

Reykjavík, 23. nóvember 2020

Orkustofnun
os@os.is
Afrit berist til :
Raforkuhóps Orkuspárnefndar,
Orkustofnun, os@os.is

Efni: Umsögn Orku náttúrunnar ohf. um Kerfisáætlun Landsnets 2020-2029

Raforkumarkaður á fordæmalausum tímum

Árið sem nú er senn að baki hefur verið mjög krefjandi á orkumarkað héraendis. Covid-19 faraldurinn hefur haft fordæmalaus áhrif á samfélög, viðskipti og efnahag víða um veröld. Þar sem rafmagn er grunnforsenda nútíma samfélaga hefur Covid bein áhrif á raforkumarkaði. Alþjóða Orkumálastofnuninni, International Energy Agency (IEA)¹ hefur gefið þessu sérstakan gaum og gefur út mánaðarlega skýrslu um þróunina. Að mati IEA má vænta þess að raforkumarkaðir hafi orðið fyrir miklum eftirspurnarskelli og að nokkur ár muni taka að ná þeirri eftirspurn sem áður var.²

Þann 18. nóvember birtist grein í Fréttablaðinu³ þar sem tekin er saman staðan hjá íslenskum stórnotendum. Aðeins þrjú af níu stórnotendum fullnýta nú afkastagetu sína. Stórnotendur nota um 80% af framleiddri orku við eðlilegar kringumstæður og því er um alvarleg tíðindi að ræða. Þá liggur fyrir að PCC Bakki hefur hætt starfsemi og móðurfélag þriðja stærsta stórnotanda héraendis hefur afskrifað eign sína að fullu⁴.

Í nóvember 2020 hefur Raforkuspá 2020-2050 enn ekki verið gefin út. Til grundvallar Kerfisáætlunar 2020-2029 liggur því Raforkuspá 2019-2050 sem byggir á raforkunotkun 2018. Á því ári, 2018, var raforkunotkun með allra mesta móti, en t.d. hefur raforkunotkun gagnavera frá þeim tíma helmingast⁵. Í Raforkuspá 2019-2050 eru spár um áframhaldandi vöxt allra geira og með slíkum forsendum er auðvelt að sjá að aukin notkun réttlætir nýjar fjárfestingar (þ.e. valda ekki hækkun á gjaldskrá). Þessar forsendur eru brostnar.

Stórnotendur eru mikilvægir greiðendur flutningskerfisins og staða þeirra er alvarleg⁶. Spár sem liggja til grundvallar nýrri kerfisáætlun eru ekki í samræmi við raunverulegar forsendur og Orkuveita Reykjavíkur hefur opinberlega kallað eftir endurskoðun⁷. ON telur því að hafna beri Kerfisáætlun Landsnets vegna ofangreindra forsendubresta.

¹ <https://www.iea.org/reports/covid-19-impact-on-electricity> updated monthly.

² IEA's World Energy Outlook 2020: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2020>

³ <https://www.frettabladid.is/markadurinn/mun-laegra-raforkuverd-bydst-i-noregi/>

⁴ Álverið í Straumsvík orðið verðlaust : <https://www.visir.is/g/20201995903d>

⁵ <https://www.frettabladid.is/markadurinn/telja-ad-uttekt-gevifi-ranga-mynd-af-stodu-raforkumarkadar-innanlands/>

⁶ Stóriðjan tapaði yfir 40 milljörðum : <https://www.vb.is/frettir/storidjan-tapadi-yfir-40-milljordum/164523/>

⁷ Endurskoða þarf ranga raforkuspá
<https://www.mbl.is/greinasafn/netgreinar/2020/10/14/endurskoda-tharf-ranga-raforkuspa/>

Samandregin atriði í umsögn Orku náttúrunnar

Raforkunotkun stórnotenda og þróun hennar skiptir verulegu máli fyrir uppbyggingu flutningskerfis á Íslandi. Eftirspurnarhlið raforku er drifin áfram af þremur gerðum stórnotenda þ.e. ál-, kísil- og gagnaverum sem kaupa um 80% af framleiddri orku og eru þar með helsta tekjustoð Landsnets og allra þriggja stóru raforkuframleiðendanna: Landsvirkjunar, ON og HS Orku. Rekstur raforkukaupa og samkeppnisumhverfi hlýtur því að skipta sköpum þegar kemur að hvernig haga skuli kerfisáætlun og uppbyggingu.

ON leggst ekki gegn nauðsynlegum breytingum og styrkingu í flutningskerfinu en hefur áhyggjur af því að þau áform sem birtast í Kerfisáætlun Landsnets 2020-2029 (KÁ) muni rýra samkeppnishæfni Íslands með stöðugt hækkandi flutningsgjaldskrá. Séu samanburðarlönd skoðuð er flutningsgjaldskrá nú þegar há.

