



Atvinnu- og nýsköpunarráðuneyti
b/t starfshóps um gerð orkustefnu
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Reykjavík, 18. febrúar 2019

Efni: Umsögn SI vegna vinnu við gerð orkustefnu

1. Almenn

Samtök iðnaðarins (SI) vísa til máls nr. S-125/2018 á samráðsgátt Stjórnarráðsins þar sem kynnt eru áform um vinnu við mótun orkustefnu, 1. áfanga. Í umræddri tilkynningu segir m.a. að í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar komi fram að langtímaorkustefna verði sett á kjörtímabilinu í samráði við alla þingflokka og að á upphafsstigum verði með opnu ferli leitað eftir hugmyndum og tillögum að innihaldi orkustefnu frá almenningi, hagsmunaaðilum og félagasamtökum. Stefnt er að því að setja umrædda stefnu til 20-30 ára og skal hún sæta endurskoðun á nokkurra ára fresti.

Til viðbótar vísa SI einnig til fundar samtakanna með fulltrúum nefndar sem vinnur að umræddri stefnu og haldinn var í Háskólanum í Reykjavík föstudaginn 18. janúar sl. og kynningar samtakanna á þeim fundi þar sem áhersluatriði SI voru reifuð hvað boðaða vinnu við orkustefnu varðar.

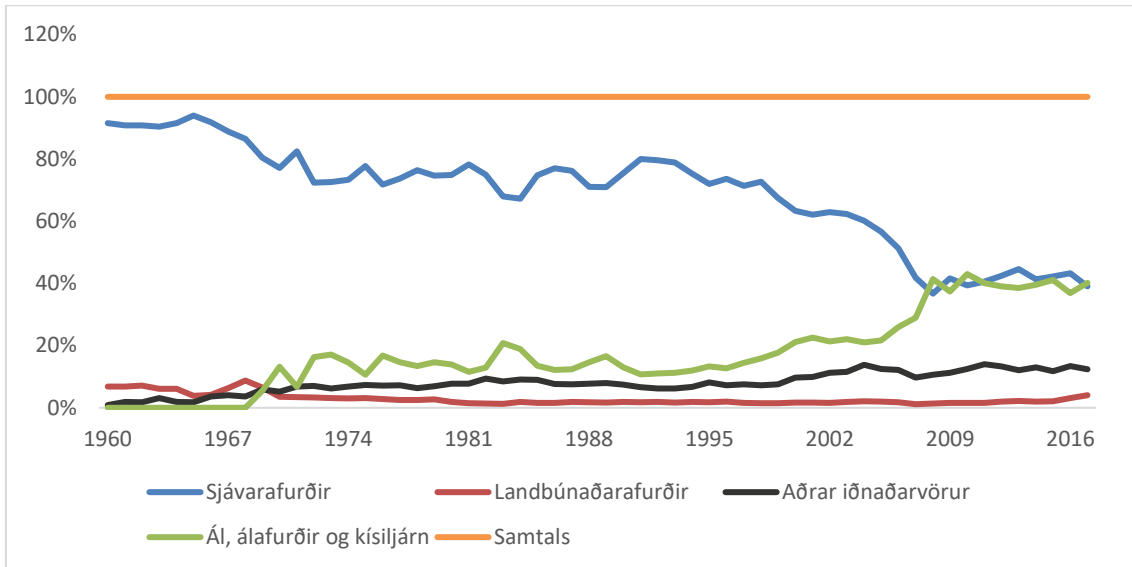
SI fagna því markmiði að sett verði sérstök orkustefna fyrir Ísland sem grundvallist á víðtækri úttekt á ýmsum þáttum, sem m.a. eru taldir upp í áðurnefndri tilkynningu, en ljóst er að margir þessara þátta eiga ríka samleið með hagsmunum aðildarfyrirtækja SI. Í ljósi þessa óska SI eftir að koma eftirfarandi ábendingum á framfæri vegna vinnu við gerð orkustefnu fyrir Ísland. Sá fyrirvari er settur á eftirfarandi umfjöllun að hún er ekki tæmandi yfir athugasemdir SI á þessu sviði en þess í stað ágríp á einstaka áherslumálum samtakanna.

