

Móttakandi: Sigrún Helga Jónsdóttir – [nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)

Sendandi: Bjarni Jónsson, rafm. verkfr. – [bjarnijons1949@gmail.com](mailto:bjarnijons1949@gmail.com)

Efni: Þingskjal 1252-791. mál, stjórnartillaga til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun

### **Umsögn sendanda til Atvinnuveganefndar Alþingis um ofangreint efni**

**Viðbótin er eftirfarandi:** „Ekki verður ráðizt í tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng, nema að undangengnu samþykki Alþingis. Skal það samþykki liggja fyrir áður en framkvæmdir, sem varða slíka tengingu, geta farið á framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar [Landsnets]. Til grundvallar slíkri ákvörðun Alþingis skal leggja heildstætt mat á umhverfis-, samfélags- og efnahagslegum áhrifum slíkrar tengingar og framkvæmda vegna hennar.“

#### **Tilfni:**

Tilfni þessarar þingsályktunartillögu (þált) frá ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra (finr) er innleiðing Orkupakka #3 (OP#3) samkvæmt þingsályktunartillögu frá utanríkisráðherra, þingskjali 1237-777. Með þált finr og lagafrumvarpi samkvæmt þingskjali 1242-782 er ætlunin að slá varnagla við því, að Evrópusambandið (ESB) eða stofnanir þess geti í krafti innleiðingar OP#3 í landsrétt Íslands haft lokaorðið um lagningu aflsæstrengs til Íslands.

#### **Þversögn:**

Með því að aflétta hinum stjórnskipulega fyrirvara af ákvörðun Sameiginlegu EES-nefndarinnar nr 93/2017 frá 5. maí 2017 lýsir Alþingi í raun yfir þeim vilja sínum, að Ísland tengist hinum sameiginlega raforkumarkaði ESB með þeim kvöðum, sem því fylgja. Að samþykkja í kjölfarið þingsályktun og lagafrumvarp, sem áskilur þinginu einhliða rétt til að koma í veg fyrir, að ein reglugerðanna, nr 713/2009, geti tekið gildi hér, er stílbrot, vinnur gegn stefnumiði OP#3 um auknar og bættar millilandatengingar fyrir orku, og er að líkindum brot á EES-samninginum, gr. 11 og 12, um bann við hindrunum á viðskiptum með vörur, en eins og kunnugt er skilgreinir ESB rafmagn sem vöru.

#### **Sniðganga:**

Verði þessi þált samþykkt og lagafrumvarp 1253-792 um breytingu á raforkulögum 65/2003, þá breytist inntak OP#3 að landsrétti í svo miklum mæli, að kalla má sniðgöngu á innleiðingu OP#3. Þetta brýtur í bága við EES-samninginn, svo að það verður skylda ESA (Eftirlitsstofnunar EFTA) að gera alvarlega athugasemd við ríkisstjórn Íslands, enda er um einsdæmi að ræða í aldarfjórðungssögu EES-samningsins. Fallist ríkisstjórnin ekki á sjónarmið ESA, mun ESA vafalaust færa ágreiningsmálið fyrir EFTA-dómstólinn, enda er um mjög slæmt fordæmi að ræða í EES-samstarfinu. Norðmenn hafa ekki talið það þjóna hagsmunum sínum að fara inn á þessa braut, eins og vikið verður að síðar. Falli dómur gegn Íslandi út af þessari breytni, mun það verða landinu til hneisu, því að það mundi þýða, að íslenska framkvæmdavaldið og löggjafarvaldið hafi reynt að hafa rangt við. Hvers konar

undanþágur fyrir EFTA-ríkin þarfnast samþykkis Sameiginlegu EES-nefndarinnar, eigi þær að vera bindandi að Evrópurétti.

