Alþýðusamband Íslands

Alþingi
Nefndasvið Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 29.4.2019
Tilvísun: 201904-0022

Efni: 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).

Alþýðusamband Íslands hefur fengið til umsagnar tillögu til þingsályktunar um staðfestingu á ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um orkumál (þriðji orkupakkinn).

Málið hefur verið afar umdeilt meðal þjóðarinnar og kjörinna fulltrúa og verður ekki slitið úr samhengi við umræðuna um hvaða grunnstoðir eigi að vera í samfélagslegri eigu og undanskildar markaðslögmálunum.

Í greinagerð með þingsályktunartillögunni er skýrt tekið fram að samkvæmt orkupakka 1 og orkupakka 2 er almennt litið á orku eins og hverja aðra vöru sem samkeppnislögmál gildi um. Það gerðist með innleiðingu fyrsta orkupakkans í raforkulög að vinnsla og sala raforku skyldi rekin í markaðskerfi á samkeppnisgrunni. Þá er greint frá því að „Með þriðju raforkutilskipuinni er gengið lengra í að stuðla að virkum raforkumarkaði með því að tryggja aðskilnað á eignarhaldi í flutningsstarfsemi frá markaðasaðilum og raforkueftirlit eflt með ýmsum úrræðum og sjálfstæði þess tryggt.“

Raforka er grunnþjónusta og á ekki að mati Alþýðusambands Íslands að vera háð markaðsforsendum hverju sinni. Raforka á að vera á forræði almennings og ekki á að fara með hana eins og hverja aðra vöru á markaði. Það er því mat ASÍ að of langt hafi verið gengið nú þegar í markaðsvæðingu grunnstoða og feigðarflan að staðfesta markaðsvæðinguna og ganga lengra í þá átt. Rafmagn er undirstaða tilveru okkar í dag og það er samfélagsleg ábyrð að tryggja framleiðslu og flutning til allra, sú ábyrgð er of mikil til að markaðurinn fái að véla með hana enda hefur markaðsvæðing grunnstoða yfirleitt ekki bætt þjónustu, lækkað verð né bætt stöðu starfsfólks.

Það er forsenda fyrir áframhaldandi uppbyggingu lífsgæða að eignarhald á auðlindum sé í samfélagslegri eigu og að við njótum öll arðs af nýtingu auðildanna og getum ráðstafað okkar orku sjálf til uppbyggingar atvinnu hér á landi.

Virðingarfyllst,

Drífa Snædal
forseti ASÍ

Nefndarsvið Alþingis
Utanríkismálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 28. apríl 2019

Efni: Umsögn um 777. mál 149. löggjafarþings: Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn.

Formáli.
Að mati undirritaðs, Birgis Arnar Steingrímssonar á Alþingi ekki að innleiða þriðja orkupakka Evrópusambandsins inn í íslenskt regluverk. Vegna umhverfis-, efnahagslegra og lagalegra sjónarmiða. Þriðji orkupakkinn fjallar að mestu um millilandatengingar og regluverki sem því tengist, þar með talið aðild að eftirlitsstofnun ACER. Ísland er ekki tengt innri raforkumarkaði Evrópu og ýmiss vandkvæði eru á því. Mikill vafi leikur á hvort fyrirvarar ríkisstjórnarinnar halda gagnvart EES samningnum. Því á að senda málið aftur í sameiginlegu EES nefndina og sækja þar formlega um fyrirvara eins og er heimilt sbr. 5. gr. EES samningsins.

Umsögn.
Á undanförnum árum hefur stöðugt verið klipið af forræði landsmanna yfir orkumarkaðnum á Íslandi. Sú vegferð hófst fyrir alvöru árið 2003 þegar ný raforkulög voru samþykkt og ákveðið var formlega að hefja markaðsvæðingu raforkumarkaðarins á forsendum ESB. Afleiðingarnar komu fljótlega í ljós. Árið 2006 urðu grænmetisbændur, bakarar og aðrir sem gátu nýtt sér orku á afsláttarkjörum hart úti þegar raforkuverð hækkaði skyndilega um tugi prósenta. Orkufyrirtækjum sem þá voru svo til öll í opinberi eigu var meinað að selja næturrafmagn með afslætti eins og áður. Samkeppnisstaða þessara innlendu fyrirtækja snarversnaði gagnvart innflutningi og má segja að sumar þessara atvinnugreina hafi ekki borið sitt barr eftir þetta með tilheyrandi tjóni fyrir samfélagið. Efnahagslegu og umhverfislegu. Það þarf t.d. ekki að hafa mörg orð um það hversu miklu stærra kolvetnissporið er af innfluttu grænmeti, kökum og brauðmeti heldur en innlendri vöru. Allar þessar vörur eru meira og minna fluttar inn með flugi og skilja því eftir sig stórt kolefnisspor. Í stað þess að nota raforku landsmanna til þess að byggja upp framleiðslu sem dregur úr kolefnismengun okkar, er fyrirtækjum komið fyrir kattarnef. Umhverfissjónarmið skulu víkja fyrir markaðssjónarmiðum. Bæði samtök grænmetisbænda og bakara hafa lýst sig andvíga innleiðingu þriðja orkupakkans. Ekki minnist umsagnaraðili þess að mikil umræða hafi farið fram meðal þjóðarinnar um raforkulögin sem tekin voru upp 2003 og mögulegar afleiðingar.

Það er margt sem bendir til að komandi kynslóðir jarðarinnar munu standa frami fyrir slæmum afleiðingum mistaka sem ráðamenn hafa gert. Ráðamanna sem sáu ekki afleiðingar gjörða sinna

fyrir. Gengið hefur verið á auðlindir jarðarinnar á þann hátt að mest líkist rányrkju. Allt í nafni markaðsvæðingar. Lítið hefur verið hugsað um komandi kynslóðir. Þessari þróun verður að fara að snúa við.

Stjórnvöld hyggjast samþykkja þriðja orkupakka Evrópusambandsins með fyrirvörum vegna þess að mikill vafi leikur á hvort að það valdaafsal sem fellst í samningnum standist stjórnarskrá . Til dæmis má benda á að Nýja Orkustofnunin sem mun hafa stjórnskipulegt vald á íslandi er óháð íslenskum stjórnvöldum en bundin af ákvörðunum ACER/ESA (sbr. álitsgerð Friðriks Árna Friðrikssonar Hirst og Stefáns Már Stefánsonar frá 19. mars 2019). Jafnframt er sett spurningamerki við hvort ákvörðunarvaldið sé í raun hjá ESA því ákvarðanir ESA skulu teknar á grundvelli draga sem ACER semur (sbr. álitsgerð Friðriks Árna Friðrikssonar Hirst og Stefáns Már Stefánsonar frá 19. mars 2019). Þettar brýtur gegn tveggja stoða kerfinu svokallaða. Stjórnvöld vilja jafnframt árétta með fyrirvörum að island sé ekki tengt innri raforkumarkaði Evrópusambandsins og því eigi þriðji orkupakkinn ekki við. Sá galli fylgir þó gjöf Njarðar að fyrirvarar sem stjórnvöld hyggjast setja við samninginn brjóta gegn ákvæðum fjórfrelsisins um innri markað evrópska efnahagssvæðisins. Allar takmarkanir sem lagðar eru gegn frjálsu flæði vöru inná svæðinu eru bannaðar nema ríkir hagsmunir séu fyrir því. Túlka má allar hindranir sem stjórnvöld hyggjast gera til að koma í veg fyrir lagningu sæstrengs sem markaðshamlandi. Ekki verður raforka seld til Evrópu nema í gegnum sæstreng eins og staðan er í dag. Því verður að fá það formlega staðfest hjá sameiginlegu EES nefndinni að Íslands er ekki hluti af samevrópskum raforkumarkaði og setja fyrirvara inní samninginn á sama hátt og gert var með fyrirvara varðandi gasmarkaðinn. Semja þarf um sérlausnir á vetvangi sameiginlegu EES nefndarinnar (sbr. álitsgerð Friðriks Árna Friðrikssonar Hirst og Stefáns Már Stefánsonar frá 19. mars 2019). Sú lagalega óvissa sem ella skapast er ekki ásættanlegt fyrir komandi kynslóðir.

Ráðamenn á íslandi verða að fara að hugsa sinn gang. Það er ekki of seint að snúa þeirri óheillaþróun við sem markaðsvæðing raforkumarkaðins á Íslandi undir evrópskri forskrift er. En með hverju skrefi sem tekið er með innleiðingu orkupökkum Evrópusambandsins verður það erfiðari. Einstaklingar sem sitja skamma stund á valdastóli hafa engan siðferðilegan rétt til þess að taka ákvarðanir sem eru íþyngjandi komandi kynslóðum eða tekur af þeim rétt. Samþykki á orkutilskipunum Evrópusambandsins mun geta valdið skaða á umhverfinu með því að meina okkur um að nýta orku landsins á þann hátt sem við sjálf viljum til að takast á við kolefnisspor þjóðarinnar. Verið er að taka af okkur mikilvægt vopn í baráttunni við eina helstu umhverfisvá jarðarinnar. Samþykki á Þriðja orkupakkanum með fyrirvörum sem ekki er getið í samningnum sjálfum mun setja komandi kynslóðir í mikla lagalega óvissu. Afleiðingarnar gætu orðið mjög slæmar.

Niðurstaða.
Stjórnvöld geta enn stöðvað evrópska markaðsvæðingu raforkumarkaðarins á Íslandi. Landsmenn hafa aldrei verið spurðir um hvort að þeir séu sáttir við þessa vegferð sem hægt og rólega er að taka af þeim ákvörðunarrétt um raforkumál. Fá rök mæla með innleiðingu þriðja orkupakkans en fjölmörg gegn. Í stað þess að nota okkar hreinu orku til að byggja upp fyrirtæki sem geta dregið úr kolefnismengun þjóðarinnar er fyrirtækjum gert erfitt fyrir. Mikilvægt er að ekki sé verið að koma í veg fyrir eða takmarka á nokkurn hátt að komandi kynslóðir hafi þau vopn í höndunum sem nauðsynleg eru til að takast á við þá hættu sem stafar af auknu magni koltvísýrings í andrúmsloftinu. Ísland er ekki tengt innri raforkumarkaði Evrópu og býr við aðrar aðstæður en ríkir í Evrópu. Fyrirvara sem settir eru við samninginn á að taka upp hjá sameiginlegu EES nefndinni svo þeir haldi. Einhliða fyrirvarar einstakrar ríkja sem eru brot á fjórfrelsi innri markaðar Evrópusambandsins halda ekki. Alþingi á því að hafna innleiðingu þriðja orkupakkans og taka upp málið hjá sameiginlegu EES nefndinni. Í ljósi yfirlýsinga háttsettra manna innan Evrópusambandsins ætti það að vera auðsótt mál.

Virðingarfyllst,
Birgir Örn Steingrímsson
Háaleitisbraut 77, 108 R.
BS Finance/Economics
Sími 898-9654
born@islandia.is

Móttakandi: Sigrún Helga Jónsdóttir – nefndasvid@althingi.is

Sendandi: Bjarni Jónsson, rafm. verkfr. – bjarnijons1949@gmail.com

Efni: Þingskjal 1237-777. mál, stjórnartillaga til þingsályktunar um Orkupakka #3 (OP#3) -

Umsögn sendanda til Utanríkismálanefndar Alþingis um ofangreint efni

Ágrip röksemda:

a) Stjórnarskráin:

Í „Álitsgerð“[1] kemur fram, að OP#3 stangist að öllum líkindum á við Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, einkum og sér í lagi á þetta við um reglugerð nr 713/2009. Engin heimild sé til lagasetningar, sem brjóti í bága við Stjórnarskrá, þótt svo standi á, að lögin eigi ekki við þær aðstæður, sem uppi eru við lagasetninguna, þ.e. í þessu tilviki, að Ísland er ótengt við sameiginlegan raforkumarkað Evrópusambandsins (ESB).
Af þessum sökum má ekki samþykkja þessa þingsályktunartillögu, þ.á.l.t., fyrr en „stjórnlagavandinn“ hefur verið leiddur til lykta. Það er engin lausn að fresta vandanum, því að þá geta landsmenn skyndilega staðið andspænis mikilli réttaróvissu, eins og vikið verður að í lið b. Sjá einnig Greinargerð A.

b) EES-samningurinn:

Þ.á.l.t. kveður á um að innleiða ákvörðun Sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr 93/2017, um breytingu á IV. viðauka EES-samningsins um orku, í landsrétt. Síðan er ætlunin að kveða á um í lögum, að ekki megi leggja sæstreng til Íslands án samþykkis Alþingis og að reglugerð nr 713/2009 verði tekin út úr landsrétti, þar til Alþingi samþykkir lagningu sæstrengs. Með þessum hætti er lagt til, að téð ákvörðun nr 93/2017 verði innleidd í landsrétt með eðlisbreytingu. Slíkt er fordæmalaust í sögu EES-samstarfsins, enda brot á EES-samninginum, gr. 7. Það er sennilegt, að ESA (Eftirlitsstofnun EFTA) muni framfylgja hlutverki sínu sem eftirlits- og aðgerðastofnun, þegar komizt hefur verið að þeirri niðurstöðu þar á bæ, að skuldbindingar EES-samningsins hafa ekki verið uppfylltar af Íslendingum. Þessi s.k. fyrirvari Alþingis stendur á þjóðréttarlegum brauðfótum og er ónothæfur. Lítið sem ekkert samráð virðist hafa verið haft við samstarfsaðila Íslands í EFTA, ef marka má svar norska utanríkisráðherrans í Stórþinginu við fyrirspurn um málið í byrjun apríl 2019, en þar lýsti hann því yfir, að Íslendingar hefðu enga bindandi viðbótar fyrirvara fengið aftir samþykkt Sameiginlegu EES-nefndarinnar nr 93/2017. Bezta úrræði Alþingis í þessari stöðu er að neita að aflétta hinum stjórnskipulega fyrirvara, sbr lið f. Sjá einnig Greinargerð B.

c) Raforkumarkaðurinn:

Með innleiðingu OP#3 skyldar Alþingi Íslendinga til að markaðsvæða viðskipti með rafmagn að hætti ESB. Slík frjáls samkeppni með rafmagn felur oftast í sér stofnun uppboðsmarkaðar í orkukauphöll, þar sem einnig þrífast afleiðuviðskipti með rafmagn. Þetta fyrirkomulag, sem felur í sér spákaupmennsku með raforku, en er samt hampað sem aukinni neytendavernd, kann hæglega að snúast upp í andhverfu sína með hækkandi raforkuverði til almennings og síðar til stórnotenda.

Alþingi ætti ekki að leggja drögin að slíkri óvissuferð, sem getur leitt til óheillaþróunar fyrir samkeppnishæfni landsins, atvinnuöryggi, verðmætasköpun og lífskjör almennings, heldur að hafna OP#3, sjá Greinargerð C.

d) <u>Orkulindirnar:</u>

Hérlendis hefur verið deilt um, hvort OP#3 spanni eignarhald á orkulindum. Í „Álitsgerð"[1)] er sýnt fram á, að ESB hefur umtalsverðar heimildir til lagasetningar um eignarhald og ráðstöfun orkulinda, eins og rakið verður í D-lið greinargerðar. Áhrifaríkast er þó að virða fyrir sér raunveruleikann. ESA hefur á grundvelli OP#2 og samkeppnisreglna Evrópuréttar sent ríkisstjórninni bréf, þar sem þess er farið á leit, að virkjunarleyfi verði gerð tímabundin og að þeim verði úthlutað að nýju á markaðsverði. Væntanlega á ESA við EES-markaðinn. Innan ESB sendi Framkvæmdastjórnin bréf þann 8. marz 2919 til ríkisstjórnar Frakklands og 7 annarra aðildarríkja, þar sem þær voru beðnar um að sýna fram á, að raforkusamningar orkuvinnslufyrirtækja í ríkiseigu væru í samræmi við ESB-rétt. Þá er átt við, að ekki felist í þeim ríkisstuðningur. Framkvæmdastjórnin hefur krafizt þess af frönsku ríkisstjórninni, að dregið verði úr markaðshlutdeild fyrirtækisins EdF, sem er franska Landsvirkjun, og franska ríkisstjórnin sendi Framkvæmdastjórninni sáttatilboð árið 2018 um að koma til móts við langvarandi kröfur hennar um einkavæðingu virkjanaleyfa. Þau verða þá seld á frjálsum markaði.

Innleiðing OP#3 á Íslandi og í kjölfarið markaðsvæðing raforkuviðskipta eykur hættu á því, að ESA muni fetta fingur út í nýja eða endurnýjaða langtímasamninga opinberra orkuvinnslufyrirtækja hérlendis og úrskurði þá jafnvel ólöglega opinbera aðstoð ríkis eða sveitarfélaga við t.d. orkukræfa kaupendur. Þá er mjög líklegt, að yfir 70 % markaðshlutdeild Landsvirkjunar verði horn í síðu ESA, eins og mikil markaðshlutdeild EdF varð ástæða kröfugerðar Framkvæmdastjórnarinnar um að selja vatnsorkuver í eigu EdF.

Samþykkt Alþingis á innleiðingu OP#3 jafngildir í raun viljayfirlýsingu um, að Ísland verði á innri raforkumarkaði ESB. Þá gilda sömu reglur á þessu sviði og í ESB-löndunum, og þar með mega Íslendingar búast við sams konar aðlögunarkröfum frá ESA og lýst er hér að ofan frá Framkvæmdastjórninni. Þetta þýðir „afsal á yfirráðum yfir auðlindum", og þess vegna ber Alþingi að synja OP#3 staðfestingar.

e) <u>Aflsæstrengur:</u>

Sæstrengurinn „Ice-Link" er enn í Kerfisþróunaráætlun ESB og á forgangsverkefnalista Framkvæmdastjórnarinnar um samfélagslega æskileg verkefni (hér er um að ræða samfélag EES-þjóðanna), s.k. PCI-lista, útg. 3. Ríkisstjórn Íslands hefur ekki vald til að breyta honum, enda er hann samþykktur af ýmsum stofnunum, ráðherraráðinu og ESB-þinginu. Næsta útgáfa birtist 2020. Aflétting hins stjórnskipulega fyrirvara af OP#3 er stefnumarkandi um, að Ísland verði á innri raforkumarkaði ESB. Þess vegna er téð ósk ríkisstjórnarinnar mótsagnakennd, og mat ESB kann þess vegna að verða það, að „Ice-Link" eða annars konar tenging Íslands við innri raforkumarkaðinn verði á PCI-lista, útg.4.

Fyrirvarinn um samþykki Alþingis á sæstreng er einstæður og er andstæður hlutverki OP#3, þar sem stefnumiðið er að auka flutningsgetu fyrir orku (rafmagn og jarðgas) á milli landa, og ACER (Orkustofnun ESB) á að liðka til fyrir þessari þróun mála. Í OP#3 eru ESA/ACER veittar valdheimildir óháð því, hvort millilandatengingar eru fyrir hendi. ACER skal hafa á höndum eftirlit með framfylgd Kerfisþróunaráætlunar ESB og þar með framvindu „Ice-Link" verkefnisins. Komi umsókn til Orkustofnunar um leyfi til lagningar aflsæstrengs frá aðila innan EES, sem fullnægir öllum settum kröfum, en Alþingi neitar að veita leyfi, mun ACER senda skýrslu um málið til Framkvæmdastjórnarinnar. Neikvæð afstaða Alþingis til sæstrengs virðist þar að auki brjóta gegn 11. og 12. gr. EES-samningsins, sem banna hvers konar viðskiptahindranir á inn- og útflutning á vöru, og rafmagn er vara í skilningi ESB-réttar. Aðstandendur sæstrengsverkefnisins geta leitað réttar síns, og þá mun EFTA-dómstóllinn dæma um, hvernig túlka ber ESB/EES-réttinn. Sjá einnig Greinargerð E.

f) <u>Neitunarvald:</u>

Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar 5. maí 2017 um innleiðingu OP#3 var tekin með fyrirvara um samþykki þjóðþinga EFTA-landanna þriggja í EES, og það ríkir enginn ágreiningur um það, að Alþingi er í fullum rétti að neita að aflétta hinum stjórnlagalega fyrirvara af þessari ákvörðun, sbr EES-samninginn, gr. 93, og Samninginn um fastanefnd EFTA-landanna, gr. 6. Fer málið þá aftur til umfjöllunar Sameiginlegu EES-nefndarinnar, þar sem fulltrúar Íslands geta gert skilmerkilega grein fyrir því, hvers vegna Alþingi sá sér ekki fært að aflétta hinum stjórnlagalega fyrirvara. Þar verður þá jafnframt hægt að semja um varanlega fyrirvara fyrir Ísland við OP#3, og mun hann þá á ný fara til þinglegrar meðferðar í EFTA-löndunum þremur. Þess má geta, að kærumál á hendur norska ríkinu er til meðferðar fyrir þingréttinum í Ósló (fyrsta dómsstigið), þegar þetta er ritað, þar sem kærendum þótti málsmeðferð Stórþingsins ekki vera í samræmi við stjórnarskrá. Komi málið aftur til afgreiðslu Stórþingsins, kunna úrslit þess að fara á annan veg en síðast. Nánar um neitunarvaldið í Greinargerð F.

Um beitingu neitunarvaldsins segir í „Álitsgerð"[1)], kafla 5, m.a.*:*

„Sé stjórnskipulegum fyrirvara viðhaldið í heild sinni, þýðir það, að fyrirvarinn gildir um öll EES/EFTA-ríkin, sbr 2. mgr., 93. gr. EES-samningsins. Það er réttur EES/EFTA-ríkjanna samkvæmt EES-samningnum að neita upptöku gerða í EES-samninginn og eftirfarandi innleiðingu á viðkomandi gerðum á þeim grundvelli, sbr 103. gr. EES-samningsins. Slíkt kallar hins vegar á sáttameðferð á vettvangi sameiginlegu EES-nefndarinnar, sbr 102. gr. EES-samningsins."

<u>Niðurstaða:</u>

Hér að framan hafa verið tínd til veigamikil rök fyrir Alþingi til að neita að aflétta hinum stjórnskipulega fyrirvara af OP#3. Það hafa engin veigamikil rök verið færð fyrir hinu mótsetta. Hér var einnig tíundað, að beiting neitunarvalds þjóðþinga EFTA-landanna er eðlilegur þáttur, sem gert er ráð fyrir í EES-samninginum. Þar mun Íslendingum, Norðmönnum og Liechtensteinum, veitast tækifæri til að ræða við fulltrúa ESB á réttum vettvangi um þróun umræðunnar í löndunum og um þróun viðhorfa innan stjórnmálaflokkanna til OP#3 frá

ákvörðuninni um upptöku OP#3, 5. maí 2017. Vitað er, að djúpstæðar deilur urðu um málið í Noregi 2017-2018, og nú er þar rekið dómsmál, eins og áður sagði.
Miklar áhyggjur voru á meðal flokksmanna stærsta stjórnmálaflokksins, Verkamannaflokksins, aðallega vegna ACER og reglugerðar nr 713/2009, svo að e.t.v. munu Norðmenn einnig vilja semja um undanþágur í þetta skiptið. Að öllu þessu virtu er það eindregin ráðlegging höfundar þessarar umsagnar, að Alþingi neiti að aflétta hinum stjórnskipulega fyrirvara af OP#3.

Greinargerð:

A) Um Stjórnarskrána:

Í „Álitsgerð“[1] eru skráðar mikilvægar leiðbeiningar til Alþingismanna við yfirvegun á því, hvort Stjórnarskráin leyfi þeim að aflétta hinum stjórnskipulega fyrirvara af OP#3, t.d. í gr. 4.1, sem vitnað verður til hér, því að hún tekur af öll tvímæli um, að Alþingismenn yrðu valdir að alvarlegri réttarlegri óvissu, ef þeir styðja afléttingu hins stjórnskipulega fyrirvara við OP#3:

„Eins og áður greinir varða flestar reglurnar, sem fela í sér valdframsal til ESA, aðgang að grunnvirkjum yfir landamæri og rekstraröryggi þeirra. Slíkum grunnvirkjum, t.d. sæstreng, hefur ekki verið komið á fót hér á landi. Það breytir því þó ekki, að þriðji orkupakkinn verður ekki tekinn upp í íslenzkan landsrétt nú, nema hann standist stjórnarskrána. Verður ákvörðun Alþingis um, hvort aflétta eigi stjórnskipulegum fyrirvara Íslands við þriðja orkupakkann og innleiða hann í íslenzkan landsrétt að miðast við þá forsendu, að grunnvirkjum yfir landamæri verði komið á fót hér á landi, en við þær aðstæður myndi reyna á umrætt valdframsal til ESA, einkum samkvæmt reglugerð nr 713/2009.“

Hér er talað tæpitungulaust um, að Stjórnarskrárviðfangsefnið verði að fást við undanbragðalaust, þ.e. til að koma í veg fyrir réttaróvissu er ekki nóg að undanskilja ásteytingarstein Stjórnarskrárinnar, reglugerð 713/2009, íslenzkum landsrétti með lagasetningu Alþingis. Lögspekingarnir hnykkja á þessu í framhaldinu í gr. 4.1:

„Engin heimild er til þess að taka í lög ákvæði, sem ekki fá staðizt íslenzka stjórnarskrá, þó að svo standi á, að ekki reyni á umrædd lagaákvæði í svipinn. Verður því að telja rökrétt og raunar óhjákvæmilegt, að tekin sé afstaða til stjórnskipulegra álitaefna, sem tengjast þriðja orkupakkanum, nú þegar og það áður en Alþingi samþykkir þriðja orkupakkann.“

Framhjá þessari greiningu höfunda „Álitsgerðar“[1] getur Alþingi ekki gengið án þess að skapa réttaróvissu í landinu. Það er pólitískur kattarþvottur og sýndarmennska að halda því fram, að veikur varnagli, sbr lið B, sem felur í sér löggjöf, sem afnemur virkni reglugerðar 713/2009 í landsrétti Íslands, þangað til Alþingi heimili lagningu sæstrengs til Íslands, breyti þeirri staðreynd, að innleiðing reglugerðar 713/2009 er ótímabær og skapar réttaróvissu, þar til greitt hefur verið úr Stjórnarskrárvandanum.

Lok gr. 4.1 hljóðar svo:

„Verður því að hafna því sjónarmiði, að álitaefni tengd valdframsali til ESA skipti ekki máli á þessu stigi, þar sem grunnvirki yfir landamæri eigi enn eftir að líta dagsins ljós

hér á landi, og því sé Alþingi fært að samþykkja þriðja orkupakkann, hvað svo sem líði stjórnskipulegum álitaefnum varðandi valdframsal til ESA."
Hér eru komin nauðsynleg og nægjanleg rök fyrir Alþingi til að neita að aflétta hinum stjórnskipulega fyrirvara.

B) <u>Um EES-samninginn:</u>

Sú aðferð við innleiðingu OP#3 í íslenzkan landsrétt, sem lögð er til í þ.á.l.t. utanríkisráðherra, sem hér er til umfjöllunar, er óleyfileg að ESB-rétti og brýtur gegn EES-samninginum, gr.7. Samkvæmt þ.á.l.t. verður allur OP#3 innleiddur í íslenzkan rétt, en síðan komi lagasetning, sem geri ákvæði reglugerðar 713/2009 um „grunnvirki yfir landamæri" óvirk, þangað til Alþingi heimili lagningu sæstrengs til Íslands. Ef úr verður, jafngildir þessi aðferð tilraun Alþingis til að sniðganga ofangreinda grein EES-samningsins. Við þessar aðstæður verður það skylda ESA eftir innleiðingu að gera athugasemd við ríkisstjórn Íslands út af gallaðri innleiðingu OP#3. Þar sem Alþingi aflétti hinum stjórnskipulega fyrirvara af öllum OP#3, en leyfði honum ekki að taka gildi í íslenzkum landsrétti að öllu leyfi, hafa ESA og EFTA-dómstóllinn ástæðu til að álykta, að Ísland hafi brugðizt skyldum sínum. Í þessu sambandi hefur yfirlýsing framkvæmdastjóra orku- og loftslagsmála ESB ekkert lögformlegt gildi. Hún er alls engin viðmiðun fyrir ESA við ákvörðun þessarar Eftirlitsstofnunar EFTA um viðbrögð. Til að hafa réttarlegt gildi gagnvart ESA og EFTA-dómstólinum verður fyrirvari Íslands að njóta einróma stuðnings Sameiginlegu EES-nefndarinnar og að hljóta óumdeilanlega staðfestingu Framkvæmdastjórnar, Ráðherraráðs og þings ESB.
Sama mat á þessum „gallaða" fyrirvara er að finna í „Álitsgerð"[1)], t.d. gr. 6.4:
„Ef Alþingi myndi samþykkja ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar frá 5. maí 2017, en léti allt að einu hjá líða að innleiða reglugerð nr 713/2009 í landsrétt, þá fæli slíkt í sér brot gegn skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum, og gæti það m.a. orðið til þess, að ESA höfðaði samningsbrotamál á hendur Íslandi. Af sömu ástæðum myndi Alþingi í raun ekki geta fellt úr gildi lagasetningu, sem innleiddi reglugerð nr 713/2009 í landsrétt. Jafnframt verður ekki séð, að Ísland geti óskað eftir breytingum á ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, eftir að hún hefur öðlazt endanlegt gildi (með því að Ísland aflétti stjórnskipulegum fyrirvara við hana). Samkvæmt framansögðu er vandséð, að Ísland gæti „afturkallað" framsal ríkisvalds til ESA á grundvelli reglugerðar nr 713/2009, ef reglugerðin væri tekin upp í EES-samninginn.
Loks skal tekið fram, að EES-samningurinn er uppsegjanlegur sem slíkur, sbr 127. gr. Höfundar telja, að sú staðreynd hafi þó engin teljandi áhrif við mat á því, hvort upptaka og innleiðing EES-reglna, sem hér er fjallað um, fari í bága við stjórnarskrána."
Það er engum vafa undirorpið, að með því að aflétta hinum stjórnskipulega fyrirvara af OP#3 bakar Ísland sér þjóðréttarlega skuldbindingu til að innleiða reglugerð nr 713/2009 í landsrétt. Þar með skapar Alþingi réttaróvissu í landinu. Sú staða er einsdæmi í sögu EES-samningsins, og hún er til þess fallin að rýra traust erlendis til Íslands sem þátttakanda í fjölþjóðlegu samstarfi. Að öllu þessu virtu er aðferðin ótæk. Alþingi ber að halda sig við leikreglur EES-samningsins og neita að aflétta hinum stjórnskipulega fyrirvara.

C) <u>Um raforkumarkaðinn:</u>

Raforkumarkaðurinn á Íslandi er gjörólíkur raforkumarkaðinum í ESB í tveimur grundvallaratriðum.

Í fyrsta lagi er Ísland og verður fákeppnimarkaður, þ.e.a.s. hér verða aldrei nægilega margir raforkubirgjar, hvorki á heildsölu- né smásölumarkaði, til að frjáls samkeppni fái þrifizt á milli þeirra, sem gæti skilað sambærilegum árangri og í ESB-löndunum til verndunar hagsmunum neytenda. Með öðrum orðum, ef sú fákeppnistaða væri uppi á teninginum í ESB, væri raforkuverðið þar væntanlega enn hærra en þó er raunin.

Í öðru lagi er frumorka íslenzkra virkjana háð duttlungum náttúrunnar, sem hefur í för með sér, að hættan á orkuskorti er meiri en í kerfum, sem reiða sig á eldsneytismarkaðinn. Virkjanirnar hérlendis nýta nánast einvörðungu tvær gerðir frumorku, vatnsafl og jarðgufuafl, sem eykur hættu á orkuskorti enn meir.

Það magnar svo vandann í frjálsu samkeppniumhverfi á raforkumarkaðinum, að þessar tvær grunngerðir virkjana eru eðlisólíkar. Vatnsaflsvirkjanir eru sveigjanlegar í rekstri, en helzt þarf að reka gufuaflsvirkjanir á föstu álagi nálægt fullri getu. Þess vegna verður orkan frá vatnsorkuverum verðmætari en frá gufuverum, og heildarkostnaður, fastur og breytilegur, er yfirleitt lægri frá vatnsorkuverum. Vegna yfirburða samkeppnistöðu sumra virkjana umfram aðrar verður til ójafnvægi á markaði, sem leitt getur til óeðlilega mikillar vatnsnotkunar, svo að of hratt dragi niður í miðlunarlónum, til að vatnið þar endist fram á vor, eins og nauðsynlegt er fyrir stöðugleika á markaði. Þetta ástand mun leiða til raforkuverðshækkana og jafnvel ofnýtingar jarðgufuforða, við lága stöðu miðlunarlóna að vetrarlagi, sem er óafturkræft ástand í jarðgufugeyminum til skemmri tíma litið.

Til að bæta úr þessum ágöllum markaðskerfisins þarf miðlæga auðlindastýringu þvert á vinnslufyrirtækin, en sá er gallinn við þetta markaðskerfi, sem sniðið er við eldsneytisknúið raforkukerfi ESB, að slík auðlindastýring brýtur í bága við strangar reglur fjórfrelsisins, sem banna inngrip ríkisins í markaðinn.

Afleiðingin af því að innleiða raforkumarkaðskerfi á Íslandi, sem sniðið er við gjörólíkar aðstæður þeim, sem hérlendis eru við lýði, og hentar okkur þess vegna engan veginn, verður aukin hætta á orkuskorti og þar af leiðandi hærra raforkuverð en hér yrði með óbreyttum raforkumarkaði. Ef þessi sviðsmynd raungerist, mun kostnaður fyrirtækja og heimila aukast að óþörfu, og komi til skömmtunar á rafmagni, verður tjónið fljótt meira en þúsundfalt andvirði raforkunnar, sem vantar.

Við setningu raforkulaga 2003, þar sem OP#1 var lögfestur, var ábyrgðin á afhendingaröryggi raforku tekin af Landsvirkjun, og nú ber enginn þessa ábyrgð að lögum. Úr þessu þarf að bæta, því að markaðurinn er ekki fær um það við íslenzkar aðstæður. Ef sú leið verður farin til að bæta afhendingaröryggið að sækjast eftir sæstrengstengingu við erlent raforkukerfi, mun verða farið úr öskunni í eldinn varðandi afhendingaröryggið, því að á frjálsum markaði leitar raforkan þangað, sem hæst verð er í boði. Ef tengingin er við innri markað ESB, verða útflutningshömlur bannaðar á þeirri vöru, sem ESB telur rafmagnið vera, samkvæmt EES-samninginum. Íslenzkt atvinnulíf verður óhjákvæmilega undir í samkeppninni um innlent rafmagn vegna

hærra kostnaðarstigs hérlendis af margvíslegum ástæðum. Afleiðingin verður miklu einhæfara atvinnulíf, minni verðmætasköpun og fækkun starfa hérlendis.
Með OP#3 verður innleiðing markaðskerfis ESB fyrir rafmagn skylduverkefni íslenzkra stjórnvalda, en hún er valfrjáls samkvæmt OP#2 frá 2008. Til að sneiða hjá alvarlegum afleiðingum OP#3 hérlendis ætti Alþingi að segja nei við OP#3.

D) <u>Um orkulindirnar:</u>

Hérlendis hefur orðið að deiluefni í hvaða mæli OP#3 muni hafa áhrif á eigna- og ráðstöfunarrétt íslenzkra orkulinda og virkjana. Um eignarréttarákvæði EES-samningsins hafa verið skrifaðar lærðar ritgerðir, og má þar nefna ritgerð[2)] eftir norska lagaprófessorinn Peter Örebech. Í þessu sambandi er nauðsynlegt að gera sér grein fyrir því, að lagatexta þarf að túlka í ljósi fjórfrelsisins á þeim sviðum, þar sem það gildir. Með OP#3 verður skylda að innleiða frjálsa samkeppni með rafmagn, sem vafalaust mun auka áhuga fjárfesta á íslenzkum orkulindum og virkjunum.
Hins vegar hefur ESA þegar með bréfi til ríkisstjórnarinnar fyrir um tveimur árum gert athugasemdir við núverandi fyrirkomulag úthlutunar á virkjunarleyfum á Íslandi. Er þetta í samræmi við athugasemd framkvæmdastjórnar ESB við einar 8 ríkisstjórnir aðildarlanda ESB. Ásteytingarsteinninn er varanleiki virkjunarleyfanna og verðlagning, en samkvæmt ESB/ESA þarf úthlutunin að fara fram á grundvelli markaðsvirðis leyfanna. Það jafngildir kröfu um útboð eða uppboð virkjanaleyfa með tiltölulega skamman gildistíma. Ekki verður betur séð en af þessu muni leiða, að íslenzkar virkjanir, sem starfa á grundvelli vatnsréttinda í eigu ríkis eða sveitarfélaga eða jarðgufuréttinda í opinberri eigu, muni verða markaðsvara innan EES.
Þar sem orkufyrirtæki í eigu ríkisins, t.d. EdF í Frakklandi, eru með ríkjandi markaðshlutdeild, virðast þar að auki viðkomandi ríkisstjórnir ESB-landanna, þar sem OP#3 hefur haft lagagildi í áratug, standa frammi fyrir kröfu Framkvæmdastjórnarinnar um að draga úr þessari markaðshlutdeild. Þannig hafa borizt fregnir af mótmælum í Frakklandi vegna áforma ríkisstjórnarinnar um sölu vatnsorkuvera í eigu EdF að kröfu Framkvæmdastjórnarinnar. Í ljósi þessara tíðinda má fastlega búast við, að íslenzka ríkisstjórnin muni standa frammi fyrir þeirri kröfu ESA að selja einhverjar vatnsaflsvirkjanir Landsvirkjunar innan EES, þegar markaðskerfi ESB með raforku hefur séð dagsins ljós á Íslandi í kjölfar innleiðingar Alþingis á OP#3.
Í „Álitsgerð“[1)] eru leidd rök að því, að ESB hafi nú þegar heimildir til afskipta af auðlindanýtingu aðildarlandanna á orkusviðinu og geti aflað sér enn frekari heimilda á grundvelli stjórnarskrárígildis ESB, Lissabonsáttmálans. Í Álitsgerðinni, gr. 6.2, er dregin upp dökk mynd af hugsanlegum afskiptum ESA af stjórnun orkuauðlinda á Íslandi:
„Jafnvel þó að lagt væri til grundvallar, að ákvarðanir ESA beindust einungis að innlendum eftirlitsstjórnvöldum (t.d. Orkustofnun), þá verður engu að síður að hafa í huga, að ákvörðunarvald hinnar erlendu stofnunar skv. reglugerð nr 713/2009 tekur a.m.k. óbeint til skipulags og ráðstöfunar á mikilvægri orkuauðlind þjóðarinnar. Slíkt valdframsal getur ekki talizt minni háttar í skilningi viðmiðana, sem líta ber til við mat á stjórnskipulegu lögmæti valdframsals til alþjóðlegra stofnana á sviði EES-

samningsins. Þessu má, með einhverri einföldun, líkja við, að ESA væri falið vald til að ákveða leyfilegan hámarksafla ríkja á sviði sjávarútvegs.
Af framangreindum ástæðum, og þar sem umrætt valdframsal til ESA lýtur að nýtingu og ráðstöfun orkuauðlinda, verður valdheimildum ESA skv. reglugerð nr 713/2009 ekki jafnað til áþekkra valdheimilda, sem ESA hefur fengið eftir gildistöku EES-samningsins, s.s. á grundvelli reglna um fjármálamarkaði, flugöryggi og losunarheimildir."
Áður hefur verið bent á í þessari greinargerð, að varnaglinn gagnvart gildistöku reglugerðar nr 713/2009 er svo veikur, að það er undir hælinn lagt, hversu lengi hann verður við lýði. Þess vegna er stórhætta á því, að með innleiðingu OP#3 í íslenzkan rétt verði stigið fordæmalaust stórt skref til valdframsals frá Íslandi til ESA/ESB í sögu EES-samningsins.

E) <u>Um aflsæstreng:</u>

Hér að framan hafa verið leidd rök að því, að aflétting hins stjórnskipulega fyrirvara af OP#3 muni vafalítið leiða til þess innan tíðar, að reglugerðin um lagalega bindandi ákvörðunarvald ACER um millilandatengingar fyrir raforku, nr 713/2009, verði í gildi hér. Jafnframt mun þá falla úr gildi lagasetning um, að aflsæstengur verði ekki lagður til útlanda án samþykkis Alþingis. Ástæðan er, að sú lagasetning stríðir gagn anda OP#3, brýtur í bága við hann, og þar sem innlenda löggjöf og EES-samninginn greinir á, skal sú innlenda víkja. Þetta hafa Íslendingar undirgengizt með EES-samninginum.
Þá er spurningin sú, hvort áhugi sé í stofnunum ESB og hjá fjárfestum fyrir beinni eða óbeinni tengingu íslenzka raforkukerfisins við innri raforkumarkað ESB.
Það virðist vera áhugi á báðum vígstöðvum. Annars hefði sæstrengurinn "Ice-Link" ekki ratað inn á forgangsverkefnaskrá ESB um millilandatengingar. Það fer eftir fjárhagsstuðningi við verkefnið úr sjóðum ESB, hversu mikill áhugi fjárfesta verður, þegar á hólminn kemur. Fyrirtæki Breta og Norðmanna, NorthConnect, um samnefndan sæstreng á milli Noregs og Skotlands, sem á umsókn um leyfi fyrir sæstreng til afgreiðslu hjá NVE, norsku orkustofnuninni, mun hafa fengið ádrátt um styrk til strengsins, sem nemur a.m.k. öllum hönnunar- og undirbúningskostnaði hans. Árið 2022 á að verða síðasta rekstrarár kjarnorkuvera í Þýzkalandi, og árið 2025 munu Bretar áforma lokun síðustu kolakyntu orkuvera sinna. Líklega munu gaskynt orkuver að mestu fylla í skarðið í báðum löndunum, en þau munu væntanlega bæði sækjast eftir að komast í viðskipti við raforkubirgi með mikinn sveigjanleika til að afhenda orku, þegar aflskortur er frá vindmyllum og sólarhlöðum, og til að taka við orku, þegar offramboð er á afli í þessum löndum. Það gæti þess vegna farið svo, að verðmæti umhverfisvænnar raforku muni fara vaxandi á næsta áratugi, en komi hins vegar fram ný, stórtæk tækni, gætu verðmætin farið minnkandi.
Í ritgerð[3)] sinni sýndi norski þjóðhagfræðiprófessorinn Anders Skonhoft fram á, að þjóðhagslegt tap væri af sæstrengjum í Noregi vegna raforkuverðshækkana, sem leiða til lakari samkeppnishæfni fyrirtækja innanlands, sem jafnvel verða að stöðva reksturinn og grípa þá sum til þess ráðs að flytja starfsemina utan. Slíkri þróun fylgir óhjákvæmilega landflótti, fjármagns og mannauðs. Prófessor Skonhoft komst að þeirri niðurstöðu, að hagnaðarauki raforkugeirans vegna nýrrar sæstrengstengingar kæmi að

langmestum hluta úr vösum raforkunotenda innanlands, sem yrðu fyrir barðinu á raforkuverðshækkunum og gætu varla leitað annað vegna orkuþarfar sinnar.
Stjórnvöld ættu að forðast að stíga nokkurt skref, sem kann að skerða nú eða í framtíðinni ákvörðunarvald landsmanna sjálfra varðandi viðskipti með rafmagn við útlönd. OP#3 er varða á leið fullveldisskerðingar í þessum efnum.

F) <u>Um neitunarvaldið:</u>

Það er fordæmi frá Noregi um beitingu neitunarvalds EFTA-lands gegn tilskipun ESB, sem Framkvæmdastjórnin óskaði eftir innleiðingu á í EFTA-löndunum, og ESB lét þá gott heita. Málið bar að vísu öðruvísi að en OP#3, því að þáverandi ríkisstjórn Noregs (snemma á þessum áratugi) tilkynnti bæði ESB og EFTA-löndunum, að hún myndi ekki samþykkja Pósttilskipun IV. ESB dró hana þá til baka, svo að hún fór ekki til umfjöllunar Sameiginlegu EES-nefndarinnar í það skiptið. Eftir stjórnarskipti í Noregi var Pósttilskipun IV hins vegar afgreidd þar.
Þótt Sameiginlega EES-nefndin hafi afgreitt OP#3 frá sér og málið verið kynnt fyrir nokkrum nefndum Alþingis, þá er það alveg skýlaus og samningsbundinn réttur þingsins að neita að aflétta hinum stjórnskipulega fyrirvara af OP#3 með þá fyrirætlun í huga að endursemja um málið í Sameiginlegu EES-nefndinni. Þau, sem draga þetta í efa, þekkja ekki nægilega vel til EES-samningsins. Þau, sem halda uppi hræðsluáróðri um gagnráðstafanir ESB utan leyfilegra marka, sem tilgreind eru í samninginum, gera lítið úr EES-samninginum og kasta um leið rýrð á samstarfsaðila okkar í ESB og sá óþarfa tortryggni í þeirra garð.
Varðandi hina pólitísku hlið málsins er óljóst, hvaða samráð hefur verið haft við EFTA-löndin um þá fyrirætlun, sem lýst er í þ.á.l.t. utanríkisráðherra, en af sameiginlegri yfirlýsingu utanríkisráðherra og framkvæmdastjóra orku- og loftslagsmála ESB frá 22. marz 2019 að dæma, gæti verið grundvöllur fyrir skilningi á sérstöðu Íslands innan framkvæmdastjórnar ESB.
Ef ekki næst nýtt samkomulag um OP#3 í Sameiginlegu EES-nefndinni, mun hún taka einróma afstöðu til þess, hvort og þá hvaða þættir OP#2 falla úr gildi til mótvægis við mögulegan ávinning EFTA-landanna af höfnun OP#3. Um þetta er fjallað í EES-samninginum, gr. 102. Síðan munu Norðmenn og Liechtensteinar vafalítið gera tvíhliða samkomulag við ESB um orkuviðskiptin, sem engin ástæða er til að ætla, að verði Norðmönnum óhagfelldara en OP#3.
Því hefur verið haldið fram, að ESB muni í kjölfar höfnunar OP#3 beita óleyfilegum refsiaðgerðum gegn íslenzkum útflutningsfyrirtækjum, m.a. á sviði sjálfvirkra framleiðslukerfa, með því að fella úr gildi reglur í viðauka IV um orkumerkingar. Þetta er hrein fjarstæða og ósanngjarnar aðdróttanir í garð ESB. Í fyrsta lagi eiga þessar orkumerkingar einvörðungu við heimilistæki, og í öðru lagi standa reglur um þær utan við OP#2.
Það er eðlilegur þáttur EES-samstarfsins og styrkur samningsins, að sérhvert EFTA-ríki hefur samningsbundinn rétt til að hafna óskum frá framkvæmdastjórn ESB um upptöku reglugerða og tilskipana Sambandsins í EES-samninginn, hvort sem aðferðin er sú, sem Norðmenn beittu varðandi Pósttilskipun IV, eða neitunin á sér stað á vettvangi Sameiginlegu EES-nefndarinnar eða á einhverju þjóðþinganna þriggja.

