

101 Reykjavík

b.t. Atvinnuveganefndar

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 (forgangsorka) – þingskjal 635 – 541. mál.

Undirritaðir gera eftirfarandi athugasemdir, ábendingar og tillögur til úrbóta við frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 (forgangsorka).

1. Athugasemd við fyrstu málsgrein:

Úr frumvarpinu:

„Til að tryggja raforkuöryggi notenda raforku, annarra en stórnotenda, ber markaðsráðandi vinnslufyrirtæki að tryggja framboð forgangsraforku á heildsölumarkaði til notenda, annarra en stórnotenda, sem nemur því magni sem vinnslufyrirtækið seldi á heildsölumarkaði á árinu á undan. Magn forgangsraforku skal leiðrétta árlega miðað við þróun almenns markaðar samkvæmt spá Orkustofnunar og á flutningstöpum.“

Verðmyndun á markaði ræðst meðal annars af eftirspurðu og framboðnu magni. Það að skylda framleiðendur til að tryggja tilteknum viðskiptavinum á raforkumarkaði magnið sem þeir telja sig þurfa hefur mikil áhrif á raforkumarkaðinn og tryggir í raun yfirburði kaupenda á raforku gagnvart seljendum og framleiðendum hennar. Ástæðan er meðal annars sú að ekki kemur fram með neinum hætti í frumvarpinu hvernig verðmyndun í þessum „skylduviðskiptum“ skal háttáð. Í þessu samhengi vakna fjölmargar spurningar og hugleiðingar:

- 1.1. Almennt gildir að forgangur á orku í formi stöðugs aðgengis kostar meira heldur en skerðanlegt aðgengi. Hvernig eiga sölufyrirtæki raforku og þar með framleiðandinn að fá greitt þegar það er búið að skylda þessi fyrirtæki til að útvega hluta af markaðinum raforku?
- 1.2. Með þessari aðferð til að tryggja hluta markaðarins aðgengi að raforku án þess að þurfa að keppa um hana og þar með greiða fyrir hana dregur úr hvatanum til að bjóða fram raforku.
- 1.3. Þegar kaupendur eru settir í þessa kjörstöðu að þurfa ekki að keppa um takmarkað magn af gæðum, verður það til þess að verðmyndum á markaðnum verður bjöguð kaupendum í hag. Þessa vegna er boðað fyrirkomulag í raun ígildi niðurgreiðslu.
- 1.4. Orka er í takmörkuð gæði og er í raun flutt út af stærstum hluta með óbeinum hætti í gegnum vöruútflutning, líkt og fiskur. Þekkt er að verð á fiski hefur hækkað á Íslandi þar sem íslenskir neytendur þurfa að keppa við erlenda neytendur um hann. Spyrja má hvort ekki megi eins skylda framleiðendur og seljendur fiskafurða til að setja það magn á íslenska markaðinn sem talið er að markaðurinn þurfi. Auðvelt er að sjá fyrir sér áhrifin af slíku fyrirkomulagi þ.e. til lengri tíma litið myndi það valda miklum skaða.

- 1.5. Vegna slæmra áhrifa af frumvarpinu á markaðinn er augljóst að sú hugsun sem þar er sett fram mun í framtíðinni kalla á röð laga, reglna aðgerða og uppbyggingu stofnana til að ná markmiðinu, þ.e. að vernda hluta raforkumarkaðarins fyrir samkeppni um takmörkuð gæði. Næsta verkefni er augljóslega að koma á einhvers konar verðlagningarkerfi til að framleiðendur beri ekki skarðan hlut frá borði og neytendur greiði „hæfilegt verð“.
- 1.6. Boðað fyrirkomulag skeykir framleiðslumarkaðinn, samkeppni framleiðenda og réttindi þeirra og skyldur. Til dæmis mun markaðsráðandi fyrirtæki þurfa að bera kostnað af skyldum sínum samkvæmt frumvarpsdrögum í formi tapaðra tekna þar sem fyrirtækið getur ekki leitað markaðsverðs, á meðan aðrir framleiðendur munu geta kvartað undan því að þessi aðili „demi inn á markaðinn raforku sem skeyki samkeppni“ og hafi áhrif á stöðu þeirra. Það er alveg skýrt út frá 1. t. 3. gr. tilskipun Evrópuþingsins og -ráðsins 2009/72/EB að raforkufyrirtæki eigi að vera rekin út frá meginreglum tilskipunarinnar og þeim megi ekki mismuna hvað varðar réttindi og skyldur eins og drögin að frumvarpinu óneitanlega valda.
- 1.7. Boða fyrirkomulag veldur mikilli truflun á verðmyndun og verðlagningu á smásölumarkaði raforkumarkaðarins. Hvað eiga smásalar í bjóða í raforku sem að þeir vita fyrir fram að framleiðandi er skyldugur til að setja inn á markaðinn til þeirra?
- 1.8. Lesa má út úr „orðræðu stjórnvalda að ein rökin fyrir inngrípum stjórnvalda inn á orkumarkaðinn til að vernda neytendur sé að þeir séu lítið hlutfall af orkumarkaðinum og því skipti inngrípin litlu máli“. Til lengri tíma hefur stefnan verið sett á að fjölga öðrum notendum en stórnotendum. Það liggur fyrir að eftirspurn annarra notenda mun aukast von bráðar umtalsvert.