2. Þjóðhagslegt mikilvægi orkunýtingar og iðnaðar

Óumdeilt er að nýting auðlinda til raforkuframleiðslu gegnir lykilhlutverki í efnahagsstarfsemi þjóðarbúsins og er veigamikil uppspretta gjaldeyrstekna og verðmætasköpunar og á því sviði hafa aðildarfyrirtæki SI mikið vægi. Þannig helst uppbygging atvinnustarfsemi í hendur við nýtingu auðlinda og uppbyggingu raforkukerfisins, hvort sem það varðar sérleyfis- eða samkeppnishluta raforkugeirans.

Hvað varðar mikilvægi aðildarfyrirtækja SI fyrir þjóðarbúskapinn má benda á að heildargjaldeyrstekjur af áli, álafurðum og kísiljárni námu 218 ma.kr. árið 2018. Þá er heildarfjöldi þeirra sem starfa í framleiðslu málma um 2.000 manns. Með óbeinum störfum af þeirri starfsemi er sú tala mun hærri og ef stuðst er við margföldunarstuðla Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands má gera ráð fyrir að um 6.000 manns hafi framfæri sitt af starfsemi stórnotenda raforku, eða 3% af heildarvinnuafli. Þá var hlutur málframleiðslu í landsframleiðslu árið 2017 um 1,6% og ef tekið er tillit til óbeinna áhrifa þá er um að ræða 3% af VLF. Þessu til viðbótar má vekja athygli á að samkvæmt úttekt Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands, sbr. skýrsla C15:02 og birt var í apríl 2015, þá nam heildarframlag álklasans til landsframleiðslu nálægt 6,8% af landsframleiðslu á árunum 2011 og 2012 og ef horft er til eftirspurnaráhrifa var framlagið tæp 9% árið 2012. Umrædda skýrslu má nálgast á eftirfarandi vefslóð: http://hhi.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/admin/l_umfang.pdf.

Til frekari upplýsinga sést á eftirfarandi mynd samanburður á útflutningi eftir vöruflokkum, og þ.a.l. uppsprettu gjaldeyrstekna eftir þeim flokkum. Eins og hér kemur skýrt fram hefur mikilvægi áls, álafurða og kísiljárns aukist til muna í samanburði við aðra flokka.



Í ljósi þessa skiptir skipulag, uppbygging og þróun þessa mikilvæga málaflokks því sköpum, bæði fyrir iðnfyrirtæki, orkufyrirtæki og efnahagslífið í heild sinni. Benda SI einnig á að á síðustu árum hefur vægi umhverfisþátta í orkumálum aukist mikið og mikilvægt er að veða saman með skynsömum hætti umhverfissjónarmið og efnahagslega þætti. SI hafa því sett fram skýra sýn á þá meginþætti er mestu skipta varðandi þróun, uppbyggingu og skipulag raforkumarkaðarins eins og nánar verður fjallað um hér að neðan.

3. Raforkustefna SI

SI hafa lagt ríka áherslu á að taka til skoðunar uppbyggingu og starfsemi hins innlenda raforkumarkaðar enda er sá markaður grundvallarforsenda fyrir íslenskan iðnað, hvort sem það er framleiðsla, sala eða miðlun raforku. Að mati SI er mikilvægur hlekkur fyrir skilvirkni slíks markaðar að hér á landi sé mörkuð skýr orkustefna og taka þar samtökin undir ábendingar Ríkisendurskoðunar þar sem stofnunin hefur í úttekstum sínum á flutningskerfi raforku bent á mikilvægi þess að marka heildstæða stefnu í orkumálum til að tryggja að uppbygging og rekstur flutningskerfis raforku sé í samræmi við vilja stjórnvalda og taki mið af almannahag.

Að gefnu tilefni vekja SI athygli á raforkustefnu samtakanna frá árinu 2016 sem birt er opinberlega á heimasíðu SI: <https://www.si.is/malaflokkar/orku-og-umhverfismal/raforkustefna-si>. Í samræmi við stefnu sína leggja SI ríka áherslu á það markmið að tryggja samkeppnishæft raforkuverð og öruggt aðgengi að raforku en með því má auka samkeppnishæfni landsins. Umbætur á þessu sviði eru þjóðhagslega hagkvæmar en raforkumálin skipta máli fyrir öll fyrirtæki og heimili í landinu. Helstu stefnumál raforkustefnu SI eru eftirfarandi.

a) Samkeppnishæfni

Mikilvægt er að tryggja að raforkuverð og -öryggi stuðli að bættri samkeppnishæfni Íslands, þ.m.t. að tryggt verði samkeppnishæft raforkuverð á Íslandi í alþjóðlegu samhengi sem og hagkvæmari uppbygging raforkuflutningskerfis. Þar að auki að samkeppnishæfni ólíkra raforkukaupenda verði betur tryggð og einnig hugað að orkuöryggi með nægu framboði af raforku. Þá leggja SI áherslu á, undir þessum lið í stefnu samtakanna, að raforka framleidd á Íslandi verði nýtt til verðmætasköpunar innanlands.