Að öðrum kosti væri EES-samningurinn óbærilegur fyrir fullvalda þjóðir EFTA, sem ekki eiga aðkomu að stefnumörkun ESB, m.a. á viðkvæmum sviðum fyrir EFTA-löndin.

Tilvísanir:

1) Álitsgerð um stjórnskipuleg álitamál tengd framsali ríkisvalds til stofnana ESB/EFTA vegna þriðja orkupakka ESB, 19.03.2019, Friðrik Árni Friðriksson Hirst, Stefán Már Stefánsson.
2) EÖS-avtalens artikkel 125, med særlig vekt på diskusjonen i NOU 2004:26, Hjemfall, Lov og Rett 2006, s. 26-45-(LOR-2006-26), Peter Örebech, lagaprófessor við Háskólann í Tromsö, Noregi.
3) Kraftkabler, samfunnsnytten, miljöet og industrien, Samfunnsökonomen nr 1, 2019, Anders Skonhoft, þjóðhagfræðiprófessor við NTNU, háskólann í Þrándheimi.

Garðabæ, 22. apríl 2019 / Bjarni Jónsson, rafmagnsverkfræðingur

EØS-avtalens artikkel 125, med særlig vekt på diskusjonen i NOU 2004:26 Hjemfall

Forfatter Ørebech, Peter

Dato 2006

Publisert Lov og Rett 2006 s. 26-45 - (LOR-2006-26)

Sammendrag I NOU 2004:26 Hjemfall, der Olav Kolstad argumenterer for at dagens hjemfallsordning er i strid med EØS-avtalen, blandes EU-rettslige løsninger for medlemsland og EØS-avtalens mellomfolkelige ordninger. EUs tolkningsteorier har imidlertid ingen plass i EØS. EF-domstolens praksis til artikkel 295 (nasjonal regulering av eierskap) binder ikke Norge ved tolkningen av den likelydende regel i EØS-avtalen artikkel 125, som må leses innen rammen av artikkel 124 (nasjonal diskriminering). Norge fjernet statsborgerpåbudet for eierskap i kraftverk og kraftforsyning ved avtalens implementering. Endringene er notifisert i diplomatiske kanaler. Tekstanalyse, teleologisk tolkning og etterfølgende, entydig norsk praksis er gyldige fortolkningsfaktorer iht. Wien-konvensjonen og leder til at forskjellsbehandling av offentlig og privat eierskap ikke strider imot etablerings- eller investeringsfriheten i EØS. Norge kan under enhver omstendighet ikke ha vært forpliktet fra EØS-avtalens ikrafttredelse den 1.1.1994 til å endre norske regler når diskrepansen først oppstår ved en etterfølgende rettsutvikling i EU.

Utgiver Universitetsforlaget

Innholdsfortegnelse

EØS-avtalens artikkel 125, med særlig vekt på diskusjonen i NOU 2004:26 Hjemfall 1
Innholdsfortegnelse 2
1 Hva saken gjelder 3
2 Hva slags diskriminering er rettsstridig etter EØS? 3
2.1 EØS - tolket i sin kontekst. Generelt 4
2.2 EØS artikkel 124 4
2.3 Forhistorien til artikkel 125[11] 4
2.4 Rettspraksis 5
2.5 Reelle hensyn: «Fra det mer til det mindre» 6
3 EØS er ingen konstitusjon, om forskjellige rettskilder i EU og EØS 6
3.1 Kjennetegn ved EØS 6
3.2 Kjennetegn ved EU 6
3.3 Betydningen av norsk praksis i hjemfallstilfellene 7
4 Medlemstatenes eksklusive kompetanse: Rettsutviklingen etter 1992 8
5 Konklusjon: NOUen er misvisende om EØS artikkel 125 10
Noter 10

Av research scholar Peter Ørebech

1 Hva saken gjelder

Det er uenighet mellom Norge og EFTAs overvåkningsorgan (ESA) om den norske hjemfallsrett til kraftverk er tillatt etter EØS-avtalen (heretter EØS). Avtalen skal angivelig diktere innholdet i hjemfallsretten.[1] I EØS-forhandlingene ble det ikke avtalt noe særskilt om eierskap til vannkraften. Om Norge kan fortsette å stille egne krav, må bero på en tolkning av EØS-reglene om eiendom og kapital. Jeg berører ikke statstøtte eller hjemfallsinstuttet som lovlig ordning, kun utformingen av den.[2] Flere spørsmål reiser seg:

Side 27

For det første: EØS artikkel 125 lyder: «Denne avtale skal ikke *på noen måte* berøre avtalepartens regler om eiendomsretten»(uth.her). Er ikke hjemfallsinstituttet et spørsmål om eierskap som etter ordlyden helt ut styres av norsk lovgivningsmakt?

For det annet: Er EØS artikkel 125 og EF-traktaten (heretter EF) artikkel 295, selv om tekstene er identiske, bærere av like regler? Etter EØS artikkel 6 er Norge bundet av EF-domstolens praksis fra «før undertegningen av denne avtale», men ikke av senere rettspraksis. Mens EØS er en internasjonal avtale mellom likestilte stater som tolkes i lys av Wien-konvensjonen fra 1969 om tolkning av traktater, er EF en domstols*om*skapt konstitusjon.[3] Betyr det at dynamikken i artikkel 295 ikke finnes i artikkel 125?

For det tredje: Hva omfatter egentlig forbudet mot diskriminering i EØS - også det å behandle offentlig og privateide selskaper ulikt?

Først i denne artikkelen (pkt. 2) drøftes om Norge kan forskjellsbehandle offentlige og private eiere iht. en folkerettslig forståelse av EØS anno 1992. Dernest (pkt. 3) sammenliknes EØS og EF. Er disse likeartede rettslige instrumenter? I pkt. 4 fremstilles rettsutviklingen i EF-domstolen etter 1992. Kan dommer vedrørende EF artikkel 295 overføres direkte til EØS artikkel 125? Hvor går grensen mellom EUs og medlemsstatenes autonomi? Til sist (pkt. 5) konkluderes det om hjemfallsretten som et eksklusivt nasjonalt anliggende.

2 Hva slags diskriminering er rettsstridig etter EØS?

Det påstås at hjemfallsretten, fordi den hefter ved private og ikke offentlige eiere som pr. definisjon er norske, er diskriminerende til skade for førstnevnte: «ESAs hovedankepunkt er den ulikhet i rammevilkår offentlige og private aktører er underlagt».[4] I NOUens vedlegg 3 heter det at «Ordningen med tidsbegrenset konsesjon og vilkår om hjemfall for andre enn offentlige aktører representerer ... ingen åpen eller direkte diskriminering på bakgrunn av nasjonalitet».[5] Det hevdes likevel at det norske systemet er i strid med reglene om fri bevegelighet av kapital. Det vises til EUs direktiv om kapitalliberalisering, EØS artikkel 40, EF-domstolens avgjørelse i *Portugal-saken*[6] og *Konle-saken*[7] og EFTA-domstolen i *Islandsbanki-saken*[8] Hjemfall omtales

Side 28

som «restriksjon» på den frie flyt av kapital. Det er spørsmål «om ordningen med tidsbegrenset konsesjon og vilkår om hjemfall for andre enn offentlige aktører hindrer eller vanskeliggjør kapitaltransaksjoner mellom Norge og andre EØS-land».[9] Derved er løpet kjørt: «Hjemfallsinstiuttet fører til at private foretak i dag har mindre gunstige økonomiske rammevilkår enn offentlige foretak ... Hjemfallsinstiuttet representerer *således* en restriksjon på de frie kapitalbevegelser som er i strid med artikkel 40» (uth.her).[10] Kolstad flytter fokus fra nasjonalitet og til *eierrettslige forhold,* uten at det finnes grunnlag for det i anerkjente rettskilder, noe jeg vil vise i fortsettelsen.

Ulovlig forskjellsbehandling er kjernepunktet i angrepet på hjemfallsretten. NOUen problematiserer ikke hva «det ulike» består i, men *forutsetter* at ulikebehandling grunnet eierskap strider mot EØS. Kolstad bygger på at manglende likebehandling av forskjellige *klasser av selskaper* er i strid med EØS, men blander dette med nasjonalitet. Som vist i fortsettelsen er jeg ikke enig i denne analyse.

2.1 EØS - tolket i sin kontekst. Generelt

Ettersom hjemfall er et spørsmål om hvem som skal eie vannfallene med deres tilhørende anlegg, taler ordlyden i artikkel 125 isolert for at Norge står fritt til å beholde denne ordningen. Men hvordan er forholdet mellom artikkel 125 og artikkel 31 og 40 om fri flyt av kapital og fri etableringsrett? Tolkningen må bygge på bestemmelsenes innbyrdes plassering. Eiendomsreguleringen i artikkel 125 gjelder generelt for alle forhold som omfattes av EØS, jf. plasseringen i Del IX (alminnelige bestemmelser). Artikkel 31 og 40 står i Del III og gjelder «fri bevegelighet for personer, tjenester og kapital». Allerede reglenes plassering forteller om deres rekkevidde. Prinsipalt kan det hevdes at artikkel 31 og 40 måtte stått i Del IX for å begrense medlemsstatens rett til eksklusiv regulering av nasjonale eiendomsrettslige forhold. Men uansett: Artikkel 31 lyder slik: «[Det skal] ikke være noen restriksjoner på etableringsadgangen . . på en annen av disse staters territorium ... Etableringsadgangen skal omfatte adgang til å starte og utøve selvstendig næringsvirksomhet og til å opprette og lede foretak ... på de vilkår som lovgivningen i etableringsstaten fastsetter for egne borgere». Tilsvarende passus iht. artikkel 40 lyder som følger: «ikke være noen restriksjoner på overføring av kapital ... på grunn av partenes nasjonalitet, bosted eller stedet for kapitalanbringelse».

Side 29

Altså, flytting av rede penger eller realverdier over landegrensene er garantert, hvilket betyr at Norge ikke kan ha import- eller eksportrestriksjoner for kapital som setter utlendinger i en annerledes ugunstig posisjon enn norske statsborgere. På territoriet derimot kan vi ha reguleringer, men disse må tilsvare dem som gjelder for «egne borgere», dvs. private personer. Begrepet «egne borgere» kan ikke tolkes slik at det omfatter statlige eller kommunale organer. Vi ser således at «fri flyt-bestemmelsene» ikke tolererer nasjonal ulikhet (jf. artikkel 124), men de berører ikke forskjellsbehandling vis-à-vis offentlig eierskap.

Norske hjemfallsregler begrenser ikke adgangen til slik fri flyt av midler inn og ut av Norge. Det begrenser ikke adgangen til etablering, ut over det som ellers gjelder som for private norske aktører. Vi kan derfor si at uansett om artikkel 125 må leses med den begrensning at artikkel 31 og 40 kommer til anvendelse, kan disse ikke forkludre Norges rett til suverent å bestemme over hjemfallsrettens innhold og utforming. Spørsmålet blir om andre rettskildefaktorer tilsier noe annet.

2.2 EØS artikkel 124

EØS artikkel 125 står som nevnt i avtalen del IX (Alminnelige bestemmelser og sluttbestemmelser) og gjelder generelt for alle forhold som omfattes av avtalen, dvs. de fire friheter. Artikkel 125 må leses i sammenheng med andre regler i del IX, dvs. særlig EØS artikkel 124: «Avtalepartene skal gi statsborgere fra EFs medlemsstater og EFTA-statene den samme behandling som sine egne statsborgere med hensyn til adgangen til å plassere kapital i selskaper som definert i artikkel 34». Tilsynelatende åpner artikkel 124 for at etableringsfriheten generelt, jf. henvisningen til artikkel 34, skal overstyre norske eiendomsreguleringer. Dette er imidlertid ikke tilfelle, fordi henvisningen gjelder kun de *selskapstyper* som kapitalplasseringsretten omfatter.

2.3 Forhistorien til artikkel 125[11]

Forbudet mot å vektlegge forarbeidene i EU-retten[12] gjør at tolkingen av EF ofte domineres av traktatens integrasjonsmålsetting[13] fremfor mer nyanserte synspunkter

Side 30

i enkeltbestemmelsenes forarbeider.[14] I Portugal,[15] Frankrike[16] og Belgia[17] - sakene som gjelder EF artikkel 295, og som kommenteres nærmere nedenfor, har imidlertid generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer gitt et bilde av forhistorien.

Forfatningsfedrenes intensjoner ble nedfelt i Schuman-deklarasjonen: «L'institution de la Haute Autorité ne préjuge en rien du régime de propriété des entreprises» (De høye kontraherende parter skal ikke på noen måte berøre eiendomssystemet i selskapene).[18] I EUs lovutredningskomité ble formuleringen slik: «Le présent Traité ne préjuge en rien le régime de propriété des moyens de production existant dans la Communauté» (Denne traktat skal ikke på noen måte berøre systemet for eierskap til produksjonsmidlene som gjelder innenfor Felleskapet).[19] Forslaget ble tatt inn i Traktaten om Den europeiske kull- og stålunion artikkel 83: «Etableringen av Fellesskapet skal på ingen måte berøre eiendomssystemet i selskapene som er omfattet av denne traktat».[20] Et senere utkast til tilsvarende regel i Romatraktaten ble formulert på samme måte som

artikkel 83 og plassert i avsnittet om monopoler, men senere flyttet til konkurranseregelene. Samtidig ble uttrykket «som er omfattet av denne traktat», fjernet som overflødig.

Den endelige versjon ble til slutt inkorporert i Romatraktaten Del 6 (de alminnelige og avsluttende bestemmelser). Her ble ytterligere noen ord fjernet idet «i selskapene» ble tatt ut.[21] Bestemmelsen fikk da den formulering som den har i dag: «Denne avtale skal ikke på noen måte berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten». Det er således klart at forarbeidene ikke innskrenket den alminnelige språklige forståelse av teksten. Snarere tvert i mot. Begrensningen til eierforhold «i selskapene» som opprinnelig fantes i teksten, ble fjernet. Språklig sett omfatter eierforhold med dette alle rettssubjekter, også utenfor de næringsdrivende selskap.

Vi ser at så langt er det altså ingen avvik fra det som følger av ordlyden, slik den kan leses ut i fra en alminnelig språklig forståelse.

Side 31

2.4 Rettspraksis

Det springende punkt er imidlertid om EF-domstolen har presset de tekstuelle rammer slik at nasjonal lovgivning også skal forhindre andre former for diskriminering enn dem nevnt i artikkel 124, selv om diskrimineringen gjelder «regler om eiendomsretten».[22] EU-internt er dette relevant, men ikke i samme utstrekning i EØS, fordi EFTA-stater som er medlem av EØS, kun har forpliktet seg til å følge rettspraksis fra «før undertegningen av denne avtale», dvs. 2. mai 1992 (EØS artikkel 6).

Fearon-saken,[23] som avviser at annen forskjellsbehandling enn statsborgerskap er forbudt, er relevant. Saken som i korte trekk gjaldt «bu- og driveplikt» i Irland for å hindre at jord blir spekulasjonsobjekt, og for å sikre at jordbrukerne selv eier sin jord, drøftet lovligheten av kravet om at eiere av juridiske personer skulle være bosatt innen en radius av tre engelske miles fra eiendommen. Irske myndigheter hadde begjært ekspropriasjon av jord som var eid i et selskap med fem britiske statsborgere som ikke tilfredsstilte disse kravene. Saken ble oversendt EF-domstolen for å få en uttalelse om tolkningen («preliminary ruling»). Spørsmålet som ble stilt, var om boplikten og offentlig innløsningsrett ved brudd på boplikten var i overenstemmelse med EF. I sin skriftlige vurdering («written observation») konkluderte EU-kommisjonen med at dette var et forhold som fullt og helt henhørte under medlemstatens eksklusive kompetanse.[24] Domstolen var imidlertid ikke enig:

> «Consequently, although article 222 of the treaty does not call in question the member states' right to establish a system of compulsory acquisition by public bodies, such a system remains subject to the fundamental rule of non-discrimination which underlies the chapter of the treaty relating to the right of establishment».[25]

Domstolen viser her til at saken berører den grunnleggende ikke-diskrimineringsregelen som ligger under kapittelet om retten til etableringer. Den peker på artikkel 54 (3)(e) - den nåværende artikkel 44 (2)(e) - og forarbeidene til bestemmelsen.[26] Deretter beskriver retten den ulovlige forskjellsbehandlingen på følgende måte:

Side 32

> «... among the restrictions on freedom of establishment to be abolished, [are the] provisions or practices which provide for less favourable rules for nationals of another member state in regard to compulsory acquisition».[27]

Retten konkluderte med at forskjellsbehandling grunnet statsborgerlige forhold skal opphøre. Andre former for ulikhet som også var til stede i saken, ble derimot ikke ansett å tilhøre «the fundamental rule of non-discrimination» som ligger under reglene om etableringsfriheten. Plikten til tvangssalg som kun gjaldt private eiere, var ikke forbudt etter etableringsfriheten i artikkel 52 (nå artikkel 43) *forutsatte* boplikten gjelder tilsvarende for egne borgere med hensyn til eierskap i landeiende selskap. Heller ikke regler om tvangssalg må praktiseres på diskriminerende måte.[28]

Fearon-dommen falt før EØS ble undertegnet, og gjelder således tilsvarende ved analysen av EØS artikkel 125. De nasjonale regler om tvangsinnløsning av eiendom kan ikke utformes helt etter medlemsstatens forgodtbefinnende. *Fearon-dommen* gjør det klart at diskriminering på nasjonalt grunnlag ikke tolereres. Så langt har Kolstad rett. Det skjer imidlertid en glidning i denne forfatters argumentasjon mht. diskrimineringens innhold. *Vi ledes fra forskjellsbehandling grunnet nasjonalitet til diskriminering nedfelt i selskapform og eierskap:*[29] «Hjemfallsinstituttet representerer således [dvs. fordi «private foretak i dag har mindre gunstige økonomiske rammevilkår enn offentlige foretak»] en restriksjon på de frie kapitalbevegelser som er i strid med artikkel 40»,[30] heter det.

Fordi fokus er EØS, blir dette feil. Det er flere former for forskjellsbehandling. EØS-forbudet mot forskjellsbehandling gjelder nasjonalitetskrav og ikke kjønn eller selskapsforhold. EUs tradisjon med virkningsbasert tolkning - dvs. hva som fremmer integrasjonen - gjelder ikke i EØS, som følger Wien-konvensjonens regler. EØS har verken i sin tekst, formål eller hensikt noen forbud mot sistnevnte diskriminering. Vi står således uten holdepunkter *i det EØS-relevante materiale* for at Norge er *forhindret* fra å gjøre forskjell på offentlig og privat eierskap. *EØS er ikke tilhinder for at Norge kan ha forskjellige regler for offentlige og private eiere av vannkraft.* Snarere tvert imot. EF-domstolen, i rettsavgjørelser fra før 1992, anerkjenner forskjellsbehandling av private og offentlige. I stedet for at

Fearon-saken etter sigende viser at Norge er *forhindret* fra å beholde regler om hjemfallsrett, dokumenterer dommen at nasjonalstaten iht. EØS artikkel 125 kan beholde regler om *tvangsinnløsning* helt upåvirket av EU-retten. Selvsagt

Side 33

er det kun private som kan pålegges boplikt og som utsettes for innløsningsretten. Hjemfallsretten har visse likhetstrekk med dette.

2.5 Reelle hensyn: «Fra det mer til det mindre»

Som et tilleggsargument hevdet generaladvokat Colomer at siden staten kan gjøre det mer, dvs. bestemme at visse sektorer av samfunnet skal være offentlig, kan den også gjøre det mindre, nemlig å åpne for private selskaper, men på vilkår som tilfredsstiller offentlige hensyn. Flere medlemsstater har lagt et slikt standpunkt til grunn i saker som har versert for EF-domstolen angående artikkel 295:

> «Since the Member States may lawfully decide to privatise public-sector undertakings, it is appropriate to apply the legal maxim that he who can do most can also do least».[31]

Generaladvokat Colomer betegner setningen som en «common-sense maxim».[32] Han slutter - i forhold til 2003-sakene - at det system som retten synes å gå inn for i 2002-sakene,[33] er komplett umulig. Mens en lovlig kan vedta full nasjonalisering av privat eiendom, er det ulovlig dersom staten ønsker en blandingsøkonomi. Kan man gjøre det mer, dvs. beslutte nasjonalisering av selskaper, må man også kunne gjøre det mindre, privatisere, men på vilkår om offentlig styrt eierskap. Helt i mål rekker dette imidlertid ikke, fordi det er vanskelig å avgjøre hva som er det mer og hva som er det mindre i en blandingsmodell av ulike offentlige og private aktører.

3 EØS er ingen konstitusjon, om forskjellige rettskilder i EU og EØS

Hensikten med dette avsnittet er å se om rettsutviklingen etter 2 mai 1992 gir grunnlag for å trekke slutninger fra EF artikkel 295 til EØS artikkel 125. Siden dette er krumtappen i Kolstads argumentasjon, må jeg gå forholdsvis grundig til verks.

Jeg begynner med spørsmålet om forskjeller i rettskildebildet i EU og EØS: Kolstad lar slutninger fra rettsutviklingen under EF artikkel 295 få virkning for Norge *som om* vi var fullt medlem av EU og på tross av at EF-domstolen mangler domstolskompetanse i Norge. Det er imidlertid stor forskjell på medlemsstater i EU og EFTA-medlemsstatene i EØS: Sistnevnte har ikke sluttet seg til en politisk og økonomisk union.

Side 34

EØS-statene er ikke bundet av flertallsvedtak truffet i EU eller domsavsigelser ved EF-domstolen. Norge - i motsetning til EUs medlemsland - kan velge å slutte seg til ny rettsutvikling innen EU. Rettskildebildet er altså forskjellig. Kan EØS artikkel 125 og EC-traktatten artikkel 295 i dette tilfelle tolkes på identisk måte?

3.1 Kjennetegn ved EØS

Jeg skal her kun beskjeftige meg med sider av dette spørsmålet av betydning for nasjonale reguleringer av eierskap, herunder hjemfallsretten. EØS er bindende i den form den ble undertegnet 2. mai 1992. Tilsynelatende kan disse tekster endres ved EU-interne prosedyrer, jf. fortalen: «Avtalepartene ... som tar i betraktning at formålet er å opprette et dynamisk og ensartet Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde». Det forholder seg imidlertid slik: Kun «vedleggene og de rettsakter som er omhandlet i dem, slik de er tilpasset for denne avtales formål, samt protokollene [som] skal utgjøre en integrerende del av denne avtale», kan endres (artikkel 119). Avtalen selv er statisk: Dersom en av partene vil inkludere nye tema i EØS, «skal den rette en begrunnet anmodning om dette til de andre avtaleparter gjennom EØS-rådet».

Nytt EU-regelverk, selv om det erstatter forordninger som er en del av EØS, er ikke bindende i EØS. Det behandles i EØS-komiteen og vedtas nasjonalt. Etter artikkel 103 gjelder de nasjonale forfatningsmessige krav, slik at ny EU-rett først får virkning i vedkommende EFTA-stat når rettsgyldig vedtak er truffet, forutsatt at EU er gitt notifikasjon om at EU-forordningen ikke kan anvendes midlertidig i påvente av nasjonal behandling. *Som vi ser:* Ny tekst skal behandles og vedtas av partene. Misliker vi lovene, unnlates transformasjonen, jf. «vetoretten».

Det er etter Wien-konvensjonen del IV klart at internasjonale avtaler kun kan endres ved avtale mellom de kontraherende parter (artikkel 39), med mindre annet er avtalt. Det siste er tilfelle med EØS,[34] som således tolkes på samme måte som andre internasjonale avtaler som EU har inngått.[35]

3.2 Kjennetegn ved EU

Forholdet mellom medlemsstatene er annerledes etter EU-traktaten. EF-domstolen behandler traktaten som intern lovgivning. Den tolkes som en grunnlov hvis innhold utfylles av formelle lover, forskrifter og annen sekundærlovgivning, og der sistnevnte, fordi lovgiver må anses å ha tatt traktatens begrensninger i betraktning ved lovgivningen,

Side 35

også gir den autoriserte forståelse av traktaten, som domstolen føler seg forpliktet til å følge. Dette til forskjell fra folkerettslig tolkning:

> «... the Court of Justice must turn to the hallowed techniques of interpretation. To my mind it is particularly inappropriate to use secondary legislation for the purposes of ascertaining the meaning of one of the fundamental freedoms laid down in the Treaty».[36]

Det vil si, hvis EU traktaten hadde vært en mellomfolkelig avtale, er avtalepartenes interne lovgivning ikke et sentralt element ved tolkning av traktaten. Fordi den er det, indikerer det at EF-domstolen, slik generaladvokaten mente, oppfatter traktaten som en internrettslig grunnlov.

I samme gate må nevnes at EU-traktaten kan endres uten at det kreves diplomatiske konferanser, j.f «the rubber paragraph», artikkel 308: «If action by the Community should prove necessary to attain, in the course of the operation of the common market, one of the objectives of the Community, and this Treaty has not provided the necessary powers, the Council shall, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, take the appropriate measures.» Her hjemles en materiell kompetanse til å endre traktaten internt i EU. Allerede under Romatraktaten utviklet konstitusjonen seg.

Muligens kan det innvendes at det kreves enstemmighet, og at det således kan hevdes at forskjellen mellom EØS og EU-medlemsskap i realiteten ikke er så stor. Jeg tror ikke at det er korrekt fordi en diplomatisk, nasjonal delegasjon i en forsamling av høye kontraherende parter, hvis beslutninger skal anerkjennes i hjemlandets parlamenter, har større fokus på hjemlandets interesser enn en avgjørelse i et internt EU-organ der deltakerne er kollegaer som skal få til «workable solutions» for EU. Rådets medlemmer opererer ikke som beskyttere av nasjonale interesser, snarere tvert i mot. EF-domstolen presiserer dessuten at dette er ingen vanlig traktat:

> «By contrast with ordinary international treaties, the EEC treaty has created its own legal system which, on the entry into force of the treaty, became an integral part of the legal systems of the member states and which their courts are bound to apply.
>
> By creating a community of unlimited duration, having its own institutions, its own personality, its own legal capacity and capacity of representation on the international plane and, more particularly, real powers stemming from a limitation of sovereignty or a transfer of powers from the states to the community, the member states have limited their sovereign

Side 36

> rights and have thus created a body of law which binds both their nationals and themselves».[37]

Dette betegnes som konstitusjonaliseringen av EU. I motsetning til mellomfolkelige avtaler, som for stater med det dualistiske folkerettslige system kun kan få anvendelse for private personer gjennom transformering, er EU-retten etter sin karakter identisk med intern rett. Dette gjelder for forordninger, såvel direktiver som etter sin karakter er «direct applicable» for vanlige rettssubjekter, jf. EF-domstolens avgjørelse i van Duyn-saken.[38]

For det annet gjelder at EF-domstolen har lagt til grunn at den alene kan dømme i EU-rettslige henseende.[39] Den avviste den planlagte EØS-domstolen som «ikke konstitusjonell» iht. EU-retten.[40] Spørsmålet var «who has the *ultimate* authority to determine the constitutionality of EC acts?»[41] Forsøket på å tildele seg selv «kompetänz-kompetänz» mislyktes imidlertid fordi Den tyske forfatningsdomstol la til grunn at det var disse domstoler som i siste instans avgjorde EFs rekkevidde.[42] Det samme gjorde Danmarks Højesteret.[43] Her er det imidlertid store endringer på gang.[44]

For det tredje har «case-law» fjernet EU-rettens regler langt fra forfatningsfedres og tiltredelseslands intensjoner.[45] EU er «governing with the judges».[46]

For det fjerde: Fravær av forarbeider i EUs tolkningsteori setter konsekvensanalyse i høysetet: *De facto* virkninger av medlemstatsretten blir avgjørende, «namely the power to invalidate state legislation which contravenes the federal constitutuion».[47] Nasjonale regler er rettsstridige dersom deres implementering strider mot EU-retten. Det er

Side 37

ikke situasjonen ved alminnelige traktater, der intensjoner og formål kommer i høysetet, hvilket gir medlemsstatene større handlingsrom.

For det femte: Ved EU-grunnloven gis EU endringskompetanse mht. beslutninger uten å gå veien om traktatkonferanse («passerelle-bestemmelser»), jf. EU-grunnloven artikkel IV-444.[48] EUs Europeiske Råd vedtar med enstemmighet at krav om enstemmighet endres til kvalifisert flertall. Grunnloven kan således endres internt av EU-organer. Grunnloven kan således ikke lett sammenlignes med mellomfolkelige avtaler.

Videre gjelder at EU-medlemsstater har sluttet seg til en politisk-økonomisk union via tiltredelsestraktat og -akt som ytterligere begrenser medlemsstatskompetansen. For eksempel har Portugal i tiltredelsesakten artikkel 222 avtalt å oppheve systemet med forhåndsgodkjenning av investeringer.[49] Da nytter det ikke å hevde at EF-traktaten artikkel 295 tillater at Portugal følger dette investeringssystem. Portugal har avtalt at slik mulig nasjonal kompetanse ikke skal praktiseres vis-å-vis øvrige medlemssland i EU. Det samme gjelder Sverige, Finland og Østerrike ved traktaten av 1994. Norge har ingen tilsvarende begrensning i EØS artikkel 295 i forbindelse med undertegningen av EØS.[50]

Når det er situasjonen, er det lite skjønnsomt å trekke inn EF-domstolens avgjørelser av 14. juni 2002 slik Kolstad gjør, som illustrasjon på hva som skulle gjelde for Norge i hjemfallstilfellet.

3.3 Betydningen av norsk praksis i hjemfallstilfellene

Jeg skal her undersøke grunnprinsippene for tolkning av mellomfolkelige avtaler av typen EØS. Det er på punktet for *etterarbeider* nødvendig å gå i dybden fordi detaljene vil vise om den forståelse som partene la til grunn, er relevante rettskilder.[51] Som vist i fortsettelsen var statens syn at norske regler om eierskap til kraftverk - hjemfallet - kunne fortsette som før med unntak av regler om «forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet». Kreves det at den norske oppfatningen «ble uttrykkelig adressert ved traktatingåelsen»?[52]

Side 38

Etter Wien-konvensjonens artikkel 31 skal tolkningen ta utgangspunkt i teksten lest i sin kontekst og i lys av reglenes mål og hensikt. Ordfortolkningen står sentralt, men der tolkningen etter artikkel 31 er tvetydig eller uklar eller fører til åpenbart urimelige eller uforståelige resulater, er det adgang til å vektlegge trakatens forarbeider, se artikkel 32. Jeg skal ikke her gjennomgå alle relevante faktorer, kun nevne det springende punkt, dvs. bestemmelsen i artikkel 31 (3)(b): «any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation». Statspraksis hos den ene part, som er kjent hos den annen, og som hos sistnevnte anerkjennes i det minste stilltiende, må anses som tilkjennegivelse av partenes oppfatning om traktatens innhold. Det er intet krav om felles praksis hos begge parter.[53]

Selv om det kan legges til grunn at avtaleteksten ikke eksplisitt formulerte standpunktet om at vasskraftutnytting spesielt eller ressursforvaltningen generelt falt utenfor EØS, vil altså etterfølgende oppfatninger som kommer til syne gjennom anvendelsen av avtalen nasjonalt, måtte vektlegges. Det springende punkt blir da om den norske ordning er konsekvent, dvs.« konsistent og varig»,[54] og om denne har vært synlig (nok) for den annen part, dvs. EU via EØS-komiteen der EU utgjør en av to representanter. EUs passivitet vedrørende lovendringer og manglende sådanne kan således gis konkludent virkning. I proposisjonen til Stortinget i forbindelse med ratifiseringen av EØS uttales det:

> «Den del av konsesjonslovgivningen for vannfall som gjelder ressursforvaltning, berøres ikke av EØS ... Det sterke offentlige eierskap i vannkraftsektoren er forenlig med prinsippene i EØS. Det samme gjelder statens forkjøpsrett ved erverv av eiendomsrett til vannfall, hjemfall til staten ved konsesjonstidens utløp og bestemmelsene om statlig forkjøpsrett og hjemfall ved aksjeoverdragelse.»[55]

Norges posisjon er at vi kan beholde vassdragsregler slik som offentlig eierskap og hjemfallsretten. Standpunkt er imidlertid at sektoren ikke er uberørt av EØS, noe som

Side 39

markeres ved de elementer i industrikonsesjonsloven som ble endret, dvs. regler som innebar «forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet».[56]

Posisjonen ble implementert i industrikonsesjon- og vassdragsreguleringsloven. I proposisjonen til Odelstinget het det: «Hovedtrekkene i konsesjonsbestemmelsene for vannfall vil kunne opprettholdes innenfor rammen av EØS. Staten vil fortsatt ha forkjøpsrett ved erverv av eiendomsrett til vannfall. Erverv av eiendomsrett eller bruksrett til vannfall over en viss størrelse vil kreve konsesjon. Det vil også kreves konsesjon for overdragelse av slike rettigheter. Statens rett til hjemfall berøres heller ikke av EØS».[57] Lovendringen viste at Norge ikke hadde til hensikt å forandre regler om hjemfall.

Etter EØS artikkel 3 siste ledd skal medlemsstatene både sørge for å gjennomføre nasjonal lovgivning slik at EØS blir effektiv, og også å avstå fra ethvert tiltak som motvirker målsettingene med EØS. Det heter videre i siste ledd at «de skal videre lette samarbeidet innen rammen av denne avtale». Dette er en «lojalitetsklausul», som korresponderer til artikkel 10 i EF, og dette er hjemmel for en notifikasjonsplikt.

Notifikasjonsplikten som er nedfelt i artikkel 3, iverksettes av eget tiltak via et skjema («ESA Form 1») for bedret kontroll med gjennomføringen nasjonalt. Det kreves at medlemsstaten informerer om nasjonale gjennomføringslover- eller forskrifter. Opplysningene tilflyter EØS-komiteen, der EU møter. Dersom det kun er delvis transformering, skal det oversendes utkast som viser at Norge planlegger full implementering. Bestemmelsene som innbefattet regler om hjemfallsplikten (industrikonsesjonsloven § 2 fjerde ledd og vassdragsreguleringsloven § 10), ble ved implementeringen av EØS endret slik at EØS-borgere ble likestilt med norske.[58] Norge tilkjennega her sitt syn på egne folkerettslige forpliktelser. Mens regler som diskriminerte på nasjonalt grunnlag, ble endret, var hjemfallsretten uendret. ESA eller EU har i de åtte første år av EØS' levetid ikke hatt merknader til lovendringene. Det må tolkes slik at disse parter mente at endringene var tilstrekkelige. Notifikasjonsplikten legger opp til at partene skal underrettes.[59] Dette avstedkommer en reaksjonsplikt, innen rimelig tid. Fordi det ikke er kommet reaksjoner fra noen, må Norge kunne legge til grunn at tolkningen er stilltiende akseptert.

Side 40

Det kan innvendes at notifiseringen ikke gjelder EU, som derfor ikke har hatt anledning til å uttale seg, og at dette er av betydning for fortolkningen. Jeg tror ikke det fordi det, uten hensyn til notifikasjonsplikten, må legges til grunn at parter i internasjonale avtaler har en selvstendig undersøkelses- og oppfølgingsplikt. Norge har gjennom offentlige dokumenter og forvaltningspraksis signalisert sitt standpunkt. Det har ikke kommet noen reaksjoner til det. Vi kan således si at partenes mening *må ha vært* at nasjonale norske ordninger for eierskap til fossefall ikke skulle påvirkes av EØS. Norge er ikke underlagt de overnasjonale EU-regler og EF-domstolens «case law». Norge må kunne vinne frem med at «shall in no way prejudice», betyr det det sier, nemlig at EØS ikke dikterer hvilke former for eierskap som vi med noen modifikasjoner (se kapittel 4), velger å følge.

Hvordan EØS artikkel 125 skal forstås, er et spørsmål for EØS-komiteen (artikkel 111 nr. 2). Målet er å oppnå en «godtagbar løsning», *dvs. forhandlingsløsning.* Fordi vi har gode kort, behøver Norge ikke frykte for utfallet i hjemfallssaken.

4 Medlemstatenes eksklusive kompetanse: Rettsutviklingen etter 1992

EF-domstolen har i 2002 og 2003 avsagt fem dommer som har skapt stor avstand mellom EF artikkel 295 og EØS artikkel 125. Dommene står i kontrast til Generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers to «Rettsbelæringer» av hhv. 3. juli 2001[60] og 6. februar 2003.[61] Colomer sloss for at det gjaldt en fast, statisk grense etter artikkel 295 med nasjonal eksklusiv autonomi som EU ikke kunne overskride. Dette har samtidig vært en hard kamp om oppfatningen av de grunnleggende traktater som mellomfolkelige avtaler mellom «high contracting states», eller som en grunnlov for en føderal stat som har eksklusiv autonomi ved tolkningen av traktatgrunnlaget. Den EØS-løsning som jeg skisserer, er identisk med de nevnte rettsbelæringene, som i all hovedsak baserer seg på en mellomfolkelig, Wien-konvensjon-tro tolkning av artikkel 295 (kap. 4). Colomers vurdering fikk imidlertid ingen tilslutning i EF-domstolen, hviket

signaliserer at EU internt nå har forlatt EØS-sporet. EF-domstolen har derved ytterligere undergravet opfatningen om EU-traktaten som mellomfolkelig avtale. Den dramatiske utvikling slik det manifisterer

Side 41

seg i domstolsutviklet rett etter 2001, kan ikke binde Norge, fordi *in casu* EF-domstolen ikke binder oss, med unntak av tilfelle som omtales i EØS artikkel 111 nr. 3, dvs. at Norge har valgt å la seg binde av EF-domstolen i en fortolkning som gjelder EØS. Men her har Norge klart tilkjennegitt at norske domstoler ikke skal kunne benytte seg av ordningen.[62]

Eiendomsrettslige forhold vil i utgangspunktet influere på markedet og vil i noen tilfelle omfattes av EUs konkurranserett.[63] Internt i EU betyr det at feltet opphører som eksklusiv medlemsstats-kompetanse etter EF artikkel 295. Oppgaven er å finne grensen mellom områder som eksklusivt tilhører medlemsstaten, og slike som er underlagt EU-retten.

Frankrike var anklaget for at reglene som bl.a. etablerte en spesiell aksjepost for staten i oljeselskapet ELF-Aquitaine, og som bestemte at enhver transaksjon som medførte at privat kjøper som fikk en viss eierandel i selskapet, skulle godkjennes av finansministeren, var i strid med EU-retten. Det samme gjaldt ordningen med at staten (hhv. finans- og industridepartementet) skulle ha ikke-stemmeberettigede medlemmer av selskapets styre. Regelverket gjorde det mulig for den franske regjering å blokkere avtaler om å selge selskapets eiendeler av enhver art.[64] EF-domstolen sluttet seg til Kommisjonens syn. Standpunktet var at selv om det kunne hevdes at de aktuelle regler ikke gav grunnlag for forskjellsbehandling, er de likevel egnet til å blokkere for kjøp av aksjer og innvirke negativt på investors lyst til å bruke kapital i disse selskaper. Følgelig kan reglene medføre at den frie bevegelse av kapital blir illusorisk. Spørsmål var om det var adgang for Frankrike til å operere med den noe spesielle ordning *med statlige aksjeklasser* og *tak på private investorers oppkjøp.*

Med henvisning til Sak C-367/98 *Kommisjonen* mot *Portugal,* avsnitt 47, og Sak C-503/99 *Kommisjonen* mot *Belgia* presiserte retten at ønsket om fortsatt kontroll over privatiserte selskap kan rettferdiggjøre ønsket om å beholde et visst minimum av innflytelse over slike selskaper der deres posisjon som service-tilbydere skjer i det offentliges interesse eller har strategisk betydning. Jeg går her ikke inn på disse

Side 42

vilkår fordi tema her er kun eiendomsbegrensningen etter EF-traktaten artikkel 295.

Domstolen går så over til å undersøke artikkel 222 (nå artikkel 295). Følgende sies om den materielle avgrensning for hva som helt og fullt er unntatt for EUs innflytelse iht. traktatene:

> «However, those concerns cannot entitle Member States to plead their own systems of property ownership, referred to in Article 222 of the Treaty, by way of justification for obstacles, resulting from privileges attaching to their position as shareholder in a privatised undertaking, to the exercise of the freedoms provided for by the Treaty. As is apparent from the Courts case-law (Konle, cited above, paragraph 38), that article does not have the effect of exempting the Member States' systems of property ownership from the fundamental rules of the Treaty».[65]

Bortsett fra at det konstateres at en medlemstats kompetanse til å regulere eierskap nasjonalt ikke kan tilsidesette grunnleggende traktatregler, er premissene verken inngående eller særlig opplysende. Imidlertid, henvisningen til «those concerns», referansen til Belgia- og Portugal-dommene av samme dato, og *Konle-saken* gjør det nødvendig å undersøke premissene slik de fremkommer i disse saker.

Aller først: EF-domstolen mener at fri bevegelse av kapital kan kun begrenses ved nasjonal lovgivning som tilfredsstiller vilkårene i EF artikkel 73 d (1) (nå artikkel 58), eller ved at tiltaket fremmer nødvendige offentlige interesser, («by overriding requirements of the general interest»), som imidlertid ekskluderer økonomiske grunner og hensyn som er disproporsjonale.[66] Verken Belgia eller Portugaldommen inneholder mer utfyllende premisser enn Frankrikedommen. Det konstaterers - uten dyperegående analyse - at forhold som Colomer karakteriserer som eiendomsrettslige, ikke kan gjøre noe unntak fra grunnleggende traktatregler.

Vi gjenstår da med *Fearon*[67] og *Konle-dommene*.[68] Sistnevnte gjaldt erverv av grunn i Østerrike. Det fulgte av de østerrikske regler om erverv av tomter i Tyrol at ervervet måtte offentlig godkjennes. Selv om reglene ikke diskriminerte på nasjonalitet, avgjorde EF-domstolen at de østerriske regler var i strid med traktatreglene om fri bevegelighet av kapital ut i fra det blotte faktum at systemet med forhåndsgodkjenning av investor ødela for raske transaksjoner. Derved ble slike kapitalplasseringsobjekter

Side 43

mindre attraktive enn andre ikke-konsesjonsjonerte eiendommer eller ting. At raske transaksjoner kun var påkrevet hos den investor hvis eneste interesse var å oppnå en spekulasjonsgevinst, var ikke egnet til å forkludre resultatet.

I *Fearon*-saken, som er omtalt ovenfor, var EF-domstolens oppfatning som nevnt at eiendomsordninger som påkaller myndighetenes rett til tvangsinnløsning, ikke må skille mellom personer på grunnlag av nasjonalitet.[69] Forskjeller mellom statlig og privat var intet brudd på likebehandlingsprinsippet.

Oppsummert gjelder at artikkel 295 ikke kan anvendes ved fri flyt av kapital dvs. investerings- eller etableringsadgang (EF-traktaten artikkel 56 og 43). Medlemsstatene kan lage ordninger med boplikt og tvungen eiendomsovergang til det offentlige, forutsatt imidlertid at ordningen rammer likt mht. statsborgerlige forhold. Siden det etter EU-retten er virkninger av ordningene som teller («virkningstolkning»), vil nasjonale regler som gjør erverv av eierinteresser upraktisk eller tidkrevende, også stride mot traktatreglene om fri flyt. Nasjonale regler må være utløst av en viktig offentlig interesse («general interest»), og de skal følge proporsjonalitetsprinsippet. Eventuelle kontrollordninger ved eierskap skal kun foretas *ex post facto* og være basert på objektive, publiserte, og lovbundne kriterier.

Etter at dommene i Portugal, Frankrike og Belgia-sakene var falt, kom det opp ytterligere to saker som berørte EF artikkel 295, Spania (C-463/00) og Storbritannia (C-98/01). Generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer oppsummerer sitt syn med at 2002-dommene

«appear to render devoid of all practical effect Article 295 EC».[70] EF-domstolen er heller ikke i disse sakene enig med Colomer. EF-domstolen fulgte ikke uventet rettsoppfatningene fra 2002. Domstolen nøyer seg med å konstatere at:

> «That article [295] does not have the effect of exempting the Member States' systems of property ownership from the fundamental rules of the Treaty».[71]

Standpunktet fra 2002 ble således opprettholdt. Siden sakene ikke tilføyer analysen nye momenter, skal jeg avstå fra nærmere omtale her.

