

Umsögn Samtaka álframleiðenda á Íslandi um drög að orkustefnu

Samál, Samtök álframleiðenda á Íslandi, fagna því að fá tækifæri til umsagnar um drög að orkustefnu fyrir Ísland sem nú liggja fyrir. Samtökin telja mikilvægt að til þessarar vinnu sé vandað og því fagnaðarefni að gefinn skuli kostur á opnu og almennu umsagnarferli.

Í umsögn þessari er farið yfir nokkur álitæfni sem Samál vill vekja sérstaklega athygli á. Að öðru leyti vísa samtökin til sameiginlegrar umsagnar Samtaka atvinnulífsins og Samtaka iðnaðarins, sem þau geta tekið undir í öllum megindráttum.

Almennt um orkustefnu

Í drögunum kemur fram að nú sé í fyrsta sinn sett fram heildstæð orkustefna fyrir Ísland. Þetta er vissulega rétt en engu að síður hafa stjórnvöld stuðst við ákveðna stefnu í orkumálum landsmanna undanfarna áratugi. Sú stefna hefur markast af nýtingu endurnýjanlegra orkuauðlinda landsins til atvinnuuppbyggingar. Núverandi orkubúskapur hér á landi er afrakstur þessarar stefnu. Byggt hefur verið upp raforkukerfi sem framleiðir um 17 TWh af raforku á ári og samhliða því hefur verið byggt upp traust og öflugt dreifikerfi.

Árangur þessarar stefnu er mjög umfangsmikil framleiðsla og útflutningur á afurðum stóriðju, svo sem áli og járnblendi. Útflutningstekjur þjóðarinnar af þessum afurðum á síðasta ári námu liðlega 240 milljörðum króna, eða sem samsvarar liðlega fjórðungi af heildarútflutningstekjum þjóðarinnar á því tímabili. Samanlagðar tekjur helstu orkufyrirtækja landsmanna námu árið 2009 liðlega 80 milljörðum króna og eigið fé þeirra nam í árslok það ár liðlega 300 milljörðum króna. Allt er þetta afrakstur þeirrar orkustefnu sem stjórnvöld hafa mótað og fylgt undanfarna áratugi.

Eðlilegt er við móttöku nýrrar orkustefnu að lagt sé mat á árangurinn af þeirri orkustefnu sem fylgt hefur verið hér á landi undanfarna áratugi, hvað vel hefur tekist til með og hvað mætti betur fara.

Það er að mati Samáls mjög mikilvægt að út úr þessu ferli verði til orkustefna sem sátt verði um til lengri tíma litið. Í því samhengi sakna samtökin þess að leitað væri fanga víðar í grunnvinnu nefndarinnar. Í yfirliti yfir þær umsagnir sem nefndin kallaði eftir á fyrri stigum málsins, auk ýmissa funda sem nefndin átti með hagsmunaaðilum og sérfræðingum kemur fram að aðeins var rætt við eitt þeirra orkufyrirtækja sem starfa hér á landi og nefndin virðist ekki hafa kallað neinn orkukaupanda fyrir sig. Þá var ekki óskað eftir umsögn Samtaka iðnaðarins í fyrria umsagnarferli, en innan SI er stór hópur hagsmunaaðila í orkuiðnaði.

Að sama skapi virðist við fyrstu sýn að við skipan nefndarinnar hafi lítið verið leitað eftir aðkomu núverandi minnihluta á Alþingi. Í því samhengi er rétt að hafa í huga að mikilvægt er að hugsa slíka orkustefnu til lengri tíma litið og að um hana ríki eins breið samstaða og kostur er á hverjum tíma. Ákvarðanir tengdar nýtingu náttúruauðlinda, svo sem undirbúningur virkjanaf framkvæmda og

samningar við mögulega orkukaupendur eru tímafrekt ferli og því heppilegra að ákveðinn stöðugleiki sé í grunnstefnunni þar að lútandi. Gert er ráð fyrir reglubundinni endurskoðun á orkustefnu til framtíðar en vart getur talist heppilegt að tekist sé á um helstu grundvallaratriði orkustefnu á fjögurra ára fresti.

Í erindisbréfi stýrihópsins er sagt að hann skuli ná „heildaryfirsýn yfir mögulegar orkuauðlindir landsins“. Umfjöllun um þetta efni er hins vegar verulega áfátt. Til að mynda segir í drögum nefndarinnar að talið sé að orkuauðlindir fallvatns og jarðhita geti skilað á bilinu 30-50 TWh/a af raforku. Þetta er ekki rökstutt frekar en í neðanmálgrein vísað til erindis forstjóra Landsvirkjunar á ársfundi fyrirtækisins árið 2010. Sérkennilegt er að minnast hér ekki á það mat sem nefnt er á kynningarvef Rammaáætlunar, en þar segir að umfang nýtanlegra orkulinda hafi verið áætlað 55-65 TWh/a.