Þá fellur einnig undir áherslu á samkeppnishæfni það markmið SI að tryggja samkeppnishæfni ólíkra raforkukaupenda en að mati samtakanna hefur nógildandi regluverk ekki aðlagast þeim breytingum sem orðið hafa á samsetningu ólíkra raforkunotenda. Fjölbreytni raforkukaupenda hefur aukist jafnt og þétt síðustu ár og eru nýjar atvinnugreinar að spretta upp sem hafa aðrar orkuþarfir en hefðbundnir orkunotendur á Íslandi. Sem afleiðing þessa er ekki ólíklegt að samsetning orkunotenda muni breytast enn frekar á næstu árum og að millistórum notendum fjölgi. Að mati SI er mikilvægt að millistórir notendur raforku njóti þess í kjörum umfram smærri notendur og að dreifiveitur og raforkusalar sjái sér hag í að mæta ólíkum þörfum og geti brugðist



betur við stækkunaráformum og vaxið með viðskiptavinum sínum. Því telja SI mikilvægt að hugað verði að samkeppnishæfni ólíkra raforkukaupenda, lítilla, meðalstórra og stórra m.t.t. flutnings- og raforkukaupa. Mikilvægt er að tekið verði tillit til þessara ólíku hópa orkunotenda bæði hvað varðar raforkuverð sem og að regluverk hlúi að ólíkum notendahópum.

b) Aðskilnaður fyrirtækja og eftirlit á raforkumarkaði

Þá leggja SI ríka áherslu á að stuðlað verði að fullum aðskilnaði fyrirtækja á raforkumarkaði, sér í lagi að skilja alfarið á milli tengsla flutningsfyrirtækja og framleiðslufyrirtækja, umfram þann aðskilnað sem þegar hefur átt sér stað á grundvelli raforkulaga. Er þar tekið undir ítrekaða gagnrýni Ríkisendurskoðunar og Samkeppniseftirlitsins. Þannig verði unnt að stuðla að virkari samkeppni á raforkumarkaði, þ.m.t. að auka samkeppni í framleiðslu og sölu raforku. Í þessu samhengi þarf einnig að stuðla að skýrara eftirliti með bæði samkeppnishluta og einokunarhluta raforkumarkaðar en að mati SI er eftirlit með þessum þáttum enn ekki fullnægjandi. Vísast hér m.a. til úttektar norsku systurstofnunar Orkustofnunar, þ.e. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), á starfsemi Orkustofnunar frá árinu 2011, sem birt var 1. júlí s.á., þar sem gerðar voru verulegar athugasemdir hvað varðar eftirlit stofnunarinnar. Þrátt fyrir að þegar hafi verið brugðist við einstökum athugasemdum telja SI að enn sé þörf á frekari úrbótum, og vísast hér einnig til enn ríkari krafna sem gerðar eru til eftirlitsins samkvæmt þriðja orkupakkanum. Að sama skapi er eftirlit með samkeppnisstarfsemi á raforkumarkaði enn lítið sem ekkert.

c) Gagnsæi raforkumarkaðarins

Í raforkustefnu SI er einnig rík áhersla lögð á aukið gagnsæi raforkumarkaðarins, s.s. aukið gagnsæi í gjaldtöku fyrir flutning á raforku, þ.m.t. vegna kostnaðar vegna flutningstapa, og um leið að stuðlað verði að raunverulegum samanburði á hérlendum raforkukostnaði og erlendum. Hvað varðar samanburð á raforkuverði í Evrópu þá eru slíkar upplýsingar frá Íslandi ekki aðgengilegar og því ekki t.a.m. með í verðsamanburði Eurostat. Er slíkt tómlæti ein birtingarmynd á ógagnsæi hins íslenska raforkumarkaðar. Í þessu samhengi benda SI á að samkvæmt c-lið 26. tölul. í viðauka XXI við EES-samninginn þá er Ísland undanþegið að láta í té upplýsingar þær sem krafist í tilskipun ráðsins 90/377/EBE frá 29. júní 1990 um starfsreglur bandalagsins til að auka gagnsæi verðlagningar á gasi og rafmagni til notenda í atvinnuskyni. Að mati SI er slík undanþága síst til þess fallin að auka gagnsæi raforkumarkaðarins og því þarf að taka til skoðunar að víkja frá þeirri undanþágu til að stuðla að auknu gagnsæi og upplýstum samanburði við önnur ríki.

