

## Drög að “orkustefnu” nokkrar athugasemdir.

### Almennt

Drög Stýrirljóps um mótun heildstæðrar orkustefnu 20011-01-12 eru yfirgripsmikil, upplýsandi og fróðleg. Þau eru skipuleg og greinargóð að vissu marki en á skortir að svo sé um öll atriði eins og komið verður að hér á eftir.

Helstu gallar við drögin er að afmörkun verkefnisins er ekki nægilega skýr, sem rekja má til þess að þau markmið sem stýrihópnum eru sett í erindisbréfinu eru ekki nægilega skilgreind. Það á einkum við um óljós mörk á milli stefnumótunar um nýtingu orkuaauðlindanna sjálfra og nýtingar þeirrar orku sem úr þeim fæst. Spyrja má hvort síðari hlutinn eigi að vera viðfang orkustefnu nema að takmörkuðu almönnu leyti.

Annar helsti veikleikinn er umfjöllun draganna um efnahagslega þætti við nýtingu orkunnar, sem má vafalítið rekja það til þeirrar viðbótar við erindisbréf stýrirljópsins sem honum var sent vegna spurningar um eignarhald á mikilvægum orkufyrirtækjum sem ofarlega var á baugi af sérstöku tilefni. Umfjöllun draganna um efnisatriði sem því tengjast eru afar umdeilanleg og byggja sum á forsendum sem ekki eru raunhæfar og eiga illa heima í orkustefnu.

Hvoru tveggja þessara tengdu atriða, þó einkum það síðara, má rekja til þess að engin heildstæð auðlindastefna er fyrir hendi hjá íslenskum stjórnvöldum. Án slíkrar stefnu verður umfjöllun um atriði sem eignarhald á auðlindum, nýtingu þeirra og nýtingarrétt og eignarhald á vinnslufyrirtækjum og það sem því tengist svo sem arður og önnur efnahagslega atriði ómarkviss og getur leitt til vafasamrar niðurstöðu.

Hér á eftir verður bent á ýmis atriði í skýrslunni sem mótast af framangreindu en e kki verður vikið að hinu sem er miklu meira og vel er gert.

### Erindisbréfið, sbr. kafla 1.1.

Í 2. og 3. punkti er talað um nýtingu án þess að gera greinarmun á nýtingu orkulinda til framleiðslu á orku eða nýtingar á orkunni. Þannig er óljóst við hvað er átt með orðunum “*efnahagslegrar uppbyggingar og stöðugleika*” í punkti 2. Séu þessi orð skilin bókstafslega fjalla þau fyrst og fremst um það hvernig nýta beri eða megi þá orku sem framleidd kann að vera og því vafasamt viðfang orkustefnu sem slíkrar. Ef svo er væri komið inn á svið almennrar atvinnustefnu, þ.á m. stóriðjustefnu o.fl. og kallar á spurningu um aðkomu stjórnvalda að slíkum ákvörðunum.

Sama á við um “*að nýta orkulindirnar og sérþekkingu okkar og reynslu á sviði orkumála til atvinnuuppbyggingar*” í punkti 3. Þetta virðist augljóslega liggja utan vettvangs orkustefnu.

Með viðbótinni við erindisbréfið er stýrihópnum falið verk sem hlytur að orka mikils tvímælis hvort sem litið er til eðlis upphafslegs verkefnis hans eða til samsetningar stýrirljópsins. Eignarhald á fyrirtækjum í orkuframleiðslu og mat á vænlegustu leiðum í því efni er aðeins einn þáttur hinnar flóknu spurningin um það hvernig halda ber á auðlindum þjóðarinnar, nýtingu þeirra og hvernig á að tryggja hag hennar að þessu leyti. Á þessum vettvangi er mörgum efnislegum og pólitískum spurningum ósvarað og eru þær ekki viðfang orkustefnunnar eins og hún er að öðru leyti lögð upp. Tilraunir í drögunum til að verða við þessari viðbót við erindisbréfið er helsti veikleiki þeirra. Verður hér á eftir bent á nokkra staði í drögunum sem bera merki þessa.

## 2 Inngangur

4. mgr. .... “*Vegna sérstöðu Íslands sem orkuvinnslulands er mikilvægt að fjalla jafnframt um fjórða þáttinn, sem er nýting orkuaauðlinda til samfélagslegs ábata í víðu samhengi, t.d. sem grunn að fjölbreyttu atvinnulífi, og hvernig arði af sameiginlegum auðlindum verði skilað til þjóðarinnar.*”

Þótt ekki sé ljós hvaða sérstöðu Íslands er verið að vísa til og taka megi undir þessi markmið er vafasamt að um það eigi að fjalla í orkustefnu.