### **Athugasemdir við greinargerð þált:**

#### **1) Ákvörðunarvald um millilandatengingar:**

*„Almennt er litið svo á, að ákvörðun um, hvort íslenska raforkukerfið verði einhvern tímann tengt við raforkukerfi annars lands, sé ávallt alfarið á forræði íslenskra stjórnvalda.“*

Þessi fullyrðing er rétt, þar til OP#3 verður innleiddur í íslensk lög, enda hlýtur samþykkt Alþingis á OP#3 að verða túlkuð þannig hjá ESA, ACER og Framkvæmdastjórn ESB, að Ísland játist undir þá ESB-löggjöf, sem Innri raforkumarkaður ESB starfar eftir. Í þessari þált er horft framhjá hinu nýja lagaumhverfi, sem blasir við um öll mál, er varða millilandatengingar fyrir orku. Það er ástæða til að vara löggjafann sterklega við þessari vanrækslu.

*„Bent hefur verið á, að innleiðing þriðja orkupakka ESB leggur engar skyldur á herðar Íslandi að samþykkja hugsanlegan sæstreng.“*

Þetta er mjög villandi orðalag varðandi afgreiðslu umsóknar, sem kann að berast um leyfi til að leggja hingað aflsæstreng frá útlöndum. Eftir innleiðingu OP#3 hérlendis, kann ferlið að verða þannig:

Í OP#3 eru ESA/ACER veittar valdheimildir óháð því, hvort millilandatengingar eru eru fyrir hendi eða ekki, sbr Álitsgerð Friðriks Árna Friðrikssonar Hirst (FÁFH) og Stefáns Más Stefánssonar (SMS) frá 19.03.2019, t.d. gr. 1.1, 2.1.3, 3.1, 3.3. ACER skal hafa með höndum eftirlit með framfylgd Kerfisþróunaráætlunar ESB og þar með framvindu „Ice-Link“ verkefnisins. Hafi ESB áhuga á að tengja Ísland við Innri raforkumarkaðinn, eins og taka „Ice-Link“ á forgangsverkefnaskra ESB fyrir millilandatengingar sýnir, s.k. PCI-lista, útg.3 (ríkisstjórn Íslands hefur ekki forræði á þessari skrá), þá mun verða látið reyna á fyrir EFTA-dómstólinum þá lagalegu hindrun Alþingis, að Landsnet megi ekki aðlaga framkvæmdahluta Kerfisáætlunar sinnar að Kerfisþróunaráætlun ESB án samþykkis þingsins, og lítill vafi er á því, hverjir lyktir málsins verða.

Komi nú umsókn til Orkustofnunar frá félagi innan EES um leyfi til að tengja stofnrafkerfi Íslands við stofnrafkerfi nágrennlands, sem tengt er Innri raforkumarkaði ESB, og Orkustofnun veitir ekki leyfi innan tilskilins tímafrests, þá geta umsækjendurnir (fjárfestar) kært málsmeðferð Orkustofnunar, m.a. með vísun til Kerfisþróunaráætlunar ESB. Dómstóll mun án vafa dæma með hliðsjón af 11. og 12. gr. EES-samningsins, sem bannar stjórnvöldum og öðrum að leggja stein í götu frjálsra milliríkjavíðskipta. Þessi ágreiningur verður að lokum útkljáður fyrir EFTA-dómstólinum. Þótt ekki sé hægt að fullyrða um, að hingað verði lagður sæstrengur

**gegn vilja stjórnvalda og Alþingis, þótt bæði ESB og fjárfestar styðji slíka framkvæmd, þá standa mikil líkindi til þess.**

**2) Ákvörðunarvaldið í Noregi:**

Það er rétt, sem sagt er í greinargerðinni, að „[í] norskum raforkulögum er krafist sérstaks leyfis ráðherra fyrir því að eiga og reka millilandatengingar.“

Í Noregi er það olíu- og orkuráðuneytið, OED, sem gefur út leyfi fyrir utanlandsstrengjum. Það verður hins vegar þannig í Noregi, eins og á Íslandi eftir innleiðingu OP#3, að láti OED hjá líða að veita leyfi, þá geta fjárfestarnir sótt rétt sinn, m.a. með vísun til Kerfispróunaráætlunar ESB. NorthConnect sæstrengurinn, sem fyrirhugaður er á milli Noregs og Skotlands, hefur þegar hlotið samþykki Bretlandsmegin, og ef norsk yfirvöld segja nei við þessum sæstreng, er komin upp deila á milli tveggja ríkja um orkusamtengingu sín á milli. Það verður dæmigert úrlausnarefni fyrir ACER.