Side 44

5 Konklusjon: NOUen er misvisende om EØS artikkel 125

Min innvending mot NOUen er at det dels foregår en sammenblanding av ulike typer diskriminering, og dels at det gripes feil i tolkningen av EØS. Diskriminering av rett til eierskap ligger innen rammen av EØS artikkel 125 og er lovlig fordi den ikke omfattes av unntaket i artikkel 124 - ulikhet grunnet nasjonalitet. Trolig er Kolstads syn et resultat av en sammenblanding av EU-rettslige løsninger for medlemsland og mellomfolkelige ordninger å la EØS. Tankegangen er som følger: Fordi kun *norske* offentlige organer slipper fri av hjemfallsretten, er ordningen i strid med forbudet mot ulikebehandling som følge av nasjonalitet. Fremmede stater nyter ingen tilsvarende rett *i Norge*.[72] Grunnet EUs virkningstolkning (forbudet mot nasjonal «legislation which *contravenes* the federal constitutuion», uth.her)[73] er det en korrekt observasjon *forutsatt* norsk EU-medlemskap. Det har vi imidlertid ikke. EØS er ingen konstitusjon å la EF, og EUs *virkningstolkning* har følgelig ingen plass i EØS, *som i stedet følger prinsippene i* Wien-konvensjonen.

EF-domstolen mener at kun *de offentlig eide eller kontrollerte selskap* omfattes av artikkel 295. Kun da har medlemstatene eksklusiv kompetanse. Ved privatisering faller denne kompetanse bort, jf. synet om at blandingsøkonomiske løsninger medfører at nasjonal autonomi etter artikkel 295 går tapt, på tross av formuleringen om det motsatte («ikke på noen måte berører»). EFs grunnleggende prinsipper gjelder - slik domstolen tolker det - for substansielle forhold som ikke bare berører, men klart dikterer eiendomsretten i medlemsstatene. Med andre ord: artikkel 295 er *i dag* i gavnet satt ut av kraft. Av dette trekker jeg følgende slutninger:

Norge kan ikke klandres for at diskrepansen mellom tekst og ny domstolsskapt rett var uklar i forbindelse med EØS-undertegningen den 2. mai 1992 fordi spørsmålet henhørte under domstolen. Uansett gjelder at dersom EU var klar over denne forståelse, burde de ha presisert at artikkel 125 ikke skulle forstås iht. alminnelig språklig forståelse. «Lojalitetsplikten» som følger av EØS artikkel 3 siste ledd, er ingen selvstendig plikt for EU, men fremkommer dersom Norges etterfølgende tilpasning fremstår som misforståelse av artikkel 125. EU må ta til motmæle. Gjør en ikke det, vil norsk praksis være et avgjørende tolkningsmoment etter Wien-konvensjonen.

Alternativt kan EU unngå kritikk med en henvisning til at rettstilstanden i 1992 vedrørende EF artikkel 295 var uklar. Det er først 2002- og 2003-avgjørelsene som gav avklaring. Det er situasjonen her. Men i så fall vil rettsoppfatningen som EF-domstolen

Side 45

la seg på i 2002, være «ny». Denne oppfatning gir følgelig ikke uttrykk for innholdet i en mellomfolkelig avtale som ble inngått mellom EFTA-statene og EU ti år tidligere. I begge situasjoner er det feil å følge en strikt analyse av EF-domstolens oppfatning av artikkel 295 anno 2003 som svar på spørsmålet om hva som er innholdet i EØS artikkel 125 slik den ble fastlagt 2. mai 1992.

Uenighet om tolkningen av EØS skal ikke forelegges for internasjonal tvisteløsning, men søkes løst forhandlingsveien. Hvordan en skal forstå EØS artikkel 125, kan EØS-komiteen avgjøre iht. artikkel 111 nr. 2. Målet er å få til en «godtagbar løsning». Norge bør sørge for at forhandlinger kommer i stand. Dersom intet fornuftig resultat kan oppnås ad forhandlingsvei, bør det vurderes om Norge skal trekke seg fra EØS, jf. artikkel 127. Alternativet er bilaterale avtaler om handel med varer og tjenester, arbeidskraft og kapital, slik tilfelle er for EFTA-landet Sveits.[74]

Noter

Peter Ørebech er research scholar ved European Law Research Center, Harvard Law School, førsteamanuensis ved Norges Fiskerihøyskole (NFH), Universitetet i Tromsø og visiting professor Dep. of European Public Law, University of Zagreb (2003-05).

1 NOU 2004:26 Hjemfall - analysen til Olav Kolstad s. 209-253 - følger ESAs syn.

2 Se Peter Ørebech: «Fra rettsøkonomien: Er hjemfallsretten statsstøtte?» (utkast april 2005).

3 Sak 26/62 van Gend ECR [1963] s. 1 og Sak 6/64 E.N.E.L. ECR [1964] s. 585. Jf. Alec Stone Sweet: Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe (Oxford University Press 2000) p. 1: «the process of *constitutionalizing* European law has not only begun, it is irreversible».

4 NOU 2004:26 Hjemfall s. 209 sp. 1. Se også EFTA Surveillance Authority (ESA). Reasoned Opinion delivered in accordance with Article 31 of the Agreement between the EFTA States on the establishment of a Surveillance Authority and a Court of Justice regarding the acquisition of waterfalls in Norway of 20. February 2002.

5 NOU 2004:26 Hjemfall s. 224 sp. 1.

6 Sak C-367/98 Portugal/ECR [2002] f-473.

7 Sak G302/97 Konle ECR [1999] I-3099.

8 EFTA-domstolen sak E-1/00.

9 NOU 2004:26 Hjemfall s. 224 sp. 1.

110 NOU 2004:26 Hjemfall s. 224 sp. 2.

111 Informasjonen i dette avsnitt er hovedsaktig hentet fra S. Neri & H. Sperl, *Traité instituant la CEE, Travaux préparatoires* (Luxembourg 1960) s. 410.

112 Se Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen, EF-ret (København 1988) s. 128 og Laurids Mikaelsen, EF domstolen og Danmark (København 1984) s. 28-29. Se også Jo Shaw, Law of European Union (Palgrave 2000) s. 27.

113 Se fortalen til traktaten om den Europeiske Union 10 ledd: «Som har det forsæt at videreføre processen henimod en stadig snævrere sammenslutning mellom de europæiske folk.»

114 Jo Shaw, Law of European Union 27 (Palgrave 2000) s. 159 og 205.

115 Sak C-367/98 Portugal ECR [2002] I-4731.

116 Sak C-483/99 Konle ECR [1999] I-3099.

117 Sak C-503/99 Belgia ECR [2002] I-4809.

118 Se teksten i det som var forløperen til nåværende artikkel 295 slik den ble formulert av den franske utenriksminister Robert Schuman, den 9. mai 1950.

119 Drafting Committee den 5. desember 1956. General Principle § 9.

120 «The establishment of the Community shall in no way prejudice the system of ownership of the undertakings to which this Treaty applies».

121 Committee of Heads of Delegation, vedtak av 6. mars 1957.

122 Jf. dokumentasjonen i Alec Stone Sweet, Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe (Oxford University Press 2000).

123 Sak 182/83 Fearon v Irish Land Commission ECR [1984] 3677.

124 Avsnitt 5.

125 Avsnitt 7.

126 «Programme general pour la suppression des restrictions a la liberte d'etablissement» 18. desember 1961 (Journal officiel 1962) s. 36.

127 Avsnitt 7.

128 Avsnitt 11.

129 Fra NOU 2004:26 s. 215 sp. 1 og til s. 224 sp.2.

130 Olav Kolstad i NOU 2004:26 s. 224 sp.2.

131 Sak C-463/00, Spania ECR [2003] I-4581 avsnitt 41.

132 Generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers rettsbelæring av 3. juli 2001 pkt. 66.

133 Omtalt av Kolstad s. 215 og nærmere kommentert i avsnitt 4 nedenfor her.

134 Se særlig EØS-avtalens artikkel 97 som understreker avtalens internasjonale karakter og at EØS-organene ikke har fått overført lovgivningsmyndighet til seg.

135 Sak 104/81 Hauptzollamt Mainz mot Kupferberg ECR [1982] 3641, avsnitt 18. Se særlig Sak C-149/96 Portugal mot Ministerrådet ECR [1999] 8395, avsnitt 35.

136 Generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers rettsbelæring av 6. februar 2003. Sak C-463/00 og C-98/01 ECR [2003] I-4581 avsnitt 36 annet ledd.

137 Se sak 6/64 E.N.E.L. ECR [1964] s. 585 avsnitt 3.

138 Se sak 41/74 Van Duyn ECR [1974] s. 1337.

139 Uttalelse 1/1991, ECR [1991] I-6079, I-6081.

40 Uttalelse 1/1991, ECR [1991] I-6079, I-6081-82.

41 Alec Stone Sweet, Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe (Oxford University Press 2000) s. 174.

42 *Se Brunner-saken,* 94 CMLR 57, se også Gerhard Wegen & Christopher Kuner, *Germany: Federal Constitutional Court Decision Concerning the Maastricht Treaty,* 33 I.L.M. 388 (1994)

43 U.1998.800 H, *Carlsen v. Danmark*

44 Jf. EU-konstitusjonen artikkel I-11(2) og art. III-375(2).

45 En lang rekke saksanlegg mot Kommisjonen og Ministerrådet viser at medlemsstatenes forventninger om traktatinnhold ikke har slått til. Se for eksempel sakene om «direct applicability» av EU-retten (Sak 77/106 Simmenthal II ECR [1978] s. 29) og konstitusjonalisering av traktatene (se Sak 1/63 van Gend ECR [1963] s. 1 og E.N.E.L. Sak 6/64 ECR [1964] s. 585).

46 Alec Stone Sweet, Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe (Oxford University Press 2000).

47 Jo Shaw, Law of the European Union (Palgrave 2000) s. 30.

48 Tilsvarende hjemler finnes også i Grunnloven artikkel I-55.4 (Rådet).

49 The 1985 Iberian Act of Accession Article 222.

50 Uansett Norges handlefrihet her har Bondevik-regjeringen i den nye akvakulturloven foreslått fri omsetning av havområder og intet system med forhåndsgodkjenning av eiere, se Ot.prp.nr.61 (2004-05).

51 Slik forståelse er ytret i hhv. St.prp.nr.100 (1991-1992) om ratifikasjon av EØS s. 200, Ot.prp.nr.82 (1991-1992) om endringer i energilovgivningen som følge av en EØS-avtale og i Innst.O.nr.17 (1991-92) om endringer i industrikonsesjonsloven ved tiltredelse til EØS.

52 Dette er standpuktet til Olav Kolstad, EØS-rettslig vurdering av hjemfallsinstituttet i NOU 2004:26 Hjemfall s. 213 sp. 1.

53 Det har sneket seg inn en trykkfeil i Morten Ruud og Geir Ulfstein, Innføring i folkerett, Oslo 2002 s. 74, som refererer innholdet i artikkel 31 (3)(b) som følger: «any subsequent practice *between the parties regarding the interpretation* ...» istedet for det som er korrekt «any subsequent practice *in the application of the treaty* ... regarding its interpretation». Beklageligvis ser det ut som at denne inkurie har influert disse forfatteres analyse av denne bestemmelse, se s. 75, der det heter at «Vekten av slik praksis vil imidlertid avhenge av om den er *felles* for partene» (uth.her).

54 Morten Ruud & Geir Ulfstein: Innføring i folkerett (Universitetsforlaget 2002) s. 75.

55 St.prp.nr.100 (1991-92) Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde s. 200 sp. 2.

56 St.prp.nr.100 (1991-1992) Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde s. 200 sp. 2.

57 Ot.prp.nr.82 (1991-1992). Om endringer i energilovgivningen som følge av en EØS-avtale s. 4-5 (kap. 5.1.2.3).

58 Ot.prp.nr.82 (1991-1992). Om endringer i energilovgivningen som følge av en EØS-avtale.

59 For en fullstendig liste, sehttp://www.eftasurv.int/?showWithHandler=node/web/data-base.

60 Se dommer av 4 juni 2002, Sak C-367/98 *Kommisjonen* mot *Portugal* ECR [2002] I-4731, Sak C-483/99 *Kommisjonen* mot *Frankrike* ECR [2002] I-4781; and Sak C-503/99 *Kommisjonen* mot *Belgia* ECR [2002] I-4809. Den er senere fulgt opp i sakene mot Spania (C-463/00) og Storbritannia (C-98/01).

61 Sakene C-463/00 *Kommisjonen* mot *Spania* ECR [2003] I-4581 og C-98/01 *Kommisjonen* mot *Storbritannia og Nord-Irland* ECR [2003] I-4541.

62 Norges posisjon vedr. Protokoll 34 og EF-domstolens «henvisningstolkning» iht. EF-traktatem art. 234. Se St.prp.nr.100 (1991-1992) avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) s. 331.

63 Det finnes flere eksempler: Sak C-350/92, *Spania* mot *Rådet,* [1995] ECR I-1985. Sak C-30/90, *Kommisjonen* mot *Storbritannia og Nord-Irland* ECR [1985] I-829 Sak 24/67, *Parke, Davis & Co.* mot *Probel, Reese, Beintema-Interpharm & Centrafarm,* ECR [1968] 81 og Sak 56/64 og 58/64 *Consten og Grundig* ECR [1966] s. 299, på s. 345-46. Se Peter Orebech, The EU Competence Confusion: Limits, «Extension Mechanism», Split Power, Subsidiarity and «Institutional Clashes», Zbornik (vol. 53, 2003) s. 553-591.

64 Op. cit. pkt. 7-11.

65 Sak C-483/99 pkt. 44 - uth.her.

6 Sak C-54/99 *Église de Scientologie* [2000] ECR I-1335, avsnitt 18).
6

6 Sak 182/83 Fearon v Irish Land Commission [1984] ECR 3677.
7

6 Sak C-302/97 *Konle* [1999] ECR I-3099.
8

6 Avsnitt 7.
9

7 Generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers rettsbelæring av 6. februar 2003. Sak C-463/00 og C-98/01, ECR [2003] I-4581 avsnitt 37.
0

7 Sak C-463/00 *Kommisjonen* mot *Spania*. ECR [2003] s. I-4581 avsnitt 67.
1

7 Dette er ikke problematisk i et likhetsperspektiv fordi det norske forbud mot at f.eks. Sverige eier norske vannfall medfører iht.
2 gjensidighetsprinsippet at Norge tilsvarende nektes å eie ressurser i Sverige.

7 Jo Shaw, Law of the European Union (Palgrave 2000) s. 30.
3

7 Stephan Breitenmoser, Sectoral Agreements between the EC and Switzerland: Contents and Context. CMLR 40 s. 1137-1186.
4 Switzerland: Contents and Context. CMLR 40 s. 1137-1186.

AKTUELL KOMMENTAR



ANDERS SKONHOFT
Institutt for Samfunnsøkonomi NTNU

Kraftkabler, samfunnsnytten, miljøet og industrien[1]

En viktig virkning av flere kraftkabler til utlandet er at elektrisitetsprisen i Norge vil øke. Dette betyr at overskuddet til kraftprodusentene øker mens forbrukerne (bedrifter og husholdninger) taper. Økte strømpriser rammer norsk næringsliv generelt og den kraftkrevende industrien spesielt. Høyere strømpriser vil gjøre tidligere ulønnsomme vindkraftprosjekter bedriftsøkonomisk lønnsomme. Resultatet blir flere vindturbiner og mer ødelagt norsk natur og villmark.

INNLEDNING

Dramatiske forandringer er på gang i norsk elektrisitetsproduksjon og handel med utlandet. To store utenlandskabler, North Sea Link (NSL) til Storbritannia og DCNG til Tyskland, har fått konsesjon og er under planlegging og bygging. En tredje planlagt kabel, Northconnect, også til Storbritannia, har foreløpig ikke fått konsesjon. Når NSL og DCNG kommer i bruk vil strømutvekslingen mellom Norge og utlandet ha en samlet effekt på 9000 MW, svarende til en årlig transportert energimengde (eksport og import) på 78 TWh ved full kapasitetsutnyttelse. Til sammenlikning er den årlige norske elektrisitetsproduksjonen omkring 140 TWh, herav omlag 10 TWh til (netto) eksport. I tillegg til denne kabelutbyggingen, men ikke uavhengig av den, foregår det en storstilt utbygging og planlagt utbygging av norsk vindkraft. Ved utgangen av 2018 er om lag 4 TWh årlig produksjon satt i drift, mens en produksjon svarende til 22 TWh er enten under utbygging eller har fått konsesjon av NVE. NVE har videre antydet en ramme for ytterligere utbygging på kanskje 30 TWh (hhttps://www.nve.no/nasjonal-ramme-for-vindkraft-pa-land/kunnskapsgrunnlag/). Med i bildet hører også diskusjonen omkring Det Europeiske energiregulatorbyrået (Agency for the Cooperation of Energy Regulators, eller ACER). ACER har tre hovedoppgaver, herav oppgaven med å tilrettelegge for utbygging av nytt strøm- og gassnett, inkludert mellomlandsforbindelser (utenlandskabler). Stortinget vedtok norsk tilslutning til ACER mars 2018.

Vi skal her se litt nærmere på effektene av mer kabelutveksling og handel med utlandet. Vi starter i avsnitt to med å se på de innenlandske nytte- og kostnadskomponentene. I avsnitt tre går vi litt nærmere inn på noen indirekte effekter med særlig fokus på mulige miljøeffekter. Artikkelen avsluttes med en kort oppsummering.

[1] Takk til Eirik Amundsen, Torstein Bye, Gunnar Eskeland og Magnus Korpås for kommentarer til en tidligere versjon av artikkelen. Forfatteren er selv ansvarlig for gjenstående feil, mangler og uklarheter

KABLENE

North Sea Link (NSL) er en planlagt strømkabel mellom Kvilldal i Rogaland og Blyth, nær Newcastle, i Storbritannia. Effekten er på 1400 MW, svarende til årlig energimengde på omlag 12,2 TWh ved full kapasitetsutnyttelse (8760 driftstimer). Prosjektet fikk norsk konsesjon etter energiloven november 2013, og er beskrevet i konsesjonssøknaden Statnett (2013). Kabelen vil være den første direkte strømforbindelsen mellom Norge og Storbritannia og eies av Statnett og det britiske selskapet National Grid. Legging av kabelen har allerede begynt og er planlagt ferdig neste år. Parallelt med denne konsesjonen bygges det også en 1400 MW kabel fra Tonstad i Rogaland til Wilster i Tyskland. Dette prosjektet, kalt DCNG, er et samarbeid mellom Statnett og DC Nordseekabel.

I konsesjonssøknaden av 15. mai 2013 for NSL og DCNG er det gjort en samfunnsøkonomisk vurdering av kostnader og nytte, presentert i Statnett (2013). I konsesjonssøknaden sies det innledningsvis at Statnett ønsker å realisere flere mål ved å utvide kraftutvekslingen med utlandet: i) sikre økt verdiskapning for det norske samfunnet ved å realisere samfunnsøkonomiske verdier, ii) bidra til å styrke forsyningssikkerheten, og iii) legge til rette for innfasing av mer fornybar kraft i Norge og omkringliggende systemer for derigjennom å bidra til at kraftproduksjonen blir mer miljøvennlig. Dette er alle nokså luftige påstander. Det er stort sett mer enn nok elektrisk energi i Norge. Det kan være noen få perioder i året med liten produksjonsevne i det norske vannkraftsystemet og som da fanges opp av høyere pris. Det at Norge kan bidra til 'mer miljøvennlig' kraftproduksjon i omliggende systemer har også lite hold i seg. Sikring av verdiskapning er som vi skal se også en unyansert påstand. Men konsekvensene av økt kabelutveksling med utlandet kan bli store. Fordi strømprisene i Tyskland, men særlig i Storbritannia, er vesentlig høyere enn i Norge (NVE 2018), vil kablene hovedsakelig gi mer eksport ut av Norge. Etter hvert kan bildet bli noe endret når kraftprisen i Norge øker og nærmer seg nivået i disse andre landene.

I Statnett sin samfunnsøkonomiske vurdering, er det norske nytte- og kostnadsstrømmer som kalkuleres. Dette betyr at det er kostnader og nytte for norske bedrifter (Statnett, og norske kraftprodusenter) og forbrukere lokalisert i Norge (bedrifter og husholdninger) som inkluderes. Analysen konkluderer med at den norske samfunnsøkonomiske lønnsomheten er betydelig. Men analysen er på mange måter mangelfull, og også vanskelig å vurdere fordi mye av underlagsmaterialet mangler i konsesjonssøknaden[2]. Såkalt flaskehalsinntekt fra spothandel med Storbritannia betinget av høyere pris i Storbritannia enn hjemme, utgjør hovedbidraget til den samfunnsøkonomiske gevinsten for NSL. Inntekten her beregnes ut fra forskjell på pris Storbritannia og ny norsk pris (mer detaljer nedenfor). Men også indirekte effekter i form av økt sum av produsent- og konsumentoverskudd innenlands hevdes å bidra til den positive samfunnsnytten. De samme argumentene er anført for DCNG. Virkningene her er i stor grad knyttet til i hvilken grad økt utvekslingskapasitet med utenlandske markeder med høyere elektrisitetspriser enn i Norge vil bidra til økte priser i Norge. Da prisnivået i Storbritannia er betydelig høyere enn i Norge, og også i de fleste andre europeiske land, er det grunn til å anta at NSL som nevnt hovedsakelig vil bli en eksportkabel. I Statnett (2013) forventes det at NSL sin 1400 MW effektutveksling kan gi en innenlandsk norsk priseffekt på 1,5 – 2 øre/kWh. Høyest de første årene, og noe lavere etter hvert. Tilsvarende priseffekt ventes av Tysklandskabelen. Altså for begge kablene kanskje 3 – 4 øre/kWh prisøkning. NVE antar en noe lavere innenlandsk priseffekt (NVE 2018). Vi skal nå se litt nøyere på dette, og hvor vi stort sett begrenser oss til å se på North Sea Link (NSL).

I oppstillingen til Statnett er disse indirekte effekter betegnet som Produsent- og konsumentoverskudd. Posten rommer økt profitt til kraftprodusentene ved salg i Norge som følge av høyere innenlandsk elektrisitetspris. Dernest inkluderes det pengemessige nyttetap for forbrukerne (husholdninger og bedrifter) også av samme priseffekt. Endelig inkluderer posten profitt til kraftprodusentene ved salg til Storbritannia. Den innenlandske profitten for kraftprodusentene beregnes ut fra differanse mellom ny (etter kabelrealiseringen) og gammel (før kabelrealiseringen) innenlandsk pris. Merk forskjellen med flaskehalsinntekten for Statnett hvor inntekten som nevnt beregnes ut fra forskjell pris Storbritannia og ny norsk pris. Det er derfor tre komponenter nytte og profitt inkludert i posten Sum produsent og konsumentoverskudd. Men ved å gi dette som en nettostørrelse synliggjøres ikke ekstrainntekten og ekstraprofitten til kraftprodusentene og ekstrautgiftene og nyttetapet til forbrukerne (husholdninger og bedrifter) som følger den innenlandske prisøkningen ved kabelutvekslingen. I prosjekter og tiltak med betydelige fordelingseffekter er det et

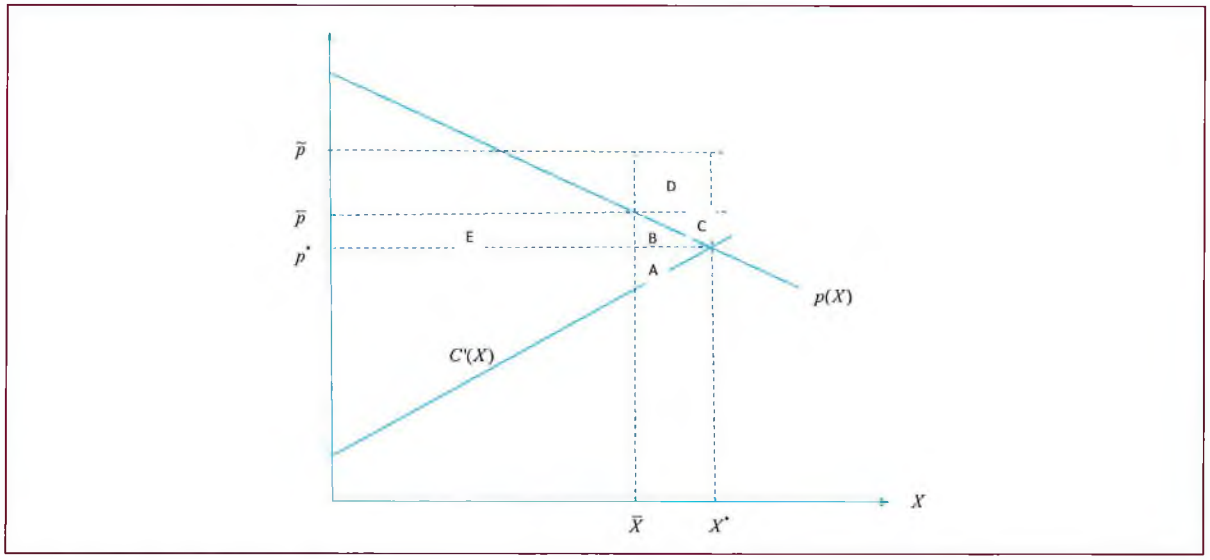
[2] Nå foreligger det riktignok også en såkalt analyserapport som underlag for konsesjonssøknaden, men mye av denne informasjonen kommer ikke klart fram i selve konsesjonssøknaden. For eks. betegnes negativt konsumentoverskudd og positivt produsentoverskudd systematisk som 'Produsent- og konsumentoverskudd'. Og det er konsesjonssøknaden som (eventuelt) leses av politikere og beslutningstakere.

veletablert prinsipp at fordelingsspørsmålet skal underlegges en separat vurdering. I en godt kjent kostnads – nytte veileder fra Finansdepartementet sies det for eksempel at 'i tilfeller (med interessekonflikter) bør fordelingsvirkningene for hver enkelt gruppe beskrives på en måte som gir beslutningstakeren et best mulig grunnlag for å ta hensyn til dette i vurderingen a tiltaket. Det bør redegjøres for hvordan ulike mål om fordeling kan påvirke ønskeligheten av å gjennomføre prosjektet' (Finansdepartementet 2000, s. 10).

Et utgangspunkt for å si noe nærmere om sammenhengen mellom økt profitt for kraftprodusentene og redusert konsumentoverskudd for forbrukerne er at kraftprodusentenes inntektsøkning innenlands og de norske forbrukernes (bedrifter og husholdninger) utgiftsøkning må være identisk. Målt i brutto inntekt og brutto utgift nulles den innenlandske effekten for forbrukere og kraftprodusenter ut. Men det er ikke bruttostørrelsene som er de viktigste. De relevante størrelsene i en samfunnsøkonomisk vurdering, er verdiskapningsbegrepene profitt for kraftprodusentene, produsentoverskuddet, og pengeverdi nytte for forbrukerne, konsumentoverskuddet. Og det er differensen mellom økt produsentoverskudd og redusert konsumentoverskudd som gir det innenlandske bidraget til posten Produsent- og konsumentoverskudd i Statnett sin oppstilling.

For å skjønne sammenhengene bedre konstruerer vi en enkel modell. Vi ser på en stilisert situasjon uten kabel med utlandet i utgangspunktet slik at innenlandsk produksjon akkurat svarer til innenlandsk etterspørsel. Vi introduserer deretter kabel og strømutveksling, men hvor den innenlandske produksjonen holdes uendret. Strømutvekslingen med utlandet modellerer vi med ren eksport. For NSL stemmer den rene eksportforutsetningen sannsynligvis nokså bra, i hvert fall de første årene etter oppstart. Den innenlandske pris- og kvantumseffekten av kabel og strømutveksling framkommer derfor som mindre energi tilgjengelig for innenlandsk anvendelse. Da den norske utvekslingen er liten i forhold til produksjon og omsetning i Storbritannia antas prisen her å være upåvirket av norsk eksport. Vi antar også at den innenlandske etterspørselen uendret i de to situasjonene slik at etterspørselskurven ligger fast.

I Figur 1 er det antydet hvordan profitt og konsumentoverskudd endres ved innenlandsk prisøkning som følge av introdusert utvekslingskapasitet og eksport under disse forutsetningene, og hvor pris utland $\bar{p}$ (øre/kWh) er antatt betydelig høyere enn i Norge. Markedslikevekt i utgangspunktet, før utveksling med utlandet, er gitt ved kvantum X^* (kWh på årsbasis) og pris p^* (øre/kWh). Ved ingen eksport svarer produksjonen gitt ved tilbudsfunksjonen $C'(X)$ akkurat til den innenlandsk etterspørsel, gitt ved den inverse etterspørselsfunksjonen $p(X)$. Tilbudsfunksjonen kan svare til en glattet kurve av langtidsgrensekostnad for de enkelte kraftprodusentene (se for eks. Bye, 2014). Etter utvekslingen med utlandet og eksport reduseres innenlandsk omsatt kvantum til $\bar{X}$ mens det innenlandske



Figur 1. *Markedslikevekt før og etter eksport*

likevektsprisen øker til $\bar{p}$. Eksporten $E = (X^* - \bar{X})$ realiseres dermed via kabelen. Ved antagelse om kun eksport og full kapasitetsutnyttelse, svarer eksporten til kabelkapasiteten på årsbasis.

Den nye innenlandske markedslikevekten er dermed karakterisert ved lavere omsetning til høyere pris. Dette betyr for det første at konsumentoverskuddet reduseres og for det andre at kraftprodusentenes profitt ved innenlandsk omsetning øker[3]. I tillegg til intramarginal rente (Ricardiansk rente), får kraftprodusentene nå en knapphetsrente, eller ressursrente. Det observeres også at redusert konsumentoverskudd, gitt ved arealet (B + E) i figuren, dominerer økt innenlandsk profitt for strømprodusentene, arealet (E – A). Den innenlandske velferdseffekten, under antagelsen om at 1 kr. tapt for forbrukerne vektlegges like mye som 1 kr. vunnet for kraftprodusentene, er dermed negativ og gitt av arealet (A + B). I tillegg realiseres en gevinst for kraftprodusentene via eksporten$(X^* - \bar{X})$ som selges til markedspris utland gitt ved $\bar{p}$. Som nevnt, tilfaller kun en del av gevinsten ved dette eksportsalget kraftprodusentene. De får den delen av profitten som realiseres via den nye innenlandske markedspris $\bar{p}$, Denne profitten er dermed gitt av arealet (A + B + C). Endelig finner vi at den delen av eksportinntekten som tilfaller Statnett (ovenfor omtalt som flaskehalsinntekt) er gitt ved, $(X^* - \bar{X})(\bar{p} - \underline{p})$, eller arealet D. Mens den innenlandske nettoeffekten (A + B) er negativ, er altså summen av denne effekten og eksportprofitten til kraftprodusentene positiv og gitt ved arealet C. Dette svarer til posten Produsent- og konsumentoverskudd i Statnett sin oppstilling. Merk ellers at gevinsten for produsentene utelukkende er knyttet til at innenlandsk pris øker som følge av utvekslingen. Uten økt innenlandsk pris har kraftprodusentene dermed ikke noe økonomisk motiv for å ønske utenlandsk kraftutveksling velkommen.

La oss også gi en røff numerisk illustrasjon av de innenlandske effektene hvor vi først antar at NSL genererer en innenlandsk prisøkning på 2 øre/kWh. Dette kan derfor svare til situasjonen ved ren eksport og startperioden ved kabelutvekslingen. Ved et årlig innenlandsk forbruk på 130 TWh (130 milliarder kWh) svarer denne prisøkningen til 2,6 milliarder NOK årlig økt kostnad for forbrukerne (bedrifter og husholdninger) og en tilsvarende årlig økt inntekt for produsentene. Hvis vi neglisjerer kvantumseffekten, det at prisøkningen bidrar til lavere innenlandsk omsetning (jfr. Figur 1), vil derfor den høyere prisen svare til en økt årlig innenlands profitt på 2,6 milliarder NOK for kraftprodusentene og det samme beløp tapt konsumentoverskudd for forbrukerne. La oss så ta hensyn til kvantumseffekten ved eksport på 12.2 TWh, svarende til full kapasitetsutnyttelse av kabelen. Hvis vi antar lineære tilbuds- og etterspørselsfunksjoner (som i figuren), finner vi et årlig tapt konsumentoverskudd er 2,5 milliarder NOK, mens den økte innenlandske profitten kan ligge på 2,2 milliarder. Netto innenlandsk velferdstap (arealet A + B) vil da være 0,3 milliarder NOK på årsbasis. Ved en prisøkning på 1,5 øre/kWh og neglisjert kvantumseffekt, finner vi en økt årlig kostnad for konsumentene på noe under 2 milliarder NOK og tilsvarende økt inntekt for produsentene. Hvis vi tar hensyn til kvantumseffekten og antar at denne prisøkningen ikke lenger er ledsaget av ren eksport men av en nettoeksport på 6 TWh (og dermed en bruttoeksport på 9.1 TWh), finner vi et årlig pengemessig konsumenttap på 1,9 milliarder, mens den økte innenlandske profitten blir om lag 1,7 milliarder NOK.

MILJØET OG INDUSTRIEN

I Statnett (2013) hevdes det også at både NSL og DCNG kan legge til rette for innfasing av mer fornybar kraft i Norge og omkringliggende systemer for derigjennom å bidra til at kraftproduksjonen blir mer miljøvennlig. Det skrives også at 'Flere forbindelser fra Norge vil bidra til at europeiske land som … Tyskland og Storbritannia kan fortsette sin storstilte utbygging av ren vind- og solkraft. Dette gjør at landene kan gjennomføre de politiske planene om utfasing av fossil energiproduksjon og kutte klimagassutslipp'. Og videre: 'Hvis man derimot har mulighet for internasjonal handel kan endringer i norsk kraftproduksjon og forbruk påvirke internasjonale CO_2 - utslipp' (Statnett 2013, s.20). Den første påstanden er ideen om Norge som 'Europas grønne batteri'. Men noe stort batteri kan ikke dette være. Mens Norges årlige kraftproduksjon nå ligger på rundt 140 TWh og en (netto) eksport på omlag 10 TWh, er EUs årlige elektrisitetsforbruk omkring 3500 TWh. Og videre, mens effekten av utenlandskablene når NSL og DCNG er ferdig utbygd som nevnt vil være 9000 MW, har EUs strømforsyning i dag en effekt på bortimot 250 000 MW. Påstanden om klimaeffekten, som stadig gjentas, er også høyst tvilsom. Det er nemlig ikke slik at mer norsk produksjon av fornybar energi bidrar til mindre

[3] Betingelsen for at bevegelsen fra kvantum X^* til kvantum $\bar{X}$ skal gi høyere innenlandsk profitt for kraftprodusentene er at redusert kostnad dominerer redusert inntekt. Profitten er definert ved $\pi = p(X)X - C(X)$, og differensiering gir $d\pi = [p'(X)X + p(X) - C'(X)]dX$, eller $\Delta\pi \approx [p'(X)X + p(X) - C'(X)]\Delta X$ når tallverdien av ΔX ikke er for stor. Med $\Delta X = (\bar{X} - X^*) < 0$ og $[p'(X^*)X^* + p(X^*) - C'(X^*)] < 0$ ved den opprinnelige markedslikevekten, finner vi dermed $\Delta\pi > 0$.

produksjon av ikke-fornybar energi i Europa forøvrig. Og grunnen er at energiproduksjonen i Norge og EU er regulert via kvotesystemet EU - ETS. Det er det tillatte antall kvoter og kvotetilbudet av CO_2 som bestemmer utslippene i dette systemet og ikke tilgangen på fornybar energi. Nå har det blitt argumentert med at tilgang på mer fornybar energi kan gjøre det lettere å stramme inn kvotene. Men uansett vil den marginale norske eksporten av fornybar energi ha en helt neglisjerbar effekt på en eventuell kvoteinnstramning. På den annen side betyr mer energi og lav kvotepris små incentiver til å erstatte gammel teknologi med høyt CO_2 - utslipp.

Men det er derimot riktig slik Statnett (2013) hevder og som også NVE (2018) legger til grunn i sine prisprognoser, at høyere innenlandsk prisnivå som følger eksport og strømutveksling kan bidra til å gjøre tidligere bedriftsøkonomisk ulønnsomme vindkraftprosjekter bedriftsøkonomisk lønnsomme. Og her er det som nevnt dramatiske forandringer på gang. Vindkraftutbyggingen i Norge har skjedd uten at natur og miljø har blitt tillagt noen nevneverdig vekt, og uten noen samlet plan. NVE har imidlertid varslet en samlet plan som skal overleveres til Olje- og Energidepartementet april 2019. Her vil det kanskje bli åpnet for nye prosjekter svarende til en årlig produksjon på 30 TWh, Vi kan illustrere hva dette kan innebære i form av arealbruk ved å bruke erfaringstall fra den pågående Fosen utbyggingen i Trøndelag. Det største delprosjektet her er Storheia med 80 turbiner, hver med en effekt på 3,6 MW, og en samlet turbinkapasitet på 288 MW (for mer detaljer se Skonhoft, 2018). Det konsesjonsbelagte arealet for Storheia utbyggingen er 40 km^2, slik at hver turbin i gjennomsnitt krever 0,5 km2. NVE sin antydete utbyggingsramme på 30 TWh fordelt på turbiner hver med effekt 3,6 MW og årlig drift på 3200 timer ved full kapasitetsutnyttelse, noe som kan svare omtrent til gjennomsnittet så langt i Norge (NVE 2015), gir i alt 2604 turbiner ($30*10^9/3200*3,6*10^3$). Ved samme arealintensitet som ved Storheia utbyggingen betyr dette et direkte konsesjonsbelagt arealkrav på 1300 km2. Hvis denne utbyggingen blir realisert vil derfor norsk vindkraftproduksjon etter hvert legge beslag på et areal tilsvarende Vestfold fylke, og dette blir industriområder med hundrevis av kilometer med veger. Turbinene vil etter hvert få en høyde på 250 meter, og vil synes langt utenfor de konsesjonsbelagte områdene.

Det økonomiske problemet her er at miljøkostnader og kostnadene ved ødelagt natur som følge av vindkraftutbygging ikke belastes utbygger og dermed ikke inngår i den samfunnsøkonomiske prosjektanalysen. Parallellen med vannkraftutbyggingen på slutten av 1970-årene er her slående. I Naturmangfoldlovens § 11 sies det at 'Tiltakshaveren skal dekke kostnadene ved å hindre og begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder, dersom dette ikke er urimelig ut fra tiltakets og skadens karakter'. Men natur, villmark og biodiversitet tillegges ingen verdi av konsesjonsmyndigheten NVE. Derimot har vi den bisarre motsatte situasjonen at vindkraftutbygging subsidieres gjennom et felles marked for el-sertifikater i Norge og Sverige. Dette systemet har vært virksomt siden 2012 i Norge, men skal fases ut etter 2020.

Det er også en erkjennelse av at mer effektkjøring av kraftverk som følge av sterkere strømutveksling med utlandet kan gi store negative miljøkonsekvenser (Multikonsult 2017). Det er en ekstern kostnad som ikke er vurdert av Statnett (2013). Dessuten er det viktig å merke seg at den samfunnsøkonomiske analysen til Statnett av North Sea Link og DCNG er avgrenset til direkte prosjektinntekter og –utgifter, og til indirekte effekter i det norske kraftmarkedet. Men økt kraftutveksling med utlandet og høyere innenlandske strømpriser kan gi betydelige realøkonomiske effekter utover dette. Dette omfatter bl.a. konsekvenser for norsk næringslivs konkurransekraft generelt, og for den norske energiintensive (kraftkrevende) industrien spesielt, der høyere energipriser kan gi store negative produksjons- og sysselsettingsvirkninger.

AVSLUTNING

Vi har i denne artikkelen diskutert samfunnsnytten ved etablering av nye kraftkabler til utlandet. Utgangspunktet for diskusjonen har vært Statnett sin konsesjonssøknad fra 2013 (Statnett 2013) av NSL og DCNG. Statnett sin framstilling av problemkomplekset lider av mange svakheter og flere lite troverdige påstander. Det samfunnsøkonomiske regnskapet for de nye utenlandskablene er ufullstendig og misvisende. Det å betegne et negativt konsumentoverskudd og et positivt produsentoverskudd systematisk som 'Produsent- og konsumentoverskudd' er kun meningsfylt hvis denne omfordelingseffekten poengteres og diskuteres. Det å ikke gjøre dette vitner enten om faglig inkompetanse eller et bevisst forsøk på å gjemme et konfliktfylt tema unna politisk debatt. NSL prosjektet og også Tysklandsforbindelsen DCNG og strømutveksling med utlandet generelt, dreier seg i stor grad om en fordelingskamp mellom kraftprodusentene på den ene siden og forbrukerne (bedrifter og husholdninger) på den andre siden. Også en rekke andre konsesjonssøknader om linjeutbygging som Statnett har gjennomført, eller som

planlegges gjennomført, lider av mange faglige svakheter. Dette er tidligere tatt opp og kritisert av Riksrevisjonen (Riksrevisjonen 2016).

REFERANSER

Bye, T. (2014). Vannkraft og elektrisitetsøkonomi. Kap 10 i O. Flåten og A. Skonhoft: Naturressursenes Økonomi. Gyldendal forlag.

Finansdepartementet (2000). Veiledning i samfunnsøkonomiske analyser.

Multikonsult (2017). Miljøkonsekvenser av effektkjøring i regulerte vassdrag – en kunnskapsoppsummering. Rapport.

NVE (2015). Kostnader i energisektoren. NVE Rapport 2/2015

NVE (2018). Kraftmarkedsanalyse 2018 – 2030. Rapport 84/2018 NVE

Riksrevisjonen (2016). Vedlegg 4: Brev og rapport til sak 4 om utvidet kontroll av Statens utbygging av sentralnettet.

Skonhoft, A. (2018). Fornybar energi og ødelagt natur. Vindkraftutbygging i Norge. Samfunnsøkonomen nr. 6

Statnett (2013). Søknad om konsesjon for tilrettelegging av kraftutveksling med Tyskland og Storbritannia.

SAMFUNNSØKONOMENE

Temanummer, desember 2019

Etterlysning av bidrag

Norsk Bistand

Norges bistandsbudsjett utgjør omtrent 1 prosent av bruttonasjonalinntekten vår. Er det for mye eller for lite? Og hvorfor har vi satt et budsjettmål og ikke et resultatmål for norsk bistand?
Gir vi bistand der bistand har de beste virkningene? Hvordan måler vi effekten av bistand - og gjør vi det i tilstrekkelig grad? Dette er noen få, av mange flere, viktige spørsmål vi ønsker å få belyst i et temanummer om bistand i Samfunnsøkonomens Desemberutgave.

Invitasjon
Med dette etterlyser redaksjonen i Samfunnsøkonomen bidrag til et temanummer om Norsk Bistandspolitikk

Frister
For bidrag som forutsetter fagfellevurdering («Artikkel» og «Aktuell analyse») ber vi om innsending så snart som mulig, og senest 1. august. For andre bidrag («Aktuell kommentar») ber vi om et varsel innen 1.august (for planleggingsmål), mens selve manuskriptet må være oss i hende senest 1. November

Veildening
Se veiledning for bidragsytere (siste siden) for ytterligere informasjon om kategorier og retningslinjer. Bidrag sendes til tidsskrift@samfunnsokonomene.no

Kontaktperson
Forespørsler om dette temanummeret av Samfunnsøkonomen kan rettes til gaute.torsvik@econ.uio.no

Góðan dag
Eftirfarandi er umsögn sveitarstjórnar Bláskógabyggðar vegna 777. máls:

Sveitarstjórn Bláskógabyggðar hefur fengið til umsagnar tillögu til þingsályktunar um ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn), 777. mál.

Sveitarstjórn vill koma á framfæri athugasemdum vegna málsins:

Brýnt er að tryggt sé að ekki felist afsal á valdi í samþykktum Alþingis vegna innleiðingarinnar og að hún feli ekki í sér töku ákvarðana sem hafa í för með sér hækkun á raforkuverði. Sveitarstjórn Bláskógabyggðar leggur mikla áherslu á að löggjafar-, ríkis og dómsvald í orkumálum verði alfarið í höndum Íslendinga. Af hálfu Bláskógabyggðar er lögð rík áhersla á að innlend orka verði notuð til innlendrar framleiðslu, en ekki flutt út sem hrávara.

Sveitarstjórn bendir á að afar brýnt er að ljúka vinnslu heildstæðrar orkustefnu fyrir Ísland. Nauðsynlegt er að hafa gott samráð við sveitarfélögin í landinu við gerð stefnunnar. Orkumál eru afar mikilvægt byggðamál og nauðsynlegt að sveitarfélögin komi að borðinu við vinnslu stefnunnar, en þau eiga ekki fulltrúa í starfshópi um gerð orkustefnu sem skipaður var 2018.

Kveðja,
Ásta Stefánsdóttir, sveitarstjóri

Góðan dag.

Á fundi sveitarstjórnar Dalabyggðar þann 9. maí sl. var eftirfarandi samþykkt með sex atkvæðum, einn sat hjá (http://fundargerd.dalir.is/DisplayMeeting.php?id=1904006F%20%20%20%20%20%20%20&text=):

„Sveitarstjórn Dalabyggðar hvetur þingmenn til að standa vörð um sjálfákvörðunarrétt þjóðarinnar í orkumálum. Ekkert bendir til að innleiðing þriðja orkupakkans lækki raforkuverð til heimila og fyrirtækja í landinu. Þvert á móti eru líkur á að raforkuverð hækki komi til lagningar sæstreings í framtíðinni."