d) Orkuöryggi

SI leggja einnig áherslu á að tryggja að orkuöryggi á Íslandi sé ávallt tryggt en ólík sjónarmið eru uppi um það hvort svo sé í raun. SI hefur lagt til, í samhengi við kerfisáætlun Landsnets, að aukinn sveigjanleiki til orkuvinnslu, t.d. úr afgangsvarma í iðnaði, gæti leyst ýmis mál, bæði varðandi aukna orku og betri nýtingu í flutningskerfinu. Álitamál þetta hefur m.a. skörun á við ýmis álitamál vegna orkuframleiðslu, s.s. rammaáætlun og uppbyggingu virkjana og flutningskerfis, til að tryggja framtíðar framboð á raforku. Telja SI því eðlilegt að tekið verði til skoðunar hvort t.a.m. stórnotendur geti spilað hlutverk til að auka öryggi með t.d. heimild til framsals á umfram raforku, sbr. framkvæmd sem tíðkast í nágrannalöndum okkar og má nefna Noreg þar sem dæmi.

e) Gæði raforkuspár og áætlanagerðar um uppbyggingu raforkukerfis

Að gefnu tilefni óska SI einnig eftir að koma á framfæri ábendingu til nefndarinnar um mikilvægi þess að opinberar spár og greiningar taki að fullu tillit til eftirspurnar og framboðs á raforku á næstu áratugum. Til að tryggja að slík greining sé hafin upp yfir allan vafa er mikilvægt að gagnaöflun grundvallist á öflum upplýsinga frá jafnt raforkufyrirtækjum, bæði framleiðendum og dreifi- og flutningsaðilum, sem og notendum og þ.m.t. stórnotendum í stað þess að byggja eingöngu á núgildandi samningum við landsnet eins og raunin er nú. Með núverandi fyrirkomulagi er þannig lítið framhjá fyrirætlun og langtímasýn þeirra fáu aðila sem alls nýta um 80% af raforku hér á landi. Í ljósi þessa telja SI það grundvallarforsendu fyrir ábyrgri áætlanagerð og raforkuspá að hugað verði að samráði við notendur við þá vinnu til að tryggja að slík spá endurspegli raunverulega eftirspurn til lengri tíma lítið.

Þessu tengt telja SI einnig brýnt hagsmunamál hvað varðar framboð á raforku að tekið verði til endurskoðunar ferli vegna framkvæmda og uppbyggingar í raforkukerfinu, hvort sem um er að ræða nýframkvæmdir eða endurnýjanir og/eða stækkanir á nauðsynlegum raforkumannvirkjum. Í því samhengi þarf að taka til skoðunar ferli við leyfisveitingar á virkjunarkostum, s.s. hversu lengi

Samtök iðnaðarins - Borgartúni 35 - 105 Reykjavík - Sími 591 0100 - mottaka@si.is - www.si.is



aðilar geta setið á virkjanakostum en samkvæmt núgildandi raforkulögum fellur virkjunarleyfi úr gildi 10 árum eftir veitingu þess ef leyfishafi hefur þá ekki hafið framkvæmdir og 15 árum eftir veitingu þess ef virkjun er þá ekki komin í rekstur hafi ekki verið sótt um endurnýjun leyfis fyrir þessi tímamörk, sbr. 2. mgr. 4. gr. laganna. Þess fyrir utan eru virkjunarleyfi, þ.e. gildistími þeirra, ekki bundin öðrum tímamörkum. Að mati SI geta slíkrúm tímamörk og forgangur á nýtingu tiltekinnar auðlindar til raforkuframleiðslu, hvort sem af framkvæmd verður eður ei, hamlað verulega raunverulegri samkeppni í raforkuframleiðslu enda má rekja skort á orku oft til þess að handhafar virkjunarleyfa dragi á langinn að ráðast út í framkvæmdir frekar en um sé að ræða skort á virkjunarkostum. Að sama skapi hindrar slíkur forgangur um leið innkomu nýrra aðila á raforkumarkað þar sem virkjunarkostir er þegar setnir af starfandi raforkuvinnsluaðilum. Því er mikilvægt að mati SI að taka slíkrúm tímamörk til endurskoðunar ásamt því að leita leiða til að örva samkeppni í raforkuframleiðslu.