5. mgr. ....” Til að hámarka samfélagslegan ábata af auðlindinni þarf að finna leiðir til að skapa sem mestan virðisauka eða arð, beint og óbeint, á grunni hverrar framleiddrar orkueiningar—að frádregnum samfélagslegum kostnaði, þar á meðal umhverfiskostnaði og fórnarkostnaði annarra atvinnugreina sem ekki byggja á orkunýtingu.”

Þessi setning er almenn og óljós hagkvæmnisyfirlýsing og vandséð hvort og þá hvernig við henni megi bregðast í orkustefnu.

### 3 Leiðarljós og meginmarkmið

“

- Þjóðin njóti arðs af sameiginlegum orkuauðlindum.
- Þjóðhagsleg framlegð orkubúskaparins verði háværkuð. “

Almennt orðir sjálfsagðir hluti, sem vafasamt er að eigi heima í orkustefnu.

### 4. Sjálfbærni

“4.1.2 Mikilvægar forsendur slíkrar sáttar eru að þjóðin fái hverju sinni sanngjarnan arð af sameiginlegum auðlindum”

4.1.3 Meðal markmiða orkustefnunnar er að arður af sameiginlegum auðlindum sé hámarkaður til lengri tíma litið, og skili sér til samfélagsins, beint og óbeint. Að sama skapi þarf að hámarka þjóðhagslega framlegð orkubúskaparins, þannig að hann mæti eftirspurn með lágmarks tilkostnaði (þ.á.m. umhverfiskostnaði), forðanotkun og álagi á viðskiptajöfnuð þjóðarinnar.”

Í punktum 4.1.2 og 4.1.3 eru endurtekna yrðingar úr leiðarljósum sem eru í eðli sínu ekkert annað en sjálfsagðir hlutir. Hér eru þeir að auki gerðir að atriðum í sjálfbærni. Það hlýtur að orka tvímælis að útbýna það hugtak með þessum hætti. Þá er þar talað um *sanngjarnan arð af sameiginlegum auðlindum*. Óljóst er til hver sanngirnishugtakið vísar þar sem það á alla jafnan um deilingu verðmæta milli aðila. Hver eða hverjir þeir aðilar eru sem eiga tilkall til arðs af sameiginlegum auðlindum lemur ekki fram. Síðari tölulíðnum er líklega ætlað að fylla eða bæta við tilsvareandi yrðingu í leiðarljósunum sem hann gerir þó ekki en gerir hann enn torræðari með tilvísun í viðskiptajöfnuð þjóðarinnar.

“Úthlutun virkjanakosta (úr nýtingarflokki rammaáætlunar) þarf að vera gagnsæ og byggja á samkeppni á jafnræðisgrundvelli. Upphafsgjöld og afgjöld af virkjaðri orku eiga að vera í samræmi við markmið um sjálfbæra þróun og hvetja til hennar.” Hér er þegar lagt upp með þá ákveðnu forsendu að virkjunarkostum verði úthlutað og að upphafsgjöld og afgjöld af virkjaðri orku verði með tiltekinni viðmiðun. Hvort tveggja er óráðið.

### 7 Þjóðin njóti arðs af auðlindum sínum

Í þessum kafla er greining á vinnanlegri raforku, sem er ágæt svo langt sem hún nær. Benda verður á að þær niðurstöður sem þar eru sýndar um vinnanlega raforku sem svara þörf sex 360 t álvera er mjög umdeild, byggir á takmörkuðum heimildum og gömlu, fyrst og fremst tæknilegu, mati þar sem umhverfislegir þættir höfðu ekki mikið vægi. Fyrirvara sem settir eru eru veikir og breyta ekki að líklega er mjög óraunhæf mynd dregin upp. Í kaflanum er einnig mjög gagnleg greining á verðum og viðmiðunarverðum á orku, en mat á verðmætinu er óhjákvæmilega mjög háð hinu óvissa orkumati sbr. hér að framan.

Í upphafi kaflans “Þegar rætt er um að þjóðin njóti arðs af auðlindum sínum þarf að skilgreina nánar hvernig sá arður myndast, hvernig hann skilar sér til þjóðarinnar (beint og/eða óbeint), hvaða kostnaðarþættir koma á móti, og hvaða áhætta er undirliggjandi.” flækist enn fyrir hin

ómótaða og rangsetta hugmynd um arðinn þar sem rætt er um þörf á skilgreiningu sem hvergi kemur fram í skýrslunni og val á kostum, sem ekki er heldur fjallað um.

Á nokkrum stöðum í undirkafla 7.2 er merkingin óljós og umfjöllun lítt heildstæð eins og eftirfarandi dæmi sýna.

7.2 “Hvað raforku varðar fer möguleg arðsemi eftir því hversu mikil orka telst vinnanleg með sjálfbærum hætti, hver tilkostnaður er og hvers konar samningar verða gerðir við kaupendur orkunnar, til dæmis hvað varðar tímalengd og verðviðmiðanir.

