

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 deiluefni 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

