarf bestu og hagrænustu lausnirnar hverju sinni og þá er líklegt að vel staðsettar smávirkjanir geti leyst núverandi vanda á mörgum stöðum. Orkustofnun ætti að spila miklu stærra hlutverk en hún gerir nú. Norðurál fagnar auknum stuðningi Orkustofnunar í undirbúningi kerfisáætlunar Landsnets í formi sviðsmynda. Best væri ef Orkustofnun tæki að sér stærra hlutverk í þróun og rekstri raforkukerfisins með því að gera sviðsmyndirnar ennþá raunhæfari með auknum upplýsingum úr orkustefnu stjórnvalda og frá framleiðendum jafnt sem notendum raforku.

3.3 Nýting vindorku krefst skilvirkari markaðar

Áhugi á nýtingu á vindorku á Íslandi er stöðugt að aukast samfara lækkandi framleiðslukostnaði og tiltölulega háu nýtingarhlutfalli hér á landi. Til þess að þessi valkostur verði að veruleika að einhverju marki á Íslandi þarf að vera til staðar raforkumarkaður eða „raforkugeymsla“ sem getur tekið við og tryggt hagkvæma nýtingu þessarar breytilegu raforku. Beinasta leiðin virðist vera að framleiðendur vindorku hafi með samningum aðgang að miðlunarlónum vatnsorku sem hægt er að stýra til móts við orkuframboð frá vindi. Íslenska raforkukerfið er þannig byggt upp að nánast öll miðlunarlón eru á valdi eins fyrirtækis, sem einfaldar ef til vill skynsamlega lausn á þessum vanda.

Þessu þarf að taka á með skýrum hætti í orkustefnu.

3.4 Eignarhald og stjórn raforkufyrirtækja

Mikilvægt er að starfshópur um raforkustefnu greini stöðu raforkumarkaðar frá sjónarhóli hagfræðinnar, og móti síðan stefnu til samræmis við það með hliðsjón af þeim takmörkunum sem samkeppnislög setja.

Marka þarf stefnu í eignarhaldi raforkufyrirtækja á Íslandi. Móta þarf eigendastefnu fyrir sérhvert raforkufyrirtæki í opinberri eigu, sem tekur mið af heildarhagsmunum þjóðarinnar, svipað og norsk stjórnvöld hafa gert.

Ef halda á áfram á þeirri braut að eignarhald verði áfram að mestu á hendi hins opinbera þarf stefna stjórnvalda að vera skýr varðandi framkvæmd hennar, þar með talið hlutverk einstakra aðila, m.a. eftirlitsstofnana, og hvernig samvinnu og samráði aðila skal háttað. Jafnframt þarf að gæta þess að eftirlitsaðilar og stjórnir þeirra séu með öllu óháð markaðsaðilum.

4 Raforkumarkaður

4.1 Núverandi og raforkunotendur bundnir við íslenskan markað

Raforkumarkaðurinn á Íslandi þjónar núverandi stórnotendum, almenningi og öðrum fyrirtækjum og stofnunum og svo hugsanlegum framtíðarstórnotendum. Aðeins síðasti hópurinn getur valið sér staðsetningu í heiminum út frá raforkuverði. Gera verður greinamun á verðlagningu til þeirra sem skotið hafa rótum og hafa ekki lengur val um staðsetningu og þeirra sem enn eru í leit að staðsetningu. Íslenskir raforkuframleiðendur eru einungis í alþjóðlegri samkeppni þegar kemur að því að laða nýja notendur til landsins, þar sem aðrir notendur hafa ekki val um að flytja sig annað. Eigendastefna hins opinbera verður að taka mið af þeim reglum sem um viðkomandi markað gilda á hverjum tíma. Áður nefnd greining á stöðu aðila á markaði þarf að vera grundvöllur í slíkri vinnu.