“Ef ákveðið yrði að greiða niður raforkuverð til almennra notenda þarf að lækka framlegð sem eftir stæði til annarrar ráðstöfunar sem því nemur”

“§ **Markmið** Að áfram verði hlúð að þeim arði sem húshitun með jarðvarma skapar. Að verð útseldrar raforku færist nær því sem þekkist á meginlandsmörkuðum Evrópu. Að umtalsvert lægri verð en annars staðar þekkjast verði ekki bundin í samningum til langs tíma. § **Leiðir** Að eigendastefna vinnslufyrirtækja í opinberri eigu endurspegli ofangreind markmið.

Að sóst sé eftir fjölbreytni í hópi orkukaupenda, sbr. markmið í kafla 9 um uppbyggingu fjölbreytts atvinnulífs, og þá m.a. hvað varðar stærðir, verðviðmið og tímalengd samninga. Að gerð verði heildarúttekt á þjóðhagslegri hagkvæmni þess að tengja íslenska orkumarkaðinn við meginlandsmarkaðinn með lagningu sæstrengs, sbr. umfjöllun í kafla 8.6.”

### 7.3 Eignarhald, fjármögnun og áhætta í rekstri orkuvinnslufyrirtækja

#### 7.4 Leiga á vatns- og jarðhitaréttindum

Köflum þessum er mjög áfátt. Fyrri kaflinn er nokkuð sundurlausar bollaleggingar um ýmsa þætti sem snerta það sem fram kemur í nafni hans en er hvergi nærri heildstæð greining á því efni. Undirstrikaðar skulu enn efasemdir um að efni þetta eigi yfirleitt heima í orkustefnu.

Síðari kaflinn er helgaður ákveðinni tillögu nefndar um leigu á vatns- og jarðhitaréttindum á jarðeignum ríkisins. Þar er um að ræða hugmyndir sem eru mjög umdeilanlegar.

Í einn stað má benda á það að tillögur þessar eru takmarkaðar við vatnsorkulindir á landi í eigu ríkisins. Þær láta með öllu ósvarað hinum erfiðu spurningum um þjóðareign á náttúruauðlindum og hvernig aðkoma þjóðarinnar að arði af öðrum auðlindum skuli háttað

Í annan stað er hugmyndafræðin að baki tillögunni afar hæpin. Það virðist gefið að eðlilegt afgangur fyrir nýtingu auðlindar fái á stigi eignarhalds á auðlindinni og orkuframleiðslustiginu. Það stenst hins vegar ekki nema á báðum þessum stigum og á sölumarkaði orkunnar sé fullkominn samkeppnismarkaður. Svo er ekki og raunveruleikinn fjarri því. Eins og aðstæður eru hér, ytri aðstæður og áskapaðar, er arðurinn raungerður á lokastiginu það er hjá orkunotandanum, hvort sem hann er t.d. eigandi húss sem nýtur lágs orkuverðs til húshitunar eða stóriðjuver sem kaupir raforku á undirverði.

Í þriðja lagi er þessi aðferð ómarkviss í þeim skilningi að hún mun á næstu áratugum ekki nýtast að neinu marki. Yfir 80% af raforku sem nú er framleidd er bundin í verðum til langs tíma. Nýtingargjöld á nýjar orkulindir munu engu breyta um það og sama er að segja um hinar óljósu hugmyndir um “Hluta af auðlindarentu þegar verkefni er farið að skila slíkum umframardi” Fyrir utan það að því eru gerðir skórnir að einhverjir aðrir en eigandi

auðlindarinnar eigi rétt á hluta auðlindarentunnar myndi þessi aðferð leiða til þess að nánast engin arður af auðlindunum myndi skila sér til þjóðarinnar næstu 1 til 2 áratuginna a.m.k.

Í fjórða lagi er ljóst að af þeim ástæðum sem nefndar eru hér að framan, takmörkun við tiltekna auðlindir og núverandi binding, myndi óeðlileg og óviðunandi mismunur skapast á orkumarkaði. Þeir aðilar sem ekki hafa þegar tryggt hafa sér orku með samningum stæðu hallt gagnvart hinum sem fyrir eru. Á sama hátt yrðu “eigendur” auðlinda mjög misjafnt settir eftir því hvort þeir hafa þegar nýtt auðlindirnar og bundið sig til áratuga eða hvort um nýja aðila er að ræða.

Í fimmta lagi gengur hugmyndin út á að nýtingarréttinum sé úthlutað til einkaaðila og þar með núverandi fyrirkomulagi kollvarpað. (Engin sjánleg þörf er á að setja lög um hvernig ríkið á að semja við sjálf sig.)

Með hliðsjón af þessu ætti að fella umfjöllun um þessa svoog einhverja tiltekna aðra leið í þessum efnum út úr skjalinu.