Þjóðhagsleg arðsemi á nýtingu orkuauðlinda

Eitt af meginmarkmiðum orkustefnunefndar er að þjóðhagsleg framlegð orkubúskaparins verði háværkuð. Í því samhengi gerir nefndin nokkur atriði að umtalsefni.

Raforkuverð:

Það raforkuverð sem um semst við stærri notendur er vissulega veigamesti þátturinn í arðsamri nýtingu á orkuauðlindum landsins. Miðað við vægi raforkuverðs í mati á ávinningi af núverandi orkustefnu og þeirri sem nú er verið að móta er yfirferð nefndarinnar ekki mjög yfirgripsmikil hvað þennan þátt varðar. Rætt er um verð til stóriðju hjá Landsvirkjun á mjög stuttu tímabili og það sett í samhengi við raforkuverð í Evrópu og OECD. Mikilvægt er að fram komi raunhæfur samanburður á raforkuverði til sambærilegra kaupenda í þessu samhengi.

- Ekkert er að finna í skýrslu nefndarinnar um raforkuverð til stórnotenda í Evrópu, á Norðurlöndunum og innan OECD. Það verð sem nefndin tilgreinir til samanburðar virðist við fyrstu sýn vera raforkuverð til mun smærri notenda en þeirra sem samið hefur verið við hér á landi.
- Vegið raforkuverð nýrra samninga í tengslum við uppbyggingu álvera í heiminum á næstu árum er talið vera um 22 USD/MWh¹. Þetta er án fyrirhugaðra fjárfestinga í Kína, þar sem raforkuverð er nokkuð hærra en á móti kemur að fjárfestingarkostnaður þar í landi er mun minni. Vegið meðalverð í heiminum í dag hjá starfandi álverum er með sama hætti talið vera um 25 USD/MWh 2009 og 27 USD/MWh 2010. Meðalverð til stóriðju hér á landi var 26,2 USD/MWh í ársbyrjun 2010 skv. Landsvirkjun. Staðhæfingar um að hér á landi sé verið að gera langtímaraforkusamninga á mun lægra verði en tíðkast annars staðar fá því ekki staðist.
- Þá er rétt að hafa í huga að meðalverð í Evrópu féll um nærri 20% á milli 2008 og 2009, úr 40 dollurum í 33 USD/MWh, þar sem álverum með háa raforkusamninga var lokað. Búist er við því að sú þróun haldi áfram.
- Ekki virðist vera lagt neitt mat á raforkuverð í þeim löndum þar sem fjárfesting í orkuháðum iðnaði er að eiga sér stað nú. Í því samhengi er rétt að hafa í huga að lítil sem engin uppbygging er að eiga sér stað innan Evrópusambandsins á þessu sviði vegna hás

¹ Samkvæmt skýrslu CRU International Limited um langtímahorfur í alþjóðlegum áliðnaði 2010. Aðrar tilvísanir í raforkuverð áliðnaðar í heiminum í þessari umsögn eru sóttar í sömu heimildir.

raforkuverðs nú. Þvert á móti er verið að loka fyrirtækjum í þessum iðnaði og flytja framleiðsluna annað.