Þessu er hér með komið á framfæri.

Með kveðju,
Kristján

Nefndarsvið Alþingis
Utanríkismálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni:

Umsögn um 777. mál, þingsályktunartillaga, 149. löggjafarþings:
Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn.

„Játast aldrei undan því sem vér vitum að er réttur í þessu landi og réttur þessa lands:
- Það er sjálfstæði.“
Halldór Laxness, 1. desember 1955 [1)]

Ágæti alþingismaður

Í fyrsta skipti í sögu íslenska lýðveldisins stendur Alþingi Íslendinga frammi fyrir þeirri erfiðu ákvörðun hvort afsala skuli yfirráðum landsmanna yfir einni helstu auðlind landsins, orkuauðlindinni og þeirri afurð sem er henni nátengd, raforkunni til erlends ríkjasambands. Í ljósi 100 ára afmæli fullveldis Íslands er þetta illskiljanlegur harmleikur.

Hvað rekur ráðamenn þjóðarinnar til að fremja slíkt spellvirki? Ljóst er, að vissir stjórnmálaflokkar hafa lengi barist fyrir innlimum Íslands í Evrópusambandið (ESB), sem er ríkjasamband 28 aðildarlanda, sem telja yfir 500 milljón manna. Þingmenn þessara flokka hafa róið að því öllum árum að innlima Ísland í ESB með öllum þeim fórnum sem því myndi fylgja. Það er því skiljanlegt út frá þeirra sjónarhorni að þeim þyki sjálfsagt að taka þátt í þeim fórnardansi, sem afsalar okkur yfirráðum yfir orkuauðlindinni, sem og öðrum auðlindum svo sem fiskimiðunum. ESB er ekki alþjóðleg stofnun og hefur ekkert með alþjóðasamvinnu að gera, eins og stundum er haldið ranglega fram.

Hitt er hins vegar algjörlega óskiljanlegt, hvers vegna það eru ráðherrar Sjálfstæðisflokksins sem nú hafa frumkvæðið að slíku framsali. Þegar Íhaldsflokkurinn og Frjálslyndi flokkurinn sameinuðust árið 1929 undir merkjum nýs flokks, Sjálfstæðisflokksins, var kveðið á um tvö meginatriði sem flokkurinn skildi hafa að leiðarljósi. Annars vegar var því lýst yfir að undanbragðalaust yrði að vinna að því að landið yrði sjálfstætt þegar skilyrði væru til þess samkvæmt sambandslögunum. Hins vegar sagði að flokkurinn ætlaði: „Að vinna í innanlandsmálum að víðsýnni og þjóðlegri umbótastefnu á grundvelli einstaklingsfrelsis og atvinnufrelsis með hagsmuni allra stétta fyrir augum.“ Þetta eru þau grunngildi Sjálfstæðisflokksins og sjálfstæðisstefnunnar sem hafa laðað marga að þátttöku í flokknum allt frá stofnun hans.

Á Landsfundi Sjálfstæðisflokksins í mars 2018 var eftirfarandi ályktun atvinnuveganefndar samþykkt einróma: *„Sjálfstæðisflokkurinn hafnar frekara framsali á yfirráðum yfir íslenskum orkumarkaði til stofnana Evrópusambandsins.“* [2)]

Fullveldishugsjónin er sterk meðal þjóðarinnar og einkum hjá þeim sem kosið hafa að fylgja merkjum fálkans í Valhöll. Hreiðrið hans er nú að tæmast en eftir liggja fúlegg sjálfstæðisbaráttunnar, brotinn vinstri vængur og rautt rjúpuhjarta, sem enn er í dauðateygjunum og sem verður vart lífgað við. Íslensk náttúra andvarpar af sorg.

Þriðji orkupakki ESB, sem nú er til umræðu á Alþingi felur m.a. í sér reglugerð nr. 713/2009. Í ítarlegri greinargerð lögmannanna Stefáns Más Stefánssonar og Friðriks Árna Friðrikssonar Hirst kemur m.a. fram, „að með 8. gr. reglugerðarinnar er orkustofnun ESB, Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER), m.a. falið vald til að taka vissar ákvarðanir sem varða flutningsvirki sem flytja raforku milli ríkja sem mynda sameiginlegan raforkumarkað ESB. Verði þriðji orkupakkinn innleiddur hér á landi verður ESA samkvæmt 8. gr. reglugerðarinna falið vald til að taka ákvarðanir um skilyrði og skilmála fyrir aðgangi að grunnvirkjum yfir landamæri verði slíkum grunnvirkjum á annað borð komið á fót hér á landi. Slíkar ákvarðanir ESA geta m.a. lotið að því hvernig flutningsgetu er úthlutað milli raforkufyrirtækja og notenda hér á landi og annars staðar á EES-svæðinu, sem og fleiri atriðum er snerta grunnvirki yfir landamæri.

Verði 8. gr. reglugerðar nr. 713/2009 tekin upp í EES-samningsins og innleidd í íslenskan rétt í óbreyttri mynd mun reglugerðarákvæðið fela í sér framsal framkvæmdarvalds til ESA sem ella væri á hendi íslenskra stjórnvalda. Verður ESA þá falið vald til að taka ákvarðanir sem munu binda íslensk stjórnvöld að landsrétti og munu um leið varða hagsmuni mikilsverða raforkufyrirtækja og notenda raforkukerfisins beint og óbeint. ACER myndi einnig hafa umtalsverð áhrif á efni ákvarðana ESA. Umræddar ákvarðanir ESA lúta að nýtingu takmarkaðrar auðlindar sem felst í raforkuflutningsgetu um grunnvirki yfir landamæri. Ekki eru fordæmi fyrir slíku valdframsali til alþjóðlegra stofnana á grundvelli EES-samningsins.“ [3)]

Ekki eru fordæmi fyrir slíku valdaframsali segja lögmennirnir.
Hér er um að ræða framsal á löggggjafar-, framkvæmda- og dómsvaldi yfir orkumálum Íslendinga til stofnana ESB. Þetta er sá raunveruleiki sem blasir við Alþingi í dag. Þetta er algjörlega á skjön við skoðanir meirihluta Íslendinga, sem hafa sýnt það í endurteknum skoðanakönnunum að þeir eru andvígir inngöngu í ESB og frekara valdaframsali til yfirþjóðlegs valds og erlendra ríkja eða ríkjasambanda.

Ég hvet Alþingi til að segja NEI við innleiðingu 3. Orkupakka ESB í íslensk lög. Vísum málinu til sameiginlegu EES nefndarinnar þar sem samið verður um undanþágur fyrir Ísland í orkumálum þjóðarinnar. Samþykki Alþingi innleiðingu 3. orkupakka ESB í íslensk lög nú, mun það grafa undan EES-samningnum því þjóðin mun þá fyrst rísa upp gegn honum vegna vanmáttar hennar gegn þeim lýðræðishalla, sem hlýst af endalausum sjálfkrafa og ófyrsjáanlegum innleiðingum á reglugerðum og tilskipunum ESB í gegn um EES-samstarfið. Tímabært er að þjóðin verði spurð réttrar spurningar: „Vilt þú ganga í ESB?“

Höldum í heiðri fullveldi okkar í orkumálum Íslands. Hugsum sjálfstætt!

Reykjavík, Sumardaginn fyrsta, 25. apríl 2019

Virðingarfyllst,

Elínóra Inga Sigurðardóttir
Forstjóri Elás ehf, formaður Orkunnar okkar og Kvenn, kennari, nýsköpunarráðgjafi, þáttagerðarmaður, í framkvæmdastjórn IFIA, hjúkrunarfræðingur og jarðfræðingur B.S.

Heimildir

1)

http://www.gljufrasteinn.is/is/halldor_laxness/greinar1/thjodfelagsrynirinn/raeda_til_flutnings_a_fullveldisdaginn_1_desember_1955/

2)

https://xd.is/wp-content/uploads/2018/03/atvinnuveganefnd-lokaskjal.pdf

3)

https://www.althingi.is/altext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_XIII.pdf

149. löggjafarþing 2018–2019. 777. mál, þingsályktunartillaga: Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (Þriðji orkupakkinn).

Umsögn er varðar Orkumál Íslands: Elías B. Elíasson 1303424269. og Jónas Elíasson, 2605384119

Þriðji orkupakki ESB[1] hefur tvær hliðar, annars vegar tæknilega hlið sem er lítt skiljanleg venjulegu fólki og lesa má nánar um hér[2] og hins vegar stjórnsýslulega hlið, sem er óskiljanleg öllum nema að afmörkuðum atriðum undanskildum sem varða beinlínis embættisfærslur. Þó er álitið, að á meðan Ísland er ekki tengt við raforkumarkað ESB hafi innleiðing orkupakkans engin áhrif hér á landi Ekki verður þó betur séð en að umrædd innleiðing muni færa Orkustofnun undan íslensku stjórnvaldi. Þá má búast við erfiðum dómsmálum út af stöðu orkupakkans gagnvart stjórnarskrá og valdsviði embætta, en fræðimenn hafa ekki fengist til að taka öll tvímæli af því hvort öll ákvæði hans standist stjórnarskrána. Engin athugun virðist hafa farið fram á efnahagslegum áhrifum orkupakkans.

Til að sjá um að þessum reglum sé fylgt, t.d. að þeir kaupendur fái orkuna sem bjóða hæst, er komið á eftirlitsstofnun, ACER með takmarkað vald þar sem eftirfylgnin með ákvörðunum hennar er á valdi stjórnar ESB gegnum ESA. Eftirlitsyfirvaldinu er meðal annars ætlað að sjá til þess að kaupendum raforku sé ekki mismunað eða orkan niðurgreidd. Þessi ákvæði orkupakkans taka gildi strax við samþykkt hans.

Með samþykki skylda Íslendingar sjálfa sig til að selja þá orku sem þeir kunna að flytja út í framtíðinn á raforkumarkaði ESB eftir þeim reglum sem ESB setur. Enn fremur taka Íslendingar á sig allan stofnkostnað vegna þessara viðskipta hér á landi og greiða fyrir í hærra orkuverði, Þá taka íslendingar á sig alla þá markaðsáhættu sem fylgir slíkum viðskiptum innan væntanlegs lagaramma ESB, en áður hefur hér á landi aðeins verið fjallað um útflutning raforku samkvæmt tvíhliða samningum þar sem hagsmunir Íslands eru tryggðir með ákvæðum samningsin eins án tillits til skuldbindandi ákvæða EES samningsins.

Þeim margvíslegu áhættuþáttum sem fylgja samþykkt þriðja orkupakkans og sumir koma fram hér að ofan hyggst ríkisstjórnin mæta með því að banna að lagður verði sæstrengur nema með sérstöku leyfi Alþingis. Við þetta fyrirkomulag viljum við því gera eftirfarandi þrjár athugasemdir.

1. Ráðstöfunin, að samþykkja ESB reglur fyrir orkumarkað um leið og sérstakt bann er lagt við að tengjast þeim sama markaði kemur að einhverju leyti til móts við ógnir. m.a. við orkuöryggið, en hún er órökrétt sem slík. Ef vilji Íslendinga stendur til að gangast inn á orkumarkað ESB, væri rétt að samþykkja það um leið og sæstrengur er leyfður, en ekki bannaður eins og nú er áætlað. Eina ástæða samþykktarinnar er vera Íslands í EES. Best er, að ESB fallist á frestun orkupakkans uns strengur kemur til skoðunar, en erfitt er að sjá hvernig leggja megi sæstreng og sjá honum fyrir orku án atbeina Alþingis og annara stjórnvalda hvort eð er.

2. Samþykktin um sæstrenginn bindur ekki hendur Alþings. Því verður að skoða hvað verður ef sæstrengur er samþykktur í framtíðinni og ESB fer fram á að fá þá markaðsþjónustu sem 3. pakkinn gengur út á. Sá Íslenski iðnaður sem ekki getur keppt um orku á ESB verði er í hættu.. Viðkvæmastir eru gróðurhúsin, hitaveiturnar, fiskiðnaðurinn og rafbræðsluiðnaðurinn (stóriðjan).

3. Ótakmörkuð sala á hráorku um sæstreng stofnar raforkuöryggi almennings í hættu ef sú sala tæmir miðlunarlónin. Engar núgildandi reglur koma í veg fyrir þetta og það er enginn framleiðandi

[1] https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-eftir-thingum/ferill/?ltg=149&mnr=777
[2] http://hhi.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/sjz/rafmagn_til_heimila_og_utflutnings_a_markadi.pdf

til þrautavara eins og var fyrir 2003. Landið má ekki verða rafmagnslaust svo setja þarf reglur um þetta, eins og aðra lífsnauðsynlega auðlindastýringu, óháð því hvort hættan á raforkuskorti telst mikil eða lítil við núverandi aðstæður.

Skýringar við 1. grein

Í ESB munu menn fagna því ef Íslendingar samþykkja að vera með í sameiginlegum orkumarkaði Evrópuríkja, að þeirra mati vantar þá ekkert nema sætreng til að Íslendingar fái markað fyrir orkuauðlindir sínum í ESB. Það bann sem hér er lagt við tengingu sæstrengs er ekki einhlítt. Það má kæra, ef búið er að samþykkja orkupakkann. Afleiðingin verður að strengurinn tefst á meðan málið er til meðferðar og úrskurðar í stofnunum EES og hjá ESB. Ef þeir úrskurðir ganga Íslendingum í óhag, væri tæpast önnur leið til að viðhalda banninu við sæstreng en ganga úr EES.

Varðandi þetta verður að hafa þrennt í huga: Í fyrsta lagi hefur ekki verið skorið úr um það álitaefni hvort ákvæði EES samningsins um frjálst flæði vöru eigi við, en fram hefur komið hjá stjórnvöldum það sjónarmið, að séu skuldbindingar um tengingu við innri markað Evrópu fyrir hendi eftir að þriðji orkupakkinn hafi verið samþykkt, þá hafi þær einnig verið til staðar áður en hann var samþykktur. Þriðji orkupakkinn breyti þar engu um. Í öðru lagi er fjárfestingin sem nefnd hefur verið (um 800 milljarðar) lítil fyrir stóru raforkufyrirtækin í Evrópu. Þau gætu því auðveldlega gert orkusölusamning við íslenskt fyrirtæki og lagt sæstreng án kostnaðar fyrir íslenska aðila. ESB myndi væntanlega styrkja slíka framkvæmd og neitun Alþingis á leyfum til að leggja strenginn og reisa grunnvirki hans yrði án efa talin viðskiptahindrun og þá er slíkt kærumál komið af stað. Fyrirvarinn um leyfi Alþingis breytir þar engu. Í þriðja lagi er líklegt að mjög verði þrýst á um lagningu sæstrengs vegna skuldbindinga ESB varðandi loftslagsmarkmið Sameinuðu Þjóðanna.

Fjórði orkupakkinn og tengingar milli landa eru reyndar sérstaklega sniðin til þess, að auðvelda ESB að standa við umrædd markmið og margt bendir til þess að ESB treysti á að þessar ráðstafanir beri árangur í loftslagsmálum. Ísland deilir þessum skuldbindingum með ESB og þar með er erfitt fyrir Ísland að hindra fyrirætlanir ESB á þessu sviði og gæta um leið hagsmuna sinna til jafns við ESB.

Skýringar við 2. grein

Tilgangurinn með orkupakkanum er jöfnun orkuverðs innan EES/ESB til að jafna samkeppnisstöðu fyrirtækja án tillits til aðstöðumunar vegna fjarlægðar frá mörkuðum og tilheyrandi flutningskostnaðar og hefur ESA úrskurðað í þá veru. Ekki má heldur líta til launa verkafólks. Ekkert tillit skal taka til óhagræðis og kostnaðarauka vegna dreifbýlis, lengri flutningsleiða innanlands fyrir fólk, vöru og rafmagn. Ekki heldur erfiðs veðurfars sem krefst sterkari mannvirkja og meiri orkunotkunar og gerir bæði fólk og atvinnuvegi háðari orku og öruggri orkuafhendingu.

Hækkun raforkuverðs til samræmis við stefnu ESB leiðir því annað hvort til brotthvarfs iðnaðar úr landi eða lakari launakjara hér á landi. Hvað varðar ylrækt og stóriðju er um gríðarlega hagsmuni að ræða. Það er því augljóst, að innleiðing þessarar stefnu krefst ítarlegrar skoðunar á almennri samkeppnistöðu iðnaðar og ekki má taka neina áhættu með að þessar reglur ESB verði innleiddar með úrskurði erlendis frá, samanber skýringu við lið 1.

Skýringar við 3. grein

Tilvist umframorku í orkukerfi Landsvirkjunar veldur því, að fjárfestar verða ófúsir til að byggja svo mikið afl í virkjunum, að það nægi öllum stundum bæði innanlandsmarkaði og sæstreng. Á tímum þegar ekki er nægt orkuframboð á Íslandi, handa heimamarkaði og sæstreng, kemur upp verulega óöryggi á hinum almenna markaði á Íslandi, þar sem íslenskir kaupendur verða að yfirbjóða þá útlendu til að vera tryggir um afhendingu. Sá möguleiki að flytja út orkuna, veldur einnig því, að vatnsorkufyrirtæki munu kappkosta að tæma lón sín að vori í stað þess að sitja uppi með birgðir og missa þær síðan óseldar á yfirfalli á haustin. Ef lón tæmast alveg að vetri, verður afl þeirra stöðva sem liggja neðan þeirra að stórum hluta óvirkt. Ef þessi staða kemur upp meðan stóriðja er enn í landinu samkvæmt núverandi stóriðjusamningum, má mæta neyðarástandi með sama hætti og því yrði mætt í dag, með niðurskurði til stóriðju. Stóriðjufyrirtækjunum er þetta fullkomlega ljóst. Litlu munar fyrir þau að gefa eftir hlut almennings í hugsanlegum orkuskerðingu og myndu þau því gera það vegna samfélagslegrar ábyrgðar og góðvildar í garð íbúa. Sama gildir um neyðarástand vegna náttúruhamfara.

Það er mikið hagsmunamál fyrir vatnsorkuframleiðendur að geta tæmt lón sín sem mest áður en sumarrennsli hefst. Ef strengur slitnar við þær aðstæður getur komið neyðarástand. Sæstrengur mun því valda óöryggi fyrir almenning og sem trygging fyrir almenning gagnvart náttúruvá er hann lítils eða einskis virði í samanburði við þá tryggingu sem tilvist stóriðjunnar veitir. Rafmagn er í verði á pari við olíu í ESB og flutningskostnaður til Íslands bætist þar við. Rafveitur sem lenda í að kaupa rafmagn á verði sambærilegu olíuverði erlendis að viðbættum flutningskostnaði til Íslands yrðu ansi fljótt gjaldþrota. Það yrði ekki síður of dýrt að flytja inn rafmagn gegnum strenginn til að halda stóriðjunni gangandi.

Eyjólfur Ármannsson, lögfræðingur LL.M.

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 vinnuafls, 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 lagalegum fyrirvara um að grunnvirki sem gera mögulegt að flytja raforku milli Íslands og orkumarkaðar ESB verði ekki reist eða áætluð nema að undangenginni endurskoðun á lagagrundvelli reglugerðarinnar 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 innleiðing hennar við þær aðstæður samræmist íslenskri stjórnarskrá."*

Hér má sjá að lagafyrirvarinn felur í sér vafasama lögfræðilega loftfimleika 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 i íslenskan rétt er væntanlega með setningu reglugerðar, því í greinargerð þingsályktunartillögunnar segir eftirfarandi: *„Innleiðing tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB [um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku] kallar á breytingar á raforkulögum, nr. 65/2003, og lögum 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 lagalegu 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 samningsaðila og eru þær eða verða teknar upp í landsrétt sem hér segir:*

a. *gerð sem samsvarar reglugerð EBE skal sem slík tekin upp í landsrétt samningsaðila;*
b. *gerð sem samsvarar tilskipun EBE skal veita yfirvöldum samningsaðila val um form og aðferð við framkvæmdina."*

Til samanburðar má líta til þjóðréttarlegrar skuldbindingar Íslands vegna aðildar að Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. 1. gr. sáttmálans. Þar segir að, *samningsaðilar 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 fyrirliggjandi 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 teflt 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. frjálsa 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 fyndist 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 Íslands. 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. Undanfarin 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 Finnmörku 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. málsliður 3. mgr. Það er skylda samningsaðila að gera sitt ýtrasta til að komast að samkomulagi um málefni samningsins, sbr. 1. málsliður 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 löggjöf 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 stjórnarerindreka til þess að meta hvaða breytingar sé nauðsynlegt að gera á samningnum. Hafni Alþingi fyrirliggjandi 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 liggi 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 álitaefni 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 fyrirliggjandi þingsályktunartillögu vegna stjórnmálalegs 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 yfir 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 virkjanaframkvæmdir 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 rafmagni. 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 náttúrufegurð 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 nágrannaþjóð 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 náið 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, stjórnmálalegar, 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 fyrirliggjandi ákvörðunar hennar nr. 93/2017 og taka mið af fyrstu viðbrögðum hennar og ákvörðunar um samningaferlið. Það að taka ákvörðun um að raforkugerðinnar 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



Undirritaður er tilbúinn að koma fyrir utanríkismálanefnd og aðrar þingnefndir sem fjalla um málið 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

FÉLAG ATVINNUREKENDA

Nefndasvið Alþingis
B.t. utanríkismálanefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 29. apríl 2019

Efni: 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) (777. mál), ásamt tengdum frumvörpum

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til beiðni utanríkismálanefndar, dags. 29. apríl, um umsögn um tillögu til þingsályktunar um ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn), 777. mál.

Hér verður aðallega fjallað um ofangreinda þingsályktunartillögu, en jafnframt vísað eftir þörfum til þingsályktunartillögu ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra (791. máls) og tveggja frumvarpa sama ráðherra (792. máls og 782. máls), sem tengjast 777. máli.

Hagur atvinnulífsins að staðið sé við alþjóðlegar skuldbindingar

Hér er um að ræða staðfestingu Alþingis á þegar gerðum samningi Íslands við önnur aðildarríki Evrópska efnahagssvæðisins (EES), ákvörðun þeirri sem tekin var í sameiginlegu EES-nefndinni 5. maí 2017. Í ljósi mikilvægis alþjóðasamninga um milliríkjaviðskipti fyrir félagsmenn FA, ekki sízt EES-samningsins, hefur félagið lagt ríka áherzlu á að Ísland standi við alþjóðlegar skuldbindingar sínar og stuðli þar með að því að íslenzka ríkið njóti trausts í alþjóðlegu samstarfi. Það á ekki síður við í þessu máli en öðrum.

Eðlilegt framhald á jákvæðri þróun

Orkumál hafa frá upphafi verið hluti EES-samningsins. Það er ósatt, sem haldið hefur verið fram í umræðum um þriðja orkupakkann, að nú fyrst eigi að fara að setja orkumál á Íslandi undir alþjóðlegt regluverk. Þriðji orkupakkinn felur raunar í sér takmarkaðar breytingar í samanburði við þær EES-reglur um orkumál sem áður hafa verið teknar upp hér á landi. Stærsta breytingin varð með raforkulögunum árið 2003, en þau fólu í sér grundvallarbreytingar á íslenzkum orkumarkaði með aðskilnaði orkuvinnslu og -dreifingar, aukinni samkeppni bæði í vinnslu og sölu orku og valfrelsi neytenda. Að mati FA hafa þessar breytingar verið jafnt neytendum og atvinnulífi á Íslandi til góðs. Þriðji orkupakkinn er rökrétt og eðlilegt framhald þessarar þróunar. Ákvæði hans um aukna neytendavernd og sjálfstæði Orkustofnunar eru líkleg til að ýta enn frekar undir virka samkeppni á orkumarkaðnum, sem leiðir af sér aukna hagkvæmni fyrirtækja á markaðnum og fleiri kosti viðskiptavinanna.

Hús verslunarinnar | 103 Reykjavík | Sími 588 8910
atvinnurekendur@atvinnurekendur.is | www.atvinnurekendur.is
Kt. 530169-5459 | Banki 015-26-6440

Valdaframsal samrýmist stjórnarskrá

Félag atvinnurekenda telur jafnframt liggja í augum uppi, m.a. með samanburði við ýmis fordæmi, að framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana samkvæmt ákvæðum orkupakkans verði ekki umfram það valdaframsal sem þegar hefur átt sér stað vegna EES-samstarfsins og hefur verið talið samrýmast stjórnarskrá Íslands. EFTA-ríkin fela Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) þær valdheimildir sem Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER) fer með í Evrópusambandinu. Þetta er í samræmi við það tveggja stoða kerfi sem byggt hefur verið upp í EES-samstarfinu frá upphafi. ESA mun í afmörkuðum tilvikum hafa ákvörðunarvald varðandi úrlausn deilumála og tæknileg úrlausnarefni sem tengjast grunnvirkjum yfir landamæri. Ísland framselur þannig vald til alþjóðastofnunar sem það á sjálft aðild að, en ekki til Evrópusambandsins eða stofnana þess. Þessi ákvæði orkupakkans um ákvörðunarvald ESA hafa í raun enga þýðingu á meðan Ísland er ekki tengt sameiginlegum orkumarkaði EES.

Ákvörðun um sæstreng hefur ekkert með orkupakkann að gera

Jafnframt er það hafið yfir allan vafa að samþykkt þriðja orkupakkans hefur engin áhrif á mögulega ákvörðun um að tengjast evrópska orkumarkaðnum með sæstreng. Ákvæði hans skylda Ísland ekki með neinum hætti til að leggja slíkan streng. Orkupakkinn er heldur ekki nein forsenda þess að sæstrengur verði lagður; það er möguleiki sem hefur a.m.k. fræðilega verið á borðinu um árabil. FA hefur talið að það lægi í augum uppi að sæstrengur yrði ekki lagður hingað til lands án atbeina íslenzkra stjórnvalda. Með samþykkt þingsályktunartillögu ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra (791. máls) og frumvarps sama ráðherra til laga um breytingu á raforkulögum (792. máls) er tekinn af allur vafi um þetta atriði. Sama má segja um sameiginlega yfirlýsingu utanríkisráðherra og framkvæmdastjóra orkumála hjá Evrópusambandinu frá fundi þeirra 20. marz síðastliðinn.

Engar breytingar á eignarhaldi, forræði á orkumálum eða orkuverði

Þá fela ákvæði orkupakkans ekki í sér neinar breytingar á eignarhaldi orkuauðlinda og orkufyrirtækja á Íslandi eða forræði íslenzkra stjórnvalda á orkumálum. Innleiðing reglnanna hefur engin áhrif á raforkuverð á Íslandi nema þá mögulega til lækkunar til lengri tíma litið með aukinni samkeppni. Fullyrðingar um annað eru úr lausu lofti gripnar.

Tilefnislaust og ábyrgðarlaust að setja EES-samstarfið í uppnám

FA tekur undir þau sjónarmið, sem fram koma í svar utanríkisráðherra við fyrirspurn frá Óla Birni Kárasyni alþingismanni um orkupakka ESB, eftirlitsstofnanir sambandsins og EES-samninginn (64. mál) hvað varðar hugsanlegar afleiðingar þess að hafna því að aflétta stjórnskipulegum fyrirvara vegna þriðja orkupakkans og innleiða ekki reglurnar sem í honum felast. Slíkt hefur aldrei gerzt í sögu EES-samstarfsins og afleiðingarnar eru ófyrirsjáanlegar. Skaðinn fyrir hagsmuni íslenzks atvinnulífs er að sama skapi ófyrirsjáanlegur en gæti orðið mikill. Félag atvinnurekenda telur algjörlega tilefnislaust og raunar ábyrgðarlaust að setja EES-samstarfið í uppnám vegna máls, sem felur í sér minniháttar breytingar á íslenzkri löggjöf og markaðsaðstæðum. Það er hagur félagsmanna FA og atvinnulífsins í heild að rekstur EES-samningsins gangi sem greiðast fyrir sig og að íslenzk stjórnvöld standi við skuldbindingar sínar samkvæmt samningnum.

Hús verslunarinnar | 103 Reykjavík | Sími 588 8910
atvinnurekendur@atvinnurekendur.is | www.atvinnurekendur.is
Kt. 530169-5459 | Banki 015-26-6440

Að lokum

Af framansögðu má vera ljóst að Félag atvinnurekenda mælir eindregið með því að þingsályktunartillagan ásamt tengdum málum nái óbreytt fram að ganga.

Félagið áskilur sér rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum á síðari stigum málsins. Þá er félagið reiðubúið að funda með þingnefndinni.

Virðingarfyllst,

Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri FA

Hús verslunarinnar | 103 Reykjavík | Sími 588 8910
atvinnurekendur@atvinnurekendur.is | www.atvinnurekendur.is
Kt. 530169-5459 | Banki 015-26-6440

Frjálst land
félagasamtök
https://www.frjalstland.is/
frjalstland@frjalstland.is

Utanríkismálanefnd Alþingis
nefndasvid@althingi.is.
gunnthorae@althingi.is

Reykjavík, 22.4.2019

Umsögn um þingskjal 1237, 777. mál. 149. löggjafarþings:

Tillaga til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn).

Eftirfarandi EES-tilskipanir í Þingsályktuninni tekur til raforkukerfisins:
1. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 713/2009 frá 13. júlí 2009 um að koma á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði.
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.
4. 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.
5. 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.

Tekin var ákvörðun af sameiginlegu EES-nefndinni í maí 2017 um að taka þriðja orkupakkann upp í EES-samninginn. Það var gert með fyrirvara um samþykki Alþingis um að aflétta stjórnskipulegum fyrirvara. Með samþykki Alþingis verður að innleiða tilskipanirnar í ofangreindri þingsályktun í íslensk lög.
Í tilskipuninni er hins vegar gert ráð fyrir að að Tilskipanir 713/2009 og 714/2009 taki ekki gildi á þeirri forsendu að ekki sé fyrir hendi tengivirki yfir landamæri.

Í 2 Kafla EES samningsins eru ákvæði um tilhögun ákvarðanatöku í sameiginlegu EES nefndinni:

> "97.gr.
> *Með fyrirvara um meginregluna um jafnræði, og eftir að öðrum samningsaðilum hafa verið veittar upplýsingar þar um, hefur samningur þessi ekki áhrif á rétt einstakra samningsaðila til að breyta innlendri löggjöf á þeim sviðum sem samningurinn tekur til:*
> - *ef sameiginlega EES-nefndin kemst að þeirri niðurstöðu að löggjöf, eins og henni hefur verið breytt, hafi ekki áhrif til hins verra á framkvæmd samningsins, eða*
> - *ef skilyrði 98 gr. hefur verið fullnægt.*
>
> *98 gr.*
> *Breyta má viðaukum samningsins, svo og bókunum 1-7,9-11, 19-27, 30-32, 37, 39, 41 og 47, eftir því sem við á, með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar í samræmi við 93. 2)*

Haft er eftir Friðriki Árna Friðrikssyni Hirst landsréttarlögmanni um þingsályktunina;

"*Færa má rök fyrir því að meiri lagaleg óvissa felist í þeirri leið sem ríkisstjórnin hyggst fara varðandi innleiðingu á þriðja orkupakka Evrópusambandsins en því ef Alþingi hafnaði því að*

samþykkja orkupakkann með því að aflétta ekki stjórnskipulegum fyrirvara vegna hans."

og í Áliti Stefáns Más Stefánssonar og Friðriks Árna :

"Verður því að hafna því sjónarmiði að álitaefni tengd valdframsali til ESA skipti ekki máli á þessu stigi þar sem grunnvirki yfir landamæri eigi enn eftir að líta dagsins ljós hér á landi, og því sé Alþingi fært að samþykkja þriðja orkupakkann hvað svo sem líði stjórnskipulegum álitaefnum varðandi valdframsal til ESA."

"Engin heimild er til þess að taka í lög ákvæði sem ekki fá staðist íslenska stjórnarskrá þó að svo standi á að ekki reyni á umrædd lagaákvæði í svipinn. Verður því að telja rökrétt og raunar óhjákvæmilegt að tekin sé afstaða til stjórnskipulegra álitaefna sem tengjast þriðja orkupakkanum nú þegar og það áður en Alþingi samþykkir þriðja orkupakkann. .....

„Það breytir því þó ekki að innleiðing þriðja orkupakkans þarf að standast stjórnarskrána. Í því sambandi verður að hafa hugfast að lagasetning sem brýtur gegn stjórnarskránni getur haft skaðlegar afleiðingar í för með sér, og skiptir þá í sjálfu sér ekki máli hvort slíkar afleiðingar koma fram strax við samþykkt laganna eða á síðari tímapunkti".

Tveir annmarkar eru því á þingsályktuninni:

1. Í ljósi ákvæða 97. gr. EES samningsins, hefur fyrirvarinn í þingsályktuninni ekkert gildi nema hann uppfylli skilyrði 97. gr. EES samningsins, þ.e að hann sé sé borinn undir sameiginlegu EES nefndina og samþykktur þar.

2. Það leiðir af sér að ef Alþingi heimilar ríkisstjórninni að staðfesta fyrir Íslands hönd umrædda ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku þriðja orkupakkans í EES-samninginn, á sér stað meira valdaafsal (framkvæmda/dómsvald) til erlendra stofnanna yfir íslenskum hagsmunum á orkusviði en stjórnarskráin heimilar samanber álit ofangreindra lögmanna.

Það er einnig ljóst að tilskipanir í 4 orkupakkanum sem mun fylgja á næstu misserum, herða enn á valdsviði ACER.

Frjálst Land telur að þingsályktunartillagan sé í andstöðu við landslög og stjórnarskrá Íslands af framangreindum ástæðum og Alþingi beri því að hafna henni.

Virðingarfyllst

f.h. stjórnar Frjáls lands

Sigurbjörn Svavarsson Friðrik Daníelsson

GRÍMSNES- OG
GRAFNINGSHREPPUR

Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Borg, 26. apríl 2019

Efni: Umsögn vegna tillögu til þingsályktunar um ákvörðun sameiginlegu ESB-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. Viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn), 777. mál.

Á fundi sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps þann 17. apríl s.l. var lögð fram beiðni frá Utanríkismálanefnd Alþingis, dags. 11. apríl 2019 þar sem óskað er umsagnar sveitarfélagsins á tillögu til þingsályktunar um ákvörðun sameiginlegu ESB-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. Viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn), 777. mál.

Eftirfarandi bókun var gerð:

18. Beiðni Utanríkismálanefndar Alþingis um umsögn á tillögu til þingsályktunar um ákvörðun sameiginlegu ESB-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. Viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn), 777. mál.

Sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps leggst gegn innleiðingu þriðja orkupakkans og hvetur þingmenn til að standa vörð um sjálfákvörðunarrétt þjóðarinnar í orkumálum. Sveitarstjórn hugnast ekki að Evrópusambandið geti gert tilkall til þess að setja okkur reglur um orkunotkun, rekstur og viðhald raforkukerfisins þar sem Ísland er ótengt raforkumarkaði Evrópusambandsins. Ekkert bendir til að innleiðing þriðja orkupakkans lækki raforkuverð til heimila og fyrirtækja í landinu. Þvert á móti eru líkur á að raforkuverð hækki komi til lagningar sæstrengs í framtíðinni. Ráðherra fullyrðir að það sé ekkert sem skuldbindi Íslendinga til að taka á móti sæstreng frá Evrópu þrátt fyrir að hafa gerst aðili að sameiginlegum orkumarkaði í gegnum þriðja orkupakkann.
Því spyr sveitarstjórn: Er Íslandi jafn stætt á því að banna lagningu sæstrengs innan sameiginlegs orkumarkaðar og að banna innflutning á sýklalyfjaónæmu kjöti?

Virðingarfyllst,
f.h. sveitarstjórnar

SVEITARSTJÓRI GRÍMSNES- OG GRAFNINGSHREPPS

Ingibjörg Harðardóttir, sveitarstjóri

Gunnar Guttormsson
29. apríl 2019

Umsögn til nefnda Alþingis

Varðar tillögu til þingsályktunar um þriðja orkupakkann (777. mál) og frumvarp um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (782 mál).

Undirritaður hefur kynnt sér ofangreinda þingsályktunartillögu og fylgifrumvarp með henni um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun. – Eftirfarandi umsögn vil ég koma á framfæri við nefndir þingsins sem um málið fjalla.

1. **Orkupakka 3 verði hafnað**. Ég tel að alls ekki eigi að lögleiða orkupakka 3 hér á landi. Fallist Alþingi ekki á þetta ber ég fram þá eindregnu ósk að fram fari þjóðaratkvæða-greiðsla áður en Alþingi tekur málið til afgreiðslu.
2. **Þjóðareign auðlinda grundvallaratriði.** Ísland hefur, skv. 103. gr. EES-samningsins, skýlausan rétt á því að hafna upptöku þeirra gerða sem orkupakkinn fjallar um. Verði á vettvangi sameiginlegu EES-nefndarinnar reynt að leita „sátta“, með vísan til 102. gr. samningsins, ber íslenskum stjórnvöldum að krefjast varanlegrar undanþágu varðandi alla þætti, sem lúta að orkumálum. Vísa má m.a. til þess að *„sameiginlegur orkumarkaður Evrópusambandsins var ekki hluti af EES-samningnum“*. (Sjá 3. tölulið í umsögn Jóns Baldvins Hannibalssonar um þingsályktunartillögu ríkisstjórnarinnar.)
3. **Orkustofnun verði ekki ofurseld erlendu valdi.** Ef stigið yrði það ógæfuspor að breyta núverandi Orkustofnun í yfirþjóðlega valdastofnun sem heyri undir *ACER* (samstarfsnefnd eftirlitsaðila á orkumarkaði), sbr. mál nr. 777, myndi sú stofnun fá heimild til að taka lagalega bindandi ákvarðanir um skipan orkumála hér á landi. Slíkt væri ekki aðeins skýlaust brot á íslensku stjórnarskránni heldur væri einnig verið að framselja til Evrópusambandsins réttinn til að taka veigamiklar ákvarðarnir í orkumálum Íslands.
4. **Umræðan um sæstreng.** Enda þótt lögleiðing 3. orkupakkans feli ekki með beinum hætti í sér samþykki við áform um tengingu íslensks orkukerfis við orkumarkað Evrópu er ljóst að það að gera Orkustofnun að 'útibúi' erlendrar valdastofnunar (sbr. 3. lið) býður þeirri hættu heim að íslensk stjórnvöld fái i reynd litlu um það ráðið hvort lagður verði á næstu árum sæstrengur héðan til Evrópu. Með samþykkt þingsályktunartillögunnar yrðu vopnin lögð í hendur þeirra íslensku og erlendu aðila sem um árabil hafa unnið að undirbúningi vegna lagningar sæstrengs.
5. **Íslenskir hagsmunir ráði för.** Á því leikur enginn vafi að ríki Evrópusambandsins og EES munu á næstu árum leggja áherslu á að komast yfir vistvæna orku frá Íslandi. Það er ærið viðfangsefni hérlendra umhverfisverndarsamtaka að vinna gegn ásókn hérlendra aðila í að reisa víða um land virkjanir undir 10 MW afli, þótt ekki komi að auki til þrýstingur frá erlendum valdastofnunum. Tenging við orkumarkað ESB myndi ótvírætt hafa í för með sér stórhækkun á verði raforku til heimila og fyrirtækja hér á landi. Reynsla Norðmanna í þessu efni er ótvíræð. Fyrir dreifbýli hér á landi, þar sem víða þarf að treysta á rafmagn til húshitunar, er ekki síst mikið í húfi að þessi áform nái ekki fram að ganga.

Varðandi þau atriði, sem ég hef hér dregið fram, vil ég minna á umsögn sveitarstjórnar Sveitarfélagsins Skagafjarðar til Alþingis vegna 3. orkupakkans sem samþykkt var á fundi hennar 24. apríl sl. Að henni stóðu allir 9 fulltrúar bæjarstjórnarinnar. – Ég get tekið undir hvert orð sem fram kemur í þessari umsögn.

Virðingarfyllst,
Gunnar Guttormsson,
Sóltúni 1, 105 Reykjavík

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Hagsmunasamtök Heimilanna

9. maí 2019

Efni: Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna um 777. mál á 149. löggjafarþingi (þriðji orkupakkinn)

Hagsmunasamtök heimilanna lýsa yfir andstöðu við svokallaðan þriðja orkupakka í óbreyttri mynd.

Samtökin beina því til utanríkisráðherra og alþingismanna að nýta sér 102. grein EES samningsins og sækja um undanþágu frá þriðja orkupakkanum, enda tengist landið ekki orkumarkaði ESB.

Aðstæður á Íslandi er allt aðrar en á meginlandi Evrópu og við berum ábyrgð gagnvart börnum okkar og barnabörnum á að engin vafi leiki á að orkan okkar verði alltaf sameign þjóðarinnar. Það má aldrei vera háð neinum lögfræðilegum vafa eða einföldum meirihluta á Alþingi.

Hagsmunasamtökin vilja jafnframt benda á að hvorki ráðherrar, stjórnmálaflokkar, valdir sérfræðingar eða aðrir sem mæla með þriðja orkupakkanum, munu bera nokkra ábyrgð á gjörðum sínum þegar afleiðingar þeirra skella af fullum þunga á komandi kynslóðum.

Skammt er að minnast skelfilegra aðgerða í kjölfar hrunsins, þar sem heimilum landsins var fórnað á altari markaðsaflanna, í samráði við valda „sérfræðinga".

Þá var þingi og þjóð sagt að um góðar aðgerðir til hjálpar heimilunum væri að ræða. Raunin reyndist önnur og síðan hafa a.m.k. 15.000 fjölskyldur glatað heimilum sínum auk þess sem gerð hafa verið 117.000 fjárnám hjá 340.000 manna þjóð á 10 árum.

Enginn einasti þeirra ráðamanna sem að þessum aðgerðum stóðu hafa fengist til að svara fórnarlömbum sínum einu orði um gjörðir sínar og á engan hátt borið nokkra ábyrgð á þeim þrátt fyrir eyðileggingunna sem þær höfðu í för með sér.

Sporin hræða. Stjórnmálamenn, eftir ráðgjöf valinna sérfræðinga, einka- og markaðsvæddu bankana með skelfilegum afleiðingum ásamt því að gefa yfirráðin yfir fiskimiðunum okkar til fárra útvaldra sem síðan hafa makað krókinn.

Endurtökum ekki mistök fortíðarinnar. Höldum orkunni okkar í þjóðareigu, því þar liggja hagsmunir heimilanna um alla framtíð.

Virðingarfyllst,
f.h. Hagsmunasamtaka heimilanna,

Ásthildur Lóa Þórsdóttir, formadur@heimilin.is

Guðmundur Ásgeirsson, erindreki@heimilin.is

Umsögn um tillögu til þingsályktunar um ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn), 777. mál

Með þriðja orkulagabálki Evrópusambandsins er stigið stórt skref í framsali á valdi til erlends ríkjasambands sem Ísland á enga aðild að. Það er sérstakt og mikið áhyggjuefni í ljósi þess að um er að ræða orkumál en orka náttúrunnar er ein af helstu stoðum samfélags á Íslandi.

Valdaframsal

Með þriðja orkulagabálknum er stjórnvald framselt til erlends ríkjasambands. Á það einkum við í tengslum við landsreglarann og hina evrópsku landsreglarastofu (ACER). Um einstök atriði valdaframsalsins er vísað til álitsgerðar Stefáns Más Stefánssonar og Friðriks Árna Friðrikssonar Hirst frá 19. mars 2019.

Valdaframsal til erlends ríkis eða ríkjasambands getur orðið afdrifaríkt og það getur reynst mjög torvelt og jafnvel margra kynslóða verk að endurheimta valdið. Það sýnir reynsla fjölmargra þjóða; þar á meðal Íslendinga. Hér skal áréttað að ekki er um að ræða alþjóðastofnun sem falið er ákveðið og skýrt verkefni heldur erlent ríkjasamband sem segja má að sé hliðstætt Bandaríkjunum, Sovétríkjunum sálugu eða Kína svo dæmi séu tekin. Hið erlenda ríkjasamband hefur margháttaða hagsmuni í öllum málum. Þeir fara stundum saman við hagsmuni Íslendinga en stundum alls ekki.

Löggjöf og allar ákvarðanir hins erlenda ríkjasambands munu ávallt taka mið af hagsmunum sambandsins og aðstæðum í sambandinu en ekki hagsmunum og aðstæðum Íslendinga. Svo vill til að nánast öll helstu atriði í orkumálum Evrópusambandsins eru ólík því sem er á Íslandi. Á það við um framleiðslu, dreifingu og tengingar; markað og vægi orkuframleiðslu og orkusölu fyrir samfélagið. Það væri því mjög sérkennileg niðurstaða að gangast undir vald hins erlenda ríkjasambands og binda hendur stjórnvalda á Íslandi í þessu mikilvæga máli um ókomna tíð.

Fyrirvarar

Tillagan sem um ræðir er, eins og hún birtist á vef Alþingis, án nokkurs fyrirvara. Ljóst er að með samþykkt hennar bakar Ísland sér þjóðréttarlega skuldbindingu til að innleiða þar umrædda bálka í landsrétt, sbr. kafla 6.4 í álitsgerð Stefáns Más Stefánssonar og Friðriks Árna Friðrikssonar Hirst um málið frá 19. mars 2019. Skipta þá fyrirvarar í íslenskum lögum eða yfirlýsingar einstakra valdamanna ekki máli. Til þeirra þátta verður vart litið þegar úrskurðað verður í samræmi við frumgerð hinna evrópsku lagabálka. Má í því sambandi minna á nýlegan dóm varðandi innflutning á hráu kjöti.

