

Álit atvinnuveganefndar

um skýrslu ráðgjafarhóps um raforkustreng til Evrópu
sem lögð var fram af iðnaðar- og viðskiptaráðherra.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Róbert Farestveit frá Alþýðusambandi Íslands, Elías Blöndal Guðjónsson frá Bændasamtökum Íslands, Guðmund Inga Ásmundsson frá Landsneti, Guðmund Inga Guðbrandsson frá Landvernd, Björgvin Skúla Sigurðsson og Hörð Arnarson frá Landsvirkjun, Kristín Einarsson og Skúla Thoroddsen frá Orkustofnun, Bjarna Jónsson frá Sambandi garðyrkjubænda, Gústaf A. Skúlason og Sigurð Ágústsson frá Samorku, Pétur Reimarsson frá Samtökum atvinnulífsins, Bjarna Má Gylfason frá Samtökum iðnaðarins, Aðalbjörgu Birnu Guttormsdóttur og Björn Stefánsson frá Umhverfisstofnun og Harald Inga Birgisson frá Viðskiptaráði Íslands.

Nefndin hefur einnig haft til umfjöllunar tillögu til þingsályktunar um að hrinda án tafar í framkvæmd tillögum ráðgjafarhóps um raforkustreng til Evrópu (106. mál).

Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Alþýðusambandi Íslands, Bændasamtökum Íslands, HS Orku – HS Veitum, Landsneti ehf., Landsvirkjun, Orkustofnun, Orkuveitu Reykjavíkur, Ríkisábyrgðasjóði, Sambandi garðyrkjubænda, Samorku, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins, Sif Konráðsdóttur, Umhverfisstofnun og Viðskiptaráði Íslands. Einnig bárust nefndinni umsagnir frá efnahags- og viðskiptanefnd og umhverfis- og samgöngunefnd sem eru fylgiskjöl með álit þessu.

Ráðgjafarhóp um raforkustreng til Evrópu sem var skipaður af þáverandi iðnaðarráðherra í júní 2012 var falið að kanna möguleikann á að leggja raforkustreng milli Íslands og Evrópu. Hópurinn var samdóma um að frekari upplýsingar þyrftu að liggja fyrir áður en unnt væri að fullyrða um þjóðhagslega hagkvæmni þess að leggja streng sem þennan. Fram kemur í skýrslu hópsins að margir óvissuþættir fylgi framkvæmd af þessu tagi.

Í skýrslunni gerir ráðgjafarhópurinn tillögur til ráðherra í sjö liðum sem eru í stuttu máli eftirfarandi. Í fyrsta lagi að áfram verði unnið að greiningu á þjóðhagslegri hagkvæmni verkefnisins, þ.m.t. að meta áhrif á raforkuverð hér á landi og áhrif á rekstrarskilyrði atvinnugreina. Í öðru lagi að greindar verði sviðsmyndir orkuöflunar og virkjanaraðar. Í þriðja lagi að Landsneti í samstarfi við Landsvirkjun, og ef til vill fleiri, verði veitt heimild til að hefja viðræður við rekstraraðila flutningskerfis í Bretlandi og eftir atvikum bresku orkustofnunina. Jafnframt að kannaðar verði leiðir til fjármögnunar á undirbúningsrannsóknum. Í fjórða lagi að ráðuneytið leiti leiða til að afla upplýsinga með það að markmiði að kanna með hvaða hætti sala á íslenskri orku gæti fallið undir breska löggjöf um ívilnanir fyrir endurnýjanlega orku. Í fimmta lagi að skilgreind verði skilaleið auðlindarentu sem myndast kann af raforkusölu um sæstreng. Í sjötta lagi að metin verði áhrif eignarhalds á sæstrengnum með tilliti til afhendingaröryggis raforku innan lands. Í sjöunda lagi að ráðuneytið kanni hvaða lögum og reglugerðum þurfi að breyta komi til þess að ráðist verði í lagningu raforkustrengs til Evrópu.

Eftirfarandi atriði eru þau sem helst var fjallað um í umsögnum og á fundum nefndarinnar með gestum:

Allir sem skiluðu umsögn og komu fyrir nefndina voru sammála um að enn væri mörgum spurningum ósvarað og að mikil óvissa ríkti um til að mynda útreikninga á mögulegum ábata af verkefninu fyrir íslenskt samfélag. Því væri heilmikil stefnumörkun og áætlanagerð fyrir höndum ef ákveðið verður að halda áfram að kanna möguleikann á því að verkefnið verði að veruleika.