Í umsögn ON er fjallað um eftirfarandi atriði:

- **Töluverðar áhyggjur af fjárhagslegri stöðu núverandi viðskiptavina**, greiðenda flutningskerfis.
- **Offjárfestingu Landsnets** þegar fjárfestingar skila ekki viðhlítandi tekjum.
- **Hækkandi flutningsgjaldskrá Landsnets** til stórnotenda og almennra notenda sem rýrir samkeppnishæfni landsins enn meir en nú er orðið.
- Áhyggjur af því að áætlanir Landsnets **séu ekki í takt við raunveruleikann**.
- **Sneitt er kerfisbundið hjá hagkvæmustu og umhverfisvænustu lausn** í framkvæmdaáætlun KÁ. Varaafstöðvar eru ekki skoðaðar í valkostagreiningum nýrra lína.
- **Úthlutun á ábyrgð þeirra forsendna sem KÁ byggir á virðist óljós**. ON hefur ítrekað kallað eftir breyttum og raunhæfari sviðsmyndum án árangurs. Engin sviðsmynd innifelur t.d. þann samdrátt sem sést hefur á sl. 18 mánuðum. Nokkur ár eða áratugi gæti tekið að ná upp því magni sem var flutt um kerfi Landsnets 2018.
- Fyrirætlanir Landsnets hafa í för með sér **sértækan ábata** fyrir einn framleiðanda. Sá framleiðandi nýtur ábata sem aðrir notendur greiða fyrir. Fyrirætlanir Landsnets um samtengingu svæða fóru að auki, að mati ON, ekki eðlilega leið í gegnum umsagnarferli áætlana.
- **Kaupandi Landsnets**, íslenska ríkið, ætti að hafa hönd í bagga með uppbyggingaráformum fyrirtækisins. Nýr eigandi mun sitja uppi með eignir sem skila óviðundandi arðsemi eða tapi. Sé markmiðið að halda óbreyttri samkeppnishæfni þarf ríkið að undirbúa að setja raforkuflutning á fjárlög.

Margar af athugasemdum ON eiga meira erindi við Orkustofnun og Raforkuhóp Orkuspárnefndar en Landsnet sjálft. ON óskar þess að fá svör frá þeim aðila sem ber ábyrgð á viðkomandi málaflokki í afgreiðslu umsagnar þessarar.

Til fróðleiks og upplýsingar, þá liggja eldri umsagnir ON fyrir hjá Landsneti og Orkustofnun.

1. Áhyggjur af fjárhagslegri stöðu núverandi viðskiptavina

Í umsögn ON um KÁ 2019-2028 var farið yfir stöðu á mörkuðum stórnotenda og horfur⁸. Því miður hafa áhyggjur ON raungerst að talsverðu leyti. PCC Bakki hefur hætt starfsemi⁹ og RTA Straumsvík¹⁰ rær lífróður. Gagnaver hafa dregið saman starfsemi sína og eiga í vök að verjast¹¹.

Ofangreint hefur í för með sér umtalsverðan samdrátt í fluttri raforku. Engin þeirra sviðsmynda sem liggja til grundvallar KÁ er því með réttan upphafspunkt og mun taka nokkur ár eða áratugi að vinna upp þann samdrátt sem nú þegar er orðinn á fluttu magni.

Þann 16.7.2020 er birt viðtal við Hörð Arnarson í Viðskiptablaðinu „Raforkuverð hefur hrunið og stendur vart undir kostnaði, lægra raforkuverð til framtíðar“. Í því viðtali er farið yfir núverandi ástand raforkumarkaða^{12 13}. Þessi staða er ekki séríslensk og eitt stærsta raforkufyrirtæki Evrópu, Statkraft, skilaði tapi á fyrri hluta árs 2020 og horfur um mitt sumar 2020 voru ekki bjartar fyrir árið í heild¹⁴. Nú, um miðjan nóvember 2020, er ljóst að afkoma ársins 2020 verður víða verri en verstu spár gerðu ráð fyrir.

ON bendir á að þann 18. nóvember sl. birtist grein í Fréttablaðinu¹⁵ þar sem tekin er saman staðan hjá íslenskum stórnotendum. Staða þeirra er þar sögð grafalvarleg. Aðeins þrír af níu stórnotendum fullnýta afkastagetu sína. Stórnotendur nota um 80% af framleiddri orku á Íslandi við eðlilegar kringumstæður. Alvarlegt er að aðeins 33% þeirra fullnýti sína afkastagetu. Þá liggur fyrir að PCC Bakki hefur hætt starfsemi, og eigandi þriðja stærsta stórnotanda hefur afskrifað eign sína hér á landi að fullu¹⁶.

Almennir notendur, þ.e. fyrirtæki og einstaklingar, nota alls 18-20% af fluttri raforku Landsnets. Þessi hluti viðskiptavina á samkvæmt KÁ að bera hvað hæsta hækkun á næstu ára, eða um 10-30%, miðað við fyrirliggjandi sviðsmyndir. Fáum hefur dulist að almenningur og fyrirtæki hafa orðið fyrir fjárhagslegu áfalli og líklegt að þau verði fyrir frekari skakkaföllum á komandi árum, nú þegar liggur fyrir að hagkerfi tekur meiri dýfu en eftir fjármálakreppuna 2008¹⁷ og atvinnuleysi er nú þegar í sögulegu hámarki¹⁸ sem ekki sér fyrir endann á.