2. Athugasemd við 2. málsgrein:

Úr frumvarpinu:

„Orkustofnun er heimilt að leggja fyrir seljendur forgangsraforku í heildsölu að veita forgang að kaupum á raforku til sölufyrirtækja sem eingöngu selja til notenda, annarra en stórnotenda, og kaupum á flutningstöpum. Orkustofnun getur útfært heimild skv. 2. mgr. með þeim hætti að sölufyrirtækjum sé veittur forgangur enda skuldbindi þau sig til að nýta ekki svigrúm sem heildsöluviðskiptin veita til að selja til stórnotenda. Skilyrði slíkrar útfærslu er að sölufyrirtæki sýni fram á að ef kaup þeirra í heildsölu verða umfram meðaltal síðustu ára sé það einungis vegna óviðráðanlegra atvika eða aukinnar sölu til notenda, annarra en stórnotenda. Heimild skv. 2. mgr. skal aðeins beitt ef umtalsverðar líkur eru á að grípa þurfi til skerðinga að mati Orkustofnunar. Heimild skv. 2. mgr. skal aðeins beitt ef umtalsverðar líkur eru á að grípa þurfi til skerðinga að mati Orkustofnunar.

Orkustofnun skal rökstyðja beitingu heimildar skv. 2. mgr. sem skal vera tímabundin og ekki standa lengur en nauðsynlegt er. Sé gildistími lengri en sex mánuðir skal heimildin endurskoðuð á sex mánaða fresti.“

Stjórnvöld hafa fjölmargar skyldur samkvæmt skuldbindingum sem fram koma í Tilskipun Evrópuþingsins og -ráðsins 2009/72/EB þar sem meginmarkmiðið er að koma á virkum

raforkumarkaði þar sem jafnræði aðila og markaðslausnir eru notaðar m.a. til að bregðast við orkuskorti. Því vakna fjölmargar spurningar og hugleiðingar:

- 2.1. Hlutverk Orkustofnunar samkvæmt frumvarpinu er að grípa inn í raforkumarkaðinn með óæskilegum afleiðingum eins og rakið er hér að framan. Þetta er í beinni mótsögn við hlutverk Orkustofnunar eins og það er skilgreint í a-lið 36. gr. um almenn markmið eftirlitsyfirvalds í tilskipun Evrópuþingsins og -ráðsins 2009/72/EB á raforkumarkaðinn. Þar kemur fram að eftirlitsyfirvald (Orkustofnun) skuli efla raforkumarkaðinn en ekki sist skilvirkan markaðsaðgang fyrir alla viðskiptavinum og birgja.
- 2.2. Það er ljóst af fyrirkomulaginu sem lagt er til í greininni að heimild Orkustofnunar til að segja framleiðendum og sölufyrirtækjum á markaði fyrir verkum, um hverjum þessi aðilar megji selja raforku, gengur gegn meginmarkmiðum og viðmiðunum sem fram koma um hlutverk aðila og fyrirkomulag á raforkumarkaði í tilskipun Evrópuþingsins og -ráðsins 2009/72/EB á raforkumarkaðinn.
- 2.3. Orkustofnun er veitt með frumvarpinu heimild til mikils inngrip í raforkumarkaðinn. Jafnframt er stofnuninni ætlað að „útfæra heimild“ og „meta umtalsverðar líkur“ án þess að nokkur haldbær viðmið finnist í frumvarpsdrögunum um þessi efni. Í þessu ljósi verðu að telja mjög líklegt að úrskurðarnefnd raforkumála og eftir atvikum dómstólar myndu fella ákvarðanir Orkustofnunar um inngrip á raforkumarkaðinn úr gildi ef að aðilar á markaði myndu kæra ákvarðanir stofnunarinnar. Inngrip inn í frjáls viðskipti með raforku þurfa að eiga sér mun skýrari lagagrundvöll en fram kemur í frumvarpsdrögunum til að stofnunin geti tekið ákvarðanir um efnið á grundvelli lagaákvæðisins.