f) Greining á raforkunotendum

Tengt framangreindri umfjöllun um gagnaöflun og tölfraði sem og gagnsæi raforkumarkaðarins telja SI vel við hæfi að gerð verði greining á raforkunotendum hér á landi. Að mati SI má skipta þeim notendum niður í þrjá flokka, þ.e. í fyrsta lagi stórnotendur, í öðru lagi önnur fyrirtæki og almennir notendur og loks í þriðja lagi aðilar sem hafa hug á fjárfestingum hér á landi en hafa ekki tekið endanlega ákvörðun um slíkt. Að mati SI er mikilvægt að leggja út í hagfræðilega greiningu á þessum ólíku notendahópum enda telja samtökin að af opinberri umræðu megi ráða að fjallað sé eingöngu um markaðsskilyrði tveggja síðastnefndu hópanna og um leið ýjað að því að stórnotendur búi við sömu skilyrði og síðastnefndi flokkurinn, þ.e. áhugasamir fjárfestar. Að mati SI er slíkt orðræða grundvölluð á misskilningi þar sem hérlendir stórnotendur hafa þegar fjárfest í sinni starfsemi og hafa ekki sama svigrúm til að taka sína starfsemi upp og hefja starfsemi á öðrum stað. Óumdeilt er að áhugasamir fjárfestar eru ekki bundnir sömu fjötrum hvað það varðar.

g) Fákeppni á raforkumarkaði

Eins og áður segir fá er virk samkeppni á raforkumarkaði takmörkuð þar sem yfir 70% raforkuframleiðsla er á hendi eins og sama aðila, og því í raun um að ræða fákeppni, og telja SI mikilvægt að orkustefna, og umfjöllun þar, taki á því álitamáli. Til upplýsingar um þá fákeppni sem hér um ræðir vísast hér m.a. til eftirfarandi töflu Orkustofnunar um uppsett rafafli eftir framleiðanda árið 2017, mælt í kW (Talnaefni Orkustofnunar OS-2018-T006-01). Af þessum tölum má ráða hver yfirburðarstaða Landsvirkjunar er á hérlendum orkumarkaði og þar að auki ráðandi raforkuframleiðandi á sviði vatnsafls og því í þeirri einstöku stöðu hér á landi að geta jafnað út sveiflur ólíkt öðrum raforkufyrirtækjum.

Framleiðandi	Uppsett rafafi - Vatnsafl [kW]	Uppsett rafafi - Jarðhiti [kW]	Uppsett rafafi - Vindorka [kW]	Uppsett rafafi - Eldsneyti [kW]	Samtals [kW]
Producer	Installed electrical capacity - Hydro [kW]	Installed electrical capacity - Geothermal [kW]	Installed electrical capacity - Wind [kW]	Installed electrical capacity - Fuel [kW]	Total [kW]
Landsvirkjun	1.891.300	108.200	1.800	-	1.956.300
Orka Náttúrunnar	8.200	423.000	-	-	434.360
HS Orka	-	176.400	-	-	176.400
RARIK	1.800	-	-	33.889	39.380
Orkubú Vestfjarða	16.952	-	-	17.328	38.190
Orkusalan	37.480	-	-	-	37.480
Smávirkjanir / Small scale	25.000	-	1.230	-	25.418
Landsnet	-	-	-	10.800	10.800
HS Veitur	-	-	-	7.194	7.194
Norðurorka	307	-	-	2.760	3.067
Fallorka	2.800	-	-	-	2.800
Orkuveita Húsavíkur	-	-	-	-	2.000
Rafveita Reyðarfjarðar	240	-	-	-	240
Samtals / Total	1.984.079	707.600	3.030	71.971	2.766.680