Rætt hefur verið um að hafa fyrirvara á afléttingu á hinum stjórnskipulega fyrirvara. Þótt það sé vissulega betri kostur en að hafa enga fyrirvara ber engu að síður að gjalda varhug við

slíku. Slíkum gjörningi hlýtur að fylgja óvissa. Fyrirvarar hafa nefnilega ríka tilhneigingu til að þynnast út eða hverfa með ýmsum hætti. Fyrirvarinn sem hér um ræðir hverfur t.d. ef lagður verður sæstrengur.

Óvissa

Óvissa hentar illa, ekki síst í nútímasamfélagi. Allt þetta orkubálksmál má segja að einkennist af því að óvissa eykst. Það er óvíst hvernig landsreglarinn fer með vald sitt og eins Landsreglarastofa Evrópusambandsins (ACER). Það er óvíst hvaða svigrúm íslensk stjórnvöld hafa til að bregðast við óvæntum aðstæðum og það er óvíst hversu lengi fyrirvarar halda; hvort þeir halda yfir höfuð eitthvað og með hvaða hætti verður sótt að þeim. Fjölmargir sérfræðingar hafa bent á ýmsa óvissuþætti, m.a. varðandi stjórnun auðlinda, hættu á skorti á raforku og svigrúm og getu til viðbragðavið slíku.

Sem eitt af ótalmörgum dæmum um óvissu má hugsa sér spurninguna: Hvernig fer ef Íslendingar komast að því að best sé að selja Bretum rafmagn? Evrópskar stofnanir hafa skyldum að gegna gagnvart sambandsríkjunum, ekki utanaðkomandi ríkjum. Munu þær ekki leita leiða til að koma í veg fyrir að „hrein“ raforka verði seld út úr orkubandalaginu? Hvaða afleiðingar hefur það ef lagabálkar um Landsreglarastofu virkjast ef sæstrengur verður lagður milli Íslands og Bretlands?

Í óvissukerfi af þessu tagi er skynsamlegast að halda öllum valdheimildum hjá þeim sem þurfa að bregðast við, þ.e. stjórnvöldum á Íslandi, en ekki að dreifa þeim til annarra aðila, óháð því hversu velviljaðir þeir kunni að vera fólki á Íslandi. Halda ber því til haga að á þetta atriði lagði Henrik Bjørnebye, lagaprófessor við Háskólann í Osló, áherslu, á opnum fundi í Háskólanum í Reykjavík 13. ágúst 2018. Henrik taldi það hafa verið mikils virði að norsk stjórnvöld hefðu getað brugðist við ófyrirséðum aðstæðum og breytingum sem upp hafa komið í orkumálum á undanförnum áratugum og forðað landsmönnum frá miklu tjóni.

Rök með orkulagabálknum

Í umræðu undanfarinna vikna hefur verið erfitt að greina haldbær rök sem lúta að því að Ísland gangist undir hina evrópsku orkulöggjöf. Í stuttu máli má segja að rökin lúti að hagsmunum neytenda, vilja til að markaðsvæða orkuframleiðslu og orkusölu og síðast en ekki síst að ekki megi stefna EES-samningnum í tvísýnu.

Neytenda- og markaðsmál eru augljóslega með þeim hætti að sinna má þeim með fullum sóma án þess að framselja agnarögn af valdi til útlanda. Hvers kyns tilraunir má gera í markaðsvæðingu með löggjöf frá Alþingi án þess að gangast undir erlent vald. Markaðsvæðing með þeim hætti hefur þann ótvíræða og stóra kost að unnt er að lagfæra það sem út af kann að bregða, sbr. fyrri kafla um óvissu.

Engar raunverulegar vísbendingar hafa komið fram um að EES-samningurinn sé undir í þessu máli. Í samningnum er beinlínis gert ráð fyrir að þjóðþing hafni löggjöf. Norðmenn hafa gert

það án nokkurra eftirmála. Eftir höfnun fer málið aftur til meðferðar hjá EES og nærtækt er að þar komi sú niðurstaða að orkulöggjöfin henti ekki Íslandi af ástæðum sem margoft hafa verið kynntar og lúta að einangrun landsins. Ekkert bendir til annars en að Evrópusambandið láti sér í léttu rúmi liggja að Ísland verði utan garðs í þessu máli.

Gangist Ísland undir orkulöggjöfina mun það á hinn bóginn magna andstöðu við EES-samninginn en hún hefur af ýmsum ástæðum farið hratt vaxandi að undanförnu.

Eignarhald og stefna orkubandalagsins – Hvert er stefnt með orkulagabálkum?

Það er til lítils að eiga auðlind ef frelsið til að selja eða nýta afurðina er takmarkað. Vald Evrópusambandsins er töluvert og sívaxandi í málum sem lúta að dreifingu og sölu raforku. Það eykst verulega með þriðja orkulagabálknum og mun án efa aukast með orkulagabálkum sem á eftir koma. Einlægur vilji Evrópusambandins til að stjórna orkumálum innan Evrópusambandsins og EES er skýr og þangað er stefnt skref fyrir skref. Alþingismenn verða að gera upp við sig hvort þeir vilji taka þátt í þeirri vegferð og nú er rétti tíminn til þess.

Evrópusambandið vill að framleiðsla og sala orku verði á markaði. Þar þykir ekki henta að hafa markaðsráðandi ríkisfyrirtæki á borð við Landsvirkjun og finnst mörgum að þar sé alls ekkert pláss fyrir ríkisfyrirtæki. Embættismenn Evrópusambandsins virðast vera á þeirri skoðun, samanber nýlegar og ákveðnar kröfur sambandsins á hendur nokkrum aðildarlöndum um aðlögun að reglum sambandsins. Þær kröfur greina túlkendur tilkynninga sambandsins sem kröfur um einkavæðingu orkufyrirtækja, samanber fréttatilkynningu Reuters um einkavæðingu vatnsaflsvirkjana í Frakklandi og fleiri löndum sem lesa má um hér: https://af.reuters.com/article/energyOilNews/idAFL8N21Q3Y9. Vilji alþingismenn ekki skipta upp orkufyrirtækjum í opinberri eigu og selja þau er eðlilegt að halda ekki inn á þá braut að færa Evrópusambandinu valdheimildir í orkumálum.

Í stuttu máli hvetjum við í Heimssýn alþingismenn til að hafna algerlega þriðja orkulagabálki Evrópusambandsins. Samþykkt hans mundi hafa ófyrirsjáanlegar afleiðingar sem allt bendir til að yrðu þvert á yfirlýstan vilja þingmanna og gegn yfirgnæfandi meirihluta þjóðarinnar.

Fyrir hönd Heimssýnar,

Haraldur Ólafsson, formaður

Mál nr. 777, þingsályktunartillaga.

Alþingi
b.t. utanríkismálanefndar

sent á nefndasvid@althingi.is

Efni: *Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (orka) við EES-samninginn.*

Byrjum á því að þið svarið hreinskilnislega spurningunni: Hafið þið lesið **vandlega** *Álitsgerð um stjórnskipuleg álitamál tengd framsali ríkisvalds til stofnana ESB/EFTA vegna þriðja orkupakka ESB* eftir Friðrik Árna Friðriksson Hirst og Stefán Má Stefánsson frá 19. mars 2019? Hafið þið lagt ykkur eftir því að lesa og heyra það sem sérfræðingar og alþýðufólk hefur að segja um orkupakka ESB?

Þeir Friðrik Árni og Stefán Már segja á bls. 25:

> Engin heimild er til þess að taka í lög ákvæði sem ekki fá staðist íslenska stjórnarskrá þó að svo standi á að ekki reyni á umrædd lagaákvæði í svipinn. Verður því að telja rökrétt og raunar óhjákvæmilegt að tekin sé afstaða til stjórnskipulegra álitaefna sem tengjast þriðja orkupakkanum nú þegar og það *áður* en Alþingi samþykkir þriðja orkupakkann.
>
> Verður því að hafna því sjónarmiði að álitaefni tengd valdaframsali til ESA skipti ekki máli á þessu stigi þar sem grunnvirki yfir landamæri eigi enn eftir að líta dagsins ljós hér á landi [...].

Hvað finnst ykkur um þessi orð sérfræðinganna:

> Engin heimild er til þess að taka í lög ákvæði sem ekki fá staðist íslenska stjórnarskrá þó að svo standi á að ekki reyni á umrædd lagaákvæði í svipinn. [...]
>
> Verður því að hafna því sjónarmiði að álitaefni tengd valdaframsali til ESA skipti ekki máli á þessu stigi þar sem grunnvirki yfir landamæri eigi enn eftir að líta dagsins ljós hér á landi [...].

Eftir að orkupakkinn hefur verið innleiddur er það annarra en íslenskra stjórnvalda að ákveða hvort Ísland verði tengt raforkukerfi ESB (les. raforkusæstrengur/ir lagður/-ir). Þið munið, að EES byggir á fjórfrelsinu og ESB hefur aldrei liðið að hindranir séu lagðar í veg frjáls flæðis fjórfrelsisins. Það ber því í skásta falli vitni um barnaskap þingmanna og í versta falli dramb þeirra þegar því er haldið fram að samþykki Alþingis þurfi fyrir lagningu raforkusæstrengs, sbr. m.a. orð starfssystur ykkar Þórdísar Gylfadóttur í fréttum Ríkisútvarpsins þann 8. apríl 2019: „Við höfum fullt forræði yfir því hvort við leggjum sæstreng." Ef þið ákveðið að orkupakki 3 verði innleiddur þá verður raforka „vara" og þessi esbíska „vara" heyrir undir reglur fjórfrelsisins þar sem ekkert má hindra flæðið, jafnvel ekki handbróderaðir fyrirvarar ykkar þingmanna. Fjárfestar munu ekki sætta sig við að geta ekki sótt og flutt „vöruna" og munu því höfða mál til að geta lagt raforkustrengi, ekki einn heldur a.m.k. tvo (til og frá landinu). Þótt þið kunnið að óska ykkur annars þá er það svo að dómstólar dæma skv. lögum en ekki pólitískum fyrirvörum. Alþýðan situr nú þegar uppi með þriggja milljarða reikning sem hún var

dæmd til að greiða vegna fákunnáttu og ábyrgðarleysis alþingismanna við lagasetningu sem braut gegn fjórfrelsi ESB.

Í aðfararorðum reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 713/2009 um að koma á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði, töluliður 5 segir: „Aðildarríkin skulu vinna náið saman og fjarlægja hindranir í vegi viðskipta með raforku og jarðgas yfir landamæri í því skyni að ná fram markmiðum [b]andalagsins á sviði orku.“ Fari það svo að meirihluti ykkar þingmanna nýti tímabundna aðstöðu sína til að innleiða orkupakka 3 þá verður framanrituð, tilvitnuð orð í reglugerð 713/2009 leidd í lög. Allt tal sumra ykkar um að texti laganna víki fyrir óskum ykkar um lagagildi pólitísks fyrirvara er hættulegt.

Fleiri en einn og fleiri en tveir löglærðir menn hafa ráðlagt ykkur að hafna orkupakka 3 á þeim forsendum að Ísland sé ekki aðili að innri raforkumarkaði ESB. Takið mark á orðum þeirra, þiggið ráðleggirnar þeirra og verðið þar með við óskum meirihluta Íslendinga. Í fréttaskýringaþætti á Útvarpi Sögu þann 1. apríl 2019 sagði Stefán Már lagaprófessor að framsal á ríkisvaldi væri mjög þröngur stakkur skorinn í stjórnarskránni; og að framkvæmdavaldið mætti ekki fara yfir landamæri þegar af því leiðir að framkvæmdavald erlendis tæki ákvarðanir ***gegn*** fyrirtækjum og ríkisborgurum á Íslandi. En það er það sem orkupakki 3 felur í sér, sbr. m.a. 5. tl. aðfararorða reglugerðar nr. 713/2009.

EES-samningurinn gerir ráð fyrir því að aðildarríkin geti hafnað því að innleiða löggjöf ESB ef hún á ekki við eða þjónar ekki hagsmunum viðkomandi þjóðar. Þið hafið vonandi sjálf lesið samninginn og vitið því að það að hafna innleiðingu hefur ekki í för með sér refsingu, eins og nú er reynt að halda fram. Þið hafið þrjá kosti, þ.e. að skrifa undir, að hafna innleiðingu eða að vísa málinu í sameiginlegu EES-nefndina. Við vitum öll að velji meirihluti ykkar að skrifa undir (gegn heimild stjórnarskrárinnar um framsal á ríkisvaldi yfir landamæri og gegn vilja meirihluta almúgans) þá er ekki líklegt að þið verðið sótt til saka; líklegra er að þið komist upp með það. En hvernig mun samvisku ykkar líða?

Þið hafið sem þingmenn fengið vald, en það vald er tímabundið og það er ekki alræðisvald. Orkupakki 3 var ekki kosningamál þegar þið hlutuð kosningu sem þingmenn tímabundið. Það fer ekki fram hjá nokkrum manni sem er bæði læs og skrifandi á íslenska tungu að meirihluti alþýðunnar hefur tekið afstöðu gegn því að orkupakki 3 verði innleiddur. Þið getið misbeitt tímabundnu og takmörkuðu valdi ykkar gegn þeim vilja alþýðunnar. En vill meirihuti ykkar vinna þannig?

Starfsbróðir ykkar Sigurður Ingi Jóhannsson hefur áttað sig á því að almenningur er málinu ekki óviðkomandi. Hann skrifaði grein í Kjarnann þann 22. apríl 2019 þar sem hann segir m.a.:

> Segja má að umræður um orkupakkann séu hatrammar. Er það að mörgu leyti skiljanlegt enda um eitt af fjöreggjum íslensku þjóðarinnar að ræða og líklega sú auðlind sem á eftir að skipta mestu máli fyrir lífsgæði komandi kynslóða. Það er því mikilvægt að leitað sé sáttar og niðurstöðu sem almenningur trúir og treystir að gæti hagsmuna þjóðarnnar í bráð og lengd.
>
> Þótt ríflega áratugur sé liðinn frá hruni þá hefur þjóðin ekki gleymt. Sárin eru ekki gróin. Stofnanir samfélagsins, stjórnmál og stjórnsýsla, hafa ekki endurheimt traust almennings. [...]

Það er rétt hjá starfsbróður ykkar að ykkur hefur ekki tekist á 10 árum að vinna traust þjóðarinnar.

Pétur Örn Björnsson skrifaði örstutta hugvekju á spjallþráð Orkunnar okkar sem gæti hjálpað ykkur þingmönnum sem hafið villst af leið.

> Það verður því að segjast eins og er, að við hljótum að spyrja hverra erinda þeir þingmenn ganga eiginlega sem vilja samþykkja 3. orkupakkann, því ekki er það erinda meirihluta þjóðarinnar sem er algjörlega andvíg þeirri markaðsvæðingu, á mannamáli einkavæðingu orkuauðlinda þjóðarinnar og mikillar hækkunar raforkuverðs til landsmanna, sem samþykkt pakkans leiddi af sér.
>
> Minnug þess að við búum við svokallað fulltrúa lýðræði, þá er vert að hafa það í huga, að svo það lýðræði skrumskælist ekki, þá hlýtur það að vera eðlilegt að þeir akti einmitt þannig, sem fulltrúar okkar, þingmenn, og fari eftir [g]runnstefnum og samþykktum ályktunum eigin flokka.

Orkan okkar stendur fyrir söfnun undirskrifta undir þessa áhugaverðu og kurteislega orðuðu áskorun:

> **Skorum á þingmenn að hafna þriðja orkupakka ESB!**
>
> Ágætu alþingismenn, segið nei við staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 97/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn).
>
> Beinum þeim tilmælum til sameiginlegu EES-nefndarinnar að Ísland verði undanþegið innleiðingu þriðja orkupakkans enda er Ísland ekki tengt raforkumarkaði ESB.

Að visa málinu til sameiginlegu EES-nefndarinnar er hin lögformlega leið sem aðildarríki á að fara skv. EES-samningnum þegar löggjöf á annaðhvort ekki við eða þjónar ekki hagsmunum viðkomandi þjóðar.

Það er ófært annað en að alþingismenn virði leikreglurnar.

Reykjavík, 28. apríl 2019,
Helga Garðarsdóttir

Nú stendur til að afgreiða þingsályktunartillögu um þriðja orkupakkann, þingskjal 1237 — 777. mál á 149. löggjafarþingi 2018-2019 á Alþingi Íslendinga. Þar sem óskað hefur verið eftir umsögnum um þingskjalið þá hef ég kosið að nýta mér þann rétt.

Nú koma til álykta átta reglugerðir í þingsályktunartillögunni, en þar sem Ísland hefur fengið undanþágur fyrir fjórum þeirra sökum óverulegrar notkunar á jarðgasi, þ.e. „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“, „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“, „Ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar 2010/685/ESB frá 10. nóvember 2010 um breytingu á 3. kafla I. viðauka við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 715/2009 um skilyrði fyrir aðgangi að flutningskerfum fyrir jarðgas“ og „Ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar 2012/490/ESB frá 24. ágúst 2012 um breytingu á I. viðauka við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 715/2009 um skilyrði fyrir aðgangi að flutningskerfum fyrir jarðgas“, þá verður ekki gefin umsögn um þær reglugerðir hér.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 713/2009 frá 13. júlí 2009 um að koma á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði.

Í 4.1 hluta álitsgerðar eftir Friðrik Árna Friðriksson Hirst og Stefán Má Stefánsson, hér eftir nefnd "álitsgerðin", sem ber heitið "Inngangur", er minnst á að ekki sé heimild til að taka í lög ákvæði sem ekki fá staðist íslenska stjórnarskrá þó að ekki reyni á umrædd lagaákvæði í svipinn. Hafna Friðrik og Stefán Már því að álitaefni er varða valdframsal til ESA skipti ekki máli á þessu stigi þar sem grunnvirki yfir landamæri, öðru nafni sæstrengur, séu ekki til staðar.

Í 4.3.3. hluta álitsgerðarinnar, sem ber heitið "Er valdframsal til ESA vel afmarkað og skilgreint?", kemur fram að lagasetning sem brýtur gegn stjórnarskránni geti bakað íslenska ríkinu bótaskyldu gagnvart einstaklingum og lögaðilum vegna tjóns sem þeir verða fyrir á grundvelli slíkrar lagasetningar.

Í 6.4 hluta álitsgerðarinnar, sem ber heitið "Innleiðing 8. gr. reglugerðar nr. 713/2009", er komið inn á að með því að aflétta stjórnskipulegum fyrirvara um reglugerð nr. 713/2009 þá bakar Ísland sér þjóðréttarlega skuldbindingu til að innleiða reglugerðina í landsrétt og því verður að taka afstöðu til hvort 8. grein reglugerðarinnar standist stjórnarskrána.

Þar sem ekki er búið að taka afstöðu til þess hvort 8. grein standist stjórnarskrá lýðveldisins nr. 33/1944, þá lýsi ég yfir áhyggjum um að þingsályktunartillaga um þriðja orkupakkann, þingskjal 1237 — 777. mál á 149. löggjafarþingi 2018-2019 á Alþingi Íslendinga, samræmist ekki stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og því sé ríkisstjórnin að útsetja íslenska ríkið fyrir framtíðar bótaskyldu gagnvart einstaklingum og lögaðilum ef upp kemur að viðkomandi hefur orðið fyrir tjóni vegna lagasetningarinnar.

Óska ég því eftir að tekin verði eindregin afstaða um hvort 8. gr reglugerðar nr 713/2009 standist stjórnarskrá lýðveldisins nr. 33/1944.

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

Í 4.5.1 hluta álitsgerðarinnar, sem ber heitið "Veiting undanþága samkvæmt reglugerð nr. 714/2009", er komið inn á að eftirlitsyfirvöld í viðkomandi ríkjum taki ákvörðun um undanþágur, sbr. 4. mgr. 17. gr reglugerðar nr. 714/2009, og ef ekki náist samkomulag innan tiltekins tíma þá ber ACER að taka ákvörðunina, sbr. 5 mgr. umræddrar greinar.

Ekki verður betur séð en að umræddar undanþágur beinast að markaðsaðilum, þ.e. ekki eingöngu opinberum fyrirtækjum heldur jafnframt einkaaðilum. ESA er gagnvart EES/EFTA-ríkjunum falið vald til að veita slíkar undanþágur, sbr. reglugerð nr. 714/2009, þá kann slíkt fyrirkomulag að vekja um hliðstæð stjórnskipuleg álitaefni og upp komu er varða 8. gr. reglugerðar nr. 713/2009 um heimildir ESA til að taka lagalega bindandi ákvarðanir.

Við lestur 5.4.1 hluta álitsgerðarinnar er ljóst að ekki hefur verið óskað eftir að höfundar hennar, þeir Stefán Már Stefánsson og Friðrik Árni Friðriksson Hirst, kanni þau stjórnskipulegu álitaefni er kunna að felast í reglugerð nr. 714/2009. Telur umsagnaraðili að slík nálgun sé sannkallað glapræði, sérstaklega í ljósi þess að höfundar álitsgerðarinnar nefna dæmi um slík stjórnskipuleg álitaefni í reglugerð nr. 714/2009, sem ekki hefur verið tekið tillit til í þingsályktunartillögu um þriðja orkupakkann, þingskjal 1237 — 777. mál á 149. löggjafarþingi 2018-2019 á Alþingi Íslendinga.

Vakin er athygli á að ekki hafa verið settir fyrirvarar um reglugerð nr. 714/2009 og því er áríðandi að sú reglugerð standist stjórnaskrá lýðveldisins nr. 33/1944.

Óska ég eftir að tekin verði eindregin afstaða til stjórnskipulegra álitaefna sem kunna að felast í reglugerð nr. 714/2009 og hvort þau standist stjórnarskrá lýðveldisins nr. 33/1944.

Óska ég einnig eftir því að Friðriki Árna Friðrikssyni Hirst og Stefáni Má Stefánssyni verði falið að fara ofan í saumana á reglugerð nr. 714/2009, með sérstakri áherslu á stjórnskipuleg álitaefni og skili í kjöflarið frá sér álitsgerð í samræmi við þá sem unnin var fyrir ríkisstjórnina um reglugerð nr. 713/2009.

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.

Engin athugasemd.

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.

Engin athugasemd.

Fer ég fram á að koma fyrir nefndina til að fylgja eftir umsögninni og ræða þessi mikilvægu álitamál.

Með vinsemd og virðingu,

Hildur Sif Thorarensen, kt 300184-2439

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 hérlendis, 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 (samtök 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 lærðar ritgerðir um þetta efni. Undirritaður telur það lykilforsendu 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 raforkutilskipunina 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.

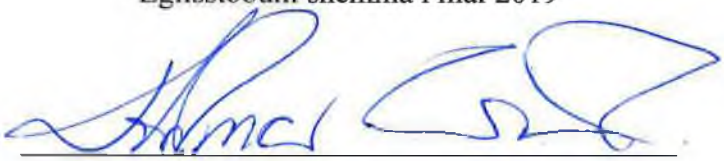
II. Hvað felst ekki í þriðja orkupakkanum?

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

Hjörleifur Guttormsson 28. apríl 2019

Umsögn til nefnda Alþingis

um tillögu til þingsályktunar um þriðja orkupakkann (777. mál) og frumvarp um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (782. mál).

Undirritaður hefur kynnt sér framkomna þingsályktunartillögu (777. mál) ásamt með fylgifrumvarpi (782. mál) og kemur hér með á framfæri eftirfarandi umsögn þar að lútandi.

1. **Alþingi hafni orkupakka 3.** Ég tel einboðið að Alþingi eigi að hafna þeim lagagerðum Evrópusambandsins sem innleiða á með tillögunni um svonefndan þriðja orkupakka. Fyrir því eru margar og samþættar ástæður sem fjallað er um hér á eftir. Til vara geri ég kröfu um að áður en til afgreiðslu málsins komi af hálfu þingsins fari fram um það þjóðaratkvæðagreiðsla.
2. **Varanleg undanþága á orkusviði.** Það er skýlaus réttur Íslands samkvæmt 103. gr. EES-samningnsins að hafna upptöku þeirra gerða sem hér um ræðir. Komi í framhaldi af því til svonefndrar „sáttagerðar" á vettvangi sameiginlegu EES-nefndarinnar skv. 102. gr. samningsins, á Ísland að krefjast varanlegrar undanþágu frá öllu er varðar orkumál, enda voru þau ekki hluti af samningnum á undirbúningsstigi.
3. **Augljós brot á stjórnarskrá.** Heimili Alþingi ríkisstjórninni að staðfesta fyrir Íslands hönd upptöku þriðja orkupakkans í EES-samninginn væri það skýlaust brot á stjórnarskrá lýðveldis okkar og varða þá engu meintir fyrirvarar um að *„engin grunnvirki eru nú fyrir hendi á Íslandi sem gera mögulegt að flytja raforku á milli Íslands og orkumarkaðar ESB",* sbr. greinargerð utanríkisráðherra. Málatilbúnaður ráðherra um þetta efni í fréttatilkynningu 22. mars. sl. var dæmalaust hneyksli. Þar sagði: *„Um er að ræða orkupakka á íslenskum forsendum. Hann er tekinn upp í íslenskan rétt á þeirri forsendu að Ísland er ekki tengt við raforkumarkað ESB."* Þá höfðu ráðherrarnir þegar undir höndum álitsgerð lögfræðinganna Friðriks Árna Friðrikssonar Hirst og Stefáns Más Stefánssonar, dags. 19. mars 2019, þar sem margítrekað er varað við stjórnarskrárbroti í tengslum við fyrirhugaða staðfestingu orkupakka 3. Þegar lesin er álitsgerð lögmannanna og borin saman við staðhæfingar í greinargerð með máli 777 stendur ekki steinn yfir steini. Svipað á við um haldleysi „sameiginlegrar fréttatilkynningar utanríkisráðherra og orkumálastjóra ESB."
4. **Samstarfsnefnd eftirlitsaðila á orkumarkaði – ACER.** Með staðfestingu Alþingis á 3. orkupakkanum, þ.e. með samþykkt á máli 777, sem og með fyrirliggjandi frumvarpi iðnaðarráðherra um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES-reglur, viðurlagaákvæði), mál 782, er grímulaust verið að breyta Orkustofnun í yfirþjóðlegt batterí undir ACER sem er stofnun Evrópusambandsins. Æskilegt væri að þingheimur gengi undir próf um þekkingu á þeim ákvæðum sem þarna er verið að innleiða, margslungin og flókin sem þau eru og óskýr í ýmsum greinum. Gert er ráð fyrir að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) fjalli um valdheimildir sem ACER eru veittar . Áðurnefndir lögmenn (Friðrik og Stefán) segja hins vegar: „Eftir sem áður er gert ráð fyrir því að ACER hafi mikil áhrif á efni slíkra ákvarðana ESA og skulu ákvarðanir ESA m.a. teknar *„á grundvelli draga"* sem ACER semur fyrir ESA."! ACER hefur þannig heimildir til að

taka lagalega bindandi ákvarðanir á ákveðnum sviðum og blasir hér við enn eitt dæmið um brot á stjórnarskrá okkar, falið í reglugerðafrumskógi orkupakka 3. Í greinargerð 777. máls stendur: *„Tilskipun 2009/72/EB gerir aftur á móti kröfur um að eftirlitsaðilinn [Orkustofnun] sé ekki einungis sjálfstæður gagnvart raforkufyrirtækjunum heldur einnig gagnvart stjórnvöldum ...“* Hvergi er valdsviði ACER um forgang varðandi málsmeðferð snúið við í þágu ESA . Þannig blasir það við að með innleiðslu á orkupakka 3 hérlendis er verið að framselja þýðingarmiklar ákvarðanir í orkumálum til ESB og yfirþjóðlegra stofnana á þess vegum. Athygli vekur og að í greinargerð með máli 782 segir um samráð: *„Við undirbúning frumvarpsins var haft samráð við Orkustofnun.“* Aðrir komu ekki að þeim undirbúningi! Allt þetta mál varðar ekki síst náttúru- og umhverfisvernd, eins og nánar verður vikið að hér á eftir, en um aðkomu umhverfisyfirvalda er hvergi fjallað í framlögðum skjölum..

5. **Feluleikurinn með sæstrenginn.** Til að ná samstöðu um þennan fráleita málatilbúnað var sett inn í greinargerð svohljóðandi ákvæði: *„Verði þessi tillaga samþykkt verður reglugerð (EB) nr. 713/2009 innleidd í íslenskan rétt með hefðbundnum hætti en með lagalegum fyrirvara um að grunnvirki sem gera mögulegt að flytja raforku milli Íslands og orkumarkaðar ESB verði ekki reist eða áætluð nema að undangenginni endurskoðun á lagagrundvelli reglugerðarinnar 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 innleiðing hennar við þær aðstæður samræmist íslenskri stjórnarskrá.“* Hér er á ferðinni sérstæður kisuþvottur, sem gæti verið fróðlegt viðfangsefni sálfræðinga að rýna í, en á hér rætur í stjórnmálarefskák, sem m.a. birtist í afsökunarbeiðnum einstakra þingmanna Sjálfstæðisflokksins í dagblöðum á síðustu vikum (Sjá m.a. grein Páls Magússonar, Mbl. 20. apríl 2019) sem segjast hafa séð sig um hönd og lýsa nú stuðningi við málið. – Fyrir liggur að unnið hefur verið um árabil að undirbúningi að sæstrengstenginu Íslands við orkumarkað ESB. Talsmenn Landsvirkjunar o.fl. hafa undanfarið talið sterkar líkur vera á slíkri tengingu innan tíðar og vitað er að einkafyrirtæki eins og HS Orka, sem nú er í meirihlutaeign útlendinga, hefur unnið að málinu með öðrum erlendum aðilum. Það gerist samtímis því sem orkufyrirtæki hérlendis eru að kemba íslenskar ár með undirbúningi að fjölda virkjana, fyrst í stað undir 10 MW að afli til að komast hjá ákvæðum Rammaáætlunar. Orkustofnun hefur afgreitt slík leyfi á færibandi. Ekki er vafi á því að áhugi verður á því innan Evrópusambandsins að ná í sem mest af vistvænni orku frá Íslandi og því aðeins spurning um örfá ár hvenær kastað verður út önglum til hérlendra fjárfesta og stjórnmálamanna. Umræðan um væntanlega tengingu raforkukerfisins við Evrópumarkað ýtir jafnframt undir einkavæðingu á orkusviðinu og leiðir til spákaupmennsku, sem nú birtist m.a. í ásókn einkafyrirtækja í virkjanir víða um land.
6. **Íslenskir grundvallarhagsmunir sniðgengnir.** Endurnýjanlegar orkulindir, vatnsafl og jarðvarmi, eru undirstaða fyrir lífsafkomu almennings og starfsemi innlendra fyrirtækja. Orkulindirnar ættu því að haldast í þjóðareign engu síður en sjávarauðlindirnar og hafsbotninn. Nýting þeirra og verndun, sem og verðlagning framleiddrar orku, á að miða að því að treysta atvinnulíf og jafna lífskjör um allt land. – Sú stefna veikist til mikilla muna með innleiðingu orkupakka 3 og getur breyst í

andhverfu sína ef illa tekst til um framhaldið. Ríki Evrópusambandsins búa við allt aðrar og ólíkar aðstæður á orkusviðinu en við Íslendingar. Hér eru enn um 90% af virkjunum í opinberri eigu og stöðugleiki ríkjandi í framleiðslu. Tenging við orkumarkað ESB myndi hafa í för með sér stórhækkun á raforkuverði til fyrirtækja og heimila, þar með talið á verði til húshitunar, bæði beinnar rafhitunar og hitaveitna, en kostnaður við þær byggir að hluta til á raforku.

7. **Náttúra landsins og almenningur þolendurnir.** Augljóst er að auk heimila og smáfyrirtækja sem greiða kostnaðinn af innleiðingu orkupakka 3 og meðfylgjandi tengingu við ESB-kerfið verður íslensk náttúra, ár, vötn og jarðhitasvæði, þolendur af aukinni ásókn í virkjanir með væntanlegan útflutning raforku fyrir augum. Þessa gætir nú þegar í neikvæðum viðhorfum landeigenda og sumra sveitarfélaga til verndunar dýrmætra náttúrusvæða, þar á meðal hugmynda um miðhálendið allt sem þjóðgarð. Furðu sætir að flokkur sem kennir sig við græna stefnu skuli gerast þátttakandi í slíkum leiðangri í stað þess að beita sér fyrir að styrkja almannaeign á orkuauðlindinni og stilla til um hóflega nýtingu hennar. Fyrir dreifbýlið er hér líka sérstaklega mikið í húfi og því óskiljanlegt að þeir sem telja sig talsmenn þeirra sem þar þrauka skuli gerast ábekingar á orkupakka 3.
8. **Orkustofnun undir umhverfis- og auðlindaráðuneytið.** Andstætt því sem er að gerast með orkupakka 3, þar sem breyta á Orkustofnun í yfirþjóðlegt skrímsli, ætti að tryggja að stofnunin lúti almannahagsmunum, þar á meðal um verndun og hlífð gagnvart náttúru landsins. Annað hefur verið uppi á teningnum um langa hríð eins og gagnrýnislaus rannsóknaleyfi stofnunarinnar til virkjanaundirbúnings bera ljósa vott um. Til að tryggja nauðsynlegt samræmi og mat á auðlindavernd og nýtingu er löngu tímabært að færa málefni Orkustofnunar undir Umhverfis- og auðlindaráðuneytið og það sama ætti sem fyrst að gerast með Hafrannsóknastofnun, sem nú heyrir undir ráðuneyti sjávarútvegs- og landbúnaðar.
9. **Treysta þarf almannaeign á orkuauðlindunum.** Í stað þess að ýta undir séreignarsjónarmið og brask með einn helsta grundvöll mannlífs hérlendis ætti Alþingi að beita sér fyrir öðrum og skýrari ákvæðum um almannaeign á orku fallvatna og jarðhita en nú er kveðið á um. Um fátt flutti sá er þetta ritar fleiri þingmál á síðasta fimmtungi 20. aldar en einmitt þessa málaflokka. Þar sagði m.a. um fallvötnin í frumvarpi á 123. þingi 1998: „Orka fallvatna landsins er eign íslenska ríkisins sem eitt hefur heimild til nýtingar hennar.“ (181. mál). Og um jarðhitaréttindi á 122. þingi sagði: *„Íslenska ríkið á allan rétt til jarðhita sem liggur dýpra en 100 m undir yfirborði landareigna ... Íslenska ríkið á allan rétt til jarðhita sem liggur utan landareigna.“* (56. mál). Því miður bar Alþingi þá ekki gæfu til að lögfesta slík viðhorf, en hvað skyldi meirihluti þjóðarinnar hugsa nú um stundir?
10. **Þörf er á þjóðaratkvæði um orkupakka 3**. Í undirstöðumáli sem þessu er eðlilegt að leitað sé viðhorfa almennings áður en til endanlegrar afgreiðslu kemur af hálfu Alþingis. Ótrúlegt er að sjá þá fylkingu þingmanna frá stjórn og stjórnarandstöðu sem virðist reiðubúin að kasta orkuauðlindunum í fang Evrópusambandsins. Þeim mun lofsverðari er sá hópur sem stendur í fæturna ef marka má umræður á liðnum einmánuði, að ekki sé talað um vökulan hóp fólks óháðan stjórnmálatengslum undir

merkjum Orkunnar okkar. Um fyrri fylkinguna koma mér helst í hug orð Bólu-Hjálmars þegar hann kveður:

Aumt er að sjá í einni lest

áhaldsgögnin slitin flest ...

Í sumarbyrjun 2019 Hjörleifur Guttormsson

Sæl
Hér sendist umsögn sveitarstjórnar Hrunamannahrepps frá 9. Maí s.l. vegna þingsályktunartillögu um þriðja orkupakkann.

1. **Utanríkismálanefnd Alþingis: Umsagnarbeiðni um þingsályktunartillögu um þriðja orkupakkann.**
   Oddviti kynnti umsagnarbeiðni frá velferðarnefnd Alþingis um þingsályktunartillögu um þriðja orkupakkann. Sveitarstjórn hefur efasemdir um að þörf sé á að samþykkja þriðja orkupakkann.

Kveðja
JGV

Jón G. Valgeirsson
sveitarstjóri

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Utanríkismálanefnd Alþingis
Nefndasvið,
Austurstræti 8-10
10 Reykjavík

Sent í tölvupósti

Svartsengi, 3. maí 2019

Efni: Umsögn HS Orku hf. vegna þingmála 777.,782.,791. og 792. sem til meðferðar eru hjá Alþingi vegna innleiðingar 3. orkupakkans (safns ESB gerða).

I.

Með tölvupósti nefndasviðs Alþingis dags. 12. apríl sl. voru HS Orku hf. (HS Orku) send til umsagnar þrjú mál; frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum (tilvísun í stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku), 792. mál, tillaga til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, 791. mál og frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES reglur, viðurlagaákvæði), 782. mál.

Þá er til meðferðar Alþingis þskj. 1237 – 777. mál tillaga til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (orka) við EES samningsinn (þriðji orkupakkinn). Efni þessara þingmála ferðamála, iðnaðar og nýsköpunarráðherra annars vegar og utanríkisráðherra hins vegar eru eins og kunnugt er nátengd og því tekur umsögn þessi til þeirra allra í einu lagi og er send Efnahags- og viðskiptanefnd og Utanríkismálanefnd þingsins.

HS Orka styður framangreind þingmál sem mikilvægt framfaraskref í þróun íslensks raforkumarkaðar og hvetur Alþingi til að veita þeim brautargengi.

II.

Fyrir liggur að breytingar þær sem lagðar eru til í framangreindum þingmálum eru tilkomnar vegna innleiðingar Íslands á 3. orkupakka ESB á grundvelli aðildar Íslands að samningi um Evrópska efnahagssvæðið sem lögfestur var með lögum nr. 2/1993.

HS Orka telur að þær breytingar sem innleiddar hafa verið á Íslandi allt frá setningu raforkulaga nr. 65 árið 2003 á grundvelli fyrri orkupakka ESB hafi verið til framfara og hagsbóta fyrir íslenskt samfélag. Þau hafa leitt af sér framþróun, aukna samkeppni og verðlækkun raforku á Íslandi. Þá hefur innleiðingin tryggt að reglur um raforkumarkað á

Íslandi eru í samræmi við það regluverk sem gildir á hinu evrópska efnahagssvæði. Ekki þarf að fjölyrða um kosti þessa samstarfs og verður hér látið duga að tiltaka þrjú meginatriði.

Í fyrsta lagi hefur hið evrópska regluverk það að markmiði að koma á og auka samkeppni í framleiðslu og sölu raforku á sama tíma og sett er skýr og hagkvæm umgjörð um flutning og dreifingu raforku. Hefur þetta gengið eftir á Íslandi þar sem raforkuverð hefur farið lækkandi og aðilum í framleiðslu og sölu raforku fjölgað. Að mati HS Orku hefur samkeppni í raforkusölu aukist og á hún eftir að fara harðnandi með tilheyrandi ávinningi fyrir kaupendur raforku.

Í öðru lagi er þýðingarmikið fyrir fyrirtæki jafnt innlend sem erlend að á Íslandi gildi sama regluverk og á hinu evrópska efnahagssvæði. Það einfaldar samanburð og dregur úr lagalegri óvissu fyrir fyrirtæki sem um leið kemur í veg fyrir lakari samkeppnisstöðu Íslands gagnvart öðrum svæðum sem það keppir við um raforkusölu. Sömu áhrif hefur þessi þáttur á möguleika íslenskra orkufyrirtækja til að afla sér fjármögnunar á alþjóðlegum fjármálamarkaði þar sem alþjóðlegir fjármögnunaraðilar þurfa ekki að tileinka sér séríslenskar reglur um íslenskan raforkumarkað við mat á verkefnum hér á landi sem þarfnast fjármögnunar og eru oft af þeirri stærðargráðu að þau eru ekki á færi innlendra fjármögnunaraðila.

Í þriðja lagi eru orkukerfi ríkja afar flókið viðfangsefni sem síst hafa orðið einfaldari á síðari árum með aukinni umhverfisvitund, orkuskiptum á fjölmörgum sviðum og áherslu á mikilvægi þess að spara eða nýta orku betur m.a. með samnýtingu ýmissa þátta raforkukerfisins til að draga úr sóun. Með upptöku reglna frá Evrópu er tryggt að Ísland standi jafnfætis öðrum Evrópuríkjum í örri þróun í bæði tækni og lagasetningu á þessu sviði sem byggir á umfangsmiklum greiningum og samvinnu fjölmargra ríkja og aðila.

Af þessum sökum og fleiri telur HS Orka æskilegt að Ísland haldi áfram að fylgja öðrum Evrópuríkjum við þróun raforkumarkaða og setningu reglna á því sviði.

III.

Verður nú vikið að athugasemdum við einstaka atriði í hinum framlögðu þingskjölum vegna 3. orkupakkans.

A.

Þingskjal 1252 – 791. mál: Tillaga til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku

Með til lagðri breytingu á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku er undirstrikað að ekki verði ráðist í tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng nema að undangengnu samþykki Alþingis. Þá kemur fram að samþykki skuli liggja fyrir áður en framkvæmdir sem varði slíka tengingu geti farið á framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar og að til grundvallar slíkri ákvörðun Alþingis skuli liggja heildstætt mat á umhverfis-, samfélags- og efnahagslegum áhrifum slíkrar tengingar og framkvæmda vegna hennar.

Umræða um lagningu sæstrengs til flutnings raforku er ekki ný af nálinni. Um langa hríð hefur sæstrengur verið einn af hugsanlegum möguleikum til sölu raforku en HS Orku er ekki kunnugt um að á nokkru stigi hafi komið fram hugmyndir sem hafi talist bæði tæknilega færar og arðsamar m.a. vegna legu landsins. Þá liggur fyrir að sæstrengur verður ekki lagður nema með aðkomu fjölmargra aðila, jafnt opinberra sem einkaaðila. Það getur því talist til bóta að til grundvallar ákvörðun um samþykki tengingu raforkukerfis Íslands við önnur ríki liggi til grundvallar skýrt mat á umhverfis-, samfélags- og efnahagslegum áhrifum slíkrar tengingar.

B.

Þingskjal 1253 – 792. mál: Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003, með síðari breytingum (tilvísun í stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku).

HS Orka hefur engar athugasemdir um efni þingskjals 1253 sem er beintengt og leiðir af því þingmáli sem vikið var að hér að ofan, þskj. 1252-791. mál.

C.

Þingskjal 1242 – 782. mál: Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES-reglur, viðurlagaákvæði).

Með 4. gr. frumvarps um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES-reglur, viðurlagaákvæði) á þskj. 1242 er lagt til að við raforkulög verði bætt við grein 26.gr.b. Gert er ráð fyrir sektum sem geta numið allt að 10 hundraðshlutum af veltu fyrirtækis. Að mati HS Orku eru um að ræða mjög víðtæka heimild enda fyrirséð, í ljósi stærðar og umfangs reksturs orkufyrirtækja, að 10 hundraðshlutir af veltu eru verulega há fjárhæð.

Með 6. gr. frumvarps um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES-reglur, viðurlagaákvæði) á þskj. 1242 er enn fremur lögð til 45% hækkun á raforkueftirlitsgjaldi. Um leið og viðurkennt skal að sannarlega fylgi opinber kostnaður eftirliti samkvæmt raforkulögum líkt og öðrum lögum þá telur HS Orka rétt á að benda á að hækkunin er umtalsverð og viðbúið að hún skili sér í verði á raforku og muni á endanum leggjast á notendur raforku, bæði heimili og fyrirtæki.

D.

Þingskjal 1237 – 777. mál: Tillaga til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV: viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn).

Þingsályktunartillögunni er ætlað að veita heimild Alþingis til staðfestingar á ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 93/2017 um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES samninginn þannig að þær gerðir sem vísað er til í tillögunni verði felldar inn í samninginn.

Um innleiðingu þriðja pakkans vísast til umfjöllunar í kafla II. þessarar umsagnar þar sem dregnir eru fram helstu kostir þess að Ísland taki þátt í evrópsku samstarfi um þróun reglna raforkumarkaða.

IV.

Að framan hafa verið raktar helstu athugasemdir HS Orku vegna fyrirliggjandi þingskjala sem til meðferðar eru hjá Alþingi vegna innleiðingar þriðja orkupakkans og mál því tengd. Að endingu lýsa forsvarsmenn félagsins sig fúsa til að koma fyrir þær nefndir Alþingis sem hafa þingmálin til umfjöllunar verði þess óskað.

Virðingarfyllst,

f.h. HS Orku hf.



Ásgeir Margeirsson,

Forstjóri



Finnur Beck hdl.

Lögfræðingur HS Orku hf.

Íslensk orkumiðlun ehf.
Grandagarði 16
101 Reykjavík

Nefndarsvið Alþingis
Alþingi
150 Reykjavík

Sent á netfangið: nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 29. apríl 2019

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka við EES-samninginn, 777. mál.

Vísað er til tölvupósts/bréfs frá utanríkismálanefnd Alþingis, dags. 23. apríl sl., þar sem óskað er eftir umsögn Íslenskrar orkumiðlunar ehf. um tillögu til þingsályktunar um ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka við EES-samninginn, 777. mál.

Íslensk orkumiðlun ehf. telur þýðingarmikið og jákvætt fyrir lagaumgjörð raforkumarkaðar að efnisreglur þeirra gerða sem varða breytingu á IV viðauka EES-samningsins, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, verði innleiddar í íslenskan rétt og þingsályktunartillagan verði samþykkt á yfirstandandi þingi.