Enn skal vitna í greinargerð þált til að sýna, að það, sem þar er tínt til, eru aðeins hálmstrá, sem finnr grípur til av veikum mætti til að reyna að gera trúverðugar fullyrðingar sínar um, að það verði á færi íslenskra stjórnvalda og Alþingis að stöðva fyrirætlanir ESB og fjárfesta um að leggja aflsæstreng til Íslands:

*„Enginn vafi leikur á því, að íslensk stjórnvöld ákveða, hvaða innlendi aðili veitir leyfi fyrir slíkum streng og á hvaða forsendum. Nefna má, að í yfirlýsingu norskra stjórnvalda í tengslum við innleiðingu þriðja orkupakkans er skýrt tekið fram, að ákvörðun um lagningu nýrra sæstrengja sé ávallt á forræði norskra stjórnvalda.“*

Hvaða máli skiptir það, hvort íslensk stjórnvöld útnefna leyfisveitandann hér innanlands, þegar sá aðili verður alls ekki sá, sem endanlega ákvörðunarvaldið hefur, eins og rakið er hér á undan ?

Skilyrði tveggja stjórnarandstöðuflokka í Noregi, þ.á.m. Verkamannaflokksins, fyrir því að veita stuðning sinn til að aflétta hinum stjórnskipulega fyrirvara við OP#3 á Stórþinginu 22.03.2018 voru 8 talsins. Ríkisstjórnin sendi bréf til

Framkvæmdastjórnarinnar, þar sem hún gerði þau að sínum og kvað meirihluta styðja þau á Stórþinginu. Framkvæmdastjórnin hefur ekki anzað þessu bréfi, síðast þegar grennslazt var fyrir um þetta á Stórþinginu.

Gegn stuðningi meirihluta á Stórþinginu lofaði ríkisstjórnin að leggja fram lagafrumvarp til lögfestingar þessara 8 skilyrða. Nú er liðið á annað ár frá því, að ríkisstjórnin gaf þetta loforð, en efndirnar eru engar. Hvers vegna ? Getur það verið, að norska ríkisstjórnin átti sig á þversögninni í slíkri lagasetningu og þeim veika lagalega grunni að ESB-rétti, t.d. gagnvart EES-samninginum, sem slík lagasetning mundi fela í sér og fjallað hefur verið um í þessari umsögn ? Það er áreiðanlega mjög veigamikil ástæða að baki slíkum drætti á efndum loforða norsku ríkisstjórnarinnar við Stórþingsmenn, sem verða ætti Alþingismönnum, sem nú standa frammi fyrir vita haldlausum varnagla íslensku ríkisstjórnarinnar gagnvart sama máli, víti til varnaðar.

Úr því að fin ráðherra taldi verða sér til ávinnings að vitna til Noregs, er rétt að athuga, hvað olli Norðmönnum svo miklum áhyggjum við innleiðingu OP#3, að þeir sendu bréf til Brüssel, sem er jafnhaldlaust að Evrópurétti og fyrirhuguð íslensk lagasetning um neitunarvald Alþingis við aflsæstreng frá öðru EES-landi:

