

19.02.2020

SPURT OG SVARAÐ UM UPPRUNAÁBYRGÐIR

Hefðbundin raforka er ekki lengur eina varan sem íslenskir raforkuframleiðendur bjóða en undanfarin ár hafa fyrirtækin selt svokallaðar upprunaábyrgðir raforku (e. Guarantee of Origin, skammstafað sem GO). Þessar ábyrgðir fela í sér staðfestingu til þess bærna aðila að raforka hafi verið framleidd með endurnýjanlegum orkugjöfum. Þessu kerfi var komið á til að örva orkuskipti í raforkuframleiðslu innan ESB sem skref í aðgerðum gegn loftslagsbreytingum og til að draga úr notkun á jarðefnaeldsneyti. Markmið kerfisins er að hvetja raforkufyrirtæki, sem hafa tekjur af sölu á þessum upprunaábyrgðum, til að stuðla að uppbyggingu nýrra virkjana sem nýta endurnýjanlega orkugjafa.

Þar sem nýting endurnýjanlegra orkugjafa, og uppbygging virkjunarkosta á því sviði, er dýrari erlendis en nýting á jarðefnaeldsneyti þá hefur með þessu fyrirkomulagi verið vikið frá ströngum skilyrðum um ríkisstyrki og notendur hvattir til að styrkja fyrirtæki í þessum umbreytingum og nýframkvæmdum í orkuvinnslu. Þá er um að ræða áttak ríkja í Evrópu til að stuðla að því að þau nái þeim markmiðum sem þar hafa verið sett í nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa.

Samtök iðnaðarins telja að þátttaka héraðsra raforkufyrirtækja í þessu kerfi orki verulega tvímælis og grafi undan ímynd Íslands sem lands endurnýjanlegrar orku. Hér á eftir er samantekt á þeirri gagnrýni sem samtökin hafa fram að færa hvað þetta varðar.

HAFU UPPRUNAÁBYRGÐIR ÁHRIF Á MARKAÐSSETNINGU ERLENDIS?

Já. Samtök iðnaðarins telja að með sölu á upprunaábyrgðum sé verið að fórna mun meiri hagsmunum fyrir minni. Sala upprunaábyrgða inn á Evrópumarkað skerðir ímynd Íslands sem lands endurnýjanlegra orkugjafa og ímynd íslensks atvinnulífs. Íslensk stjórnvöld hafa um áratuga skeið markaðssett Ísland sem land hreinna orkugjafa, og gera enn á ýmsum vettvangi, þrátt fyrir að kerfi upprunaábyrgða kunni að standa í vegi fyrir slíkum fullyrðingum. Tekjur íslenskra raforkufyrirtækja af sölu upprunaábyrgða eru um 1 ma. kr. á ári sem er ekki há fjárhæð í stóra samhenginu og í samanburði við hreinleikaímynd Íslands er viðkemur raforku. Sala upprunaábyrgða hefur það í för með sér að raforkubókhald Íslands breytist þannig að hér mætti ætla að upprunu raforku sé 55% jarðefnaeldsneyti, 34% kjarnorka og einungis 11% endurnýjanleg orka.

Á KERFI UPPRUNAÁBYRGÐA VIÐ UM ÍSLENSKAR AÐSTÆÐUR?

Nei. Það er álit Samtaka iðnaðarins að þetta kerfi eigi ekki við hér á landi þar sem megintilgangur þess á meginlandi Evrópu er að stuðla að orkuskiptum í raforkuframleiðslu. Markmið kerfisins er að veita neytendum, bæði almenningi og fyrirtækjum, val um að styðja fjárhagslega við áform framleiðenda að færa sig úr óhreinum orkugjöfum yfir í endurnýjanlega en slík orkuskipti eru verulega kostnaðarsöm þar sem það hefur reynst dýrt að koma á laggirnar vinnslu á síðarnefnda flokknum í samanburði við t.a.m. kol og jarðefnaeldsneyti.

Með hliðsjón af markmiði regluverks EES-samningsins á þessu sviði er rétt að ítreka þá staðreynd að staða Íslands í orkumálum er gjörólík flestum ríkjum sem eru aðilar að EES-samningnum en hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa er hér mun hærra en almennt gengur og gerist. Þannig er t.d. 99,9% af raforkuþörf Íslendinga uppfyllt með raforku frá endurnýjanlegum orkugjöfum, hlutfall sem seint verður náð af ríkjum ESB þar sem sambærilegt hlutfall er að meðaltali rétt yfir 32%. Það sem hins vegar má segja að sé sambærilegt með Íslandi og þessum ríkjum er hlutfall orkugjafa í samgöngum. Í ljósi þessara aðstæðna má ætla að regluverk upprunaábyrgða hafi takmarkað gildi á Íslandi.