GREINARGERÐ

Íslensk orkumiðlun ehf. (hér eftir ÍO) starfar á markaði fyrir sölu á rafmagni til endanotenda sem er skilgreindur samkeppnismarkaður. Félagið var stofnað árið 2017 og fékk þann 16. febrúar 2017 leyfi Orkustofnunar til að stunda raforkuviðskipti. Markmið félagsins er að veita heimilum og fyrirtækjum ávallt framúrskarandi þjónustu og hagstæðustu raforkukjör hverju sinni. ÍO er fyrsta fyrirtækið sem fær slíkt leyfi eftir að samkeppni um raforkusölu og framleiðslu var bundin í lög árið 2003 með raforkulögum nr. 65/2003. Önnur fyrirtæki voru þegar starfandi í orkugeiranum fyrir gildistöku laganna.

Grandagarði 16
101 Reykjavík
Sími: 846-0709
www.islenskorkumidlun.is

Raforkulög nr. 65/2003 taka til vinnslu, flutnings, dreifingar og viðskipta með raforku á íslensku forráðasvæði. Markmið laganna er að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi sem efla á atvinnulíf og byggð í landinu. Lögunum er í því skyni ætlað að skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku, stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutningi og dreifingu raforku, tryggja öryggi raforkukerfisins og hagsmuni neytenda, ásamt því að stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og taka tillit til umhverfissjónarmiða að öðru leyti.

Raforkumarkaðurinn á Íslandi er í reynd fjórir markaðir, eins og Samkeppniseftirlitið hefur skilgreint hann, þ.e. **1)** markaðurinn fyrir framleiðslu og heildsölu rafmagns, **2)** markaðurinn fyrir dreifingu rafmagns, **3)** markaðurinn fyrir flutning rafmagns og loks **4)** markaðurinn fyrir sölu á rafmagni til endanotenda. Gera raforkulög ráð fyrir því að flutningur og dreifing rafmagns sé háð einkaleyfum en að framleiðsla og sala rafmagns sé hverjum sem er heimil og þar með sé um samkeppnisstarfsemi að ræða.

Þingsályktunartillagan sem hér um ræðir varðar staðfestingu á því að innleiða skuli svokallaðan þriðja orkupakka inn í íslenskan rétt. Í því sambandi er rétt að geta þess að fyrstu tveir orkupakkarnir hafa þegar verið innleiddir inn í íslenskan rétt og innihéldu mun víðtækari og efnismeiri reglur um skipan raforkumarkaðar á Íslandi en sá þriðji gerir.

Engu að síður er bent á að efnisreglur þriðja orkupakkans skipta talsverðu máli og fela í sér jákvæðar úrbætur á raforkulöggjöfinni. Er þá sérstaklega vísað til nýmæla er lúta að frekari aðskilnaði milli flutningsaðila og annarra orkutengdra starfsemi ásamt því að mælt er fyrir um aukið sjálfstæði raforkueftirlitsaðila, þ.e. Orkustofnunar.

Þetta er þýðingarmikið vegna þess að í raforkulögum er kveðið á um aðskilnað sérleyfis- og samkeppnisstarfsemi, þ.e. flutnings og dreifingar raforku annars vegar og hins vegar samkeppnisstarfsemi, vinnslu og sölu. Sá aðskilnaður er vegna þess að á raforkumarkaði eru markaðsbrestir sem felast meðal annars í því að flutningur og dreifing eru álitin vera náttúruleg einokunarstarfsemi og eru þar af leiðandi sérleyfisskyld starfsemi. Með því að aðskilja sérleyfis- og samkeppnishluta á raforkumarkaði er markmiðið að stuðla að samkeppnisumhverfi, auk þess að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra sérleyfis- og samkeppnishluta raforkufyrirtækja.

Eftirlit með aðilum á raforkumarkaði er hjá Orkustofnun og Samkeppniseftirlitinu. Í 1. mgr. 27. gr. laganna er kveðið á um að samkeppnislög gildi um atvinnustarfsemi sem raforkulögin ná til. Þá kemur fram í 2. mgr. að fyrirtæki sem stundar vinnslu eða sölu á raforku er óheimilt að niðurgreiða þá starfsemi með sérleyfisstarfsemi sem fyrirtækið hefur með höndum eða starfsemi sem hefur sambærilega stöðu. Hlutverk Orkustofnunar er að hafa eftirlit með framkvæmd raforkulaga, sérstaklega sérleyfishluta þeirra, flutningi og dreifingu raforku.

Mörkin á milli sérleyfishluta raforkulaga og samkeppnishluta þeirra eru ekki alltaf greinilega í ljósi samþættingar raforkufyrirtækja innan sömu samsteypu, þar sem t.a.m. annað félagið starfar í skjóli sérleyfis við dreifingu á raforku og hitt á samkeppnismarkaði um sölu á raforku.

Hættan á samkeppnisbrotum og aðgangshindrunum er umtalsverð. Í fyrsta lagi geta lóðrétt samþætt raforkufyrirtæki haft hvata til að gera söluaðilaskipti flókin til að koma í veg fyrir samkeppni nýrra aðila. Í öðru lagi geta samþætt raforkufyrirtæki haft hag af upplýsingum um raforkunotkun neytenda í gegnum dreifiveitu sína. Í þriðja lagi er hætta á krossniðurgreiðslum til raforkusölu innan samþætts raforkufyrirtækis þar sem verð fyrir dreifingu er ákveðið hærra en þyrfti til að lækka verð raforkusölunnar þar sem samkeppni er ríkjandi. Í fjórða lagi getur eignarhald á dreifiveitu einfaldað aðgengi að hagstæðum lánakjörum þar sem tekjur af dreifingu eru tryggari heldur en gerist á raforkusölumarkaði.

ÍO telur að þrátt fyrir þá formlegu aðgreiningu sem átt hefur sér stað á sérleyfis- og samkeppnishluta raforkumarkaðarins séu eignatengsl slík milli opinberra fyrirtækja að þau hamli samkeppni og skerði samkeppnisstöðu nýrra aðila á markaði þar sem aðstæður eru með þeim hætti að opinberu fyrirtækin taki gagnkvæmt tillit til hvert annars og samræmi markaðshegðun í stað þess að keppa að hagstæðustu verði og þjónustu.

Er með réttu hægt að tala um fákeppnismarkað opinberra aðila þar sem opinber fyrirtæki, sem starfa í skjóli opinbers sérleyfis eða verndar, og nátengd félög á samkeppnismarkaði, torvelda frjálsa samkeppni í viðskiptum. Á endanum bitnar það á heimilum og fyrirtækjum landsins í formi hærra raforkuverðs, minni þjónustu og óskilvirkra viðskiptahátta.

Efnisreglur þriðja orkupakkans miða að því að bæta að einhverju leyti úr ágöllum á þessu sviði, sér í lagi með því að styrkja starfsemi Orkustofnunar, en að mati ÍO er þörf á því að ganga lengra og kveða t.a.m. á um fullan eignarréttarlegan aðskilnað á milli dreifiveitna og raforkusölufyrirtækja. Það myndi þýða að dreifufyrirtæki væri óheimilt að eiga hlut í vinnslu- og sölufyrirtæki og öfugt. Þar með yrði aðskilnaði á milli sérleyfisstarfsemi og samkeppnisstarfsemi að fullu náð.

Undirritaður er að sjálfsögðu reiðubúinn til að veita allar frekari upplýsingar og útskýringar á því sem greinir í umsögn þessari sé þess óskað.

Virðingarfyllst,

Magnús Júlíusson

Magnús Júlíusson, framkvæmdastjóri

ÍSLENSK ORKUMIÐLUN

17.04.19

Til : Sigrún Helga Sigurjónsdóttir - nefndasvið@althingi.is

Frá: Jón Baldvin Hannibalsson - jbhannibalsson@gmail.com

Efni: Umsögn um þingsályktunartillögu um orkupakka 3.

Ég vísa til erindis Sigrúnar Helgu Sigurjónsdóttur með beiðni um umsögn um áðurnefnda þingsályktunartillögu, dags.11.04.19.

Ég kýs að takmarka umsögn mína við svör við eftirfarandi fjórum spurningum:

(1) Ber brýna nauðsyn til að veita ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar lagagildi hér á landi, þrátt fyrir að öllum beri saman um að þau lagaákvæði „eiga ekki við og hafa ekki raunhæfa þýðingu hér á landi að óbreyttu“? Svarið við því er nei.

(2) Þar sem öllum og þ.m.t. flutningsmönnum málsins ber saman um að tenging íslensks raforkumarkaðar við þann evrópska (með sæstreng) mundi hafa „margvísleg áhrif hér á landi“ (sjá bls. 16 í grg.), ber löggjafanum, að mínu mati, skylda til að greina vandlega, hver þessi áhrif verði nú þegar, en láti það ekki bíða seinni tíma, þrátt fyrir að áhrifavaldurinn – lögin – hafi þegar tekið gildi. Þetta er að mínu mati kjarni málsins. Það er þar sem ég dreg línuna í sandinn. Fyrir mér er þjóðareign auðlinda (sjávarauðlindin, orkan, vatnið etc.) grundvallaratriði. Ég er andvígur einkavæðingu fyrirtækja í opinberri eigu (ríkis og sveitarfélaga) í orkugeiranum. Ég er andvígur því að fjárfestar(innlendir jafnt sem erlendir) geti keypt virkjanaréttinn og þar með forræðið yfir nýtingu auðlindarinnar. Þetta er og hefur verið grundvallarafstaða okkar jafnaðarmanna varðandi eignarhald á og nýtingu þjóðarauðlinda. Þessi afstaða er studd reynslu annarra þjóða, þar sem vanhugsaðar tilraunir með einkavæðingu grunnþjónustu af þessu tagi hafa skaðað almannahagsmuni. Þess vegna vara ég eindregið við að innleiða löggjöf, sem til skamms tíma virðist vera meinlaus, en getur haft ófyrirséðar og skaðlegar afleiðingar síðar.
Það er of seint að birgja brunninn, þegar barnið er dottið ofaní. Málið telst því vanreifað af hálfu stjórnvalda. Þess vegna ber löggjafanum að hafna fyrirhugaðri lögfestingu nú. Í staðinn ætti löggjafinn að gera þá kröfu til stjórnvalda, að hin „margvíslegu áhrif“ laganna verði rækilega greind út frá íslenskum þjóðarhagsmunum, og hagsmunum neytenda sérstaklega, nú þegar. Slík þjóðhagsleg greining þarf að liggja fyrir, áður en unnt er að mæla með tengingu við hinn sameiginlega orkumarkað Evrópu.

(3) Var sameiginlegur orkumarkaður Evrópusambandsins hluti af EES-samningnum, þegar hann var undirritaður árið 1992? Svarið við því er nei. Fullyrðingar í greinargerð um annað (sjá bls. 4) eru einfaldlega rangar.

(4) Mun höfnun á lögleiðingu orkupakka 3 (svo talað sé mannamál) setja EES-samninginn í uppnám? Stutta svarið við því er nei. Hins vegar verða að teljast verulegar líkur á því, að ótímabær lögleiðing orkupakka 3 og ófyrirséðar og óhagstæðar afleiðingar, öndverðar íslenskum þjóðarhagsmunum, muni grafa undan trausti á og efla andstöðu með þjóðinni við EES-samninginn, eins og reynslan sýnir frá Noregi. Þegar af þeirri ástæðu er óráðlegt að flana að fyrirhugaðri löggjöf nú.

Greinargerð

(1) **Er fyrirhuguð löggjöf aðkallandi út frá íslenskum þjóðarhagsmunum?**
Öllum, þ.m.t. flutningsmönnum, ber saman um að svo sé ekki, sbr. eftirfarandi fullyrðingu í greinargerð (sjá bls. 3):
„Ákvæði þriðja orkupakka ESB um slík grunnvirki, þ.á.m. í reglugerð (EB) nr. 713/2009 um að koma á fót samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði, **eiga því ekki við og hafa ekki raunhæfa þýðingu** hér á landi að óbreyttu". Um þetta eru allir sammála.

(2) **Öllum ber saman um, að löggjöf um tengingu íslensks raforkumarkaðar við þann evrópska muni hafa „margvísleg áhrif hér á landi".**
Löggjafanum ber skylda til að greina þessi „margvíslegu áhrif" út frá íslenskum þjóðarhagsmunum og hagsmunum neytenda, áður en lagt er upp í þessa óvissuferð. M.a. vegna þess að yfirgnæfandi líkur eru á því, að meintir **fyrirvarar reynist haldlitlir vegna þessara „margvíslegu áhrifa".** Vísað er í margar lögfræðilegar álitsgerðir um, hvort framsal valds, sem er óumdeilt, standist stjórnarskrá. Framsal valds til fjölþjóðlegra stofnana réttlætist jafnan af því, að það þjóni þjóðarhagsmunum betur en óbreytt ástand. Þessa þjóðhagslegu greiningu skortir gersamlega. Hún þarf að liggja fyrir, áður en lengra er haldið. Það er ekki nóg að vísa í fyrirvara, sem vafasamt er að haldi, þegar á reynir.
Samanburður á íslenskum orkumarkaði og hinum sameiginlega orkumarkaði ESB, sem er í mótun, er Íslandi að óbreyttu mjög í hag. Orkunotkun á mann er mikil, en verðlag til heimila og fyrirtækja lágt í alþjóðlegum samanburði. Orkan er hrein og endurnýjanleg og verður því æ verðmætari, þegar fram líða stundir, m.a. vegna alþjóðlegra skuldbindinga gegn aðsteðjandi loftslagsvá. Íslenskum stjórnvöld ber því skylda til að móta framtíðarstefnu um stjórnun, nýtingu og dreifingu þessarar verðmætu orku, þannig að ýtrustu þjóðarhagsmuna og hagsmuna neytenda sé gætt. Þetta ber að gera áður en lengra er haldið.
Íslenska raforkukerfið hefur verið byggt upp fyrir almannafé. Opinberir aðilar, ríki og sveitarfélög, ráða för. Markaðurinn er smár. Landsvirkjun hefur algerlega ráðandi markaðshlutdeild. Stjórnvöld veita rannsóknar- og virkjanaleyfi, þar sem gætt er grundvallarsjónarmiða náttúruverndar. Forræði íslenskra stjórnvalda á nýtingu og stjórnun auðlindarinnar og dreifingu orkunnar hefur gefið góða raun.
Reynsla annarra þjóða af einkavæðingu náttúruauðlinda, auðlindum sjávar, orku, vatni (og víða almannasamgöngum) er ekki góð. Það er víti til að varast. Flest bendir til, að okkar smái orkumarkaður beri ekki uppskiptingu í ótal smærri einingar, þar sem hagnaðarsjónarmið verða ráðandi fremur en almannaþjónusta. Við vitum hvað við höfum en ekki hvað við hreppum. Í upphafi skyldi endirinn skoða. Annað væri ferð án fyrirheits.

Meginreglur innri markaðar ESB snúa að grunnreglum fjórfrelsisins um jafnræði keppinauta á samkeppnismörkuðum. Ráðandi markaðshlutdeild ríkisfyrirtækja samrýmist ekki þeim reglum. Ríkisstyrkir í formi niðurgreiðslu orkuverðs (t.d. vegna nýtingar auðlindarinnar til uppbyggingar grænmetisræktunar í gróðurhúsum) samrýmist ekki þessum reglum. Í greinargerð þingsaályktunartillögunnar er viðurkennt, að verð til neytenda muni hækka við tengingu við orkumarkað ESB. Reynsla Norðmanna staðfestir þetta. Er það í samræmi við vilja neytenda (kjósenda)?
Vitað er, að erlendir fjárfestar í samvinnu við innlenda, hafa í undirbúningi lagningu sæstrengs. Það er gríðarlega fjárfrek og áhættusöm fjárfesting. Hún er um leið mjög gróðavænleg út frá hagnaðarsjónarmiði fjárfestanna sjálfra. Fjárfestarnir munu gera ríkar kröfur til flutningskerfis orkunnar innanlands. Vitað er, að einkafyrirtæki reyna nú fyrir sér vítt

og breitt um landið að afla virkjunarréttinda vegna virkjana undir 10 mw. Ásóknin í forræði yfir virkjunarkostun er því hafin.
Hætt er við, að tilgreindir fyrirvarar ráðherra reynist haldlitlir, þegar á reynir. Því má slá föstu, að yfirlýsing núverandi framkvæmdastjóra orkumála ESB með ráðherra reynist skv. fyrri reynslu marklaus. Hefðbundin norsk löggjöf um virkjunarréttindi, hefur þegar verið dæmd ósamrýmanleg meginreglum varðandi samkeppni á innri markaðnum. Viljum við taka þessa áhættu?
Þeir sem halda því fram, að fyrirhuguð löggjöf snúist aðallega um neytendavernd, þurfa að lesa sér betur til. Íslenskir neytendur búa við miklu lægra verð en neytendur á sameiginlega markaðnum og hafa meiri áhrif á verðlagninguna, sem sætir lýðræðislegum aga kjósenda. Hinn sameiginlegi orkumarkaður ESB er í kreppu. Margar þjóðir búa við orkuskort og eru öðrum háðar um orku. Í mörgum tilvikum er orkan fengin við mengandi bruna á jarðefnaeldsneyti. Þetta stenst ekki skuldbindingar ESB um aðgerðir gegn loftslagsvánni og um náttúruvernd. Við þessar kringumstæður er auðvelt að skilja áhuga fjárfesta á forræði yfir og viðskiptum með hreina og endurnýjanlega orku, jafnvel þótt magnið sé lítið í samanburði við stærðir sameiginlega markaðarins. En hverjir munu hagnast mest á þeim viðskiptum? Þeirri spurningu er ósvarað.
Niðurstaðan er því sú, að það sé óráðlegt að flana að lögleiðingu um tengingu við sameiginlega markaðinn nú með haldlitlum eða haldlausum fyrirvörum, og alls ónógri vitneskju um „hinar margvíslegu afleiðingar".

(3) **Var sameiginlegur orkumarkaður ESB hluti af EES-samningnum, þegar samningum um hann var lokið og samningurinn var undirritaður árið 1992? –** Svarið við því er nei. Þetta viðurkenna höfundar greinargerðar þingsályktunartillögunnar með eftirfarandi orðum: „Undirbúningur að öðrum orkupakkanum hófst um svipað leyti og fyrsti orkupakkinn var innleiddur í landsrétt (2003). Sameiginlega EES- nefndin tók ákvörðun um upptöku annars orkupakkans í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 146/2005, frá 2. desember 2005". – Undirbúningurinn að sameiginlega orkumarkaðnum hófst m.ö.o. á árunum 2003 (pakki 1) til 2005 (pakki 2), þ.e. um það bil áratug eftir gildistöku EES-samningsins. Viðauki IV er um tæknileg atriði. M.a.s. skilgreining raforku sem „vöru" (sem orkar mjög tvímælis) kemur ekki til fyrr en 1996. Frá árunum 2003- 2005 hefur þessi sameiginlegi orkumarkaður ESB verið í mótun. Því ferli er reyndar hvergi nærri lokið. Framundan bíða orkupakkar 4 og 5. Það er því ekki séð fyrir endann á þeirri þróun nú. Þess vegna er afar óhyggilegt að innleiða löggjöf í skjóli haldlítilla fyrirvara og með takmörkuðum og óáreiðanlegum upplýsingum um hin „margvíslegu áhrif hér á landi".

(4) **Mun höfnun á lögleiðingu 3. orkupakkans hér á landi setja EES-samninginn í uppnám?**
Svarið við þessari spurningu er ótvírætt: Nei.
EES-samningurinn tryggir aðildarríkjunum óvéfengjanlegan rétt til að hafna innleiðingu löggjafar á tilteknu málasviði, ef hún á ekki við eða þjónar ekki hagsmunum viðkomandi ríkis. Fyrir þessu eru mörg fordæmi. Höfnun innleiðingar hefur ekki í för með sér nein viðurlög. Afleiðingin er sú, að málinu er vísað til sameiginlegu EES-nefndarinnar, þar sem samið er um málið. Þar með fást þeir einu fyrirvarar, sem öruggt hald er í.
Þessi ótvíræði réttur aðildarríkja EES-samningsins til þess að hafna innleiðingu löggjafar út frá eigin þjóðarhagsmunum, án viðurlaga, var frá upphafi ein meginröksemdin fyrir því, að framsal valds skv. samingnum væri innan marka þess sem samrýmdist óbreyttri stjórnarskrá.

Þar með var fullveldisrétturinn *de jure* viðurkenndur, sem hefur veri ð staðfestur með fordæmum *de facto.*
Margir virðast nú hafa gleymt því, að sá mikli árangur sem náðist fyrir Íslands hönd í EES-samningunum, var ekki auðsóttur. Mér er til efs, að hann hefði náðst án stuðnings samstarfsþjóða okkar í EFTA. Þetta á t.d. við um fríverslun með fisk. Ég ræð það af reynslu okkar af EES-samningnum á sínum tíma, að við hefðum aldrei náð þeim árangri í tvíhliða samningum. Sama máli gegnir um því sem næst fullan markaðsaðgang að innri markaðnum, án þess að ESB héldi til streitu stefnu sinni um aðgang að auðlindum í staðinn fyrir aðgang að markaði. Þar við bætist, að Ísland fékk sérstaka undanþágu, sem heimilar ekki erlendar fjárfestingar í sjávarútvegi. Þetta er kjarni málsins. Það má eftir atvikum semja um gagnkvæman markaðsaðgang. En það kemur ekki til greina að semja um aðgang að markaði fyrir aðgang að auðlind. Þaðan af síður eigum við að taka þá áhættu, að þetta gerist „bakdyramegin“, í krafti samkeppnisreglna innri markaðarins, án þess að íslenska þjóðin hafi tekið um það meðvitaða ákvörðun.
Stuðningur við EES-samninginn byggir að lokum á pólitískri afstöðu kjósenda í aðildarríkjunum. Ef hinn voldugi samningsaðili, Evrópusambandið, hættir að virða í reynd þetta grundvallaratriði EES-samningsins og krefst þess að EFTA ríkin samþykki skilyrðislaust það sem að þeim er rétt, án tillits til eigin þjóðarhagsmuna, er hætt við að stuðningur við EES-samninginn fari þverrandi. Þar með getur EES-samningurinn, með öllum þeim ávinningi sem hann hefur tryggt Íslandi á undanförnum aldarfjórðungi, verið í uppnámi. Á því bera þá þeir einir ábyrgð, sem vilja þröngva þriðja orkupakkanum upp á þjóðina – með ófyrirséðum afleiðingum og í trássi við þjóðarviljann.

TIL HINS HÁA ALÞINGIS

Kristin stjórnmálasamtök lýsa yfir fullri andstöðu sinni við þingsályktunartillögu um þriðja orkupakka ESB og tvö tengd lagafrumvörp. Við skorum á Alþingi að fella þetta, en ella á forseta Íslands að setja hnefann í borðið gagnvart þessum tillögum öllum og að skrifa ekki undir þingsályktunartillöguna, sbr. 16. gr. stjórnarskrárinnar: "Lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir skal bera upp fyrir forseta í ríkisráði," og 17. gr.: "Ráðherrafundi skal halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni," og 19. greinina: "Undirskrift forseta lýðveldisins undir löggjafarmál eða stjórnarerindi veitir þeim gildi, er ráðherra ritar undir þau með honum." Augljóslega væri þingsályktun um svo stórt mál sem þriðja orkupakkann "mikilvæg stjórnarráðstöfun" og "mikilvægt stjórnarmálefni / stjórnarerindi" skv. þessum þremur stjórnarskrárgreinum og mætti því EKKI fara fram hjá aðkomu forseta Íslands. Hann ætti þá að gera það heyrinkunnugt, að hann vilji ekki staðfesta þá þingsályktunartillögu, sem svo stór hluti þjóðarinnar (um eða yfir 80%) er andvígur og að hann synji þessu því samþykkis og vilji að þjóðin fái að greiða atkvæði um það. Alþingi getur einnig ákveðið sjálft að leggja þetta mál í þjóðaratkvæði.

Við höfnum því, að nokkur nauðsyn sé til að samþykkja þennan orkupakka Evrópusambandsins, teljum fánýt þau rök að hann breyti litlu eða engu (enda mætti þá vel salta það mál að eilífu niður í tunnu), við trúum ekki orðum ráðherra um að fyrirvari hans með orkumála-kommissar ESB hafi eitthvert varanlegt gildi, tökum frekar mark á sérfróðum en ráðherranum, m.a. á orðum Bjarna Jónssonar rafmagnsverkfræðings, sem hefur þaulkannað allt lagaverk ESB í kringum þessi mál, og á Tómasi Inga Olrich, fv. sendiherra Íslands í París, sem ritar m.a. í Mbl. 27. þ.m.: "Það er mikill barnaskapur að ímynda sér að íslensk stjórnvöld hafi fullt forræði á tengingu landsins við orkumarkað ESB/EES ef þess er hvergi getið í formlegum undanþágum og einungis vitnað í pólitískar yfirlýsingar utanríkisráðherra Íslands og framkvæmdastjóra orkumála innan framkvæmdastjórnar ESB.
Yfirlýsingar þessara embættismanna eru ekki á nokkurn hátt lagalega skuldbindandi."

Fari svo, að sæstrengur verði lagður, einn eða fleiri, er hætt við að margir bændur láti reisa á jörðum sínum vindmyllu-aflver, sem valda myndu mikilli sjónmengun í náttúru landsins. Þá vita nú flestir af áhættunni á dýrtíð í orkuverði, með slæmum áhrifum fyrir heimilin og fyrir atvinnuástand hér, þegar farið væri að selja mikið af raforkunni sem hráefni úr landi.

Það eru mörg önnur rök sem mæla gegn þriðja orkupakkanum fyrir Ísland, áhættan er í raun gríðarleg, sem ráðherrar geta ekki einu sinni ábyrgzt að taka ábyrgð á, og þar að auki eru augljós hagsmunatengsl bæði utanríkisráðherrans og konu hans í orkumálunum* og náfrænda Bjarna fjármálaráðherra, sem á þriðjung í einu orkufyrirtækinu, sem nú getur stefnt að stórum ávinningi, ef sæstrengur verður lagður og raforkuverð hækkar mjög verulega (og það er EKKI hægt að útiloka með neinum óstaðfestum "fyrirvörum"), og einn helzti talsmaður orkupakkans er Björn Bjarnson, fv. ráðherra, sem á sjálfur tengdason sem er á kafi í fjárfestingaráformum vegna sæstrengs.

Það er vel skiljanlegt, að yfirgnæfandi meirihluti þeirra, sem hafa tjáð sig um þriðja orkupakkann í skoðanakönnunum, er andvígur þessari þingsályktunartillögu. Að flokkarnir tveir, Samfylking og Viðreisn, sem helzt vilja ESB-lög yfir land okkar, eru eindregið fylgjandi 3. orkupakkanum, mælir sízt með þessum pakka fyrir íslenzka þjóð.

* Sbr. samantekt hér: 'Hagsmunatengsl Valhallarforystunnar í orkupakkamáli? Já, svo sannarlega!' = https://jonvalurjensson.blog.is/blog/jonvalurjensson/entry/2234052/

F.h. Kristinna stjórnmálasamtaka, Jón Valur Jensson, Sigurður Ragnarsson, Guðmundur Pálsson læknir, María Magnúsdóttir, Ragnar Brynjólfsson, Rósa Aðalsteinsdóttir, Sverrir Bernhöft, Steindór Sigursteinsson.

Kristin stjórnmálasamtök, stofnuð 2007, eru nú 24 manna málfundafélag sem heldur uppi vefnum Krist.blog.is.

LANDSNET

Nefndasvið Alþingis
Utanríkismálanefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

30.4.2019
2019-04-57/0.11.1

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka við EES-samninginn, þskj. 1237 á 777. máli

Landsnet hefur fengið til umsagnar ofangreinda þingsályktunartillögu um að heimila ríkisstjórninni að staðfesta fyrir Íslands hönd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um að fella inn í samninginn tilteknar gerðir á sviði orkumála (þriðja orkupakkann). Landsnet þakkar fyrir að fá tækifæri til að veita umsögn um tillöguna.

Með lögum um stofnun Landsnets er fyrirtækinu falið það hlutverk að annast flutning raforku, kerfisstjórnun og uppbyggingu flutningskerfis raforku samkvæmt ákvæðum raforkulaga á íslensku forráðasvæði. Núverandi regluverk byggir á markaðslöggjöf þeirra gerða á sviði orkumála sem þegar hefur verið tekin upp í EES-samninginn. Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar samanstendur af átta gerðum tengdum orkumálum. Eins og ráðið verður af greinargerð tillögunnar varðar þriðji orkupakkinn ekki eingöngu millilandatengingar heldur er í honum einnig fjallað um markaðsþróun, neytendavernd og gæði raforku. Markmið hans er að tryggja skilvirkan orkumarkað sem þjóni neytendum, stuðli að bættri nýtingu raforku auk þess að tryggja aðgang að hreinni endurnýjanlegri orku á sem lægsta verði. Það eru einkum tilskipun 2009/72 og reglugerð nr. 714/2009 sem varða starfsemi Landsnets og er umsögnin bundin við þær gerðir.

Í greinargerð með tillögunni er efni gerðanna rakið sem og þær undanþágur sem Íslandi eru veittar með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. Þær breytingar sem felast í gerðunum hafa óveruleg áhrif á starfsemi Landsnets, einkum þar sem Íslandi er veitt undanþága frá ákvæðum 9. gr. tilskipunar 2009/72 um sundurgreiningu flutningskerfa frá öðrum rekstri á orkumarkaði. Þá hafa ákvæði reglugerðar nr. 714/2009 um skilyrði fyrir aðgangi að neti fyrir raforkuviðskipti yfir landamæri ekki áhrif á meðan raforkukerfi Íslands er ekki samtengt raforkukerfum annarra landa. Hins vegar er rétt að hafa í huga að frá upphafi hefur í EES samningnum verið að finna sameiginlegar reglur um aðgang að orkuflutninganeti og við gerð samningsins var af Íslands hálfu gengið út frá að þær reglur gætu komið að gagni ef og þegar af útflutningi orku frá Íslandi til Evrópu með sæstreng yrði, sbr. athugasemdir við 24. gr. frumvarps til laga um Evrópska efnahagssvæðið. Hafa verður í huga að ákvarðanir varðandi sæstreng munu ekki eingöngu snerta útflutning á raforku og viðskiptaleg atriði, heldur einnig orkuöryggi landsins og mögulegan innflutning á raforku. Samtenging og rekstur raforkukerfa er mikilvægt þjóðaröryggismál og miklar kröfur eru gerðar til flutningskerfisstjóra landanna hvað varðar öryggi.

Rekstur flutningsfyrirtækis í alþjóðlega þekktu lagaumhverfi skapar margvíslegt hagræði í starfsemi Landsnets. Sem flutningskerfisstjóri hefur Landsnet frá upphafi verið aðili að Evrópuneti raforkuflutningskerfisstjóra (European Network of Transmission System Operators for Electricity eða ENTSO-E). Þótt stór hluti starfsemi ENTSO-E varði ýmsa þætti er lúta að samtengingum milli landa og rekstri samtengdra flutningskerfa og snerti þannig ekki beint núverandi starfsemi Landsnets, þá hefur þátttaka í starfsemi ENTSO-E haft töluverða þýðingu. Þannig hefur Landsnet í gegnum samstarfið greiðan aðgang að öllum helstu sérfræðingum Evrópu á sviði raforkuflutningsmála. Þá reynir ENTSO-E í starfi sínu að finna lausnir sem henta öllum og lögð er áhersla á sveigjanleika í starfseminni. Þannig gefst aðildarfyrirtækjunum tækifæri á að hafa áhrif á vinnuna og sem dæmi um þetta má nefna að þátttaka Landsnets í vinnu við gerð sameignlegra netmála skilaði því að einangruð flutningskerfi eru undanþegin gildissviði sameiginlegra kerfisreglna (Network Codes) sem settar hafa verið samkvæmt heimild í reglugerð nr. 714/2009. Með þessu skapast svigrúm til að aðlaga kerfisreglurnar að sérstöðu einangraðra flutningskerfa og jafnframt nýta þá gríðarlegu þekkingu sem gerð Evrópureglanna felur í sér.

Á sama hátt og í öðrum löndum eru að verða viðamiklar breytingar á orkumarkaðinum á Íslandi. Orkuframleiðendum er að fjölga og mun á næstu árum fjölga ört. Fjöldi minni vatnsorkuvera er í undirbúningi, litlar jarðhitavirkjanir eru þegar í rekstri og vindorkuver eru í undirbúningi víðsvegar á landinu. Til að þessi þróun gangi vel þarf að tryggja jafnræði milli aðila og jafna stöðu þessara aðila gagnvart núverandi framleiðendum eins og raforkulög gera ráð fyrir. Aðgangur að samkeppnismarkaði skiptir þar miklu og verður að gera ráð fyrir því að minni framleiðendur muni þrýsta á úrbætur í þeim efnum. Á neytendahliðinni eru einnig miklar breytingar fyrirsjáanlegar. Þessar breytingar eru drifnar áfram af orkuskiptum, mikilli þróun tækninnar og almennrar viðhorfsbreytinga fyrir hreinum endurnýjanlegum orkugjöfum og ábyrgri nýtingu þeirra. Hér á landi er þessi þróun hafin og hefur samkeppni á smásölumarkaði aukist umtalsvert. Smærri fyrirtækin eru orðin meðvitaðri um verðmæti orkunnar og með aukinni rafbílavæðingu má ætla að sama þróun verði hjá heimilunum. Aukin sjálfvirknivæðing mun einfalda neytendum orkuviðskiptin og munu til dæmis rafbílaeigendur í framtíðinni getað hlaðið bílana þegar orkuverðið er hagstætt án þess að þekkja flókið viðskiptaumhverfið. Umtalsverðar breytingar eru einnig að verða hjá stærri notendum. Fyrirtækjunum fjölgar og við bætast minni fyrirtæki en þau sem fyrir eru. Þarfir þeirra og viðskiptahættir eru að breytast og sum stóru fyrirtækin munu í framtíðinni geta veitt raforkukerfinu verðmæta þjónustu á forsendum raforkumarkaðarins. Áhugi þessara aðila breyttum viðskiptaháttum er vaxandi.

Á undanförnum árum hefur orðið mikil þróun í viðskiptaumhverfi flutningsfyrirtækja um allan heim þar sem innleiddar hafa verið ýmsar markaðslausnir til að takast á við áskoranir í rekstri raforkuflutningskerfa. Slíkar lausnir hafa m.a. verið þróaðar á vettvangi ENTSO-E. Þátttaka er þannig til þess fallin að auðvelda aðgengi að upplýsingum um það sem er að gerast í þróun slíkra markaðslausna og auka þekkingu á þeim. Setning raforkulaga árið 2003 markaði upphaf markaðsvæðingar raforkumála á Íslandi. Á allra síðustu árum hafa orðið talverðar breytingar með innkomu nýrra sölufyrirtækja/raforkumiðlara á raforkusölumarkaði. Þessar breytingar kalla á að frekari ákvarðanir verði teknar um skipulag raforkumarkaðar á Íslandi. Á undanförnum árum hafa orðið miklar breytingar á ytra umhverfi Landsnets og gera verður ráð fyrir að frekari breytingar muni eiga sér stað á næstu árum, m.a. vegna orkuskipta og breytinga í viðskiptaumhverfi. Viðskiptavinir fyrirtækisins hafa kallað á aðrar áherslur, bæði hjá Landsneti og eins orkugeiranum í heild. Það er mikilvægt að stjórnvöld og regluverk í kringum orkumál styðji við þessa þróun, séu jafnvel í leiðandi hlutverki og útbúi t.a.m. regluverk þannig að orkufyrirtækjum verði gert auðvelt að takast á við þær breytingar sem eru framundan í orkumálum.

Út frá hagsmunum Landsnets skiptir miklu máli að það lagaumhverfi sem félagið starfar í endurspegli sem best Evrópskt regluverk að teknu tilliti til sérstakra aðstæðna á Íslandi. Með vísan til þessa sem og ályktunar aðalfundar Samorku, samtaka orku- og veitufyrirtækja, sem haldinn var þann 6 mars sl. er það fagleg niðurstaða Landsnets að mæla með því að þingsályktunartillagan verði samþykkt.

Virðingarfyllst,

Guðmundur I. Ásmundsson, forstjóri.

Landssamband bakarameistara
- Stofnað 1958 -

Nefndarsvið Alþingis
b.t utanríkismálanefnd
nefndarsvid@althingi.is

Reykjavík 29. apríl 2019

Mál: Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn, 777. mál

Um mitt ár 2003 tóku gildi hér á landi raforkulög þar sem innleidd var samevrópsk löggjöf á sviði raforkumála. Við þá innleiðingu breyttust taxtar og innheimtuferli orkufyrirtækja á landinu. Landssamband bakarameistara vakti athygli á því þá að stærstur hluti raforkunotkunar í bakaríum fari fram á þeim tíma sólarhrings þegar almenn orkunotkun er í lágmarki. Af þeim sökum og áður en að breytingunni kom höfðu bakarí notið betri kjara raforkuverðs, gegn því að hægt væri að rjúfa rafmagn til þeirra á öðrum tímum sólarhringsins.

Við breytingar á orkulögum var þeim samningum einhliða rift og við það hækkaði raforkuverð til bakaría um allt að 50% og laskaði starfsumhverfi og dró verulega úr samkeppnishæfni þar sem hækkunin óhjákvæmilega hækkaði vöruverð. Þessi ákvörðun á breytingu raforkuverðs var andstætt vilja stjórnvalda, á þeim tíma, um að lækka verð á matvælum og hvatningu orkusala til að koma til móts við óskir bakara um að leita leiða til að lækka orkuverð. Staðhæfingar stjórnvalda, síðustu misseri, um að þessi breyting með markaðsvæðingu íslensks orkumarkaðar hafi leitt til lægra raforkuverðs eru rangar. Í þessu samhengi er hægt að benda á 5-8% hækkun á milli áranna 2015-2016.

Landssamband bakarameistara dregur stórlega í efa þær fullyrðingar stjórnvalda að þriðji orkupakkinn, sem sagður er vera beint framhald af þeirri þróun sem átti sér stað með breytingum á raforkulögum 2003, sé til þess fallinn að styrkja enn frekar markaðsvæðingu, samkeppni og jafnræði og að það stuðli að lækkuðu verði.

Þriðji orkupakkinn snýr einna helst að flutningi og sölu raforku á milli landa. Á það hefur verið bent að með innleiðingu tilskipunarinnar muni það hafa lítil sem engin áhrif hér á landi þar sem Ísland sé með einangrað raforkukerfi sem ekki er tengt við Evrópu. Sú einangrun er engin trygging fyrir því að Ísland muni ekki tengjast innri orkumarkaðnum í framtíðinni með lagningu sæstrengs. Með lagningu sæstrengs er ljóst að innleidd yrðu ný markaðslögmál sem myndu að óbreyttu hækka raforkuverð umtalsvert. Í því samhengi er vert að benda á að niðurstöður starfshóps iðnaðarráðherra frá árinu 2016, sem var meðal annars falið að greina þjóðhagsleg áhrif lagningu sæstrengs, voru meðal annars þær að með lagningu sæstrengs myndi raforkuverð á Íslandi hækka umtalsvert. Í skýrslunni er tekið fram að meira en helmingur þeirrar kostnaðarhækkunar sem kæmi til yrði borinn af þeim hópum sem eru stærstu raforkunotendur fyrir utan heimili og stóriðju. Raforkuverð til iðnaðar, annars en stóriðju, myndi samkvæmt útreikningum hækka um helming.

Landssamband bakarameistara telur að innleiðing þriðja orkupakkans muni leiða til hækkunar á raforkuverði og þar af leiðandi veikja samkeppnisstöðu bakaría sem og íslensks iðnaðar. Því leggst Landssamband bakarameistara alfarið gegn því að þriðji orkupakkinn verði innleiddur á Íslandi.

Virðingafyllst:

Fyrir hönd Landssambands bakarameistara:

Jóhannes Felixson, formaður

Dags. vantar.

Ályktun Landssambands bakarameistara.

Í byrjun árs 2005 tók gildi reglugerð um framkvæmd raforkulaga, nr. 1004/ 2005, með síðari breytingum. Við þá innleiðingu breyttust taxtar og innheimtuferli orkufyrirtækja á landinu. Landssamband bakarameistara vakti athygli á því þá, að stærstur hluti raforkunotkunar í bakaríum fari fram á þeim tíma sólarhrings þegar almenn orkunotkun er í lágmarki. Af þeim sökum og áður en að breytingunni kom höfðu bakarí notið betri kjara raforkuverðs, gegn því að hægt væri að rjúfa rafmagn til þeirra á öðrum tímum sólarhringsins.

Við breytingar á orkulögum var þeim samningum einhliða rift og við það hækkaði raforkuverð til bakaría um allt að 50% og laskaði starfsumhverfi og dró verulega úr samkeppnishæfni þar sem hækkunin óhjákvæmilega hækkaði vöruverð. Þessi ákvörðun um breytingu raforkuverðs var andstæð vilja stjórnvalda, á þeim tíma, um að lækka verð á matvælum og hvatningu til orkusala til að koma til móts við óskir bakara um að leita leiða til að lækka orkuverð. Staðhæfingar stjórnvalda, síðustu misseri, um að þessi breyting með markaðsvæðingu íslensks orkumarkaðar hafi leitt til lægra raforkuverðs eru rangar. Í þessu samhengi er hægt að benda á 5-8% hækkun á milli áranna 2015-2016.

Landssamband bakarameistara dregur stórlega í efa þær fullyrðingar stjórnvalda að þriðji orkupakkinn, sem sagður er vera beint framhald af þeirri þróun sem átti sér stað með breytingum á raforkulögum 2003, sé til þess fallinn að styrkja enn frekar markaðsvæðingu, samkeppni og jafnræði og að það stuðli að lækkuðu verði.

Þriðji orkupakkinn snýr að flutningi og sölu raforku á milli landa. Á það hefur verið bent að með innleiðingu tilskipunarinnar muni það hafa lítil sem engin áhrif hér á landi þar sem Ísland sé með einangrað raforkukerfi sem ekki er tengt við Evrópu. Sú einangrun er engin trygging fyrir því að Ísland muni ekki tengjast innri orkumarkaðnum í framtíðinni með lagningu sæstrengs. Með lagningu sæstrengs er ljóst að innleidd yrðu ný markaðslögmál sem myndu hækka raforkuverð umtalsvert. Í því samhengi er vert að benda á að niðurstöður starfshóps iðnaðarráðherra frá árinu 2016, sem var meðal annars falið að greina þjóðhagsleg áhrif af lagningu sæstrengs voru meðal annars þær að með lagningu sæstrengs myndi raforkuverð á Íslandi hækka umtalsvert. Í skýrslunni er tekið fram að meira en helmingur þeirrar kostnaðarhækkunar sem kæmi til yrði borinn af þeim hópum

sem eru stærstu raforkunotendur fyrir utan heimili og stóriðju. Raforkuverð til iðnaðar, annars en stóriðju, myndi samkvæmt útreikningum hækka um helming.

Landssamband bakarameistara telur að með samþykkt og innleiðingu þriðja orkupakkans muni það óhjákvæmilega leiða til stórhækkunar á raforkuverði og þar af leiðandi veikja samkeppnisstöðu bakaría sem og íslensks iðnaðar. Því leggst Landssamband bakarameistara alfarið gegn því að þriðji orkupakkinn verði innleiddur á Íslandi.

Greinargerð og tillaga um lausn:

1. Aldarfjórðungur er nú liðinn frá því landið gerðist aðili að EES. Með henni var íslenskum útflutningsfyrirtækjum tryggður hagstæðari aðgangur að erlendum mörkuðum en áður. Í hönd fór á sama tíma nýtt tímabil hagræðingar í sjávarútvegi vegna framseljanlegrar aflahlutdeildar. Allar götur síðan hefur þjóðin notið þessara breytinga, í sterkara gengi krónunnar en ella hefði verið. Þennan aldarfjórðung hafa lífskjör þjóðarinnar batnað og hafa innflutnings- og þjónustugreinar atvinnulífsins, auk almennings, þannig notið breytinganna, ásamt útflutningsfyrirtækjunum. Enginn vafi leikur á um þetta orsakasamband. Sú ólga sem nú er vart við vegna Orkupakka 3 hefur vakið efasemdaraddir um sjálfa aðildina að EES, sem ætti að leiða til ítrustu varfærni af hálfu stjórnvalda.

2. Aðildin að EES hefur einnig sínar skuggahliðar. Meðal stærstu innflutnings- og þjónustufyrirtækja hefur orðið mikil samþjöppun til aukinnar fákeppni. Hún er jafnan réttlætt með hagræðingu, en auðveldari stjórn verðlags er hinn augljósi ávinningur. Grundvallarforsendur samkeppnislögjafar ESB um virka markaði og samkeppni halda ekki hér á landi, því arði, ofurlaunum og bónusum, er velt jafnóðum út í verðlagið. Smærri fyrirtæki fyrst og loks almenningur bera þennan kostnað að endingu. Stjórnvöld ættu að veita þessari þróun aukna athygli, því hún er að sínu leyti tekin að grafa undan stuðningi almennings við aðildina að EES.

3. Á þessu ári er hálf öld liðin frá því tekið var að bræða ál á Íslandi með hreinni íslenskri orku. Frá upphafi hafa virkjanir fallvatna landsins verið tengdar stóriðjuverkefnum, sem samið var samhliða um orkusölu til. Allan þennan tíma hefur þjóðinni verið heitið því, að hún muni njóta lágs orkuverðs í framtíðinni, þegar orkusölusamningar hafi greitt lán til virkjana niður. Þessi

fyrirheit hefur þjóðin metið mikils, ekki síst í ljósi þess að hrein, ódýr orka er nánast eini innlendi framleiðsluþátturinn sem er allri innlendri atvinnustarfsemi í vil. Stjórnvöldum ber að efna þessi loforð, sem hafa verið margítrekuð við þjóðina í tengslum við ákvarðanir um að fórna ósnortinni náttúru fyrir atvinnu og velferð, með virkjunum.