- Raforkuverð hefur ekki verið bundið í langtímasamninga á mun lægri verðum en gengur og gerist annars staðar, þegar horft er til sambærilegra samninga, eins og dæmin hér að ofan sýna. Eigi í nýrri orkustefnu að hverfa frá því að þjóða raforku á samkeppnishæfu verði, þegar horft er til þess sem í boði er fyrir sambærilega fjárfestingarkosti í öðrum löndum, verður að leggja mat á aðra þætti í samkeppnisstöðu þjóðarinnar hvað varðar að laða hér að fjárfestingu í orkutengdum iðnaði. Það er ekki gert í skýrslu nefndarinnar.
- Ræða þarf orkuverð sem verð fyrir uppsett afl en ekki á hverja selda stund. Það er líkt og að bera saman mismunandi leiguverð tveggja tilboðsgjafa þar sem annar er tilbúinn að borga 20% hærra verð á hverja leigða klukkustund en borga bara fyrir leigu á daginn. Staðreyndin er sú að fyrir uppsett afl er stóriðja að greiða 19,6 USD/MW en almennur markaður um 14,5 USD/MW miðað við þær tölur sem settar eru fram í skýrsludrögum nefndarinnar. Nýtingin ræður heildartekjum orkusalans, virkjanakostnaðurinn er hins vegar sá sami hvort sem aflið er nýtt allan sólarhringinn eða aðeins hluta hans.
- Lítið er gert úr mikilvægi þess að hér á landi hefur verið um langtímasamninga að ræða. Þeir samningar hafa greitt stofnkostnað núverandi orkukerfis og arðsemin þar hefur verið góð.
- Í skýrslu nefndarinnar er alfarið lagst gegn tengingu raforkuverðs við afurðaverð. Í þessu samhengi verður hins vegar að horfa til fleiri þátta. Tenging raforkuverðs við afurðaverð hefur verið veigamikill þáttur í þeim langtímasamningum sem hér hafa verið gerðir, þar sem kaupskylduákvæði eru fyrir hendi til mjög langs tíma. Þessir samningar hafa skapað mjög áreiðanlegt tekjustreymi fyrir viðkomandi orkufyrirtæki og lagt grunninn að fjármögnun viðkomandi virkjanaframkvæmda. Að auki felur þetta í sér óbeina tengingu við þróun raforkuverðs í heiminum til lengri tíma litið. Hvað áliðnað varðar er rétt að benda á að mjög stór hluti framleiðslukostnaðar er beinn og óbeinn orkukostnaður í formi raforkuverðs annars vegar í álframleiðslu og hins vegar í súrálframleiðslu auk kolaverðs (rafskaut). Verði raunin sú að raforkuverð í heiminum haldi áfram að hækka, líkt og nefndin gengur út frá, mun það leiða til hækkandi álverðs og þar með hækkandi raforkuverðs í samningum til álfyrirtækja hér á landi. Að auki má færa rök fyrir því að þessi tenging hafi skilað innlendum orkuframleiðendum hærra raforkuverði en gengið var út frá við gerð samninga í upphafi. Þess má sjá skýr merki í uppsöfnuðum bókfærðum hagnaði þeirra af langtímaraforkusamningum sínum².
- Í skýrslunni er farið nokkuð hratt yfir sögu í útreikningum á framlegð (síða 28) af raforkuvinnslu og væri gagnlegt að láta fylgja útreikninga eða skýringar á næmni útkomunnar fyrir breyttum forsendum. Ekki virðist lagt neitt mat á áhrif verðhækkana á endurnýjunarmöguleika núverandi raforkusölusamninga, né möguleika til að afla nýrra samninga. Einnig er athyglisvert að á sama tíma og gert er ráð fyrir varfærinni nýtingu orkuauðlinda og sölu einkum til nýrra, smærri aðila, þá er í útreikningunum gert ráð fyrir aukningu á orkuvinnslu úr 17 TWh/a í 35 TWh/a, það er rúmlega tvöföldun orkuframleiðslu.

² Áætlað tekjustreymi orkufyrirtækja af langtímasamningum um sölu raforku umfram þær verðforsendur sem lágu til grundvallar við gerð samningsins er núvirt og fært til eignar í ársreikningum félaganna. Í árslok 2009 námu eignir Landsvirkjunar, Orkuveitu Reykjavíkur og HS Orku vegna þessa uppreiknings rúmlega 81 milljarði króna.

Framlag orkutengds iðnaðar til þjóðhagslega arðbærrar nýtingar orkuauðlinda

Í drögum nefndarinnar er ekkert mat lagt á þjóðhagslegan ávinning af nýtingu orkuauðlinda til framleiðslu hér á landi. Ljóst er að þar er um verulegan ávinning að ræða í samanburði við þann möguleika sem nefndur er í skýrslunni að flytja raforku út um sæstreng. Má nefna nokkur dæmi þar að lútandi:

- Í áliðnaði hér á landi starfa í dag um 1.800 manns.
- Um fjórðungur af heildarútflutningstekjum þjóðarinnar kemur frá áliðnaði.
- Ætla má að heildarfjöldi starfa tengd þessum iðnaði nemi um 4.000 - 5.000 alls þegar afleidd störf eru talin með.
- Íslensk álfyrirtæki keyptu vörur og þjónustu af meira en 600 fyrirtækjum á síðasta ári fyrir um 24 milljarða króna. Þá eru raforkukaup, hafnargjöld og öll opinber gjöld undanskilin.
- Ætla má að heildarútgjöld áliðnaðar hér á landi hafi numið a.m.k. 80 milljörðum króna árið 2010.
- Beint framlag málmbræðslu og orkuiðnaðar til landsframleiðslu nam um 7,5% af VLF árið 2009.

Af ofangreindum dæmum má sjá að þjóðhagslegt framlag þessara framleiðslugreina er orðið mjög veigamikil og nauðsynlegt að horfa til þess þegar lagt er mat á árangur þeirrar orkustefnu sem hér hefur verið fylgt á undanförunum áratugum.

