

Móttakandi: Sigrún Helga Jónsdóttir – nefnasvid@althingi.is

Sendandi: Bjarni Jónsson, rafm. verkfr. – bjarnijons1949@gmail.com

Efni: Þingskjal 1242-782. mál, stjórnarfrumvarp um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES-reglur, viðurlagsákvæði)

Umsögn sendanda til Atvinnuveganefndar Alþingis um ofangreint efni

Í 1. Kafli, 3. gr. lagafrumvarpsins fer stefnumörkunin fram. Greinin hljóðar þannig:

„Á eftir 1. mgr., 24. gr. laganna koma þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Eftirlit samkvæmt lögum þessum, að undanskildum verkefnum tengdum virkjanaleyfum, sbr 4., 5. og 6. gr., er falið raforkueftirliti Orkustofnunar. Stofnunin er sjálfstæð í ákvörðunum sínum, þegar hún sinnir þessu eftirliti, og getur ráðherra ekki gefið fyrirmæli um framkvæmd þess. Nánar skal kveðið á um hlutverk og verkefni raforkueftirlits Orkustofnunar í reglugerð. Orkustofnun er heimilt að gefa út almennar leiðbeiningar um starfsemi aðila, sem heyra undir lög þessi, enda varði málefnið hóp eftirlitsskyldra aðila. Til að tryggja sjálfstæði ákvarðana Orkustofnunar skal stofnunin setja sér starfsreglur.“

Tilfni:

Tilfni þessa frumvarps til breytinga á lögum um Orkustofnun (OS) er þingsályktunartillega utanríkisráðherra á þingskjali nr 1237-777 um innleiðingu á ákvörðun Sameiginlegu EES-nefndarinnar frá 05.05.2017 á Orkupakka #3 (OP#3), með áorðnum breytingum, í landsrétt Íslands. Höfundur þessarar umsagnar er andvígur því, að Alþingi aflétti hinum stjórnskipulega fyrirvara af þessari ákvörðun nr 93/2017, sbr umsögn þar um, og hann telur lagafrumvarpið, sem hér er til umfjöllunar, meingallað og beri að fella:

Samkrull:

Sú starfsemi, sem hér er verið að koma á fót, verður undir stjórn Orkumálastjóra. Það er ótækt, að embætti Orkumálastjóra sé undir stjórn ESA (Eftirlitsstofnunar EFTA) og ACER (Orkustofnunar ESB), þegar það sinnir stjórnun „raforkueftirlits“ Orkustofnunar, en hins vegar undir stjórn ráðherra (eins og vera ber), þegar það sinnir stjórnunarhlutverki annarra þátta starfsemi OS, t.d. varðandi orkuauðlindirnar, vatnsauðlindina og útgáfu rannsóknarleyfa á þessum auðlindum ásamt virkjanaleyfum.

Þetta fyrirkomulag er í raun til þess fallið að hámarka áhrif „raforkueftirlits“, sem segja má, að sé undir erlendri stjórn, og þetta samkrull býður heim hættunni á hagsmunaárekstrum á milli hagsmuna almennings á Íslandi og hagsmuna Evrópusambandsins, ESB. Miklu eðlilegra hefði þess vegna verið að fara þá leið, sem Norðmenn hyggjast fara, verði af innleiðingunni í EFTA-löndunum þremur í EES, þ.e. að stofna til embættis utan Orkustofnunar. Þetta fyrirkomulag telja Norðmenn til þess fallið að lágmarka hættuna á hagsmunaárekstrum á milli ESB og ríkisstjórnar Noregs. Það er þess vegna ekki alls kostar rétt, sem skrifað er í greinargerð frumvarpsins, lið 3.1, að „tekið [sé] mið af fyrirmynd frá Noregi um sjálfstæðan

eftirlitsaðila á raforkumarkaði“. Sá aðili er nú innan NVE, norsku orkustofnunarinnar, en verður það ekki lengur, eftir að hann færist undir vald ESA/ACER/Framkvæmdastjórnar ESB.

Embættisheitið:

Það er rangt að þýða „National Regulatory Authority“ með „raforkueftirlit Orkustofnunar“. Það, sem hér um ræðir, er miklu umfangsmeira en „National Power Supervisory Authority“, því að nýja embættið verður reglusetningararmur ACER á Íslandi. Heiti Norðmanna á þessu embætti hjá sér er miklu nær lagi, þ.e. „Reguleringsmyndighet for Energi“, sem þeir iðulega skammstafa RME. Til að draga ekkert undan gæti embættið á Íslandi (jarðgasgerðir undanskildar) kallast Reglusetningar- og eftirlitsstofnun raforku, skammstafað RER. Í skrifum og tali manna um þetta nýja embætti hefur embættisheitið Landsreglari iðulega verið notað til hægðarauka, og verður það gert hér. Þar sem réttindi og skyldur munu flytjast frá iðnaðarráðuneytinu til Landsreglarans, er með öllu ófullnægjandi og beinlínis villandi, að aðeins eftirlitshlutverkið komi fram í embættisheitinu.

Völd embættisins verða mikil á sviði raforkumála í öllum EES-löndunum og í raun má jafna valdi Landsreglara á sínu sviði við völd ráðherra, því að ríkisvaldið nær ekki til þessa embættis. Ágreiningi við Landsreglarann eða ákvarðanir embættisins verður aðeins hægt að skjóta til úrskurðarnefndar og ESA. Enginn armur hins þriggja ríkisvalds mun ná til Landsreglarans. Þetta er öfugþróun í þjóðfélagi, þar sem íbúarnir vilja fá aukin lýðræðisleg áhrif á ákvarðanatöku, sem varða þjóðfélagsþróunina.

Landsreglarinn:

Í álitsgerð Friðriks Árna Friðrikssonar Hirst (FÁFH) og Stefáns Mús Stefánssonar (SMS) til utanríkisráðherra um stjórnskipuleg álitæfni í tengslum við innleiðingu á OP#3 er m.a. fjallað um embætti Landsreglara, s.s. í gr. 3.2:

„Hafa ber í huga, að samkvæmt 35. gr. tilskipunar 2009/72/EB um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku skal tryggja, að landsbundinn eftirlitsaðili sé sjálfstæður gagnvart raforkufyrirtækjum og lagalega aðgreindur frá öllum opinberum aðilum. Hann skal taka sjálfstæðar ákvarðanir óháð öðrum aðilum á sviði stjórn mála og hafa aðskildar árlegar fjárúthlutunar, sjálfræði við framkvæmd fjárúthlutana og fullnægjandi mannafla og fjármagn til að sinna skyldustörfum sínum. Tilskipunin hefur einnig að geyma ákvæði um sjálfstæði stjórnarmanna eftirlitsaðila. ACER skal sem fyrr segir m.a. tryggja, að eftirlitsstarfsemi landsbundinna eftirlitsaðila sé í samræmi við tilskipun 2009/72/EB. ACER sinnir einnig öðru eftirlitshlutverki, sem ekki verður vikið frekar að hér.“

Það er fullkomlega óeðlilegt að stofna til embættis á Íslandi, sem kostað er af íslenzku fjárlögnum, án þess að lýðræðislega kjörin stjórnvöld á Íslandi hafi nokkru eftirlits- eða stjórnunarhlutverki að gegna gagnvart þessu embætti. Ísland deilir ekki fullveldi sínu með ESB-þjóðunum og fær reyndar aðeins aukaaðild að ACER með málfrelsi án atkvæðisréttar. Þar af leiðandi er fullveldisframsal Íslands og hinna EFTA-landanna enn djúpstæðara og lögfræðilega óverjandi gagnvart stjórnarskrá Íslands.

Landsreglarinn mun hafa síðasta orðið um aðferðarfræði við ákvörðun gjaldskráa Landsnets og dreifiveitnanna. Hann hefur þar af leiðandi bein áhrif á útgjöld hvers einasta heimilis, fyrirtækja og stofnana á Íslandi. Að embætti undir erlendu stjórnvaldi hafi slík bein áhrif á afkomu þjóðarinnar hefur ekki gerzt, eftir að Heimastjórnin tók til starfa í Reykjavík 1904. Hér er um óásættanlega þróun mála að ræða, nema þjóðin ákveði með lýðræðislegum hætti að ganga í Evrópusambandið og deila fullveldi sínu með þjóðum þar gegn því að vera með í ráðum frá fyrstu stigum við stefnumörkun og undirbúning mála. Enginn kostur er á slíku án fullrar aðildar.

Þá kemur það fram í tilskipun 2009/72/EB, að það verður hlutverk Landsreglara að koma hér á kerfi frjálsrar samkeppni með raforku. Þar mun hann hafa að fyrirmynd kerfi, sem innleitt hefur verið í ESB-löndunum, en hentar engan veginn hérlendis vegna gjörólíkra orkugjafa og fákeppnisumhverfis hérlendis. Fyrirsjáanleg afleiðing er slæmur vatnsbúskapur, ofnýting virkjaðs gufuforða í vatnsleysi miðlunarlónanna og aukin hættu á orkuskorti vegna óstjórnar markaðsaflanna á kerfi, sem útheimtir samræmda auðlindastýringu þvert á fyrirtæki. Slíkt er óþarfi í eldsneytisknúnum raforkukerfum Evrópu og jafngildir óheimilum markaðsinngripum í frjálsu markaðskerfi ESB.

Fram hefur komið í fréttum, að árið 2018 gaf franska ríkisstjórnin eftir gagnvart þrálátum kröfum framkvæmdastjórnar ESB að einkavæða virkjanaleyfi vatnsorkuveranna, sem flest eru á hendi ríkisfyrirtækisins EDF, frönsku Landsvirkjunarinnar. Þetta þýðir væntanlega, að þessi virkjanaleyfi verða boðin upp innan EES og seld hæstþjóðanda með tiltölulega skamman gildistíma. Hvert á að sækja kostnaðinn, sem af þessu hlýzt? Orkukaupendurnir verða fórnarlömb þessarar ráðsmennsku.

Það er Landsreglarinn, sem hefur það hlutverk að fylgjast með markaðinum og sjá til þess, að hann búi við samkeppnisreglur Innri markaðarins. Ef þessar aðfarir, sem hér var lýst frá Frakklandi, duga ekki til að minnka yfir 70% markaðshlutdeild Landsvirkjunar, er hætt við, að ESA muni reisa kröfu á hendur ríkisstjórninni um að minnka markaðshlutdeildina um a.m.k. helming. Hún verður þá svipuð og hjá Statkraft í Noregi. Upp til hópa kæra landsmenn sig ekki um einkavæðingu af þessu tagi, og það verður enginn friður um slíkar aðgerðir í landinu. Ábyrgð þeirra stjórnámálanna er mikil, sem hleypa Evrópusambandinu inn á gafl með sína stjórnunarhætti hér, þótt landsmenn vilji ekki ganga í þetta ríkjasamband.

Nokkru síðar í gr. 3.2 stóð þetta um Landsreglarann í álitsgerð tilvitnaðra lögfræðinga:

„Samkvæmt d-lið 1. mgr. 37. gr. tilskipunar 2009/72/EB er það meðal skyldna landsbundinna eftirlitsaðila í aðildarríkjunum að „fara að, og framkvæma, allar viðeigandi lagalega bindandi ákvarðanir [ACER] og framkvæmdastjórnarinnar“. Með „lagalega bindandi“ ákvörðunum ACER er vísað til ákvarðana, sem stofnunin tekur samkvæmt 7., 8. og 9. gr. reglugerðar nr 713/2009, sbr d-lið 4. gr. reglugerðarinnar, sem áður var vikið að.“

Þessi tilvitnun sýnir, að Landsreglarinn verður framkvæmdavald ESB í landinu um málefni, er varða samtengingar orkukerfa á milli landa, og í tilskipun 2009/72/EB er tekið fram, að hann eigi að vinna að því að koma slíkum samtengingum á og að efla þær til að framfylgja stefnu ESB um sköpun eins hnökraulauss sameiginlegs orkumarkaðar ESB. Hvenær hefur slíkum markaði verið komið á? Viðmiðun ESB er sú, að þá verði sama orkuverð alls staðar á

svæðinu með hámarksfráviki 2,0 EUR/MWh eða tæplega 0,3 ISK/kWh á heildsöluverði raforku, sem er um 3 % af núverandi heildsöluverði í ESB. Hlutverk OP#3 er að skapa lagamma og heimildir fyrir ESB til að ná þessu stefnumiði. Samþykki Alþingi OP#3, hlýtur það að verða túlkað í höfuðstöðvum ESB á þann veg, að Ísland sé tilbúið að leggja sitt lóð á vogarskálar þess, að þetta takist. Innlend lagasetning um að leggja stein í götu þessarar stefnu verður væntanlega túlkuð sem pólitísk mistök, sem ESA og EFTA-dómstólinum beri að leiðrétta.

Þegar þessi stefna hefur raungerzt á Íslandi fyrir atbeina Landreglarans, ACER og Framkvæmdastjórnarinnar, þá mun raforkuverðið hafa tvöfaldast á Íslandi m.v. núverandi verðlag. Flutningsgjald Landsnets gæti líka tvöfaldast, því að samkvæmt OP#3 eiga raforkunotendur innanlands að standa undir kostnaði við eflingu flutningskerfisins innanlands, sem nauðsynleg er til að flytja raforkuna að og frá sæstrengnum. Í framkvæmdum þýðir þetta væntanlega jafnstraumsjarðstreng yfir Sprengisand fyrir um mrdISK 45 og 400 kV loftlínur, tengivirki og sveifludreyfingarbúnað fyrir a.m.k. mrdISK 55 eða alls mrdISK 100, sem er nálægt því að tvöfalda útgjaldabörf Landsnets. Heildarrafmagnskostnaður landsmanna gæti þannig aukizt um 60 % - 70 %.

Stjórnarskráin:

Spyrja má, hvort stjórnarskrá lýðveldisins verji ekki landsmenn gegn því stórfellda framsali ríkisvalds, sem OP#3 felur í sér. Af álitserð FÁFH og SMS má vissulega draga þá ályktun, að sú sé raunin. Ef Alþingismenn horfa framhjá því við afgreiðslu OP#3, gætu þeir þar með bakað ríkissjóði skaðabótakröfur. Í gr. 4.3.2 um „eðli og áhrif ákvarðana“ ESA og þar með Landsreglarans, stendur m.a. eftirfarandi:

„Þótt ákvarðanir ESA samkvæmt 8. gr. reglugerðarinnar beinist að forminu til að eftirlitsyfirvöldum [Landsreglara] hér á landi (s.s. Orkustofnun), þá breytir það því ekki, að þær geta jafnframt haft áhrif á hagsmuni einstaklinga og lögaðila, bæði þá sem stunda raforkustarfsemi og notendur raforkukerfisins (auk þess að hafa einnig áhrif á almannahagsmuni, tengda nýtingu raforkukerfisins). [Undirstr. BJo.] Það er einkum tvennt, sem tekur af skarið um, að umræddar ákvarðanir muni hafa þessi áhrif. Í fyrsta lagi eru þær teknar á grundvelli reglugerðar, en þær eru bindandi í sérhverju tilliti og fá lagagildi í öllum aðildarríkjum ESB samtímis. Í öðru lagi er sérstaklega kveðið á um það í fyrrgreindri ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, að EFTA-ríkin eða hvað einstaklingur eða lögpersóna sem er geti hafið málarekstur gegn ESA fyrir EFTA-dómstólum í samræmi við 36. og 37. gr. samningsins um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls. Þar með er því slegið föstu, að einstaklingar og lögpersónur geti átt aðild að umræddum ákvörðunum ESA á grundvelli 8. gr. reglugerðar nr 713/2009.“

„Af framansögðu er ljóst, að raunverulegt efni og réttaráhrif ákvarðana ESA á grundvelli 8. gr. reglugerðar nr 713/2009 snúa ekki eingöngu að innlendum eftirlitsyfirvöldum, heldur varða þau einnig hagsmuni einstaklinga og lögaðila. Á þetta t.d. ljóslega við um ákvarðanir ESA, sem varða álagningu tiltekinna gjalda „á notendur“ grunnvirkja yfir landamæri, sbr d-lið 2. mgr. 8. gr. reglugerðarinnar. Ákvarðanir ESA hafa jafnframt lagalega bindandi áhrif að landsrétti, en eru ekki einungis þjóðréttarlegs eðlis.“

Af þessu og fleiru í álitsgerð lögfræðinganna má ráða, að aflétti Alþingi hinum stjórnskipulega fyrirvara af OP#3, þá verður til réttaróvissa sökum vafasams lögmætis embættis Landsreglara í landinu. Þetta kemur vel fram í neðanmálgrein nr 61 á bls. 33 í álitsgerðinni:

„Eftir sem áður væru íslenzkir dómstólar bærir til að taka afstöðu til þess almenna álitaefnis, hvort framsal ríkisvalds til ESA á grundvelli 8. gr. reglugerðarinnar samræmdist íslenzku stjórnarskránni. Á slíkt gæti t.d. reynt, ef ákvörðun Orkustofnunar [Landsreglara] af framangreindum [íþyngjandi] toga væri borin undir íslenzka dómstóla á grundvelli 60. gr. stjórnarskrárinnar og málsaðili héldi fram þeirri málsástæðu, að ákvörðunin væri ólögmæt og óskuldbindandi, þar sem hún byggðist á framsali ríkisvalds til ESA, sem rúmaðist ekki innan ákvæða stjórnarskrárinnar.“

Niðurstaða:

Alþingi ber að fella frumvarp það til laga um Orkustofnun og Landsreglara, sem hér er til umfjöllunar, m.a. af eftirfarandi ástæðum:

- a) Lög á grundvelli frumvarpsins fela sennilega í sér ólögmætt framsal ríkisvalds til ESA/ACER/ESB og framkalla þess vegna réttaróvissu í landinu, sem valdið getur vandræðum innanlands og gagnvart EES og bakað ríkissjóði skaðabótaskyldu.
- b) Með því að stofna til Landsreglara er lagður hornsteinn að markaðskerfi með raforku, sem sniðið er að aðstæðum, þar sem raforka er yfirleitt framleidd úr vöru, sem er jarðefnaeldsneyti eða úraníum. Hérlandis er raforka hins vegar unnin úr náttúruauðlindum, sem þökkaleg samstaða þarf að ríkja um á meðal þjóðarinnar, að rétt sé að virkja. Markaðskerfi, sem hentar ekki aðstæðum, getur leitt til óþarfa kostnaðarauka neytenda.
- c) Frumvarpið kveður á um óheppilegt samkrull embættis Landsreglara og þess Orkumálastjóra, sem fer með vald í umboði ráðherra. Með þessu er Landsreglarinn færður inn á gafl íslenzkrar stjórnarsýslu og hættunni á hagsmunaárekstrum boðið heim.

Garðabæ, 28. apríl 2019 / Bjarni Jónsson, rafmagnsverkfræðingur

Umsögn til atvinnuveganefndar Alþingis um eftirfarandi þingmál:

- 782. mál. Raforkulög og Orkustofnun (EES-reglur, viðurlagaákvæði)
- 791. mál. Breyting á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku
- 792. mál. Raforkulög (tilvísun í stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku)

Orkustefna ESB, Ísland án orkustefnu um sæstreng og gildissvið raforkulaga

1. Formáli

Undirritaður er lögfræðingur frá Háskóla Íslands og nam Evrópurétt við Kapólska háskólann í Leuven í Belgíu og er Legum Magister frá Pennsylvaníuháskóla í Filadelfíu í Bandaríkjunum. Umsögn þessi og sú sem ég sendi til utanríkisráðgjafar Alþingis¹ og skrif min og þátttaka í samfélagsumræðu um þetta mál² hefur ekki á nokkurn hátt verið fjármögnuð af hagsmunaaðilum eða neinum öðrum aðilum í íslensku samfélagi eða erlendis.

Ég hóf þátttöku í umræðu um þetta þýðingarmikla mál eftir að hafa fylgst með, að mér fannst, stóruandlegri og illa upplýstri fjölmiðlaumræðu, sem byggðist á skitkasti úti í andstæðinga orkupakkans og eftir reyna að finna þar haldbær rök fyrir innleiðingu orkupakkans í íslenskan rétt. (Hef ekki enn fundið þau rök.) Ég las því tillögu utanríkisráðherra til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar um þriðja orkupakkann. Eftir lestur tillögunnar skrifaði ég grein sem birtist í Morgunblaðinu 23. apríl sl. og vakti athygli.

Eitt leiðir af öðru, og ég fékk meiri áhuga á málinu, sem mikilvægt er að fái ítarlega og góða umræðu í samfélaginu og á Alþingi og að sem flest sjónarmið komi þar fram, og sendi því umsögn þessa.

2. Inngangur – afstaða og meginrök

Alþingi á að hafna þriðja orkupakkanum og tilkynna það sameiginlegu EES nefndinni. Slík málsmeðferð ógnar ekki EES-samningnum og í fullu samræmi við ákvæði hans. Sem hluta af höfnun Alþingis á þriðja orkupakkann á Alþingi ekki að samþykkja mál 782, frumvarp til laga um breytingu á raforkulöfum og lögum um Orkustofnun.

Þriðji orkupakkinn er hornsteinn að innri orkumarkaði ESB en að stórum hluta tæknileg markaðslöggjöf sem felur í sér grundvallarbreytingu með Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði. Hin lögfræðilega rétta leið er að hafna orkupakkanum og vísa málinu aftur til sameiginlegu EES-nefndarinnar.³

Alþingi á ekki að samþykkja mál 791 og 792, þar sem efni beggja málanna er utan gildissviðs raforkulaga nr. 65/2003. Samkvæmt 2. gr. raforkulaga, gildissvið, taka lögin einungis til vinnslu, flutnings, dreifingar og viðskipta með raforku á íslensku forráðasvæði án tillits til orkugjafa.

¹ Vísad er hér til hennar í heild og er hún viðauki við umsögn þessa. Einnig er vísa til hennar sérstaklega í umsögn þessari.

² Sjá einnig: Grein, Ara Trausta svarað um þriðja orkupakkann. Birt 6. maí sl. á vefmiðlinum Kjarninn.is. Linkur:

<https://kjarninn.is/skodun/2019-05-06-ara-trausta-svarad-um-thridja-orkupakkann/>

Viðtal á Útvarpi Sögu 26. apríl sl. Linkur: <http://utvarpsaga.is/einfaldast-ad-eyda-ovissunni-med-thvi-ad-hafna-orkupakkanum-og-sendamalid-til-sameiginlegu-ees-nefndarinnar/>

Viðtal í morgunútvarpi Bylgjunnar 29. apríl sl. Linkur: <https://www.visir.is/k/86a43f20-d95d-4843-a393-5ae89911aba6-1556525017411>

³ Hér er vísað til umsagnar undirritaðs til utanríkisráðherra.

Sjá einnig frétt Morgunblaðinu 7. maí 2019, Segja höfnun lögfræðilega. Þar segi m.a.: „Stefán [Már Stefánsson lagaprófessor] benti á að hin lögfræðilega leið væri að vísa málinu aftur til EES-nefndarinnar og væri sú leið sem EES-samningurinn gerði ráð fyrir að væri farin. Best væri að berjast á þeim vígvelli eins og Stefán orðaði það.“ Sjá link: <https://www.mbl.is/mogginn/bladid/grein/1721628/>

Raforkulög ná því ekki til flutnings, dreifingar og viðskipti út fyrir og utan íslenskt forráðasvæði, líkt og mál 791 og 792 kveða á um. Millilandatengingar eru utan gildissviðs raforkulaga.

Auk þess varðandi mál 791 um breytingu á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, er ljóst að stefnan á einungis við um uppbyggingu flutningskerfis raforku á íslensku yfirráðasvæði. Þingsályktunin er sett með vísan til 39. gr. a raforkulaga. Flutningskerfi raforku nær eingöngu til til flutnings, dreifingar og viðskipta á íslensku yfirráðasvæði, ekki út fyrir það eða utan þess.

Auk þessa má benda á að mál 791 og 792 hafa enga þýðingu hvað varðar gildi og túlkun þriðja orkupakkans fyrir Ísland í EES-samstarfinu. Þar gilda ESB/EES-lög, ekki íslensk lög.

Rökin fyrir því að Ísland hafni þriðja orkupakkanum er að Ísland hefur ekki mótaða heildstæða orkustefnu,⁴ þar sem tekin er afstaða til samtengingar raforkukerfis Íslands við innri raforkumarkað ESB en með samþykki þriðja orkupakkans er verið að innleiða orkustefnu ESB. Það er í heildstæðri orkustefnu sem ber að taka afstöðu til slíks grundvallarmáls sem sæstrengur er, sbr erindisbréf ráðherra um skipun í starfshóp um gerð orkustefnu, dags. 23. apríl 2018. Sjá umfjöllun í kafla 5.

Sú stefna sem kemur fram í málum 791 og 792 er andstæð höfuðmarkmiði orkustefnu ESB um einn samtengdan innri raforkumarkað, sem komið er í framkvæmd í áföngum með útgáfu orkupakka sem er safn ESB-gerð sem er ætlað að ná markmiðum orkustefnu ESB. Nú er það gert með þriðja orkupakkanum.

Það að Alþingi ætli samtímis að samþykkja þriðja orkupakkann og skuldbinda Ísland að þjóðarétti og innleiða í landsrétt áfanga í orkustefnu ESB og að setja málsgrein inn í „stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku“ sem hafnar og er andstæð orkustefnu ESB verður ekki skilið. Það er þverstæða. Ekki er bæði samtímis hægt að innleiða áfanga í orkustefnu ESB og ákveða stefnu sem gengur gegn henni.

Grundvallaratriði er að skilja þriðja orkupakkann í samhengi við orkustefnu ESB. Mikilvægt er því að fjalla um hana sérstaklega.

3. Orkustefna ESB

Orkustefna ESB (Orkusamband- og loftslag) er eitt af forgangsmálum framkvæmdastjórnar ESB fyrir árin 2015-2019. Hún er griðarlega umfangsmikil og nær yfir alla snertifleti sem lúta að orku. Með skiptingu frá kolefnaorku yfir í endurnýjanlega orkugjafa verður raforka enn mikilvægari.

Með orkustefnunni er verið að koma á fót Orkusambandi ESB sem á að tryggja íbúum ESB raforku á öruggan, hagkvæman og aðgengilegan hátt. Þessi markmið krefjast aukinnar samtengingar raforkukerfa, orkunýtni og ráðstafana í baráttunni gegn loftslagsbreytingum.

Kjarninn í orkustefnu ESB er samtenging raforkukerfa í einn heildstæðan innri raforkumarkað ESB, sbr. umfjöllun að neðan.

⁴ Heildstæð orkustefna fyrir Ísland. Skýrsla stýrihóps um mótun heildstæðrar orkustefnu. Sjá link: <https://www.althingi.is/altext/pdf/140/s/0286.pdf> Kafli 9.6 er um sæstrengi til flutnings raforku milli markaða. Þar segir undir markað: „Að einangrun íslenska raforkukerfisinsverði rofin með lagningu sæstrengs ef og þegar það reynist þjóðhagslega hagkvæmt“. Lögd fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011–2012. Þingskjal 286, mál 266. Ekki er um þingsályktunartillögu að ræða heldur einungis framlagningu skýrslu. Sjá link: <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-eftir-thingum/ferill/?ltg=140&mnr=266>

Orkustefnu ESB er skipt í fimm stefnusvið eða víddir. Nýjar reglur um stjórnkerfi Orkusambands ESB kveða á um að aðildarríki þróa samþætta orku- og loftslagsáætlanir fyrir tímabilið 2021-2030 sem ná yfir öll fimm stefnusviðin, sem eru eftirfarandi:

1. Orkuöryggi
2. Fullsambættur innri orkumarkaður
3. Orkunýtni
4. Aðgerðir í loftslagsmálum – afkolefnavæðing efnahagslífsins
5. Rannsóknir, nýsköpun og samkeppnishæfni

Hér er fjallað nánar um tvö stefnusvið.

3.1 Orkuöryggi

Aðgerðir varðandi orkuöryggi eru í sjö liðum, þar af fimm um olíu og gas, en tveir eru eftirfarandi:

i. Öryggi rafmagnsframboðs

Samþætting orkumarkaða og -kerfa krefjast meira samstarfs innan ESB til að varna og stjórna hættuástandi. Í dag eru aðgerðir gegn krísu teknar á landsvísi, en ESB hefur birt reglugerðartillögu um áhættueftirlit í raforkukerfinu til að auka raforkuöryggi.

ii. Mikilvægir innviðir og netöryggi

Hefðbundin orkutækni tengist stafrænni tækni og netum. Aukin stafræn hönnun bætir orkukerfi þannig að neytendur njóta góðs af nýjungum í orkuþjónustu. Samtímis skapast veruleg hættu á aukningu netárása og netöryggistilvikum sem ógna öryggi orkuframboðs. Raforkukerfi og gasleiðslur eru mjög samtengdar í Evrópu. Útfall í einu landi getur leitt til rafmagnsleysis eða skorts á framboði á öðrum löndum.

3.2 Fullsambættur innri orkumarkaður

Fullsambættur orkumarkaður ESB er hagkvæmasti kosturinn til að tryggja orkuöryggi og sanngjarnt orkuverð til ESB borgara. Með sameiginlegum reglum á orkumarkaði og innviðum yfir landamæri getur orka verið framleidd í einu ESB-ríki og afhent neytanda í öðru. Það skapar samkeppni sem gefur neytendum val um orkuveitanda og heldur orkuverði niðri.

Með fullsambættum innri orkumarkaði mun orka flæða frjálst innan ESB og án tæknilegra og lagalegra hindrana⁵. Einungis þannig næst frjáls samkeppni orkuframleiðenda og lægst orkuverð, og Evrópa getur náð fullri framleiðslugetu á sviði endurnýjanlegrar orku.

Aðgerðir til að ná *fullsambættum innri orkumarkaði* eru þrenns konar og eru eftirfarandi:

i. Vald til orkuneytenda

ESB hefur óskað umsagnar almennings hvernig hinn nýi raforkumarkaður skuli líta út, m.a. til að mæta væntingum þeirra og viðurkenna hve ESB-ríki eru háð hvort öðru þegar kemur að orkuöryggi. Þetta ætti ná hámarkshagsbótum fyrir samkeppni yfir landamæri og leyfa dreifða raforkuframleiðslu, m.a. til eigin nota og styðja við nauðsynlega nýsköpun orkuþjónustufyrirtækja.

ii. Ný orkumarkaðshönnun

Til að ná markmiðum Orkusambands ESB þarf að umbylta raforkukerfi Evrópu, þar á meðal að endurhanna evrópskan raforkumarkað. Það á að tryggja m.a. að ESB verði í fararbroddi í heiminum í endurnýjanlegri orku.

Ný orkumarkaðshönnun felur í sér *samþættingu orkumarkaða* fyrir heimili og fyrirtæki og er sett fram með eftirfarandi hætti:

⁵ Lagalegir fyrirvarar Íslands varðandi þriðja orkupakkann eru laglegar hindranir varðandi frjálst flæði orku innan innri orkumarkaðs ESB.

- **Markaðslöggjöf**
 - Þriðja orkupakka ESB um markaðslöggjöf er ætlað að bæta virkni innri orkumarkaðarins.
- **Heildsölumarkaður**
 - ESB setur reglur um heildsölu orkuviðskipti til að stuðla að samkeppni á orkumarkaðinum.
- **Réttindi neytenda í orkumálum**
 - ESB reglur um orkuneytendavernd til að veita þeim frelsi til að velja orkusala.
- **Skýrsla um framgang innri markaðarins**
 - Lýsir stöðu samþættingu orkumarkaða og framtíðarskrefum.
- **Afskipti stjórnvalda**
 - ESB gefur út leiðbeiningar til stjórnvalda um afskipti þeirra á orkumarkaði.
- **Orkuskiptlagning**
 - Áhrif skattlagningar á orkuverð fyrir iðnað og heimili innan ESB.

iii. Aðstoð við orkuflæði yfir landamæri

Innviðir eiga að tengja saman orkumarkaði og svæði innan ESB í eitt samtengt „Samevrópskt Orkunet“ (Trans-European Networks for Energy (TEN-E)). Þessi aðgerð er fimm liðum, sem eru eftirfarandi:

1. **Samevrópskt Orkunet**
Samtenging orkuinnviða á innri orkumarkaði ESB.
2. **Almannaþáguverkefni í orkumálum**
ESB verkefni sem geta fengið stuðning með fjármagni og hraðari leyfisveitingameðferð.
3. **Samþykki almennings fyrir innviða verkefnum**
Nútímavæðing og tenging orkuinnviða styður orkuöryggi, sanngjarnt verð og hreina orku fyrir alla.
4. **Orkuinnviða vettvangurinn**
Er skipulagður af framkvæmdastjórn ESB og fer fram árlega í Kaupmannahöfn.
5. **Hópur háttsettra**
Fulltrúar ESB landa og framkvæmdastjórn ESB hittast til að ræða innviðaþróun.

Hér verður fjallað nánar um aðgerðir eitt og tvö:

1. Samevrópskt Orkunet

Nútímaorkuinnviðir eru afgerandi fyrir ESB til að geta samþætt orkumarkaðinn og náð orku- og loftslagsmarkmiðum sínum. Til að endurnýja innviði Evrópu telur framkvæmdastjórn ESB að fyrir raforkuflutningskerfi og gasleiðslur sé fjárförfin 200 milljarðar evra fram til 2030. Allar fjárfestingar eru ekki viðskiptalega hagkvæmar og orkumarkaðurinn sjálfur einungis líklegur til að koma með helming fjárfestingaþarfarinnar. ESB hefur því aðstoðað við að stofna og fjármagna ný orkuinnviðaverkefni yfir alla Evrópu sem hluta af „Samevrópska Orkunetinu“. Það mun líklega færa 600 milljarða evra í aukinn félags- og efnahagslegan ávinning með minnkuðum framleiðslukostnaði, meiri samkeppni í heildsöluverði og sérstaklega með hagvexti og fjölgun starfa.

Í nóvember 2017 gaf framkvæmdastjórn ESB út *Minnisblað um eflingu orkunets Evrópu*, sem ítrekar mikilvægi byggingar vel samtengds og samþætts evrópsks orkunets og er stutt af *3ja lista ESB yfir almannaðáguverkefni í orkumálum* (Projects of Common Interest in energy).

b. Almannaðáguverkefni í orkumálum

Á tveggja ára fresti gefur ESB út lista yfir *almannaðáguverkefni í orkumálum*. Valin verkefni geta notið hagsbóta af hraðari leyfismeðferð og rétti til að sækja um fjármögnun frá „Evrópa tengd verkefninu“ (Connecting Europe Facility), sem er 30 milljarða evra sjóður til að efla orkuinnviði fram til 2020, einnig samgöngu- og stafrænni. Ný fjárhagsáætlun ESB til stuðnings fjárfestinga í orkunetum 2021-2027 í „Evrópa tengd verkefninu“ er að fjárhæð 8,7 milljarða evra.

Verkefnin sem valin eru þurfa að hafa veruleg áhrif á uppbyggingu mikilvægra orkuinnviða á forgangsleiðum og svæðum sem *Samevrópska Orkunetið* hefur ákveðið. Þessi svæði gera kröfu um

mikilvæga innviðapróun til að tengja ESB-ríki sem í dag eru einangruð frá evrópska orkumarkaðinum, og styrkja núverandi samtengingar yfir landamæri og samþætta þá endurnýjanlegri orku.