4. Orkukerfin á Íslandi byggðust upp af opinberum fyrirtækjum; svo sem Hitaveitunni og Rafmagnsveitunni í Reykjavík, Orkubúi Vestfjarða, Hitaveitu Akureyrar og Rafmagnsveitum ríkisins. Á uppbyggingartímanum voru þetta samfélagsleg fyrirtæki, byggð upp af skattfé, notkunargjöldum og með lánshæfi almennings að bakhjarli, rekin til að veita almenningi ódýra og örugga orku. Skuldir voru greiddar með notkunargjöldum og eftir uppbyggingartíma lækkaði raunverð orkunnar því hægt og bítandi. Almenningur naut þess að eiga orkufyrirtækin sjálfur. Í þessu fyrirkomulagi getur falist lausn á þeim vanda sem tengist Orkupakka 3, því sameignar og samlagsfélög í eigu notenda má reka í þágu eigenda, svo samrýmist EES reglum. Leita ber lausnar þannig að öflug samrekstrarfélög í eigu notenda færi eigendum sínum áfram það hagræði sem heitið hefur verið.

5. Á seinni árum EES-aðildarinnar hefur minna verið litið til félagslegra gilda í rekstri orku- og veitufyrirtækja en áður. Opinberum fyrirtækjum var breytt svo þau fóru að starfa líkt og einkafyrirtæki. Í stað þess að nota niðurgreiðslu skulda til að lækka verð var svigrúmið notað til nýrra framkvæmda og leitað að nýjum kaupendum að orkunni. Orkuveita Reykjavíkur er t.d. tekin að virkja svo hægt sé að selja stóriðju raforku. Áður félagslegt fyrirtæki varð að fjárfestingarfyrirtæki sem skiptir við alþjóðlega stóriðju, þó eignarhaldið og ábyrgðin sé enn almennings. Forystumenn í stjórnmálum hafa lýst á huga á að selja hluti í Landsvirkjun, sem þó var byggð upp með lánstrausti og stuðningi almennings, sem á móti fékk fyrirheit um lágt orkuverð í framtíðinni. Gerist það munu félagsleg sjónarmið óhjákvæmilega víkja fyrir sjónarmiðum fjárfesta. Fyrirheitin um lágt orkuverð yrðu ekki efnd.

6. Lega landsins veldur því að flutningskostnaður að og frá landinu íþyngir samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja. Ef landið tengist raforkumarkaði Evrópu með sæstreng í framtíðinni, mun verð þeirrar orku sem um strenginn streymir óhjákvæmilega verða grunnverð allrar raforku í landinu, við óbreytt fyrirkomulag. Með því yrði hagræðið af hinni ódýru orku gert að engu, án þess að óhagræðið hyrfi. Orkufrek starfsemi yrði betur sett nær markaði, við

mundum flytja út störf. Engin furða er því að íslensk smáfyrirtæki og almenningur gjaldi varhug við slíkum hugmyndum.

7. Orkustefna Evrópusambandsins gengur út á að markaðsvæða orkuframleiðslu álfunnar. Hún setur hvarvetna kvaðir á félagslegu orkufyrirtækin, sem almenningur byggði upp á síðustu öld. Þeim skal skipt upp og framleiðsla, sala og dreifing aðgreind. Regluverkið miðast við stórmarkaði landa sem tengdir skuli skv. kröfunni um „fjórfrelsið". Á Íslandi býr hins vegar svo fátt fólk að hér myndast nánast ekki virkur markaður á neinu umfangsmiklu sviði viðskiptalífsins. Orkumarkaðurinn er þar síst undantekning. Samkeppnisreglur ESB virðast ekki ná til slíkrar stöðu, en það var m.a. eitt meginmarkmiðið með aðildinni að EES að landsmenn mundu njóta áhrifa aukinnar samkeppni.

8. Landsvirkjun er nú með markaðsráðandi stöðu, sem nefna má „náttúrulega einokun". Sú staða hefur myndast vegna stærðarhagkvæmni orkuvinnslu á Íslandi. Henni fylgja ótvíræðir kostir og samstillt stýring miðlunarlóna varðar afhendingaröryggi og hagkvæmni. Hið evrópska markaðsmódel fyrir millilandatengingar stendur og fellur með virkri samkeppni. Á meðan hún er ekki fyrir hendi á Íslandi er tenging landsins við innri raforkumarkað Evrópusambandsins um sæstreng óraunhæf, en það kann að breytast.

9. Tíðindi hafa borist um að norskt vindorkufyrirtæki hafi stofnað dótturfyrirtæki á Íslandi. Markmið fyrirtækisins er að reisa vindmyllur og vindmyllugarða hér á landi. Framkvæmdastjóri hins nýja félags hefur skýrt frá nýjum áformum í Noregi um vindmyllugarða, sem ætlað er að framleiða hundruð megavatta af raforku hverjum um sig og alls um 1000 MV. Ísland á gríðarlega mikla óvirkjaða vindorku, sem mikill markaður er fyrir, þrátt fyrir óstöðugleikann, ef til tengingar með sæstreng kemur. Við höfum séð að erlendir fjárfestar, með erlenda starfsmenn, fá aðgang að ósnortinni náttúru landsins. Það hefur nýlega gerst bæði í ferðaþjónustu og fiskeldi og það mun gerast í öðrum greinum. Óstöðuga orkuframleiðslu þarf að flytja út og má gera ráð fyrir að framleiðslan yrði flutt út, alveg eins og í fiskeldinu. Leyfi fyrir vindmyllugörðum eru þegar í athugun hér og munu skapa fordæmi, sem fylgja verður. Vafasamt er að staðið verði gegn virkjun vinds og sjávarfalla í framtíðinni, eins og horfur eru í orkumálum veraldarinnar.

10. Vegferð ESB í orkumálum er „óvissuferð" frá sjónarhóli íslenskra fyrirtækja og heimila. Hún er vörðuð, við erum stödd við þriðju vörðuna og það grillir í þá fjórðu í þokunni. Við vitum hvorki hve margar vörðurnar verða né hvert

leiðin liggur. Gríðarlegir hagsmunir eru undir, bæði rekstrarskilyrði almenns atvinnurrekstrar og lífskjör íbúa landsins eru í húfi. Orkupakki 3 er aðeins varða á langri leið. Við biðjum leiðsögumenn okkar á hinu háa Alþingi að staldra við, fara varlega og leiða okkur út úr þokunni.

11. **Að lokum skal bent á leið sem ætti að gaumgæfa nánar:**

a. Leita ber lausna sem taka tillit til vilja og hagsmuna almennings sem eigenda orku- og veitufyrirtækja, sem leggja fram drjúgan skerf til að búseta í landinu geti verið fýsileg til frambúðar, þrátt fyrir legu landsins. Lausnin þarf jafnframt að gera landinu kleift að samþykkja Orkupakka 3 og taka í framhaldinu þátt í sameiginlegum orkubúskap ESB, eins og hann þróast á forsendum markaðarins, svo sátt geti verið um þá starfsemi. Um heimilin gilda frjálslegri reglur en fyrirtæki. Sem fyrr sagði munu sameignar- og samlagsfélög í eigu notenda, rekin í þágu eigenda, samrýmast EES reglum. Það jafngildir eigin rekstri og „sjálfsþurftabúskap“ að notendur komi sér saman um samstarf um öflun aðfanga, svo sem orkan er, og skipti kostnaði með sér gegnum verðlag.

b. Hér skal sett fram til umræðu að **allar elstu vatnsaflsvirkjanir landsins, sem eru niðurgreiddar og skuldlausar í eigu opinberra aðila, verði lagðar fram í samrekstur af þessu tagi. Hann hafi að markmiði að afhenda öllum smánotendum, heimilum og fyrirtækjum, um land allt, raforku á einu og sama framleiðslukostnaðarverðinu, að viðbættu nokkru álagi fyrir árlegri fjárfestingu til endurnýjunar og viðhalds uppsettu afli.** Setja ber nógu margar virkjanir inn í félagið til að raforkuþörf smánotenda verði uppfyllt um langa fyrirsjáanlega framtíð. Þar sem Landsvirkjun kann að hafa blandað verðlagningu á orku frá slíkum niðurgreiddum virkjunum saman við verðlagningu sína í einhverjum sölusamningum verður að gera ráð fyrir að þetta gerist án þess að raska fjárhagslegri stöðu LV, svo ekki komi til gjaldfellinga á lánum. Þetta þarfnast nákvæmrar athugunar við, en sé um slíka blöndun að ræða má t.d. leysa það með því að hið nýja samrekstrarfélag skuldbindi sig til að selja LV umframorku sína á verði sem smám saman nálgist markaðsverð, á sama tíma og LV greiði niður skuldir.

Landsvirkjun

Háaleitisbraut 68
103 Reykjavík · Iceland
landsvirkjun.is

landsvirkjun@lv.is
Sími/Tel: +354 515 90 00
Fax: +354 515 90 07

Utanríkismálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 29.4.2019
Tilvísun vor: M-2019-102/ 00.11

Efni: **Umsögn um 777. mál - þriðji orkupakkinn**

Utanríkismálanefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn Landsvirkjunar um tillögu til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn), mál 777.

Landsvirkjun þakkar tækifæri til að skila inn umsögn um málið. Fyrirtækið styður tillöguna og hvetur nefndina og Alþingi til að veita henni brautargengi. **Lagaumhverfi orkugeirans.**

Landsvirkjun hefur í nálega aldarfjórðung fylgst náið með breytingum á orkulöggjöf Evrópusambandsins og innleiðingu á stórum hluta þeirra á evrópska efnahagssvæðinu. Þýðingarmesta breytingin varð með tilkomu fyrstu raforkutilskipunarinnar á árinu 1996[1]. Í framhaldi af því var raforka skilgreind sem hver önnur vara á innri markaðinum og samkeppnisþættir, vinnsla og sala, og einkaleyfisþættir, flutningur og dreifing í starfsemi orkufyrirtækjanna aðgreindir.

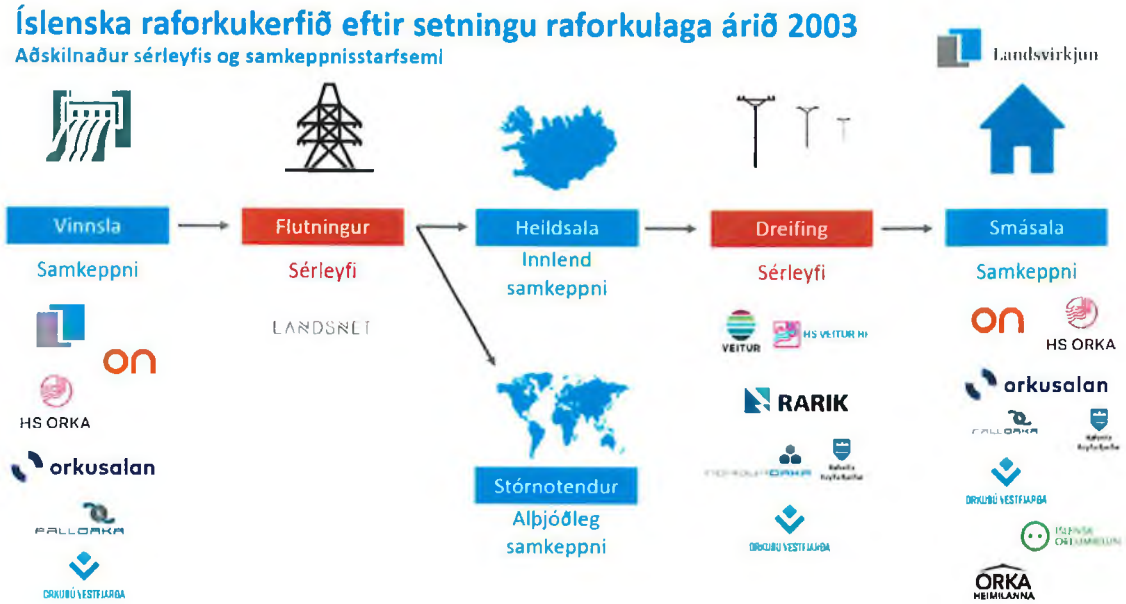
Minnt er á að tilgangur með setningu raforkulaganna árið 2003 var ekki einvörðungu að innleiða framangreinda raforkutilskipun heldur einnig að bregðast við breyttum aðstæðum frá því að þágildandi löggjöf var sett. Skipan raforkumála á Íslandi hafði að stofni til verið óbreytt frá miðjum sjöunda áratug síðustu aldar. Það skipulag einkenndist af því að sama fyrirtækið gat sinnt orkuvinnslu, flutningi, dreifingu og sölu. Samkvæmt eldri löggjöf hvíldi sú skylda á Landsvirkjun að *„hafa með viðunandi öryggi tiltæka nægilega raforku til þess að anna þörfum viðskiptavina sinna á hverjum tíma“*. Þessu ákvæði fylgdi ekki einkaréttur til raforkuvinnslu, en til þess að fá að tengjast flutningskerfinu þurfti virkjunaraðili að hafa gert samrekstrarsamning við Landsvirkjun. Þetta skapaði ágreining þar sem sum fyrirtækjanna töldu sig geta aflað orku með eigin virkjunum á lægra verði. Við þann samanburð var þó oft ekki tekið tillit til kostnaðar við flutningskerfið, en verðskrá Landvirkjunar tók til bæði orkuöflunar og flutnings. Þá tengdist dreifikerfi nokkurra rafveitna ekki flutningskerfi Landsvirkjunar beint og þurftu því að kaupa rafmagn í heildsölu af Rafmagnsveitum ríkisins á hærra verði vegna kostnaðar sem féll til í flutningskerfi fyrirtækisins. Eftirfarandi mynd lýsir raforkukerfinu fyrir samþykkt laganna í meginatriðum:

[1] Sjá: http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/translated-acts/icelandic/i31996L0092.pdf



Með raforkulögunum nr. 65/2003 urðu miklar breytingar á skipan raforkumála sem og á viðskiptum með rafmagn. Lögin byggðu meðal annars á tillögum tveggja nefnda sem iðnaðar- og viðskiptaráðherra hafði skipað um framtíðarskipa orkumála (árið 1996) og framtíðarskipulag raforkuflutnings á Íslandi (skilaði skýrslu árið 2000) og ákvörðun um að raforkutilskipunin skyldi innleidd á Evrópska efnahagssvæðinu. Helstu breytingarnar fólu í sér að raforkuvinnsla og raforkusala var gefin frjáls. Stofnað var nýtt fyrirtæki, Landsnet, til að annast flutning og kerfisstjórnun. Dreifiveitur þurftu nú leyfi stjórnvalda og höfðu einkarétt og um leið skyldu til dreifingar á tilteknum (afmörkuðum) svæðum. Sérstök lögbundin skilyrði gilda um setningu gjaldskrár fyrir Landsnet og dreifiveitur.

Landsvirkjun telur að í öllum meginatriðum hafi þær grundvallarbreytingar sem gerðar voru með setningu raforkulaganna reynst vel. Eftirfarandi mynd lýsir raforkukerfinu eftir samþykkt laganna í meginatriðum, en í stuttu máli má segja að horfið hafi verið frá áætlunarbúskap til markaðsbúskapar.



Skýr umgjörð er um sérleyfisstarfsemi í flutningi og dreifingu sem tryggir jafnræði í aðgengi fyrir alla framleiðendur og notendur og að ekki eru byggð upp mörg kerfi með tilheyrandi kostnaði og óhagræði fyrir neytendur og umhverfi. Ákvarðanataka um frekari uppbyggingu flutnings og dreifkerfi raforku er byggir á traustum grunni og skýrt hvernig kostnaði við kerfið er skipt á notendur.

Með raforkulögunum voru raforkusamningar við stórnotendur færðir í viðskiptalegt umhverfi og þurfa að uppfylla bæði samkeppnislög og lög um ríkisstyrki. En áður höfðu raforkusamningar Landsvirkjunar verið gerðir með beinni aðkomu stjórnvalda. Hér var um mikilvægt framfaraskref að ræða fyrir eigendur Landsvirkjunar íslensku þjóðina sem hefur stuðlað að því að raforkuverð til stóriðju hefur hækkað og hefur nálgast það verð sem er í boði öðrum löndum.

Landsvirkjun telur að með raforkulögunum hafi tvímælalaust verið stuðlað að betra rekstrarumhverfi orkufyrirtækjanna og það fært nær því sem gildir almennt fyrir fyrirtæki, staða orkunotenda verið styrkt, skapaðar grundvöllur til samkeppni þar sem hún á við og stuðlað að lægra orkuverði. Í þessu sambandi er vakin athygli á nýútkominni skýrslu sem verkfræðistofan Efla vann fyrir atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið: *Raforkuverð og þróun samkeppni á raforkumarkaði.* Í skýrslunni kemur fram að með raforkulögunum hafi tekist að innleiða samkeppni í vinnslu og sölu rafmagns og að fyrirtækjum fari fjölgandi. Í samantekt skýrslunnar segir m.a.: *„Tekist hefur að innleiða samkeppni í raforkusölu sem skilað hefur sér í nokkuð stöðugu raforkuverði á almennum markaði. Raforkuvinnsla var jafnframt gefin frjáls en í eldra kerfi voru miklar takmarkanir sem m.a. ollu verulegu ósætti um það kerfi."* Verð á raforku í smásölu lækkaði eftir setningu raforkulaga en sé nú svipað að raunvirði og fyrst eftir skipulagsbreytingarnar.

Landsvirkjun telur því að innleiðing gerða Evrópusambandsins varðandi raforku, orkusparnað, endurnýjanlega orkugjafa o.fl. hafi og muni skapa tækifæri fyrir Ísland, rödd raforkunotenda hafi fengið sterkari hljóm um leið og stuðlað sé að því að hámarka afrakstur þjóðarinnar af orkulindum sem nýttar eru á hverjum tíma. Það er kostur fyrir orkukaupendur sem eru með starfsemi í mörgum löndum að vita til þess að lagaumhverfi orkufyrirtækja hér á landi byggir á sömu grundvallarþáttum og í öðrum ríkjum Evrópu.

Þriðji orkupakkinn.

Landsvirkjun telur að þær breytingar sem gerðar voru með þriðja orkupakkanum sem ESB ríkin samþykktu árið 2009 hafi verið eðlilegt framhald í ljósi reynslu af þágildandi reglum, auknum kröfum um neytendavernd og samkeppni og síðast en ekki síst aðgerðum til að bregðast við loftslagsbreytingum. Áfram er lögð áhersla á að neytendur hafi raunverulegt val á af hverjum þeir kaupa raforku í því skyni að ná aukinni skilvirkni, samkeppnishæfu verði og stuðla að afhendingaröryggi og sjálfbærni. Að mati fyrirtækisins hafði pakkinn einkum í sér eftirfarandi breytingar frá eldri löggjöf:

- Frekari aðgreiningar á raforkuvinnslu og flutningi
- Að sjálfstæði eftirlitsaðila var eflt
- Að samstarfsstofnun eftirlitsaðila (ACER) var komið á fót
- Samvinnu varðandi orkuviðskipti yfir landamæri og stofnun ENTSO-E
- Aukið gagnsæi á orkumörkuðum

Landsvirkjun telur að breytingar sem verið er að gera muni hafa jákvæð áhrif ef eitthvað er á íslenskan raforkumarkað og að margt í þeim styrki stöðu notenda. Ekki þarf að gera miklar breytingar á orkulöggjöf Íslands vegna innleiðingarinnar og að kostnaður við hana sé óverulegur.

Þátttaka Orkustofnunar í samstarfi eftirlitsaðila mun ef vel er að því staðið færa verðmæta þekkingu til landsins og skila ávinningi bæði fyrir notendur og orkufyrirtækin.

Sæstrengur.

Landsvirkjun hefur um áratugaskeið hugað að þeim möguleika að tengja raforkukerfi Íslands með sæstreng við raforkukerfi grannríkja, með því væri m.a. orkuöryggi landsins aukið og stuðlað að betri nýtingu þeirra orkulinda sem hafa verið beislaðar á hverjum tíma. Einkum hefur verið horft til Bretlands varðandi hugsanlegan sæstreng tenginu, enda yrði kostnaður við tengingu þangað mun lægri en ef tengt væri við meginland Evrópu. Engan vegin er ljóst hvort eða að hversu miklu leyti orkulöggjöf Evrópusambandsins og löggjöf um stofnanir eða Efta-ríkjanna myndu gilda í ljósi þess að Bretar hafa sagt sig frá sambandinu.

Lagning sæstrengs væri gríðarlega stórt verkefni og ljóst hefur verið að hið hefðbundna evrópska módel að flutningsfyrirtækin í löndunum sem tengd eru eigi og fjármagni slíka streng til helminga, á Íslandi Landsnet, kæmi ekki til greina þar sem ekki væri hægt að láta notendur á Íslandi taka þá áhættu sem slíku verkefni fylgir. Ætla má að kostnaður við flutning á orkunni um sæstreng gæti verið svipaður eða hærri en kostnaður við orkuvinnslu hér á landi. Það er því ljóst að bæði Alþingi og stjórnvöld þyrftu að koma að slíku verkefni. Auk þess þyrftu að sjálfsögðu stjórnvöld á hinum enda strengsins að koma að málinu og að öllum líkindum Færeyingar þar sem ætla má að slíkur strengur færi um landgrunnið í grennd við Færeyjar.

Með vísun til þess sem að framan er rakið gerir Landsvirkjun gerir ekki athugasemd við það sem fram kemur í greinargerð með tillögunni:

„Verði þessi tillaga samþykkt verður reglugerð (EB) nr. 713/2009 innleidd í íslenskan rétt með hefðbundnum hætti en með lagalegum fyrirvara um að grunnvirki sem gera mögulegt að flytja raforku milli Íslands og orkumarkaðar ESB verði ekki reist eða áætluð nema að undangenginni endurskoðun á lagagrundvelli reglugerðarinnar og komi ákvæði hennar sem varða tengingar yfir landamæri ekki til framkvæmda fyrr en að þeirri endurskoðun lokinni."

Að lokum vill Landsvirkjun ítreka stuðning við þingsályktunartillöguna og er fyrirtækið að sjálfsögðu reiðubúið til að mæta á fund nefndarinnar og veita upplýsingar verði eftir því leitað.

Virðingarfyllst

Hörður Arnarson
forstjóri

Nefndasvið Alþingis
Sigrún Helga Sigurjónsdóttir
Alþingi
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 24. apríl 2019
2019040018/42-1-3
TB
jgo/tb

Tillaga til þingsályktunar um ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn), 777. mál.

Vísað er til tölvupósts/bréfs frá utanríkismálanefnd Alþingis, dags. 11. apríl sl., þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um tillögu til þingsályktunar um ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn), 777. mál.

Náttúrufræðistofnun telur að framangreint mál, um staðfestingu ákvörðunar EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn), falli (að mestu leiti) utan hlutverks stofnunarinnar eins og málið er sett fram.

Eitt af hlutverkum Náttúrufræðistofnunar samkvæmt lögum nr. 60/1992 er að leiðbeina um hóflega nýtingu náttúrulegra auðlinda og aðstoða með rannsóknum við mat á verndargildi vistkerfa og náttúruminja og áhrifum mannvirkjagerðar og annarrar landnotkunar á náttúruna. Mikið hefur verið rætt um lagningu sæstrengs til Evrópu í þessu samhengi en ef af því yrði þá gæti það kallað á aukið álag á íslenska náttúru og nýtingu náttúruauðlinda sem þyrfti þá að skoða sérstaklega m.t.t. hóflegrar nýtingar.

Í framangreindri tillögu kemur fram í greinargerð, kafli 4.3, að upptaka þriðja orkupakkans í EES-samninginn feli ekki í sér neins konar skyldu eða skuldbindingu íslenskra stjórnvalda til að tengjast hinu sameiginlega raforkukerfi ESB með lagningu sæstrengs eða öðrum hætti. Jafnframt má benda á að fyrir Alþingi liggur tillaga til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 26/148, 791. mál, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Í tillögunni er lagt til að: „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." Einnig liggur fyrir Alþingi frumvarp tillaga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003, 792. mál, með síðari breytingum þar sem lagt er til að á eftir 5. mgr. 9. gr. laganna komi ný málsgrein,

svohljóðandi: „Um tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng fer samkvæmt stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku." Eðli málsins samkvæmt hefur hvorki framangreind tillaga til þingsályktunar eða frumvarp til breytinga á raforkulögum verið samþykkt.

Náttúrufræðistofnun bendir á að í stað þess að vísa eingöngu í stefnu stjórnvalda (þingsályktun) um uppbyggingu flutningskerfis raforku í máli 792 um breytingu á raforkulögum þá væri eðlilegra að fyrrgreindur texti þingsályktunarinnar, með smá breytingum, væri hluti af raforkulögum þ.e. að á eftir 5. mgr. 9. greinar kæmi ný mgr. svohljóðandi: **Um tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng fer samkvæmt stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Ekki verður ráðist í tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands *í gegnum sæstreng eða með öðrum hætti* nema að undangengnu samþykki Alþingis. Skal það samþykki liggja fyrir áður en framkvæmdir sem varða slíka tengingu geta farið á framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar.** Náttúrufræðistofnun leggur hér til að lagtextinn verði í samræmi við það sem kemur fram í kafla 4.3 í greinargerð sem vitnað er í hér að framan þ.e. að notað verði orðalagið ***í gegnum sæstreng eða með öðrum hætti*** á viðeigandi stað.

Með vísan í kafla 4.3 í greinargerð hér að framan og að fyrirliggi samþykki Alþingis um breytingu á þingsályktun nr. 26/148, 791. mál, og samþykki um breytingu á raforkulögum 792, mál, og jafnframt með vísan í önnur lög sem gilda á Íslandi s.s. lög um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011, lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og lög um náttúruvernd nr. 63/2013 er það mat Náttúrufræðistofnunar með hliðsjón af hlutverki stofnunarinnar að ekki sé ástæða til að leggjast gegn samþykkt þriðja orkupakkans.

Virðingarfyllst

Jón Gunnar Ottósson
forstjóri

Trausti Baldursson
forstöðumaður vistfræði- og ráðgjafardeildar

SAMBAND GARÐYRKJUBÆNDA

Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10,
150 Reykjavík

29. apríl 2019.

Efni: Umsögn vegna tillögu til þingsályktunar um ákvörðun sameiginlegu ESBnefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. Viðauka (Orka) við EESsamninginn (þriðji orkupakkinn), 777. mál.

Samband garðyrkjubænda leggst gegn því að framangreind tillaga til þingsályktunar verði samþykkt og leggur áherslu á eftirfarandi:

- Ekki skal ganga til frekari innleiðingar á tilskipunum í orkumálum meðan ekki liggur fyrir óyggjandi og staðfest túlkun á því að Íslendingar fari með fullt forræði yfir raforkumálum hérlendis.
- Nauðsynlegt er að meta hver áhrif af innleiðingu framangreindra breytinga hefði á Íslandi. Umræða síðustu mánaða hefur leitt í ljós að mikill ágreiningur er uppi um möguleg áhrif og túlkun á því hver raunverulega fari með forræði orkumála hérlendis á öllum stigum.
- Að ekki verði gengið til þess að tengja Ísland við raforkukerfi annarra landa og að stuðningur við ákveðnar framleiðslugreinar t.d. í formi raforkuniðurgreiðslna til garðyrkju verði áfram heimill samkvæmt lögum.
- Ekki skal flytja orku út um sæstreng, sem um hverja aðra hrávöru væri að ræða, líkt og gert er ráð fyrir í áformum sem birtast m.a. á vefsíðu Landsvirkjunar.
- Innlenda orku skal nota til innlendrar framleiðslu og styrkja þannig samkeppnisstöðu innlendra vara og þjónustu. Mikilvægt er að sá virðisauki sem felst í úrvinnslu afurða og nýtingu orkunnar verði eftir hérlendis.
- Íslensk garðyrkja þarf að búa við hagfellda innviði og raforkuverð til ylræktar er þegar of hátt. Hækkun á raforkuverði hefði alvarlegar afleiðingar fyrir greinina.

Samband garðyrkjubænda skorar á íslensk stjórnvöld að láta þegar af áformum og breytingum á íslenskum lögum sem greiða fyrir þeim hugmyndum sem uppi eru um lagningu sæstrengs milli Íslands og annarra landa og flutningi orku um hann.
Enginn þarf að velkjast í vafa um að lagning sæstrengs er raunveruleg fyrirætlan og nægir þar að benda á upplýsingar á vefsíðu Landsvirkjunar:
https://www.landsvirkjun.is/rannsoknirogthroun/throunarverkefni/saestrengur

Fáum dylst að lagning sæstrengs myndi leiða til verulegra hækkana á orkuverði fyrir almenning og framleiðslufyrirtæki á Íslandi, þ.m.t. í garðyrkju. Slíkt myndi rýra lífskjör almennings og draga svo mjög úr samkeppnishæfni innlendrar framleiðslu að ætla má að mörg garðyrkjufyrirtæki myndu leggja niður starfsemi. Ótalin eru þá áhrif á aðrar innlendar framleiðslugreinar.
Það ætti að vera lágmarksskilyrði að ákvarðanir um að tengja Ísland við raforkukerfi annarra landa með sæstreng kæmi til kasta íslensku þjóðarinnar í þjóðaratkvæðagreiðslu, ekki nægir að Alþingi eitt taki svo afdrifaríka ákvörðun, jafnvel með naumum atkvæðamun.
Þá verður að telja að það orki mjög tvímælis hvort heimatilbúnir fyrirvarar um ákvörðunarvald Íslendinga og hérlendra stjórnvalda haldi í raun eftir innleiðingu Evróputilskipana og í framhaldinu 3. orkupakkans eða hvort ákvörðunarvald í málaflokknum færist úr landi til ESA / ACER og eftir atvikum evrópskra dómstóla. Um það hefur verið ágreiningur meðal sérfróðra sem nauðsynlegt er að fá endanlega og staðfesta túlkun á áður en gengið er til frekari aðgerða af hálfu íslenskra stjórnvalda. Þar nægir ekki að vísa til yfirlýsinga frá norskum stjórnvöldum líkt og gert er í meðfylgjandi greinargerð.
Í Noregi er nú einmitt hafinn málarekstur þar sem uppi er ágreiningur um hvort aðgerðir stjórnvalda vegna breytinga á norskri raforkulöggjöf og innleiðingar 3. orkupakkans þar standist stjórnarskrá. Höfðað hefur verið mál gegn Ernu Solberg fyrir hönd norska ríkisins vegna þess. Hefur m.a. verið fjallað um það í norskum fjölmiðlum: Sbr. https://www.tv2.no/a/10441701/, https://enerwe.no/ntb/nei-til-eu-gar-til-acer-soksmal-mot-staten/
Það er vandséð hvers vegna íslensk stjórnvöld leggja áherslu á að innleiða evrópskt regluverk vegna orkumála sem einvörðungu er sagt gilda fyrir sameiginlegan orkumarkað, þ.e. gildi í raun ekki fyrir Ísland nema það sé tengt raforkukerfi annars lands. Fyrir því skortir efnisleg rök.

SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Alþingi
bt. utanríkismálanefndar
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Reykjavík, 29. apríl 2019
Tilv.: 1904008

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins – þingsályktunartillaga um ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, 777. mál (þriðji orkupakkinn)

Utanríkismálanefnd Alþingis óskaði þann 11. apríl 2019 eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins, vegna tillögu til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn), 777. mál.

Samkeppniseftirlitið hefur áður veitt umsagnir og fjallað almennt um samkeppni á raforkumarkaði, svo sem í skýrslu norrænna samkeppnisyfirvalda um raforkumarkaðinn, dags. 13. september 2007. Þá veitti Samkeppniseftirlitið umsögn sína við innleiðingu fyrsta orkupakkans með setningu raforkulaga nr. 65/2003, en eftirlitið taldi lagasetninguna að meginstefnu til samræmast markmiðum þágildandi samkeppnislaga. [1] Þá hefur Samkeppniseftirlitið í nýlegum umsögnum sínum vegna breytinga á raforkulögum, lögum um Landsnet, og lögum um Landsvirkjun, áréttað mikilvægi þess að flutningsfyrirtæki raforku sé sjálfstætt gagnvart dreifiveitum, raforkusölum, og raforkuframleiðendum.[2]

I.

Samkvæmt framangreindri þingsályktunartillögu felast í þriðja orkupakkanum tvær tilskipanir og þrjár reglugerðir Evrópusambandsins er varða viðskipti með raforku og jarðgas, auk þess að Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði (e. Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER) er komið á fót. Evrópusambandið samþykkti umræddar gerðir í júlí 2009 og öðluðust þær gildi í aðildarríkjum Evrópusambandsins í september sama ár.

Í umræddum ESB-gerðum þriðja orkupakkans er að finna fjölmörg atriði sem kunna að hafa áhrif á samkeppni og uppbyggingu viðkomandi markaða hérlendis. Þá hefur íslenska ríkið meðal annars fengið undanþágur frá tilteknum gerðum orkupakkans eða ákvæðum þeirra (svo sem um markað með jarðgas). Helstu þættir ESB-gerða þriðja orkupakkans sem máli skipta að mati Samkeppniseftirlitsins með tilliti til samkeppni, svo sem í ljósi hlutverks eftirlitsins, eru eftirfarandi:

[1] Sjá umsögn Samkeppniseftirlitsins (þá Samkeppnisstofnun) við 462. mál á 128. löggjafarþingi, þingskjal 2807. frá fyrra löggjafarþingi nr. 126.
[2] Sjá til dæmis umsögn Samkeppniseftirlitsins við 318. mál á 140. löggjafarþingi, þingskjal 624, og umsögn eftirlitsins við 115. mál á 148. löggjafarþingi, þingskjal 473.

Borgartún 26, 125 Reykjavík, pósthólf 5120
Sími 585 0700, Fax 585 0701
samkeppni@samkeppni.is, www.samkeppni.is

1. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ÉB) nr. 713/2009 frá 13. júlí 2009 setur á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER) og hefur meðal annars þann tilgang að auðvelda samstarf aðildarríkja EES-svæðisins, fjarlægja hindranir á viðskiptum með raforku og jarðgas yfir landamæri, fylla í glufur í ESB löggjöf og stuðla að skilvirkri starfsemi innri markaða fyrir raforku og jarðgas;

2. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 714/2009 frá 13. júlí 2009 um skilyrði fyrir aðgangi að neti fyrir raforkuviðskipti yfir landamæri er ætlað að setja sanngjarnar reglur um raforkuviðskipti yfir landamæri til að auka samkeppni á innri markaðinum með raforku að teknu tilliti til sérkenna landsbundinna markaða og svæðismarkaða;

3. Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 543/2013 frá 14. júní 2013 um afhendingu og birtingu gagna á raforkumörkuðum, hefur að geyma reglur um söfnun og birtingu gagna frá raforkumörkuðum og er samkvæmt aðfaraorðum reglugerðarinnar m.a. ætlað að gera markaðsaðilum betur kleift að taka skilvirkar ákvarðanir um framleiðslu, notkun og viðskipti með raforku;

4. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB frá 13. júlí 2009 kveður á um sameiginlegar reglur um innri markað fyrir raforku, m.a. í eftirfarandi tilgangi:

    - að raforkufyrirtæki séu rekin í samræmi við meginreglur tilskipunarinnar til að koma á öruggum og umhverfislega sjálfbærum samkeppnismarkaði á sviði raforku, og að slíkum raforkufyrirtækjum sé ekki mismunað;
    - að tryggja borgurum þau réttindi sem kveðið er á um í sáttmálum sambandsins um frjálsa vöruflutninga, staðfesturétt og þjónustufrelsi á innri markaðnum, enda séu slík réttindi eingöngu möguleg á fyllilega opnun markaði þar sem neytendur geta sjálfir valið sér birgi og birgjum gert kleift að dreifa vöru sinni frjálst til viðskiptavina sinna;
    - að bæta afhendingaröryggi raforku og tryggja framboð allra orkugjafa á sem samkeppnishæfustu verði til neytenda og iðnaðar, m.a. til að stuðla að samkeppnishæfni á innri markaðnum;
    - að skylda aðildarríki og landsbundin eftirlitsyfirvöld til að auðvelda aðgengi nýrra afhendingaraðila raforku, með raforku frá mismunandi orkugjöfum, yfir landamæri og fyrir nýja söluaðila í orkuframleiðslu, til að tryggja samkeppni og afhendingu rafmagns á sem samkeppnishæfustu verði;
    - að tryggja aðgang án mismununar að dreifikerfi raforku, m.a. til að skapa jöfn samkeppnisskilyrði á smásölustigi og koma í veg fyrir að lóðrétt samþættir aðilar nýti sér samþættingu fyrir samkeppnisstöðu sína á markaði;
    - að fá aðildarríkin til að setja í forgang eflingu sanngjarnrar samkeppni og auðvelds aðgangs að mismunandi birgjum raforku, og að stuðla að aukningu í nýrri raforkuframleiðslugetu, svo að viðskiptavinir geti notfært sér að fullu tækifæri frjáls innri markaðar á sviði raforku.

Þá eiga hagsmunir neytenda að vera þungamiðjan í tilskipuninni, og er aukinni neytendavernd ætlað að tryggja að allir neytendur njóti góðs af markaði þar sem samkeppni ríkir. Auk þess byggir tilskipunin á áætlun um innri raforkumarkað sem ætlað er að koma á raunverulegu vali fyrir neytendur á EES-svæðinu, hvort sem þeir eru borgarar

eða fyrirtæki, nýjum viðskiptatækifærum og auknum viðskiptum yfir landamæri, m.a. í því skyni að ná aukinni skilvirkni, samkeppnishæfu verði og hærra þjónustustigi.

II.

Líkt og sjá má af frumvarpi því er varð að samkeppnislögum nr. 44/2005, sækir íslenskur samkeppnisréttur um margt fyrirmynd sína í samkeppnisreglur Evrópusambandsins og skuldbindingar íslenska ríkisins í gegnum EES-samninginn. Í IV. hluta EES-samningsins er kveðið á um samkeppnisreglur, sbr. meðal annars 53. og 54. gr. laga nr. 2/1993. Ákvæðin eru í samræmi við 101. gr. og 102. gr. starfsháttasáttmála Evrópusambandsins (e. *Treaty of the functioning of the European Union, TFEU).*

Lögfest markmið íslenskra samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins, með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum, og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaðnum, sbr. 1. gr. laganna. Þá er það meðal annars lögbundið hlutverk Samkeppniseftirlitsins að framfylgja samkeppnislögum, gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði, sbr. 1. mgr. 8. gr. laganna.

Samkeppnislög taka til hvers konar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum. Þá þýðir hugtakið „vara" í skilningi laganna *„fasteignir og lausafé, þ.m.t. skip, loftför, lofttegundir, rafmagn og aðrir orkugjafar"*, sbr. 1. mgr. 2. gr. og 9. tl. 1. mgr. 4. gr. samkeppnislaga.

Breið samstaða ríkir um að samkeppni á mörkuðum og milli fyrirtækja sé æskileg þar sem hún auki velferð neytenda og stuðli að hagkvæmni í atvinnulífinu.[3] Nánar tiltekið er virk samkeppni talin knýja fyrirtæki til að hagræða í rekstri og vinna gegn sóun, stuðla að nýsköpun og framförum í atvinnurekstri, stuðla að því að neytendur fái vörur og þjónustu á sem lægstu verði, og stuðlar að þjóðhagslegri hagkvæmni í efnahagslífinu (þ.e. ábata neytenda og framleiðenda).

Ekki er þó sjálfgefið að virk samkeppni ríki á tilteknum mörkuðum. Í því skyni að tryggja að jákvæð áhrif samkeppni gagnist almenningi hafa vel yfir hundrað ríki víða um heim sett sér samkeppnislög. Er almennt litið svo á að verndun og efling samkeppni sé nauðsynleg til þess að stuðla að aukinni framleiðni, hagræðingu og efnahagslegum vexti.

---

[3] Sjá t.d. rit OECD frá október 2014, Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes. Á bls. 2 er fjallað um áhrif samkeppni á framleiðni: *„Most importantly, it is clear that industries where there is greater competition experience faster productivity growth. This has been confirmed in a wide variety o f empirical studies, on an industry-by-industry, or even firm-by-firm, basis. ... The effects of stronger competition can be felt in sectors other than those in which the competition occurs. In particular, vigorous competition in upstream sectors can 'cascade' to improve productivity and employment in downstream sectors and so through the economy more widely."* Sjá einnig skýrslu breska viðskipta- og iðnaðarráðuneytsins (DTI) *„DTI Economics Paper no. 9, The Benefits for Competition: some illustrative UK cases"*, júlí 2004*: „Almost from their (academic) cradle, economists learn the virtues of competition. Whether couched in the elegant prose of Georgian English, or in the more direct style of the 21st century, the message is the same. Competition is a good thing; it makes markets work well, and is in society's interests."*

III.

Einstakir þættir og ætluð áhrif tiltekinna ESB-gerða þriðja orkupakkans með tilliti til samkeppni voru reifaðir hér að framan. Með vísan til framangreindra atriða, og þess að þriðji orkupakkinn er liður í uppbyggingu og framkvæmd innri raforkumarkaðar sem ætlað er að koma á raunverulegu framboði fyrir neytendur, aukinni skilvirkni og samkeppnishæfu verði fyrir raforku á EES-svæðinu, er það mat Samkeppniseftirlitsins að umræddar ESB-gerðir og ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017 samræmist vel markmiðum samkeppnislaga nr. 44/2005. Af þessu leiðir að Samkeppniseftirlitið er fylgjandi því að umrædd þingsályktunartillaga um staðfestingu á ákvörðun nefndarinnar verði samþykkt.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Halldór Hallgrímsson Gröndal

SAMORKA

Samorka eru samtök orku- og veitufyrirtækja á Íslandi. Innan samtakanna starfa fráveitur, hitaveitur, vatnsveitur, raforku–framleiðendur, raforkusalar og flutnings- og dreifingaraðilar raforku

Reykjavík 2. maí 2019

Nefndasvið Alþingis
Utanríkismálanefnd
Atvinnuveganefnd

Umsögn um eftirfarandi mál:

- **Tillaga til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn). Þingskjal 1237 — 777. mál.**
- **Tillaga til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Þingskjal 1252 — 791. mál.**
- **Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003, með síðari breytingum (tilvísun í stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku). Þingskjal 1253 — 792. mál.**
- **Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES-reglur, viðurlagaákvæði). Þingskjal 1242 — 782. mál.**

Inngangur

Samorka er sammála efnisatriðum allra framangreindar mála með þeirri undantekningu að gerðar eru athugasemdir við atriði í máli 782., þingskjal 1242 um breytingar á raforkulögum og lögum um Orkustofnun. Rétt er í upphafi að árétta að á aðalfundi Samorku þann 6. mars s.l. var samþykkt ályktun þar sem samtökin lýstu yfir stuðningi við innleiðingu þriðja orkupakkans og áréttuðu um leið góða reynslu af þeim breytingum sem gerðar hafa verið á skipulagi og umgjörð raforkumála síðast liðna tæpa tvo áratugi.

Með hliðsjón af því að ofangreindar tillögur og frumvörp eru öll af sama meiði þótti rétt að fjalla um þau í einni umsögn.

Þriðji orkupakkinn

Sögulega samhengið

Saga samstarfs Evrópuþjóða síðastliðin bráðum 70 ár er farsæl og hefur leitt til mikilla framfara í álfunni og þar með talið á Íslandi. Á að bæði við um Evrópusambandslöndin og EFTA-löndin og síðan samstarf þessara ríkja hópa. Mikil þróun hefur orðið á þessu samstarfi og þá meðal annars í takt við þær miklu tækniframfarir sem við höfum búið við á þessum tíma. Að sama skapi eru áskoranir sem fylgja framförum miklar og mikilvægt að ríkin standi sameiginlega að lausn þeirra ekki síst á sviði loftslagsmála.

Einn þáttur í framangreindu samstarfi hefur verið á sviði orkumála. Innan Evrópusambandsins hófst þetta samstarf þegar á árinu 1952 þegar Austurríki, Belgía, Frakkland, Þýskaland, Ítalía, Luxemborg, Holland og Sviss hófu samstarf undir yfirskriftinni "The Union for Coordination of Production and Transmission of Electricity (UCPTE), sem í dag heitir ENTSOE frá árinu 2009, þ.e. European Network of Transmission System Operators for Electricity. Þetta samstarf hefur síðan verið hluti þróunarinnar í aðskilnaði milli framleiðslu- og söluþáttar í orkuframleiðslu annars vegar en flutningi og dreifingu hins vegar.

Rétt eins og á Íslandi var það algengasta fyrirkomulagið í Evrópu að fyrirtæki væru jöfnum höndum í framleiðslu og sölu á raforku og flutningi og dreifingu. Þróunin frá hugmyndum um sameiginlegan orkumarkað og þar með að raforka væri hluti af frjálsu flæði á vöru og þjónustu, til þess samtengda raforkumarkaðar sem kominn er á í Evrópu í dag, er áratuga saga þróunar. Áfangarnir hafa verið margir og lengi framan voru varúðarsjónarmið ríkjandi hjá mörgum aðildarríkjum Evrópusambandsins. Þrátt fyrir að markmiðin og framtíðarsýnin væru frá upphafi sameiginleg hefur tekið langan tíma að gera breytingar á sameiginlega lagaumhverfinu og stærstu breytingarnar hafa orðið síðustu tæpa þrjá áratugina.