Í drögum er sagt að taktur uppbyggingar í orkutengdum iðnaði þurfi að vera „hóflegur, þannig að komast megi hjá kollsteypum milli ofþenslu og samdráttar í atvinnulífi.“ Þannig er gefið í skyn að reynslan sýni að einstaka framkvæmdir geti valdið slíkum kollsteypum. Þetta er rangt og ekki stutt neinum rökum í textanum. Í almennt umræðu hefur gjarnan verið vísað til framkvæmda við Kárahnjúkavirkjun og byggingu Fjarðaáls sem dæmi um þensluáhrif slíkra framkvæmda. Þar verður að hafa í huga að sú framkvæmd var aðeins dropi í hafið í samanburði við það sem á gekk í íslensku efnahagslífi á sama tíma. Heildarfjárhæð þeirrar fjárfestingar nam innan við 300 milljörðum á árunum 2003-2008, eða um 8% af landsframleiðslu þess tíma. Á sama tíma átti sér stað útlánaukning í bankakerfinu sem nam um 4 þúsund milljörðum. Markaðsvirði hlutabréfa fór úr um 50% af VLF í 210% í árslok 2007. Húsnæðisverð hækkaði um 85%, skattar voru lækkaðir og svo mætti áfram telja. Það ofris sem hér varð í hagkerfinu verður ekki rakið til framkvæmda á Austurlandi. Vissulega geta stærri framkvæmdir á þessu sviði verið mjög umfangsmiklar en á móti kemur að þær eiga sér mjög langan aðdraganda og því hægt um vik að bregðast við með mótvægisáðgerðum.

Uppbygging fjölbreytts atvinnulífs

Í níunda kafla orkustefnunnar er fjallað um mikilvægi þess að byggja upp fjölbreytt atvinnulíf. Það eitt og sér er mjög gott markmið en í umfjöllun nefndarinnar er lagt út af þeirri röksemdafærslu að „núverandi form sölusamninga leiði til áframhaldandi fjárfestingar í tilteknum tegundum stóriðju, en skapi ekki umhverfi fyrir stofnun og vöxt minni og hugsanlega meira nýskapandi fyrirtækja.“ Þetta er afar hæpin fullyrðing og virðist ganga þvert á staðreyndir. Ekkert bendir til að minni fyrirtæki hafi haft takmarkaða möguleika til að semja um orkukaup. Þvert á móti hafa fjölmargir aðilar ýmist skrifað undir viljayfirlýsingar um orkukaup, rammasamninga, samningsdrög eða lokasamninga. Slíkir aðilar

þurfa yfirleitt tiltölulega litla orku í samanburði við álver. Raunar hefur sú orka yfirleitt verið til í kerfinu sem umframorka og því ekkert því til fyrirstöðu að selja hana. Færa má rök fyrir því að þetta geti einmitt farið mjög vel saman. Uppbygging raforkukerfisins í kringum stóriðju hefur þannig skapað ný tækifæri, t.d. í kringum jarðvarma en ekki síður vegna þess stöðugleika sem hún hefur fært raforkukerfinu.

Stóriðjan stendur því fráleitt í vegi fyrir því að minni kaupendur komist að, heldur hefur hún þvert á móti skapað kjöraðstæður fyrir minni „stórnotendur“.

Í þessum kafla er birt mynd yfir „nettó“ gjaldeyristekjur einstakra atvinnugreina. Þessi mynd er mjög einfölduð og villandi. Til dæmis er afar hæpið að telja aðeins flugvélaeldsneyti til innfluttra aðfanga í ferðapjónustu. Þjónusta við erlenda ferðamenn hér á landi byggir á fjölbreyttri flóru innfluttra aðfanga svo sem minjagripa, matvæla, áfengis, bílaleigubíla og svo mætti lengi telja. Raunar má draga þá ályktun af myndinni að nær engan innflutning þurfi fyrir aðrar atvinnugreinar hér á landi en áliðnað. Það er alröng áætlun líkt og yfirlit yfir utanríkisviðskipti þjóðarinnar sýna glögglega. Nauðsynlegt er að orkustefna byggi á vönduðum vinnubrögðum. Þessi framsetning er ekki gott dæmi það.

Lokaorð

Samál fagnar því að fá tækifæri til umsagnar á drögum að orkustefnu. Samtökin binda vonir við að þau sjónarmið og athugasemdir sem sett eru fram í umsögn þessari komi að notum við mótnun nýrrar orkustefnu og eru reiðubúin til að vera nefndinni innan handar við frekari upplýsingaöflun sé þess óskað.

Virðingarfyllst,



Þorsteinn Víglundsson

Framkvæmdastóri Samtaka álframleiðenda á Íslandi.