Í núverandi ástandi, þar sem nánast öll fyrirtæki og almenningur þurfa að endurskoða starfsemi sína í átt til hagræðingar á að gilda það sama um þjónustufyrirtækið Landsnet.

⁸ Bls 1-3 í umsögn ON um drög að Kerfisáætlun Landsnets 2019-2028, dags. 24.06.2019.

⁹ PCC Bakki <https://www.frettabladid.is/frettir/um-80-starfsmonnum-kisilvers-pcc-a-bakka-sagt-upp-storfum/>

¹⁰ RTA https://www.mbl.is/frettir/malefni/rio_tinto_endurskodar_starfsemi_alversins_i_straumsvik/

¹¹ Sjá <https://www.frettabladid.is/markadurinn/samkeppnisstada-islenskra-gagnavera-versnar/>

¹² Fyrir áskrifendur <https://www.vb.is/tolublod/files/2095/>

¹³ Samandregið á vef: <https://www.vb.is/preview/laegra-raforkuverd-til-framtidar/162994/>

¹⁴ Sjá frétt á norsku <https://e24.no/boers-og-finans/i/P9kRjR/svake-resultater-fra-statkraft>

¹⁵ <https://www.frettabladid.is/markadurinn/mun-laegra-raforkuverd-bydst-i-noregi/>

¹⁶ Álverið í Straumsvík orðið verðlaust : <https://www.visir.is/g/20201995903d>

¹⁷ Leiðandi hagvísir Analytica, síðasti fyrir júlí 2020 http://www.analytica.is/skjol/LeiðandiFrett_200717.pdf

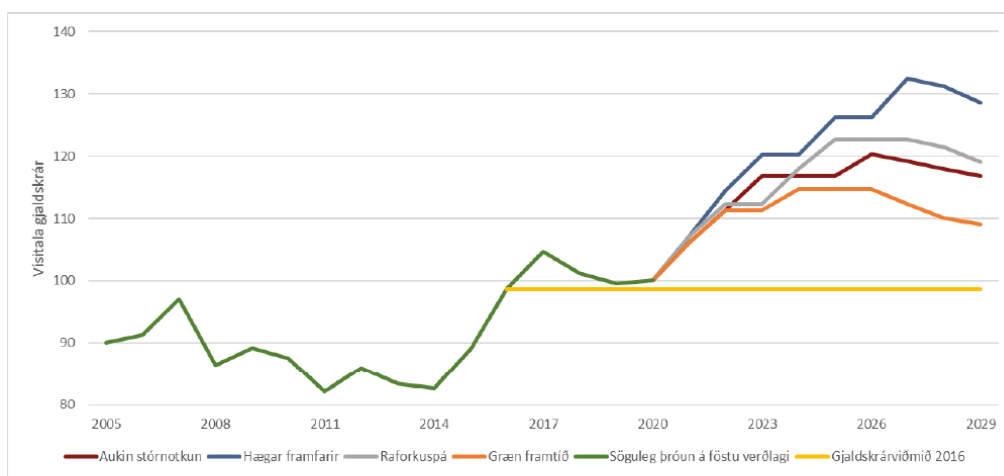
¹⁸ <https://kjarninn.is/frettir/2020-11-13-atvinnuleysid-nu-meira-en-thegar-mest-var-eftr-bankahrunid/>

2. Offjárfestingar Landsnets og hækkandi flutningsgjaldskrá

Á myndum 5-2 og 5-3 í KÁ eru sýnd áhrif fjárfestinga á gjaldskrár út frá mismunandi sviðsmyndum Raforkuspárnefndar. Vakin er athygli á tveimur atriðum:

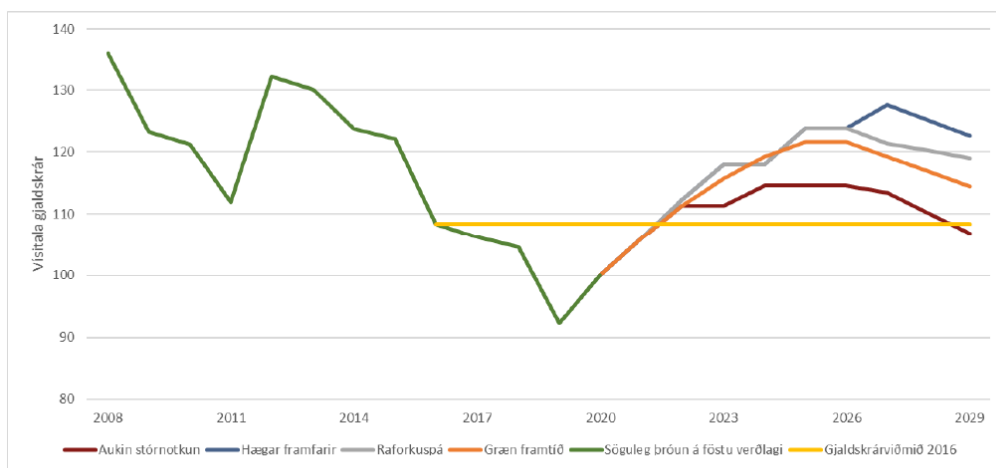
- Að mati ON eru forsendur allra sviðsmynda brostnar, raforkuspá frá 2019 er úreld og tekur ekki tillit til hamfara sem orðið hafa í heimshagkerfum á þessu ári og þeirrar raunstöðu að aðeins 33% stórnotenda nýta fulla afkastagetu. Hækkanir verða að öllum líkindum meiri en versta sviðsmynd sýnir.
- Jafnvel þótt versta sviðsmynd raungerist, sem er bjartsýnt, mun Landsnet leiða hækkanir til almennings langt umfram umsamda Lífskjarasamninga.