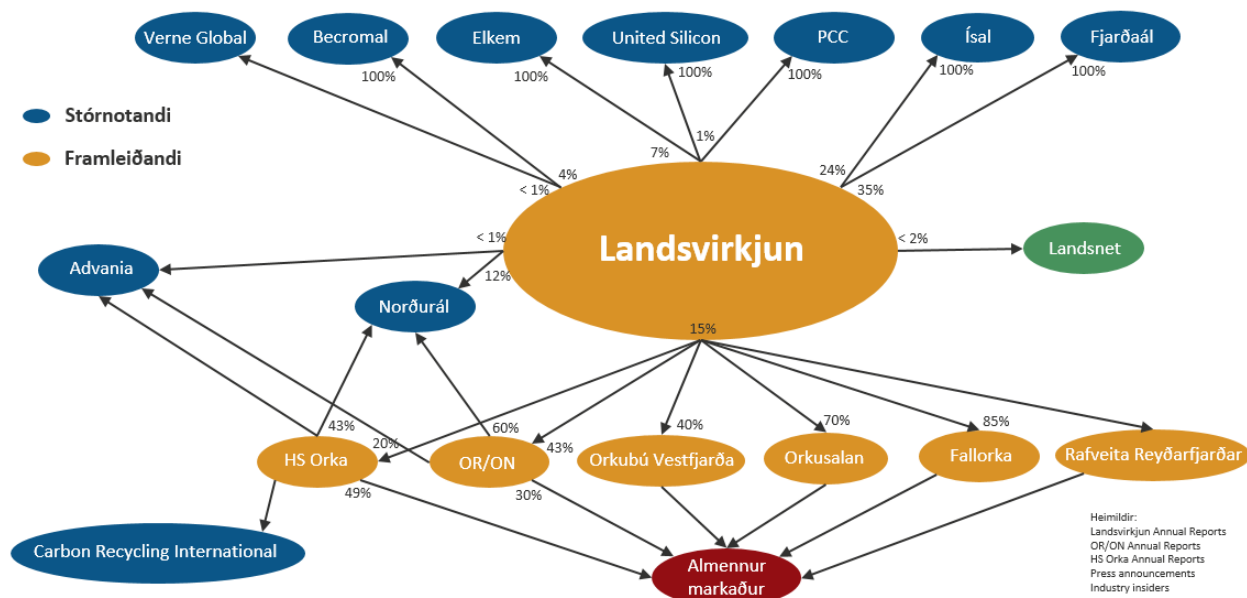
Í raforkustefnu frá 2011 er fjallað sérstaklega um raforkuverð og leiðbeinandi upplýsingar markaðsráðandi aðila lagðar fram án þess að reynt sé að leggja fram mat á afleiðingum slíkrar stefnu fyrir notendur.

Nauðsynlegt er að starfshópur um orkustefnu vandi til greiningarvinnu enda eru til gögn sem nota mætti í þessu skyni.

4.2 Tryggja verður samkeppishæf verð á raforkumarkaði

Á Íslandi er vatnsafl eini raunverulegi breytilegi orkugjafinn. Hlutur Landsvirkjunar í framleiðslu á raforku úr vatnsafla á Íslandi árið 2017 var 83%. Staðan er því sú að fyrirtæki í markaðsráðandi stöðu er í opinberri eigu og þarf að takast á við vandasamar verðákvarðanir.

Landsvirkjun hefur undanfarna áratugi verið í forystu varðandi uppbyggingu raforkuframleiðslu á Íslandi og er árangur fyrirtækisins afar góður. Landsvirkjun er eini orkusali flestra stórnotenda og allir aðrir orkusalar treysta á orku frá Landsvirkjun til að sinna almenningi og öðrum fyrirtækjum og stofnunum:



5 Raforkuflutningur

5.1 Hægvæmni raforkuflutnings varðar samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja

Mikilvægt er að uppbygging flutningskerfis raforku taki mið af þeirri staðreynd að raforkunotendum er skipt í tvo hópa. Annars vegar er um stórnotendur að ræða og hins vegar almenna notendur. Stórnotendur greiða fyrir stærstan hluta kostnaðar við raforkuflutningskerfið, en aðrir notendur flutningskerfisins njóta gríðarlegs ábata af því að geta nýtt stærra og mun hagkvæmara kerfi en ella, bæði hvað varðar framleiðslu og dreifingu raforku. Stórnotendur eru í harðri samkeppni á erlendum mörkuðum og verða þess vegna að líta til samkeppnishæfni raforkukerfisins hvað varðar flutningskostnað á einingu. Flutningskostnaður hér á landi er hærri en í samkeppnislöndum Íslands s.s. Noregi og eru til greinagóðar upplýsingar hjá notendum sem nota mætti í greiningarvinnu. Hafa verður samkeppnishæfni þessara mikilvægu útflutningsatvinnuvega að leiðarljósi. Efla þarf samráð vegna framkvæmda og kostnaðar- og ábatagreining þarf að vera gerð fyrir allar stærri framkvæmdir, og gögn gerð opinber.

Bæði flutningskerfi raforku og dreifikerfi eru vissulega mikilvægur hluti af grunninnviðum samfélagsins og nauðsynlegur hluti af orkuskiptum, sterkri byggð og atvinnuuppbyggingu. Hins vegar eru slíkar ákvarðanir pólitískar og hvorki eðlilegt né sanngjarnt að leggja kostnaðinn á herðar stórnotenda raforku sem þurfa að vera samkeppnishæfir á alþjóðamörkuðum. Sérstakar lausnir eiga réttilega að vera fjármagnaðar af ríkissjóði eða beinum hagsmunaaðilum. Einnig ætti fjárfesting í flutningskerfinu á hverju ári aldrei að vera meiri en afskriftir, nema aukin notkun komi þar á móti.