Til stuðnings þessari skoðun má nefna nefndarálit iðnaðarnefndar Alþingis, þegar lög um upprunaábyrgðir (lög nr. 30/2008) voru samþykkt þar sem segir orðrétt:

*„Nefndin bendir á að þær röksemdir sem búa að baki tilskipuninni eigi ekki nema öðrum þræði við um Ísland þar sem íslenska raforkukerfið **er ekki samtengt hinum evrópska innri markaði** og að auki vegna **þeirrar sérstöðu sem Ísland hefur í framleiðslu endurnýjanlegrar orku.**“*

Þessu til viðbótar er það skoðun Samtaka iðnaðarins að hér sé um að ræða sniðgöngu hvað varðar markmið kerfisins þar sem íslensk orkufyrirtæki selja ábyrgðir án þess að vera samtengt hinum samevrópska raforkumarkaði, þ.e.a.s. án afhendingu orku, og eru því ekki með þessu að stuðla að orkuskiptum í Evrópu, ásamt því að engar breytingar verða á stöðu Íslands með 99,9% raforkuframleiðslu með endurnýjanlegum orkugjöfum.

HEFUR SALA UPPRUNAÁBYRGÐA FRÁ LANDI ÞAR SEM 99,9% RAFORKU ER FRAMLEIDD MEÐ ENDURNÝJANLEGUM ORKUGJÖFUM ÁHRIF Á ORKUSKIPTI Í EVRÓPU?

Nei. Þátttaka íslenskra raforkufyrirtækja kann að grafa undan meginmarkmiði upprunaábyrgða með því að taka til sín árlega hluta af því fjármagni sem annars gæti stuðlað að orkuskiptum á meginlandi Evrópu.

Einnig eru íslenskar ábyrgðir seldar á mun lægra verði en aðrar upprunaábyrgðir en samkvæmt skýrslu Oslo Economics (2018) var verð á ábyrgðum vegna orku frá stórum vatnaafsvirkjunum á Norðurlöndum 0,26 EUR/MWh árið 2017 þegar sama eining frá hollenskum vindmyllum var 3 EUR/MWh. Setja skal þann fyrirvara að verð á einingum hefur farið vaxandi og ekki er endilega samhengi á milli hækkana einstakra flokka. Þessar tölur hafa hækkað eitthvað frá því að umrædd skýrsla var birt en þó þannig að hlutfallslega helst þessi munur áfram á milli orkugjafa.

ER LAGALEG ÓVISSA UM ÁHRIF ÞESSA KERFIS Á HÉRLENDA HAGSMUNI?

Já. Það er skoðun Samtaka iðnaðarins að það sé lagaleg óvissa sem kerfi upprunaábyrgða hefur skapað, s.s. hvort íslenskum raforkufyrirtækjum sé heimilt að starfa á þessum markaði og einnig heimildir héraðra fyrirtækja til að markaðssetja vörur sínar sem afurð hreinnar orku. Í fyrirliggjandi lögfræðilegum álitum hefur því verið haldið fram að bæði eigi þetta kerfi ekki við íslenskar aðstæður og hugsanlega séu raforkufyrirtæki og stjórnvöld að starfa í andstöðu við það regluverk sem um það gildir. Mikilvægt er að eyða þeirri óvissu og tryggja að fyrirtækjum, jafnt sem stjórnvöldum, verði unnt og án allra hindrana að markaðssetja Ísland og íslenskar vörur sem vörur sem framleiddar eru með hreinni og endurnýjanlegri orku.

VEITA ÁBYRGÐIR VILLANDI UPPLÝSINGAR UM ORKUFRAMLEIÐSLU?

Já. Í ljósi þess að íslenska raforkukerfið er einangrað og því ótengt samevrópska kerfinu er útflutningur á raforkunni sjálfri ómögulegur. Þessu til viðbótar er lögum samkvæmt eingöngu heimilt að veita hér á landi virkjunarleyfi til nýtingar á endurnýjanlegum orkugjöfum, sbr. 2. mgr. 5. gr. reglugerðar um framkvæmd raforkulaga, nr. 1040/2005. Því er sala á upprunaábyrgðum einungis sala á skírteinum sem endurspeglar íslenska framleiðslu og orkugjafa. Með sölu á þeim ábyrgðum út fyrir landsteina má segja að rangar, og í besta falli villandi, upplýsingar eru veittar af orkuframleiðendum um héraðsraforkuframleiðslu. Því má með sanni segja að slíkar villandi upplýsingar raforkuframleiðenda um uppruna raforku hér á landi kunna að ganga gegn ákvæðum laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005.

ER FYRIRTÆKJUM Á ÍSLANDI MISMUNAD Í KERFI UPPRUNAÁBYRGÐA?

