

## 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 sameiginlegar 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 brunni; 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 myndist 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 ýrasta 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 raforkuframleiðslu 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, stjórn málaegar, 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