Eins og áður var minnst á, þá er þörf fyrir að tengja betur saman spá um raforkueftirspurn og möguleika í raforkuframboði. Þegar Landsnet fær á borð til sín spá um raforkuframboð án spár um staðsetningu nýrra virkjana, stórra jafnt sem smárra, þá er Landsnet bundið lausnum fólgnum í uppbyggingu á flutningskerfinu, hversu óhagstæðar sem þær lausnir eru í samanburði við aðra möguleika. Við vinnum að kerfisáætlun ætti Landsnet að hafa samráð við stærri notendur snemma í ferlinu til að reyna að finna hagstæðar lausnir á vandamálum sem hugsanlega er hægt að leysa notendamegin. Einnig þarf að eiga sér stað samtál um hversu mikið afhendingaröryggi á raforku eigi að vera og hversu mikið það megi kosta. Flest fyrirtæki vilja frekar taka áhættu á sjaldgæfum staðbundum skerðingum heldur en að borga offjár fyrir óþarflega öruggt flutningskerfi.

5.2 Núverandi eignarhald Landsnets er óásættanlegt

Núverandi fyrirkomulag er óviðunandi þar sem nokkrir stórir raforkuframleiðendur eiga Landsnet, þar af einn hreinan meirihluta. Ógerningur er að fá góða innsýn í fjármagns- og rekstrarkostnað sem skapar í það minnsta tortryggni og í versta falli ósamkeppnishæfan markað og of háa gjaldskrá. Bæði Ríkisendurskoðun og Samkeppniseftirlitið hafa gert athugasemdir við núverandi fyrirkomulag og bent á nauðsyn þess að Landsnet sé sjálfstætt, sjá eftirfarandi:

Ríkisendurskoðun gerði athugasemdir við eignarhald Landsnets í skýrslu til Alþingis frá september 2015:

„Þá er Landsvirkjun bæði stærsti viðskiptavinur fyrirtækisins og stærsti lánadrottinn þess. Söguleg tengsl fyrirtækjanna eru einnig sterk. Mikilvægt er að aðvinnuvega- 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.“

Samkeppniseftirlitið gerði athugasemdir við eignarhald Landsnets í umsögn um frumvarp til laga um raforkulög og stofnun Landsnets hf. í mars 2018:

„Af þessu tilefni vill Samkeppniseftirlitið áréttta mikilvægi þess að flutningsfyrirtæki raforku, þ.e. Landsnet, sé sjálfstætt gagnvart dreifiveitum, raforkusölum og raforkuframleiðendum...“

„Landsnet er nú í eigu raforkufyrirtækja, sem í senn eru annars vegar keppinautar í vinnslu og sölu raforku og hins vegar viðskiptavinir Landsnets

og háðir flutningi þess á raforku. Landsvirkjun er langstærsti eigandi Landsnets, með 64,73% eignarhlut, en Samkeppniseftirlitið hefur í fyrri málum talið Landsvirkjun vera markaðsráðandi á tilteknum mörkuðum fyrir framleiðslu, smásölu og heildsölu raforku...”

„Að mati Samkeppniseftirlitsins er þessi skipan mála óheppileg og eftir atvikum skaðleg samkeppni.“

5.3 Auka þarf aðhald og gegnsæi

Mikilvægt að gera upplýsingar um Landsnet opinberar til að auka gegnsæi. Orkustofnun ætti að sinna stærra hlutverki þegar kemur að eftirliti og aðhaldi á fjármagns- og rekstrarkostnaði, sérstaklega þegar kemur að mati á vegnum fjármagnskostnaði sem hefur bein áhrif á tekjumörk Landsnets og er núna ákvarðaður samkvæmt ógegnisæri og ósveigjanlegri aðferðafræði sem leitt hefur til niðurstöðu sem er í engu samræmi við raunveruleikann eins og árangur nýlegrar fjármögnunar Landsnets sýnir. Einnig þarf að fylgjast með gjöldum fyrir kerfisþjónustu og flutningstöpum. Gjald fyrir flutningstöp hefur hækkað um 190% á sex árum. Þetta gjald ásamt öðrum er byggt á tilboðum raforkuframleiðenda. Hugsanlega er hægt að auka samkeppni og lækka kostnað með því að hleypa notendum að borðinu.

