

Nefndarálit

um till. til þál. um staðfestingu ýmissa ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingar á viðaukum og bókunum við EES-samninginn.

Frá minni hluta utanríkismálanefndar.

Mál þetta er tvíþætt. Annars vegar felur það í sér nýja aðferð við að aflétta svonefndum stjórnskipulegum fyrirvörum sem hafa í vissum tilvikum verið settir af Íslands hálfu við gildistöku ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar. Allmörgum ákvörðunum nefndarinnar sem teknar hafa verið á undanförunum mánuðum og missirum og Ísland hefur sett stjórnskipulegan fyrirvara við er nú safnað saman í eina þingsályktunartillögu. Þegar hún hefur verið samþykkt er ætlunin að tilkynna að stjórnskipulegir fyrirvarar á grundvelli 103. gr. EES-samningsins falli niður af Íslands hálfu. Hingað til hafa slíkir fyrirvarar staðið þar til Alþingi hefur samþykkt nauðsynlegar lagabreytingar við innleiðingu ákvarðananna.

Minni hlutinn er þeirrar skoðunar, og er þar sammála meiri hlutanum, að þetta sé að mörgu leyti heppilegri aðferð og vænleg til frambúðar. Alþingi taki þannig jafnan til sérstakrar umfjöllunar, í framhaldi af því að ákvörðunin hefur verið tekin með stjórnskipulegum fyrirvara, hvort það fellst á að fyrirvaranum sé aflétt. Samhliða séu síðan undirbúnar og/eða gerðar nauðsynlegar lagabreytingar ef með þarf. Minni hlutinn hefur þó þann fyrirvara á að hann er ekki að skrifa upp á þessa aðferðarfræði sem hina einu réttu, fortakslaust um ókomin ár. Minni hlutinn telur þvert á móti nauðsynlegt að hafa áfram til skoðunar hvernig Alþingi getur á skilvirkastan hátt unnið að fullnustu sameiginlegra ákvarðana og fylgst með þróun mála og ákvörðunum á undirbúningsstigi. Má í því sambandi vísa til umræðna um hvernig Alþingi gæti eflt og skipulagt starf sitt að þessu leyti.

Hinn meginþáttur þessa máls varðar efni þeirra tilskipana sem tillagan fjallar um. Yfirleitt er um að ræða upptöku á tilskipunum Evrópuþingsins og ráðsins sem teknar hafa verið eða settar á undanförunum árum og varða ýmis málefni. Þessar tilskipanir hafa síðan með ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar verið gerðar að formlegum viðaukum eða bókunum við EES-samninginn og þannig öðlast stöðu þjóðréttarsamninga. Minni hlutinn gerir ekki athugasemdir við staðfestingu þessara ákvarðana fyrir Íslands hönd nema í einu tilviki. Þar er hins vegar um að ræða mjög mikilvægt mál sem því miður hefur verið gefinn allt of lítill gaumur að og fengið allt of litla athygli í umræðum á Alþingi og í þjóðfélaginu.

Tilskipun 96/92/EB, um innri markað fyrir raforku.

Hér er átt við ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 168/99 um að taka upp tilskipun 96/92/EB, um innri markað fyrir raforku. Á fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar 26. nóvember 1999 var samþykkt að fella inn í EES-samninginn tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 96/92/EB frá 19. desember 1996, um sameiginlegar reglur um innri markað á sviði raforku. Ekki er ástæða til að rekja efni þessarar tilskipunar í löngu máli en ef litið er á meginmarkmið hennar skýrist það að nokkru leyti. Helstu markmiðin eru að:

1. gera raforkugeirann að hluta innri markaðar Evrópusambandsins í áföngum,
2. tryggja öryggi í afhendingu raforku,
3. auka samkeppni í framleiðslu á raforku,
4. gera fyrirtækjum kleift að eiga viðskipti með raforku milli landa á svæðinu.