Á gagnvirku korti yfir *almannapáguverkefni í orkumálum* er hávolta sæstrengur til Íslands merkt sem verkefni í gangi (ongoing). Sæstrengur til Íslands er því metið af ESB sem *almannapáguverkefni í orkumálum*. Sæstrengur til Íslands er talinn af ESB muni hafa veruleg áhrif á uppbyggingu mikilvægra orkuinnviða á forgangsleiðum og svæðum og mikilvægur fyrir innviðapróun, sem tengir ESB við svæði sem í dag er einangrað frá evrópska orkumarkaðinum. Sæstrengur til Íslands muni styrkja núverandi samtengingar yfir landamæri og samþætta þá endurnýjanlegri orku. Sjá kort í link:

http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/transparency_platform/map-viewer/main.html

4. Orkustefna ESB innleidd með orkupökkum

ESB innleiðir orkustefnu sína í skrefum með svokölluðum orkupökkum og er þeim ætlað að koma á einum samtengdum innri orkumarkaði í áföngum. Er það í samræmi við aðalmarkið orkustefnu ESB sem er að tengja saman raforkukerfi ESB-ríkja. Ísland hefur þegar samþykkt og tekið upp í landsrétt fyrsta og annan orkupakkann.

Ísland hefur ekki markað sér þá stefnu að tengjast innri raforkumarkaði ESB og á því ekki að innleiða þriðja orkupakkann en reglur hans eru, þrátt fyrir að vera að stórum hluta tæknilegar, hornsteinn að innri orkumarkaðar ESB og fela í sér grundvallarbreytingu með Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER).

4.1 Fyrsti orkupakkinn

Fyrsti orkupakkinn varð hluti EES-samningsins með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 168/1999, og var hún tekin upp í íslenskan landsrétt með raforkulögum nr. 65/2003.⁶ Með þeim tók uppbygging raforkumarkaðar á Íslandi mið af reglum EES-svæðisins og innri markaðs ESB.

Markmið ESB hefur verið skýrt frá upphafi og það er að koma á innri raforkumarkaði ESB með samtengdum og rekstrarsamhæfðum raforkukerfum á milli ESB-ríkja. Það kemur skýrt fram í inngangi fyrstu orkutilskipunarinnar,⁷ þar sem segir m.a. eftirfarandi:

Mikilvægt er að gerðar verði ráðstafanir til að tryggja að innri markaðurinn geti starfað hnökralaust. Innri markaðurinn er svæði án innri landamæra (enska: internal frontiers) þar sem tryggður er frjáls flutningur á vörum, fólki, þjónustu og fjármagni, sbr. 1.mgr.

Sérstaklega er mikilvægt að koma á fót innri markaði á sviði raforku til að auka skilvirkni í framleiðslu, flutningi og dreifingu á raforku og auka um leið öryggi orkuframboðs og samkeppnishæfni hagkerfis bandalagsins og taka tillit til umhverfisverndar, sbr. 4.mgr.

Innri markaði á sviði raforku þurfa að koma á smám saman til að gera atvinnugreininni [raforkuiðnaðinum] kleift að aðlagast nýju umhverfi á sveigjanlegan og skipulegan hátt og að taka tillit til þess á hve ólíkan hátt raforkukerfin eru skipulögð, 5.mgr.

Stofnun innri markaðar á sviði raforku stuðli að samtengingu og rekstrarsamhæfi kerfanna, 6.mgr.

Hvernig sem markaðurinn er skipulagður nú verði aðgangur að kerfinu að vera frjálst í samræmi við tilskipunina og hafa jafngildar efnahagslegar afleiðingar í aðildarríkjunum og leiða þar með til alveg sambærilegrar opunar á mörkuðum og alveg sambærilegs aðgangs að raforkumörkuðum, 12.mgr.

⁶ Með samþykki fyrsta orkupakkans varð Ísland þjóðréttarlega skuldbundið innleiða reglur tilskipunar ESB 96/92/EB um sameiginlegar reglur um innri markað á sviði raforku. Stjórnartíðindi EB L 27, 30. janúar 1997, bls. 20.

⁷ Ibid.

Tilskipunin er áfangi á leið til meira frjálsræðis. Þegar hún hafi öðlast gildi verði enn ýmsar hindranir í viðskiptum með rafmagn milli aðildarríkjanna, 39.mgr.

4.2 Annar orkupakkinn

Annar orkupakkinn varð hluti EES-samningsins með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 146/2005 frá 2. desember 2005. Þar er Ísland skilgreint sem „lítið einangrað raforkukerfi“.

Annar orkupakkinn samanstendur af fjórum ESB-gerðum; tveim um raforku (raforkuviðskipti yfir landamæri og reglur innri raforkumarkaðar ESB); einni um reglur innri jarðgasmarkaðar ESB; og einni um að koma á fót evrópskum hópi eftirlitsaðila með rafmagn og gasi, fyrirrennara Samstarfsstofnunarinnar.

Í orkupakkanum gilda ESB-gerðirnar um jarðgas um Ísland. Þær gilda hins vegar ekki um Íslands í þriðja orkupakkanum. Ekki er vitað hver rökin eru fyrir þessari miklu stefnubreytingu.

4.3 Þriðji orkupakkinn

Þriðji orkupakkinn varð hluti EES-samningsins með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2917 frá 5. maí 2017. Þriðji orkupakkinn samanstendur af átta ESB-gerðum, þrem um raforku, fjórum um jarðgas og einni um stofnun Samstarfsstofnunar eftirlitsaðila á orkumarkaði. Gerðirnar um jarðgas gilda ekki um Ísland samkvæmt ákvörðun nefndarinnar. Sama ætti að eiga við um ESB-gerðirnar um raforku og um Samstarfsstofnunina.⁸

Evrópuþingið telur að með þriðja orkupakkanum sé lagður hornsteinn að innri orkumarkaði ESB. Hann feli einnig í sér aukið frelsi á innri raforku- og gasmarkaði ESB og breytingar á öðrum orkupakka.⁹ Reglugerð um að koma á fót Samstarfsstofnunina er grundvallarbreyting á innri orkumarkaði ESB.

Þriðji orkupakkinn er að stórum hluta tæknileg markaðslöggjöf sem ætlað er að auka virkni innri orkumarkaðar ESB. Pakkinn er hluti af innleiðingu orkustefnu ESB í landsrétt aðildarríkja ESB og með honum er verið að koma orkustefnu ESB í framkvæmd. ESB-gerðir orkupakkans um raforku lúta að **1)** auknum aðskilnaði samkeppnis- og sérleyfisþátta; **2)** aukinni neytendavernd; **3)** eflingu raforkueftirlits; og **4)** Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði.

Engan veginn er hægt að líta þröngt til ákvæða í ESB-gerðum þriðja orkupakkans um að með honum sé verið að auka samkeppni, neytendavernd og raforkueftirlit á raforkumarkaði á Íslandi sem hluta af innri raforkumarkaði ESB. Það eru ekki rök fyrir innleiðingu hans í íslenskan landsrétt. Á Íslandi eru í gildi samkeppnislög og lög um neytendavernd og lagareglur um raforkueftirlit og getur Ísland sett sér sjálfstætt reglur sem er á þessum sviðum sem tengjast sérstaklega íslenska raforkumarkaðinum.

Hér verður að svara grundvallarspurningum og þær eru: **1)** hvort Ísland sé samtengt innri raforkumarkaði ESB og **2)** hvort Ísland ætli sér að samtengjast innri raforkumarkaði ESB. Þeirri fyrri er auðsvarað, Ísland er ekki samtengt innri raforkumarkaði ESB. Síðari spurningunni hlýtur að vera svarað neitandi þar sem Ísland hefur ekki sett sér heildstæða orkustefnu og ekki tekið ákvörðun um að leggja sæstreng fyrir raforku til ESB. Miðast það svar við óbreytt ástand, sem er að Ísland er ekki samtengt raforkumarkaði og mun vera það áfram þar til ákvörðun hefur verið tekin um annað.

⁸ Sjá umsögn undirritaðs til utanríkismálanefndar, dags. 29. apríl 2019.

Sjá link: <https://www.althingi.is/altext/erindi/149/149-5285.pdf>

⁹ Sjá staðreyndablað Evrópuþingsins, innri orkumarkaður, október 2018.

Sjá link: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/45/internal-energy-market>

5. Ísland án orkustefnu

Ísland hefur ekki heildstæða orkustefnu fyrir landið þar sem öll svið raforku á Íslandi eru tekin til skoðunar og mótuð grundvallarstefna.¹⁰ Ákvörðun um samtengingu Íslands við innri orkumarkað ESB með sæstreng fæli í sér grundvallarstefnu sem ber að setja í heildstæða orkustefnu sem er til margra ára, 20-30 ára og sæti reglulegri endurskoðun.

Í skýrslu sem heitir „*Heildstæða orkustefna fyrir Ísland. Skýrsla stýrihóps um mótun heildstæðrar orkustefnu*“ og lögð var fyrir Alþingi haustið 2011 er fjallað um sæstreng.¹¹ Á heimasíðu starfshóps sem vinnur að orkustefnu fyrir Ísland er skýrslan kölluð „Orkustefna 2011“.¹²

Ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra, skipaði á vordögum 2018, starfshóp til að vinna orkustefnu fyrir Ísland. Þess er vænst að tillaga hópsins verði lögð fram til umræðu á Alþingi í byrjun árs 2020. Í erindisbréfi ráðherra til formanns starfshópsins, dags. 23. apríl 2018, kemur fram að í orkustefnu þurfi áherslur stjórnvalda í orkumálum m.a. að ná til ákveðinna þátta og varða veginn, þar á meðal: *Hugmyndir um útflutning raforku í gegnum sæstreng*.¹³

Í erindisbréfi starfshópsins segir m.a. ennfremur að í fyrsta áfanga skuli fara fram ítarleg undirbúnings- og greiningarvinna sem myndar faglegan grundvöll fyrir mótun langtímaorkustefnu. Í öðrum áfanga verði unnið að efnisþáttum langtímaorkustefnu. Miðað er við að orkustefnan verði sett til 20-30 ára og sæti reglulegri endurskoðun (á 4-5 ára fresti). Um innihald fyrirhugaðrar orkustefnu fyrir Ísland kemur fram að orkustefnan þurfi að fjalla ítarlega um flutnings- og dreifikerfi raforku, og styðja við skynsamlega atvinnustefnu¹⁴ og líta á samspil við aðrar lykilatvinnugreinar.

Af þessu má sjá að umfjöllun um jafnmikið grundvallarmál og sæstreng á ekki heima í „*stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku*“ því sú stefna felur ekki í sér heildstæða orkustefnu. Slík umfjöllun á að koma fram í orkustefnu.

Í skýrslu ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra um raforkumálefni, lögð fyrir Alþingi 2017–2018 kemur fram um sæstreng til Evrópu, að verkefnisstjórn sæstrengs hafi skilað lokaskýrslum til ráðherra í júlí 2016. Verkefnisstjórnin skilaði sérstakri skýrslu um viðræður við bresk stjórnvöld um hugsanlegan sæstreng milli Íslands og Bretlands, en þær viðræður hófust í kjölfar fundar forsætisráðherra landanna í október 2015. Athugun á verkefninu sé enn á frumstigi og ekki liggja fyrir ákvarðanir um næstu skref.

Íslensk stjórnvöld hafa því enga ákvörðun tekið um sæstreng til Evrópu og engar ákvarðanir liggja fyrir um næstu skref.

¹⁰ Sjá neðanmálgrein 3.

¹¹ Heildstæða orkustefna fyrir Ísland. Skýrsla stýrihóps um mótun heildstæðrar orkustefnu. Sjá link: <https://www.althingi.is/altxt/pdf/140/s/0286.pdf> Kafli 9.6 er um sæstrengi til flutnings raforku milli markaða. Þar segir undir markað: „Að einangrun íslenska raforkukerfisinsverði rofin með lagningu sæstrengs ef og þegar það reynist þjóðhagslega hagkvæmt“. Lögð fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011–2012. Þingskjal 286, mál 266. Ekki er um þingsályktunartillögu að ræða heldur einungis framlagningu skýrslu. Sjá link: <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-eftir-thingum/ferill/?ltg=140&mnr=266>

¹² Sjá link: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/audlindir/orkumal/orkustefna-fyrir-island/>

¹³ Sjá erindisbréf ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra, dags. 23. apríl 2018.

Sjá link: <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=97a2931f-ac30-11e8-942a-c05056bc4d74>

¹⁴ Fjallað eru um stóriðjustefnu og byggðastefnu í umsögn undirritaðs til utanríkisráðgjafar, dags. 29. apríl. 2019. Sjá bls. 8-9.

6. Mál 791. mál, breyting á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku og mál 792, frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum

Stefna um uppbyggingu flutningskerfi raforku var hún samþykkt með þingsályktun samþykktri á Alþingi 11. júní 2018.¹⁵ Með breytingu þingsályktuninni, mál 791, sem hér er til umsagnar er lagt til eftirfarandi:

Alþingi álykti að Alþingi ályktar að við A-lið, Almenn atriði er varða uppbyggingu flutningskerfis raforku, í þingsályktun nr. 26/148 bættist nýr töluliður, svohljóðandi:

Ekki verður ráðist 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. Til grundvallar slíkrí ákvörðun Alþingis skal liggja heildstætt mat á umhverfis-, samfélags- og efnahagslegum áhrifum slíkrar tengingar og framkvæmda vegna hennar.

Í máli 792, frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 (tilvísun í stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku) er lagt til að komi ný málsgrein í 5. mgr. 9. gr., sem er eftirfarandi:

Um tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng fer samkvæmt stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku.

Lagt er til að mál 791 og 792 verði ekki samþykkt, þar sem efni beggja málanna fer út fyrir gildissvið raforkulaga nr. 65/2003. Samkvæmt 2. gr. raforkulaga, gildissvið, taka lögin til vinnslu, flutnings, dreifingar og viðskipta með raforku á íslensku forráðasvæði án tillits til orkugjafa. Raforkulög ná því ekki til flutnings, dreifingar og viðskipti út fyrir eða utan íslenskt forráðasvæði, líkt og mál 791 og 792 kveða á um. Skiptir hér ekki máli að bæði málin fjalla „[u]m tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands“, en tenging hér felur í sér flutning, dreifingu og viðskipti með raforku út fyrir íslenskt forráðasvæði.

Öll ákvæði raforkulaga verða að falla innan gildissviðs laganna og síðari lagabreyting getur ekki fallið utan gildissviðsins. Sama á við um „Stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku“ samkvæmt 39. gr. a. raforkulaga. Flutningskerfi raforku í stefnunni nær eingöngu til flutningskerfis á íslensku forráðasvæði, sbr. 2.gr.

Í frumvarpsákvæðinu er fjallað „um tengingu við raforkukerfi annars lands“ og því flutning, dreifingu og viðskipti út fyrir og utan íslensks forráðasvæði. Gildissvið raforkulaga er skýrt og það nær eingöngu til flutnings, dreifingar og viðskipta á íslensku forráðasvæði, ekki utan þess eða með tengingu út fyrir það. Frumvarpsákvæðið fellur því utan gildissviðs 2. gr. raforkulaga. Millilandatengingar eru utan gildissviðs raforkulaga.

Gildisákvæði raforkulaga nær eingöngu til raforkukerfis á íslensku forráðasvæði, ekki utan þess eða tengingar við önnur forráðasvæði. Sama á við um skilgreiningar á hugtökum sem lúta að „flutning og dreifingu og viðskipta með raforku“ í 3. gr. raforkulaga.

Dreifing raforku getur eingöngu átt við um dreifingu á íslensku yfirráðasvæði, sbr. 2. gr. Sama á við um hugtökin *dreifikerfi* og *dreifiveitu*, sbr. skilgreiningar í 1. og 2. tölulið 3. gr. raforkulaga.

Hugtakið *viðskipti* kemur fram í 2. gr. um gildissvið raforkulaga. Það hugtak er skilgreint í 16. tölulið 3. gr. laganna, þar sem segir: *Raforkuviðskipti/viðskipti: Kaup og sala raforku*. Umfjöllun raforkuviðskipti sem eru ekki alfarið á íslensku forráðasvæði eru utan gildissviðs raforkulaga.

¹⁵Sjá mál 179 á 148. löggjafarþingi 2017–18, þingsályktun nr. 26/148 um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Þingskjal 1244.

Hugtakið flutningskerfi í „*stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku*“ getur eingöngu átt við um flutningskerfi raforku á íslensku forráðasvæði. Skilgreining raforkulaga á hugtakinu „*flutningskerfi*“ á eingöngu við flutningskerfi á íslensku forráðasvæði, sbr. 2. gr. Flutningskerfi í raforkulögum getur því ekki átt við uppbyggingu flutningskerfis úr landi og tengingu þess við *raforkukerfi annars lands*, því það litur að *flutningi, dreifingu og viðskiptum með raforku* út fyrir og utan íslenskt forráðasvæði. Skilgreiningin á auk þess efnislega ekki við um sæstreng, sem er alveg sérstök tegund flutningskerfis sem er utan gildissviðs raforkulaga.

Bæði í máli 791 og 792 er talað um *raforkukerfi* en það hugtak er skilgreint í raforkulögum sem allur sá búnaður sem notaður er við vinnslu, flutning og dreifingu raforku og myndar starfræna heild, sbr. 13. töluliður 3. gr. Samkvæmt skilgreiningunni er raforkukerfi heildarhugtak yfir þau atriði sem þar er fjallað um.

Í greinargerð með þingsályktunartillögunni í máli 791 segir að í norskum raforkulögum sé krafist sérstaks leyfis ráðherra fyrir því að eiga og reka millilandatengingar. Þessi tilvitnun á ekki við um íslensk raforkulög því þau gilda ekki um millilandatengingar og fjalla því ekki um þær. Allur samanburður íslenskra raforkulaga við norsk raforkulög á því ekki við í þessu samhengi.

Samkvæmt ofangreindu er ljóst að bæði mál 791 og 792 eru ekki tæk til þinglegrar meðferðar þar sem bæði frumvarpsákvæði til breytingar á raforkulögum sem segir að: „*Um tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng fer samkvæmt stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku*“ og „*stefna stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku*“ samkvæmt 39. gr. a. raforkulaga falla utan gildissviðs 2. gr. raforkulaga.

7. Mikilvægi raforku

Orkustefna ESB tekur mið af mikilvægi raforku sem orkugjafa efnahagslífs ESB enda raforkuþörfin gríðarleg. Skipulag orkuframleiðsla og -neysla er gríðarlega mikilvæg hagkerfum heims. Efnahagslíf allra ríkja eru háð orku; samgöngur, vöruframleiðsla, tölvur og aðrar vélar krefjast orku. Raforka hefur verið kölluð mesta uppfinning sögunnar, því hún opnaði fyrir fólki nýjan heim og er líklega forsenda uppfinninga framtíðarinnar. Raforka er fjölbæft og auðstjórnað form orku. Orkutap er nánast ekkert við notkun, sem er í raun ekki mengandi. Raforkuframleiðslan sjálf er með endurnýjanlegri orkuframleiðslu hrein og náttúrvæn, þar sem orka vinds, vatns og sólar er virkjuð.

7.1 Raforka orkugjafi fjórðu iðnbyltingarinnar (upplýsingabyltingarinnar)

Fyrsta iðnbyltingin frá 1765 hófst með vélvæðingunni þar sem orkugjafar voru kol fyrir gufuafl og vatnsorka. Önnur iðnbyltingin (tæknibyltingin) frá 1870 færði okkur að auki raforku, gas og olíu sem orkugjafa en með henni hófst rafvæðingin, fjöldaframleiðsla og efnaiðnaður. Þriðja iðnbyltingin frá 1969 hófst með kjarnorkunni sem orkugjafa og nýtti rafeindatækni og upplýsingatækni til að gera framleiðslu sjálfvirka. Ný tækni opnaði fyrir geimrannsóknnum og líftækni.

Fjórða iðnaðarbyltingin (upplýsingatæknibyltingin) stendur nú yfir og hófst með tilkomu Netsins í kringum 2000. Hún byggir á þeirri þriðju og hinni stafrænu byltingu, sem hófst um miðja síðustu öld. Framkoma stafrænna kerfa, nettengdra samskipta, vélalærdóms, gervigreindar og upplýsingagreininga í stórum stíl og aukin samþætting þeirra í viðskiptum og framleiðsluferlum leiðir til stórkostlegrar aukningar í skilvirkni og framleiðni. Byltingin mun umbylta allri framleiðslu, stjórnun og stjórnkerfum. Raforka er orkugjafi upplýsingabyltingarinnar, allt frá grunneind tölvutækninnar; rafstraumur á eða af sem gefur tvö ták binary-númerakerfisins (1 og 0), til reksturs tölvukerfa, samskiptaleiða og gagnageymsluvera ofl.

7.2 Endurnýjanlegir orkugjafar framleiða raforku

Orkustefna ESB heitir Orkusamband og loftslag. Umskipti er að verða í orkuframleiðslu í Evrópu frá kolefnaorkugjöfum til endurnýjanlegra orkugjafa. Þýskland, stærsta hagkerfi Evrópu, hefur nú ákveðið að loka 86 kolaorkuverum á næstu 19 árum og skipta yfir í endurnýjanlega orkugjafa. Áður hafði Þýskaland ákveðið, eftir Fukushima kjarnorkuslysið 2011, að loka öllum kjarnorkuverum landsins ekki síðar en 2022. Þegar hafa tólf af nítján kjarnorkuverum verið lokað. Talið er að árið 2040 muni 65-80% af orkupörf Þýskalands koma frá endurnýjanlegum orkugjöfum.¹⁶

Endurnýjanlegir orkugjafar framleiða raforku og er hún orka framtíðarinnar eins og áður sagði. Í samgöngum með rafbílum, raflestum og rafknúnum skip. Rafknúin hlaupbretti er víða um borgir til leigu með öppum. Ekki er vitað um tilraunir með rafknúna flugvélar.

Vatnsafl er endurnýjanlegur orkugjafi og er það mesta náttúruauðlind Íslands og á eftir að verða griðarlega mikilvæg og verðmæt. Fyrir Ísland er því grundvallaratriði að landið stjórni öllum þáttum framleiðslunnar til hagsbóta fyrir íslenskt samfélag, frá raforkuframleiðslu til innviða til tenginga við önnur ríki og hvernig þeim verður háttá og hvert regluverk þeirra sé. Það er sjálfgefið ekki að þessi náttúruauðlind muni verða sú auðlind sem möguleikar hennar gefa til kynna. Til þess þarf að setja sér skýra stefnu og boðorð.¹⁷

Orkustefna ESB byggir á þessum forsendum og er henni ætlað að tryggja ríkjum ESB nægjanlega raforku á sem lægstu verði.

8. Á Ísland sem er án orkustefnu að innleiða þriðja orkupakkann, hornstein innri raforkumarkaðar ESB og mikilvægum hluta orkustefnu ESB?

Mál 791. um breytingu á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku og mál 792, frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum falla bæði fyrir utan gildissvið raforkulaga, sem taka eingöngu til vinnslu, flutnings, dreifingar og viðskipta með raforku á íslensku forráðasvæði án tillits til orkugjafa. Málin eru því ekki tæki til þinglegrar meðferðar nema að gildissviði raforkulaga verði breytt. Millilandatengingar eru utan gildissviðs raforkulaga.

Í máli 791 er „stefna stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku“ einnig ekki rétti vettvangurinn til að fjalla um kvörðun um sæstreng á milli Íslands og annarra landa. Það ber að gera í orkustefnu fyrir Ísland, líkt og kveðið er á um í erindisbréfi ráðherra um skipan starfshóps um gerð orkustefnu, dags. 23. apríl 2018. Einnig er kveðið á um sæstreng til flutnings raforku á milli markaða í skýrslu sem heitir „Heildstæð orkustefna fyrir Ísland. Skýrsla stýrihóps um mótun heildstæðrar orkustefnu“ og ráðherra lagði fyrir Alþingi haustið 2011¹⁸.

Alþingi á ekki að samþykkja mál 782, sem er frumvarp um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES-reglur, viðurlagaákvæði) en frumvarpið er hluti innleiðingar þriðja orkupakkans inn í íslenskan rétt. Vísað er til raka í inngangi og víðar í umsögn þessari fyrir því að hafna þriðja orkupakkanum. Hér er einnig vísað til fyrrnefndrar umsagnar undirritaðs til utanríkismálanefndar um þriðji orkupakkinn hafi ekki gildi á Íslandi og Alþingi eigi hafna orkupakkanum og vísa því aftur til sameiginlegu EES-nefndarinnar. Slík málsmeðferð fyrir nefndinni feli ekki sér uppsögn á EES-samningnum og sé í fullu samræmi við ákvæði hans.¹⁹

¹⁶ Sjá nánar link: <https://www.latimes.com/world/europe/la-fg-germany-coal-power-20190126-story.html>

¹⁷ Norðmenn settu sér 10 borðorð eftir að þeir fundu olíu í desember 1969. Kjarni þeirra var að olían átti að þjóna hagsmunum norsks samfélaga, Norðmenn skyldu ráð yfir þekkingu til að vinna olíu og þeir myndu stjórna regluverki í kringum framleiðslu, innviðum og sölu.

¹⁸ Sjá neðanmálgrein 10 hér að ofan.

¹⁹ Sjá umsögn undirritaðs til utanríkismálanefndar, dags. 29. Apríl 2019.

Með breyting á lögum um Orkustofnun er m.a. verið að auka sjálfstæði raforkueftirlits í samræmi við þriðju raforkutilskipun ESB 2009/72/EB um sameiginlegar reglur um innri raforku markað ESB. Ekki verður séð að sjálfstæði raforkueftirlits eða annarra eftirlitsstofnana sé ábótavant í íslensku stjórnkerfi og er hér um óeðlileg afskipti að ræða af hálfu ESB af íslenskri stjórnsýslu.

Ísland á að hafna þriðja orkupakkanum og er svarið við spurningu í fyrirsögn nei. Eftir höfnun Alþingis á þriðja orkupakkanum eiga íslensk stjórnvöld að senda málið aftur til sameiginlegu EES-nefndarinnar og fara fram á að ESB-gerðir orkupakkans um raforku gildi ekki um Ísland. Raforka er helsta náttúruauðlind Íslands, sem er ekki hluti af innri raforkumarkaði ESB, því raforkudreifikerfi Íslands er ótengt honum.

Þetta yrði í fyrsta sinn í 25 ára sögu EES-samningsins sem stjórnskipulegur fyrirvari er nýttur og máli vísað aftur til nefndarinnar, enda í fyrsta sinn sem ætlunin er að færa helstu náttúruauðlind Íslands undir erlent eftirlit og regluverk innri raforkumarkaðar ESB, markaðar sem Ísland er ekki hluti af.

Osló, 12. maí 2019



Eyjólfur Ármannsson lögfræðingur LL.M.

Undirritaður er tilbúinn að koma fyrir atvinnumálanefnd og aðrar þingnefndir sem fjalla um mállið og skýra frekar umsögn þessa sem og annað sem kann að tengjast málinu og svara spurningum sé þess óskað en undirritaður býr í Osló.

Sími: +47 908 55 712

Netfang: eyjolfur@yahoo.com

Hjálögð er umsögn undirritaðs til utanríkismálanefndar, dags. 29. apríl 2019.

Sjá einnig link: <https://www.althingi.is/alttext/erindi/149/149-5285.pdf>

Umsögn um tillögu til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn)

1. Samantekt

Alþingi á að hafna þriðja orkupakkanum og tilkynna það sameiginlegu EES nefndinni. Slík málsmeðferð ógnar ekki EES-samningnum og í fullu samræmi við ákvæði hans.

Raforka er helsta náttúruauðlind Íslands og sem eyja í Norður-Atlantshafi er landið ekki hluti af innri raforkumarkaði ESB því raforkudreifikerfi Íslands er ekki tengt innri markaðinum. Íslensk stjórnvöld eiga eftir höfnun Alþingis að fara fram á það í sameiginlegu EES-nefndinni að í ákvörðun hennar komi fram að gerðir ESB um raforku og um Samstarfsstofnunina gildi ekki um Ísland.

Þetta yrði í fyrsta sinn í 25 ára sögu EES-samningsins sem stjórnskipulegur fyrirvari er nýttur og máli vísað aftur til nefndarinnar, enda í fyrsta sinn sem ætlunin er að færa helstu náttúruauðlind Íslands undir erlent eftirlit og regluverk innri raforkumarkaðar ESB, markaðar sem Ísland er ekki hluti af.

2. Þriðji orkupakkinn hefur ekki gildi fyrir Ísland

Fyrir Alþingi liggur þingsályktunartillaga um staðfestingu á ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um að fella þriðja orkupakka ESB inn í EES-samninginn. Ákvörðunin kallar á lagabreytingar og var hún því með stjórnskipulegum fyrirvara um samþykki Alþingis. Með því yrði Ísland skuldbundið að þjóðarétti að innleiða í landsrétt ESB-gerðir orkupakkans sem gilda fyrir Ísland. Það er í samræmi við uppfærslu EES-samningsins á reglum innri markaðar EES um frjálst flæði vinnuafis, fjármagns, þjónustu og vöru. Raforka er vara en frjálst flæði hennar er háð tengingu dreifikerfa. Ísland er eyja í Norður-Atlantshafi og þar sem dreifikerfi íslenska raforkukerfisins er ekki tengt öðrum hlutum EES fellur íslensk raforka ekki undir reglur um frjálst flæði vöru innan EES.

Orkupakkinn samanstendur af átta ESB-gerðum, þrem um raforku, fjórum um jarðgas og einni um stofnun Samstarfsstofnunar eftirlitsaðila á orkumarkaði, sem á að aðstoða eftirlitsaðila varðandi sameiginlegar reglur innri orkumarkaðarins. Eftirlitsstofnun EFTA mun gegna hlutverki stofnunarinnar gagnvart Íslandi líkt og venja er samkvæmt EFTA-ESB tveggja stoða kerfi ESS-samningsins. Gerðirnar um jarðgas gilda ekki um Ísland samkvæmt ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. Sama ætti að eiga við um ESB-gerðirnar um raforku og um Samstarfsstofnunina.

Raforka er ein helsta náttúruauðlind Íslands og eiga íslensk stjórnvöld að fara fram endurupptöku málsins í sameiginlegu EES-nefndarinni og óska eftir því að gerðirnar um raforku gildi ekki um Ísland, þar sem landið sé ekki hluti af innri raforkumarkaði ESB enda raforkudreifikerfi Íslands ekki tengt innri markaðinum. Sama á við gerðina um Samstarfsstofnunina en hún felur í sér grundvallarbreytingu á innri orkumarkaðinum, þar sem með henni er verið að stofna yfirþjóðlega eftirlitsstofnun með markaðinum.

Í sameiginlegum skilningi utanríkisráðherra og orkumálastjóra ESB kemur fram að vegna sérstöðu Íslands með einangrað dreifikerfi raforku hafi stór hluti ákvæða 3. orkupakkans hvorki gildi né raunhæfa þýðingu hérlendis. Vegna verulega frábrugðinna aðstæðna á Íslandi segir þar einnig eftirfarandi: „Að því er varðar innleiðingu þriðja orkupakkans á Íslandi eru aðstæður á Íslandi verulega frábrugðnar þeim sem eru til staðar í löndum þar sem orkunet tengjast yfir landamæri. Þess

vegna hentar hið sérstaka fyrirkomulag fyrir Ísland, sem sameiginlega EES-nefndin samþykkti, þar sem komist er hjá allri ónauðsynlegri byrði, best fyrir íslenskar aðstæður.“

Óljóst er hvaða „sérstaka fyrirkomulag fyrir Ísland“ sameiginlega EES-nefndin samþykkti sem er „best fyrir íslenskar aðstæður“ en það sést ekki í ákvörðun hennar. Eina sérstaka fyrirkomulagið sem hefur þýðingu fyrir Ísland er að tekið verði tillit til sérstöðu Ísland og landfræðilegrar stöðu landsins sem ríkis utan innri raforkumarkaðar ESB.

Umfjöllun greinargerðar þingsályktunartillögunnar um innleiðingu ESB-gerðanna í landsrétt er rýr en athyglisverð, sbr. eftirfarandi: „Verði þessi tillaga samþykkt verður reglugerð (EB) nr. 713/2009 [um Samstarfsstofnunina] innleidd í íslenskan rétt með hefðbundnum hætti en með laaaleaum fyrirvara um að grunnvirki sem gera mögulegt að flytja raforku milli Íslands og orkumarkaðar ESB verði ekki reist eða áætluð nema að undanenginni endurskoðun á laaqrundvelli realuqerðarinnar og komi ákvæði hennar sem varða tengingar yfir landamæri ekki til framkvæmda fyrr en að þeirri endurskoðun lokinni. Þá verði jafnframt tekið enn frekar og sérstaklega til skoðunar á vettvangi Alþingis hvort innleiðina hennar við þær aðstæður samræmist íslenskri stjórnarskrá.“

Hér má sjá að lagafyrirvarinn felur í sér vafasama lögfræðilega loftfímleika og óvissuferð gagnvart eftirfylgni við EES-samninginn en fyrirvarinn á að setja skorður við að með innleiðingu geti Ísland orðið hluti innri orkumarkaðarins. Gerðin felur í sér framsal á fullveldi og stjórnskipuleg álitæfni og á Alþingi að krefjast nánari upplýsinga um innleiðinguna. Af hinum tilvitnuðu orðum má sjá að óljóst er hver hinn nefndi lagalegi fyrirvari er.

Innleiðing á reglugerð ESB nr. 713/2009 í íslenskan rétt er væntanlega með setningu reglugerðar, því í greinargerð þingsályktunartillögunnar segir eftirfarandi: „Innleiðina tilskipunar Evrópubingans og ráðsins 2009/72/EB [um sameiginleqar realur um innri markaðinn fyrir raforku] kallar á breytingar á raforkulögum, nr. 65/2003, og löaum um Orkustofnun, nr. 87/2003, að því er varðar sjálfstæði raforkueftirlits Orkustofnunar. Þar sem Ísland hefur undanþágu frá ákvæði þriðju raforkutilskipunarinnar um eigendaaðskilnað flutningsfyrirtækis, þ.e. Landsnets, eru einu laaaleau breytingar sem þriðji orkupakkinn hefur í för með sér þær sem varða sjálfstæði Orkustofnunar við framkvæmd raforkueftirlits og auknar valdheimildir vegna þess eftirlits.“

Virðist því eiga að innleiða í íslenskan rétt mikilvæga þjóðaréttarlega skuldbindingu varðandi helstu náttúruauðlind Íslands með reglugerð en endurskoða síðar - ef sæstrengur verður lagður - lagagrundvöll þeirrar reglugerðar og jafnframt að skoða þá hvort innleiðingin samræmist stjórnarskrá Íslands. Augljóst er að stjórnvöld eru sjálf í vafa um bæði lagagrundvöll fyrirhugaðar eigin innleiðingar þjóðréttar-skuldbindingar og hvort hún samræmist stjórnarskrá.

Að þjóðarétti er EES-samningurinn sérstakur og hefur vakið upp spurningar um fullveldisafsal vegna þess að með honum eru ríki að skuldbinda sig til að innleiða ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar í landsrétt, sbr. 7. gr. samningsins. Þar segir eftirfarandi: „Gerðir sem vísað er til eða er að finna í viðaukum (í þessu máli IV. viðauka) við samning þennan, eða ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar, binda samningaðila og eru þær eða verða teknar upp í landsrétt sem hér segir:

- a. gerð sem samsvarar realuqerð EBE skal sem slík tekin upp í landsrétt samningaðila;
- b. gerð sem samsvarar tilskipun EBE skal veita vfirvöldum samningaðila val um form og aðferð við framkvæmdina.“

Til samanburðar má líta til þjóðaréttarlegrar skuldbindingar Íslands vegna aðildar að Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. sáttmálans. Þar segir að, *samningaðilar skuli tryggja hverjum þeim, sem innan yfirráðasvæðis þeirra dvelst, réttindi þau og frelsi sem skilgreind eru í I. kafla samningsins*. Ekki er hér kveðið á um þjóðréttarskuldbindingu að taka sáttmálann upp í landsrétt, líkt og í 7. gr. EES-samningsins. Alþingi veitti stjórnvöldum heimild að gerast aðilar að

Mannréttindasáttmálanum fyrir Íslands hönd með þingsályktun í árið 1952. Sáttmálinn var tekinn upp í landsrétt árið 1994.