Til stendur að íslenska ríkið kaupi Landsnet og ON telur bæði óæskilegt og óeðlilegt að fyrirtæki í eigu íslenska ríkisins leiði kostnaðarhækkanir á almenning og fyrirtæki verulega umfram kjarasamninga.



MYND 5-2: MÖGULEG GJALDSKRÁRÞRÓUN DREIFIVEITNA

Mynd 1. Möguleg gjaldskrárþróun dreifiveitna. Í engri sviðsmynd er farið eftir markmiði Lífskjarasamninga, halda hækkunum innan 2,5%.



MYND 5-3: MÖGULEG GJALDSKRÁRÞRÓUN STÓRNOTENDA

Mynd 2. Möguleg gjaldskrárþróun stórnotenda. Í langtímaáætlun KÁ (bls. 100) er talað um tímabundna hækkun á næstu 4-6 árum. Hækkunin er þó ekki tímabundin nema í einni sviðsmynd, þeirri sem ólíklegust er til að raungerast.

ON fær ekki séð hvers vegna viðmið gjaldskrár eigi að vera gjaldskrá fyrirtækisins á árinu 2016. Engar skýringar eru gefnar á því. Gagnvart dreifiveitum er það viðmið hátt og gagnvart stórnotendum er núverandi staða of há og því viðmiðið of hátt¹⁹.

Á kynningarfundum Landsnets¹⁹ kom fram að um sé að ræða tímabundinn fjárfestingarkúf og því muni gjaldskrá ná jafnvægi eftir 10 ár. Engin merki eru um slíkt. Í langtímaáætlun, kafla 4.7, fer Landsnet yfir möguleika á annarri 220 kV samtengingu milli NA- og SV- hluta kerfisins, annað hvort með hálandslínu eða annarri línu sunnan jökla. Það er alveg ljóst að gangi fyrirætlanir Landsnets eftir er ekki um tímabundna heldur varanlega gjaldskrárhækkun að ræða. Samkeppnishæfni landsins mun bera enn meiri skaða af því en nú þegar er orðið.

Fyrirtækinu Vesturverki hefur verið lokað og virkjun Hvalár frestað. Það er því ljóst að uppsetning á nýjum afhendingarstað í Ísafjarðardjúpi er óþörf og væri því offjárfesting. ON leggur til að verkið sé tekið úr framkvæmdaáætlun og gröf sem sýna gjaldskrárþróun innifeli ekki áhrif af þessari framkvæmd.

Í KÁ er ný umfjöllun um ástands- og aldursgreiningu mannvirkja. Telur ON að þetta sé skref í rétta átt. Ef til stendur að nýta þessa greiningu til að gera áætlanir um endurnýjun er nauðsynlegt að fá utanaðkomandi og óháð mat á ástandi búnaðar. Athyglisvert er að Landsnet auðkennir sérstaklega 40 ára aldur inn á línurit. ON veltir því fyrir sér hvers vegna það sé gert? Bókhaldslegur afskriftartími háspennulína er 50 ár, tengivirkja 40 ár og hjálparbúnaðar 20 ár, auk þess er alþekkt innan orkugeirans að raunverulegur endingartími getur verið langt umfram bókhaldslega afskrift.

¹⁹ Mínútur 57:00-58:00 og 1:18:00-1:19:00

<https://www.youtube.com/watch?v=29U1ApCGuYE&feature=youtu.be>

Lokun ÍSAL mun hækka flutningskostnað allra landsmanna

Ef til þess kemur að álverið í Straumsvík loki, þá mun flutt magn um kerfi Landsnets minnka um 18%, eða sem nemur rúmlega allri forgangsorku almenns markaðar.

Miðað við óbreytta gjaldskrá Landsnets (nóvember 2020) myndu árlegar flutningstekjur Landsnets lækka um tæpa 2,5 Ma ISK, miðað við gengi USD/ISK um miðjan nóvember 2020.

Reikniaðferð til að útteila kostnaði á eignastofnum Landsnets hefur hingað til verið með þeim hætti að kostnaður af miðlægum eignastofni flutningskerfisins (sameiginlegir hlutar dreifiveitna og stórnotenda) er skipt eftir fluttu magni undangengins árs milli dreifiveitna og stórnotenda skv. Raforkuspá. Sé sömu reikniaðferð beitt við lokun ÍSAL eykst kostnaðarbyrði dreifiveitna og þar með allra heimila og fyrirtækja um 20%.