Við þessa ákvörðun var settur stjórnskipulegur fyrirvari af hálfu Íslands á grundvelli 103. gr. EES-samningsins, enda ljóst að breyta þarf mörgum lagaákvæðum og gera grundvallar-breytingar á skipulagi raforkumála, framleiðslu og dreifingu áður en Ísland getur uppfyllt ákvæði tilskipunarinnar. Að þessum gagngeru breytingum fær Ísland, ásamt reyndar Liechtenstein, eingöngu tveggja ára aðlögunartíma frá og með þeim tíma þegar tilskipunin tekur gildi á svæðinu. Minni hlutinn telur að hér hafi afar óhönduglega verið að verki staðið af hálfu þeirra sem voru í forsvari fyrir Ísland og telur ekki skynsamlegt að Alþingi heimili að svo stöddu að falla frá stjórnskipulegum fyrirvara.

Minni hlutinn telur í fyrsta lagi að Ísland eigi, sem eyja og algerlega einangrað í þessu til-liti, ekkert erindi inn í þetta umhverfi sameiginlegs orkumarkaðar, þ.e. raforkumarkaðurinn á Íslandi er án nokkurra tengsla við raforkumarkaðinn á meginlandi Evrópu.

Í öðru lagi býr Ísland við mikla sérstöðu hvað orkumál varðar þar sem við framleiðum nánast alla raforku okkar úr innlendum endurnýjanlegum orkugjöfum. Einnig er hér öll upp-bygging og skipulag í orkumálum, bæði framleiðslu og dreifingu, mjög sérstakt og tekur að sjálfsgöðu mið af sérstökum íslenskum aðstæðum.

Ísland hefur í þriðja lagi mikla sérstöðu hvað varðar landfræðilegar aðstæður. Hér býr mjög fámenn þjóð í mjög stóru en orkuríku landi. Ef litið er til meginmarkmiða tilskipunar Evrópusambandsins um innri markað fyrir raforku kemur í ljós að a.m.k. tvö af fjórum eiga alls ekki við á Íslandi, þ.e. að gera raforkugeirann að hluta að innri markaði Evrópusam-bandsins. Það markmið fellur um sjálft sig hvað Ísland snertir því að raforkumarkaðurinn hér er einangruð heild og ekki tengdur markaði annarra landa Evrópska efnahagssvæðisins. Sama gildir um fjórða markmiðið, að auðvelda fyrirtækjum í raforkugeiranum að eiga viðskipti milli landa á EES-svæðinu. Slíkt er ekki inni í myndinni í tilviki Íslands þar sem raforku-markaðurinn er einangraður og verður væntanlega áfram um alllangt skeið. Því vakna spurn-ingar um hvað vakti fyrir mönnum að leita ekki eftir því frá upphafi, sem augljós rök mæltu með, að Ísland fengi varanlega undanþágu frá því að falla undir þessa tilskipun. Sú leið var valin þegar Ísland af næsta augljósum ástæðum fékk undanþágu frá tilskipun um gagnsæi verðlagningar og gegnumflutning á jarðgasi á Evrópska efnahagssvæðinu. Frá byrjun hefði átt að leita eftir sambærilegri varanlegri undanþágu fyrir Ísland á innri markaði með raforku.

Víða í löndum Evrópska efnahagssvæðisins hafa áform um markaðsvæðingu í orkumálum valdið deilum og reyndar er sú tilskipun sem að lokum var samþykkt nokkur tilslökun eða málamiðlun milli ólíkra sjónarmiða. Engu síður er ljóst að innleiðing hennar hefur í för með sér margháttadar breytingar fyrir Ísland og skapar vandamál sem ekki er augljóst hvernig leyst verði. Skal þar sérstaklega nefna þá staðreynd að eignarhald á orkufyrirtækjum á Íslandi er nánast alfarið opinbert, þ.e. orkufyrirtæki eru í eigu ríkis og sveitarfélaga. Raforkudreif-ingarkerfið er af skiljanlegum ástæðum einfalt og sáralitlir möguleikar á samkeppni í raforkudreifingu virðast í sjónmáli. Dreifikerfið er óhemju víðfeðmt og kostnaðarsamt vegna stærðar landsins og reyndar einnig að nokkru leyti vegna veðráttu (tjón á dreifikerfinu). Enn er langt í land að fullnægjandi þjónusta standi öllum landsmönnum til boða. Nægir í því sam-bandi að nefna það hrikalega óréttlæti sem drjúgur hluti íbúa landsbyggðarinnar, eða a.m.k. hins eiginlega strjálbýlis, býr við, að hafa ekki þriggja fasa rafmagn.