- 1. Hið opinbera skal stjórna nýtingu vatnsorkuauðlindanna.** Norska ríkisstjórnin hefur enn ekki fengið kröfu frá ESA um að stytta gildistíma virkjanaleyfa og að sýna fram á, að virkjanaleyfum sé úthlutað á markaðsverði. Úthlutun virkjanaleyfa yfir 5 MW er ótímabundin, en fyrirtækin skulu vera í opinberri eigu að a.m.k. 2/3. Opinber stjórnun á innflutningi og útflutningi raforku hverfur með OP#3.
- 2. Opinbert eignarhald á orkulindunum skal gilda áfram og minnst 2/3 skulu vera í opinberri eigu.** Þannig er staðan núna og hefur enn ekki verið ógnað af ESB. (ESB hefur krafizt sölu á orkuverum í ESB í eigu opinberra fyrirtækja, t.d. EdF í Frakklandi, með mikla markaðshlutdeild á borð við Landsvirkjun. Statkraft í Noregi hefur aðeins 1/3 markaðshlutdeild.)
- 3. Norska endurnýjanlega raforkuvinnslu skal nýta aukinnar verðmætasköpunar og atvinnusköpunar í Noregi og til að leysa eldsneytisorku af hólmi með endurnýjanlegri orku.** Norsk endurnýjanleg raforka hverfur nú þegar úr landi, og þetta mun aukast gríðarlega undir stjórn ACER. Ný norsk skýrsla um samhengi ACER-sæstrengja og verðhækkana sýnir, að innflutningur á evrópsku raforkuverði er ógn við þúsundir starfa í orkukræfum iðnaði. Aukin raforkuviðskipti þýða líka aukinn innflutning á rafmagni frá kolakjantum orkuverum.
- 4. Norsk yfirvöld skulu hafa sjálfstæða stjórn á öllum ákvörðunum, sem þýðngu hafa fyrir afhendingaröryggi raforku í Noregi, þ.á.m. á ákvörðunum tengdum iðnaði og straumrofi.** NVE og OED halda stjórnuninni á einstaka sviðum, t.d. á sviði flóðvarna, en missa stjórnina á öðrum sviðum til Landsreglarans, sem verður undir stjórn ACER og ESA, ekki NVE og OED. (Landsreglarinn (n. RME) verður sjálfstætt embætti utan við NVE, Orkustofnun Noregs.)
- 5. Ákvarðanir um hugsanlega nýja utanlandsæstrengi skulu áfram vera alfarið í höndum norskra stjórnvalda, og meta skal reynsluna af sæstrengjunum tveimur, sem nú eru á undirbúningsstigi, áður en viðbótar sæstrengir verði teknir til athugunar.** NorthConnect sæstrengurinn er forgangsverkefni ESB á PCI-listanum. Leyfisveitingarferlið stendur þegar yfir löngu áður en nokkur reynsla er komin af strengjunum tveimur til Þýskalands og Englands. Verkamannaflokkurinn vill ekki láta reyna á yfirlýsingu stuðningsflokka OP#3 með því að stöðva leyfisveitingarferlið fyrir NorthConnect.
- 6. Hugsanlegir nýir sæstrengir skulu vera þjóðhagslega hagkvæmir.** Hér þarf að afmarka hugtakið þjóðhagslega hagkvæmur. Ef átt er við ESB, verða allar millilandatengingar fyrir orku, sértaklega endurnýjanlega orku, hagkvæmar, þótt þær verði óhagkvæmar fyrir Noreg. Norski þjóðhagfræðingurinn Anders Skonhoft hefur sýnt fram á, að allir nýir sæstrengir frá Noregi verði þjóðhagslega óhagkvæmir fyrir Noreg. (Sömu lögmál gilda um Ísland.) Fyrir einstök sveitarfélög, sem eiga orkuver, kann nýr sæstrengur að vera „þjóðhagslega hagkvæmur“ (innan sveitarfélagsins) vegna hærra orkuverðs, en iðnaðurinn og

almennir notendur munu tapa. Norsk sæstrengshöfnun, reist á þjóðhagslegu tapi fyrir Noreg, getur verið brot á m.a. ríkisstuðningsreglum EES-samningsins. (Hið sama getur átt við íslenska höfnun á sæstreng.)