3. Almennar athugasemdir:

- 3.1. Frumvarpsdrögin ganga gegn markmiði 1. gr. raforkulaga nr. 65/2003 og fjölmörgum ákvæðum 1. tl. 3. gr. tilskipun Evrópuþingsins og -ráðsins 2009/72/EB. Þar er aðallega með vísan til umfjöllunar hér að ofan, gengið gegn markmiðum um hagkvæmni og skilvirkni á raforkumarkaði en þar bera stjórnvöld til dæmis skyldu til að auðvelda aðgengi nýrra raforkuframleiðenda að markaðnum. Enn fremur hamla frumvarpsdrögin þróun markaðarins í átt að aukinni hagkvæmni og skilvirkni borið saman við þá þróun sem yrði þegar raforkumarkaðurinn er „reglaður“ á réttan hátt til að ná fram skilvirkni og hagkvæmni. Slíkt regluverk ýtir undir þátttöku neytenda og framleiðenda og söluaðila s.s. með þróun nýrra afurða og aðferða við útvegum raforku.
- 3.2. Þrátt fyrir að stjórnvöldum sé heimilt samkvæmt 1. tl. 3. gr. tilskipun Evrópuþingsins og -ráðsins 2009/72/EB að skylda fyrirtæki til að sinna opinberri þjónustu í þágu efnahagslegra hagsmuna eiga slíkar skyldur að vera vel skilgreindar, gagnsæjar og án mismununar, sannprófanlegar og tryggja jafnan aðgang raforkufyrirtækja að neytendum. Að mati undirritaðra er það ekki gert með frumvarpinu eins og fram kemur hér að framan. Mismununin er líklega það sem helst stuðlar að vinsældum frumvarpsins meðal almennings og stjórnmalamanna, því að hér á almenningur að njóta forgangs. Í sjálfu sér er ekki einsdæmi að menn borgi mishátt verð fyrir vöru. Vöruverð sveiflast frá einum tíma til annars og boðnir eru magnafslættir. Stóriðja hefur notið þess í

rafmagnsverði að kaup hennar á rafmagni eru stöðug og koma inn á markaðinn í einu lagi. Hitt er sjaldgæft eða jafnvel einstakt að hópum viðskiptavina sé beinlínis mismunað í lögum eftir því hvaða magn og verð þeir borga á markaði. Skoða þarf því vel hvort boðaðar breytingar á raforkumarkaði samrýmast jafnræðisreglum í stjórnarskrá og samningum við önnur ríki sem Íslendingar hafa gengist undir eins og áður hefur verið bent. Sjálf framkvæmdin er ekki heldur alveg einföld. Hvernig á að skilgreina stórnotendur? Er kísiliðja til dæmis stórnotandi? Getur stórnotandi orðið almennur notandi ef honum er skipt í nokkrar einingar? Verður gengið eftir því að almennir notendur framselji rafmagnið ekki til stórnotenda o.s.frv.?

3.3. Spyrja má sig hvort uppruni frumvarpsins eigi rætur í þeirri hugmynd að raforkumarkaðurinn geti ekki tryggt verð- og magn vegna vanþróunar eins og hann er núna? Það er ekki að öllu leyti óskiljanlegt þar sem Ísland er með mjög vanþróaðan orkumarkað þar sem þversagnir blasa við:

3.3.1. Eignarhald á raforkumarkaði er einsleitt hjá framleiðendum þar sem nær öll framleiðsla raforku er á hendi hins opinberra.

3.3.2. Í „frjálsari“ hluta markaðarins hafa sprottið upp einkafyrirtæki sem selja raforku og bjóða ýmsar lausnir í orkumálum sem verða verðminni en ella nái boðað frumvarp fram að ganga.

