

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 augin 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 lykilþáttur 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