Verði þingsályktunartillagan samþykkt er ekki verið að uppfylla þjóðaréttarskuldbindinguna um að taka ESB-gerðir þrjár um raforku og þá um Samstarfstofnunina upp í landsrétt, sbr. 7. gr. EES-samningsins. Einungis er verið að veita stjórnvöldum heimild til að samþykkja hana. Þingsályktun er hvorki lagasetning né heimild til stjórnvalda til setningar reglugerðar. Ef ætlunin er að fresta innleiðingu á ESB-gerðunum um óákveðinn tíma verður það að koma skýrt fram í þingsályktunartillögunni, svo er því miður ekki. Frestun á innleiðingu er ekki innleiðing þjóðaréttarskuldbindingar.

Í greinargerð með þingsályktunartillögunni kemur fram að ESB reglugerð um raforkuviðskipti yfir landamæri nr. 714/2009 hafi ekki þýðingu á Íslandi. Ástæðan er að Ísland á ekki í raforkuviðskiptum yfir landamæri. Þetta kemur ekki fram í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar en grundvallaratriði þessi einfalda staðreynd komi þar fram og að þar komi fram að reglugerðin gildi ekki um Ísland.

Í dag er ESB reglugerð sama efni innleidd hér á landi með reglugerð nr. 284/2010 um innleiðingu reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB), nr. 1228/2003 frá 26. júní 2003, um skilyrði fyrir aðgangi að neti fyrir raforkuviðskipti yfir landamæri. Reglugerðin er sett með stoð í 45. gr. raforkulaga, nr. 65/2003 með síðari breytingum. Í reglugerðin kemur fram að hún skuli gilda á Íslandi með þeirri aðlögun sem fram kemur í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. Reglugerð 65/2003 er jafn þýðingarlaus og segir í greinargerð þingsályktunartillögunnar um ESB regluferð nr. 714/2009. Eina aðlögunin í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 73/2017 lítur að Eftirlitsstofnun EFTA. Ekkert kemur í ákvörðun nefndarinnar um þá staðreynd að Ísland á ekki í raforkuviðskiptum yfir landamæri.

Stjórnvöld ætla samkvæmt ofangreindu að skuldabinda Ísland að þjóðarétti til að innleiða í landsrétt regluverk sem varðar helstu náttúruauðlind þjóðarinnar tvær ESB-reglugerðir; annarri (713/2009) er að stórum hluta ekki ætlað að hafa gildi fyrir Íslandi og hin (714/2009) er þýðingarlaus og hefur ekki gildi fyrir Ísland. Allt ber að sama brunn; 3. orkupakkinn hefur ekki gildi fyrir Ísland enda landið ekki hluti af innri raforkumarkaði ESB. Grundvallaratriði er að þetta komi skýrt fram í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. Það myndi afstýra óvissu í EES-samstarfinu, sem hefur verið farsælt fyrir Ísland og mikil sátt um.

Heitt vatn er orka og því vara í skilningi ESB. Líklegt er að ESB fari því að setja reglur um hitaveitur á innri markaðinum. Ef svo yrði væri Ísland, sem aðili að innri orkumarkaði ESB, skuldbundið að innleiða ESB-gerðir um hitaveitur, líkt og gerðir um raforku, án þess að tengjast þeim markaði í raun. ESB væri því komið með komið með yfirþjóðlegt vald og reglusetningarvald yfir annarri mjög mikilvægri náttúruauðlind á Íslandi, sem er heitt vatn. Af augljósum ástæðum eru hitaveitur á Íslandi ekki tengdar innri orkumarkaði ESB. Hitaveitur á Íslandi eru hver og ein með einangrað dreifikerfi sem ná yfir ákveðin svæði sem oftast miðast við einstök sveitarfélög eða nokkur sveitarfélög; hitaveita Reykjavíkur er ekki tengd hitaveitu Akureyrar o.s.frv. Dreifikerfi hitaveitna tengjast ekki og mynda því ekki einn markað Íslandi, hvað á að geta með nokkrum hætti verið hluti af innri orkumarkaði ESB. Þegar kemur að heitu vatni gildir því meginregla innri markaðarins EES um frjálst flæði vöru hvorki á innri markaðinum sjálfum né innan Íslands. Hitaveitur á Íslandi eru samfélagslegar stofnanir sem þjónusta og eru til hagsbóta fyrir íslenskt samfélag. Sama á að eiga við um raforkuna.

Að innleiða í landsrétt reglur sem hafa ekki gildi á Íslandi veldur lagalegri óvissu og gengur gegn hagsmunum þjóðarinnar. Ótti við að missa yfirráð yfir náttúruauðlindum er ein ástæða þess að Ísland er ekki aðili að Evrópusambandinu. Þau yfirráð eru samtvinnuð sjálfstæði og hagsæld þjóðarinnar. Þingsályktunartillagan er lögð fyrir Alþingi með vísan til 21. gr. stjórnarskrárinnar. Sú grein kveður á um að hafi samningar í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á

stjórnarhögum ríkisins skuli samþykki Alþingis koma til. Augljóst er að þegar um helstu náttúruauðlind þjóðarinnar er að ræða ber að leita samþykkis þjóðarinnar.

Alþingi á að hafna þingsályktunartillögunni og tilkynna það sameiginlegu EES-nefndinni. Slík málsmeðferð ógnar ekki aðild að EES-samningnum enda í fullu samræmi við ákvæði hans. Fyrir Ísland er slíkur ótti í EES-samstarfinu hættulegur. Vegna landfræðilegrar stöðu Íslands, sem eyja í miðju Norður-Atlantshafi, og ótengt öðrum hlutum EES með rafstreng er landið ekki hluti af innri orkumarkaðinum. Einnig hafa orkumálastjóri ESB og utanríkisráðherra lýst því yfir stór hluti 3. orkupakkans hafi ekki gildi fyrir Ísland og á það að koma fram í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. Nefndin færi varla að komast að öðrum skilningi enda sitja þar undirmenn ráðherrans og orkumálastjórans; sendiherrar Íslands, Noregs og Liechtenstein EFTA megin og fulltrúi framkvæmdastjórnar ESB.

Þetta yrði í fyrsta sinn í 25 ára sögu EES-samningsins sem stjórnskipulegur fyrirvari er nýttur og máli vísað aftur til nefndarinnar, enda í fyrsta sinn sem ætlunin er að færa helstu náttúruauðlind Íslands undir erlent eftirlit og regluverk innri raforkumarkaðar ESB, markaðar sem Ísland er ekki hluti af.

3. Undanþágur frá ESB-gerðum í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017

Samþykki Ísland fyrirbyggjandi þingsályktunartillögu er Ísland skuldbundið að þjóðarétti til að innleiða umræddar ESB-gerðir í landsrétt með þeim breytingum og aðlögunum sem leiða af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017, sbr. 7. gr. EES-samningsins.

Í ákvæði 7.gr. kemur fram að gerðir sem vísað er til eða er að finna í viðaukum (í þessu máli IV. viðauka) við samning þennan, eða ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar, binda samningsaðila og eru þær eða verða teknar upp í landsrétt sem hér segir:

- c. gerð sem samsvarar reglugerð EBE skal sem slík tekin upp í landsrétt samningsaðila;
- d. gerð sem samsvarar tilskipun EBE skal veita yfirvöldum samningsaðila val um form og aðferð við framkvæmdina

Í 7. gr. er ekki minnst á að aðildarríki samningsins geti sett lagalega fyrirvara við gerðir við innleiðingu þeirra í landsrétt, enda gengi það gegn markmið EES-samningsins sem kveðið er á um í 1. gr. hans.

Í 1. mgr. 3. gr. samningsins segir að, samningsaðilar skulu gera allar viðeigandi almennar eða sérstakar ráðstafanir til að tryggja að staðið verði við þær skuldbindingar sem af samningi þessum leiðir. Þeir skulu varast ráðstafanir sem teft geta því í tvísýnu að markmiðum samnings þessa verði náð.

Í 1. mgr. 1. gr. EES-samningsins kemur fram að markmið hans sé að stuðla að stöðugri og jafnri eflingu viðskipta- og efnahagstengsla samningsaðila við sömu samkeppnisskilyrði og eftir sömu reglum með það fyrir augum að mynda einsleitt Evrópskt efnahagssvæði sem nefnist hér á eftir EES.

Alþingi Íslendinga, sem löggjafarvald aðildarríkis EES-samningsins, er ekki vettvangur til að gera breytingar, setja undanþágur eða lagalega fyrirvara varðandi innleiðingu ESB-gerðanna sem ekki koma fram í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. Undanþágur eru veittar ríkjum varðandi gildi gerðanna eingöngu í ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar. Þær verða ekki gerðar með lagalegum fyrirvörum í landsrétti ríkjanna. Það er nefndin sem kveður á um það í ákvörðun sinni ef ESB-gerð á ekki að hafa gildi gagnvart einstökum ríkjum.

Í 2. mgr. 1. gr. EES-samningsins kemur fram að til að ná þeim markmiðum sem sett eru í 1. mgr. skuli samstarfið í samræmi við ákvæði samningsins fela í sér:

- a. frjálssa vöruflutninga;

- b. frjálsa fólksflutninga;
- c. frjálsa þjónustustarfsemi;
- d. frjálsa fjármagnsflutninga;
- e. að komið verði á kerfi sem tryggi að samkeppni raskist ekki og að reglur þar að lútandi verði virtar af öllum; og einnig
- f. nánari samvinnu á öðrum sviðum, svo sem á sviði rannsókna og þróunar, umhverfismála, menntunar og félagsmála.

Þar sem íslenskt dreifikerfi raforku er ekki tengt innri orkumarkaði ESB getur íslensk raforka ekki flætt frjálst innan EES. Meginreglan um frjálsa vöruflutninga innan EES á því ekki við þegar kemur að íslenskri raforku. Ísland getur því ekki náð þeim markmiðum sem kveðið er á um í 1. mgr. 1. gr. samningsins vegna forsendubrests og ómöguleika vegna landfræðilegrar stöðu landsins. Umræddar ESB-gerðir um raforku eiga því ekki að gilda um Íslands.

Dæmi er um tvenns konar undanþágur í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017, sem eru eftirfarandi:

- Undanþágur fyrir einstök ríki EES varðandi einstök ákvæði gerðanna
- Undanþágur sem gilda fyrir aðildarríki í heild vegna gerða í heild.

Dæmi um hið fyrrnefnda er undirliður j) í 2. tölulið 1. gr. ákvörðunar Sameiginlegu EES nefndarinnar, sem kveður á um nýja 2. mgr. 44. gr. í 2009/72/EB gerðinni, þar sem segir m.a. að 9. gr. gerðarinnar gildi ekki um Kýpur, Lúxemborg, Möltu, Liechtenstein og/eða Ísland. Auk þess gildi 26. gr., 32. gr. og 33. gr. ekki um Möltu.

Dæmi um hið síðarnefnda í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar eru eftirfarandi:

- Undirliður b) í 3. tölulið 1. gr. í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/73/EB frá 13. júlí 2009 um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir jarðgas og um niðurfellingu á tilskipun 2003/55/EB, en í undirliðnum segir eftirfarandi: „*Tilskipun þessi gildir ekki um Ísland.*“
- Undirliður a) í 4. tölulið 1. gr. um reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 715/2009 frá 13. júlí 2009 um skilyrði fyrir aðgangi að flutningskerfum fyrir jarðgas og um niðurfellingu á reglugerð (EB) nr. 1775/2005, eins og henni var breytt með:
 - Ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar 2010/685/ESB frá 10. nóvember 2010,
 - Ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar 2012/490/ESB frá 24. ágúst 2012,
- en í undirliðnum segir eftirfarandi „*Reglugerðin gildir ekki um Ísland.*“

Spyrja má, hvað gerist varðandi þessar undanþágur ef jarðgas fyndist á Íslandi í miklu mæli, t.d. í tengslum við jarðhræringar og eldsumbrot? Einnig er ekki ólíklegt að gaslindir finnist á landgrunninu í kringum Ísland, t.d. á svokölluð Drekasvæði norðan Ísland. Hvað ef dreifikerfi fyrir jarðgas yrði sett upp í einhverjum sveitarfélögum landsins eða það notað til reksturs stóriðju? Ólíkt rafmagni, þá er jarðgas í fljótandi formi (LNG) og í þjöppuðu formi (CNG) vara sem er tiltölulega auðveld í flutningnum, en sérhæf skip flytja vöruna á milli sérútbúinna hafna. Undanfarið ár hefur uppbygging slíkra hafna átt sér stað í Evrópu og tengist orkuöryggi.

ESB gerðirnar um jarðgas gilda fyrir Noreg sem er stórútflytjandi jarðgass. Líkt og olía er jarðgas ein mikilvægasta útflutningsvara Noregs. Um 95% af norsku jarðgasi er flutt út í gegnum neðansjávar gasleiðslur til annarra Evrópu ríkja, á meðan 5% er flutt út sem fljótandi gas (LNG). Þetta gas er flutt út með skipum frá Mjólkureyju (Melkøya) fyrir utan Hammerfest í Finnörku í Norður-Noregi. Sú aðstaða er sérstaklega undanþegin ESB-gerð nr. 73/2009, sbr. undirliður c í 3. tölulið 1. gr. ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar. Innlandsnotkun í Noregi á jarðgasi er mjög lítil og nær allt gas er flutt út. Árið 2017 var notkun á jarðgasi í Noregi 4.525 milljarðar kúbikmetrar, sem er 3,48% aukning frá árinu á undan, og fer það að langmestu leyti í að ná olíu og gasi úr landgrunninu.

Ekki er vitað um jarðgasnotkun á Íslandi en hún er einhver í iðnaði. Jarðgas til einkanota er líklega svipuð í Noregi og á Íslandi, í gasgrill og til upphitunar sumarhúsa á veturna. Jarðgasnotkun á Ísland gæti aukist í framtíðinni, bæði til einkaneyslu og iðnaðar, og ef jarðgas fyndist óvænt á landi eða landgrunni Íslands yrði það um leið mjög verðmæt náttúruauðlind fyrir íslenskt samfélag. Ekki liggja fyrir opinberlega skýringar um forsendur þess að ofangreindar ESB-gerðir um jarðgas gilda ekki um Ísland.

Umræddar ESB-gerðir um jarðgas gilda ekki um Ísland, þrátt fyrir að engu sé hægt að slá föstu til framtíðar um þýðingu jarðgass sem vöru á Íslandi, bæði til notkunar og sem mögulegrar náttúruauðlindar. Óvissa er því varðandi þýðingu jarðgass sem vöru á Íslandi.

Mikil óvissa er um að lagður verði sæstrengur á milli Íslands og ESB. Ekki er ólíklegt að svo verði ekki í fyrirsjáanlegri framtíð. Ef svo yrði þá myndi Ísland ekki verða hluti af innri raforkumarkaði ESB. Það er ekki vitað, og engar upplýsingar eru til um undirbúning lagnar slíks sæstrengs enda engar upplýsingar um það í greinargerð þingsályktunartillögunnar. Það á að vera ákvörðun íslensku þjóðarinnar og eitthvað sem framtíðin verður að skera úr um. Með vísan til þessa eiga umræddar ESB-gerðir um raforku ekki að gilda um Ísland og það á að koma fram í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017. Að skuldbinda Ísland að þjóðarétti til að innleiða í landslög reglur um mjög mikilvæga náttúruauðlind þjóðarinnar sem ekki hefur verið tekin ákvörðun um og óvissa er um er ekki forsvaranlegt og gengur gegn hagsmunum Íslands til framtíðar og gæti skuldbundið komandi kynslóðir algerlega að nauðsynjalausu.

4. Málsmeðferð fyrir sameiginlegu EES-nefndinni eftir höfnun Íslands á 3. orkupakkanum

Með vísan til ofangreinds á Ísland að tilkynna sameiginlegu EES-nefndinni að ákvörðun nefndarinnar nr. 93/2017 hafi ekki hlotið samþykki á Alþingi Íslendinga. Ísland nýti sér því hinn stjórnskipulega fyrirvara og vísi málinu aftur til nefndarinnar.

Er þetta í samræmi við málsmeðferð samkvæmt 2. mgr. 103. gr. EES-samningsins og 102. gr. samningsins. Framkvæmd breytingar á viðauka IV (Orka) EES-samningsins yrði þá frestað til bráðabirgða, einum mánuði eftir að tilkynningin fer fram. Sú frestun myndi einnig ná til hinna tveggja EFTA-ríkjanna sem eiga aðild að samningnum, Noregs og Liechtenstein. Í 102. gr. kemur skýrt fram að sameiginlega EES-nefndin skuli gera sitt ýtrasta til að finna lausn sem aðilar geta sætt sig við þegar upp koma alvarleg vandamál á sviðum sem falla undir valdsvið löggjafans í EFTA-ríkjunum, sbr. 2. málslíður 3. mgr. Það er skylda samningsaðila að gera sitt ýtrasta til að komast að samkomulagi um málefni samningsins, sbr. 1. málslíður 3. mgr. 102. gr.

Í 4. mgr. 102. gr. kemur fram að, ef ekki er unnt að komast að samkomulagi um breytingar á viðauka við EES-samninginn, þrátt fyrir beitingu undanfarandi málsgreinar, skuli sameiginlega EES-nefndin kanna alla frekari möguleika á því að tryggja áframhaldandi góða framkvæmd samningsins og taka nauðsynlegar ákvarðanir þar að lútandi, meðal annars að viðurkenna að löggiöf sé sambærileg. Taka verður slíka ákvörðun eigi síðar en við lok sex mánaða tímabils, frá því að málinu er vísað til sameiginlegu EES-nefndarinnar, eða á gildistökudegi samsvarandi löggjafar bandalagsins ef sá dagur er síðar.

Í 5. mgr. 102. gr. kemur fram að hafi sameiginlega EES-nefndin ekki tekið ákvörðun um breytingu á viðauka við þennan samning við lok frests sem settur er í 4. mgr. skuli litið svo á að framkvæmd viðkomandi hluta viðaukans, sem ákveðinn er samkvæmt 2. mgr., sé frestað til bráðabirgða nema sameiginlega EES-nefndin ákveði annað. (Hún getur ákveðið að raforkugerðirnar gildi ekki um Ísland.) Frestun af þessu tagi gengur í gildi sex mánuðum eftir lok tímabilsins sem um getur í 4. mgr., þó ekki fyrir þann dag er samsvarandi gerð EB kemur til framkvæmda í bandalaginu.

Í lokamálslið 5.mgr. 102. gr. kemur fram að sameiginlega EES-nefndin skuli áfram leitast við að koma á samkomulagi um lausn sem aðilar geta sætt sig við svo að draga megi frestunina til baka við fyrsta tækifæri.

Mjög ríkar kröfur eru því á sameiginlegu EES-nefndinni að gera sitt ýtrasta að til að finna lausn sem aðilar geta sætt sig við og er skylda á nefndinni að halda áfram að leitast við að koma á samkomulagi um lausn svo draga megi frestunina til baka hið fyrsta.

Augljóst er að ofangreind málsmeðferð jafngildir EKKI uppsögn EES-samningsins. Sérstakt ákvæði um uppsögn er í 127. gr. samningsins þar sem segir, að sérhver samningsaðili geti sagt upp aðild sinni að samningnum að því tilskildu að hann veiti öðrum samningsaðilum að minnsta kosti tólf mánaða fyrirvara með skriflegum hætti. Jafnskjótt og fyrirhuguð uppsögn hafi verið tilkynnt skuli hinir samningsaðilarnir boða til ráðstefnu stjórnarereindreka til þess að meta hvaða breytingar sé nauðsynlegt að gera á samningnum. Hafni Alþingi fyrirbyggjandi þingsályktunartillögu og þar með staðfestingar á ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar felur það ekki EKKI í sér um uppsögn á EES-samningnum. Heimvísun til sameiginlegu EES-nefndarinnar er heldur ekki hægt að túlka sem uppsögn.

Sé það skoðun Alþingis að ofangreind málsmeðferð samkvæmt 102. og 103. gr. EES-samningsins sé ekki raunhæf málsmeðferð til að finna lausn sem aðildarríki geta sætt sig við þegar þau vísa máli aftur til sameiginlegu EES-nefndarinnar og þegar upp koma vandamál á sviðum sem falla undir valdsvið sitt og að slíkt jafngildi broti á samningnum eða uppsögn hans, er Alþingi að viðurkenna að hinn stjórnskipulegi fyrirvari hafi ekki þýðingu og að löggjafarvald hvað varðar innleiðingu ESB-gerða í landsrétt liggja í raun hjá sameiginlegu EES-nefndinni en ekki hjá Alþingi Íslendinga. Alþingi sé því í raun að staðfesta orðinn hlut með þingsályktun, sem er viljayfirlýsing Alþingis. Þingsályktun felur ekki í sér beitingu löggjafarvalds eða innleiðingu á reglum í landsrétt eða heimild til setningar reglugerðar. Í þessu máli felur hún sér heimild til ríkisstjórnarinnar að staðfesta fyrir hönd Íslands ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017.

Alþingi ber að rökstyðja og krefja utanríkisráðherra um rökstuðning fyrir heimild til að skuldbinda Ísland að þjóðarrétti að innleiða í landsrétt reglur, hér ESB-gerðir, sem hafa ekki þýðingu eða gildi fyrir Ísland. Það að setja í lög reglur sem ekki hafa þýðingu eða gildi fyrir samfélagið dregur úr virðingu fyrir lögum og reglum innan þess, og getur grafið undan þeim. Innan þjóðaréttar er þetta áhugavert álitafni sem ætti að knýja á um ítarlegra skoðun ætli Ísland að fara þessa leið.

Líti Alþingi Íslendinga og ríkisstjórnin svo á að Ísland verði að samþykkja fyrirbyggjandi þingsályktunartillögu vegna stjórn málalegs þrýstings frá ESB, stærri ríkjum ESB eða Noregi eða að Ísland hafi þegar gengist undir pólitískt samkomulag um að gera slíkt ber Alþingi að upplýsa almenning um það. Lýðræðislegir stjórnarhættir og gagnsæi krefjast þess. Grundvallaratriði er að þjóðin fái ætíð upplýsingar um stöðu landsins í EES-samstarfinu.

5. Kröfugerð Íslands fyrir sameiginlegu EES-nefndinni eftir höfnun þriðja orkupakkans

Ísland á að gera þá kröfu að sameiginlega ESS-nefndin setji inn á ákvörðun sína varðandi tvær ESB-gerðanna um raforku og gerðina um að koma á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði eftirfarandi texta; „*Reglugerðin þessi gildir ekki um Ísland.*“ Varðandi tilskipun ESB um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku komi „*Tilskipun þessi gildir ekki um Ísland.*“ Með hliðsjón af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar varðandi ESB-gerðirnar um jarðgas og fjallað er um að hér ofan gæti krafan um gerðirnar um raforku og Samstarfsstofnunina verið eftirfarandi:

1. Í undirlið í 1. tölulið 1. gr. um reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 714/2009 frá 13. júlí 2009 um skilyrði fyrir aðgangi að neti fyrir raforkuviðskipti vfir landamæri og um niðurfellingu á reglugerð (EB) nr. 1228/2003, komi eftirfarandi texti: „*Reglugerðin gildir ekki um Ísland.*“

2. Í undirlið í 1. tölulið 1. gr. um tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB frá 13. júlí 2009 um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku og um niðurfellingu á tilskipun 2003/54/EB, komi eftirfarandi texti: „*Tilskipun þessi gildir ekki um Ísland.*“
3. Í undirlið í 1. tölulið 1. gr. um reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 713/2009 frá 13. júlí 2009 um að koma á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði, komi eftirfarandi texti: „*Reglugerðin gildir ekki um Ísland.*“
4. Í undirlið í 2. tölulið 1. gr. um reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 543/2013 frá 14. júní 2013 um afhendingu og birtingu gagna á raforkumörkuðum og um breytingu á I. viðauka við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 714/2009, komi eftirfarandi texti: „*Reglugerðin gildir ekki um Ísland.*“

Rökin fyrir kröfunni eru þau, eins og að ofan greinir, að Ísland er ekki hluti af innri raforkumarkaði ESB vegna landfræðilegrar stöðu sinnar sem eyja í miðju Norður-Atlantshafi og er ótengt raforkukerfi ESB. Ísland á einnig að vísa til sameiginlegs skilnings utanríkisráðherra og orkumálastjóra ESB frá 22. mars sl. og Ísland hafi ekki tekið ákvörðun um að tengjast innri raforkumarkaði ESB með sæstreng.

Engin stefna hefur verið mótuð af stjórnvöldum um að leggja sæstreng til ESB og enginn greining farið fram hvaða áhrif það myndi hafa en með sæstreng mun raforkuverð hækka til stóriðju og efast má um að hún geti keppt við það raforkuverð sem fengist með sölu í gegnum sæstreng. Einnig líklegt er að gríðarlegur þrýstingur skapist um frekar virkjanaf framkvæmdir á hálendi Íslands og víðar með tilheyrandi eyðileggingar á ósnortinni náttúru landsins. Um væri að ræða grundvallarstefnubreytingu af hálfu stjórnvalda sem hefði gríðarleg áhrif á efnahags- og atvinnulíf þjóðar, sem og ósnortna náttúru Íslands og byggð í landinu.

Það hefur verið stefna íslenskra stjórnvalda til margra áratuga að nýta raforkuauðlindir landsins til uppbyggingar atvinnulífs á Ísland og að til að styrkja byggð í landinu. Það hefur verið grundvallarstefna stjórnvalda í viðleitni þeirra í að auka fjölbreytni í efnahagslífi þjóðarinnar, sem hefur verið mjög einhæft og mjög háð fiskveiðiauðlindinni. Þessi stefna stjórnvalda, sem þverpólitísk samstaða hefur verið um, hefur gengið undir nafninu stóriðjustefna og á sér fimmtíu ára sögu. Stóriðjustefnan felur í sér að vatnsfallsvirkjanir á Íslandi eru byggðar til að framleiða rafmagn sem seld er innanlands ódýru verði til stóriðju í eigu erlendra aðila.

Búrfellsvirkjun, sem tekin var í notkun árið 1969, markar upphaf stóriðjustefnunnar en hún var fyrsta stórvirkjun Íslendinga og byggð til að sjá álveri Alusuisse í Straumsvík fyrir rafmagn. Síðan hafa nokkrar stórvirkjanir verið reistar. Síðasta stórvirkjunin er 690 MW Kárahnjúkavirkjun á hálendi Íslands norðan Vatnajökuls sem tekin var í notkun árið 2007 en virkjunin sér álveri Alcoa á Reyðarfirði fyrir raforku. Sú uppbygging er einnig hluti af byggðastefnu stjórnvalda, sem einnig er áratuga gömul. Kárahnjúkavirkjun olli gríðarlegum deilum í samfélaginu vegna eyðileggingar ósnortinnar náttúru hálendisins. Nýleg dæmi um atvinnuuppbyggingu á Íslandi sem tengist lágu raforkuverði til stóriðju á Íslandi er bygging erlendra aðila á gagnverum við Blönduós og á Reykjanesi.

Athyglisvert er að öll atvinnuuppbygging sem tengist raforkuframléiðslu á Íslandi er í erlendri eigu. Þessu hefur verið öðruvísi farið í Noregi (t.d. Hydro). Þessu er einnig öðruvísi háttað við nýtingu á annarri helstu náttúruauðlind Ísland, fiskimiðunum. Sjávarútvegur er algerlega í höndum Íslendinga, og svipað má segja um ferðmannaiðnaðinn, sem byggir á stórkostlegri og einstakri náttúrufergurð Íslands. Það eru einnig rök fyrir kröfunni að Ísland hafi á síðustu öld náð fullum yfirráðum yfir verðmætustu náttúruauðlind sinni, fiskveiðiauðlindinni, eftir harða baráttu, eftir að hafa háð nokkur svokölluð þorskastríð við nágrannþjóð sína Breta og afsal fullra yfirráða yfir náttúruauðlindum Íslands eða innviðum sem tengjast nýtingu þeirra sé ekki á dagskrá og komi ekki til greina hjá þjóðinni enda séu yfirráðin rótgróin sjálfstæðisvitund þjóðarinnar og hagsæld. Ísland sé auðlindahagkerfi, ólíkt öðrum hagkerfum á EES-svæðinu og sé gjaldmiðill landsins krónan endurspeglun þess, og að á meðan landinu standi ekki til boða að tengjast eða taka upp gjaldmiðli innri markaðar EES, evrunni,

muni Ísland áfram búa við auðlindahagkerfi. Full yfirráð náttúruauðlindum Þjóðarinnar tengist því náíð efnahagslegu sjálfstæði Þjóðarinnar. Ísland ætli sér ekki að verða efnahagsleg náttúruauðlinda hjálenda ESB og fast í auðlindahagkerfi til framtíðar heldur sé tilgangur aðildar landsins að EES-samstarfinu stöðug efnahagsleg framþróun og full þátttaka í fjórðu iðnbyltingunni, upplýsingatæknibyltingunni, sem hagkerfi og Þjóðir heimsins gangi nú í gegnum. Þegar má sjá merki þess að raforkan hafi stuðlað að slíkri þátttöku með uppbyggingu gagnavera í landinu. Skrifa má langt mál um landfræðilegar, samfélagslegar, stjórnálalegar, efnahagslegar og enn frekar um lögfræðilegar ástæður sem rökstuðning fyrir því að Ísland sé ekki og eigi ekki að vera hluti af innri orkumarkaði ESB sem hægt væri að leggja fyrir sameiginlegu EES-nefndina til rökstuðnings ákvörðunar hennar um að þrjár umræddar ESB-gerðir varðandi raforku og ESB-gerð um stofnun Samstarfsstofnunar eftirlitsaðila á orkumarkaði gildi ekki um Ísland.

Fræðilegur möguleiki er að hafna ákvörðun sameiginlegu ESS-nefndarinnar að hluta. Það er að hafna raforkugerðunum en samþykkja heimild til utanríkisráðherra að staðfesta fyrir Íslands hönd ákvörðunina hvað varðar jarðgasgerðirnar enda gilda þær ekki um Ísland. Með því væri Ísland að sýna samningsvilja í sameiginlegu EES-nefndinni. Er það tæknilegt úrlausnarefni og líklega betra að hafna í heild ákvörðun nefndarinnar og hafa samstarf við nefndina varðandi þetta úrlausnarefni er kemur að endurskoðunar fyrirleggjandi ákvörðunar hennar nr. 93/2017 og taka mið af fyrstu viðbrögðum hennar og ákvörðunar um samningaferlið. Það að taka ákvörðun um að raforkugerðin gildi ekki um Ísland er í efnislega einföld ákvörðun sem byggir á einföldum staðreyndum um landfræðilega legu Íslands og því að landið er ekki tengt og ekki hluti af innri raforkumarkaði Evrópusambandsins.

Reykjavík, 29. apríl 2019



Eyjólfur Ármannsson lögfræðingur LL.M.

Undirritaður er tilbúinn að koma fyrir utanríkismálanefnd og aðrar þingnefndir sem fjalla um mállið og skýra frekar umsögn þessa sem og annað sem kann að tengjast málinu og svara spurningum sé þess óskað en undirritaður býr í Osló.

Sími: +47 908 55 712

Netfang: eyjolfur@yahoo.com

Frjálst land
félagasamtök
<https://www.frjalstland.is/>
frjalstland@frjalstland.is

Atvinnuveganefnd Alþingis
 nefndasvid@althingi.is.
 birgittak@althingi.is

Reykjavík, 24.4.2019

Umsögn um þingskjal 1242, 782. mál. 149. löggjafarþings:

Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES-reglur, viðurlagaákvæði).

Í texta frumvarpsins koma m.a. eftirfarandi mikilvæg atriði fram:

„Frumvarpið er til innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2009/72/EB. Íslenska ríkið skal koma á fót eftirlitsaðila, kallaður „raforkueftirlit Orkustofnunar“, til þess að hafa eftirlit með að tilskipanir, það er valdsborð og reglur ESB um raforkukerfi, séu virtar. Íslensk stjórnvöld hafa ekki vald yfir eftirlitsaðilanum.“

„-Tilskipun 2009/72/EB gerir - kröfur um að eftirlitsaðilinn sé ekki einungis sjálfstæður gagnvart raforkufyrirtækjunum heldur einnig gagnvart stjórnvöldum, sbr. 35. gr. hennar. Í túlkunartexta framkvæmdastjórnarinnar er sérstaklega nefnt að raforkueftirlit eigi ekki að vera deild innan ráðuneyta - Með frumvarpi þessu er lagt til að skýrt verði kveðið á um sjálfstæði raforkueftirlits Orkustofnunar. Með þeirri útfærslu er meðal annars tekið mið af fyrirmynd frá Noregi um sjálfstæðan eftirlitsaðila á raforkumarkaði-“ <https://www.althingi.is/alttext/149/s/1242.html>

Í texta tilskipunarinnar koma m.a. eftirfarandi mikilvæg atriði fram:

- Tilskipun 2009/72 setur sameiginlegar reglur (ESB) um framleiðslu, flutning, dreifingu og afhendingu rafmagns
- Reglur tilskipunarinnar kveða á um skipulagningu og starfsemi á sviði raforku, markaðsaðgang, viðmiðanir og málsmeðferð við leyfisveitingu og rekstur raforkukerfa-
- aðildarríkin skulu ábyrgjast sjálfstæði eftirlitsyfirvaldsins-
- skal aðildarríki sjá til þess – að eftirlitsyfirvaldið:
 - a) sé lagalega aðgreint og óháð öllum öðrum opinberum aðilum-
 - b) tryggi að starfsfólk þess og þeir sem fara með stjórn hennar – leiti ekki eftir eða taki við beinum fyrirmælum frá neinni ríkisstofnun eða öðrum opinberum aðila-
- Skyldur og valdsvið eftirlitsyfirvalds, Raforkueftirlits Orkustofnunar, eru m.a.:
 - Þriðja raforkutilskipunin skilgreinir hlutverk og verkefni sem eru falin eftirlitsaðilum, sbr. 36. og 37. gr. hennar-
 - að ákvarða eða samþykkja-gjaldskrár fyrir flutning og dreifingu-
 - að tryggja að flutnings og dreifikerfisstjórar og, ef við á, kerfiseigendur, ásamt eigendum raforkufyrirtækja, uppfylli skyldur sínar samkvæmt þessari tilskipun og annarri viðeigandi löggjöf ESB-
 - að fara að, og framkvæma, allar viðeigandi lagalega bindandi ákvarðanir ACER og framkvæmdastjórnar ESB-
 - að fylgjast með framkvæmd reglna sem varða hlutverk og ábyrgð flutningskerfisstjóra,

dreifikerfisstjóra, birgja og viðskiptavina og annarra markaðsaðila-
-fylgjast með fjárfestingaráætlunum – og kveða á um mat á fjárfestingaáætlunum
flutningskerfisstjóra í ársskýrslu sinni hvað varðar samræmi við netþróunaráætlunina fyrir
Bandalagið-
-að gefa út bindandi ákvarðanir um raforkufyrirtæki-
[https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/other-legal-
documents/translated-acts/icelandic/i32009L0072.pdf](https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/translated-acts/icelandic/i32009L0072.pdf)

Álitsgerð Stefáns Más Stefánssonar og Friðriks Árna Friðrikssonar frá 19.3.2019 um orkupakka 3 fjallar m.a. um tilskipun 2009/72/EB en hún kallar á sjálfstæða stofnun, raforkueftirlit Orkustofnunar sem heyri ekki undir íslensk stjórnvöld. Í áliti Stefáns og Friðriks kemur fram að núverandi Orkustofnun heyrir undir almennar eftirlits- og yfirstjórnarheimildir ráðherra í samræmi við almennar reglur stjórnsýsluréttar. Orkustofnun er þannig ekki að öllu leyti stjórnunarlega sjálfstæð gagnvart ráðherra. Að mati Stefáns og Friðriks.