Meðal annars var rætt um að móta þyrfti stefnu um hvernig unnt væri að koma til móts við möguleg neikvæð áhrif framkvæmdarinnar. Kanna þyrfti áhrif á vinnumarkað og ólíkar atvinnugreinar, hvaða störf mundu skapast og hve mörg. Fullyrt var fyrir nefndinni að líkur væru á að áhugaverð störf mundu skapast við rekstur og viðhald strengsins.

Bent var á að veikleikar séu í dreifikerfi landsins sem nauðsynlegt væri að bæta hvort sem hugmynd um lagningu raforkustrengs yrði að veruleika eða ekki. Úrbætur væru nauðsynlegar til að tryggja öryggi í afhendingu og auka möguleika fyrirtækja, t.d. í sjávarútvegi, til að rafvæða verksmiðjur sínar. Þá var einnig nefnt mikilvægi þess að hraða uppbyggingu þriggja fasa rafmagns í sveitum landsins.

Að sama skapi var því sjónarmiði hreyft að annars vegar uppbygging innan lands og hins vegar lagning sæstrengs til Evrópu væru ekki endilega andstæður. Betri nýting á þeim raforkuverum sem fyrir eru í landinu, möguleiki á byggingu raforkumannvirkja svo sem til nýtingar á vindorku og bygging smærri virkjana til sveita geta samkvæmt þeim upplýsingum sem fram komu þjónað raforkusölu um sæstreng að nokkuð stórum hluta. Mat nefndarinnar er að þennan þátt þurfi að skoða mjög vel þannig að fyrir liggi að lagning sæstrengs hafi ekki afgerandi neikvæð áhrif á samhlíða uppbyggingu orkufreks iðnaðar.

Talsvert var rætt um áhrif verkefnisins á raforkuverð innan lands en flestir voru sammála um að raforkuverð kunni að hækka verði verkefnið að veruleika. Einnig var bent á að ekki hefði nægilega verið hugað að áhrifum á íslenskan iðnað og atvinnulíf heldur hefði kastljósið fremur beinst að áhrifum á heimilin, til að mynda í sambandi við raforkuverð. Hvað varðar verð á raforku var ítrekað að einnig þyrfti að meta áhrif hækkandi raforkuverðs á atvinnulíf og iðnað og kanna hvers konar mótvægisáðgerðir væru mögulegar, ekki síst í ljósi skuldbindinga landsins á grundvelli samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.

Þá var vísað til þess að Norðmenn hefðu lagt sæstreng til Hollands en ekki hefði verið nægjanlega litið til reynslu þeirra. Nefndin leggur til að reynsla Norðmanna verði skoðuð sérstaklega og þá með tilliti til hækkunar á raforkuverði til almennra notenda og samkeppnisstöðu gagnvart stórnotendum.

Bent var á að kostur verkefnisins væri sá að það mundi auka fjölbreytni kaupenda raforku og styrkja samkeppnisstöðu söluaðila gagnvart t.d. kaupendum í orkufrekum iðnaði. Bent var á að tryggja þyrfti að stærri sem smærri aðilar ættu að hafa möguleika til að selja raforku inn á strenginn. Þá getur sæstrengur verið liður í því að hámarka þann afrakstur sem verður af auðlindanýtingu við raforkuframleiðslu, þ.e. nýta þá umframorku sem sé til staðar í kerfinu og augljóst er að verði alltaf til staðar af öryggisástæðum meðan landið er með lokað raforkukerfi.

Hvað varðar stöðu Landsnets var bent á að samkvæmt lögum hafi félagið ekki það hlutverk að vinna að þessu verkefni en hlutverk þess samkvæmt lögum felst í því að annast flutning raforku og kerfisstjórnun samkvæmt ákvæðum raforkulaga og er því óheimilt að stunda aðra starfsemi en þá sem því er nauðsynleg til að rækja skyldur sína samkvæmt raforkulögum eða öðrum lögum. Huga þarf að stöðu félagsins í þessu sambandi ef haldið verður áfram með verkefnið. Nefndin leggur áherslu á að mögulegar viðræður við rekstraraðila flutningskerfis í Bretlandi og eftir atvikum bresku orkustofnunina verði á forræði stjórnvalda. Því verði ein-

stök fyrirtæki ekki með forræði málsins en stjórnvöld verði í samstarfi við viðeigandi fagadila.

