

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 fá 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 samþættar orku- og loftslagsáætlanir fyrir tímabilið 2021-2030 sem ná yfir öll fimm stefnusviðin, sem eru eftirfarandi:

1. Orkuöryggi
2. Fullsamþættur 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 Fullsamþættur innri orkumarkaður

Fullsamþættur 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 fullsamþættum 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 *fullsamþættum 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**
Nútímaæðing 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 Samstofnunarinnar.

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 „*Heildstæð 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 Heildstæð 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 utanríkismálanefndar, 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 þingsályktunartillögum 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 fjölhæft 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 geimrannsóknum 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 gagnageymslvera 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 rafknúnar 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 álitaefni 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 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 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 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, 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