“– vekur þetta spurningar um hvort lagaleg umgjörð Orkustofnunar fullnægi þeim kröfum sem tilskipun 2009/72/EB gerir til sjálfstæðis landsbundinna eftirlitsaðila. Slíkt er sjálfstætt athugunarefni sem ekki verður vikið frekar að hér.–“

Svarið er augljóslega að núverandi Orkustofnun getur ekki tekið við hlutverki landsbundins eftirlitsaðila, stofna verður sérstaka stofnun, Raforkueftirlit Orkustofnunar, sem heyrir undir ESB eins og gert var í Noregi.

Tilskipun 2009/72/EB krefst stofnunar stjórnvaldsstofnunar utan valdsviðs íslenskra stjórnvalda sem er afsal á stjórnvaldi landsins.

Auk þess sem útvíkkað stjórnvald ESB yfir íslenska orkukerfinu verður til aukins valdaleysis Íslendinga og enn aukins skaða fyrir nýtingu á þessari meginauðlind Íslands, teljum við að lagafrumvarpið sé í andstöðu við stjórnsýslurétt landsins og Alþingi beri því að hafna því.

Virðingarfyllt

f.h. stjórnar Frjáls lands

Sigurbjörn Svavarsson

Friðrik Daníelsson

Umsögn til nefnda Alþingis

Varðar tillögu til þingsályktunar um þriðja orkupakkann (777. mál) og frumvarp um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (782 mál).

Undirritaður hefur kynnt sér ofangreinda þingsályktunartillögu og fylgifrumvarp með henni um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun. – Eftirfarandi umsögn vil ég koma á framfæri við nefndir þingsins sem um málið fjalla.

- 1. Orkupakka 3 verði hafnað.** Ég tel að alls ekki eigi að lögleiða orkupakka 3 hér á landi. Fallist Alþingi ekki á þetta ber ég fram þá eindregnu ósk að fram fari þjóðaratkvæðagreiðsla áður en Alþingi tekur málið til afgreiðslu.
- 2. Þjóðareign auðlinda grundvallaratriði.** Ísland hefur, skv. 103. gr. EES-samningsins, skýlausan rétt á því að hafna upptöku þeirra gerða sem orkupakkinn fjallar um. Verði á vettvangi sameiginlegu EES-nefndarinnar reynt að leita „sátta“, með vísan til 102. gr. samningsins, ber íslenskum stjórnvöldum að krefjast varanlegrar undanþágu varðandi alla þætti, sem lúta að orkumálum. Vísa má m.a. til þess að „*sameiginlegur orkumarkaður Evrópusambandsins var ekki hluti af EES-samningnum*“ (Sjá 3. tölulið í umsögn Jóns Baldvins Hannibalssonar um þingsályktunartillögu ríkisstjórnarinnar.)
- 3. Orkustofnun verði ekki ofurseld erlendu valdi.** Ef stigið yrði það ógæfuspor að breyta núverandi Orkustofnun í yfirþjóðlega valdastofnun sem heyrir undir ACER (samstarfsnefnd eftirlitsaðila á orkumarkaði), sbr. mál nr. 777, myndi sú stofnun fá heimild til að taka lagalega bindandi ákvarðanir um skipan orkumála hér á landi. Slíkt væri ekki aðeins skýlaust brot á íslensku stjórnarskránni heldur væri einnig verið að framselja til Evrópusambandsins réttinn til að taka veigamiklar ákvarðanir í orkumálum Íslands.
- 4. Umræðan um sæstreng.** Enda þótt lögleiðing 3. orkupakkans feli ekki með beinum hætti í sér samþykki við áform um tengingu íslensks orkukerfis við orkumarkað Evrópu er ljóst að það að gera Orkustofnun að 'útibúi' erlendrar valdastofnunar (sbr. 3. lið) býður þeirri hættu heim að íslensk stjórnvöld fái í reynd litlu um það ráðið hvort lagður verði á næstu árum sæstrengur héðan til Evrópu. Með samþykkt þingsályktunartillögunnar yrðu vopnin lögð í hendur þeirra íslensku og erlendu aðila sem um árábil hafa unnið að undirbúningi vegna lagningar sæstrengs.
- 5. Íslenskir hagsmunir ráði för.** Á því leikur enginn vafi að ríki Evrópusambandsins og EES munu á næstu árum leggja áherslu á að komast yfir vistvæna orku frá Íslandi. Það er ærið viðfangsefni hérlendra umhverfisverndarsamtaka að vinna gegn ásókn hérlendra aðila í að reisa víða um land virkjanir undir 10 MW afli, þótt ekki komi að auki til þrýstingur frá erlendum valdastofnunum. Tenging við orkumarkað ESB myndi ótvírætt hafa í för með sér stórhækkun á verði raforku til heimila og fyrirtækja hér á landi. Reynsla Norðmanna í þessu efni er ótvíræð. Fyrir dreifbýli hér á landi, þar sem víða þarf að treysta á rafmagn til húshitunar, er ekki síst mikið í húfi að þessi áform nái ekki fram að ganga.

Varðandi þau atriði, sem ég hef hér dregið fram, vil ég minna á umsögn sveitarstjórnar Sveitarfélagsins Skagafjarðar til Alþingis vegna 3. orkupakkans sem samþykkt var á fundi hennar 24. apríl sl. Að henni stóðu allir 9 fulltrúar bæjarstjórnarinnar. – Ég get tekið undir hvert orð sem fram kemur í þessari umsögn.

Virðingarfyllst,
Gunnar Guttormsson,
Sóltúni 1, 105 Reykjavík

Utanríkismálanefnd Alþingis
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Atvinnuveganefnd Alþingis
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

UMSÖGN UM ÞINGMÁL 777., 782., 791. OG 792 (Þriðji orkupakkinn)

Í þingmáli 777 er að finna tillögu til þingsályktunar frá utanríkisráðherra sem ætlað er að aflétta stjórnskipulegum fyrirvara Íslands sem settur var við samþykkt ákvörðunar nr. 93/2017 hjá sameiginlegu EES nefndinni, sem fjallað um innleiðingu gerða sem kenndar hafa verið við þriðja orkupakkann.

Í þingmáli 782 er að finna frumvarp til laga sem ætlað er að breyta raforkulögum nr. 65/2003 og lögum um Orkustofnun nr. 87/2003, sem eru taldar nauðsynlegar vegna innleiðingar þriðja orkupakkans í EES samninginn.

Í þingmáli 791 er að finna tillögu til þingsályktunar frá ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, ætlað að hnykkja á því að raforkukerfi Íslands verði ekki tengt við raforkukerfi annars lands án ákvörðunar Alþingis.

Þá er í þingmáli 792 að finna frumvarp til laga sem ætlað er að breyta raforkulögum nr. 65/2003 og festa frekar í sessi þá stöðu að sæstrengur verði ekki lagður nema í samræmi við stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, þ.e. að Alþingi hafi fjallað sérstaklega um slíka uppbyggingu.

Ofangreind þingmál eru um margt tengd og þykir því rétt að senda eina umsögn um þau öll.

Sá er hér gefur umsögn er sjálfstætt starfandi lögmaður með sérmenntun í orkurétti (LLM gráða frá 2018 úr NSELP (North Sea Energy Law Programme) á vegum háskólanna við Groningen í Hollandi, Aberdeen í Skotlandi, Oslo í Noregi og Kaupmannahöfn í Danmörku). Lokaritgerð fjallaði um samstarfsstofnun evrópskra raforkueftirlita, ACER og Ísland. Umsögn mín endurspeglar mínar persónulegu skoðanir og niðurstöður og umsögnin eða önnur aðkoma undirritaðs að opinberri umræðu um málið er ekki á nokkurn hátt fjármögnuð af hagsmunaaðilum eða neinum öðrum aðilum. Ég hef hins vegar kosið að taka þátt í umræðunni vegna þess að ég taldi hana ranglega snúast um atriði sem ekki tengjast þriðja orkupakkanum eins og hann horfir við Alþingi. Rétt er að taka fram að ég tel umræðuna samt um margt gagnlega og vona að hún muni nýtast í vinnu stjórnvalda við mótun Orkustefnu Íslands sem nú er í gangi. Þá verður ekki annað séð, sbr. hér síðar, en að hún hafi í reynd haft jákvæð áhrif á það, hvernig málið er nú lagt fyrir Alþingi.

I. Hvað felst í þriðja orkupakkanum?

Nálgast má þessa spurningu með tvennum hætti, 1) hvaða gerðir (tilskipanir, reglugerðir, ákvarðanir) teljast til þriðja orkupakkans og 2) hvaða reglur felast í þessum gerðum.

Sérstaklega er tilefni til að einbeita sér að því, hvað felst í þriðja orkupakkanum sem ekki felst í því sem þegar hefur verið innleitt.

1. Gerðirnar.

Nefndum Alþingis er að sjálfsögðu ljóst, hvaða gerðir það eru sem um ræðir. Gagnvart Íslandi eru þær fjórar vegna ákvæða í ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar um að þær gerðir er snúa að jarðgasi gildi ekki um Ísland. Undirritaður fær ekki séð að sambærilegt ákvæði hafi

verið þegar annar orkupakkinn var innleiddur á sínum tíma, þ.e. um undanþágu Íslands frá gerðum eingöngu á sviði jarðgass.

Af þessum fjórum gerðum þá fella þrjár þeirra eldri gerðir úr gildi, þ.e. gerðir sem höfðu verið innleiddar í EES samninginn. Þetta er mjög mikilvægt atriði og fæst ekki séð að gaumur hafi verið gefinn að því í almennri umræðu.

Gerðirnar sem mynda þannig þriðja orkupakkann gagnvart Íslandi eru:

1. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 713/2009 frá 13. júlí 2009 um að koma á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði. Þegar reglugerðin öðlaðist gildi árið 2011 felldi framkvæmdastjórn ESB niður eldri ákvörðun um ERGEG, sjá ákvörðun nr. 2011/280/EB.

2. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 714/2009 frá 13. júlí 2009 um skilyrði fyrir aðgangi að neti fyrir raforkuviðskipti yfir landamæri og um niðurfellingu á reglugerð (EB) nr. 1228/2003.

3. Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 543/2013 frá 14. júní 2013 um afhendingu og birtingu gagna á raforkumörkuðum og um breytingu á I. viðauka við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 714/2009.

4. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB frá 13. júlí 2009 um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku og um niðurfellingu á tilskipun 2003/54/EB.

Það væri að mínu mati gagnlegt fyrir málefnalega umræðu ef aðilar kynntu sér efni þeirra gerða sem felldar eru niður með innleiðingu þriðja orkupakkans á Íslandi. Margt af því sem nefnt er því til stuðnings að þriðji orkupakkinn skuli ekki innleiddur er í engu að breytast frá því sem verið hefur.

2. Inntak gerðanna. Reglurnar.

Með þriðju raforkutilskipuninni var einkum leitast við að taka á eftirfarandi atriðum:

- a. Hert á kröfum um aðskilnað samkeppnis- og sérleyfisþátta.
- b. Raforkueftirlitið eflt.
- c. Samstarf raforkueftirlita aukið (ACER).
- d. Neytendavernd aukin.

Skal nú í mjög stuttu máli vikið að hverju atriði um sig. Í Evrópu er það svo að samtenging raforkukerfa hefur frá upphafi verið talin ein mikilvægasta leiðin til að ná markmiðum um ódýrari og hreinni raforku. Ísland hefur staðið utan þeirrar þróunar, þó umræða hafi verið um sæstreng til Íslands.

- a. Aðskilnaður á milli samkeppnis- og sérleyfisþátta.

Í ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar, sem afmarkar það sem innleiðingin nær til, er Íslandi veitt undanþága frá reglu 9. gr. tilskipunar 2009/72. Er því engin sérstök ástæða til umsagnar um þetta atriði, en rétt að nefna að um langt skeið hefur verið umræða um að breyta þeirri skipan sem í dag er á eignarhaldi Landsnets hf. Vegna undanþágunnar er þó ekki nauðsynlegt að stíga slíkt skref á þessu stigi, þó auðvelt sé að færa rök fyrir því að um margt væri heppilegra að ríkið ætti hlut í Landsneti með beinum hætti, frekar en í gegnum þrjú fyrirtæki sem það á 100% eignarhlut í eins og nú er.

- b. Raforkueftirlitið eflt.

Með fyrstu raforkutilskipuninni frá 1996 var aðildarríkjum veitt töluvert svigrúm varðandi skilgreiningu á lögbærum yfirvöldum á sviði raforkumála. Með annarri tilskipuninni árið 2003, sem innleidd hefur verið héraendis, var gerð sú krafa að raforkueftirlitið væri fullkomlega óháð hagsmunum raforkufyrirtækja. Aðildarríkin gátu valið um það hvort innlend eftirlitsyfirvöld (National Regulatory Authorities) væru eitt eða fleiri.

Í þriðju raforkutilskipuninni er gert ráð fyrir því, að einungis eitt stjórnvald fari með raforkueftirlit. Það skal einnig vera lagalega aðgreint og óháð öllum öðrum opinberum aðilum eða einkaaðilum að því er varðar starfsemi (sjá grein 35(4)(a)). Aðildarríkin skulu ábyrgjast sjálfstæði eftirlitsvaldsins og tryggja að það beiti valdi sínu af óhlutdrægni og á gagnsæjan hátt. Tryggja skal að starfsfólk eftirlitsins starfi óháð hvers konar markaðshagsmunum og taki ekki við beinum fyrirmælum frá neinni ríkisstofnun eða öðrum opinberum aðilum eða einkaaðilum við framkvæmd eftirlitsverkefnanna. Náið samstarf getur samt viðgengist, t.d. við samkeppniseftirlitið.

Þessi krafa þriðja orkupakkans um að bæta við kröfu um sjálfstæði raforkueftirlitsins frá opinberu valdi (pólitík) er eðlileg, sérstaklega á Íslandi, þar sem stærstur hluti starfandi raforkufyrirtækja (a.m.k. mælt í starfsemi) er í opinberri eigu. Í þessu felst ekki að verið sé að stofna „landsreglara“ sem lúti boðvaldi frá Evrópu. Sama hugtak er notað um raforkueftirlitið (e. National Regulatory Authority), það er eingöngu verið að efla það.

c. Samstarf landsbundinna raforkueftirlita.

Mikið hefur verið rætt um samstarfsstofnun raforkueftirlita, ACER. Hafa verður í huga að umtalsvert samstarf hefur verið á milli landsbundinna evrópskra raforkueftirlita um langt skeið. Þegar eftir að Framkvæmdastjórn ESB kom fyrst fram með tillögu að sameiginlegum reglum á sviði raforku árið 1991 hefur þörfin fyrir samræmingu milli aðildarríkja og aukna sérþekkingu á þessu flókna sviði aukist. Til að svara þeirri þörf hefur verið stofnað til samstarfs raforkueftirlita, flutningsfyrirtækja og annarra aðila. Hvað raforkueftirlitið varðar hefur birst í ýmsum myndum, bæði svæðisbundið og á Evrópuvísu. Má þannig nefna The Florence Forum (1997) fyrir landsbundin raforkueftirlit og aðra fulltrúa hins opinbera, Council of European Energy Regulators (CEER) árið 2000, the European Regulators' Group for Electricity and Gas (ERGEG) árið 2003. Hið síðastnefnda samstarf var byggt á ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB nr. 2003/796/EB. ERGEG var lagt niður við stofnun ACER.

Rétt er að nefna, að valdheimildir ACER hafa verið deilufni víðar en á Íslandi. Við meðferð þriðja orkupakkans hjá stofnunum ESB kom í ljós, að tillaga framkvæmdastjórnar ESB um töluverð völd til handa ACER nutu ekki stuðnings aðildarríkjanna og varð því niðurstaðan á þá lund, að ACER var falið minna ákvörðunarvald en upphaflega hafði verið gert ráð fyrir.

ACER gegnir mikilvægu hlutverki innan ESB. Í fræðiritum hefur hlutverk þess verið greint í eftirfarandi:

- hlutverk gagnvart flutningsfyrirtækjum (samþök flutningsfyrirtækja í rafmagni er ENTSO-E. Landsnet tekur þátt í því starfi sem þar fer fram, t.d. gerð kerfisreglna).
- hlutverk gagnvart landsbundnum raforkueftirlitum. Þessu hlutverki hefur verið skipt upp í tvennt, almennt ráðgjafar/álitsgjafahlutverk og tilvik, þar sem ACER getur farið með ákvörðunarvald ef landsbundin raforkueftirlitsyfirvöld innan ESB koma sér ekki saman um atriði sem tengjast samtenglum á milli raforkukerfa þjóðanna.
- hlutverk gagnvart stofnunum Evrópusambandsins (sérfræðiráðgjöf).
- hlutverk í tengslum við aðskilnað sérleyfis- og samkeppnisstarfsemi.
- hlutverk í tengslum við markaðseftirlit (market monitoring).
- hlutverk í tengslum við samevrópsk flutningskerfi og forgangsverkefni (Projects of Common Interest). Mikilvægt er að benda á, að reglugerð 347/2013 er EKKI hluti af því sem lagt er til að innleitt verði á Íslandi, en undirritaður hefur orðið var við að ákvæði hennar hafa verið notuð sem rök gegn innleiðingunni.

Mikið hefur verið ritað og rætt um ACER. Virðast fræðimenn almennt sammála um, að það sé eingöngu ákvörðunarvald stofnunarinnar – og í tilviki Íslands yrði það vald í höndum ESA – gagnvart landsbundnum raforkueftirlitum, sem gefi tilefni til könnunar á því, hvort þar sé um framsal á ríkisvaldi að ræða og ef svo, hvort það rúmist innan heimilda stjórnarskrárinnar.

Þegar liggja fyrir læðar ritgerðir um þetta efni. Undirritaður telur það lykilsforsendu þegar mælistika stjórnskipunarréttar er lögð á heimildir ACER/ESA til ákvörðunartöku, að fullur skilningur sé á til hvaða ákvarðana sú heimild nær. Um er að ræða ákvarðanir um málefni er tengjast samtenglum á milli landa. Skipta má inntaki ákvörðunarvaldsins í tvennt:

- Ákvörðun um tæknileg atriði (technical issues). Hér er verið að tala um skilmála og skilyrði fyrir aðgangi að og rekstraröryggi grunnvirkis yfir landamæri. Skilmálar og skilyrði fyrir aðgangi að grunnvirkjum yfir landamæri taka til a) verklagsreglu fyrir úthlutun flutningsgetu; b) tímamarka úthlutunar; c) hlutdeildar í tekjum vegna kerfisangar; og d) álagningu gjalda á notendur grunnvirkis sem nýtur undanþágu í takmarkaðan tíma frá almennum reglum um ráðstöfun tekna vegna úthlutunar á samtengingu. Það þjónar íslenskum hagsmunum að íslensk raforkufyrirtæki vinni eftir sambærilegum stöðlum og evrópsk raforkufyrirtæki. Það er skilyrði að um sé að ræða atriði sem falli undir valdheimildir landsbundinna raforkueftirlita, en þau hafi annað hvort ekki orðið sammála um málið innan sex mánaða eða þau eru sammála um að vísa málinu til ACER/ESA til úrskurðar.
- Ákvörðun um tímabundna undanþágu nýrra samtengla frá almennum reglum sem gilda um rekstur slíkra mannvirkja. Eitt skilyrðanna er að áhættan í tengslum við fjárfestinguna sé slík, að fjárfestingin myndi ekki eiga sér stað nema undanþága væri veitt.

Meðan engir samtenglar tengjast raforkukerfi Íslands reynir ekki á þessi ákvæði. Engu að síður telur undirritaður eðlilegt að nú sé það skoðað, hvort þessi ákvæði um ákvörðunarvald ACER / ESA feli í sér valdframsal sem gangi gegn stjórnskipun Íslands.

Ég er sammála þeim sem telja þá skipan sem mælt er fyrir um í ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar frá maí 2017 ekki ganga gegn stjórnarskrá Íslands.

Eins og áður sagði er það mjög afmarkaður hluti af starfsemi ACER sem gagnrýnin snýr að. Þó ég telji að það hafi ekki verið nauðsynlegt vegna innleiðingar þriðja orkupakkans, þá fagna ég þeim öryggisventlum sem kynntir hafa verið varðandi samtengingu íslensks raforkukerfis við raforkukerfi annars lands. Allir fræðimenn virðast sammála um, að þegar horft er til þeirra, þá sé ekki verið að stíga skref við innleiðingu þriðja orkupakkans sem gangi gegn stjórnskipun Íslands.

Samstarf landsbundinna raforkueftirlita er ekki eingöngu á Evrópuvísu. Svæðisbundið samstarf er einnig mikilvægt. Ísland er þátttakandi í samstarfi norrænu raforkueftirlitsstofnanna (NORDREG). Ísland virðist hins vegar ekki vera hluti af svæðisbundnu samstarfi á vettvangi ESB, eins og Noregur, sem skýrist væntanlega af því að Ísland er ekki samtengt evrópska raforkukerfinu. Á heimasíðu Orkustofnunar kemur fram að hún hafi (hafði) aðild að CEER og ERGEG. Gætt hefur aukinnar áherslu á svæðisbundið samstarf innan ESB.

d. Neytendavernd aukin.

Orkufátækt er vaxandi vandamál í ESB og víðar. Í þriðja orkupakkanum komu fram tillögur sem ætlað var að hvetja aðildarríki til að þróa landsbundnar aðgerðaráætlanir eða annan viðeigandi ramma í því skyni að draga úr orkufátækt. Orkufátækt fær reyndar enn meiri athygli í fjórða orkupakkanum.

Þá er meiri neytendavernd tryggð með aðgengi að virkri leið til lausnar deilumála fyrir alla neytendur. Hluti af slíku aðgengi er að tryggð sé hröð og skilvirk málsmeðferð. Þó kærunefnd raforkumála sé starfandi á Íslandi, þá er hægt að færa rök fyrir því að málsmeðferðarhraði kærumála hafi ekki verið fullnægjandi. Rétt er þó að taka fram að undirritaður hefur ekki rannsakað málshraða allra nýjustu mála nefndarinnar.

Í I. viðauka við þriðju raforkutillskipunina er að finna yfirlit yfir ráðstafanir er varða neytendavernd. Það er yfirlýst markmið ESB að færa valdið frá raforkufyrirtækjunum til

neytendanna. Í því felst ekki að alltaf sé um andstæða hagsmuni að ræða. En það getur skipt máli. Líka á Íslandi, þó við séum lokað kerfi.

II. Hvað felst ekki í þriðja orkupakkanum?

Vegna umræðu sem verið hefur uppi, telur undirritaður rétt að víkja nokkrum orðum að því, hvað felst ekki í þriðja orkupakkanum, að mínu mati. Það er auðvitað heilmargt, en hér skulu eftirfarandi atriði dregin fram:

- Það er EKKI verið að taka ákvörðun um það hvort leggja eigi sæstreng eða á annan hátt framselja valdheimildir íslenskra yfirvalda til slíkrar ákvörðunartöku.
- Það er EKKI verið að taka ákvörðun um framsal valds til ACER.
- Það er EKKI verið að taka ákvörðun um að aðrir en íslensk stjórnvöld hafi forræði um nýtingu orkuauðlinda.
- Það er EKKI verið að taka ákvörðun um að íslensk stjórnvöld þurfi að selja auðlindir sínar eða missi forræði á slíkum eignum sínum.
- Það er EKKI verið að taka ákvörðun um að íslensk stjórnvöld þurfi að selja eða einkavæða raforkufyrirtæki í sinni eigu.
- Það er EKKI verið að brjóta gegn stjórnarskrá.

Þessar staðhæfingar eru hér settar fram í einföldu máli. Þær byggja á rannsóknum mínum á málinu. Undirritaður er tilbúinn til að ræða málið frekar við nefndir Alþingis, verði eftir því leitað og því viðkomið.

Egilsstöðum snemma í maí 2019



Hilmar Gunnlaugsson

Umsögn til nefnda Alþingis

um tillögu til þingsályktunar um þriðja orkupakkann (777. mál) og frumvarp um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (782. mál).

Undirritaður hefur kynnt sér framkomna þingsályktunartillögu (777. mál) ásamt með fylgifrumvarpi (782. mál) og kemur hér með á framfæri eftirfarandi umsögn þar að lútandi.

1. **Alþingi hafni orkupakka 3.** Ég tel einboðið að Alþingi eigi að hafna þeim lagagerðum Evrópusambandsins sem innleiða á með tillögunni um svonefndan þriðja orkupakka. Fyrir því eru margar og samþættar ástæður sem fjallað er um hér á eftir. Til vara geri ég kröfu um að áður en til afgreiðslu málsins komi af hálfu þingsins fari fram um það þjóðaratkvæðagreiðsla.
2. **Varanleg undanþága á orkusviði.** Það er skýlaus réttur Íslands samkvæmt 103. gr. EES-samningsins að hafna upptöku þeirra gerða sem hér um ræðir. Komi í framhaldi af því til svonefndrar „sáttagerðar“ á vettvangi sameiginlegu EES-nefndarinnar skv. 102. gr. samningsins, á Ísland að krefjast varanlegrar undanþágu frá öllu er varðar orkumál, enda voru þau ekki hluti af samningnum á undirbúningsstigi.
3. **Augljós brot á stjórnarskrá.** Heimili Alþingi ríkisstjórninni að staðfesta fyrir Íslands hönd upptöku þriðja orkupakkans í EES-samninginn væri það skýlaust brot á stjórnarskrá lýðveldis okkar og varða þá engu meintir fyrirvarar um að „*engin grunnvirki eru nú fyrir hendi á Íslandi sem gera mögulegt að flytja raforku á milli Íslands og orkumarkaðar ESB*“, sbr. greinargerð utanríkisráðherra. Málatilbúnaður ráðherra um þetta efni í fréttatilkynningu 22. mars. sl. var dæmalaust hneyksli. Þar sagði: „*Um er að ræða orkupakka á íslenskum forsendum. Hann er tekinn upp í íslenskan rétt á þeirri forsendu að Ísland er ekki tengt við raforkumarkað ESB.*“ Þá höfðu ráðherrarnir þegar undir höndum álitsgerð lögfræðinganna Friðriks Árna Friðrikssonar Hirst og Stefáns Más Stefánssonar, dags. 19. mars 2019, þar sem margítrekað er varað við stjórnarskrárbroti í tengslum við fyrirhugaða staðfestingu orkupakka 3. Þegar lesin er álitsgerð lögmannanna og borin saman við staðhæfingar í greinargerð með máli 777 stendur ekki steinn yfir steini. Svipað á við um haldleysi „sameiginlegrar fréttatilkynningar utanríkisráðherra og orkumálastjóra ESB.“
4. **Samstarfsnefnd eftirlitsaðila á orkumarkaði – ACER.** Með staðfestingu Alþingis á 3. orkupakkanum, þ.e. með samþykkt á máli 777, sem og með fyrirbyggjandi frumvarpi iðnaðarráðherra um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES-reglur, viðurlagaákvæði), mál 782, er grímulaust verið að breyta Orkustofnun í yfirþjóðlegt batterí undir ACER sem er stofnun Evrópusambandsins. Æskilegt væri að þingheimur gengi undir próf um þekkingu á þeim ákvæðum sem þarna er verið að innleiða, margslungin og flókin sem þau eru og óskýr í ýmsum greinum. Gert er ráð fyrir að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) fjalli um valdheimildir sem ACER eru veittar. Áðurnefndir lögmennt (Friðrik og Stefán) segja hins vegar: „Eftir sem áður er gert ráð fyrir því að ACER hafi mikil áhrif á efni slíkra ákvarðana ESA og skulu ákvarðanir ESA m.a. teknar „á grundvelli draga“ sem ACER semur fyrir ESA.“! ACER hefur þannig heimildir til að

taka lagalega bindandi ákvarðanir á ákveðnum sviðum og blasir hér við enn eitt dæmið um brot á stjórnarskrá okkar, falið í reglugerðafrumskógi orkupakka 3. Í greinargerð 777. máls stendur: „*Tilskipun 2009/72/EB gerir aftur á móti kröfur um að eftirlitsaðilinn [Orkustofnun] sé ekki einungis sjálfstæður gagnvart raforkufyrirtækjunum heldur einnig gagnvart stjórnvöldum ...*“ Hvergi er valdsviði ACER um forgang varðandi málsmeðferð snúið við í þágu ESA. Þannig blasir það við að með innleiðslu á orkupakka 3 héraðs er verið að framselja þýðingarmiklar ákvarðanir í orkumálum til ESB og yfirþjóðlegra stofnana á þess vegum. Athygli vekur og að í greinargerð með máli 782 segir um samráð: „*Við undirbúning frumvarpsins var haft samráð við Orkustofnun.*“ Aðrir komu ekki að þeim undirbúningi! Allt þetta mál varðar ekki síst náttúru- og umhverfisvernd, eins og nánar verður vikið að hér á eftir, en um aðkomu umhverfisyrvalda er hvergi fjallað í framlögðum skjölum..

5. **Feluleikurinn með sæstrenginn.** Til að ná samstöðu um þennan fráleita málatilbúnað var sett inn í greinargerð svohljóðandi ákvæði: „*Verði þessi tillaga samþykkt verður reglugerð (EB) nr. 713/2009 innleidd í íslenskan rétt með hefðbundnum hætti en með lagalegum fyrirvara um að grunnvirki sem gera mögulegt að flytja raforku milli Íslands og orkumarkaðar ESB verði ekki reist eða áætluð nema að undangenginni endurskoðun á lagagrundvelli reglugerðarinnar og komi ákvæði hennar sem varða tengingar yfir landamæri ekki til framkvæmda fyrr en að þeirri endurskoðun lokinni. Þá verði jafnframt tekið enn frekar og sérstaklega til skoðunar á vettvangi Alþingis hvort innleiðing hennar við þær aðstæður samræmist íslenskri stjórnarskrá.*“ Hér er á ferðinni sérstæður kisuvottur, sem gæti verið fróðlegt viðfangsefni sálfræðinga að rýna í, en á hér rætur í stjórnsmálarefskák, sem m.a. birtist í afsökunarbeiðnum einstakra þingmanna Sjálfstæðisflokksins í dagblöðum á síðustu vikum (Sjá m.a. grein Páls Magússonar, Mbl. 20. apríl 2019) sem segjast hafa séð sig um hönd og lýsa nú stuðningi við málið. – Fyrir liggur að unnið hefur verið um árabíl að undirbúningi að sæstrengstenginu Íslands við orkumarkað ESB. Talsmenn Landsvirkjunar o.fl. hafa undanfarið talið sterkar líkur vera á slíkri tengingu innan tíðar og vitað er að einkafyrirtæki eins og HS Orka, sem nú er í meirihlutaeign útlendinga, hefur unnið að málinu með öðrum erlendum aðilum. Það gerist samtímis því sem orkufyrirtæki héraðs eru að kemma íslenskar ár með undirbúningi að fjölda virkjana, fyrst í stað undir 10 MW að afli til að komast hjá ákvæðum Rammaáætlunar. Orkustofnun hefur afgangslík leyfi á færubandi. Ekki er vafi á því að áhugi verður á því innan Evrópusambandsins að ná í sem mest af vistvænni orku frá Íslandi og því aðeins spurning um örfá ár hvenær kastað verður út önglum til héraðs fjárfesta og stjórnsmálamanna. Umræðan um væntanlega tengingu raforkukerfisins við Evrópumarkað ýtir jafnframt undir einkavæðingu á orkusviðinu og leiðir til spákaupmennsku, sem nú birtist m.a. í ásókn einkafyrirtækja í virkjanir víða um land.
6. **Íslenskir grundvallarhagsmunir sniðgengnir.** Endurnýjanlegar orkulindir, vatnsafl og jarðvarmi, eru undirstaða fyrir lífsafkomu almennings og starfsemi innlendra fyrirtækja. Orkulindirnar ættu því að haldast í þjóðareign engu síður en sjávarauðlindirnar og hafsbotninn. Nýting þeirra og verndun, sem og verðlagning framleiddrar orku, á að miða að því að treysta atvinnulíf og jafna lífskjör um allt land. – Sú stefna veiktist til mikilla muna með innleiðingu orkupakka 3 og getur breyst í

andhverfu sína ef illa tekst til um framhaldið. Ríki Evrópusambandsins búa við allt aðrar og ólíkar aðstæður á orkusviðinu en við Íslendingar. Hér eru enn um 90% af virkjunum í opinberri eigu og stöðugleiki ríkjandi í framleiðslu. Tenging við orkumarkað ESB myndi hafa í för með sér stórhækkun á raforkuverði til fyrirtækja og heimila, þar með talið á verði til húshitunar, bæði beinnar rafhitunar og hitaveitna, en kostnaður við þær byggir að hluta til á raforku.

7. **Náttúra landsins og almenningur þolendurnir.** Augljóst er að auk heimila og smáfyrirtækja sem greiða kostnaðinn af innleiðingu orkupakka 3 og meðfylgjandi tengingu við ESB-kerfið verður íslensk náttúra, ár, vötn og jarðhitasvæði, þolendur af aukinni ásókn í virkjanir með væntanlegan útflutning raforku fyrir augum. Þessa gæti nú þegar í neikvæðum viðhorfum landeigenda og sumra sveitarfélaga til verndunar dýrmætra náttúrusvæða, þar á meðal hugmynda um miðhálandið allt sem þjóðgarð. Furðu sætir að flokkur sem kennir sig við græna stefnu skuli gerast þátttakandi í slíkum leiðangri í stað þess að beita sér fyrir að styrkja almannaeign á orkuauðlindinni og stilla til um hóflega nýtingu hennar. Fyrir dreifbýlið er hér líka sérstaklega mikið í húfi og því óskiljanlegt að þeir sem telja sig talsmenn þeirra sem þar þrúka skuli gerast ábekingar á orkupakka 3.
8. **Orkustofnun undir umhverfis- og auðlindaráðuneytið.** Andstætt því sem er að gerast með orkupakka 3, þar sem breyta á Orkustofnun í yfirþjóðlegt skrímsli, ætti að tryggja að stofnunin lúti almannahagsmunum, þar á meðal um verndun og hlífð gagnvart náttúru landsins. Annað hefur verið uppi á teningnum um langa hríð eins og gagnrýnislaus rannsóknaleyfi stofnunarinnar til virkjanaundirbúnings bera ljósa vott um. Til að tryggja nauðsynlegt samræmi og mat á auðlindavernd og nýtingu er löngu tímabært að færa málefni Orkustofnunar undir Umhverfis- og auðlindaráðuneytið og það sama ætti sem fyrst að gerast með Hafrannsóknastofnun, sem nú heyrir undir ráðuneyti sjávarútvegs- og landbúnaðar.
9. **Treysta þarf almannaeign á orkuauðlindunum.** Í stað þess að ýta undir séreignarsjónarmið og brask með einn helsta grundvöll mannlífs hérlandis ætti Alþingi að beita sér fyrir öðrum og skýrari ákvæðum um almannaeign á orku fallvatna og jarðhita en nú er kveðið á um. Um fátt flutti sá er þetta ritar fleiri þingmál á síðasta fimmtungi 20. aldar en einmitt þessa málaflokka. Þar sagði m.a. um fallvötnin í frumvarpi á 123. þingi 1998: „Orka fallvatna landsins er eign íslenska ríkisins sem eitt hefur heimild til nýtingar hennar.“ (181. mál). Og um jarðhitaréttindi á 122. þingi sagði: „Íslenska ríkið á allan rétt til jarðhita sem liggur dýpra en 100 m undir yfirborði landareigna ... Íslenska ríkið á allan rétt til jarðhita sem liggur utan landareigna.“ (56. mál). Því miður bar Alþingi þá ekki gæfu til að lögfesta slík viðhorf, en hvað skyldi meirihluti þjóðarinnar hugsa nú um stundir?
10. **Þörf er á þjóðaratkvæði um orkupakka 3.** Í undirstöðumáli sem þessu er eðlilegt að leitað sé viðhorfa almennings áður en til endanlegrar afgreiðslu kemur af hálfu Alþingis. Ótrúlegt er að sjá þá fylkingu þingmanna frá stjórn og stjórnarandstöðu sem virðist reiðubúin að kasta orkuauðlindunum í fang Evrópusambandsins. Þeim mun lofsverðari er sá hópur sem stendur í fæturna ef marka má umræður á liðnum einmánuði, að ekki sé talað um vökulan hóp fólks óháðan stjórnáttengslum undir

merkjum Orkunnar okkar. Um fyrri fylkinguna koma mér helst í hug orð Bólu-
Hjálmars þegar hann kveður:

Aumt er að sjá í einni lest

áhaldsgögnin slitin flest ...