Þá kom fram við umfjöllun um málið að brýnt væri að meta umhverfisáhrif verkefnisins á Íslandi og einnig var bent á áhrif á t.d. ferðapjónustu enda algengt að ferðamenn komi hingað til lands einkum til að upplifa íslenska náttúru. Jafnframt væri mikilvægt að gera svokallaða kostnaðar- og nytjagreiningu, þ.e. kanna þann umhverfiskostnað sem verkefnið hefði í för með sér og láta fara fram umhverfismat samkvæmt lögum um umhverfismat áætlana, nr. 105/2006. Markmið þeirra er að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum og jafnframt að stuðla að því að við áætlanagerð sé tekið tillit til umhverfissjónarmiða. Það skal gert með umhverfismati tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana stjórnvalda sem líklegt er að hafi í för með sér veruleg áhrif á umhverfið.

Nefndin telur að það þurfi ítarlegri vinnu til að unnt verði að fá skýrari mynd af áhrifum og afleiðingum verkefnisins á íslenskan raforkumarkað. Nefndin leggur áherslu á að frekar verði unnið með eftirfarandi atriði, ásamt fleiri þeim þáttum er snerta framhald verkefnisins:

1. Áhrif af sölu á raforku í gegnum sæstreng á innlenda orkukaupendur. Í umsögnum til nefndarinnar er vakin athygli á hugsanlegum ruðningsáhrifum á innlandan iðnað. Þar má nefna orkufreka starfsemi svo sem garðyrkju, bakarí o.fl. sem má telja til stórkaupenda raforku. Hver verður samkeppnisstaða framangreindra aðila ef verkefnið verður að veruleika og hver verða áhrifin á vöruverð? Þá má nefna áhrif á stöðu þeirra sem hita hús sín með rafmagni. Nefndin telur mikilvægt að sátt náist um að jafna stöðu þeirra orkunotenda sem hita hús sín með rafmagni og þeirra sem nota jarðvarma við húshitun. Þá er nauðsynlegt að meta önnur áhrif á afkomu fyrirtækja og heimila vegna breytinga á raforkumarkaði.
2. Nefndin telur nauðsynlegt að kannað verði hvað innlend fyrirtæki, stóriðja og ný atvinnutækifæri þurfi mikið rafmagn á næstu árum. Sjálfbær raforkuframleiðsla er þjóðarauður sem mikilvægt er að nýtist þjóðinni sem best um ókomin ár. Virðisauki raforkuframleiðslunnar verði að gjaldeyrisskapandi atvinnulífi í landinu þar sem meginmarkmiðið er að hámarka afrakstur auðlindarinnar með því að skapa fjölbreytt vel launuð störf í landinu. Stýranleg afgangorka og jafnvel nýjar virkjanir eru leiðir til að framleiða rafmagn fyrir erlendan markað.
3. Meta þarf hvað þurfi að byggja af virkjunum og einnig er nauðsynlegt að gera nákvæma úttekt á mögulegri bættari nýtingu virkjana, sem og til hvaða virkjunarkosta kæmi vegna sölu á raforku um sæstreng.
4. Meta þarf áhrif innan lands á virði auðlinda landsins og tækifæri eigenda bújarða til að auka virði eigna sinna með stofnun og rekstri smærri virkjana.
5. Gera þarf úttekt á nokkrum sviðsmyndum um þróun orkumarkaðar í Evrópu.
6. Varpa þarf mun skýrara ljósi á lagningu sæstrengs, kostnað og áhættu. Ræða verður um eignarhald hans, ábyrgð og rekstraráhættu af bilun og öðrum mögulegum áföllum. Einnig verði rætt við mögulega kaupendur raforku og þátttöku þeirra í uppbyggingu og rekstri strengsins.

Við umfjöllun um málið var ekki rætt ítarlega um áhrif mögulegs sæstrengs á samninga núverandi orkukaupenda. Fram kom hjá gestum og umsagnaraðilum að ekki hefði verið fjallað sérstaklega um það. Mikilvægt er að greina og fjalla um áhrif útflutnings á raforku um sæstreng á núverandi virðisaukandi nýtingu raforku og áhrif til lengri tíma.

Nefndin telur að til að takast megi að mynda góða samstöðu um raforkusölu um sæstreng þurfi þegar að huga að uppbyggingu innviða hér á landi líkt og getið var um framfar, svo sem

varðandi húshitunarkostnað og dreifingu raforku innan lands. Þá er ekki síður lögð áhersla á að efla og bæta dreifikerfi raforku, auka gæði hennar og afhendingaröryggi.