3.3.3. Dreifiveitur í opinberri eigu hafa fjárfest fyrir milljarða króna í snjallmælakerfum sem meðal annars er ætlað að styðja neytendur á raforkumarkaði og gera þeim kleift að stýra notkun sinni, meðal annars út frá verðbreytingum (sem koma þá til af samkeppnisástæðum um takmarkaða raforku). Ætlunin með þessu er vitanlega að stuðla að því nýting á orku verði hagkvæmari en ella. Frumvarpið eyðileggur því í raun margmilljarða fjárfestingu í orkuinnviðum - nánar tiltekið snjallmælum - ef almennir notendur raforku þurfa ekki lengur að keppa um hana við aðra notendur. Þannig hverfur hvati neytenda til að taka þátt í raforkumarkaðnum en ekki síður hvati nýrra framleiðenda og raforkusala til að koma inn á markaðinn með tæknilausnir og viðskiptaskilmála sem auka skilvirkni og hagkvæmni á raforkumarkaði.

3.3.4. Ef hluta markaðarins er tryggð raforka með boðuðum hætti verður mjög hætt við því að nýsköpun í orkuframleiðslu smárra aðila, bæði almennings, smærri framleiðenda og sölufyrirtækja raforku til að þróa lausnir til að tryggja aðgengi sitt að orku svo sem með stórum rafhlöðum, sólarsellum, varmaskiptum og vindorku) minnki stórlega.

3.4. Ef rafmagnsverði á almennum markaði verður haldið niðri með handafli, eins og nú stendur til, verður meira rafmagn notað á almennum markaði en ef það væri selt á sannvirði. Því er hætt við að til lengri tíma þurfi að virkja meira en hagkvæmt er, frekar en að framboð og eftirspurn jafnist í gegnum raforkumarkaðinn. Í þessu samhengi má benda á að nú þegar er meira framleitt af rafmagni á Íslandi á mann en í nokkru öðru landi. Framleiðslan fjórum sinnum meiri en í Bandaríkjunum, svo að dæmi sé tekið.

3.5. Markmið frumvarpsins er eftir því sem best verður séð, að halda aftur af verðhækkunum á rafmagni til almennings. Verð á rafmagni er lágt hér á landi miðað við önnur lönd. Þá skiptir ekki máli hvort raforkuverð er borið saman með beinum hætti eða hvort borin eru saman útgjöld til raforku sem hlutfall af ráðstöfunartekjum eða

heimilisútgjöldum. Samanburðurinn bendir eindregið til þess að flest íslensk heimili ráði við að borga mun hærra verð en nú er fyrir raforku. Við þetta má bæta að svo vill til að nær öll rafmagnsframleiðsla hér á landi er í höndum hins opinbera. Ef verð á almennum rafmagnsmarkaði hækkar, skilar það sér væntanlega í arði til ríkis og sveitarfélaga sem geta þá veitt almenningi betri þjónustu eða lækkað skatta. Kjörum almennings yrði því varla ógnað með verðhækkunum á rafmagni. Ástæða þess að horfur eru á skorti er að stjórnámálamenn vilja sennilega ekki að rafmagnsverð á almennum markaði fái að hækka þegar aðstæður á markaði krefjast þess. Sennilega telja þeir að það ógni stöðu þeirra og vinsældum - og vinsældum þeirrar stefnu sem rekin hefur verið í rafmagnsmálum. En það er ekki að ástæðulausu sem markaðurinn er yfirleitt látinn um að leysa verkefni af þessu tagi í vestrænum hagkerfum. Færa þarf góð rök fyrir því að ekki megi láta verð jafna framboð og eftirspurn á rafmagni fremur en til dæmis á bensíni eða fiski.

Í þessu samhengi væri miklu nær að ef stjórnvöld að stjórnvöld styddu við viðskiptavini í veikri stöðu svo sem með niðurgreiðslu á raforku en það er viðurkennd leið sem farin hefur verið annars staðar og veldur mun minni truflun á raforkumarkaði borið saman við leiðina sem ætlað er að fara í frumvarpinu. Ástæðan er fyrst og fremst sú, að inngrip í frjáls viðskipti og þar með miðlun, verðmyndum og hvata eru mun minni með beinum niðurgreiðslum til viðskiptavina í veikri stöðu heldur en að skylda fyrirtæki í viðskipti við tiltekin hóp viðskiptavina eins og stefnt er að með frumvarpinu.