Í sumarbyrjun 2019

Hjörleifur Guttormsson



Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Utanríkismálanefnd Alþingis

Nefndasvið,
Austurstræti 8-10
10 Reykjavík

Sent í tölvupósti

Svartsengi, 3. maí 2019

Efni: Umsögn HS Orku hf. vegna þingmála 777., 782., 791. og 792. sem til meðferðar eru hjá Alþingi vegna innleiðingar 3. orkupakkans (safns ESB gerða).

I.

Með tölvupósti nefndasviðs Alþingis dags. 12. apríl sl. voru HS Orku hf. (HS Orku) send til umsagnar þrjú mál; frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum (tilvísun í stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku), 792. mál, tillaga til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, 791. mál og frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES reglur, viðurlagaákvæði), 782. mál.

Þá er til meðferðar Alþingis þskj. 1237 – 777. mál tillaga til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (orka) við EES samningsinn (þriðji orkupakkinn). Efni þessara þingmála ferðamála, iðnaðar og nýsköpunarráðherra annars vegar og utanríkisráðherra hins vegar eru eins og kunnugt er nátengd og því tekur umsögn þessi til þeirra allra í einu lagi og er send Efnahags- og viðskiptanefnd og Utanríkismálanefnd þingsins.

HS Orka styður framangreind þingmál sem mikilvægt framfaraskref í þróun íslensks raforkumarkaðar og hvetur Alþingi til að veita þeim brautargengi.

II.

Fyrir liggur að breytingar þær sem lagðar eru til í framangreindum þingmálum eru tilkomnar vegna innleiðingar Íslands á 3. orkupakka ESB á grundvelli aðildar Íslands að samningi um Evrópska efnahagssvæðið sem lögfestur var með lögum nr. 2/1993.

HS Orka telur að þær breytingar sem innleiddar hafa verið á Íslandi allt frá setningu raforkulaga nr. 65 árið 2003 á grundvelli fyrri orkupakka ESB hafi verið til framfara og hagsbóta fyrir íslenskt samfélag. Þau hafa leitt af sér framþróun, aukna samkeppni og verðlækkun raforku á Íslandi. Þá hefur innleiðingin tryggt að reglur um raforkumarkað á

Íslandi eru í samræmi við það regluverk sem gildir á hinu evrópska efnahagssvæði. Ekki þarf að fjölyrða um kosti þessa samstarfs og verður hér látið duga að tiltaka þrjú meginatriði.

Í fyrsta lagi hefur hið evrópska regluverk það að markmiði að koma á og auka samkeppni í framleiðslu og sölu raforku á sama tíma og sett er skýr og hagkvæm umgjörð um flutning og dreifingu raforku. Hefur þetta gengið eftir á Íslandi þar sem raforkuverð hefur farið lækkandi og aðilum í framleiðslu og sölu raforku fjölgað. Að mati HS Orku hefur samkeppni í raforkusölu aukist og á hún eftir að fara harðnandi með tilheyrandi ávinningi fyrir kaupendur raforku.

Í öðru lagi er þýðingarmikið fyrir fyrirtæki jafnt innlend sem erlend að á Íslandi gildi sama regluverk og á hinu evrópska efnahagssvæði. Það einfaldar samanburð og dregur úr lagalegri óvissu fyrir fyrirtæki sem um leið kemur í veg fyrir lakari samkeppnisstöðu Íslands gagnvart öðrum svæðum sem það keppir við um raforkusölu. Sömu áhrif hefur þessi þáttur á möguleika íslenskra orkufyrirtækja til að afla sér fjármögnunar á alþjóðlegum fjármálamarkaði þar sem alþjóðlegir fjármögnunaraðilar þurfa ekki að tileinka sér séríslenskar reglur um íslenskan raforkumarkað við mat á verkefnum hér á landi sem þarfnast fjármögnunar og eru oft af þeirri stærðargráðu að þau eru ekki á færi innlendra fjármögnunaraðila.

Í þriðja lagi eru orkukerfi ríkja afar flókið viðfangsefni sem síst hafa orðið einfaldari á síðari árum með aukinni umhverfisvitund, orkuskiptum á fjölmörgum sviðum og áherslu á mikilvægi þess að spara eða nýta orku betur m.a. með samnýtingu ýmissa þátta raforkukerfisins til að draga úr sóun. Með upptöku reglna frá Evrópu er tryggt að Ísland standi jafnfætis öðrum Evrópuríkjum í örri þróun í bæði tækni og lagasetningu á þessu sviði sem byggir á umfangsmiklum greiningum og samvinnu fjölmargra ríkja og aðila.

Af þessum sökum og fleiri telur HS Orka æskilegt að Ísland haldi áfram að fylgja öðrum Evrópuríkjum við þróun raforkumarkaða og setningu reglna á því sviði.

III.

Verður nú vikið að athugasemdum við einstaka atriði í hinum framlögðu þingskjölum vegna 3. orkupakkans.

A.

Þingskjal 1252 – 791. mál: Tillaga til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku

Með til lagðri breytingu á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku er undirstrikað að ekki verði ráðist í tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng nema að undangengnu samþykki Alþingis. Þá kemur fram að samþykki skuli liggja fyrir áður en framkvæmdir sem varði slíka tengingu geti farið á framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar og að til grundvallar slíkri ákvörðun Alþingis skuli liggja heildstætt mat á umhverfis-, samfélags- og efnahagslegum áhrifum slíkrar tengingar og framkvæmda vegna hennar.

Umræða um lagningu sæstrengs til flutnings raforku er ekki ný af nálinni. Um langa hríð hefur sæstrengur verið einn af hugsanlegum möguleikum til sölu raforku en HS Orku er ekki kunnugt um að á nokkru stigi hafi komið fram hugmyndir sem hafi talist bæði tæknilega færar og arðsamar m.a. vegna legu landsins. Þá liggur fyrir að sæstrengur verður ekki lagður nema með aðkomu fjölmargra aðila, jafnt opinberra sem einkaaðila. Það getur því talist til bóta að til grundvallar ákvörðun um samþykki tengingu raforkukerfis Íslands við önnur ríki liggja til grundvallar skýrt mat á umhverfis-, samfélags- og efnahagslegum áhrifum slíkrar tengingar.

B.

Þingskjal 1253 – 792. mál: Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003, með síðari breytingum (tilvísun í stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku).

HS Orka hefur engar athugasemdir um efni þingskjals 1253 sem er beintengt og leiðir af því þingmáli sem vikið var að hér að ofan, þskj. 1252-791. mál.

C.

Þingskjal 1242 – 782. mál: Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES-reglur, viðurlagaákvæði).

Með 4. gr. frumvarps um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES-reglur, viðurlagaákvæði) á þskj. 1242 er lagt til að við raforkulög verði bætt við grein 26.gr.b. Gert er ráð fyrir sektum sem geta numið allt að 10 hundraðshlutum af veltu fyrirtækis. Að mati HS Orku eru um að ræða mjög víðtæka heimild enda fyrirséð, í ljósi stærðar og umfangs reksturs orkufyrirtækja, að 10 hundraðshlutar af veltu eru verulega há fjárhæð.

Með 6. gr. frumvarps um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES-reglur, viðurlagaákvæði) á þskj. 1242 er enn fremur lögð til 45% hækkun á raforkueftirlitsgjaldi. Um leið og viðurkennt skal að sannarlega fylgi opinber kostnaður eftirliti samkvæmt raforkulögum líkt og öðrum lögum þá telur HS Orka rétt á að benda á að hækkunin er umtalsverð og viðbúið að hún skili sér í verði á raforku og muni á endanum leggjast á notendur raforku, bæði heimili og fyrirtæki.

D.

Þingskjal 1237 – 777. mál: Tillaga til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV: viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn).

Þingsályktunartillögunni er ætlað að veita heimild Alþingis til staðfestingar á ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 93/2017 um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES samninginn þannig að þær gerðir sem vísað er til í tillögunni verði felldar inn í samninginn.

Um innleiðingu þriðja pakkans vísast til umfjöllunar í kafla II. þessarar umsagnar þar sem dregnir eru fram helstu kostir þess að Ísland taki þátt í evrópsku samstarfi um þróun reglna raforkumarkaða.

IV.

Að framan hafa verið raktar helstu athugasemdir HS Orku vegna fyrirliggjandi þingskjala sem til meðferðar eru hjá Alþingi vegna innleiðingar þriðja orkupakkans og mál því tengd. Að endingu lýsa forsvarsmenn félagsins sig fúsa til að koma fyrir þær nefndir Alþingis sem hafa þingmálin til umfjöllunar verði þess óskað.

Virðingarfyllt,

f.h. HS Orku hf.



Ásgeir Margeirsson,

Forstjóri



Finnur Beck hdl.

Lögfræðingur HS Orku hf.

Nefndasvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

2.5.2019
2019-04-61/0.11.1

Efni: Umsagnir um þingskjöl 1242, 1252 og 1253 á þingmálum nr. 782, 791 og 792

Landsnet hefur fengið til umsagnar ofangreind þingskjöl sem varða frumvörp til laga um breytingu á raforkulögum, lögum um Orkustofnun og tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Landsnet þakkar fyrir að fá tækifæri til að veita umsögn um þingskjölin.

Þingskjal 1242 – breyting á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES-reglur, viðurlaqaákvæði)

Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að markmið frumvarpsins er að innleiða þá þætti í tilskipun 2009/72/EB sem kalla á lagabreytingar og hafa ekki verið innleiddir nú þegar. Frumvarpið varðar fyrst og fremst eftirlit Orkustofnunar, en í því er lagt til að kveðið verði á um sjálfstæði Orkustofnunar í ákvörðunum tengdum raforkueftirliti, heimildir stofnunarinnar til að veita skriflegar áminningar og leggja á stjórnvaldssektir auk breytinga á raforkueftirlitsgjaldi.

Um 1. og 6. gr. (hækkun raforkueftirlitsgjalds)

Í 6. gr. frumvarpsins er lögð til 45% hækkun á raforkueftirlitsgjaldi, auk þess sem lagt er til að stofnuninni verði falið að ákveða hvernig þeim tekjum sem aflað er með gjaldinu verði varið. Af frumvarpinu verður ekki ráðið hversu ítarleg skoðun hefur farið fram á nýjum skyldum raforkueftirlits samkvæmt tilskipun 2009/72/EB og hvort leitað hafi verið leiða til þess að einfalda eftirlitið t.d. með því að byggja á innri eftirlitskerfum fyrirtækjanna. Vísar Landsnet að þessu leyti til umsagnar samræðsnefndar eftirlitsskyldra aðila og minnisblaðs Samorku, dags. 29. ágúst 2018, fylgdi skýrslu Orkustofnunar um starfsemi raforkueftirlits 2017.

Landsnet telur að ráðast þurfi í gagngera endurskoðun á raforkueftirliti Orkustofnunar og samræma eftirlitið þeirri framkvæmd sem tíðkast annars staðar. Með lögum nr. 26/2015 voru gerðar breytingar á raforkulögum sem m.a. var ætlað að einfalda og auka skilvirkni í tengslum við leyfisveitingar stofnunarinnar vegna framkvæmda Landsnets, en þeim markmiðum hefur ekki verið náð. Þvert á móti hefur eftirliti stofnunarinnar verið beint að áherslu á smærri atriði einstakra mála í stað heilstæðs eftirlits með hagsmuni neytenda í huga. Árið 2012 var eftirlitsgjaldið hækkað um 100% með það að markmiði að bæta eftirlitið. Þróunin hefur hins vegar verið sú að kostnaður Landsnets vegna leyfisveitinga og kerfisáætlunar hefur hækkað verulega án þess að það skili neytendum ágóða. Að mati Landsnets er það forgangsverkefni að settir séu skýrir og einfaldir eftirlitsferlar og skilgreindur sá árangur sem á að nást áður en gjöldin verða hækkuð. Annars er hætta á að óljósir og lítt skilvirkir ferlar muni áfram kalla á aukið fjármagn. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á einföldun regluverks og aukna skilvirkni þess. Að mati Landsnets er einföldun þess regluverks sem Orkustofnun starfar eftir afar mikilvægt.

Þá er í 1. gr. frumvarpsins lögð til breyting á 1. tölul. 3. mgr. 12. gr. sem felur í sér að raforkueftirlitsgjald teljist til rekstrarkostnaðar með öðrum kostnaðarpáttum sem teljast óviðráðanlegir í tekjumörkum flutningsfyrirtækisins. Landsnet fagnar þessari breytingu en hún felur í sér þá eðlilegu ráðstöfun að breytingar á raforkueftirlitsgjaldi muni skila sér beint inn í tekjumörk og gjaldskrá Landsnets. Landsnet bendir hins vegar á að óviðráðanlegir kostnaðarpættir eru hvorki skilgreindir í lögum né reglugerðum og í rekstrarkostnaði félagsins eru ýmsir aðrir óviðráðanlegir gjaldaliðir en raforkueftirlitsgjald, s.s. fasteignagjöld og rafmagnseftirlitsgjald. Eðlilegt hlýtur að vera að allir óviðráðanlegir liðir í rekstrarkostnaði séu meðhöndlaðir með þessum hætti.

Á síðasta ári greiddi Landsnet 76,2 milljónir í eftirlitsgjöld. Á tímabilinu 2011 til 2017 hækkuðu eftirlitsgjöldin um 124%. Á sama tíma hækkaði leyfður rekstrarkostnaður í tekjumörkum Landsnets um 22% fyrir mun stærra kerfi. Eftirlitskostnaður Orkustofnunar nam 2,19% af heildarrekstrarkostnaði Landsnets árið 2017. Gjaldið er verulegt og mikilvægt að varlega verði farið í að auka það. Landsnet telur mikilvægt að skilgreint verði til lengri tíma hversu háu hlutfalli verði varið til eftirlits með raforkukerfinu. Þannig er eftirlitsaðila sett ákveðin mörk í kostnaði og greiðendum tryggt ákveðið jafnvægi í þessum útgjaldalið. Ákvörðun um hækun þessa hlutfalls þarf síðan alltaf að rökstyðja á grundvelli skilgreinds árangurs eins og áður sagði. Í smáu og einföldu kerfi er mikilvægt að leita allra leiða til skilvirkni og hafa í huga að regluverkið getur verið mun einfaldara en í stærri og flóknari kerfum.

Um 4. gr. (heimildir Orkustofnunar)

Í 4. gr. frumvarpsins er kveðið á um heimildir Orkustofnunar til þess að veita skriflega áminningu og leggja á stjórnvaldssektir. Hvað varðar stjórnvaldssektir segir í greinargerð frumvarpsins að lagt verði til að Orkustofnun verði veitt heimild til að leggja stjórnvaldssektir á aðila sem brjóta gegn þeim ákvæðum laganna sem fela í sér alvarlegri brot. Þau ákvæði sem um ræðir í tilviki Landsnets eru:

- 5. mgr. 8. gr. (takmarkanir á heimildum flutningsfyrirtækisins til að stunda aðra starfsemi),
- 1. og 2. másl. 2. mgr. 9. gr. (tilkynningar um ný flutningsvirki og leyfi fyrir nýjum flutningsvirkjum),
- 12. gr. a (gjaldskrá),
- 26. gr. a (áminning).

Almennt telur Landsnet ákvæði frumvarpsins um stjórnvaldssektir óljóst sem og samspil þess við önnur ákvæði raforkulaga. Útfæra þurfi lagaheimildina frekar. Sem dæmi bendir Landsnet á að í ákvæði 12. gr. a. er að finna ýmis ákvæði er varðar gjaldskrá flutningsfyrirtækisins. Ekki er ljóst hvaða brot á ákvæðum umræddrar greinar eiga að fela í sér stjórnvaldssektir. Þá tekur ákvæðið ekki á samspili stjórnvaldssekta við önnur þvingunarúrræði sem Orkustofnun eru veitt í lögnum. Þannig er í 26. gr. raforkulaga kveðið á um að Orkustofnun geti gert flutningsfyrirtæki og dreifiveitum að breyta gjaldskrá að viðlögðum dagsektum. Að mati Landsnets væri eðlilegt að efla leiðbeiningarhlutverk Orkustofnunar áður en farið er í að beita viðurlögum við brotum.

Að mati Landsnets er ekki raunhæft að leggja á stjórnvaldssektir vegna 1. og 2. másl. 2. mgr. 9. gr. (tilkynningar um ný flutningsvirki og leyfi fyrir nýjum flutningsvirkjum). Þessi málsliður kom inn í raforkulögin árið 2015 og er séríslenskt ákvæði sem á ekki stoð í Evróputilskipunum. Þetta verklag eftirlitsaðila þekkist ekki í öðrum löndum Evrópu þar sem hlutverk eftirlitsaðilans er fremur leiðbeinandi og beinist að heildarhagsmunum neytenda og að stuðla að heilbrigðum viðskiptaháttum með raforku. Í lögnum er ákvæðið jafnframt mjög opið. Til dæmis er ekki kveðið á um stærð flutningsvirkis sem leyfi þarf fyrir og eru dæmi um það að Landsnet hafi þurft að fara með mjög litlar framkvæmdir í leyfisferli. Til þess að unnt sé að beita stjórnvaldssektum þarf ákvæðið sem liggur til grundvallar að vera skýrt.

Landsnet telur að heppilegra væri að fella ákvæði um leyfisveitingar út úr lögnum. Það er ekki til hagsbóta fyrir neytendur og leiðir til verulegs kostnaðarauka bæði fyrir Landsnet beint og síðan Orkustofnun. Ákvæðið hefur t.d. leitt til þess að umfang kerfisáætlunar Landsnets er verulega umfram það sem nauðsynlegt er miðað við megintilgang áætlunarinnar og upplýsingarnar sem þar birtast óþarflega umfangsmiklar. Kerfisáætlun Landsnets er unnin í opnu gagnsæu ferli. Í þessu ferli er fyrirtækinu veitt mikið aðhald eins og umsagnir hagsmunaaðila og viðskiptavina bera með sér. Vandséð er að eftirlit Orkustofnunar með hliðsjón af þessari grein bæti þar nokkru við. Þá gildir þetta ákvæði ekki fyrir dreifiveiturnar sem fjárfesta samanlagt árlega meira en Landsnet og gjaldskrá þeirra meira en þrefalt hærri en Landsnets fyrir heimili og smærri fyrirtæki.

Þingskjal 1252 og 1253

Í frumvarpi til laga um breytingu á raforkulögum á þingskjal 1253 (tilvísun í stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku) er lagt til að á eftir 5. mgr. 9. gr. a komi ný málsgrein sem kveði á um tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng fari samkvæmt stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Á grunni þessa er lagt til að Alþingi álykti að við nügildandi þingsályktun um uppbyggingu flutningskerfis raforku bætist nýr töluliður sem kveði á um að ekki verði ráðist í tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng nema að undangengnu samþykki Alþingis. Lagt er til að slíkt samþykki skuli liggja fyrir áður en framkvæmdir sem varða slíka tengingu geta farið á framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar. Til grundvallar slíkri ákvörðun Alþings skuli liggja heildstætt mat á umhverfis- samfélags- og efnahagslegum áhrifum slíkrar tengingar og framkvæmda vegna hennar.

Landsnet gerir ekki athugasemdir við lagabreytinguna enda eðlilegt að stjórnvöld hafi aðkomu að svo stórrí ákvörðun sem tenging á milli landa er. Fyrirliggjandi frumvarp felur eingöngu í sér að tekið er á afmörkuðum þætti í mjög flóknu máli. Eftir sem áður er óvissa um aðra þætti, s.s. heimildir til rannsókna og annan undirbúning vegna skoðunar á samtengingu íslenska raforkukerfisins við raforkukerfi annarra landa. Ef stjórnvöld taka ákvörðun um samtengingu milli landa vill Landsnet hins vegar benda á að í raforkulög skortir skýrari ákvæði um samtengingar. Þannig er í 1. mgr. 8. gr. raforkulaga nr. 65/2003, en löggin fjalla um vinnslu, flutning, dreifingu og viðskipti með raforku á íslensku yfirráðasvæði, kveðið á um að eitt fyrirtæki skuli annast flutning raforku og kerfisstjórnun. Þá er í 2. mgr. greinarinnar að finna tæmandi talningu á viðskiptavinum flutningsfyrirtækisins. Þá má nefna að Landsnet hefur skv. 9. gr. raforkulaga eitt heimild til að reisa ný flutningsvirki og að í lögnum er kveðið á um gjaldskrá gildi annars vegar fyrir úttekt dreifiveitna frá flutningskerfi og hins vegar fyrir úttekt stórnotenda. Þannig má ljóst vera að þrátt fyrir umrædda breytingu á raforkulögum mun Alþingi þurfa að koma að frekari breytingum á ákvæðum raforkulaga áður en ákvörðun um samtengingu er tekin.

Virðingarfyllst,



Guðjón Axel Guðjónsson, lögfræðingur Landsnets.

Atvinnuveganefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 2.5.2019
Tilvísun vor: M-2019-102/ 00.11

Efni: Umsögn um 782. mál - þriðji orkupakkinn

Atvinnuveganefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn Landsvirkjunar um *frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES-reglur, viðurlagsákvæði)*, mál 782. Landsvirkjun hefur kynnt sér málið og þakkar tækifæri til að skila inn umsögn um frumvarpið.

I. Kafli: Breyting á raforkulögum, nr. 65/2003, með síðari breytingum:

Fyrirtækið gerir athugasemdir við tvær greinar:

Við 1. málslið 2. mgr. 3. gr.: Í stað orðanna „sbr. 4., 5. og 6. gr.“ komi „sbr. 4., 5., 6. og 7. gr., sem og eftirlits með vinnslufyrirtækjum skv. 1. mgr. 28. gr.“

Við 1. mgr. 4. gr. b.: Landsvirkjun leggur til að í stað orðanna „brýtur gegn 1. mgr. 4. gr., 1. mgr. 7. Gr., 5. mgr. 8. gr., 1. – 2. másl. 2. gr.“ komi „brýtur gegn 5. mgr. 8. gr., 1. – 2. másl. 2. gr.“

Landsvirkjun bendir í þessu sambandi á að orkuvinnsla fellur undir samkeppnislög og í þeim lögum eru ákvæði um stjórnvaldssektir. Jafnframt er vakin á að d) liður, 4. mgr. 37. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB er svohljóðandi (undirstrikun Landsvirkjunar):

„d) að beita skilvirkum, hóflegum og letjandi viðurlögum á raforkufyrirtæki sem uppfylla ekki skyldur sínar samkvæmt þessari tilskipun eða öðrum lagalega bindandi ákvörðunum eftirlitsyfirlitsvalds eða stofnunarinnar, eða að leggja til að valdbær dómstóll beiti slíkum viðurlögum. Til þeirra skal teljast heimild til að beita eða leggja til beitingu viðurlaga sem nema allt að 10% af ársveltu flutningskerfisstjórnans á flutningskerfisstjórnann eða allt að 10% af árlegru veltu lóðrétt sambætta fyrirtækisins á lóðrétt sambætta fyrirtækið, eftir aðstæðum, vegna þess að ekki var farið eftir ákvæðum um skyldur þeirra samkvæmt þessari tilskipun og“

Ákvæði tilskipunarinnar um stjórnvaldssekt geti numið allt að 10% af ársveltu á því við um flutningskerfisstjórnann eða lóðrétt sambætt fyrirtæki. Þessi fyrirtæki hafa sérleyfi og geta því takmarkað aðgang þriðja aðila að kerfum sínum. Það gildir ekki um fyrirtæki í samkeppnisrekstri sem eingöngu stunda annað hvort vinnslu eða sölu rafmagns.

II. Kafli: Breytingu á lögum um Orkustofnun, nr. 87/2003, með síðari breytingum.

Landsvirkjun gerir ekki athugasemd við þennan kafla. Fyrirtækið telur að þátttaka stofnunarinnar í samstarfi eftirlitsaðila á Evrópska efnahagssvæðinu geti verið gagnleg. Hún getur ef vel tekst til eftir stofnunina, gert eftirlit hennar enn skilvirkara, styrkt þekkingu hennar og auðveldar henni að fylgjast með þróun markaðarins.



Mál þetta er fram komið í tengslum við innleiðingar á raforkutilskipun Evrópuþingsins og ráðsins sem er hluti hins svokallaða þriðja orkupakka. Landsvirkjun hefur með bréfi dagsettu 29. apríl 2019 sent utanríkismálanefnd Alþingis umsögn um mál 777: *Tillaga til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. Viðauka (Orka) við EES -samninginn (þriðji orkupakkinn)*. Umsögnin er í fylgiskjali.

Landsvirkjun hvetur nefndina til að afgreiða frumvarpið með þeim breytingum sem hér eru lagðar til. Fyrirtækið að sjálfsgöðu reiðubúið til að mæta á fund nefndarinnar og veita upplýsingar verði eftir því leitað.

Virðingarfyllst

Hörður Arnarson
forstjóri

Fylgiskjal:

Bréfi Landsvirkjunar til utanríkismálanefndar Alþingis dagsett 29. apríl 2019. Umsögn um mál 777: *Tillaga til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. Viðauka (Orka) við EES -samninginn (þriðji orkupakkinn)*.



Atvinnuveganefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 2.5.2019
Tilvísun vor: M-2019-102/ 00.11

Efni: Umsögn um 791. og 792. mál - þriðji orkupakkinn

Atvinnuveganefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn Landsvirkjunar um *tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, mál 791 og frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003, með síðari breytingum (tilvísun í stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku), mál 792.*

Landsvirkjun þakkar tækifæri til að skila inn umsögn um málin, þar sem þau eru nátengd sendir Landsvirkjun samhljóða umsögn um þessi mál. Fyrirtækið hvetur nefndina og Alþingi til að veita þeim brautargengi.

Með bréfi dagsettu 29. apríl 2019 sendi Landsvirkjun utanríkismálanefnd Alþingis umsögn um mál 777: *Tillaga til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. Viðauka (Orka) við EES -samninginn (þriðji orkupakkinn).* Umsögnin er í fylgiskjali.

Landsvirkjun styður þá ráðagerð að „[e] ekki verður ráðist í tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng nema að undangengnu samþykki Alþingis“. Landsvirkjun hefur talið að forsenda tengingar, ef af verður, sé umfjöllun Alþingis, breytingar á raforkulögum og hugsanlega fleiri lögum.

Landsvirkjun hefur um áratugaskeið hugað að þeim möguleika að tengja raforkukerfi Íslands með sæstreng við raforkukerfi grannríkja. Íslenska raforkukerfið er einangrað og því þarf að mæta aukinni orkuþörf með orkuöflun innanlands til að orkuöryggi sé ekki stefnt í hætti. Með tenginu við raforkukerfi grannríkja væri unnt að auka orkuöryggi landsins, stuðla að betri nýtingu þeirra orkulinda sem hafa verið beislaðar á hverjum tíma og setja fleiri stoðir undir tekjuöflun fyrirtækisins. Þetta hafa verið megindrífkraftarnir í vinnu fyrirtækisins. Fleiri innlendir aðilar hafa kannað þetta mál. Orkustofnun fékk t.d. erlenda ráðgjafa til að gera frumhagkvæmniathugun á verkefninu á áttunda áratug sl. aldar. Landsvirkjun vann ásamt ráðgjöfum að athugun á lagningu sæstrengs til Skotlands um Færeyjar á níunda áratugnum og einn framleiðandi sæstrengs vann athugun fyrir fyrirtækið um lagningu strengs til Skotlands í byrjun tíunda áratugarins. Um sama leyti, vorið 1993, lagði þáverandi iðnaðarráðherra fram á Alþingi skýrslu (hvítbók) um útflutning raforku um sæstreng. Á tíunda áratugnum og fram yfir aldamót kom Landsvirkjun að mörgum verkefnum þar sem tengingar við Skotland, Holland, Þýskaland og Noreg. Fyrir um 10 árum var síðan farið að skoða málið aftur, fyrst í samstarfi við Landsnet en á árinu 2013 bættist dótturfélag breska landsnetsins í hópinn – IceLink-verkefnið.

Á síðustu árum hefur einnig verið unnið að málinu af íslenskum stjórnvöldum og Orkustofnun. T.d. var til skoðunar tenging við Færeyjar í samstarfi orkustofnana landanna. Ráðgjafarhópur sem



skipaður var af þáverandi iðnaðar- og viðskiptaráðherra á árinu 2012 skilaði skýrslu í júní 2013. Í niðurstöðum greinargerðar um lögfræðileg málefni vegna sæstrengs sem ráðgjafarhópurinn lét vinna segir m.a.: „*Að lokum má benda á að íslensk löggjöf gerir ekki ráð fyrir sæstrengjum og því þyrfti að endurskoða núgildandi lög eða setja sérlög ef farið yrði í frekari framkvæmdir. ...*“ Í greinargerðinni er í umfjöllun m.a. vísað til þriðja orkupakkans, enda hafði hann þá verið í gildi í tæplega fjögur ár.

Skýrsla ráðgjafarhópsins var lögð fram á Alþingi í október 2013 og tekin til umræðu í nóvember sama ár. Umræðu um skýrsluna var frestað meðan atvinnuveganefnd þingsins fjallaði um hana, en eftir að nefndin skilaði álitinu sínu í febrúar 2014 var umræðu um hana haldið áfram og henni lokið í sama mánuði. Í álitinu atvinnuveganefndar var lagt til að ýmsir þættir málsins yrðu teknir til nánari skoðunar og skipaði þáverandi iðnaðar- og viðskiptaráðherra verkefnisstjórn til að stýra því verki. Á fundi þáverandi forsætiráðherra Íslands og þáverandi forsætisráðherra Bretlands í október 2015 var ákveðið að setja á laggirnar vinnuhóp til að kanna mögulega tengingu landanna í gegnum sæstreng. Verkefnisstjórnin sem iðnaðar- og viðskiptaráðherra hafði skipað var þá tekin til starfa og var henni falið að eiga viðræður við Breta. Verkefnisstjórnin skilaði skýrslum bæði um verkefnið sem henni voru falin með vísun til álits atvinnuveganefndar og um viðræðurnar við bresk stjórnvöld í júlí 2016. Meðal fylgiskjala með fyrrnefndu skýrslunni er: „*Greinargerð um þróun orkustefnu Evrópusambandsins með hliðsjón af hugsanlegum sæstreng.*“

Með vísun til þess sem fram kemur hér að fram hefur því verið ljóst að bæði Alþingi og stjórnvöld þyrftu að koma að slíku verkefni. Auk þess þyrftu að sjálfsögðu stjórnvöld á hinum enda strengsins að koma að því og að öllum líkindum Færeyingar þar sem slíkur strengur færi væntanlega um landgrunnið í grennd við Færeyjar. Heimildir til lagningar neðansjárstrengja samkvæmt hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna eru mismunandi og fara eftir tegund hafsvæða. Til dæmis hafa strandríki fullveldisrétt á innsævi og í landhelginni. Þau geta þannig stjórnað og sett reglur um lagningu, viðhald og viðgerðir á neðansjárstrengjum á þeim hafsvæðum. Um þetta er sérstaklega fjallað í greinargerð um lögfræðileg málefni sem vísað er til hér að framan.

Vinna við skoðun verkefnisins síðustu áratugi hefur staðfest að tenging við grannríkin væri mjög kostnaðarsamt, umfangsmikið og flókið verkefni. Auk þess sem tæknilegar og efnahagslegar forsendur þyrftu að vera til staðar yrði slíkt verkefni að hafa pólitískan stuðning bæði hér á landi og landinu þar sem slíkur strengur kæmi á land. Yfirvöld í löndunum þyrftu að veita leyfi fyrir landtöku og legu strengsins, semja þyrfti við aðila sem reka flutningskerfin í löndunum um hvort og hvar væri hægt að tengja strenginn kerfum þeirra, ná samningum við eigendur strandsvæða og lands sem þarf undir mannvirki, afla leyfa stjórnvalda fyrir leið fyrir streng og hvaða búnaðar yrði krafist, mat á umhverfisáhrifum, fá samþykkt skipulags o.fl. Það þyrfti því langan tíma til að undirbúa verkefnið nægilega til að forsendur væru til að taka ákvörðun um lagningu sæstrengs og eftir að ákvörðun lægi fyrir má ætla að það tæki a.m.k. 5 til 7 ár að framleiða strenginn, leggja hann og koma strengnum í rekstur.

Hið hefðbundna evrópska líkan fyrir slíkar tengingar felur í sér að flutningsfyrirtækin í löndunum sem tengd eru eiga og fjármagna slíka tenginu til helminga og að fá tekjur sem jafngilda mismun á orkuverði á mörkuðum í löndunum. Landsvirkjun telur afar ósennilegt í ljósi ofangreindra greininga að slíkt líkan gæti átt við. Áhætta eigenda sæstrengsins væri of mikil samhengi við stærð flutningskerfisins og því kæmi tæplega til greina að láta notendur á Íslandi taka þá áhættu. Því þyrfti að virkja undanþáguákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 714/2009.

Vegna þeirra umræðu sem hefur orðið um tenginu íslenska raforkukerfisins í umræðu um þriðja orkupakkann er rétt að ítreka að einkum hefur verið horft til Bretlands varðandi hugsanlegan sæstreng. Ástæður þess eru nokkrar, kostnaður við tengingu þangað yrði mun lægri en ef tengt væri við meginland Evrópu, stjórnvöld í Bretlandi hafa sýnst málinu áhuga og myndu mögulega



styðja það og raforkuverð þar er hátt. Sömuleiðis yrði sá tími sem það tæki að koma slíkri tengingu í rekstur nokkrum árum styttri en ef tengt yrði við meginlandið, þar sem lengri tíma þyrfti til að framleiðu og lagningar strengs. Í ljósi þessa og með vísan til þess að Bretar hafa sagt sig frá Evrópusambandinu er engan vegin ljóst hvort eða að hversu miklu leyti orkulöggjöf Evrópusambandsins og löggjöf um stofnanir þess eða Efta-ríkjanna myndu gilda um slíkt verkefni.