Með vísan til þeirrar miklu óvissu sem er til staðar er ljóst að taka þarf góðan tíma til að kortleggja verkefnið og möguleg hagræn og félagsleg áhrif þess. Ljóst er að um langtímamál er að ræða.

Í formála iðnaðar- og viðskiptaráðherra að skýrslunni er bent á að næstu skref í málinu, á eftir umfjöllun þingsins, væru til að mynda í fyrsta lagi að fela starfshópi eða starfshópum að kanna ítarlegar einhverja afmarkaða þætti, í öðru lagi að stjórnvöld hæfu formlegar könnunarviðræður við mögulega samningsaðila eða í þriðja lagi að hægt yrði frekar á könnun verkefnisins. Nefndin er sammála um að vegna þeirrar óvissu sem er um málið á þessu stigi sé nauðsynlegt að hefja sem fyrst vinnu við nánari greiningu á verkefninu á grundvelli þeirra atriða sem fram komu hjá ráðgjafarhópnum. Lagning sæstrengs verður eitt stærsta verkefni sem þjóðin hefur tekist á við í orkufrekum iðnaði ef af verður. Mjög mikilvægt er því að öll vinna sé vönduð og gagnsæ þannig að sem víðtækust sátt geti náðst um niðurstöðu málsins. Því telur nefndin mikilvægt að sú vinna sem þarf að fara fram verði ekki unnin eingöngu af þeim fyrirtækjum sem annast orkusölu og orkudreifingu heldur þurfi að tryggja að hún verði undir forræði stjórnvalda.

Nefndin áréttar að hún leggst hvorki gegn né mælir með því að lagður verði sæstrengur til Evrópu. Nefndin leggur hins vegar til að ráðherra vinni áfram að málinu enda eru, eins og áður er lýst, margir óvissuþættir sem þarf að huga að.

Haraldur Benediktsson og Kristján L. Möller voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 30. janúar 2014.

Jón Gunnarsson,
form.

Björt Ólafsdóttir,
frsm.

Lilja Rafney Magnúsdóttir.

Ásmundur Friðriksson.

Páll Jóhann Pálsson.

Þorsteinn Sæmundsson.

Þórunn Egilsdóttir.

Fylgiskjal I.

Umsögn

um skýrslu ráðgjafarhóps um raforkustreng til Evrópu.

Frá umhverfis- og samgöngunefnd.

Umhverfis- og samgöngunefnd barst erindi atvinnuveganefndar Alþingis, dags. 13. nóvember sl., þar sem óskað er umsagnar nefndarinnar um skýrslu ráðgjafarhóps um raforkustreng til Evrópu, sbr. þingskjal 59 í 59. máli.

Nefndin hefur fjallað um málið. Í formála skýrslunnar kemur fram að hópnum sem vann skýrsluna hafi verið ætlað að greina samfélagsleg og þjóðhagsleg áhrif verkefnisins, tæknileg og umhverfisleg atriði ásamt greiningu á lagaumhverfi og milliríkjasamningum. Nefndin telur að skoða þurfi hvort nauðsynlegt er að afla aukinnar orku innan lands ef ráðast eigi í gerð sæstrengs á milli Íslands og Evrópu. Umhverfisþáttur verkefnisins er mjög mikilvægur þar sem ljóst er að mögulega þurfi að virkja til að eiga rafmagn í strenginn. Þá telur nefndin að rannsaka beri sérstaklega hvort og þá hver áhættan yrði af umhverfisáhrifum á hafsbotni.

Þá tekur nefndin undir með Umhverfisstofnun að eðlilegt væri að beina frekari vinnslu málsins ef úr verður í farveg umhverfismats áætlana, sbr. lög nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana, en markmið þeirra laga er að stuðla að sjálfbærri þróun og draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum og stuðla að því að við áætlanagerð sé tekið tillit til umhverfissjónarmiða.

Nefndin tekur ekki afstöðu til lagningar sæstrengs. Nefndin tekur undir með umsagnar- aðilum að frekari gagna þurfi að afla og gera skuli frekari rannsóknir áður en ákvörðun er tekin í málinu og ítrekar að áhersla skuli lögð á umhverfisþátt verkefnisins. Þá bendir hún á að við frekari rannsóknir sé mikilvægt að haft sé samráð við Umhverfisstofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands, Hafrannsóknastofnun sem og fjáls hagsmunasamtök.

Alþingi, 11. desember 2013.

Höskuldur Þórhallsson, form.,
Katrín Júlíusdóttir,
Haraldur Einarsson,
Birgir Ármannsson,
Katrín Jakobsdóttir,
Róbert Marshall.

