

Nefndasvið Alþingis
Utanríkismálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 29. apríl 2019

Efni: Umsögn um 777. mál. 149. Löggjafarþings. Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn)

Formáli

Í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB frá 13. júlí 2009 um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku segir í grein 3.1 (bls. 65):

„Member states shall ensure, on the basis of their institutional organisation and with due regard to the principle of subsidiarity, that, without prejudice to paragraph 2, electricity undertakings are operated in accordance with the principles of this Directive with a view to achieving a competitive, secure and environmentally sustainable market in electricity, and shall not discriminate between those undertakings as regards either rights or obligations.“

Hér hefur umsagnaraðili undirstrikað shall til að leggja áherslu á að aðildarríki samningsins eru skuldbundin til að skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku líkt og segir í raforkulögum frá 2003.

Meginathugasemd undirritaðs er að það er ekki grundvöllur fyrir samkeppni í orkuvinnslu á Íslandi eins og orkupakki 3 mælir fyrir um (sem og fyrri orkupakkar) nema Alþingi heimili eftirfarandi:

- Landsvirkjun verði skipt upp í þrjú fyrirtæki og einkavæði a.m.k. tvö þeirra.
- Nýjar vatnsmiðlanir verði byggðar víðs vegar um landið og eignarhald þeirra verði í höndum jafn margra orkufyrirtækja.

Af þjóðmálaumræðu og könnunum að dæma samræmast slíkar samkeppnisstyrkjandi aðgerðir ekki vilja þjóðarinnar.

Í dag er Landsvirkjun með markaðsráðandi stöðu sem má líkja við náttúrulega einokun og er að mati undirritaðs skynsamlegasta fyrirkomulagið eins og sakir standa þar sem stærðarhagkvæmni í orkuvinnslu á Íslandi er ótvíræð og stýring miðlunarlóna varðar þjóðaröryggi.

Undirritaður bendir líka á að hið evrópska markaðsmódel fyrir millilandatengingar (e. Market coupling) stendur og fellur með virkri samkeppni á heildsölumörkuðum. Á meðan hún er ekki fyrir hendi á Íslandi er tenging landsins við innri raforkumarkað Evrópusambandsins um sæstreng óraunhæft markmið og sjálfhætt.

Umsagnaraðili ráðleggur Alþingi að aflétta ekki stjórnskipulegum fyrirvara um innleiðingu þriðja orkupakkans að sinni og tilkynna sameiginlegu EES nefndinni (1) að forsendur fyrir frekari markaðs-væðingu íslenska raforkukerfisins séu ekki fyrir hendi og (2) að íslensk stjórnvöld ætli að gefa sér þann tíma sem þarf til að endurmeta þátttöku Íslands í innri raforkumarkaði Evrópusambandsins.

Meðfylgjandi er rökstuðningur umsagnaraðila.

Greinargerð

Í allri umræðu um orkupakka 3 og orkumál almennt er furðu lítið rætt um meginmarkmið raforkulaga sem er að skapa skilyrði fyrir virka samkeppni í orkuvinnslu. Hvað þýðir virk samkeppni? Í því felst að enginn einn aðili á markaðnum, hvort sem um er að ræða orkusala eða kaupanda, getur ráðskast með rafmagnsverðið og enn fremur getur enginn þátttakandi á orkumarkaði vitað með vissu rafmagnsverð morgundagsins.

Óumdeilt er að á Íslandi hefur átt sér stað afskaplega takmörkuð markaðsvæðing. Hún hefur aðallega raungerst á smásöluenda markaðarins. Markaðsvæðing á heildsöluendanum hefur nær eingöngu snert einkavæðingu HS Orku. Landsvirkjun hefur markaðsráðandi stöðu og með slíka yfirburði að það gengur ekki upp að innleiða á Íslandi viðskiptamódel sem nú er notað á evrópskum orkumörkuðum.