Svokallaður PCI listi (e. *Projects of Common Interest*) hefur einnig verið til umræðu. Fyrirtækin sem taka þátt í IceLink verkefninu sóttu um að verkefnið kæmist inn á þann lista á sínum tíma með vísun til þess að verkefni á þeim lista eiga þess kost að sækja um fjárhagslegan stuðning við greiningu á verkefninu og síðan mjög hagstæða fjármögnunar komi til framkvæmda. Þannig þurfa verkefni sem Fjárfestingarbanki Evrópu lánar til að vera á þessum lista. Með því að vera á listanum væri verið að tryggja hagsmuni Íslands. Landsnet hefur fyrir hönd fyrirtækjanna dregið verkefnið af PCI listanum.

Tenging raforkukerfa er almennt talin vera mikilvæg til þess að bæta orkunýtingu, auðvelda uppbyggingu endurnýjanlega orkugjafa og hornsteinn aðgerða til að tryggja orkuöryggi raforkukerfi. Það kemur því ekki á óvart að öll raforkukerfi sem Landsvirkjun þekkir til hafa nú þegar komið á tengingum eða eru með það í skoðun þegar það reynist tæknilega mögulegt. Reynsla af tengingum er undantekningarlaust jákvæð og á flestum mörkuðum stefnt að því að auka þær enn frekar.

Tenging íslenska raforkukerfisins hefði mjög jákvæð áhrif á orkunýting núverandi virkjana og orkuöryggi á Íslandi. Valmöguleikinn og skoðunin ein og sér styrkir einnig samningsstöðu íslenskra orkufyrirtækja í erfiðum samningum þeirra við stóriðjufyrirtækin.

Að lokum vill Landsvirkjun ítreka stuðning við málin sem hér eru til umfjöllunar. Fyrirtækið að sjálfsögðu reiðubúið til að mæta á fund nefndarinnar og veita upplýsingar verði eftir því leitað.

Virðingarfyllst

Hörður Arnarson
forstjóri

Fylgiskjal:

Bréfi Landsvirkjunar til utanríkismálanefndar Alþingis dagsett 29. apríl 2019. Umsögn um mál 777: *Tillaga til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. Viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn).*

Nefndasvið Alþingis
Hildur Edwald,
skjalaritari
Alþingi
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 24. apríl 2019
2019040024/42-1-1
TB
jgo/tb

Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, 792. mál., tillaga til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 26/148, 791. mál og frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun, 782. mál.

Vísað er til tölvupósts/bréfs frá atvinnuveganefnd Alþingis, dags. 12. apríl sl., þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um þrjú eftirfarandi mál: frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum (tilvísun í stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku), 792. mál., tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, 791. mál og frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES-reglur, viðurlagaákvæði), 782. mál.

Meðfylgjandi er umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands til utanríkismálanefndar Alþingis um tillögu til þingsályktunar um ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn), 777. mál. Í umsögninni koma fram þær athugasemdir sem stofnunin hefur við framangreind mál atvinnuveganefndar Alþingis.

Virðingarfyllt



Trausti Baldursson
forstöðumaður vistfræði- og ráðgjafardeildar

Meðf: Bréf til utanríkismálanefndar
Alþingis, dagsett 24. apríl 2019.



Nefndasvið Alþingis
Sigrún Helga Sigurjónsdóttir
Alþingi
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 24. apríl 2019
2019040018/42-1-3
TB
jgo/tb

Tillaga til þingsályktunar um ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn), 777. mál.

Vísað er til tölvupósts/bréfs frá utanríkismálanefnd Alþingis, dags. 11. apríl sl., þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um tillögu til þingsályktunar um ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn), 777. mál.

Náttúrufræðistofnun telur að framangreint mál, um staðfestingu ákvörðunar EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn), falli (að mestu leiti) utan hlutverks stofnunarinnar eins og málið er sett fram.

Eitt af hlutverkum Náttúrufræðistofnunar samkvæmt lögum nr. 60/1992 er að leiðbeina um hóflega nýtingu náttúrulegra auðlinda og aðstoða með rannsóknum við mat á verndargildi vistkerfa og náttúruminja og áhrifum mannvirkjagerðar og annarrar landnotkunar á náttúruna. Mikið hefur verið rætt um lagningu sæstrengs til Evrópu í þessu samhengi en ef af því yrði þá gæti það kallað á aukið álag á íslenska náttúru og nýtingu náttúruauðlinda sem þyrfti þá að skoða sérstaklega m.t.t. hóflegrar nýtingar.

Í framangreindri tillögu kemur fram í greinargerð, kafla 4.3, að upptaka þriðja orkupakkans í EES-samninginn feli ekki í sér neins konar skyldu eða skuldbindingu íslenskra stjórnvalda til að tengjast hinu sameiginlega raforkukerfi ESB með lagningu sæstrengs eða öðrum hætti. Jafnframt má benda á að fyrir Alþingi liggur tillaga til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 26/148, 791. mál, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Í tillögunni er lagt til að: „Ekki verður ráðist 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.“ Einnig liggur fyrir Alþingi frumvarp tillaga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003, 792. mál, með síðari breytingum þar sem lagt er til að á eftir 5. mgr. 9. gr. laganna komi ný málsgrein,



svohljóðandi: „Um tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng fer samkvæmt stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku.“ Eðli málsins samkvæmt hefur hvorki framangreind tillaga til þingsályktunar eða frumvarp til breytinga á raforkulögum verið samþykkt.

Náttúrufræðistofnun bendir á að í stað þess að vísa eingöngu í stefnu stjórnvalda (þingsályktun) um uppbyggingu flutningskerfis raforku í máli 792 um breytingu á raforkulögum þá væri eðlilegra að fyrrgreindur texti þingsályktunarinnar, með smá breytingum, væri hluti af raforkulögum þ.e. að á eftir 5. mgr. 9. greinar kæmi ný mgr. svohljóðandi: **Um tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng fer samkvæmt stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Ekki verður ráðist í tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng eða með öðrum hætti nema að undangengnu samþykki Alþingis. Skal það samþykki liggja fyrir áður en framkvæmdir sem varða slíka tengingu geta farið á framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar.** Náttúrufræðistofnun leggur hér til að lagtextinn verði í samræmi við það sem kemur fram í kafla 4.3 í greinargerð sem vitnað er í hér að framan þ.e. að notað verði orðalagið **í gegnum sæstreng eða með öðrum hætti** á viðeigandi stað.

Með vísan í kafla 4.3 í greinargerð hér að framan og að fyrirliggi samþykki Alþingis um breytingu á þingsályktun nr. 26/148, 791. mál, og samþykki um breytingu á raforkulögum 792, mál, og jafnframt með vísan í önnur lög sem gilda á Íslandi s.s. lög um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011, lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og lög um náttúruvernd nr. 63/2013 er það mat Náttúrufræðistofnunar með hliðsjón af hlutverki stofnunarinnar að ekki sé ástæða til að leggjast gegn samþykkt þriðja orkupakkans.

Virðingarfyllt



Jón Gunnar Ottósson
forstjóri



Trausti Baldursson
forstöðumaður vistfræði- og ráðgjafardeildar





SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi b.t. atvinnuveganefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 15. apríl 2019

1904021SA GB
Málalykill: 00.63

Efni: Umsögn um þrjú þingmál til innleiðingar á þriðja orkupakka ESB, mál nr. 782, 791 og 792

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 12. apríl sl., þar sem óskað er eftir umsögnum um eftirtalin þingmál:

- 1) Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum (tilvísun í stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku), 792. mál.
- 2) Tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, 791. mál.
- 3) Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES-reglur, viðurlagaákvæði), 782. mál.

Almennt um þingmálin

Ofangreind þingmál eru öll lögð fram í þeim tilgangi að ljúka innleiðingu þriðju raforkutílskipunar ESB, um sameiginlegar reglur um innri markað fyrir raforku, en fyrri tílskipanir um sama efni hafa þegar verið innleiddir hér á landi.

Í frumvarpi í 782. máli eru lagðar til breytingar á raforkulögum sem leiða af umræddri tílskipun. Þessar breytingar snúa einkum að fyrirkomulagi eftirlits með framkvæmd laganna. Samband íslenskra sveitarfélaga telur ekki vera tilefni til athugasemda við það frumvarp.

Í frumvarpi í 792. máli og tillögu til þingsályktunar í 791. máli er hnykkt á eftirtöldum atriðum sem varða hugsanlega lagningu sæstrengs til annarra landa á EES-svæðinu:

- 1) Um tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng fari samkvæmt stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku.
- 2) Ekki verði ráðist í tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng nema að undangengnu samþykki Alþingis. Skuli það samþykki liggja fyrir áður en framkvæmdir sem varða slíka tengingu geta farið á framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar. Til grundvallar slíkri ákvörðun Alþingis skuli liggja heildstætt mat á umhverfis-, samfélags- og efnahagslegum áhrifum slíkrar tengingar og framkvæmda vegna hennar.

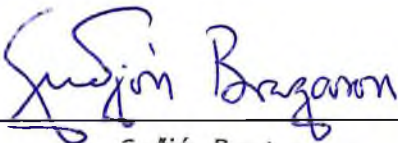
Að álit sambandsins er orðalag þessara tillagna um breytingu á raforkulögum og á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, mjög skýrt og gefur það ekki tilefni til athugasemda af hálfu sambandsins.

Frekari sjónarmið sem rétt þykir að koma á framfæri

Af hálfu sambandsins þykir vert að nýta þetta tilefni til þess að vekja athygli á ábendingum sambandsins til starfshóps um gerð orkustefnu fyrir Ísland, dags. 26. janúar 2019. Ljóst er að allmörg atriði í því skjali hafa skírskotun í þá umræðu sem nú fer fram á Alþingi um stöðu orkumála og er það því lagt fram sem fylgiskjal með þessari umsögn. Áherslur sem þar koma fram voru ræddar í stjórn sambandsins 25. janúar sl. og í skipulagsmálanefnd 29. sama mánaðar.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

Fylgiskjal: Ábendingar til starfshóps um gerð orkustefnu, dags. 26. janúar 2019



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti
b.t. starfshóps um gerð orkustefnu
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Reykjavík 26. janúar 2019

1812032SA GB
Málalykill: 00.64

Efni: Ábendingar til starfshóps um gerð orkustefnu

Vísað er til tilkynningar á samráðsgátt stjórnarráðsins, dags. 10. september 2018, þar sem á upphafsstigum vinnu við mótun orkustefnu er með opnu samráðsferli leitað eftir hugmyndum og tillögum að innihaldi orkustefnu frá almenningi, hagsmunaaðilum og félagasamtökum. Af því tilefni vill Samband Íslenskra sveitarfélaga koma á framfari eftirfarandi áherslum, sem ræddar voru í stjórn sambandsins 25. janúar sl. og í skipulagsmálanefnd 29. sama mánaðar. Er áherslunum ætlað að endurspeglar almennt umræðu um orkumál á vettvangi sveitarfélaga en að sjálfsögðu er vert að hafa þann fyrirvara að ólíkar skoðanir hljóta að vera uppi meðal sveitarstjórna og sveitarstjórnarmanna um þau málefni sem fjallað er um í þessari umsögn. Einnig er rétt að taka fram að í þessari umsögn er lögð megináhersla á umfjöllun um raforkumál en varðandi umfjöllun um samgöngumál vísast m.a. til umsagnar sambandsins um aðgerðaáætlun um loftslagsmál.

Þörf fyrir heildstæða orkustefnu

Samband Íslenskra sveitarfélaga hefur um langt skeið kallað eftir því að sett verði orkustefna hér á landi. Slík stefna þarf að innihalda skýra framtíðarvísun, ásamt mati á orkuþörf, sem byggir á vandaðri sviðsmyndagreiningu. Að áliti sambandsins myndi slík stefnumótun auðvelda bæði ríki og sveitarfélögum ákvarðanatöku um landnotkun og framtíðarþjárfestingar í innviðum. Í því samhengi þarf m.a. að taka afstöðu til valkosta sem lúta að þróun á alþjóðavettvangi, svo sem samstarfi um lausnir í loftslagsmálum og hvort stefnt skuli að útflutningi raforku um sæstreng. Í nýrri orkustefnu ætti að vera ítarleg umfjöllun um orkuskipti og loftslagsmál, sérlega samspil orkumála við skuldbingar og markmið Íslands.

Einnig er mikilvægt að við mótun orkustefnu verði tekist á við spurningar sem lúta að endurgjaldi fyrir nýtingu auðlinda, þar sem m.a. verði fjallað um kröfur sveitarfélaga um sanngjarnar skattgreiðslur af raforkuframleiðslu og flutningi raforku. Þá þarf að fjalla um hvernig hægt er að skapa hagstætt umhverfi til frekari þróunar í umhverfisvænni raforkuframleiðslu, m.a. með aukinni nýtingu vindorku, til að mæta vaxandi orkuþörf hér á landi.

Samræmi við aðrar áætlanir stjórnvalda

Mikilvægt er að orkustefna stjórnvalda samræmist markmiðum byggðaáætlunar og annarra stefnumarkandi áætlana stjórnvalda um innviðauppbýggingu. Í byggðaáætlun er fjallað um tækifæri til atvinnu og í þeim efnum er lögð áhersla á að flutnings- og dreifikerfi raforku mæti þörfum atvinnulífs og almennings alls

staðar á landinu hvað varðar flutningsgetu og öryggi við afhendingu. Tengja þurfi betur lykilsvæði og horfa til nýrra aðferða við orkuöflun t.a.m. smávirkJana sem geta í mörgum tilfellum verið hagkvæmar. Þær henta vel til að styrkja orkukerfi landsins, einkum þar sem orkuöryggi er ábótavant vegna takmarkana flutningskerfisins. Þá er vert að minnast á að nýting vindorku getur í mörgum tilfellum einnig stutt við orkuöryggi á slíkum svæðum, sérlega ef horft er til samspils vindorku og annarrar orkunýtingar.

Einnig þarf að sjálfsögðu að horfa til annarra áætlana og stefna sem gilda á landsvísu, s.s. landsskipulagsstefnu, samgönguáætlunar og aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum, svo dæmi séu nefnd. Þannig þarf m.a. í orkustefnu að gera ráð fyrir því að orkuframleiðsla nægi til þess að markmið um orkuskipti gangi eftir.

Orkuöryggi og þróun flutningskerfis raforku

Eins og kunnugt er hafa sveitarfélög víða um land kallað eftir úrbótum á flutningskerfi raforku til þess að tryggja betur afhendingaröryggi raforku. Viðurkennt er að verulegra úrbóta er þörf á flutningskerfinu til þess að hægt verði að tryggja næga raforku til þjóðfélagslega hagkvæmra verkefna, m.a. rafvæðingar hafna og orkuskipta í iðnaði. Áframhaldandi kyrrstaða mun einnig fyrirsjáanlega hindra atvinnuþróun víða um land.

Einnig kalla sveitarfélögin eftir því að ávallt sé tryggt, þrátt fyrir þá staðreynd að samkeppni ríki á raforkumarkaði, að nægilegt framboð sé á raforku til heimila og fyrirtækja. Með aukinni eftirspurn, t.d. til gagnavera og annarrar orkufrekrar starfsemi, aukast líkurnar á því að misvægi verði á milli framboðs og eftirspurnar, sem getur leitt til skerts orkuöryggis. Sveitarfélögin hljóta m.a. að leggja áherslu á að eftirlit sé með því að orkuþörf heimilanna sé ávallt tryggð.

Skattlagning raforkumannvirkja

Sambandið telur brýnt að starfshópur um skattlagningu raforkumannvirkja skili tillögum á þessu ári um sanngjarnari skiptingu skatttekna af raforkumannvirkjum. Nokkuð breið samstaða virðist vera um það meðal sveitarfélaga að núverandi fyrirkomulag, þar sem staðsetning stöðvarhúsa virkjana ræður nánast að öllu leyti niðurstöðu um hvar skatttekjur lenda, sé óviðunandi. Frekar þurfi að horfa heildstætt á umhverfisáhrif virkjana, þannig að nærumhverfið allt fái réttlátan skerf. Líklegt er að gera þurfi verulegar breytingar á aðferðum við skattlagningu til að ná þessu markmiði.

Jafnframt telur sambandið mikilvægt að skattgreiðslur til sveitarfélaga vegna raforkumannvirkja hækki umtalsvert, þannig að ekki verði um að ræða sérstakar skattaívilnanir til raforkuframleiðslu og flutnings raforku.

Starfsemi hitaveitna og húshitun á köldum svæðum

Sambandið leggur áherslu á að orkustefna snúist ekki eingöngu um raforkuframleiðslu og eldsneyti, heldur verði horft til þess að styrkja starfsumhverfi hitaveitna. Lengi hafa t.d. verið áform um að setja almenn lög um hitaveitur en málið hefur ekki verið í forgangi í ráðuneyti orkumála. Mikilvægt er að góð sátt takist um inntak slíkra laga. Vert er að leggja áherslu á að dreifing heits vatns til

heimila og fyrirtækja á betur heima í lagaumhverfi sem svipar til laga um vatnsveitur og fráveitur fremur en lagaumhverfi raforku.

Jafnframt telur sambandið að eitt af markmiðum orkustefnu þurfi að vera að lækka húshitunarkostnað á þeim svæðum þar sem hann er hæstur og þannig verði stuðlað að jöfnu aðgengi allra landsmanna að orku á sambærilegum kjörum. Ýmis jákvæð skref hafa verið stigin í þá átt á undanförunum árum og hvetur sambandið til þess að áfram verði haldið á þeirri braut. Enn er staðan þó sú að ríflega 30.000 landsmanna búa á dreifiveituvæðum þar sem notast er við rafhitun eða kyntar hitaveitur. Í [svari ráðherra orkumála](#) við fyrirspurn á Alþingi á sl. ári kemur fram að það myndi kosta ríkissjóð um 770 millj. kr. aukalega að niðurgreiða rafhitun til íbúðarhúsnæðis svo kostnaður hennar yrði sambærilegur og veginn meðalkostnaður húshitunar í Reykjavík, á Akureyri, Egilsstöðum og Selfossi.

Enn fremur er mikilvægt að skoðaður verði sá kostur að setja upp varmadælur á köldum svæðum, einkum þar sem lítil von er að finna nýtanlegt heitt vatn. Með því næst tvöfaldur ávinningur, þ.e. annars vegar orkusparnaður fyrir þá sem varmadældunar nota og einnig fer minni orka til húshitunar sem nota má til annar þarfa. Orkusjóður hefur styrkt slík verkefni og hefur fjármagnið sem verið hefur til ráðstöfunar undanfarin ár ekki annað eftirspurn. Áfram er þó þörf á að vinna að rannsóknum á mögulegri jarðhitanytingu á köldum svæðum.

Löggjöf um vindorkuver og leiðbeiningar til sveitarfélaga

Eins og nefnt var í inngangi telur sambandið mikilvægt að huga vel að lagaumhverfi vindorkuvera. Fyrir liggur skýrsla starfshóps um þetta efni frá sl. ári en ekki liggur fyrir hvort þeim tillögum hafi verið fundinn ásættanlegur farvegur innan Stjórnarráðsins. Jafnframt telur sambandið þörf á að ganga í ákveðnum atriðum lengra en lagt er til í skýrslu starfshópsins, þannig að vindorkuframleiðslu verði búið umhverfi sem svipi til þess sem best þekkist í nálægum ríkjum.

Löggjöf ein og sér er þó ekki nægileg ef ekki liggur fyrir skýr stefna af hálfu stjórnvalda um nýtingu vindorku og staðsetningu vindorkuvera í landslagi. Sveitarfélögín kalla mjög eindregið eftir stefnu og leiðbeiningum af hálfu ríkisvaldsins um þetta efni og hafa fram til þessa að mestu haldið að sér höndum gagnvart aðilum sem hafa áform um byggingu vindorkuvera. Vert er í þessu samhengi að áréttu að af hálfu sambandsins hafa komið fram miklar efasemdir um að málefni vindorkuvera verði best leyst á vettvangi rammaáætlunar. Með vandaðri stefnu ríkisins og leiðbeiningum til sveitarfélaga ætti þannig hæglega að vera hægt að fela sveitarfélögum ákvarðanir um staðsetningu vindorkuvera.

Líður í þessari vinnu er að Skipulagsstofnun uppfæri leiðbeiningar um skipulag og vindorkunýtingu, í tengslum við endurskoðun á landsskipulagsstefnu.

Rammaáætlun

Óhjákvæmilegt er að lýsa áhyggjum vegna þess hve vinnsla og afgreiðsla verndar- og orkunýtingaráætlunar hefur reynst vera þung í vöfum. Sambandið tekur undir rökstudda gagnrýni á að í vinnu verkefnisstjórnar um rammaáætlun og faghópa vanti að taka nægilegt tillit til efnahagslegra og samfélagslegra þátta orkunýtingar.

Sambandið telur eðlilegt að endurskoða lög um verndar- og orkunýtingaráætlunar m.t.t. aukins áhuga á vindorkunýtingu. Af hálfu sambandsins hefur verið bent á að gildandi lög taki fyrst og fremst mið af vatnsafls- og jarðvarmanýtingu til raforkuframléiðslu. Tílefni er til þess að ræða m.a. hvort viðmið um stærð virkjana sem fjalla ber um í rammaáætlun eigi fyllilega við um vindorkuver.

Stefna um lagningu raflína

Árið 2015 samþykkti Alþingi stefnu um lagningu raflína. Í henni var mörkuð stefna um að auka hlutfall jarðstrengja í flutningskerfi raforku og m.a. sett viðmið um hvenær rétt sé að horfa til jarðstrengja sem valkosta við loftlínur. Í umsögnum sínum um stefnuna lýsti sambandið þeirri afstöðu að mikilvægt sé að fram fari yfirveguð og málefnaleg umræða um það hvort og í hvaða tilvikum jarðstrengir geti verið raunhæfur valkostur í stað loftlína. Brynt væri að þessi umræða snúist ekki um „annaðhvort eða“ heldur verði viðurkennt að jarðstrengir geti við ákveðnar aðstæður verið heppileg lausn m.a. til þess að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum og tryggja betur öryggi við ákveðnar aðstæður heldur en loftlínur. Stefnumörkun um þetta mikilvæga málefni þurfi einnig að taka mið af þeirri tækniþróun sem er að eiga sér stað við framleiðslu jarðstrengja, sem leiðir til þess að þeir verða með tímanum sífellt álitlegri valkostur.

Við gerð orkustefnu er eðlilegt að horft sé til fenginnar reynslu af þessari stefnu og meta hvort tílefni sé til þess að ganga lengra í þeirri stefnu sem þar var mörkuð.

Hugmyndir um sæstreng til meginlands Evrópu

Einn af stærstu óvissuþáttum um framtíðarþróun í orkumálum er hvort á næstu árum eða áratugum verði tekin ákvörðun um lagningu sæstrengs til Bretlandseyja til útflutnings raforku. Hér er um flókið verkefni að ræða sem er jafnframt háð fjölmörgum óvissuþáttum. Umhverfisáhrif slíkrar framkvæmdar yrðu án efa mjög mikil hér á landi. Eðlilegt er að kalla eftir skýrari afstöðu ríkisstjórnarinnar og Alþingis til slíkra hugmynda, sem haft geta mjög mikil áhrif á landnýtingu víða um land.

Leyfisveitingar og eftirlit, mat á umhverfisáhrifum

Ástæður þess að hægt gengur að byggja upp flutningskerfið eru án efa margar, en á meðal þeirra skýringa sem oftast heyrast nefndar eru hátt flækjustig við gerð umhverfismats framkvæmda, seinagangur við leyfisveitingar og tafir vegna kærumála. Allt eru þetta réttmætar ábendingar og hefur sambandið lýst vilja til þess að stuðla að úrbótum á þessu sviði. Í vinnu starfshóps um endurskoðun lagaumhverfis vindorkuvera talaði fulltrúi sambandsins m.a. fyrir einföldun eftirlits. Þannig mætti t.d. sjá fyrir sér að faggilt skoðunarstofa annist allt eftirlit með framkvæmdum og rekstri vindmylla f.h. byggingarfulltrúa, Orkustofnunar og heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga.

Í mörgum tilvikum hefur gagnrýni beinst að einstökum sveitarfélögum en að áliti sambandsins er skýringa ef til vill frekar að leita í skorti á stefnu af hálfu stjórnvalda ríkisins og tregðu til þess að ráðast í nauðsynlegar breytingar til þess að einfalda skipulagslöggjöf. Flækjustig skipulagslöggjafar hefur raunar aukist nánast ár frá ári undanfarinn áratug og virðast litlar líkur á að horfið verði af þeirri braut á næstunni.

Mikilvægt skref í átt til einföldunar væri þó að hraða vinnu við endurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum.

Aukin áhersla á náttúruvernd

Þær hugmyndir sem nú eru í vinnslu um friðlýsingar og friðun stórra landsvæða, annars vegar á grundvelli 2. áfanga rammaáætlunar og hins vegar við gerð framkvæmdaáætlunar B-hluta náttúruminjaskrár, ásamt aukinni áherslu stjórnvalda á að skilgreina jaðarsvæði í grennd við náttúruverndarsvæði, eru líklegar til þess að skapa enn frekari hindranir gagnvart orkunýtingu og flutningi raforku. Hið sama á við um hugmyndir um stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands.

Sambandið kallar eftir því að við frekari þróun slíkra hugmynda verði haft mikið samráð við sveitarstjórnarstigið. Jafnframt verði horft til þess hvort í lögum og við framkvæmd friðlýsinga á stórum landsvæðum sé gengið of langt í banni gegn orkunýtingu, svo sem rennslisvirkjunum og vindorkuverum.

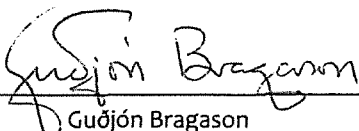
Jafnframt minnir sambandið á að við gerð aðalskipulags geta sveitarstjórnir ákveðið hverfisvernd mikilvægra náttúrusvæða. Tílefni kann að vera til þess að styrkja lagagrundvöll slíkra ákvarðana sveitarstjórna og fækka þá jafnhliða ákvörðunum ríkisstofnana um afmörkun slíkra svæða. Þannig mætti sjá fyrir sér að ríkisstofnanir beini í auknu mæli tilmælum til sveitarstjórna um að taka afstöðu til hverfisverndar einstakra svæða, s.s. með tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga um búsvæði verndaðra dýrategunda og plantna.

Lokaorð

Af hálfu sambandsins er þess vænst að tækifæri gefist til þess að gera nánari grein fyrir framangreindum áherslum á fundi með starfshópi um gerð orkustefnu sem boðaður hefur verið 8. febrúar nk. Jafnframt lýsir sambandið áhuga á því að eiga frekari aðkomu að mótun orkustefnu og áskilur sér rétt til þess að koma að frekari sjónarmiðum á síðari stigum vinnunnar.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

Fylgiskjal:

Áherslur í stefnumörkun sambandsins 2018-2022

Fylgiskjal

Áherslur í stefnumörkun sambandsins 2018-2022 sem tengjast gerð orkustefnu

Stefnumörkun Sambands Íslenskra sveitarfélaga 2018-2022 er afrakstur umfjöllunar í umræðuhópum á landsþingi sambandsins sem haldið var á Akureyri 26.-28. september 2018. Við gerð umsagnar um áherslur við gerð orkustefnu var einkum horft til eftirfarandi atriða í samþykktinni, auk sjónarmiða sem sett hafa verið fram af hálfu sambandsins á opinberum vettvangi, svo sem í umsögnum um þingmál.

- Sambandið skal beita sér fyrir því að sveitarfélögin fái auknar tekjur af raforkuframleiðslu. Þess verði sérstaklega gætt að skatttekjur sveitarfélaga af skattskyldum virkjanamannvirkjum skiptist ekki eingöngu eftir því hvar virkjanamannvirki eru staðsett heldur verði einnig tekið sanngjarnt tillit til umhverfisáhrifa virkjana og flutningskerfis raforku á nærliggjandi sveitarfélög. (3.1.16)
- Sambandið beiti sér fyrir því að sveitarfélögin verði virkir þátttakendur í umræðu um framtíðarstefnu í orkumálum, þ.m.t. uppbyggingu flutningskerfis Landsnets, stefnu um lagningu raflína, áherslur í rammaáætlun, skattlagningu á virkjanir og flutningsmannvirki og þróun í nýtingu auðlinda, s.s. vindafis- og sjávarfallavirkjana. (3.4.17)
- Sambandið beiti sér fyrir því að til verði heildstætt lagaumhverfi um byggingu og starfsemi vindorkuvera. (3.4.18)
- Sambandið skal beita sér fyrir því að sveitarfélögin verði leiðandi þátttakendur í umræðu og aðgerðum til að draga úr útblæstri gróðurhúsalofttegunda og bregðast við neikvæðum áhrifum loftslagsbreytinga. Ennfremur skal sambandið hvetja sveitarfélög til að taka upp loftslagsstefnu og aðstoða sveitarfélög sem vilja verða kolefnishlutlaus. (3.4.20)
- Sambandið vinni að því að við stefnumótun í samgöngumálum verði vistvænar samgöngur settar í forgang, að teknu tilliti til ólíkra aðstæðna landshlutanna, með því að styðja sérstaklega við notkun vistvænna orkugjafa, draga úr neikvæðum áhrifum af bílaumferð og auka jafnræði fjölbreyttra samgöngumáta. (3.4.23)
- Sambandið beiti sér fyrir því að byggðamál verði samþætt við aðra málaflokkar eftir því sem við á. Þá verði áhrif á þróun einstakra byggða og búsetu skoðuð og metin í allri stefnumörkun og áætlanagerð hins opinbera. (3.4.36)
- Sambandið beiti sér fyrir því að jafna raforkuverð bæði hjá fyrirtækjum og íbúum, m.a. með jöfnun flutningskostnaðar á raforku og hærri greiðslum til jöfnunar á húshitunarkostnaði svo íbúar borgi svipaðar upphæðir óháð orkugjöfum, ekki síst vegna áforma um orkuskipti í samgöngum. Einnig skal sambandið taka upp viðræður við ríkið um að efla styrki til almennings og sveitarfélaga á köldum svæðum. Stuðlað verði að notkun á vistvænni orku í stað jarðefnaeldsneytis og styrkir til jarðhitaleitar auknir. (3.4.43)

Reykjavík 2. maí 2019

Nefndasvið Alþingis

Utanríkismálanefnd

Atvinnuveganefnd

Umsögn um eftirfarandi mál:

- Tillaga til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn). Þingskjal 1237 — 777. mál.
- Tillaga til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Þingskjal 1252 — 791. mál.
- Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003, með síðari breytingum (tilvísun í stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku). Þingskjal 1253 — 792. mál.
- Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES-reglur, viðurlagaákvæði). Þingskjal 1242 — 782. mál.

Inngangur

Samorka er sammála efnisatriðum allra framangreindar mála með þeirri undantekningu að gerðar eru athugasemdir við atriði í máli 782., þingskjal 1242 um breytingar á raforkulögum og lögum um Orkustofnun. Rétt er í upphafi að áréttu að á aðalfundi Samorku þann 6. mars s.l. var [samþykkt ályktun](#) þar sem samtökin lýstu yfir stuðningi við innleiðingu þriðja orkupakkans og áréttuðu um leið góða reynslu af þeim breytingum sem gerðar hafa verið á skipulagi og umgjörð raforkumála síðast liðna tæpa tvo áratugi.

Með hliðsjón af því að ofangreindar tillögur og frumvörp eru öll af sama meiði þótti rétt að fjalla um þau í einni umsögn.

Þriðji orkupakkinn

Sögulega samhengið

Saga samstarfs Evrópuþjóða síðastliðin bráðum 70 ár er farsæl og hefur leitt til mikilla framfara í álfunni og þar með talið á Íslandi. Á að bæði við um Evrópusambandslöndin og EFTA-löndin og síðan samstarf þessara ríkja hópa. Mikil þróun hefur orðið á þessu samstarfi og þá meðal annars í takt við þær miklu tækniframfarir sem við höfum búið við á þessum tíma. Að sama skapi eru áskoranir sem fylgja framförum miklar og mikilvægt að ríkin standi sameiginlega að lausn þeirra ekki síst á sviði loftslagsmála.

Einn þáttur í framangreindu samstarfi hefur verið á sviði orkumála. Innan Evrópusambandsins hófst þetta samstarf þegar á árinu 1952 þegar Austurríki, Belgía, Frakkland, Þýskaland, Ítalía, Luxemborg, Holland og Sviss hófu samstarf undir yfirskriftinni “The Union for Coordination of Production and Transmission of Electricity (UCPTE), sem í dag heitir ENTSOE frá árinu 2009, þ.e. European Network of Transmission System Operators for Electricity. Þetta samstarf hefur síðan verið hluti þróunarinnar í aðskilnaði milli framleiðslu- og sölubáttar í orkuframleiðslu annars vegar en flutningi og dreifingu hins vegar.

Rétt eins og á Íslandi var það algengasta fyrirkomulagið í Evrópu að fyrirtæki væru jöfnum höndum í framleiðslu og sölu á raforku og flutningi og dreifingu. Þróunin frá hugmyndum um sameiginlegan orkumarkað og þar með að raforka væri hluti af frjálsu flæði á vöru og þjónustu, til þess samtengda raforkumarkaðar sem kominn er á í Evrópu í dag, er áratuga saga þróunar. Áfangarnir hafa verið margir og lengi framan voru varúðarsjónarmið ríkjandi hjá mörgum aðildarríkjum Evrópusambandsins. Þrátt fyrir að markmiðin og framtíðarsýnin væru frá upphafi sameiginleg hefur tekið langan tíma að gera breytingar á sameiginlega lagaumhverfinu og stærstu breytingarnar hafa orðið síðustu tæpa þrjá áratugin.

Rétt er að leggja áherslu á þessa sögu og heildarmynd raforkumála í Evrópu og þar með þau markmið sem unnið hefur verið að um, orkuöryggi, orkuframboð, neytendavernd, markaðsmál, orkunýtingu, sjálfbæra og græna orkuframleiðslu, baráttu gegn orkufátækt o.s.frv. Allt ætti þetta að sýna okkur fram á að sú orkulöggjöf sem við höfum ákveðið að innleiða felur fyrst og fremst í sér tækifæri en ekki ógnanir.

Samkeppni og sérleyfi

Markmiðin Evrópusambandsins um aðskilnað milli samkeppnisþátta og sérleyfisþátta, aukið orkuöryggi, betri nýtingu framleiðsluþátta og betri nýtingu flutnings- og dreifikerfa hafa náðst sem og markmiðin um að aukin samkeppni skili neytendum lægra verði og hagstæðum viðskiptaskilmálum. Hinu er ekki að leynd að verð á vöru á markaði ræðst af framboði og eftirspurn og þá á einnig við um raforkuna. Evrópusambandið hefur gert ýmislegt til þess að skapa hvata til að auka framboð og þá einkum á sviði sjálfbærrar raforkuframleiðslu, en einnig meiri og betri orkunýtni á öllum sviðum.

Hvatar eins og heimild til útgáfu upprunaábyrgða fyrir græna raforkuframleiðslu hafa skilað viðkomandi raforkuframleiðendum tækifærum með bættri samkeppnisstöðu gagnvart raforku framleiddri með jarðefnaeldsneyti og ekki síður ýtt undir möguleikann á tækniþróun í grænorkuframleiðslu. Þannig er vindorka nú orðin mjög samkeppnisfær við raforku sem framleidd er með jarðefnaeldsneyti, þ.m.t. jarðgasi. Þá gerir orkulöggjöf Evrópusambandsins einnig ráð fyrir að aðildarríkin geti í landslöggjöf sinni veitt grænorkuframleiðslu ákveðinn forgang þegar kemur að tengingum við flutnings- og dreifikerfi viðkomandi landa.