Þó ber að hafa í huga að samningar eru á milli RTA og Landsnets um flutning og mögulega tryggingar á greiðslum á tilgreindu magni í kaupskyldu (85%) í tiltekinn tíma. Einnig kann að vera að lokunin kalli á breytt lög, til verndar heimilum og fyrirtækjum.

Tekjufall Landsnets sem myndi fylgja í kjölfar lokunar ÍSAL yrði óumflýjanlegt og ef aðrir stórnotendur þyrftu að taka allan skellinn þá væri um verulegar aukalegar byrðar að ræða meðal þeirra stórnotenda sem eftir standa. Samkvæmt nýjustu fréttum (Fréttablaðið 18. nóvember 2020³) er staðan alvarleg þar sem aðeins þrjú af níu stórnotendum eru að fullnýta afkastagetu sína um þessar mundir. Hækkandi flutningskostnaður myndi hafa neikvæð áhrif á stöðu þeirra.

3. Sneitt fram hjá hagkvæmustu og umhverfisvænustu lausn

Orkustofnun bendir á að umfjöllun um varaafli í kerfisáætlunum Landsnets er ábótavant, umfang flutningskerfis sé hagkvæmari en aðrar leiðir með notkun varaafils²⁰. ON þykir miður að ekki sé tekið tillit til ábendinga Orkustofnunar hvað þetta varðar. Með því er sneitt fram hjá hagkvæmnismarkmiði raforkulaga 65/2003.

Að auki gerir ON athugasemd við vistferilsgreiningu flutningskerfisins (Umhverfisskýrsla KÁ bls. 29). Samkvæmt vistferilsgreiningu valda orkutöp 46%, SF6 leki 15%, leiðarar 13%, möstur 7% og tengivirki 6%. Ekki er gerð grein fyrir 13%. Samkvæmt því sem ON fær best séð þá er 99,99% til 100% af framleiddri raforku á Íslandi endurnýjanleg²¹ og helstu staðir sem nota jarðefnaeldsneyti, þ.e. Grímsey og Flatey, eru ótengd flutningskerfinu. Öll raforka sem er framleidd er annað hvort notuð á endastað notenda eða fer í töp. Því skýtur skökku við að töp valdi mestum hluta kolefnisspors. Sem dæmi þá er kolefnislosun stáls gjarnan 2-3 kg CO₂/kg efnis og plasteinangrun um 6 kg CO₂/kg efnis. Reglur fyrir kolefnisbókhald flutningsmannvirkja er reyndar í sífelldri þróun og skv. nýrri aðferðarfræði (júlí 2020) á að miða við almenna yfirlýsingu í sölu, sé ekki notast við upprunaábyrgðir²².

Það liggur fyrir að töluvert kolefnisfótspor fylgir varaafli, þegar það er notað. En sé það eingöngu notað á 20-30 ára fresti, eins og hefði t.d. gerst á norðurlandi í desember 2019 þá er útilokað að sjá að umhverfi hagnist á tvítöngingu staða. Kolefnislosun á sér í þeim tilvikum stað utan landssteinanna, í stað innan þeirra. Umhverfið stórtapar á óþörfum tvítöngingum.

ON telur að Landsnet sé á villigötum í svörum sínum varðandi umhverfisáhrif af völdum útblásturs jarðvarmavera²³. Þá liggur fyrir metnaðarfull áætlun hjá ON um að steingera kolefnisútblástur virkjana með CarbFix aðferðinni. Hjá HS Orku liggja fyrir áætlanir um hreinsun og framleiðslu koldíoxíðs til hagnýtingar. Útblástur jarðvarmavera er nú þegar lítið hlutfall þess kolefnis sem fylgir nýjum línunum eða jarðstrengjum. Þetta hlutfall fer minnkandi vegna ofangreindra atriða.

ON hvetur Orkustofnun til að samþykkja ekki nýjar línur í framkvæmdaáætlun KÁ eða langtímaáætlunum KÁ sem hvorki eru hagkvæmar né umhverfisvænar.

4. Úthlutun á ábyrgð sem kerfisáætlun byggir á er óljós

Kerfisáætlun byggir á fjórum sviðsmyndum sem raforkuspárhópur hefur gefið út. Þær bera nöfnin; hæggar framfarir, raforkuspá, aukin stórnotkun og græn framtíð. Að mati ON eru hæggar framfarir umtalsvert rangnefni því sú þróun sem lýst er þar er langt umfram rauntölur í dag - nokkur ár mun taka að ná svipaðri notkun sem var í kerfinu á árinu 2018. Fari svo að RTA loki, þá er óvíst hvort spátíminn (50 ár) dugi til að ná sömu notkun og var árið 2018. Sviðsmyndirnar „græn framtíð“ og „aukin stórnotkun“ eru ólíklegar og ættu að mati ON að hafa afar takmarkað vægi í sviðsmyndagreiningu.