7. **Statnett á að eiga og reka allar framtíðar millilandatengingar fyrir raforku. Þetta skal festa í orkulöggjöfina.** Statnett verður þá að kaupa út eigendur NorthConnect. Í apríl 2019 var enn ekki komið fram frumvarp um þetta í Stórþinginu, eins og þó var samkomulag um fyrir rúmu ári á milli Ap, MdG og ríkisstjórnarflokkanna. Stafa tafirnar af ábendingum frá Brüssel ?
8. **Uppgripatekjur af sæstrengjum, sem stafa af skorti á flutningsgetu, skal áfram vera hægt að nota bæði til að lækka gjaldskrár flutningsfyrirtækisins Statnetts og viðhalds og nývirkja í flutningskerfinu.** Hluta af uppgripatekjum skal verða hægt að nota til lækkunar gjaldskráa, en þetta er undantekning. Aðalreglan í OP#3 er, að tekjurnar gangi til fjárfestinga og viðhalds millilandatenginga. Í OP#4 verða undantekningarnar mun takmarkaðri.

### 3) **Skipulagsvald sveitarfélaga:**

Í greinargerð þátt stendur um þetta:

*„Hvað varðar forsendur fyrir slíkri ákvörðun [um sæstreng], þá skiptir máli, að sveitarfélög á Íslandi fara með skipulagsvald og hafa á þeim forsendum ákvörðunarvald um, hvaða uppbygging skuli leyfð og á hvaða forsendum.“*

Hér gætir sama vanmats ráðherra á afleiðingum samþykktar Alþingis á innleiðingu OP#3 og um ákvarðanaferli um tengingu raforkukerfis landsins við sameiginlega raforkumarkaðinn í ESB. Grundvallaratriðið hér er, að eftir samþykkt OP#3 nýtur ESB/EES-rétturinn forgangs umfram landsrétt um allt, er varðar millilandatengingar fyrir raforku. Ef ESB þvingar fram leyfi fyrir „Ice-Link“ eða öðrum aflsæstreng, eins og möguleiki er á og rakið er að framan, og skipulagsyfirvöld ætla síðan að þverskallast við að samþykkja þá innviðaupbyggingu, sem nauðsynleg er fyrir þessa millilandatengingu, m.a. loftlínur, verður að líta á slíkan mótþróa sem útflutningshindrun, sem er brot á EES-samninginum, gr. 12. Slíkt atferli hérlendis mun einnig jafngilda óhlýðni við Kerfisþróunaráætlun ESB, sem er alvarlegt mál eftir að hafa aflétt hinum stjórnskipulega fyrirvara af OP#3.

### **Niðurstaða:**

Með því að aflétta stjórnskipulegum fyrirvara af OP#3 bakar Alþingi Íslendingum þá þjóðréttarlegu skuldbindingu að innleiða OP#3 skilmálalaust og án fyrirvara í landsrétt. Af þessum sökum stendur þessi þátt, sem er um neitunarvald Alþingis gagnvart lagningu aflsæstrengs til Íslands, á brauðfótum, m.t.t. Evrópuréttar. Pólitískt er hún líka hættuspil, því að hún er til þess fallin að stuða bæði EFTA-þjóðirnar og ESB.

Þess má geta, að norska ríkisstjórnin hefur enn ekki séð sér fært að leggja fram lagafrumvarp, sem hún lofaði þó tveimur stjórnarandstöðuflokkum gegn stuðningi þeirra við OP#3, um umsamin 8 skilyrði þingmanna, enda er hér bara um norskt innanlandsmál að ræða, eins og íslenska skilyrðið er bara til heimabruks. Þessi

**skilyrði norskra og íslenskra þingmanna varða ESB ekki neitt í þeim skilningi, að þau hafa nákvæmlega ekkert gildi að Evrópurétti.**

**Samþykkt þessarar þátt gerir meiri skaða en gagn og skapar falskt öryggi. Að öllu þessu virtu ber að fella þessa þingsályktunartillögu.**

**Garðabæ, 26. apríl 2019 / Bjarni Jónsson, rafmagnsverkfræðingur**