Í þessu samhengi þarf einnig að minna á að orkulöggjöf Evrópusambandsins og þá sérstaklega þriðji orkupakkinn vinnur sérstaklega með þau markmið að tryggja nýjum raforkuframleiðendum jafna stöðu

Þegar kemur að tengingum við flutnings- og dreifikerfin. Markmiðið er að tryggja jafnræði og gegnsæi í ákvarðanatöku á grundvelli samkeppnissjónarmiða. Hins vegar bera að leggja áherslu á að reglur um jafnræði og hlutleysi flutningsfyrirtækja og dreifiveitna um aðgengi þýðir ekki að flutningsfyrirtækjunum eða dreifiveitunum sé skylt að tengja nýja aðila nema samningur náist um greiðslu á kostnaði vegna tengingarinnar (tengigjöld) og að ekki sé fyrir hendi tæknilegur ómöguleiki. Tilgangurinn er fyrst og fremst að tryggja að raforkuframleiðendur sem fyrir eru á markaðnum og hafa oft haft efnahagslega og sögulega tengingu við flutningsfyrirtækin og/eða dreifiveiturnar njóti ekki beinna eða óbeinna ívilnana. Með þessu er ýtt undir að nýir framleiðendur og þá helst í grænorkuframleiðslu komist inn á markaðinn og þar með að líkurnar aukist á fullnægjandi orkuframboði.

Eðli málsins samkvæmt eiga þessi grundvallarsjónarmið líka við hér á Íslandi og nægir hér að benda á vilja nýrra aðila í vindorkuframleiðslu koma inn á raforkumarkaðinn. Þetta er í raun inntakið í þeim reglum sem gilda um Samstarfsaðila eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER) og þar með samræming tæknilegar atriða, netmála o.fl. Þetta er um leið lykilorð þess að tryggja framboð á raforku og þar ein forsenda áframhaldandi atvinnuþróunar og uppbyggingar.

Í greinargerð með tillögu til þingsályktunar um staðfestingu á ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017 um breytingu á IV. viðauka (orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn) er ítarlega farið yfir breytinguna hér á landi og þar með aðskilnaðinn milli samkeppnisþátta og sérleyfisþátta. Einnig er rakið hvernig raforkuverð hefur þróast og að samkeppni á raforkumarkaði hefur skilað sér með lægra orkuverði yfir lengri tímabil frá setningu raforkulaga árið 2003. Fyrirtækjamarkaður hefur verið virkur en lítil virkni á einstaklingsmarkaði enn sem komið er en báðir markaðir notið samkeppninnar í lágu orkuverði og neytendavernd orðið virkari m.a. með eftirlit Orkustofnunar.

Þá er ástæða til að minna á að sameiginlegt regluverk Evrópusambandsins og EES-samningsins almennt hefur einnig tryggt stöðu raforkuframleiðslu í alþjóðlegu samhengi í þeim skilningi að ekki sé um undirboð að ræða á markaðnum. Bæði að framleiðendur í Evrópu séu ekki að undirbjóða íslenska markaðinn en einnig að ekki sé verið að gera kröfur á Íslenska framleiðendur um óeðlilega lágt orkuverð sem gætu þá eftir atvikum falið í sér undirboð eða ígildi ríkisaðstoðar. Samkeppnin verður þannig að byggjast á markaðslegum forsendum og að þar með að vara sé ekki seld undir kostnaðarverði til þess að koma samkeppnisaðilum út af markaðnum.

Millilandatengingar (mál 791. og mál 792)

Í umræðum um þriðja orkupakkann hefur staða og heimildir stofnunar um “Samstarfsaðila eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER)” verið eitt megin ágreiningsefnið og þar með meintar skyldur Íslands til þess að tengjast með sæstreng raforkukerfi Evrópusambandsins. Þessu tengt hefur síðan byggst upp sá misskilningur að Íslendingar eigi það á hættu að missa yfirráð sín yfir náttúruauðlindunum til Evrópusambandsins með einhverjum óskilgreindum hætti. Ekki er ástæða til þess hér í þessari umsögn að leiðrétta framangreind atriði um fram það sem gert er með ágætum hætti í greinargerð með þingsályktunartillögum um þriðja orkupakkann.

Fyrirvarar þeir sem síðan er ætlað að koma inn í íslensk lög um mögulegan sæstreng (mál 791. og 792) taka af öll tvímæli hér að lútandi. Það verður því sjálfstæð ákvörðun Íslendinga hvort og hvenær millilandatenging kemur til álita .

Sjálfstæði raforkueftirlits, sektarheimildir o.fl. (782 mál)

Við setningu raforkulaga árið 2003 tók Alþingi í raun ákvörðun um að taka innleiðingu regluverks Evrópusambandsins nánast í einu skrefi og undanþágur í litlum mæli nýttar. Aðskilnaður milli samkeppnisþátta og sérleyfisþátta var í löggjöfinni frá upphafi og þar með skilmerki um tekjumörk og eftirlit með gjaldskrá flutningsfyrirtækis og dreifingarfyrirtækja raforku. Mikil vinna fór á sínum tíma í innleiðinguna og síðan endurskoðun á því á árunum 2004 og 2008 og reyndar nokkrum sinnum eftir það. Með sanni má því segja að eftirlitshlutverk Orkustofnunar hafi frá upphafi verið ágætlega skýrt í lögnum og eftirlit með tekjumörkum og gjaldskráum því mjög virkt af hennar hálfu.

Þrátt fyrir að eðlilegt sé að skerpa á sjálfstæði eftirlitshlutverks Orkustofnunar gagnvart öðrum stjórnvöldum þýðir það ekki sjálfkrafa að verkefni hennar breytist eða aukist umfram það sem nú er. Sama á við um þau ákvæði sem fela í sér auknar heimildir til veitingu áminninga eða álagningar stjórnvaldssekta.

Með þetta í huga getur Samorka ekki tekið undir nauðsyn þess að hækka eftirlitsgjöld samkvæmt 31. gr. raforkulaga í þeim mæli sem lagt er til í 6. gr. frumvarpsins og skiptir þá ekki máli þó gert sé ráð fyrir að hægt verði að varpa umræddum kostnaði út í verð þjónustunnar.

Varðandi ákvæði um möguleika Orkustofnunar til þess að leggja á stjórnvaldssektir, skv. 4. gr. frumvarpsins, (nýjar greinar 26. a. og 26. b.) verður að gera alvarlegar athugasemdir við að hér er engin tilraun gerð til þess að útskýra forsendur þess að sektir séu lagðar á né að samhengi sé milli meints brots á umræddum ákvæðum og mögulegum afleiðingum þeirra. Þetta verður sýnu alvarlegra þegar haft er í huga að sektarheimildir geti numið allt að 10% af veltu viðkomandi fyrirtækis. Hér hlýtur að skipta máli t.d. hvort um er að ræða gangaskil eða meint brots sem snúa að mögulegu tjóni viðskiptavina fyrirtækjanna. Sömuleiðis hlýtur það að eiga skipta máli hvort um yfirsjón er að ræða (gáleysi) eða beinan ásetning viðkomandi fyrirtækis. eru því gerðar alvarlegar athugasemdir við hversu opið ákvæðið er og þar með hversu erfitt verður fyrir Orkustofnun að framkvæma það.

Umleið og Samorka þakkar tækifærið til þess að koma að umsögn um ofangreind mál þá vísun við einnig til umsagna aðildarfyrirtækja okkar um þau.

Virðingarfyllst,

f.h Samorku

Baldur Dýrfjörð lögfræðingur

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8 – 10
101 Reykjavík

nefnasvid@althingi.is

6. maí 2019

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn), 777. mál.

Farsælt samstarf ESB og EFTA ríkjanna í EES-samningnum, sem um þessar mundir fagnar 25 ára afmæli, hefur fært Íslendingum mikinn ábata á þessum aldarfjórðungi, lífskjör hafa batnað og atvinnulífið eflst. Með svokölluðu fjórfrelsi er tryggð frjáls för fólks um alla Evrópu og vörur og þjónusta, sem uppfylla grunnkröfur, eiga sameiginlegan markað um alla álfuna en einnig er flutningur fjármagns frjáls á EES svæðinu.

EES-samstarfið nær ekki til nýtingar auðlinda eins og sést af því að það eru Norðmenn sjálfir sem ákveða hvernig nýta skuli olíu- eða gaslindirnar þar. Það eru Finnar og Svíar sem ákveða hvernig skuli höggva skóga hjá sér. Og það eru Íslendingar sem ákveða hvort eða hvernig nýta eigi jarðhitann, vatnsaflíð eða vindinn sem stöðugt blæs. Þessar ákvarðanir eru ekki teknar af Evrópusambandinu.

Norðmenn hafa sjálfir ákveðið í samstarfi við stjórnvöld í viðkomandi ríkjum að leggja rafstrengi til Hollands, Þýskalands og nú síðast til Englands og hafa af því mikinn hagnað með orkusölu, jafnara framboði á orku heima fyrir og samkeppnishæfu orkuverði til fyrirtækja og heimila. Evrópusambandið hefur ekki ákveðið þetta.

EES-samningurinn nær hins vegar til þess að vörur sem eru á markaði þurfa að uppfylla ákveðnar kröfur um orkunýtingu og tæknilega staðla á hverju sviði fyrir sig. Þetta nýtist íslenskum tæknifyrirtækjum sem geta treyst því að vörur þeirra séu gjaldgengar í allri Evrópu að grunnkröfum uppfylltum. Gert er ráð fyrir að samkeppni ríki á sem flestum sviðum þar á meðal um orkusölu enda er samkeppni góð fyrir neytendur.

Hér á landi er það Orkustofnun sem fer með eftirlit með orkumarkaðnum og fylgist með að reglur sem felast í löggjöfinni séu uppfylltar. Þannig er stjórnvöldum, ríki og sveitarfélögum, sem eiga orkulindirnar að mestu, orkuframleiðslufyrirtækin og flutningskerfi orkunnar, veitt nauðsynlegt aðhald. Eftirlitsstofnun EFTA tryggir að

beiting reglanna sé samræmd í EFTA ríkjunum og í ESB. Þetta er sams konar kerfi og á við um fjármálaeftirlit, eftirlit með efnalögum, matvælalöggjöfinni og fleiri lagabálkum sem Ísland hefur innleitt í kjölfar aðildarinnar að EES-samningnum (s.k. tveggja stoða kerfi).

Orkulöggjöfin styrkir stöðu orkukaupenda, atvinnulífs og almennings, gagnvart orkuvinnslu og dreifingu sem er á höndum örfárra fyrirtækja. Henni er ætlað að veita orkufyrirtækjunum aðhald, tryggja aukna samkeppni og veita kaupendum valkosti um hvar orkan er keypt. Neytendur, hvort sem eru heimili eða fyrirtæki, njóta ávaxta samkeppninnar í betri þjónustu, auknum stöðugleika og lægra verði.

Smám saman hafa aukist kröfur um betri nýtingu orku, aukna notkun endurnýjanlegra orkulinda og um orkusparnað. Þetta endurspeglast m.a. í reglum um orkumarkaðinn. Einnig verða loftslagsmál og orkumál stöðugt samofnari enda er notkun jarðefnaeldsneytis meginorsök loftslagsbreytinga. Íslendingar hafa sett sér markmið um að draga mjög úr losun gróðurhúsalofttegunda ásamt því að stefna að kolefnishlutleysi og eru í samstarfi við Evrópusambandið um sameiginlegar skuldbindingar gagnvart loftslagssamningi Sameinuðu þjóðanna. Hagsmunir Íslands af þessu samstarfi eru mjög miklir og þátttaka í viðskiptakerfi Evrópu með losunarheimildir tryggir að orkufrekur iðnaður og fleiri fyrirtæki hér á landi býr við sömu samkeppnisaðstæður og eru annars staðar á EES-svæðinu.

Löggjöf um orku- og loftslagsmál mun halda áfram að þróast og auk löggjafar sem nú er til meðhöndlunar á Alþingi eru á döfinni enn frekari breytingar á lögum og reglum sem þessu sviði tengjast.

Það er því mikilvægt fyrir hagsmuni Íslands, atvinnulífsins og fólksins í landinu að halda áfram samstarfinu við ESB um orku- og loftslagsmál. Alþjóðleg samvinna á þessu sviði mun auðvelda viðureignina við loftslagsbreytingar.

Samtök atvinnulífsins styðja samþykkt þingsályktunartillögunnar og innleiðingu þriðja orkupakkans. Í þessu felst einnig stuðningur við þingmál nr. 782, 791 og 792.

Virðingarfyllst,



framkvæmdastjóri.



Alþingi
Nefndasvið
b.t. atvinnuveganefndar og utanríkismálanefndar

nefnadasvid@althingi.is

Reykjavík, 6. maí 2019

Efni: Umsögn SI um þingmál vegna þriðja orkupakka ESB

1. Almennt

Samtök iðnaðarins (SI) vísa til tölvupósta utanríkismálanefndar og atvinnuveganefndar Alþingis, dags. 11. og 12. apríl sl., þar sem óskað er umsagnar samtakanna um ýmis þingmál vegna innleiðingar á þriðja orkupakka ESB. Nánar tiltekið um tillögu til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn, 777. mál, tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, 791. mál, frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun, 782. mál, og frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003, með síðari breytingum, 792. mál.

SI vilja með erindi þessu senda sameiginlega umsögn um framangreind mál til atvinnuveganefndar og utanríkismálanefndar Alþingis enda telja samtökin mikilvægt, sem og samhengisins vegna, að fjallað sé saman um þau þingmál sem hér liggja til grundvallar þó svo að þau heyri undir ólíkar þingnefndir.

Fyrir það fyrsta er með þingsályktunartillögu í máli nr. 777 leitað heimildar Alþingis til að staðfesta ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017 frá 5. maí 2017 um breytingu á IV. viðauka við EES-samninginn frá 2. maí 1992, og fella inn í samninginn þær gerðir sem tilgreindar eru í tillögu greininni og varða innri markað með raforku og jarðgas sem og heimild til að koma á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði.

Eins og fram kemur í umræddri þingsályktunartillögu kallar tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB frá 13. júlí 2009 um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku og um niðurfellingu á tilskipun 2003/54/EB, og er hluti af þriðja orkupakkanum, á lagabreytingar hér á landi og því var ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um að fella inn í EES-samninginn orkupakkann, tekin með stjórnskipulegum fyrirvara af Íslands hálfu. Bæði Noregur og Liechtenstein hafa þegar aflétt sambærilegum stjórnskipulegum fyrirvara af sinni hálfu en ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar tekur þó ekki gildi fyrr en öll EFTA-ríkin innan EES hafa aflétt fyrirvaranum, þ.e. í þessu tilviki þegar Ísland hefur aflétt sínum fyrirvara.

Með þingmálum nr. 782, 791 og 792 eru svo lagðar til einstaka breytingar á raforkulögum og þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku sem sækja stoðir sínar í þær EES-gerðir sem undir áður nefndan orkupakka falla, þ.m.t. hlutverk og sjálfstæði Orkustofnunar sem eftirlitsaðila með sérleyfishluta hins íslenska orkumarkaðar.

SI hafa kynnt sér framkomin þingmál sem og þær EES-gerðir sem eru hluti af þriðja orkupakkanum og óska samtökin eftir að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum hvað þau mál og orkupakkann sjálfan varða.

2. Mikill ávinningur af EES-samningnum

SI benda á að í þann aldarfjórðung sem liðinn er frá gildistöku EES-samningsins hafa íslensk fyrirtæki haft aðgang að innri markaði Evrópu með frjálsum flæði fólks, vöru, þjónustu og fjármagns. Sem lítið og landfræðilega einangrað land byggja lífsgæði okkar því að miklu leyti á frjálsum



viðskiptum við önnur lönd. EES-samningssvæðið er mikilvægasti markaður íslenskra útflutningsfyrirtækja og er umtalsverður ábati af tollfríðindum á hérlendar útflutningsvörur. Þá höfum við aðgang að margfalt stærri vinnumarkaði með frjálsu flæði fólks innan EES og leiðir sá aðgangur til aukinnar verðmætasköpunar í samfélaginu. Mikill meirihluti þess 37.000 erlenda launafólks sem starfar hér í dag kemur frá EES-rikkjum. Þá hefur fjöldi Íslendinga fengið tækifæri til að læra og starfa í EES-rikkjum og afla sér þannig mikilvægrar þekkingar og reynslu sem skilar sér í mörgum tilfellum aftur hingað heim. Ávinningurinn af þátttöku Íslands í samstarfi á vettvangi EES-samningsins er því ótvíræður og sú verðmæti sem af samstarfinu hljótask auka lífskjör á Íslandi fyrir alla landsmenn.

Almennt séð jafna samræmdar reglur á EES-svæðinu samkeppnishæfni fyrirtækja á samningssvæðinu en að sama skapi er einnig mikilvægt að Ísland gangi ekki lengra en önnur EES-ríki þegar íþyngjandi reglur eru lagðar á atvinnulífið. Í landi þar sem launastig er hátt og skattar á atvinnulíf háir í alþjóðlegu samhengi er ekki á það bætandi að fyrirtæki þurfi að hlíta meira íþyngjandi reglum en samkeppnisaðilar þeirra í öðrum löndum. Eins eiga íslensk stjórnvöld að halda sérstöðu Íslands með skýrum hætti til haga gagnvart bæði framkvæmdastjórn ESB sem og á vettvangi sameiginlegu EES nefndarinnar.

SI benda á að eftirfylgni með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um innleiðingu þriðja orkupakkans hefur áhrif á víðtæka hagsmuni á vettvangi EES-samningsins, þ.m.t. útflutning á vörum og hugviti er fellur undir IV. viðauka samningsins, en í versta falli kann dráttur á innleiðingu eða synjun á orkupakkanum að hafa enn víðtækari áhrif enda ekki fordæmi þess að til slík aðstaða hafi verið uppi áður. Til upplýsingar þá falla undir IV. viðauka EES-samningsins jafnt kröfur um innri orkumarkað sem og orkumerkingar, en undirorpin síðari flokknum eru t.a.m. kröfur um merkingar á raftækjum á innri markaði EES. Þannig þurfa öll raftæki að vera CE-merkt til að hafa aðgengi að innri markaði EES, og ákveðnir flokkar raftækja þurfa einnig orkumerkingar og gildir það sama um þau raftæki sem flutt eru inn til Íslands frá EES-svæðinu. Þá tekur sá viðauki einnig til eldsneytis, þ.m.t. framleiðslu á hérlendu eldsneyti líkt og metanóli. Vísast hér m.a. til umfjöllunar um þessi mál undir 1. tölul. í svari utanríkisráðherra við fyrirspurn í þingskjali 1315, 64. mál, á yfirstandandi löggjafarþingi. Það er því verulegt hagsmunamál fyrir hérlend hátækni- og nýsköpunarfyrirtæki, sem vinna m.a. að grænum orkulausnum og vilja koma vöru sinni á framfæri inn á innri markað EES, þar sem þær mynda grunninn að markaðsaðgengi fyrirtækjanna, að slíku markaðsaðgengi sé viðhaldið á grundvelli EES-samningsins, og þ.m.t. IV. viðauka hans.

3. Þriðji orkupakkinn

Eins og fram kemur í fyrirbyggjandi þingsályktunartillögu í 777. máli samanstandur þriðji orkupakki ESB af fimm gerðum bandalagsins um orkumál, sem leysa annan orkupakka af hólmi, og skilgreindar eru sem EES tæk mál, þ.e. að þær heyra undir gildissvið EES-samningsins. Ástæða þess er sú að orka hefur verið skilgreind sem vara í skilningi EES-samningsins og því undirorpin fjórfrelsisákvæði samningsins, þ.m.t. IV. viðauka samningsins. Með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, frá 5. maí 2017 var orkupakkinn tekinn upp í EES-samninginn. Hins vegar segir í ákvörðuninni að tilskipun 2009/73/EB og reglugerð nr. 715/2009, sem fjalla um markað fyrir jarðgas, gildi ekki um Ísland.

Rétt er þó að taka fram að á meðan Ísland er ekki tengt innri raforkumarkaði EES með sæstreng þá hefur reglugerð um skilyrði fyrir aðgang að neti fyrir raforkuviðskipti yfir landamæri í raun ekki gildi hér á landi, þótt skylda hvíli á Íslandi að innleiða þá reglugerð, sbr. innleiðing á eldri reglugerð sama efnis, þ.e. reglugerð nr. 284/2010 um innleiðingu reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB), nr. 1228/2003 frá 26. júní 2003, um skilyrði fyrir aðgangi að neti fyrir raforkuviðskipti yfir landamæri. Það skal einnig áréttað að sú reglugerð felur ekki í sér kvöð gagnvart íslenskum stjórnvöldum að stuðla að slíkri tengingu, heldur eingöngu um að ræða sameiginlegar reglur sem gilda um slík viðskipti komi til tengingar. Því er óumdeilt að stjórnvöld hafa þegar á fyrri stigum talið samræmast samstarfi á grundvelli EES-samningsins að innleiða sameiginlegar reglur um viðskipti með raforku á milli landa þó svo slík tenging sé ekki uppi á borðum eða fyrirhuguð enda alfarið háð ákvörðun stjórnvalda og Alþingis að heimila slíka tengingu. Ekkert í fyrirbyggjandi orkupakka, þeim þriðja eða forverum hans, felur þannig slíka kvöð eða grundvallarbreytingu á sér.



Raforkutílskipun 2009/73/EB felur í sér einstaka breytingar frá tílskipun 2003/54/EB sama efnis, einkum hvað varðar starfsemi eftirlitsaðila, viðskipti með raforku milli landa og frekari aðskilnað milli fyrirtækja. Fylgir tílskipunin þeirri stefnu sem mörkuð var með eldri tílskipunum, s.s. opnun á samkeppni á raforkumarkaði, afhendingaröryggi raforku, eftirlit og neytendavernd, en horfa til bóta í ljósi þeirrar reynslu sem fengin er af framkvæmd þeirra tílskipana. Helstu breytingar sem tílskipunin hefur í för með sér, og eru til fyllingar fyrri tílskipunum sama efnis, eru skýrari reglur um aðgreiningu flutningsfyrirtækja frá framleiðslu- og sölufyrirtækjum raforku, ítarlegri reglur um landsbundið eftirlit, aukna neytendavernd og málefni er varða viðskipti yfir landamæri. Endurspeglast þetta einnig í samsvörunartöflu í II. viðauka við tílskipunina þar sem gerð er grein fyrir nýjum ákvæðum. Er því ekki um að ræða sérstök nýmæli í þeirri tílskipun, s.s. hvað varðar markaðsvæðingu raforku eða meinta skyldu til að tengja hinn innlenda raforkumarkað við innri raforkumarkað ríkja innan EES.

Hvaða varðar reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 714/2009 um skilyrði fyrir aðgangi að neti fyrir raforkuviðskipti yfir landamæri og um niðurfellingu á reglugerð sama efnis nr. 1228/2003 þá benda SI á að eldri reglugerð hefur þegar verið innleidd hér á landi með áðurnefndri reglugerð nr. 284/2010 og því áréttast að þeirri reglugerð, um skilyrði fyrir aðgangi að neti fyrir raforkuviðskipti yfir landamæri, fylgir ekki þjóðréttarleg kvöð um að samþykkja hér á landi lagningu á sæstreng heldur frekar um að ræða nánari ákvæði komi til þess að slík ákvörðun verði tekin af héraendum stjórnmöldum.

Til viðbótar þeim breytingum sem lagðar eru til með nýrri raforkutílskipun þá eru ýmis nýmæli að finna í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 713/2009 um Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER). Segja má að hér sé um að ræða eina helstu breytingu í orkupakkanum en ACER leysir af hólmi forvera sinn, þ.e. ERGEG (e. European Regulator's Group for Electricity and Gas), þó þannig að ACER er veitt víðtækara hlutverk en áður á afmörkuðum sviðum. Verkefni ACER snúa einna helst að því að tryggja enn frekari opnun á raforkumarkaði og yfirstíga ýmsar aðgangshindranir inn á flutningskerfi hins sameiginlega raforkumarkaðar EES. Í þessu felst bæði eftirlit sem og heimild til að gefa út álit, leiðbeiningar eða taka ákvarðanir, þ.m.t. samþykkt á ákvörðunum landsbundinna eftirlitsaðila, skilmálum og skilyrðum og loks veita undanþágur.

Hvað Ísland varðar þá er hlutverk ACER að óbreyttu ekkert hvað héraendar aðstæður varðar enda taka verkefni þessa samstarfsvettvangs fyrst og fremst til álitamála *vegna raforkuflutnings á milli landa*. Á meðan íslenska raforkukerfið er ekki samtengt innri raforkumarkað þá er aðkoma samstarfsvettvangsins að héraendum málefnum takmarkað, eða svo gott sem ekkert, og að sama skapi þarf sá samstarfsvettvangur því ekki t.d. að samræma ólík sjónarmið landbundinna eftirlitsaðila, enda á Orkustofnun hér á landi ekki í slíkum samskiptum við erlendar systurstofnanir. Því telja SI að valdsvið og verkefni þessa samstarfsvettvangs eigi að óbreyttu lítið sem ekkert við um héraendan markað.

4. Eftirlit á raforkumarkaði verði fullnægjandi

SI hafa lagt á það ríka áherslu að hér á landi sé skilvirkt eftirlit með raforkumarkaði, bæði með samkeppnis- og sérleyfisstarfsemi þess markaðar. Tengist þetta einnig þeirri skýru kröfu SI að stuðlað verði að fullum aðskilnaði fyrirtækja á raforkumarkaði, sér í lagi að skilja alfarið á milli tengsla flutningsfyrirtækis/dreifiveitna og framleiðslufyrirtækja, umfram þann aðskilnað sem þegar hefur átt sér stað á grundvelli raforkulaga. Taka SI þar undir ítrekaða gagnrýni Ríkisendurskoðunar og Samkeppniseftirlitsins. Þannig verði unnt að stuðla að virkari samkeppni á raforkumarkaði, þ.m.t. að auka samkeppni í framleiðslu og sölu raforku.

Að mati SI er mikilvægt að stuðla að enn skýrara eftirliti með raforkufyrirtækjum en samtökin telja að eftirlit með þessum þáttum sé enn ekki fullnægjandi. Vísast hér m.a. til úttektar norsku systurstofnunar Orkustofnunar, þ.e. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), á starfsemi Orkustofnunar frá árinu 2011, sem birt var 1. júlí s.á., þar sem gerðar voru verulegar athugasemdir hvað varðar eftirlit stofnunarinnar. Þrátt fyrir að þegar hafi verið brugðist við einstökum



athugasemdom telja SI að enn sé þörf á frekari úrbótum, og vísast hér einnig til enn ríkari krafna sem gerðar eru til eftirlitsins samkvæmt þriðja orkupakkanum.

Að sama skapi er eftirlit með samkeppnisstarfsemi á raforkumarkaði enn lítið sem ekkert sem vekur furðu að mati SI enda má draga þá ályktun að umfang fyrirtækja í framleiðslu raforku á samkeppnismarkaði, þar sem eitt fyrirtæki er með yfir 70% af framleiðslu á einni hendi, beri öll merki þess að hér á landi sé fákeppni í framleiðslu sem ætti að kalla á ríkt aðhald samkeppnisyfirlit með þeirri starfsemi.

Því telja SI að auknar kröfur til eftirlits og starfsemi eftirlitsaðila sem kveðið er á um í þriðja orkupakkanum, nánar tiltekið í raforkutílskipun þess pakka, sé til þess fallið að koma á skýrara eftirliti með starfsemi raforkufyrirtækja, jafnt atvinnulífi sem og almenningi til hagsbóta.

Eftir sem áður gjalda SI þess varhug að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpi til laga um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun, sbr. 782. mál, um sjálfstæði raforkueftirlits Orkustofnunar, uppfylli þær kröfur sem raforkutílskipunin gerir til sjálfstæðs eftirlitsaðila. Þó svo að vísað sé þar til framkvæmdar í Noregi þá er rétt að ítreka að sú framkvæmd norskra yfirvalda er ekki hafin upp yfir allan vafa og hefur t.a.m. ekki hlotið staðfestingu sem fullnægjandi aðgerð af Eftirlitsstofnun EFTA (ESA). Er álitamál því hvort sú framkvæmd samræmist ströngum kröfum um sjálfstæði eftirlitsaðila. Því væri nærri lagi fyrir héraend stjórnvöld að ganga úr fullum skugga um það, m.a. í samráði við ESA, að sú tilhögun sé í samræmi við kröfur þriðju raforkutílskipunarinnar. Ítrekast að sjálfstæður eftirlitsaðili, sem hefur eftirlit með raforkufyrirtækjum í opinberri eigu, þ.e. bæði í eigu ríkis og/eða sveitarfélaga, er grundvallarforsenda þess að slík opinber fyrirtæki starfi innan ramma þeirra laga og reglna sem þeim er settur.

Í ljósi þessa telja SI að ákvæði 3. gr. frumvarps til breytinga á raforkulögum, þar sem lagðar eru til breytingar á 24. gr. raforkulaga og 1. gr. laga um Orkustofnun um eftirlit Orkustofnunar, feli á engan hátt í sér fullnægjandi kröfur um sjálfstæði stofnunarinnar og séu þ.a.l. ekki í samræmi við þær kröfur um sjálfstæði eftirlitsaðila sem tilskipun 2009/73/EB kveður á um, sbr. IX. kafla tilskipunarinnar.

5. Samkeppni á raforkumarkaði til hagsbóta fyrir almenning og atvinnulíf

SI benda á að samkeppni á raforkumarkaði hefur þegar verið komið á með fyrsta og öðrum orkupakka ESB sem þegar hafa verið teknir upp í EES-samninginn og leiddir í lög hér á landi með raforkulögum, nr. 65/2003, sem og þeim stjórnkerfisbreytingum sem þeirri breytingu fylgdu, s.s. aðskilnaður Orkustofnunar og ÍSOR svo dæmi sé tekið. Þar af leiðandi felur þriðji orkupakkinn ekki í sér grundvallarbreytingu hvað það markmið varðar heldur er, eins og áður segir, um að ræða nánari útfærslu á þeirri stefnu sem mörkuð var með fyrri orkupökkum sem og setningu raforkulaga.

SI eru jákvæð hvað varðar samkeppni á raforkumarkaði til hagsbóta fyrir bæði almenning og atvinnulíf. Eins og með aðra samkeppnismarkaði þá þarf að huga að starfsháttum og viðskiptum á slíkum mörkuðum og hafa SI t.a.m. verið gagnrýnin á þá fákeppni sem til staðar er hvað varðar héraend raforkuframleiðslu. Slík gagnrýni snýr hins vegar að héraendri uppbyggingu þess markaðar og markaðshindrunum sem til staðar eru umfram samevrópskt regluverk á því sviði. Er því mikilvægt að huga að, sbr. umfjöllun hér að framan, eftirliti með fyrirtækjum á markaði sem mörg hver starfa í skjóli opinbers eignarhalds eða opinberrar stefnumörkunar.

6. Sæstrengur samrýmist ekki stefnu Samtaka iðnaðarins

Í umræðu um þriðja orkupakkann hefur borist í tal að innleiðing hans feli í sér skyldu til þess að leggja hér sæstreng með raforku. Hvað það varðar benda SI á að hvergi er í umræddum orkupakka að finna slíka kvöð á íslenska ríkið og taka samtökin alfarið undir þau sjónarmið sem fram hafa komið að slík framkvæmd er eingöngu og alfarið háð samþykki héraendra stjórnvalda.



Þá telja SI að þriðji orkupakkinn leggi ekki til frekari kröfur, en nú þegar gilda samkvæmt fyrri orkupökkum.

Hvað sæstreng almennt varðar þá benda SI á að raforkustefna samtakanna, frá árinu 2016, sbr.: <https://www.si.is/malaflokkar/orku-og-umhverfismal/raforkustefna-si>, felur í sér skýra áherslu á að raforka framleidd á Íslandi skuli nýtt til verðmætasköpunar innanlands enda er öfluur iðnaður undirstaða búsetu og verðmætasköpunar. Þó svo að þriðji orkupakkinn hafi ekki með lagningu sæstrengs að gera, þá má ráða af umræddri raforkustefnu SI að slík framkvæmd samræmist ekki stefnu SI eða hagsmunum aðildarfyrirtækja samtakanna.

Eins og fram kemur í þingmálum nr. 791 og 792 er lagt til að við raforkulög og þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku verði bætt ákvæði þess efnis að um tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng fari samkvæmt stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Þá er lagt til að við umrædda þingsályktun verði bætt við tölulið á þá leið að ekki verði ráðist í tengingu raforkukerfi 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. Til grundvallar slíkri ákvörðun Alþingis skal liggja heildstætt mat á umhverfis-, samfélags-, og efnahagslegum áhrifum slíkrar tengingar.

Í samræmi við áður nefnda áherslu SI um að innlend raforka skuli nýtt til verðmætasköpunar hér á landi hafa samtökin goldið varhug við þeim áformum sem uppi hafa verið um lagningu sæstrengs raforku frá Íslandi til Evrópu. Koma hér einnig til álitu áhrif slíks tvíhliða flutningskerfis á sérstöðu íslensks raforkumarkaðar sem einangraðs kerfis sem byggt er upp á nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa. Telja samtökin því varhugavert að þeirri sérstöðu skuli ógnað með tengingu við raforkumarkað sem grundvallast að verulegu leyti á nýtingu óendurnýjanlegra orkugjafa. Með slíkri framkvæmd er því verið að setja í hættu hérland markmið í loftslagsmálum og þeirri sérstöðu sem viðurkennd hefur verið í alþjóðasamstarfi á því sviði. Telja SI því jákvætt að ríkisstjórnin hafi samþykkt að draga til baka umsókn um sæstrengsverkefnið IceLink inn á fjórða PCI-listann (e. Projects of Common Interest) eins og fram kemur í frétt inni á heimasíðu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, dags. 22. mars sl.

Af gefnu tilefni telja SI mikilvægt að tekið verði á álitamálum hvað varðar sæstreng, sem og öðrum álitamálum, í boðaðri eigendastefnu fyrir Landsvirkjun sem hefur enn ekki litið dagsins ljós þrátt fyrir fyrirheit um að vinna við þá stefnu eigi sér stað. Vísast hér m.a. til ræðu fjármála- og efnahagsráðherra á ársfundi Landsvirkjunar 15. maí 2018 þar sem fram kom að unnið væri að slíkri stefnu í stjórnarráðinu. Þá vísast hér einnig til svars fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn um eigendastefnu Landsvirkjunar, sbr. þingskjal 620, 266. mál á 146. löggjafarþingi, þar sem fram kom að unnið væri að slíkri stefnu. Skora SI á ríkisstjórn að klára þá vinnu og setja fyrirtækinu eigendastefnu sem allra fyrst.

Með vísan til þessa leggjast SI ekki gegn markmiðum framangreindra þingmála og varða stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku og tengingu landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng.

7. Vetrarpakkinn og sérstaða Íslands

Að gefnu tilefni benda SI að til umfjöllunar á vettvangi ESB er nú þegar fjórði orkupakkinn, þ.e. svokallaður „vetrarpakki“, þar sem liggur undir enn víðtækara regluverk en samkvæmt fyrstu orkupökkunum og felur sá pakki í sér breiðari skírskotun til umhverfis- og orkunýtnimála, s.s. orkunýtni bygginga. Að mati SI eru þar undirliggjandi ýmis hagsmunamál sem hafa frekari skírskotun til hérlendra hagsmunamála og aðstæðna en þriðji orkupakkinn. Á meðan þriðji orkupakkinn hefur takmarkaða skírskotun til hérlendra aðstæðna, umfram það að skerpa á þeim reglum sem þegar hafa verið settar á grundvelli fyrri orkupakka, er boðaður fjórði orkupakki mun víðtækari og því mikilvægt að áhersla verði lögð á að halda þar á lofti hérlendri sérstöðu, s.s. hvað varðar endurnýjanlega orkugjafa.