Að mati SI varðar samkeppnislöggjöf leiðina í átt að virkri samkeppni en hins vegar kallar slíkt á virkt eftirlit með raforkumarkaði en því miður sanna dæmin að þar skortir verulega á til viðbótar við það að bæði stjórnkerfi og fyrirtæki á raforkumarkaði geri sér ekki grein fyrir þeirri stöðu sem þau eru í á þeim markaði og þær skyldur sem samkeppnislög setja þessum aðilum. Því er grundvallaratriði fyrir virkum samkeppnismarkaði að tryggja eftirfylgni með samkeppnislöggjöf og um leið byggja upp heilbriggt kerfi með fullnægjandi aðskilnaði fyrirtækja ásamt skýrri stefnu um hlutverk stjórnvalda, sérleyfisaðila og fyrirtækja á samkeppnismarkaði hvort sem þeir eru markaðsráðandi eður ei. Á meðan fákeppni er á raforkusölu þarf að setja stefnu sem tekur mið af því ástandi. Við stefnumörkun á því sviði, til að auka samkeppni, má því horfa til tveggja leiða. Annars vegar má draga úr hlutfallslegu vægi núverandi aðila með því að veita fjárfestingum annarra aðila sérstakt brautargengi, eða hins vegar að halda áfram á þeirri braut að



raforkuframleiðsla sé á hendi hins opinbera og fara þá eftir þeim reglum, þ.m.t. eftirfylgni með samkeppnislöggjöf, sem slíkt fyrirkomulag krefst.

4. Orka og umhverfi

Að mati SI er mikilvægt að ákvarðanir um uppbyggingu og viðhald raforkuvinnslu og raforkuflutningsmannvirkja byggji á skýrum hagkvæmni- og umhverfissjónarmiðum. Í því skyni styðja SI í grundvallaratriðum aðferðafræðina sem áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, þ.e. rammaáætlun, byggir á. Telja samtökin farsælt að að farið sé skipulega yfir málaflokkinn, vinnuferlið tryggi að vinnubrögð séu fagleg og innan þeirra marka sem sett eru þannig að niðurstöður séu byggðar á faglegum forsendum. Þannig liggi fyrir afstaða til verndar og nýtingar landsvæða í stórum dráttum áður en farið er að horfa á hvert svæði fyrir sig. Hins vegar er mikilvægt við þá vinnu að áhersla sé lögð á að skoða efnahagsleg áhrif virkjana en ekki bara náttúruáhrif, samfélagsleg áhrif og aðra auðlindanýtingu en orkunýtingu. Það er raunar skýr vilji löggjafans og ámælisvert að það lýðræðislega umboð sé hunsað. Einnig þarf rammaáætlun að taka á mismunandi orkukostum, þ.m.t. orkugjöfum sem ekki eru þegar nýttir í verulegum mæli líkt og möguleg vindorkuframleiðsla. Þar sem rammaáætlun er ætlað að standa um langa framtíð telja SI mikilvægt að breið samstaða sé um niðurstöðu vinnunnar. Ef pólitískar áherslur líðandi stundar ná yfirhöndinni er hættu á að niðurstaðan haldi ekki mikið lengur en ríkjandi stjórnvöld hverju sinni.

5. Stjórnsýsla og leyfisveitingar

SI mælast til þess að samhliða vinnu við orkustefnu verði tekið til skoðunar með hvaða hætti unnt verði að einfalda og eftir atvikum samræma stjórnsýslu og leyfisveitingakerfi vegna þeirra framkvæmda er viðkoma orkunýtingu hér á landi, þ.m.t. framkvæmda við flutningskerfi og nýframkvæmda tengdum uppbyggingu atvinnurekstrar. Í því samhengi benda SI á að flókið kerfi leyfisveitinga og heimilda hins opinbera geta á marga vegu skapað óvissu um uppbyggingu nauðsynlegra grunnvirkja og mannvirkja og því er mikilvægt að skoða hvort unnt sé að skýra þá framkvæmd nánar með það að marki að draga úr óvissu og auka fyrirsjáanleika. Má hér nefna sérstaklega sem dæmi löggjöf um mat á umhverfisáhrifum og skipulagslöggjöf sem vert væri að taka til endurskoðunar með þessi atriði að leiðarljósi.

6. Niðurlag

SI koma framanrituðu á framfæri við starfshópinn. Þá vísa SI enn og aftur einnig til umfjöllunar á kynningarfundum fulltrúa samtakanna með nefndinni hinn 18. janúar sl. Ítreka SI að framagreind umfjöllun er á engan hátt tæmandi yfirferð yfir þau álitamál sem samtökin telja mikilvægt að tekin verði til skoðunar og áskilja þau sér rétti til að koma frekari athugasemdum á framfæri við starfshópinn á síðari stigum málsins.

SAMTÖK IÐNAÐARINS

A handwritten signature in blue ink that reads 'Sigurður Hannesson'.

Sigurður Hannesson
Framkvæmdastjóri