ON hefur í umsögnum sínum itrekað óskað eftir því sviðsmyndir séu endurmetnar og uppfærðar og að mönnun Raforkuhóps Orkuspárnefndar sé endurskoðuð. Að hafa veikar og óraunhæfar forsendur leiðir

²⁰ <https://orkustofnun.is/media/banners/Akvordun-Orkustofnunar-um-kerfisaetlun-Landsnets-2019-2028.pdf>

²¹ <https://orkustofnun.is/yfirflokkur/raforkunotandinn/uppruni-raforku/>

²² https://www.eib.org/attachments/strategies/eib_project_carbon_footprint_methodologies_en.pdf

²³ Síða 56. <https://orkustofnun.is/gogn/Frettir/Kerfisaetlun-Landsnets-2020-2029-Vi%3b0brogd-vid-innsendum-umsognum.pdf>

til þess að kerfið verður ofvaxið og ofhannað, sem senn þrýstir á hærri gjaldtöku fyrir flutning og veldur þrýstingi á að fleiri stórnotendur loki. Keðjuverkandi áhrif af þessum toga eru varasöm.

Svo virðist sem enginn vilji kannast við að bera ábyrgð á sviðsmyndum raforkuspárnefndar, en í samþykkt Kerfisáætlunar 2019-2028 kemur eftirfarandi fram (Afstaða Orkustofnunar, bls. 3).

Orkustofnun telur ekki ástæðu til að gera athugasemdir við framsetningu á sviðsmyndum þar sem þær eru byggðar á skýrslu raforkuhóps orkuspárnefndar....

...Landsnet segir í svörum sínum að ábyrgð raforkuspár og sviðsmyndagerð hvíli á Orkustofnun...

Orkustofnun bendir á að það er ekki skilgreint hlutverk Orkustofnunar að bera ábyrgð á sviðsmyndagerð.

Einnig kemur fram, bls. 15.

Fram kemur í 2. gr. laganna að stofnunin eigi að standa fyrir rannsóknum á orkubúskap þjóðarinnar og orkulindum landsins og hafsbotsins, vinna að áætlanagerð til langs tíma um orkubúskap þjóðarinnar og hagnýtingu auðlinda og safna gögnum þar um og miðla þeim. Verkefnum stofnunarinnar er nánar lýst í 6. gr. reglugerðar 400/2009... ..Það er ekki skilgreint hlutverk Orkustofnunar að bera ábyrgð á sviðsmyndagerð.

ON fær ekki betur séð en að hér sé veigamikill misskilningur á ferð. Almennt er sviðsmyndagerð notuð til að vinna að áætlanagerð undir óvissu. Þannig uppfylla sviðsmyndir einmitt hlutverk Orkustofnunar skv. 4.tl 1.mgr. 2.gr. rgl. um Orkustofnun nr. 400/2009. Að sama skapi er hægt að nálgast skjalið „Sviðsmyndir um raforkunotkun 2018-2050“ á vef Orkustofnunar²⁴. Verkefnisstjóri er starfsmaður Orkustofnunar og formaður Raforkuhóps Orkuspárnefndar er starfsmaður Landsnets. ON lítur svo á að raforkuhópur sé einmitt skipaður af Orkustofnun og vinni í umboði stofnunarinnar til að uppfylla hlutverk Orkustofnunar í samræmi við reglugerð.

ON bendir á að við undirbúning Kerfisáætlunar hljóti Landsnet að taka tillit til óska viðskiptavina og þarfa flutningskerfisins og birta þær viðbætur sem æskilegar eru með kerfisáætlun. Yfirferð kerfisáætlunar er unnin af Orkustofnun, enda er flutningskerfi raforku nauðsynlegir innviðir fyrir land og þjóð. Ofvaxnir innviðir eru engum til góðs og kosta samfélagið umtalsverða fjármuni. Vega og meta þarf, með hag landsins í heild að leiðarljósi, hvar rétt sé að bæta innviði og hvar ekki.

Ef það er óheppilegt að starfsmaður Landsnets sjálfs er formaður raforkuhóps Orkuspárnefndar, vegna mögulegra hagsmunaárekstra, þá þarf Orkustofnun að vinna að breyttri verkaskiptingu eða annarri mönnun á raforkuhópi Orkuspárnefndar.

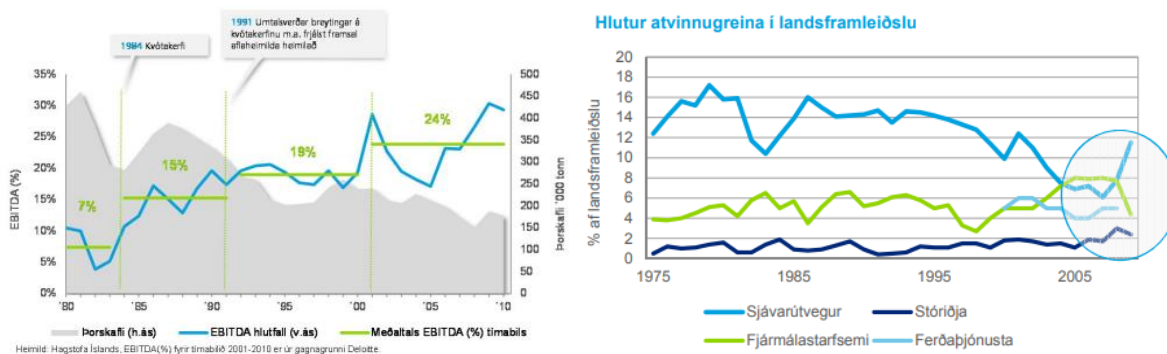
ON ítrekar, að þær sviðsmyndir sem lagðar eru til grundvallar KÁ, eru allar of bjartsýnar. Með þeim fæst fram röng niðurstaða um styrkingarþörf flutningskerfisins. Ljóst er að Covid hefur enn aukið á þörf fyrir að setja upp að minnsta kosti eina sviðsmynd sem sýnir minnkandi notkun, enda er hún að raungerast í dag. ON hefur ítrekað bent á þetta í fyrri umsögnum.