Evrópska módelið gengur út á að reikna rafmagnsverð út frá breytilegum kostnaði framleiðslutækja (virkjana). Til að módelið virki þarf virkjunarfloti á markaðinum að spanna allt litróf breytilegs kostnaðar, þ.e. sumar virkjanir verða að vera með lágan breytilegan kostnað, einhverjar með kostnaðinn í meðallagi og afgangurinn með háan kostnað (toppafllstöðvar).

Íslenski virkjunarflotinn uppfyllir þetta skilyrði ekki, hann er of einsleitur. Rennslisvirkjanir og jarðgufuvirkjanir hafa breytilegan kostnað nálægt núlli. Sama gildir um vindmyllur. Aðeins vatnsaflsvirkjanir með góðan miðlunarforða hafa ólíkan breytilegan kostnað. Nota bene, markaðurinn lítur á virkjanir sem nýta sama miðlunarlónið sem eina stóra virkjun. Þar sem Ísland er aðeins með þrjár miðlanir sem einhverju máli skipta þá sér markaðurinn í reynd aðeins 3 virkjanir með jákvæðan (og á tímabilum mismunandi) breytilegan kostnað. Eins og Íslendingar þekkja mæta vel þá verður ekki til staðar alvöru samkeppni með aðeins þrjá keppinauta á markaðnum.

Kjarni málsins er að það er ekki hægt að skapa virka samkeppni á íslenskum raforkumarkaði nema með því skipta Landsvirkjun upp í þrjú fyrirtæki og fjölga miðlunarlónum. Fyrirtækin þrjú myndu fá í sinn hlut eitt af þremur stóru miðlunarlónum (Þórisvatn/Hágöngumiðlun, Háslón og Blöndulón) og tilheyrandi virkjanir. Nauðsynlegt væri að einkavæða a.m.k. tvö fyrirtækjanna og banna öllu þremur að fjárfesta í vatnsafla á öðrum vatnasviðum, a.m.k. þar til heilbrigð samkeppni hefur myndast á heildsölumarkaði. Jafnframt væri nauðsynlegt að gera öðrum orkufyrirtækjum kleift að byggja vatnsaflsvirkjanir með miðlunarlóni á bak við sig. Hvalárvirkjun og Austurgilsvirkjun sem eru í nýtingarflokki rammaáætlunar væru ágæt viðbót en myndu duga skammt. Rammaáætlun þyrfti að bjóða upp á miðlunarkosti á Norðurlandi, Austurlandi og Suðausturlandi, til dæmis Skatastaðavirkjun, Hrafnabjargavirkjun, Skaftárvirkjun og Hólmsárvirkjun. Þá væri hugsanlega kominn grundvöllur fyrir virka samkeppni.

Hér þarf að áréttta tvennt. Annars vegar að vindmyllur og jarðgufuvirkjanir geta ekki leikið sama hlutverk á orkumarkaði og vatnsaflsvirkjanir með miðlanir. Hins vegar að virkjunarfloti samkeppnisfyrirtækja þarf að vera líkt samsettur. Ef Alþingi hafnar staðfastlega virkjun fallvatna á óvirkjuðum vatnasviðum þá verður aldrei grundvöllur fyrir samkeppni á Íslandi heldur aðeins fákeppni.

Nú þekkir umsagnaraðili ekki til hlítar umræður sem fór fram um orkupakka 1 kringum aldamótin en vera má að þingmenn þess tíma hafi ekki skilið markaðsvæðingu raforkukerfa til fulls enda orkumarkaðir í Evrópu og Bandaríkjunum rétt að slíta barnsskónum. Núna getur enginn litið framhjá þeirri bláköldu staðreynd að það þarf að færa ákveðnar fórnir til að samkeppni geti þrífist á íslenskum raforkumarkaði. Þegar þingmenn gera upp við sig hvort þeir eigi að greiða 3ja orkupakkanum atkvæði sitt ættu þeir að íhuga alvarlega hvað þeir vilja ganga langt í markaðsvæðingunni. Stuðningur við orkupakka 3 er í raun stuðningur við áframhald á markaðsvæðingu sem leiðir til virkrar samkeppni á heildsölumarkaði.

