

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 I. 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 lagaramma 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 álitsgerð 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 álitssgerð 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 álitssgerðinni:

„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