²⁴ <https://orkustofnun.is/gogn/Skyrslur/OS-2018/OS-2018-07.pdf>

5. Mat Landsnets á mikilvægi flutningskerfis fyrir launaþróun

Í kafla 4.5.3 í KÁ birtir Landsnet nýjan mælikvarða fyrir hagkvæmni. Um er að ræða niðurstöður Landsnets og Frontier-Economics. Grunnbreytur í þeirri greiningu er samspil á þróun afhendingargetu raforku á tilteknum stað við launaþróun á þeim sama afhendingarstað. Ef afhendingargeta raforku væri grunnstoð hagkerfis, t.d. ef að stórnotandi væri á hverjum endastað, þá ætti greiningin rétt á sér. Svo er hins vegar ekki.

Sú efnahagslega stoð sem hvað mestu máli skiptir fyrir launaþróun á Íslandi er sjávarútvegur. Á árinu 1990 breyttist umgjörð sjávarútvegs verulega, en með lögum nr. 38/1990 var opnað fyrir frjálst framsal aflaheimilda. Um stærstu kerfisbreytingu var að ræða á fiskveiðistjórnunarkerfinu frá því kvótakerfi var komið á 1984.



Mynd 4: Framlegð af sjávarútvegi milli 1980 og 2011

Mynd 5: Hlutur atvinnugreina í landsframleiðslu 1975-2008²⁵.

Líkt og myndirnar að ofan sýna, þá skilar sjávarútvegur töluvert meiri af landsframleiðslu en stóriðjan og því fjarstæðukennt að telja að afhendingargeta á tilteknum stað (til nýrrar stóriðju) sé sérstakt hreyfiafl launaþróunar. Flutningskerfi raforku hefur ekki þróast samfelld á árabílinu 1992-2016, heldur hefur hvað mest uppbygging verið í stökkum tengdum nýjum álbræðslum og framleiðslueiningum. Ef skoða á vensl milli afhendingargetu raforku og launaþróunar ætti að velja tímabil fyrir og eftir nýtt álver og kanna áhrif í tengdum landshlutum. Að taka allt tímabilið og allt landið í heild sýnir niðurstöðu sem kemur rannsóknarspurningu ekki við.

6. Mat Landsnets á þjóðhagslegum kostnaði KÁ

Í kafla 4.9 í KÁ er farið yfir hagrænt mat á valkostum mismunandi sviðsmynda. ON undrast það að Orkustofnun hafi ekki látið leiðrétta þetta atriði í síðustu Kerfisáætlun. ON telur þjóðhagslegan kostnað vera vanmetinn fyrir allar sviðsmyndir. Í útreikninga vantar mikilvæga breytu, þ.e. þjóðhagslegan kostnað vegna hækkunar á flutningsgjaldskrá Landsnets. Með öðrum orðum vantar inn þann kostnað sem aðilar á markaði þurfa að bera vegna gjaldskrárhækkana og er mismikill eftir mismunandi sviðsmyndum. Rétt væri að bæta þessu við til að fá rétta mynd af hagkvæmni sviðsmynda og uppfæra þarf töflur 4-11 til og með 4-20.

²⁵ Frumvarp til laga um stjórn fiskveiða. Deloitte. 28. október 2011

<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/is/Documents/consumer-business/Frumvarp%20til%20laga%20um%20stjorn%20fiskveida%202011.pdf>

7. Sértek hagsmunagæsla fyrir einn framleiðanda

ON vill halda á lofti varnaðarorðum í þá veru að Landsnet og Orkustofnun gæti að eðlilegum leikreglum hvað varðar samkeppnisumhverfi rafmagns. Orkustofnun tilgreinir nánar í rökstuðning sínum um eldri Kerfisáætlun²⁰ á bls. 11, þar sem hvatt er til samtengingar SV- og NA-svæðis.

Viðskiptavinur ítrekar beiðni um að Landsnet geri greiningu á hagkvæmni þess að auka flutningsgetu í kerfinu í ljósi þess að flutningstakmarkanir, einkum um sniðu IIIB dragi úr afhendingargetu virkjanakerfisins um 300 GWh/a, um sé að ræða mikla hagsmuni og það sé því eðlileg krafa.