Varðandi hugmynd um sæstreng á milli Íslands og Bretlands (eða meginlands Evrópu) þá getur hún varla orðið að veruleika fyrr en virk samkeppni er fyrir hendi á íslenska heildsölumarkaðinum. Ef hún er ekki til staðar getur markaðsráðandi orkuframleiðandi á Íslandi leikið sér með verðið á Íslandi og þar með verðmuninn á milli landa. Eftirlitsstofnanir myndu án nokkurs vafa grípa til aðgerða til að jafna leikinn.

Annar galli við hugmyndir um sæstreng er að þær byggja ekki á viðskiptamódeli evrópska markaðarins fyrir raforkuflutning á milli landa (e. Price coupling algorithm). Hugsanlega fá sæstrengs-eigendur leyfi til að reka strenginn á öðru viðskiptamódeli fyrstu rekstrarárin en að lokum þarf raforkuflutningur til og frá Íslandi að byggja á sama módeli og er notað fyrir innri raforkumarkaðinn í heild sinni.

Í umræðum um 3ja orkupakkann hefur skort á að setja hann í skýrara samhengi við framtíðarþróun innri raforkumarkaðar Evrópusambandsins. Þriðji orkupakkinn er aðeins eitt skref af mörgum sem þarf að taka til að sýn ESB um sameinaðan evrópskan raforkumarkað verði að veruleika. Texti þriðja orkupakkans og lagaleg þýðing hans veitir litlar upplýsingar um endastöð innri raforkumarkaðarins.

Hér eru nokkrir fróðleiksmolar um innri markaðinn:

- Í dag er ekki hægt að tala um sameiginlegan, frjálsan og skilvirkan innri raforkumarkað.
 - Innri markaðurinn samanstendur af illa tengdum mörkuðum og sérhvert aðildarríki rekur eigin orkustefnu. Slíkt gengur ekki upp á sameiginlegum markaði. Hingað til hafa aðildarríkin verið ófús að veita Evrópusambandinu sérvald í orkumálum en það er algert lyklatríði fyrir sameiginlegan innri markað.
 - Ofmælt er að segja að evrópskir raforkumarkaðir séu frjálsir því að opinber stuðningur við þá er gríðarlegur og ýmis samkeppnishamlandi inngríp í gangi. Sem dæmi nam opinber stuðningur við endurnýjanlega raforkuframleiðslu € 40 milljarða árið 2012. Framkvæmdastjórn ESB gerir ráð fyrir að fjárfesta þurfi í nýjum orkuverum fyrir € 50 milljarða á ári til 2030. Því má segja að hið opinbera sjái um fjármögnun nýrra virkjana en ekki einkageirinn og því er varla hægt að tala um frjálsan raforkumarkað.
 - Fjölmargar rannsóknir hafa leitt í ljós að evrópskir orkumarkaðir eru óskilvirkir. Það helgast af því að þessir markaðir byggja á svæðisverðum (e. Zonal pricing) en til þess að þeir virki sem skyldi þurfa flutningskerfin að anna eftirspurn á öllum stundum. En flutningskerfin ráða illa við að flytja rafmagn frá vindmyllum til álagssvæða og því hefur kerfiskostnaður raforkukerfa vaxið gríðarlega og í takti við fjölgun vindmylla. Það er óhagkvæmt að styrkja flutningskerfin þannig að þau anni þessum flutningi. Skilvirkara og ódýrara fyrir neytendur er að hætta með svæðisverð og taka upp tengipunktaverð (e. Nodal pricing). En það kallar á sérvald ESB í orkumálum sem engin pólitísk samstaða er um enn sem komið er.
- Markaðsvæðing evrópskra raforkumarkaða byggir á hugmyndafræði nýfrjálshyggjunnar, nánar tiltekið kenningum austurríska skólans (Friedrich Hayek). Markmið Evrópusambandsins er hreinn orkumarkaður (e. Energy-only market). ESB hefur lýst yfir vonbrigðum með nýstofnaða aflmarkaði á vegum aðildarríkja en þeir eru tilraun til að leysa svokallað „missing money“ vandamál á orkumörkuðum. Í stað aflmarkaða vill framkvæmdastjórn ESB afnema verðþak (e. Price cap) á orkumörkuðum og treysta á mátt spákaupmanna á afleiðumörkuðum til að halda verðsveiflum á orkumörkuðum innan ásættanlegra marka og þannig vernda hag neytenda. Að mati ESB mega ekki vera til staðar samkeppnishamlandi inngríp eins og aflmarkaðir sem gera fjármálamörkuðum erfiðara fyrir að setja réttan verðmiða á rafmagnið.