Allur undirbúningur undir óumflýjanlegar breytingar á lögum og fyrirkomulagi raforkumála svo og skipulagi og rekstri fyrirtækja, eigi tilskipunin að ná fram að ganga, er mjög skammt á veg kominn. Eigi að gera þær breytingar á raforkumálum sem tilskipunin knýr á um á alveg eftir að ná samkomulagi um ýmsar mjög erfiðar pólitískar ákvarðanir sem óhjákvæmilegt virðist að taka. Lýtur það ekki aðeins að uppskiptingu fyrirtækja eins og Landsvirkjunar og breytingum á lögum og reglum heldur einnig skipulagi, uppbyggingu og hlutverki annarra fyrirtækja, Rafmagnsveitna ríkisins og orkufyrirtækja á vegum sveitarfélaganna, svo sem Orkuveitu Reykjavíkur, Hitaveitu Suðurnesja o.fl. Einnig er mikil gerjun í einstökum landshlutum þar sem menn eru að skoða stöðu sína í þessum efnunum. Fram hafa komið hugmyndir um að flytja höfuðstöðvar Rafmagnsveitna ríkisins norður í land, stofna fleiri landshluta-fyrirtæki og fleira mætti nefna í þessum dúr. Allt ber að sama brunni, okkur Íslendingum veitir ekki af fimm til tíu árum til að endurskipuleggja fyrirkomulag orkumála á okkar eigin forsendum.

Loks er rétt að minna á að einn megingiltgangur tilskipunarinnar og markmið með henni er að innleiða samkeppni í orkugeiranum. Ef að líkum lætur er ætlunin að í kjölfarið fylgi einkavæðing opinberra fyrirtækja á þessu sviði. Einnig í því tilviki er mjög stórum spurningum með öllu ósvarað. Ber þar auðvitað hæst hvernig ætlunin er að tryggja jöfnun á raforkuverði í slíku samkeppnisumhverfi og í kjölfarið einkavæðingu fyrirtækja sem í eðli sínu eru í einokunar- eða fákeppnisstöðu. Er í því sambandi einnig rétt að minna á að reynslan af einkavæðingu slíkrar einokunar- eða fákeppnisstarfsemi er sérstaklega slæm þegar í hlut eiga veitufyrirtæki ýmiss konar og er Bretland nærtækt og skýrt dæmi um það.

Niðurstaða.

Minni hlutinn telur með öllu ótímabært að ákveða nú, með því að Alþingi heimili að falla frá stjórnskipulegum fyrirvara í tengslum við ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 168/99, að tilskipun Evrópubandalagsins um innri markað fyrir raforku verði felld inn í EES-samninginn. Það voru hrein og klár mistök að leita ekki eftir varanlegri undanþágu fyrir Íslands hönd. Með vísan til þess sem að framan greinir leggur minni hlutinn til að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 168/99 verði **vísað til ríkisstjórnarinnar** og henni falið að taka málið upp á nýjan leik á vettvangi sameiginlegu nefndarinnar. Leita ber þar eftir ótímabundinni undanþágu fyrir Ísland frá því að gerast aðili að innri markaði Evrópska efnahagssvæðisins með raforku. Standi sú tilhögun svo lengi sem íslenski raforkumarkaðurinn er einangraður og ótengdur við raforkumarkað annarra EES-landa. Til vara verði gerð sú krafa af Íslands hálfu að Íslendingum gefist mun lengri aðlögunartími að þessum breytingum, að lágmarki tólf til fimmtán ár.

Alþingi, 2. maí 2000.

Steingrímur J. Sigfússon.