Já. Upprunaábyrgðir fylgja raforku til almennings og fyrirtækja á almennum markaði, en orkufyrirtækin undanskilja orkusækin fyrirtæki á borð við álver, kísilver og gagnaver. Þau fá ekki upprunaábyrgðir nema greiða fyrir þær. Það er gagnrýniverð og sætir furðu að orkufyrirtæki í opinberri eigu mismuni íslenskum fyrirtækjum með þessum hætti.

ER ORKUFYRIRTÆKJUM SKYLT AÐ SELJA ÁBYRGÐIR?

Nei. Ekki er kvöð á héraðsraforkuframleiðendum að starfa á markaði með upprunaábyrgðir enda er um að ræða val hvers og eins fyrirtækis. Hins vegar er ljóst að með þátttöku sinni á þeim markaði hafa orkufyrirtækin undirgengist ákveðnar kvaðir vegna þess kerfis. Að sama skapi er ljóst að með þátttöku sinni í þessu kerfi, eða hvatningarkerfi vegna orkuskipta í raforkuframleiðslu, hafa orkufyrirtækin skapað lagalega óvissu um þá staðreynd að Ísland er einangrað orkukerfi sem knúið er áfram af endurnýjanlegum orkugjöfum.

Mikilvægt er að skoða þá kosti sem eru í stöðunni til að vinna ofan af þátttöku Íslands í þessu kerfi. Fyrir það fyrsta þarf að skoða hvort unnt sé að fá raforkufyrirtæki til að láta af þeirri stefnu að selja þessar ábyrgðir, s.s. með opinberri eigendastefnu.

Þá þarf að skoða breytingar á lögum og má nefna sem dæmi að bæði í Austurríki og á Spáni eru lagalegar hindranir fyrir því að selja slíkar ábyrgðir, hvort sem það er sala út fyrir landsteina eða útgáfa þeirra almennt.

Loks þarf að skoða hvort ástæða sé til að leitast eftir undanþágu frá kerfi upprunaábyrgða þegar fjórði orkupakki ESB kemur til umfjöllunar á vettvangi EFTA-EES samstarfsins. Líta má til þess að sérstaða okkar í orkumálum, s.s. hvað varðar endurnýjanlega orkugjafa og einangrun okkar kerfis, hefur verið grundvöllur fyrir ýmsum undanþágum í gegnum tíðina (s.s. orkunýtni bygginga, gasmarkað o.s.frv.).

Þá má benda á að í skýrslu um upprunaábyrgðir sem unnin var fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti árið 2016 segir m.a. að hafa beri í huga að ekki er sjálfgefið að íslensku eigindablöndunni, þ.e. samsetning raforku, sé breytt með upplýsingum úr evrópsku eigindablöndunni. Slík breyting á sér eingöngu stað ef upprunaábyrgðir eru seldar úr landi vegna íslenskrar raforkuframleiðslu. Ef engar upprunaábyrgðir eru seldar frá Íslandi verður ekki breyting á endanlegri samsetningu orkugjafa á íslenskum raforkumarkaði, heldur byggist íslenska eigindablandan þá að öllu leyti á raunframleiðslu, þ.e. endurnýjanlegum orkugjöfum. Í ljósi þessa er það því afleiðing ákvarðana íslenskra raforkufyrirtækja að selja slíkar ábyrgðir sem veitir villandi upplýsingar um samsetningu orkuframleiðslu hér á landi.

ER ORKUFYRIRTÆKJUM HEIMILT AÐ SELJA UPPRUNAÁBYRGÐIR VEGNA RAFORKU SEM RÁÐSTAFAD ER MEÐ TVÍHLIÐA SAMNINGUM?

Hér á landi eru í gildi tvíhliða samningar orkufyrirtækja við stórnotendur raforku, s.s. gagnaver og álver, þar sem kveðið er á um að raforkan sem afhent er til þessara notenda sé upprunninn í íslenskum vatnsafls- og jarðvarmavirkjunum. Slíkir samningar hafa jafnvel verið byggðir á þeirri forsendu að tiltekna virkjanir séu reistar til að útvega orku samkvæmt samningnum. Því eru þessir stórnotendur að nýta tiltekna orku, sem vísað er sérstaklega til í þessum samningum, og því er það mat Samtaka iðnaðarins að orkufyrirtækjum sé ekki unnt að ráðstafa þeirri orku á annan hátt en um er samið með útgáfu upprunaábyrgða. Í ljósi þessa telja samtökin mikilvægt að meta hvort til staðar er bótaskylda til handa samningsaðilum þessara orkufyrirtækja vegna útgáfu upprunaábyrgða fyrir þá tilteknu og afmörkuðu orku.