4. Tillögur til úrbóta

Í fyrsta lagi er lagt er til að verð á rafmagni á almennum markaði fái að endurspegla eftirspurnina og þar með virðið sem það hefur fyrir notendur þess. Þannig og aðeins þannig er greitt sannvirði fyrir rafmagnið. Þetta mun valda því að betur verður farið með takmarkaða auðlind til lengri og skemmri tíma litið og framboð og eftirspurn mun jafna sig til lengri tíma litið. Þetta lýsir sér meðal annars í því að þegar verð á almennum markaði hækkar falla stórnotendur frá sínum kaupum. Á árunum 2021 og 2022 dróst álframleiðsla í Evrópu saman um tæpan fjórðung vegna hækkandi rafmagnsverðs. Víða á Vesturlöndum hafa álver alveg hætt starfssemi. Álver sem gert hafa samninga til langs tíma um kaup á rafmagni selja rafmagnið nú á almennum markaði. Það borgar sig betur en að framleiða ál.

Í öðru lagi er lagt til að stofnanauppbygging, innviðir og leikreglur á raforkumarkaði verði bættar en þar ætti Orkustofnun að geta leikið lykilhlutverk. Sem dæmi má nefna aðgerðir til að auka sveigjanleika og viðskipti með raforku þannig að kaupendur raforku hver svo sem það er geti keypt og selt raforku. Í þessu samhengi má nefna að álverum á Íslandi er bannað í samningum að framselja sitt rafmagn. Það mundi breyta miklu í núverandi stöðu ef slík ákvæði í raforkusölusamningum væru bönnuð þar sem svigrúmið er í raun hvergi meira að þessu leyti en á Íslandi. Sem fyrr segir er ekki í nokkru öðru landi meira framleitt af rafmagni á mann. Framleiddar eru 54 þúsund kwst. á ári, en í Noregi, sem er í öðru sæti, eru framleiddar 28 þúsund kwst, eftir því sem næst verður komist. Það væri eitthvað skrítið ef skortur yrði á almennum rafmagnsmarkaði við slíkar aðstæður.

Með vísan til þess sem að framan segir má sjá að leiðin til að auka magnið fyrir smærri notendur á raforkumarkaði er að leyfa þeim að keppa um verðið við stórnotendur. Það er nánast öruggt

að stóriðjan mun aldrei geta keppt við smærri notendur ef verð á markaði fær að endurspegla fórnarkostnaðinn við framleiðslu og neyslu á raforku þar sem velflestir smærri notendur geta og vilja greiða mun hærra verð en þeir gera í dag fyrir raforkuna. Um leið og einn stórnotandi hættir að geta keppt um raforkuna vegna verðhækkana og hættir starfsemi mun verða nóg framboð af raforku og verðið verður lágt að öllu óbreyttu. Því er skilvirkasta leiðin til að vernda neytendur til lengri tíma sú að leyfa raforkumarkaðnum að vinna verk sitt óáreittur.

Eins og fram hefur komið er staðan á raforkumarkaði ekki einungis vegna skorts á framboði heldur og ekki síst vegna skorts á innleiðingu á réttum úrræðum til að koma á skilvirkum raforkumarkaði. Því væri það mun heppilegra til að ná markmiðum frumvarpsins að Orkustofnun fengi brýningu frá Alþingi um að einbeita sér að því að koma að úrræðum sem leiða til þróunar á raforkumarkaði. Það er hægt með því að stofnunni yrði falið að hvetja til þess í samstarfi við haghafa að virkum heildsölumarkaði yrði komið á, reglur og leiðbeiningar yrðu settar sem styrkja stöðu neytenda með regluverki í um kaup á raforku og með því að auðvelda aðgengi nýrra framleiðenda og sölufyrirtækja á raforku. Með þessu verða meiri líkur en minni á því að jafnvægi náist á raforkumarkaði. Að öllum líkindum mundu nýsköpun og orkuskipti líka ganga hraðar fyrir sig en með þeirri leið sem lögð er til í frumvarpsdrögunum.

Virðingarfyllst,

Guðmundur I. Bergþórsson,
hagfræðingur og MBL í evrópskum og alþjóðlegum orkulögum

Sigurður Jóhannesson,
Hagfræðingur og annar höfundar skýrslu Hagfræðistofnunar um öryggi á almennum markaði með rafmagn sem út kom 2018.

Rafræn undirskrift,