Hér er rétt að staldra við. Snið IIIB er með eftirtaldar virkjanir, Blöndu-, Kröflu-, Þeistareykja-, Laxár- og Fljótsdalsstöð. Allar þessar virkjanir eru í eigu Landsvirkjunar. Landsvirkjun réðst nú síðast í uppbyggingu á Þeistareykjum með tilkomu PCC Bakka. Nú liggur fyrir að afhendingargeta innan svæðis er umfram flutningstakmarkanir (300 GWh/ári) og mögulega mun meira af rafmagni kemst ekki til kaupenda utan sviðs IIIB. Getur Landsvirkjun krafist þess að Landsnet styrki flutningskerfið, á kostnað allra notenda, svo geti þannig selt 300 GWh/ári, eða meira, til annarra kaupenda? Miðað við meðalverð flutningstapa 2019, 4.692 kr/MWh, fær Landsvirkjun 1,4 ma/ári í auknar tekjur, á sama tíma og allir notendur greiða hærri flutningsgjöld. Þannig eignast Landsvirkjun „nýja aflstöð“ ókeypis fyrir atbeina Landsnets án nokkurs kostnaðar. Að mati ON er eðlilegt að þeir sem njóti ábatans, greiði fyrir hann ekki síst í ljósi þess að samkeppni ríkir á raforkumarkaði.

Að auki vill ON benda á að ný fyrirhuguð Hrútatungalína, frá Blöndu og að Brennimer hefur ekki farið eðlilega leið í gegnum Kerfisáætlun. Drög að Kerfisáætlun 2019-2027 voru gefin út á sumarmánuðum 2019 og almenningi og öðrum hagsmunaaðilum var gefinn kostur á að senda inn umsagnir á fyrirhuguðum verkefnum. Í þeim drögum var hvergi að finna umrætt verkefni. Í endanlegri kerfisáætlun var línunni bætt inn á langtímaáætlun, en sú kerfisáætlun fór eingöngu til umsagnar hjá viðskiptavinum Landsnets. Í núverandi drögum er Hrútatungalína síðan komin inn á 3ja ára framkvæmdaáætlun.

Gagnvart almenningi er þessi afgreiðsla óeðlileg og óásættanleg. Almennigur og hagsmunaaðilar eiga að fá kost á því að senda inn umsagnir á verkefni sem eru á langtímaáætlun, því verk sem eru á framkvæmdaáætlun eiga að vera fullkynt og búin að fá viðhlítandi rýni.

Niðurlag

ON hvetur Landsnet til að sníða sér stakk eftir vexti hvað varðar uppbyggingaráform flutningskerfisins. Tillögur eru um nýjar framkvæmdir að fjárhæð 90 Makr næstu 10 árin, sem notendur þurfa að greiða fyrir með notkunargjöldum. Á sama tíma er verðmæti eigna skv. ársreikningi 2019 93 Makr (rekstrarfjármunir og flutningsvirki í byggingu: 767,4 mUSD og gengi 121,1²⁶). Engin teikn eru á lofti um vaxandi notkun í kerfinu, sem þó er forsenda þess að styrkingar geti bæst við án aukalegs kostnaðar hjá notendum. Hið gagnstæða blasir við. Miðað við núverandi KÁ er ljóst að notendur munu að óbreyttu þurfa að greiða af tvöföldum eignagrunni.

Skv. niðurstöðum starfshóps um raforkuöryggi, þá þarf ríkið að eignast Landsnet til að hægt sé að bjóða út raforku til þrautavara með útboðum til stórnotenda. Einnig þá liggur fyrir að starfandi er starfshópur á vegum ríkisins sem hefur það hlutverk að kaupa Landsnet.²⁷

Þau áform sem birtast í Kerfisáætlun 2020-2029 rýra samkeppnishæfni Íslands með stöðugt hækkandi flutningsgjaldskrá. Raforkuflutningskerfi Íslands var talið það fimmta besta í heimi árið 2015²⁸ og er enn á meðal betri flutningskerfa.

Árið 2020 verður sögulegt ár. Landsnet er ekki í öfundsverðu hlutverki að þurfa að setja fram spár um þróun flutningskerfis, byggða á raforkunotkun þegar viðtekna forsendur á heimsvísu bregðast og fordæmalausir tímar blasa við. Enginn gat séð áhrif Covid fyrir og enginn getur heldur séð fyrir hvernig þróunin verður. ON telur að í ljósi forsendubrests sé ábyrga leiðin í stöðunni fyrir Orkustofnun að hafna Kerfisáætlun 2020-2050 og biðja um nokkurt skeið með útgáfu nýrrar langtímaáætlunar. Þau verkefni sem þegar voru samþykkt á framkvæmdaáætlun í fyrra (2019) duga að sinni.

Virðingarfyllt,

Berglind Rán Ólafsdóttir

²⁶ <https://www.landsnet.is/library/Skrar/%C3%81rsreikningur%20Landsnets%2031.12.19.pdf>

²⁷ Nefnd um kaup ríkisins á Landsneti

<https://brunnur.stjr.is/ANRutgafanefndir.nsf/committee.xsp?documentId=7AD4423E9390B0B4002583BC0010B1D6>

²⁸ IMD's World Competitiveness Yearbook 2015.