8. Niðurlag

SI ítreka að EES-samningurinn hefur síðasta aldarfjórðunginn átt ríkan þátt í aukinni hagsæld þjóðarinnar og búið bæði atvinnulífi og almenningi traustara réttarumhverfi. Það eru því ríkir hagsmunir að EES-samningurinn verði áfram sá grunnur sem Ísland byggir samskipti sín við Evrópusambandið á og tryggi þ.m.t. leið greiðari aðgang íslenskra fyrirtækja að stærri markaði en ella. Þar undir undir fellur einnig að íslenskar útflutningsvörur, s.s. raf- og rafeindatæki, eldsneyti og hugvit á því sviði, eru undirsettar kröfum sem m.a. kveðið er á um í IV. viðauka EES-samningsins og því verulegt hagsmunamál fyrir þjóðarbúið að þeim útflutningi verði ekki raskað.

SI telja engin efnisleg rök standa til þess að hérlend starfsemi og hagsmunir sem grundvallast á því hagræði sem EES-samningurinn felur í sér sé sett í uppnám vegna þessa máls.

Einnig ítreka SI að þær tillögur sem getið er um í þriðja orkupakkanum, og taka til hérlendra aðstæðna, eru viðbætur við þau ákvæði sem þegar gilda samkvæmt fyrra regluverki og kennt er við orkupakka ESB. Því er ekki um að ræða nýmæli heldur eingöngu verið að skerpa á þeim reglum sem þegar gilda, þ.m.t. kröfum um eftirlit, neytendavernd, orkuöryggi og virkari samkeppni. Öðru máli gildir um fjórða orkupakkann eins og hér að framan greinir og brýna SI íslensk stjórnvöld til að halda á lofti sérstöðu Íslands sér í lagi hvað varðar endurnýjanlega orkugjafa og þarf sú hagsmunagæsla að hefjast nú þegar.

Í ljósi framanritaðs mælast SI með því að umrædd þingmál verði samþykkt og að þriðji orkupakkinn verði þ.a.l. samþykktur hér á landi.

SI ítreka þó framangreinda athugasemd hvað varðar sjálfstæði Orkustofnunar sem eftirlitsaðila með sérleyfishluta raforkumarkaðarins sem samtökin telja ekki samræmast að fullu þeim kröfum sem gerðar eru til eftirlitsaðila samkvæmt IX. kafla tilskipunar 2009/73/EB.

Að öðru leyti eru ekki gerðar frekari athugasemdir við fyrirliggjandi þingsályktunartillögu. Samtökin áskilja sér þó rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum og lýsa sig um leið reiðubúin til að funda um efnið sé þess óskað af hálfu nefndarinnar.

SAMTÖK IÐNAÐARINS

A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'Sigrún Hannesdóttir', is written over a horizontal line.

Framkvæmdastjóri



Umsögn samtakanna Orkan okkar um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES-reglur, viðurlagaákvæði), 782. mál

Frumvarpið er til innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2009/72/EB.

Orkan okkar leggur til að Alþingi hafni frumvarpinu og þeirri tilskipun er það byggir á og óskað verði eftir undanþágu sameiginlegu EES-nefndarinnar frá innleiðingu orkupakkans á Íslandi. Rök fyrir þeirri málsmeðferð eru meðal annars eftirfarandi:

-
- Raforkumál eru eitt stærsta hagsmunamál þjóðarinnar og mikilvægt að landsmenn geti hagað regluverkinu að íslenskum aðstæðum.
 - Ísland framleiðir tífalt meiri raforku á íbúa en ESB.
 - 90% raforkufyrirtækja eru í eigu hins opinbera.
 - 80% raforku er seld til stórnotenda í erlendri eigu.
 - Almennungur á mikilla hagsmuna að gæta sem óbeinn eigandi orkufyrirtækja.
 - Hér er raforkuverð lágt, afhending er örugg og þjónusta góð.
 - Aðstæður í raforkumálum ESB eru allt aðrar.
 - Raforkuframleiðsla hefur miklar afleiðingar fyrir náttúru landsins.
 - Hingað til hefur arður af virkjunum hins opinbera runnið til samfélagsins alls.
 - Ásókn einkaaðila í að virkja auðlindir náttúrunar mun aukast og arðurinn mun renna til þröngs hóps.
 - Orkustefna ESB hvetur til aukinnar raforkuvinnslu og einkum með endurnýjanlegum orkugjöfum. Orkustofnun verður skylt að framfylgja þessari stefnu.
 - Markmið og ákvæði tilskipunarinnar samrýmast illa hagsmunum Íslendinga.
 - Uppskipting raforkufyrirtækja í opinberri hefur aukið kostnað í rekstri þeirra.
 - Frjáls samkeppni með raforku á ekki við hér og getur leitt til fákeppni, ofnýtingar jarðhita og uppistöðulóna, óstöðugs verðs og jafnvel orkuskorts.
 - Orkustofnun ber að vinna að samtengingum yfir landamæri sem er andstætt því markmiði að Alþingi taki ákvörðun um tengingar yfir landamæri.
 - Orkuver skulu fá aðgang að flutningskerfinu á verði sem Orkustofnun ákveður.
 - **Þjóðin hefur varið gríðarlegum fjármunum og landsvæðum til flutningskerfisins en missir réttinn til að verðleggja aðganginn að því með þessu frumvarpi.**

- Ekki er hægt að neita framleiðanda um aðgang að flutningskerfinu þótt það kalli á fjárfestingu í aukinni flutningsgetu.
 - Hvetja skal til aukinnar raforkuframleiðslu þótt Ísland framleiði nú tífalt meiri raforku á hvern íbúa en aðrar ESB þjóðir.
 - Kostnaður Orkustofnunar mun aukast um a.m.k. 50 mkr. á ári sem leggst á notendur.
- Orkustofnun verður óháð innlendu ráðherravaldi, hefur vítt verksvið og miklar valdheimildir, tekur við ákvörðunum frá ACER og framkvæmdastjórn ESB með milligöngu ESA.
 - Valdheimildir Orkustofnunar eru ekki vel afmarkaðar.
 - Fyrirkomulagið samrýmist hvorki stjórnarskrá Íslands né meginreglunni um lýðræðislegt aðhald að stjórnvöldum.
- Meðal verkefna óháðrar Orkustofnunar má nefna:
 - Taka ákvarðanir um gjaldskrá flutningskerfa og dreifiveitna og þannig hafa bein áhrif á tekjur hins opinbera og verð til raforkunotenda.
 - Vinna að samtengingu Íslands við orkumarkað ESB.
 - Tryggja orkuframleiðendum aðgang að flutningskerfinu, jafnvel þótt það valdi auknum kostnaði.
- Alþingi þarf að hafa frelsi til að setja raforkulög sem taka mið af aðstæðum hér.
 - Ísland er ótengt orkumarkaði ESB og þarf að vera undanþegið regluverki hans.
 - Það voru mistök að undirgangast löggjöf raforkumarkaðar ESB og mikilvægt að snúa af þeirri braut áður en tjónið verður meira.
- Einhliða fyrirvarar munu ekki halda fyrir dómi
 - Frumvörp vegna gerða 713/2009, 714/2009 og 543/2013 hafa ekki enn verið lögð fram en boðað er að þau muni innihalda lagalegan fyrirvara sem á að tryggja að ákvæði þeirra hafi "ekki virkni" á meðan Ísland er ótengt orkumarkaði ESB.
 - Hinn lagalegi fyrirvari hefur ekki enn verið kynntur og því ekki ljóst hvort eða hvernig hann getur uppfyllt ákvæði EES samningsins og stjórnarskrárinnar.
 - Pólítískar yfirlýsingar EFTA ríkjanna annarsvegar og orkumálaráðherra ESB hins vegar, koma ekki í stað undanþágu af hálfu sameiginlegu EES-nefndarinnar.
 - Yfirlýsingarnar kunna að binda EFTA ríkin og ESB að einhverju marki en þær skerða á engan hátt rétt annarra hagsmunadila á EES svæðinu, til að sækja rétt sinn gagnvart Íslandi með hliðsjón af gildandi ákvæðum þriðja orkupakkans. Þau ákvæði verða í fullu gildi í sjálfum EES-samningnum og í honum verður enginn undanþága fyrir Ísland þótt það sé ótengt orkumarkaði ESB. Samningurinn gengur sem kunnugt er framur landslögum aðildarríkjanna þegar á reynir.

Huga þarf að hagsmunum þjóðarinnar sem óbeins eiganda raforkukerfisins

Ríflega 90% raforkukerfis landsins (framleiðsla, dreifing og sala) eru nú í eigu ríkis og sveitarfélaga og þar með óbeint í eigu almennings í landinu. Ríflega 80% af framleiddri raforku er seld til stórnotenda í erlendri eigu en afgangurinn til innlendra notenda, þar á meðal heimila. Ólíkt

Því sem tíðkast í ríkjum ESB er almenningur á Íslandi því ekki bara neytandi að raforku, hann er í raun eigandi raforkukerfisins á veigamikla hagsmuni sem slíkur.

Raforkukerfið skilar árlega tugum milljarða í hagnað og horfur eru á að hagnaður fari vaxandi. Arður orkukerfisins rennur til hins opinbera og stendur þannig straum af útgjöldum til samneyslu, bættra innviða eða lægri skattbyrði.

Það þjónaði vart hagsmunum almennings að búa stór og samþætt orkufyrirtæki í smærri framleiðslu-, dreifingar- og sölufyrirtæki. Með því veiktist samningsstaðan gagnvart stórkaupendum, yfirbygging og rekstrarkostnaður jukust og heildstæð auðlindastýring varð erfiðari. Við getum ekki undið ofan af þessum mistökum á meðan við lútum löggjöf orkumarkaðar ESB.

Sem eigandi dreifikerfis raforku hefur þjóðin ríka hagsmuni af því að geta tekið ákvarðanir um gjaldskrá fyrir flutning raforku um kerfið. Tilskipunin leiðir hins vegar til þess að sjálfstæð Orkustofnun, óháð innlendum stjórnvöldum, verður falið að ákveða gjaldskrárnar með hliðsjón af kostnaði og "eðlilegu" álagi. Tryggja ber öllum framleiðendum og kaupendum raforku aðgang að flutningskerfinu á "eðlilegu" verði. Með þessu er tekinn af þjóðinni rétturinn til að semja við einstaka framleiðendur og kaupendur um notkun dreifikerfis sem þjóðin á sjálf og hefur byggt upp með miklum tilkostnaði og fórnunum á umhverfi landsins. Hvernig getur það þjónað hagsmunum þjóðarinnar? Augljóst er að það getur hinsvegar þjónað hagsmunum ESB að greiða sem minnst fyrir afnot af flutningakerfinu innanlands þegar sæstrengur er kominn.

Annað markmið tilskipunar 72/2009 er að skerpa á aðskilnaði framleiðslu og dreifingar með því eignarhald þessara þátta verði aðskilið. Ísland hefur fengið undanþágu frá þessu ákvæði en ráðherra málaflokksins hefur engu að síður kynnt áform um að uppfylla aðskilnað eignarhalds. Ekki er ljóst hvaða hag þjóðin hefur af því frumkvæði en hinsvegar er ljóst er að Landsvirkjun verður vart einkavædd án slíks aðskilnaðar á eignarhaldi.

Í markmiðsgrein 56 í tilskipuninni stendur að "*Markaðsverð ætti að veita hæfilegan hvata til þróunar netkerfisins og nýrra fjárfestinga í raforkuframleiðslu.*" Í 57. gr. stendur "*stuðla að aukningu í nýrri raforkuframleiðslugetu skal vera forgangsatríði*". Í 58. gr. stendur að skuli "*innlima einangruð kerfi sem mynda rafmagnseyjar sem enn finnast í Bandalaginu*". Í 59. gr. stendur "*Þróun raunverulegs innri markaðar á sviði raforku, með net sem tengt er um allt Bandalagið, skal vera eitt af helstu markmiðum þessarar tilskipunar og stjórnsýsluleg málefni varðandi samtengingar yfir landamæri og svæðisbundna markaði skulu því vera eitt helsta verkefni eftirlitsyfirlitsyfirvalda, í náinni samvinnu við stofnunina eftir því sem við á*". Í 60. gr. stendur m.a. "*Í því skyni mun rétt markaðsverð vera hvati að samtengingum yfir landamæri og fyrir fjárfestingar í nýrri orkuframleiðslu*".

Þótt þessi markmiðsákvæði hafi ekki beint lagagildi hafa þau leiðbeinandi áhrif við framkvæmd tilskipunarinnar og geta haft áhrif í dómsmálum sem hana varða. Orkustofnun sem verður sjálfstæð og óháð íslenskum stjórnvöldum mun fylgja þessum markmiðum eftir.

Skylda til að koma á samkeppnismarkaði á sviði raforku

Samkvæmt 3. gr. tilskipunar 72/2009 er aðildarríkjum skylt að koma á "*samkeppnismarkaði á sviði raforku*" og að raforkufyrirtækjum sé ekki mismunað varðandi réttindi eða skyldur.

Ísland aflaði ekki undanþága frá þessu ákvæði og því er skylt að koma hér upp kauphöll fyrir raforku. Á meðan hið opinbera á 90% orkuvera landsins er augljóst að samkeppnismarkaður með raforku mun ekki virka. Hætt er við að smærri aðilar á markaði muni krefjast uppskiptingar Landsvirkjunar og kæra þessi fyrirtæki af minnsta tilefni vegna þess að þau verða í markaðsráðandi stöðu. Ekkert tillit verður tekið til þess að þessi fyrirtæki eru í eigu almennings. Svo getur farið að samkeppnisreglur og orkulöggjöf ESB muni því vinna með hagsmunum einkaaðila á raforkumarkaði og gegn hagsmunum almennings.

Velja þarf milli aukinnar raforkuframleiðslu eða náttúruverndar

Hér á landi verður raforka vart framleidd án þess að beisla fallvötn, jarðhita eða vindasöm víðerni. Raforkuframleiðsla felur þannig í sér fórnir umhverfisgæða og það hefur áhrif á íbúa landsins og komandi kynslóðir. Hingað til hefur arðurinn af raforkuframleiðslu runnið til hins opinbera og þannig bætt lífskjör allra í landinu og byggðir hafa verið innviðir nýttast munu komandi kynslóðum.

Í markmiðsákvæðum tilskipunarinnar 72/2009 er hvatt til aukinnar raforkuframleiðslu og að einkaaðilum verði gert kleyft að framleiða raforku og koma henni á markað. Með því verður náttúru landsins fórnað í þágu fjárfesta í stað almennings.

Nú þegar framleiðir Ísland tífalt meiri raforku á íbúa en ríki ESB. Stefna ESB er að virkja meira og framleiða meiri endurnýjanlega raforku en það er ekki jafn augljóst að hér þurfi að virkja mun meira en orðið er. Loki eitt álver á þjóðin næga orku á öll farartæki landsins þegar orkuskiptin ganga í garð.

Óheimilt verður að synja orkuveri að tengjast flutningskerfinu

Óheimilt verður að hafna t.d. einkarekinni virkjun um að tengjast flutningsnetinu (sem er í eigu ríkisins) jafnvel þótt slík tenging kalli á fjárfestingu í aukinni flutningsgetu netsins og þar með aukin útgjöld fyrir ríkið. sbr. ákvæði 3.mgr. 23. gr. tilskipunarinnar.

Það er alls ekki ljóst hvað þetta eina ákvæði getur valdið Landsneti eða öðrum flutningsfyrirtækjum miklum útgjöldum á næstu árum.

Orkustofnun ber að afnema takamarkanir í viðskiptum með raforku milli aðildarríkjanna

Í 36. gr. tilskipunarinnar stendur að eftirlitsyfirvald skuli gera "*allar viðeigandi ráðstafanir til að ná eftirfarandi markmiðum innan ramma skyldna þeirra og valdsviðs..*" ". c) *að afnema takmarkanir í viðskiptum með rafmagn milli aðildarríkjanna, þ.m.t. að þróa viðeigandi flutningsgetu yfir landamæri til að anna eftirspurn og auka samþættingu landsmarkaða sem getur auðveldað raforkuflæði innan Bandalagsins,*"

Tilskipunin gengur því gegn yfirlýstum markmiðum Íslands um að Alþingi skuli taka ákvarðanir um viðskipti með raforku til annarra landa. Stefna ESB er skýr og með samþykkt tilskipunar 72/2009 undirgengst Ísland þá stefnu og Orkustofnun er falið að vinna að henni. Í þessu felst mótsögn sem ekki gengur upp.

Orkustofnun ber að auðvelda aðgang nýrrar framleiðslugetu að netinu

Í 36. gr. lið e) er eftirlitsyfirvaldinu gert skylt "*að auðvelda aðgang nýrrar framleiðslugetu að netinu, einkum með því að fjarlægja hindranir sem geta komið í veg fyrir aðgang nýrra aðila að markaðinum og rafmagns frá endurnýjanlegum orkugjöfum,*".

Rétt er að vekja athygli á því að þjóðin á flutningsnetið en missir hér ákvörðunarvald yfir því hverjir fá að tengjast því og á hvaða kjörum. Orkustofnun skal beinlínis "fjarlægja hindranir" í vegi slíkra aðila. Hún skal gæta hagsmuna allra á EES svæðinu ekki bara þeirra sem hér búa og eiga orkukerfið í sameiningu. Þetta getur gengið gegn þjóðarhagsmunum.

Orkustofnun mun ákveða gjaldskrár fyrir flutning og dreifingu

Samkv. a) lið 37. gr. tilskipunarinnar mun eftirlitsyfirvaldið "*ákvarða eða samþykkja, í samræmi við gagnsæjar viðmiðanir, gjaldskrár fyrir flutning og dreifingu eða aðferðafræði þeirra,*". Þess ber að geta að eftirlitsyfirvaldið er óháð innlendum stjórnvöldum en tekur við fyrirmælum frá ACER fyrir milligöngu ESA sbr. lið d) sömu greinar. Vandséð er hvernig framsal ríkisvalds í þessum mæli til stofnunar sem lýtur erlendu valdboði getur staðist stjórnarskrá. Hér er um að ræða gjaldskrá fyrir aðgang að öllu flutningsneti raforku og dreifikerfi en það er að langmestu leiti í eigu hins opinbera og byggir á gríðarlegri fjárfestingu. Það er samrýmist ekki þjóðarhagsmunum að framselja ákvarðanir um verðlagningu á afnotum þessarar eignar til stofnunar sem lýtur ekki innlendri stjórn.

Þrengt er að möguleikum til að niðurgreiða raforku

Skv. f) lið 37. gr. er það skylda eftirlitsyfirvaldsins "*að tryggja að engar víxlniðurgreiðslur séu milli flutnings-, dreifingar-, og afhendingarstarfsemi.*" Með þessu er dregið úr möguleikum hins opinbera til að niðurgreiða raforku t.d. til kaldra svæða, matvælaframleiðslu, samgangna eða annarra verkefna sem kjósendur og kjörnir fulltrúar þeirra telja mikilvægt að styðja við með þessum hætti.

Valdheimildir eftirlitsyfirvaldsins eru miklar og mörk þeirra óljós

Í a) lið 4. mgr. 37. gr. tilskipunarinnar er eftirlitsyfirvaldinu falið "*að gefa út bindandi ákvarðanir um raforkufyrirtæki,*". Ekki er tilgreint hvaða ákvarðanir er átt við, annað en að þær skulu vera "*bindandi*". Í d) lið sömu mgr. er eftirlitsyfirvaldinu fengin heimild til að beita viðurlögum sem nema allt að 10% af árs veltu raforkufyrirtækis.

f.h. Orkan okkar

Frosti Sigurjónsson, Bjarni Jónsson og Haraldur Ólafsson

Um samtökin Orkan okkar

Orkan okkar eru þverpólitísk samtök einstaklinga sem vilja standa vörð um sjálfsákvörðunarrétt Íslands í orkumálum. Samtökin voru stofnuð í október 2018 til þess að vekja athygli á mikilvægi orkuauðlindarinnar fyrir lífskjörin í landinu og kynna rök gegn frekari innleiðingu orkulöggjafar ESB hér á landi. Samtökin eru opin öllum sem vilja styðja málstaðinn.

Hátt í sjö þúsund manns hafa gengið í hópinn Orkan okkar á Facebook en í þann hóp eru allir velkomnir sem eru sammála því að Íslendingar eigi sjálfir að stýra eigin orkumálum og því beri að hafna innleiðingu þriðja orkulagabálks ESB hér á landi.

Auk þessa hafa fleiri en tíu þúsund manns tekið undir áskorun Orkunnar okkar á netinu til þingmanna um að hafna orkupakkanum. Söfnun áskorana til þingmanna mun halda áfram á meðan Alþingi hefur málið til meðferðar. Nánari upplýsingar má finna á vefsíðu samtakanna:

www.orkanokkar.is

Alþingi - Atvinnuveganefnd
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Reykjavík 29. apríl 2019
UST201904-185/A.B.B.
04.04

Efni: Lagafrumvörp um breytingu á raforkulögum og þingsályktunartillaga um flutningskerfi raforku - 792 - 791 og 782. mál. Umsögn

Vísað er til erindis frá atvinnuveganefnd Alþingis þar sem Umhverfisstofnun er gefin kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum (tilvísun í stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku), 792. mál, tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, 791. mál og frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES-reglur, viðurlagaákvæði), 782. mál. Umhverfisstofnun veitir hér umsögn um 792. mál og 791. mál.

Í frumvarpi til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003 segir í nýju ákvæði að um tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng fari samkvæmt stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Segir að markmið frumvarpsins sé að tryggja að um hugsanlega tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng fari samkvæmt stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Í þeirri stefnu komi fram að Alþingi hafi úrslitavald varðandi ákvörðun um hvort tengja eigi raforkukerfi landsins við raforkukerfi annarra landa.

Í tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku segir í nýju ákvæði að ekki verði ráðist 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. Til grundvallar slíkrri ákvörðun Alþingis skal liggja heildstætt mat á umhverfis-, samfélags- og efnahagslegum áhrifum slíkrar tengingar og framkvæmda vegna hennar.

Umhverfisstofnun telur mikilvægt að benda á að umhverfis- og auðlindaráðherra gaf út reglugerð nr. 600/2018 um heimild til lagningar sæstrengja og neðansjárvarleiðslna á grundvelli p-liðar 6. gr. 1. nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda. Markmið reglugerðarinnar er að vernda hafið, auðlindir þess og lífríki, með því að tryggja að

einungis þeim sem aflað hafa tilskilinna leyfa og uppfylla skilyrði reglugerðarinnar verði heimilt að leggja sæstrengi og neðansjávarleiðslur. Reglugerðin nær til allrar mengunarlögsögu Íslands en endimörk hennar eru jafnaði sömu og efnahagslögsögu landsins.

Ákvæði 4. gr. reglugerðar nr. 600/2018 hljóðar þannig:

Krafa um samþykki fyrir lagningu sæstrengs eða neðansjávarleiðslu.

Óheimilt er að reka, eiga eða leggja sæstreng eða neðansjávarleiðslu án þess að hafa áður fengið til þess:

- a. Samþykki Umhverfisstofnunar, sbr. lög nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda.
- b. Framkvæmdaleyfi sveitarfélaga innan netlaga skv. skipulagslögum, nr. 123/2010.
- c. Samþykki Samgöngustofu, sbr. lög um vitamál, nr. 132/1990.

Eftir atvikum skal leita byggingarleyfis Mannvirkjastofnunar, sbr. lög nr. 160/2010 um mannvirki og leyfis Orkustofnunar, sbr. raforkulög nr. 65/2003.

Mikilvægt er að hafa þessa reglugerð til hliðsjónar við endurskoðun á ákvæði raforkulaga um heimildir til gerð grunnvirkja til flutnings orku, þar sem ekki er fjallað um hana í greinargerðum frumvarpanna.



Agnar Bragi Bragason
teymisstjóri

Virðingarfyllst



Sigrún Friðriksdóttir
teymisstjóri



Atvinnuveganefnd Alþingis

22.04.2019

Umsögn Valorku ehf

um mál nr. 792, 791 og 782

sem varða lagabreytingar og þingsályktun vegna 3. orkupakka ESB (2009/72/EB)

Hér er um að ræða þingmál sem til eru komin vegna reglubreytinga erlends valds varðandi sín málefni. Valdsvið Evrópusambandsins nær ekki að neinu leyti til stjórnunar íslenskra orkumála og Íslendingar eru því ekki á nokkurn hátt bundnir af gerðum ESB á því sviði. Þegar Íslendingar gerðust aðilar að EES samningnum var því heitið af íslenskum stjórnvöldum að Alþingi yrði ekki sjálfvirk og viljalaus „stimpilstofnun“ fyrir allar samþykktir ESB. Ekkert hefur breyst frá þeim tíma í þeim efnum.

Alþingi Íslendinga ber skylda til þess að haga lagasetningu sinni og allri vinnu með hag þjóðarinnar sjálfrar í huga, og taka upp mál sem þörf er á þess vegna. Alþingi ber því engin skylda til þess að taka upp þingmál að beiðni erlends aðila, sem einungis varða hagsmuni þess aðila en ekki íslenska hagsmuni. Tilskipun ESB nr 2009/72/EB; svonefndur „þriðji orkupakki“, er ekki byggð á íslenskum hagsmunum og bætir á engan hátt hagsmuni samfélags eða einstaklinga hérlendis. Óþarft er því að Alþingi taki hann til umræðu, eða samþykki þingmál sem eingöngu eru líður í samþykkt hans.

Valorka leggst alfarið gegn samþykkt þriðja orkupakka ESB með því orðalagi sem er á þeirri tilskipun, og sniðið er að erlendum hagsmunum. Um leið telur Valorka fulla þörf á mótun heilbrigðs og sanngjarns umhverfis orkumála á Íslandi á forsendum Íslendinga sjálfra og í þágu íslensks almennings.

Hinsvegar: Þrátt fyrir að þær breytingar sem með þessum þremur þingmálum eru lagðar til séu ekki þær brýnustu sem gera þarf á íslenskri orkulöggjöf, sér Valorka ekki ástæðu til að leggjast gegn þeim; þar sem þær virðast fremur til bóta en skaða. Nokkuð sjálfstæði Orkustofnunar er nauðsynlegt, þó efast megi um að þessar breytingar tryggi það. Það er reynsla Valorku að Orkustofnun; líkt og ráðuneyti orkumála og aðrar stofnanir á sviði orkumála, séu í raun ofurseldar hagsmunum hins ráðandi rísa á íslenskum orkumarkaði sem er Landsvirkjun, og þjóni fyrst og fremst hagsmunum Landsvirkjunar og annarra stórfyrirtækja. Valorka beinir því til Alþingis að standa vörð um hagsmuni smárra orkufyrirtækja, s.s. Valorku, gegn slíku ofurvaldi. Í þeim efnum er rétt að minna Alþingi á að taka ekki til umræðu skýrslu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins um nýja orkukosti nema að samhliða verði fjallað um skýrslu og athugasemdir Valorku um sama efni; þar sem skýrsla ráðuneytisins er í meginatriðum röng og freklega höll undir hagsmuni Landsvirkjunar.

EKKI er heldur ástæða til að leggjast gegn þingsályktun og lagabreytingu til staðfestu á því að hingað verði ekki lagður sæstrengur nema með vilja þjóðarinnar og skýrum samþykktum Alþingis. Slík þingmál ættu reyndar að vera óþörf og sýna betur en annað hvernig EES samningurinn stýrir störfum Alþingis og tefur þau. Í framhaldinu hljóta að vakna spurningar um það hvort Alþingi þarf að setja sérstök lög um hvern einasta þátt sem varðar sjálfstæði þjóðarinnar til að verjast erlendri ásælni.

Varðandi þingskjal 1242, mál 782 vill Valorka einnig taka fram eftirfarandi:



Valorka telur nauðsynlegt að um leið og framangreindar breytingar eru gerðar á lögum nr 87/2003 um Orkustofnun verði leiðrétt mistök sem gerð voru með lögum 110/2014, þegar felld var út heimild Orkusjóðs í 2.tl greinarinnar til að styrkja þróun nýrrar orkutækni. Sjá má í greinargerð lagabreytingarinnar að einungis var ætlunin að afnema úrelta heimild Orkusjóðs til veitingar áhættulána. En fyrir mistök við gerð lagatextans var allur töluliðurinn felldur út; einnig styrkir til þróunar nýrrar orkutækni, þó það hafi ekki verið ætlunin eins og glögggt má sjá af greinargerð og umræðum um málið á Alþingi. Þessi mistök Alþingis hafa reynst Valorku dýrkeypt og valdið því verkefni; sem og líklega fleirum, erfiðleikum og töfum. Valorka hefur gert Alþingi og atvinnuveganefnd viðvart um slæmar afleiðingar þessara mistaka, án nokkurra viðbragða.

Niðurfelling heimilda Orkusjóðs til að styrkja nýja orkutækni eru í beinni andstöðu við 10.gr Parísarsáttmálans, og alþjóðlegar skuldbindingar Íslendinga í loftslagsmálum. Því skorar Valorka á Alþingi að nota tækifærið þegar nú eru aftur gerðar breytingar á lögum nr 87/2003, og leiðréttá sín mistök; endurvekja styrkjaheimildir Orkusjóðs og leggja honum til aukið ráðstöfunarfé.

Virðingarfyllst

Valdimar Össurarson, framkvæmdastjóri Valorku ehf

Nefndarsvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 17. apríl 2019

Efni: Umsögn um 782. mál 149. löggjafarþings: Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES-reglur, viðurlagaákvæði).

Formáli.

Að mati umsagnaraðila ætti ekki að gera Orkustofnun að sjálfstæðri stofnun. Umsagnaraðili leggur til að fyrirhugaðar breytingar á 1. mgr. 24. gr. raforkulaga, nr. 65/2003, með síðari breytingu og 1. gr. laga nr. 87/2003 um Orkustofnun, með síðari breytingu verði felldar á brott úr frumvarpinu.

Að mati umsagnaraðila stangast fyrirhugaðar breytingar á við ákvæði 14. gr. stjórnarskrárinnar sem segir að ráðherra beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum.

Greinagerð.

Með innleiðingu á þriðja orkupakka Evrópusambandsins er gerð krafa um sjálfstæði Orkustofnunar en í þeim frumvarpsdrögum sem eru til umræðu segir „*Stofnunin [Orkustofnun] er sjálfstæð í ákvörðunum sínum þegar hún sinnir þessu eftirliti og getur ráðherra ekki gefið fyrirmæli um framkvæmd þess.*”

Þetta þarf að hugsa til enda. Stjórnarskrá lýðveldisins, nánar tiltekið 14. gr. hennar, segir að ráðherra beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ráðherra er hægt að sækja til saka á grundvelli ráðherraábyrgðar. Ástæðan fyrir þessu ákvæði stjórnarskrárinnar er m.a. að ráðherra sækir umboð sitt til almennings. Almenningsur hefur í skjóli fulltrúalýðræðis áhrif á hverjir gegna ráðherraembætti og hverjir ekki. Stofnanir lúta öðrum lögmálum. Vissulega geta ákveðin skilyrði og áhætta misnotkunar gert það að verkum að þetta vald ráðherra og þessi ábyrgð getur teft þjóðarbúskapnum í tvísýnu, sbr. peningaprentun seðlabanka sem er aðskilin ríkisvaldinu. Það er erfitt að sjá að stofnun orkumála þurfi að vera sjálfstæð stofnun á þeim grundvelli og tilgangurinn er óljós, ekki nema að verið sé að undirbúa að stofnunin heyri undir annað stjórnvald en hið íslenska. Það væri grafalvarlegt ef slíkt væri raunin og að slíkt fengi ekki eðlilega umræðu í þjóðfélaginu.

Afleiðingar fyrirhugaðra breytinga geta bæði verið minniháttar en einnig stórfelldar, m.a. gætu ákvarðanir Orkustofnunar gengið þvert á stefnu stjórnvalda í orkumálum og stjórnvöld yrðu bara að sætta sig við það.

Til útskýringar hefur orkumarkaðurinn á Íslandi í grunninn gengið út á að hið opinbera á virkjanir og getur því ákveðið stefnuna í orkumálum. Góð reynsla er á því fyrirkomulagi sem hefur byggt upp orkuinnviði Íslands. Til þess hefur hið opinbera gert langtímasamninga við orkufrekan iðnað m.a. til að lágmarka áhættu við framkvæmdakostnað. Ákveðið hlutfall af orkuframléiðslunni hefur verið svo selt ódýrt til almennings og íslenskra fyrirtækja. Til einföldunar mætti segja að samfélagið í heild sinni hafi hagnast með þessu fyrirkomulagi því hagnaðurinn rennur beint út í samfélagið með ódýru raforkuverði í stað þess að renna til orkufyrirtækjanna. Það þarf ekki að vera gott fyrir samfélagið í heild sinni að orkufyrirtækin séu notuð sem tekjustofn fyrir hið opinbera enda er umdeilt hvort hið opinbera fari vel með fé. Orkustefna stjórnvalda þarf því að vera hafin yfir allan vafa og valdi stjórnvalda til að ákveða stefnuna má ekki tefla í tvísýnu.

Álitamál um stærð Landsvirkjunar og samkeppnissjónarmið m.t.t. eðlilegs samkeppnisumhverfi gætu teft fyrirtækinu í tvísýnu þegar fram líða stundir ef úrskurðarvald um álitamál orkumála er bundið

sjálfstæðri ákvörðun Orkustofnunar. Með aukinni markaðsvæðingu hlýtur í framhaldinu að koma upp sú krafa að markaðurinn starfi með eðlilegum hætti, að ríkið eigi ekki orkufyrirtæki sem sé í slíkri í yfirburðarstöðu að það geti haft áhrif á markaðinn. Ég hef varpað fram þeirri spurningu hvort að með valdaframsalinu gæti sú staða komið upp að ríkið þyrfti að brjóta upp Landsvirkjun og selja hana?

Við getum ekki annað en horft til þess að eftirlitsstofnanir eru mjög valdamiklar. Inngrip þeirra og valdheimildir eru miklar. Þarf ekki annað en að benda á nýlegt mál þar sem Seðlabanki Íslands fór fram með miklu óhófi gagnvart borgurunum í krafti valds síns. Í frumvarpsdrögum er sem dæmi kveðið á um stjórnvaldssektir sem „*geta numið allt að 10 hundraðshlutum af veltu fyrirtækis.*“ Stjórnvaldssektir á Landsvirkjun gætu því numið mjög háum upphæðum. Það hlýtur að vera eðlileg krafa að eftirlitsstofnanir heyri undir ráðherra. Aðrar leiðir þarf a.m.k. að ígrunda með betri hætti en að það sé erlend krafa sem kannski á við í aðildarríkjum Evrópusambandsins eða á innri orkumarkaði Evrópusambandsins sem Ísland er ekki tengt.

Niðurstaða og tillögur

Umsagnaraðili leggur til að fyrirhugaðar breytingar á 1. mgr. 24. gr. raforkulaga, nr. 65/2003, með síðari breytingu og 1. gr. laga nr. 87/2003 um Orkustofnun, með síðari breytingu verði felldar á brott úr frumvarpinu. Að mati umsagnaraðila stangast fyrirhugaðar breytingar á við ákvæði 14. gr. stjórnarskrárinnar sem segir að ráðherra beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum.

Viðar Guðjohnsen
lyfjafræðingur