5.4 Sæstrengur þjónar ekki hagsmunum Íslands

Sæstrengur sem tengir Ísland við önnur lönd er gríðarlega stórt verkefni á alla vegu í íslensku samhengi. Tillaga um að tengjast Bretlandi með 1000 km löngum 800-1200 MW kapli myndi gjörbreyta íslenskum raforkumarkaði. Orkan sem flytja ætti út úr landi er ekki til, því þyrfti að virkja heilmikið (Kárahnjúkavirkjun er 690 MW) bara til að sinna þessari nýju þörf og þá er ekki verið að mæta neinni aukinni eftirspurn frá innlendum heimilum og fyrirtækjum. Ekki verður séð að verkefni af þessu tagi geti borgað sig nema með gríðarlegum niðurgreiðslum opinberra aðila. Talið er líklegt að þetta muni einnig hafa þau áhrif að raforkuverð á Íslandi muni hækka með þeim afleiðingum að mörg íslensk fyrirtæki muni kljást við enn erfiðara starfsumhverfi en nú þegar. Í Bretlandi eru meðal annars færð þau rök fyrir þessari fjárfestingu að verið sé að tryggja fjölda starfa, starfa sem fara þá frá Íslandi, eða koma ekki til Íslands, ef raforkan er ekki nýtt hér á landi.

6 Orkuskipti og orðspor íslenskra útflutningsvara

6.1 Orkuskipti eru góð en finna þarf bestu leiðina fyrir hvert tilfelli

Greina þarf möguleika í orkuskiptum fyrir sérhverja grein atvinnulífsins og í annarri almennri notkun. Skoða þarf staðsetningu notkunar o.fl. og tryggja að nægt framboð af raforku verði til að sinna þessari nýju þörf. Skoða verður framboð, flutning, dreifingu, ný notkunarmynstur og nýja tækni (snjalllausnir) til þess að minnka álagið á raforkukerfið og hugsanlega finna nýjar leiðir sem geta aðstoðað við að leysa núverandi staðbundnar takmarkanir á framboði og flutningi á raforku.

6.2 Íslenskum fyrirtækjum er refsað fyrir skammsýni raforkuframleiðenda

Í heimi þar sem umhverfisvernd og sjálfbærni skipta réttilega meira og meira máli, skýtur skökku við að íslensk raforkufyrirtæki selji upprunavottorð til annarra ríkja. Ímynd íslenskra iðnaðarvara, sjávarútvegs, og ferðaþjónustu er samofin í starfi þar sem eitt styður annað. Hrein ímynd íslenskrar orku hefur aðdráttarafli og skiptir sífellt meira máli. Nú fá mörg íslensk fyrirtæki rafmagnsreikning þar sem stendur að þau séu að greiða fyrir orku framleidda að mestu úr jarðefnaeldsneyti og kjarnorku! Þetta gerir það

að verkum að þau geta ekki fengið vottanir um hreinleika sinnar vöru þó hún sé framleidd á Íslandi þar sem 99,95% raforku er framleidd með vatnsafla eða jarðvarma. Ætla má að afleiðingin af sölu þessara skírteina sé sú að kaupandi getur með kaupum á slíku bréfi frestað aðgerðum í eigin landi, og þannig stuðlar þessi sala að aukinni losun gróðurhúsalofttegunda í heiminum, þvert á markmið stjórnvalda.

7 Niðurlag

Raforka er lífæð íslenskra fyrirtækja, huga þarf að samkeppnishæfni þeirra við fyrirtæki erlendis þegar orkustefna er mótuð. Mikilvægt er að hámarka samfélagslegan ávinning af nýtingu raforkunnar og hún nýtt sem best fyrir fólkið í landinu. Framtíðarsýnin þarf að vera skýr og traustverðug þar sem gegnsæi og aðhald tryggir skilvikt og hagrænt raforkukerfi.

Mikilvægt er að starfshópur um orkustefnu vinni jafnt með framleiðendum og notendum raforku á Íslandi. Eftir því hefur verið tekið að starfshópurinn skipa hagsmunaaðilar af hendi framleiðanda og seljanda raforku en enginn frá notendum. Mikilvægt er að gæta að jafnræði í áframhaldandi störfum starfshópsins og að litið verði til allra sjónarmiða, sérstaklega í ljósi þess að raforkuframleiðsla á Íslandi er nánast öll á hendi opinberra aðila.

Norðurál óskar þess að starfshópur um gerð Orkustefnu fundi sem fyrst með öllum stærri raforkunotendum til að fá meiri vitneskju um þeirra innsýn varðandi raforkumál á Íslandi og til að gæta jafnræðissjónarmiða. Þá óskar Norðurál eftir því að fá að koma með athugasemdir við tillögur starfshópsins á síðari stigum.

Virðingarfyllst,
Guðrún Halla Finnsdóttir
verkefnastjóri viðskiptaþróunar
f.h. Norðuráls
GudrunHalla@nordural.is
696-9556