- Ef Evrópusambandinu lánast að sannfæra aðildarríkin að taka upp tengipunktaverð í framtíðinni þá hefur ákvörðunin þá þýðingu að skipta þarf upp stórum orkuframleiðendum eða þvinga þá til að selja frá sér orkuver ef þeir hafa markaðsráðandi stöðu í tengipunktum. Slíkar kvaðir myndu eflaust ná til Landsvirkjunar líka.

Hér hefur verið stiklað á stóru um stöðu og framtíð innri raforkumarkaðar Evrópusambandsins. Mótun hans er skammt á veg komin og framtíðar hönnunarbreytingar munu hafa meiri áhrif á íslensk orkufyrirtæki en margur grunar. Því skyldi endirinn í upphafi skoða. Því miður var endirinn óljós þegar orkupakki 1 var samþykktur og markaðsvæðingunni hleypt af stokkunum. Í dag liggur endirinn nægilega ljós fyrir. Hann ættu ráðamenn að kynna sér og skilja til hlítar.

Lokaorð og tillögur

Greinargerðin hefur sagt frá stórum hindrunum sem þarf að ryðja úr vegi til að virkja samkeppni á íslenskum raforkumarkaði. Hún hefur líka upplýst um áskoranir sem Evrópusambandið stendur frammi fyrir til að sýn þess um sameiginlegan innri raforkumarkað verði að veruleika. Eins og staðan er í dag þá þarf bæði pólitískt landslag og almenningsálit á Íslandi og í Evrópu að taka stakkaskiptum til að hvort tveggja verði að veruleika, þ.e. virk samkeppni á Íslandi og sameiginlegur evrópskur orkumarkaður.

Umsagnaraðili ráðleggur Alþingi að setja 3ja orkupakkann í rétt samhengi við stöðu og þróun íslenska raforkumarkaðarins og innri raforkumarkaðar ESB. Eins og málið blasir við umsagnaraðila er rökrétt að aflétta ekki stjórnskipulegum fyrirvara um innleiðingu 3ja orkupakkans að sinni og tilkynna sameiginlegu EES nefndinni að forsendur fyrir frekari markaðsvæðingu íslenska raforkukerfisins séu ekki fyrir hendi og að íslensk stjórnvöld ætli að gefa sér þann tíma sem þarf til að endurmeta þátttöku landsins í innri raforkumarkaði ESB. Hér mun vinna við mótun orkustefnu fyrir Ísland vondandi koma að gagni. Það er hagur allra að stíga varlega til jarðar og fá skýrari mynd af því hvernig íslenski raforkugeirinn og íslenskt efnahagslíf muni þróast með frekari þátttöku í innri raforkumarkaði Evrópusambandsins. Það er til mikils að vinna að skapa sem breiðustu sátt um orkumál þjóðarinnar.

Virðingarfyllt,

Steinar Ingimar Halldórsson, verkfræðingur