Fylgiskjal II.

Umsögn

um skýrslu ráðgjafarhóps um raforkustreng til Evrópu.

Frá efnahags- og viðskiptanefnd.

Við er til beiðni frá atvinnuveganefnd þar sem óskað er eftir umsögn efnahags- og viðskiptanefndar um skýrslu ráðgjafarhóps um raforkustreng til Evrópu, mál nr. 59.

Efnahags- og viðskiptanefnd hefur fjallað um þá þætti skýrslunnar sem eru á málefnasviði nefndarinnar og fengið á sinn fund Hörð Arnarson og Björgvin Skúla Sigurðsson frá Landsvirkjun, Hannes G. Sigurðsson frá Samtökum atvinnulífsins, Róbert Farestveit og Kristján Þórð Snæbjarnarson frá Alþýðusambandi Íslands og Bjarna Jónsson frá Sambandi garðyrkju- bænda.

Skýrsla um raforkustreng til Evrópu byggist á vinnu ráðgjafarhóps sem þáverandi iðnaðarráðherra skipaði í júní 2012 og var falið að kanna möguleikann á að leggja sæstreng fyrir

raforku á milli Íslands og Evrópu. Hópnun var ætlað að greina samfélagsleg og þjóðhagsleg áhrif verkefnisins, tæknileg og umhverfisleg atriði o.fl. Ráðgjafarhópurinn skilaði skýrslu sinni 26. júní sl. Þar kemur fram að hópurinn var sammála í ályktun sinni um að frekari upplýsingar þyrftu að liggja fyrir áður en unnt væri að taka ákvörðun um framhald verkefnisins. Efnahags- og viðskiptanefnd tekur undir þau sjónarmið ráðgjafarhópsins að þýðingarmikil atriði séu enn háð umtalsverðri óvissu. Það er mat nefndarinnar að ýmsar forsendur þurfi að afmarka betur með frekari rannsóknum og viðræðum við mögulega samningsaðila til að hægt sé að byggja upp áreiðanlegt reiknilíkan fyrir þjóðhagslega arðsemi verkefnisins, forsendur eins og orkuverð, orkumagn, lengd samninga og eignarhald. Með sama hætti er unnt að vinna frekar með útkomur úr því reiknilíkani, til að mynda um áætluð áhrif á orkuverð innan lands, hugsanleg ruðningsáhrif, aukningu þjóðartekna o.fl. eins og fram kemur í skýrslunni.

Nefndin telur rétt að möguleikar á lagningu raforkustrengs til Evrópu verði kannaðir frekar með þjóðhagsleg sjónarmið að leiðarljósi. Eftir umfjöllun í nefndinni með sérstakri hliðsjón af málefnasviði hennar telur nefndin mikilvægt áður en lagst verður í miklar fjárfestingar til rannsókna að reynt verði að þrengja óvissuþættina sem enn eru til staðar og raktir eru í skýrslu ráðgjafarhópsins. Leitast verði við að svara spurningum sem snúa að arðsemismati verkefnisins auk þess að horft verði til framkvæmdaáhættu og rekstraráhættu sem tengjast framkvæmd og fjármögnun verkefnisins.

Nefndin áréttar einnig mikilvægi þess að greiningu á þjóðhagslegri hagkvæmni verkefnisins verði fram haldið til að hægt verði að taka ígrundaðar ákvarðanir þegar áreiðanlegar upplýsingar um alla þætti liggja fyrir, því eins og fram kemur í skýrslu ráðgjafarhópsins er ekki unnt að fullyrða um þjóðhagslega hagkvæmni þess að leggja sæstrenginn á þessu stigi málsins. Nefndin leggur einnig áherslu á mikilvægi þess að könnuð verði áhrif lagningar raforkustrengs til landsins á innlendan raforkumarkað og orkufrekan iðnað hér á landi.

Nefndin tekur undir þau sjónarmið sem fram koma í skýrslu ráðgjafarhópsins um að áfram verði haldið að kortleggja allar hliðar verkefnisins hér innan lands sem og það sem snýr að erlendum aðilum.

Alþingi, 11. desember 2013.

Frosti Sigurjónsson, form.,
 Pétur H. Blöndal,
 Steingrímur J. Sigfússon,
 Guðmundur Steingrímsson,
 Árni Páll Árnason,
 Ragnheiður Ríkhardsdóttir,
 Vilhjálmur Bjarnason, með fyrirvara.