Rétt er að leggja áherslu á þessa sögu og heildarmynd raforkumála í Evrópu og þar með þau markmið sem unnið hefur verið að um, orkuöryggi, orkuframboð, neytendavernd, markaðsmál, orkunýtingu, sjálfbæra og græna orkuframleiðslu, baráttu gegn orkufátækt o.s.frv. Allt ætti þetta að sýna okkur fram á að sú orkulöggjöf sem við höfum ákveðið að innleiða felur fyrst og fremst í sér tækifæri en ekki ógnanir.

Samkeppni og sérleyfi

Markmiðin Evrópusambandsins um aðskilnað milli samkeppnisþátta og sérleyfisþátta, aukið orkuöryggi, betri nýtingu framleiðsluþátta og betri nýtingu flutnings- og dreifikerfa hafa náðst sem og markmiðin um að aukin samkeppni skili neytendum lægra verði og hagstæðum viðskiptaskilmálum. Hinu er ekki að leyna að verð á vöru á markaði ræðst af framboði og eftirspurn og þá á einnig við um raforkuna. Evrópusambandið hefur gert ýmislegt til þess að skapa hvata til að auka framboð og þá einkum á sviði sjálfbærrar raforkuframleiðslu, en einnig meiri og betri orkunýtni á öllum sviðum.

Hvatar eins og heimild til útgáfu upprunaábyrgða fyrir græna raforkuframleiðslu hafa skilað viðkomandi raforkuframleiðendum tækifærum með bættri samkeppnisstöðu gagnvart raforku framleiddri með jarðefnaeldsneyti og ekki síður ýtt undir möguleikann á tækniþróun í grænorkuframleiðslu. Þannig er vindorka nú orðin mjög samkeppnisfær við raforku sem framleidd er með jarðefnaeldsneyti, þ.m.t. jarðgasi. Þá gerir orkulöggjöf Evrópusambandsins einnig ráð fyrir að aðildarríkin geti í landslöggjöf sinni veitt grænorkuframleiðslu ákveðinn forgang þegar kemur að tengingum við flutnings- og dreifikerfi viðkomandi landa.

Í þessu samhengi þarf einnig að minna á að orkulöggjöf Evrópusambandsins og þá sérstaklega þriðji orkupakkinn vinnur sérstaklega með þau markmið að tryggja nýjum raforkuframleiðendum jafna stöðu

þegar kemur að tengingum við flutnings- og dreifikerfin. Markmiðið er að tryggja jafnræði og gegnsæi í ákvarðanatöku á grundvelli samkeppnissjónarmiða. Hins vegar bera að leggja áherslu á að reglur um jafnræði og hlutleysi flutningsfyrirtækja og dreifiveitna um aðgengi þýðir ekki að flutningsfyrirtækjunum eða dreifiveitunum sé skylt að tengja nýja aðila nema samningur náist um greiðslu á kostnaði vegna tengingarinnar (tengigjöld) og að ekki sé fyrir hendi tæknilegur ómöguleiki. Tilgangurinn er fyrst og fremst að tryggja að raforkuframleiðendur sem fyrir eru á markaðnum og hafa oft haft efnahagslega og sögulega tengingu við flutningsfyrirtækin og/eða dreifiveiturnar njóti ekki beinna eða óbeinna ívilnana. Með þessu er ýtt undir að nýir framleiðendur og þá helst í grænorkuframleiðslu komist inn á markaðinn og þar með að líkurnar aukist á fullnægjandi orkuframboði.

Eðli málsins samkvæmt eiga þessi grundvallarsjónarmið líka við hér á Íslandi og nægir hér að benda á vilja nýrra aðila í vindorkuframleiðslu koma inn á raforkumarkaðinn. Þetta er í raun inntakið í þeim reglum sem gilda um Samstarfsaðila eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER) og þar með samræming tæknilegar atriða, netmála o.fl. Þetta er um leið lykilþáttur þess að tryggja framboð á raforku og þar ein forsenda áframhaldandi atvinnuþróunar og uppbyggingar.

Í greinargerð með tillögu til þingsályktunar um staðfestingu á ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017 um breytingu á IV. viðauka (orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn) er ítarlega farið yfir breytinguna hér á landi og þar með aðskilnaðinn milli samkeppnisþátta og sérleyfisþátta. Einnig er rakið hvernig raforkuverð hefur þróast og að samkeppni á raforkumarkaði hefur skilað sér með lægra orkuverði yfir lengri tímabil frá setningu raforkulaga árið 2003. Fyrirtækjamarkaður hefur verið virkur en lítil virkni á einstaklingsmarkaði enn sem komið er en báðir markaðir notið samkeppninnar í lágu orkuverði og neytendavernd orðið virkari m.a. með eftirlit Orkustofnunar.

Þá er ástæða til að minna á að sameiginlegt regluverk Evrópusambandsins og EES-samningsins almennt hefur einnig tryggt stöðu raforkuframleiðslu í alþjóðlegu samhengi í þeim skilningi að ekki sé um undirboð að ræða á markaðnum. Bæði að framleiðendur í Evrópu séu ekki að undirbjóða íslenska markaðinn en einnig að ekki sé verið að gera kröfur á Íslenska framleiðendur um óeðlilega lágt orkuverð sem gætu þá eftir atvikum falið í sér undirboð eða ígildi ríkisaðstoðar. Samkeppnin verður þannig að byggjast á markaðslegum forsendum og að þar með að vara sé ekki seld undir kostnaðarverði til þess að koma samkeppnisaðilum út af markaðnum.

Millilandatengingar (mál 791. og mál 792)

Í umræðum um þriðja orkupakkann hefur staða og heimildir stofnunar um "Samstarfsaðila eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER)" verið eitt megin ágreiningsefnið og þar með meintar skyldur Íslands til þess að tengjast með sæstreng raforkukerfi Evrópusambandsins. Þessu tengt hefur síðan byggst upp sá misskilningur að Íslendingar eigi það á hættu að missa yfirráð sín yfir náttúruauðlindunum til Evrópusambandsins með einhverjum óskilgreindum hætti. Ekki er ástæða til þess hér í þessari umsögn að leiðrétta framangreind atriði um fram það sem gert er með ágætum hætti í greinargerð með þingsályktunartillögunni um þriðja orkupakkann.

Fyrirvarar þeir sem síðan er ætlað að koma inn í íslensk lög um mögulegan sæstreng (mál 791. og 792) taka af öll tvímæli hér að lútandi. Það verður því sjálfstæð ákvörðun Íslendinga hvort og hvenær millilandatenging kemur til álita .

Sjálfstæði raforkueftirlits, sektarheimildir o.fl. (782 mál)

Við setningu raforkulaga árið 2003 tók Alþingi í raun ákvörðun um að taka innleiðingu regluverks Evrópusambandsins nánast í einu skrefi og undanþágur í litlum mæli nýttar. Aðskilnaður milli samkeppnisþátta og sérleyfisþátta var í löggjöfinni frá upphafi og þar með skilmerki um tekjumörk og eftirlit með gjaldskrá flutningsfyrirtækis og dreifingarfyrirtækja raforku. Mikil vinna fór á sínum tíma í innleiðinguna og síðan endurskoðun á því á árunum 2004 og 2008 og reyndar nokkrum sinnum eftir það. Með sanni má því segja að eftirlitshlutverk Orkustofnunar hafi frá upphafi verið ágætlega skýrt í lögnum og eftirlit með tekjumörkum og gjaldskrám því mjög virkt af hennar hálfu.

Þrátt fyrir að eðlilegt sé að skerpa á sjálfstæði eftirlisthlutverks Orkustofnunar gagnvart öðrum stjórnvöldum þýðir það ekki sjálfkrafa að verkefni hennar breytist eða aukist umfram það sem nú er. Sama á við um þau ákvæði sem fela í sér auknar heimildir til veitingu áminninga eða álagningar stjórnvaldssekta.

Með þetta í huga getur Samorka ekki tekið undir nauðsyn þess að hækka eftirlitsgjöld samkvæmt 31. gr. raforkulaga í þeim mæli sem lagt er til í 6. gr. frumvarpsins og skiptir þá ekki máli þó gert sé ráð fyrir að hægt verði að varpa umræddum kostnaði út í verð þjónustunnar.

Varðandi ákvæði um möguleika Orkustofnunar til þess að leggja á stjórnvaldssektir, skv. 4. gr. frumvarpsins, (nýjar greinar 26. a. og 26. b.) verður að gera alvarlegar athugasemdir við að hér er engin tilraun gerð til þess að útskýra forsendur þess að sektir séu lagðar á né að samhengi sé milli meints brots á umræddum ákvæðum og mögulegum afleiðingum þeirra. Þetta verður sýnu alvarlegra þegar haft er í huga að sektarheimildir geti numið allt að 10% af veltu viðkomandi fyrirtækis. Hér hlýtur að skipta máli t.d. hvort um er að ræða gangaskil eða meint brots sem snúa að mögulegu tjóni viðskiptavina fyrirtækjanna. Sömuleiðis hlýtur það að eiga skipta máli hvort um yfirsjón er að ræða (gáleysi) eða beinan ásetning viðkomandi fyrirtækis. Eru því gerðar alvarlegar athugasemdir við hversu opið ákvæðið er og þar með hversu erfitt verður fyrir Orkustofnun að framkvæma það.

Umleið og Samorka þakkar tækifærið til þess að koma að umsögn um ofangreind mál þá vísum við einnig til umsagna aðildarfyrirtækja okkar um þau.

Virðingarfyllst,

f.h Samorku

Baldur Dýrfjörð lögfræðingur

SAMTÖK ATVINNULÍFSINS

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8 – 10
101 Reykjavík

nefndasvid@althingi.is

6. maí 2019

Efni: 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), 777. mál.

Farsælt samstarf ESB og EFTA ríkjanna í EES–samningnum, sem um þessar mundir fagnar 25 ára afmæli, hefur fært Íslendingum mikinn ábata á þessum aldarfjórðungi, lífskjör hafa batnað og atvinnulífið eflst. Með svokölluðu fjórfrelsi er tryggð frjáls för fólks um alla Evrópu og vörur og þjónusta, sem uppfylla grunnkröfur, eiga sameiginlegan markað um alla álfuna en einnig er flutningur fjármagns frjáls á EES svæðinu.

EES-samstarfið nær ekki til nýtingar auðlinda eins og sést af því að það eru Norðmenn sjálfir sem ákveða hvernig nýta skuli olíu- eða gaslindirnar þar. Það eru Finnar og Svíar sem ákveða hvernig skuli höggva skóga hjá sér. Og það eru Íslendingar sem ákveða hvort eða hvernig nýta eigi jarðhitann, vatnsaflið eða vindinn sem stöðugt blæs. Þessar ákvarðanir eru ekki teknar af Evrópusambandinu.

Norðmenn hafa sjálfir ákveðið í samstarfi við stjórnvöld í viðkomandi ríkjum að leggja rafstrengi til Hollands, Þýskalands og nú síðast til Englands og hafa af því mikinn hagnað með orkusölu, jafnara framboði á orku heima fyrir og samkeppnishæfu orkuverði til fyrirtækja og heimila. Evrópusambandið hefur ekki ákveðið þetta.

EES-samningurinn nær hins vegar til þess að vörur sem eru á markaði þurfa að uppfylla ákveðnar kröfur um orkunýtingu og tæknilega staðla á hverju sviði fyrir sig. Þetta nýtist íslenskum tæknifyrirtækjum sem geta treyst því að vörur þeirra séu gjaldgengar í allri Evrópu að grunnkröfum uppfylltum. Gert er ráð fyrir að samkeppni ríki á sem flestum sviðum þar á meðal um orkusölu enda er samkeppni góð fyrir neytendur.

Hér á landi er það Orkustofnun sem fer með eftirlit með orkumarkaðnum og fylgist með að reglur sem felast í löggjöfinni séu uppfylltar. Þannig er stjórnvöldum, ríki og sveitarfélögum, sem eiga orkulindirnar að mestu, orkuframleiðslufyrirtækin og flutningskerfi orkunnar, veitt nauðsynlegt aðhald. Eftirlitsstofnun EFTA tryggir að

beiting reglanna sé samræmd í EFTA ríkjunum og í ESB. Þetta er sams konar kerfi og á við um fjármálaeftirlit, eftirlit með efnalögum, matvælalöggjöfinni og fleiri lagabálkum sem Ísland hefur innleitt í kjölfar aðildarinnar að EES–samningnum (s.k. tveggja stoða kerfi).

Orkulöggjöfin styrkir stöðu orkukaupenda, atvinnulífs og almennings, gagnvart orkuvinnslu og dreifingu sem er á höndum örfárra fyrirtækja. Henni er ætlað að veita orkufyrirtækjunum aðhald, tryggja aukna samkeppni og veita kaupendum valkosti um hvar orkan er keypt. Neytendur, hvort sem eru heimili eða fyrirtæki, njóta ávaxta samkeppninnar í betri þjónustu, auknum stöðugleika og lægra verði.

Smám saman hafa aukist kröfur um betri nýtingu orku, aukna notkun endurnýjanlegra orkulinda og um orkusparnað. Þetta endurspeglast m.a. í reglum um orkumarkaðinn. Einnig verða loftslagsmál og orkumál stöðugt samofnari enda er notkun jarðefnaeldsneytis meginorsök loftslagsbreytinga. Íslendingar hafa sett sér markmið um að draga mjög úr losun gróðurhúsalofttegunda ásamt því að stefna að kolefnishlutleysi og eru í samstarfi við Evrópusambandið um sameiginlegar skuldbindingar gagnvart loftslagssamningi Sameinuðu þjóðanna. Hagsmunir Íslands af þessu samstarfi eru mjög miklir og þátttaka í viðskiptakerfi Evrópu með losunarheimildir tryggir að orkufrekur iðnaður og fleiri fyrirtæki hér á landi býr við sömu samkeppnisaðstæður og eru annars staðar á EES-svæðinu.

Löggjöf um orku- og loftslagsmál mun halda áfram að þróast og auk löggjafar sem nú er til meðhöndlunar á Alþingi eru á döfinni enn frekari breytingar á lögum og reglum sem þessu sviði tengjast.

Það er því mikilvægt fyrir hagsmuni Íslands, atvinnulífsins og fólksins í landinu að halda áfram samstarfinu við ESB um orku- og loftslagsmál. Alþjóðleg samvinna á þessu sviði mun auðvelda viðureignina við loftslagsbreytingar.

Samtök atvinnulífsins styðja samþykkt þingsályktunartillögunnar og innleiðingu þriðja orkupakkans. Í þessu felst einnig stuðningur við þingmál nr. 782, 791 og 792.

Virðingarfyllst,

framkvæmdastjóri.

Alþingi
Nefndasvið
b.t. atvinnuveganefndar og utanríkismálanefndar

nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 6. maí 2019

Efni: Umsögn SI um þingmál vegna þriðja orkupakka ESB

1. Almennt

Samtök iðnaðarins (SI) vísa til tölvupósta utanríkismálanefndar og atvinnuveganefndar Alþingis, dags. 11. og 12. apríl sl., þar sem óskað er umsagnar samtakanna um ýmis þingmál vegna innleiðingar á þriðja orkupakka ESB. Nánar tiltekið um tillögu til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn, 777. mál, tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, 791. mál, frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun, 782. mál, og frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003, með síðari breytingum, 792. mál.

SI vilja með erindi þessu senda sameiginlega umsögn um framangreind mál til atvinnuveganefndar og utanríkismálanefndar Alþingis enda telja samtökin mikilvægt, sem og samhengisins vegna, að fjallað sé saman um þau þingmál sem hér liggja til grundvallar þó svo að þau heyri undir ólíkar þingnefndir.

Fyrir það fyrsta er með þingsályktunartillögu í máli nr. 777 leitað heimildar Alþingis til að staðfesta ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017 frá 5. maí 2017 um breytingu á IV. viðauka við EES-samninginn frá 2. maí 1992, og fella inn í samninginn þær gerðir sem tilgreindar eru í tillögugreininni og varða innri markað með raforku og jarðgas sem og heimild til að koma á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði.

Eins og fram kemur í umræddri þingsályktunartillögu kallar 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, og er hluti af þriðja orkupakkanum, á lagabreytingar hér á landi og því var ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um að fella inn í EES-samninginn orkupakkann, tekin með stjórnskipulegum fyrirvara af Íslands hálfu. Bæði Noregur og Liechtenstein hafa þegar aflétt sambærilegum stjórnskipulegum fyrirvara af sinni hálfu en ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar tekur þó ekki gildi fyrr en öll EFTA-ríkin innan EES hafa aflétt fyrirvaranum, þ.e. í þessu tilviki þegar Ísland hefur aflétt sínum fyrirvara.

Með þingmálum nr. 782, 791 og 792 eru svo lagðar til einstaka breytingar á raforkulögum og þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku sem sækja stoðir sínar í þær EES-gerðir sem undir áðurnefndan orkupakka falla, þ.m.t. hlutverk og sjálfstæði Orkustofnunar sem eftirlitsaðila með sérleyfishluta hins íslenska orkumarkaðar.

SI hafa kynnt sér framkomin þingmál sem og þær EES-gerðir sem eru hluti af þriðja orkupakkanum og óska samtökin eftir að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum hvað þau mál og orkupakkann sjálfan varða.

2. Mikill ávinningur af EES-samningnum

SI benda á að í þann aldarfjórðung sem liðinn er frá gildistöku EES-samningsins hafa íslensk fyrirtæki haft aðgang að innri markaði Evrópu með frjálsu flæði fólks, vöru, þjónustu og fjármagns. Sem lítið og landfræðilega einangrað land byggja lífsgæði okkar því að miklu leyti á frjálsum

viðskiptum við önnur lönd. EES-samningssvæðið er mikilvægasti markaður íslenskra útflutningsfyrirtækja og er umtalsverður ábati af tollfríðindum á hérlendar útflutningsvörur. Þá höfum við aðgang að margfalt stærri vinnumarkaði með frjálsu flæði fólks innan EES og leiðir sá aðgangur til aukinnar verðmætasköpunar í samfélaginu. Mikill meirihluti þess 37.000 erlenda launafólks sem starfar hér í dag kemur frá EES-ríkjum. Þá hefur fjöldi Íslendinga fengið tækifæri til að læra og starfa í EES-ríkjum og afla sér þannig mikilvægrar þekkingar og reynslu sem skilar sér í mörgum tilfellum aftur hingað heim. Ávinningurinn af þátttöku Íslands í samstarfi á vettvangi EES-samningsins er því ótvíræður og sú verðmæti sem af samstarfinu hljótast auka lífskjör á Íslandi fyrir alla landsmenn.

Almennt séð jafna samræmdar reglur á EES-svæðinu samkeppnishæfni fyrirtækja á samningssvæðinu en að sama skapi er einnig mikilvægt að Ísland gangi ekki lengra en önnur EES-ríki þegar íþyngjandi reglur eru lagðar á atvinnulífið. Í landi þar sem launastig er hátt og skattar á atvinnulíf háir í alþjóðlegu samhengi er ekki á það bætandi að fyrirtæki þurfi að hlíta meira íþyngjandi reglum en samkeppnisaðilar þeirra í öðrum löndum. Eins eiga íslensk stjórnvöld að halda sérstöðu Íslands með skýrum hætti til haga gagnvart bæði framkvæmdastjórn ESB sem og á vettvangi sameiginlegu EES nefndarinnar.

SI benda á að eftirfylgni með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um innleiðingu þriðja orkupakkans hefur áhrif á víðtæka hagsmuni á vettvangi EES-samningsins, þ.m.t. útflutning á vörum og hugviti er fellur undir IV. viðauka samningsins, en í versta falli kann dráttur á innleiðingu eða synjun á orkupakkanum að hafa enn víðtækari áhrif enda ekki fordæmi þess að til slík aðstaða hafi verið uppi áður. Til upplýsingar þá falla undir IV. viðauka EES-samningsins jafnt kröfur um innri orkumarkað sem og orkumerkingar, en undirorpin síðari flokknum eru t.a.m. kröfur um merkingar á raftækjum á innri markaði EES. Þannig þurfa öll raftæki að vera CE-merkt til að hafa aðgengi að innri markaði EES, og ákveðnir flokkar raftækja þurfa einnig orkumerkingar og gildir það sama um þau raftæki sem flutt eru inn til Íslands frá EES-svæðinu. Þá tekur sá viðauki einnig til eldsneytis, þ.m.t. framleiðslu á hérlendu eldsneyti líkt og metanóli. Vísast hér m.a. til umfjöllunar um þessi mál undir 1. tölul. í svari utanríkisráðherra við fyrirspurn í þingskjali 1315, 64. mál, á yfirstandandi löggjafarþingi. Það er því verulegt hagsmunamál fyrir hérlend hátækni- og nýsköpunarfyrirtæki, sem vinna m.a. að grænum orkulausnum og vilja koma vöru sinni á framfæri inn á innri markað EES, þar sem þær mynda grunninn að markaðsaðgengi fyrirtækjanna, að slíku markaðsaðgengi sé viðhaldið á grundvelli EES-samningsins, og þ.m.t. IV. viðauka hans.

3. Þriðji orkupakkinn

Eins og fram kemur í fyrirliggjandi þingsályktunartillögu í 777. máli samanstendur þriðji orkupakki ESB af fimm gerðum bandalagsins um orkumál, sem leysa annan orkupakka af hólmi, og skilgreindar eru sem EES tæk mál, þ.e. að þær heyra undir gildissvið EES-samningsins. Ástæða þess er sú að orka hefur verið skilgreind sem vara í skilningi EES-samningsins og því undirorpin fjórfrelsisákvæði samningsins, þ.m.t. IV. viðauka samningsins. Með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, frá 5. maí 2017 var orkupakkinn tekinn upp í EES-samninginn. Hins vegar segir í ákvörðuninni að tilskipun 2009/73/EB og reglugerð nr. 715/2009, sem fjalla um markað fyrir jarðgas, gildi ekki um Ísland.

Rétt er þó að taka fram að á meðan Ísland er ekki tengt innri raforkumarkaði EES með sæstreng þá hefur reglugerð um skilyrði fyrir aðgang að neti fyrir raforkuviðskipti yfir landamæri í raun ekki gildi hér á landi, þótt skylda hvíli á Íslandi að innleiða þá reglugerð, sbr. innleiðing á eldri reglugerð sama efnis, þ.e. 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. Það skal einnig áréttað að sú reglugerð felur ekki í sér kvöð gagnvart íslenskum stjórnvöldum að stuðla að slíkri tengingu, heldur eingöngu um að ræða sameiginlegar reglur sem gilda um slík viðskipti komi til tengingar. Því er óumdeilt að stjórnvöld hafa þegar á fyrri stigum talið samræmast samstarfi á grundvelli EES-samningsins að innleiða sameiginlegar reglur um viðskipti með raforku á milli landa þó svo slík tenging sé ekki uppi á borðum eða fyrirhuguð enda alfarið háð ákvörðun stjórnvalda og Alþingis að heimila slíka tengingu. Ekkert í fyrirliggjandi orkupakka, þeim þriðja eða forverum hans, felur þannig slíka kvöð eða grundvallarbreytingu í sér.

Raforkutilskipun 2009/73/EB felur í sér einstaka breytingar frá tilskipun 2003/54/EB sama efnis, einkum hvað varðar starfsemi eftirlitsaðila, viðskipti með raforku milli landa og frekari aðskilnað milli fyrirtækja. Fylgir tilskipunin þeirri stefnu sem mörkuð var með eldri tilskipunum, s.s. opnun á samkeppni á raforkumarkaði, afhendingaröryggi raforku, eftirlit og neytendavernd, en horfa til bóta í ljósi þeirrar reynslu sem fengin er af framkvæmd þeirra tilskipana. Helstu breytingar sem tilskipunin hefur í för með sér, og eru til fyllingar fyrri tilskipunum sama efnis, eru skýrari reglur um aðgreiningu flutningsfyrirtækja frá framleiðslu- og sölufyrirtækjum raforku, ítarlegri reglur um landsbundið eftirlit, aukna neytendavernd og málefni er varða viðskipti yfir landamæri. Endurspeglast þetta einnig í samsvörunartöflu í II. viðauka við tilskipunina þar sem gerð er grein fyrir nýjum ákvæðum. Er því ekki um að ræða sérstök nýmæli í þeirri tilskipun, s.s. hvað varðar markaðsvæðingu raforku eða meinta skyldu til að tengja hinn innlenda raforkumarkað við innri raforkumarkað ríkja innan EES.

Hvaða varðar reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 714/2009 um skilyrði fyrir aðgangi að neti fyrir raforkuviðskipti yfir landamæri og um niðurfellingu á reglugerð sama efnis nr. 1228/2003 þá benda SI á að eldri reglugerð hefur þegar verið innleidd hér á landi með áðurnefndri reglugerð nr. 284/2010 og því áréttast að þeirri reglugerð, um skilyrði fyrir aðgangi að neti fyrir raforkuviðskipti yfir landamæri, fylgir ekki þjóðréttarleg kvöð um að samþykkja hér á landi lagningu á sæstreng heldur frekar um að ræða nánari ákvæði komi til þess að slík ákvörðun verði tekin af hérlendum stjórnvöldum.

Til viðbótar þeim breytingum sem lagðar eru til með nýrri raforkutilskipun þá eru ýmis nýmæli að finna í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 713/2009 um Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER). Segja má að hér sé um að ræða eina helstu breytingu í orkupakkanum en ACER leysir af hólmi forvera sinn, þ.e. ERGEG (e. European Regulator's Group for Electricity and Gas), þó þannig að ACER er veitt víðtækara hlutverk en áður á afmörkuðum sviðum. Verkefni ACER snúa einna helst að því að tryggja enn frekari opnun á raforkumarkaði og yfirstíga ýmsar aðgangshindranir inn á flutningskerfi hins sameiginlega raforkumarkaðar EES. Í þessu felst bæði eftirlit sem og heimild til að gefa út álit, leiðbeiningar eða taka ákvarðanir, þ.m.t. samþykkt á ákvörðunum landsbundinna eftirlitsaðila, skilmálum og skilyrðum og loks veita undanþágur.

Hvað Ísland varðar þá er hlutverk ACER að óbreyttu ekkert hvað hérlendar aðstæður varðar enda taka verkefni þessa samstarfsvettvangs fyrst og fremst til álitamála *vegna raforkuflutnings á milli landa*. Á meðan íslenska raforkukerfið er ekki samtengt innri raforkumarkað þá er aðkoma samstarfsvettvangsins að hérlendum málefnum takmarkað, eða svo gott sem ekkert, og að sama skapi þarf sá samstarfsvettvangur því ekki t.d. að samræma ólík sjónarmið landbundinna eftirlitsaðila, enda á Orkustofnun hér á landi ekki í slíkum samskiptum við erlendar systurstofnanir. Því telja SI að valdsvið og verkefni þessa samstarfsvettvangs eigi að óbreyttu lítið sem ekkert við um hérlendan markað.

4. Eftirlit á raforkumarkaði verði fullnægjandi

SI hafa lagt á það ríka áherslu að hér á landi sé skilvirkt eftirlit með raforkumarkaði, bæði með samkeppnis- og sérleyfisstarfsemi þess markaðar. Tengist þetta einnig þeirri skýru kröfu SI að stuðlað verði að fullum aðskilnaði fyrirtækja á raforkumarkaði, sér í lagi að skilja alfarið á milli tengsla flutningsfyrirtækis/dreifiveitna og framleiðslufyrirtækja, umfram þann aðskilnað sem þegar hefur átt sér stað á grundvelli raforkulaga. Taka SI þar undir ítrekaða gagnrýni Ríkisendurskoðunar og Samkeppniseftirlitsins. Þannig verði unnt að stuðla að virkari samkeppni á raforkumarkaði, þ.m.t. að auka samkeppni í framleiðslu og sölu raforku.

Að mati SI er mikilvægt að stuðla að enn skýrara eftirliti með raforkufyrirtækjum en samtökin telja að eftirlit með þessum þáttum sé enn ekki fullnægjandi. Vísast hér m.a. til úttektar norsku systurstofnunar Orkustofnunar, þ.e. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), á starfsemi Orkustofnunar frá árinu 2011, sem birt var 1. júlí s.á., þar sem gerðar voru verulegar athugasemdir hvað varðar eftirlit stofnunarinnar. Þrátt fyrir að þegar hafi verið brugðist við einstökum

athugasemdum telja SI að enn sé þörf á frekari úrbótum, og vísast hér einnig til enn ríkari krafna sem gerðar eru til eftirlitsins samkvæmt þriðja orkupakkanum.

Að sama skapi er eftirlit með samkeppnisstarfsemi á raforkumarkaði enn lítið sem ekkert sem vekur furðu að mati SI enda má draga þá ályktun að umfang fyrirtækja í framleiðslu raforku á samkeppnismarkaði, þar sem eitt fyrirtæki er með yfir 70% af framleiðslu á einni hendi, beri öll merki þess að hér á landi sé fákeppni í framleiðslu sem ætti að kalla á ríkt aðhald samkeppnisyfirvalda með þeirri starfsemi.

Því telja SI að auknar kröfur til eftirlits og starfsemi eftirlitsaðila sem kveðið er á um í þriðja orkupakkanum, nánar tiltekið í raforkutilskipun þess pakka, sé til þess fallið að koma á skýrara eftirliti með starfsemi raforkufyrirtækja, jafnt atvinnulífi sem og almenningi til hagsbóta.

Eftir sem áður gjalda SI þess varhug að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpi til laga um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun, sbr. 782. mál, um sjálfstæði raforkueftirlits Orkustofnunar, uppfylli þær kröfur sem raforkutilskipunin gerir til sjálfstæðs eftirlitsaðila. Þó svo að vísað sé þar til framkvæmdar í Noregi þá er rétt að ítreka að sú framkvæmd norskra yfirvalda er ekki hafin upp yfir allan vafa og hefur t.a.m. ekki hlotið staðfestingu sem fullnægjandi aðgerð af Eftirlitsstofnun EFTA (ESA). Er álitamál því hvort sú framkvæmd samræmist ströngum kröfum um sjálfstæði eftirlitsaðila. Því væri nærri lagi fyrir hérlend stjórnvöld að ganga úr fullum skugga um það, m.a. í samráði við ESA, að sú tilhögun sé í samræmi við kröfur þriðju raforkutilskipunarinnar. Ítrekast að sjálfstæður eftirlitsaðili, sem hefur eftirlit með raforkufyrirtækjum í opinberri eigu, þ.e. bæði í eigu ríkis og/eða sveitarfélaga, er grundvallarforsenda þess að slík opinber fyrirtæki starfi innan ramma þeirra laga og reglna sem þeim er settur.

Í ljósi þessa telja SI að ákvæði 3. gr. frumvarps til breytinga á raforkulögum, þar sem lagðar eru til breytingar á 24. gr. raforkulaga og 1. gr. laga um Orkustofnun um eftirlit Orkustofnunar, feli á engan hátt í sér fullnægjandi kröfur um sjálfstæði stofnunarinnar og séu þ.a.l. ekki í samræmi við þær kröfur um sjálfstæði eftirlitsaðila sem tilskipun 2009/73/EB kveður á um, sbr. IX. kafla tilskipunarinnar.

5. Samkeppni á raforkumarkaði til hagsbóta fyrir almenning og atvinnulíf

SI benda á að samkeppni á raforkumarkaði hefur þegar verið komið á með fyrsta og öðrum orkupakka ESB sem þegar hafa verið teknir upp í EES-samninginn og leiddir í lög hér á landi með raforkulögum, nr. 65/2003, sem og þeim stjórnkerfisbreytingum sem þeirri breytingu fylgdu, s.s. aðskilnaður Orkustofnunar og ÍSOR svo dæmi sé tekið. Þar af leiðandi felur þriðji orkupakkinn ekki í sér grundvallarbreytingu hvað það markmið varðar heldur er, eins og áður segir, um að ræða nánari útfærslu á þeirri stefnu sem mörkuð var með fyrri orkupökkum sem og setningu raforkulaga.

SI eru jákvæð hvað varðar samkeppni á raforkumarkaði til hagsbóta fyrir bæði almenning og atvinnulíf. Eins og með aðra samkeppnismarkaði þá þarf að huga að starfsháttum og viðskiptum á slíkum mörkuðum og hafa SI t.a.m. verið gagnrýnin á þá fákeppni sem til staðar er hvað varðar hérlenda raforkuframleiðslu. Slík gagnrýni snýr hins vegar að hérlendri uppbyggingu þess markaðar og markaðshindrunum sem til staðar eru umfram samevrópskt regluverk á því sviði. Er því mikilvægt að huga að, sbr. umfjöllun hér að framan, eftirliti með fyrirtækjum á markaði sem mörg hver starfa í skjóli opinbers eignarhalds eða opinberrar stefnumörkunar.

6. Sæstrengur samrýmist ekki stefnu Samtaka iðnaðarins

Í umræðu um þriðja orkupakkann hefur borist í tal að innleiðing hans feli í sér skyldu til þess að leggja hér sæstreng með raforku. Hvað það varðar benda SI á að hvergi er í umræddum orkupakka að finna slíka kvöð á íslenska ríkið og taka samtökin alfarið undir þau sjónarmið sem fram hafa komið að slík framkvæmd er eingöngu og alfarið háð samþykki hérlendra stjórnvalda.

Þá telja SI að þriðji orkupakkinn leggi ekki til frekari kröfur, en nú þegar gilda samkvæmt fyrri orkupökkum.

Hvað sæstreng almennt varðar þá benda SI á að raforkustefna samtakanna, frá árinu 2016, sbr.: https://www.si.is/malaflokkar/orku-og-umhverfismal/raforkustefna-si, *felur í sér skýra áherslu á að raforka framleidd á Íslandi skuli nýtt til verðmætasköpunar innanlands enda er öflugur iðnaður undirstaða búsetu og verðmætasköpunar*. Þó svo að þriðji orkupakkinn hafi ekki með lagningu sæstrengs að gera, þá má ráða af umræddri raforkustefnu SI að slík framkvæmd samræmist ekki stefnu SI eða hagsmunum aðildarfyrirtækja samtakanna.

Eins og fram kemur í þingmálum nr. 791 og 792 er lagt til að við raforkulög og þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku verði bætt ákvæði þess efnis að um tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng fari samkvæmt stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Þá er lagt til að við umrædda þingsályktun verði bætt við tölulið á þá leið að ekki verði ráðist í tengingu raforkukerfi 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 slíkri ákvörðun Alþingis skal liggja heildstætt mat á umhverfis-, samfélags-, og efnahagslegum áhrifum slíkrar tengingar.

Í samræmi við áðurnefnda áherslu SI um að innlend raforka skuli nýtt til verðmætasköpunar hér á landi hafa samtökin goldið varhug við þeim áformum sem uppi hafa verið um lagningu sæstrengs raforku frá Íslandi til Evrópu. Koma hér einnig til álita áhrif slíks tvíhliða flutningskerfis á sérstöðu íslensks raforkumarkaðar sem einangraðs kerfis sem byggt er upp á nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa. Telja samtökin því varhugavert að þeirri sérstöðu skuli ógnað með tengingu við raforkumarkað sem grundvallast að verulegu leyti á nýtingu óendurnýjanlegra orkugjafa. Með slíkri framkvæmd er því verið að setja í hættu hérlend markmið í loftslagsmálum og þeirri sérstöðu sem viðurkennd hefur verið í alþjóðasamstarfi á því sviði. Telja SI því jákvætt að ríkisstjórnin hafi samþykkt að draga til baka umsókn um sæstrengsverkefnið IceLink inn á fjórða PCI-listann (e. Projects of Common Interest) eins og fram kemur í frétt inni á heimasíðu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, dags. 22. mars sl.

Af gefnu tilefni telja SI mikilvægt að tekið verði á álitamálum hvað varðar sæstreng, sem og öðrum álitamálum, í boðaðri eigendastefnu fyrir Landsvirkjun sem hefur enn ekki litið dagsins ljós þrátt fyrir fyrirheit um að vinna við þá stefnu eigi sér stað. Vísast hér m.a. til ræðu fjármála- og efnahagsráðherra á ársfundi Landsvirkjunar 15. maí 2018 þar sem fram kom að unnið væri að slíkri stefnu í stjórnarráðinu. Þá vísast hér einnig til svars fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn um eigendastefnu Landsvirkjunar, sbr. þingskjal 620, 266. mál á 146. löggjafarþingi, þar sem fram kom að unnið væri að slíkri stefnu. Skora SI á ríkisstjórn að klára þá vinnu og setja fyrirtækinu eigendastefnu sem allra fyrst.

Með vísan til þessa leggjast SI ekki gegn markmiðum framangreindra þingmála og varða stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku og tengingu landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng.

7. Vetrarpakkinn og sérstaða Íslands

Að gefnu tilefni benda SI að til umfjöllunar á vettvangi ESB er nú þegar fjórði orkupakkinn, þ.e. svokallaður „vetrarpakki“, þar sem liggur undir enn víðtækara regluverk en samkvæmt fyrstu orkupökkunum og felur sá pakki í sér breiðari skírskotun til umhverfis- og orkunýtnimála, s.s. orkunýtni bygginga. Að mati SI eru þar undirliggjandi ýmis hagsmunamál sem hafa frekari skírskotun til hérlendra hagsmunamála og aðstæðna en þriðji orkupakkinn. Á meðan þriðji orkupakkinn hefur takmarkaða skírskotun til hérlendra aðstæðna, umfram það að skerpa á þeim reglum sem þegar hafa verið settar á grundvelli fyrri orkupakka, er boðaður fjórði orkupakki mun víðtækari og því mikilvægt að áhersla verði lögð á að halda þar á lofti hérlendri sérstöðu, s.s. hvað varðar endurnýjanlega orkugjafa.

8. Niðurlag

SI ítreka að EES-samningurinn hefur síðasta aldarfjórðunginn átt ríkan þátt í aukinni hagsæld þjóðarinnar og búið bæði atvinnulífi og almenningi traustara réttarumhverfi. Það eru því ríkir hagsmunir að EES-samningurinn verði áfram sá grunnur sem Ísland byggir samskipti sín við Evrópusambandið á og tryggi þ.m.t. leið greiðari aðgang íslenskra fyrirtækja að stærri markaði en ella. Þar undir undir fellur einnig að íslenskar útflutningsvörur, s.s. raf- og rafeindatæki, eldsneyti og hugvit á því sviði, eru undirsettar kröfum sem m.a. kveðið er á um í IV. viðauka EES-samningsins og því verulegt hagsmunamál fyrir þjóðarbúið að þeim útflutningi verði ekki raskað.

SI telja engin efnisleg rök standa til þess að hérlend starfsemi og hagsmunir sem grundvallast á því hagræði sem EES-samningurinn felur í sér sé sett í uppnám vegna þessa máls.

Einnig ítreka SI að þær tillögur sem getið er um í þriðja orkupakkanum, og taka til hérlendra aðstæðna, eru viðbætur við þau ákvæði sem þegar gilda samkvæmt fyrra regluverki og kennt er við orkupakka ESB. Því er ekki um að ræða nýmæli heldur eingöngu verið að skerpa á þeim reglum sem þegar gilda, þ.m.t. kröfum um eftirlit, neytendavernd, orkuöryggi og virkari samkeppni. Öðru máli gildir um fjórða orkupakkann eins og hér að framan greinir og brýna SI íslensk stjórnvöld til að halda á lofti sérstöðu Íslands sér í lagi hvað varðar endurnýjanlega orkugjafa og þarf sú hagsmunagæsla að hefjast nú þegar.

Í ljósi framanritaðs mælast SI með því að umrædd þingmál verði samþykkt og að þriðji orkupakkinn verði þ.a.l. samþykktur hér á landi.

SI ítreka þó framangreinda athugasemd hvað varðar sjálfstæði Orkustofnunar sem eftirlitsaðila með sérleyfishluta raforkumarkaðarins sem samtökin telja ekki samræmast að fullu þeim kröfum sem gerðar eru til eftirlitsaðila samkvæmt IX. kafla tilskipunar 2009/73/EB.

Að öðru leyti eru ekki gerðar frekari athugasemdir við fyrirliggjandi þingsályktunartillögu. Samtökin áskilja sér þó rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum og lýsa sig um leið reiðubúin til að funda um efnið sé þess óskað af hálfu nefndarinnar.

SAMTÖK IÐNAÐARINS

Framkvæmdastjóri

Umsögn samtakanna Orkan okkar um tillögu til þingsályktunar um ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn), 777. mál.

Við undirrituð höfum kynnt okkur framkomna þingsályktunartillögu (777. mál) og frumvörp til laga sem henni tengjast (782. og 791. mál), rætt málið á fjölsóttum fundum og við marga sérfróða aðila.

Niðurstaða okkar er sú að Alþingi eigi ekki að heimila ríkisstjórninni að staðfesta ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017 frá 5. maí 2017 um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn frá 2. maí 1992. Alþingi eigi ekki að heimila að þær gerðir sem taldar eru upp í umræddri tillögu verði teknar upp í EES-samninginn eða innleiddar í landslög.

Margar ástæður lúta að ofangreindri niðurstöðu. Þær varða meðal annars rétta framkvæmd EES samningsins, stjórnarskrá Íslands, sérstöðu og hagsmuni Íslands í orkumálum og afstöðu almennings til málsins.

Um samtökin Orkan okkar

Orkan okkar eru þverpólitísk samtök einstaklinga sem vilja standa vörð um sjálfsákvörðunarrétt Íslands í orkumálum. Samtökin voru stofnuð í október 2018 til þess að vekja athygli á mikilvægi orkuauðlindarinnar fyrir lífskjörin í landinu og kynna rök gegn frekari innleiðingu orkulöggjafar ESB hér á landi. Samtökin eru opin öllum sem vilja styðja málstaðinn.

Hátt í sjö þúsund manns hafa gengið í hópinn Orkan okkar á Facebook en í þann hóp eru allir velkomnir sem eru sammála því að Íslendingar eigi sjálfir að stýra eigin orkumálum og því beri að hafna innleiðingu þriðja orkulagabálks ESB hér á landi.

Auk þessa hafa fleiri en tíu þúsund manns tekið undir áskorun Orkunnar okkar á netinu til þingmanna um að hafna orkupakkanum. Söfnun áskorana til þingmanna mun halda áfram á meðan Alþingi hefur málið til meðferðar. Nánari upplýsingar má finna á vefsíðu samtakanna: www.orkanokkar.is

Einhliða fyrirvari í innleiðingu veldur lagalegri óvissu

Ríkisstjórnin hyggst taka allan þriðja orkupakkann upp í EES samninginn án nokkurs fyrirvara en innleiða reglugerðir 713/2009, 714/2009 og 543/2013 í íslenskan rétt með þeim einhliða lagalega fyrirvara að þær "*komi ekki til framkvæmda*" hér á meðan landið er ótengt raforkumarkaði ESB. Þessari leið fylgir lagaleg óvissa.

Með því að innleiða orkupakkann í EES samninginn er Ísland bundið að þjóðarrétti til að innleiða hann að fullu í íslenskan rétt. Ekki eru fordæmi þess að aðildarríki samningsins hafi tekið sér einhliða undanþágur frá þeirri skyldu. Til þessa hafa undanþágur komið frá sameiginlegu EES-nefndinni þar sem allir aðilar samningsins eiga fulltrúa.

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) ber að stefna aðildarríkjum fyrir ranga innleiðingu. Í raun gæti hver sem er stefnt Íslandi fyrir EFTA dómstólinn fyrir innleiðingarbrot. Fremur líklegt verður að telja að Ísland yrði þá dæmt til að fella niður einhliða fyrirvara sinn um tengingu. Þá kæmu reglugerðirnar „*til framkvæmda*“ en afleiðingar þess hafa ekki verið greindar.

Hinn lagalegi fyrirvari um grunnvirki er ekki kominn fram

Þingmenn veita því eflaust athygli að í sjálfri tillögunni til þingsályktunar á þingskjali 1237 er enginn fyrirvari. Verði tillagan samþykkt óbreytt mun því allur orkupakkinn tekinn inn í EES-samninginn og Ísland verður þá bundið að þjóðarétti til að innleiða alla þá löggjöf sem af honum leiðir.

Með ákvörðun 93/2017 veitti sameiginlega EES-nefndin Íslandi undanþágu frá innleiðingu fjögurra gerða orkupakkans er varða jarðgas. Í þeim tilfellum er orðalag nefndarinnar skýrt: „*Reglugerðin gildir ekki um Ísland.*“ Alþingi er því ekki skuldbundið til að innleiða þær reglur í íslenskan rétt. Því miður veitti sameiginlega EES-nefndin ekki slíkar undanþágur frá þeim fjórum gerðum pakkans sem varða raforkumarkaðinn. Ísland er því skylt að innleiða þær í íslensk lög verði tillagan samþykkt.

Í greinargerð með þingmálinu (þingskjal 1237) er samt sem áður boðað að verði tillagan samþykkt muni reglugerðirnar innleiddar í íslenskan rétt með *„lagalegum fyrirvara um að grunnvirki sem gera mögulegt að flytja raforku milli Íslands og orkumarkaðar ESB verði ekki reist eða áætluð nema að undangenginni endurskoðun á lagagrundvelli reglugerðarinnar og komi ákvæði hennar **sem varða tengingar yfir landamæri** ekki til framkvæmda fyrr en að þeirri endurskoðun lokinni.“*

Þau frumvörp sem leiða af reglugerðum 713/2009, 714/2009 og 543/2013 hafa ekki enn verið lögð fram. Því hefur ekki gefist tækifæri til að skoða hvernig hinn lagalegi fyrirvari verður útfærður, til hvaða ákvæða hann mun ná eða leggja mat á áhrif hans á innleiðinguna. Við teljum að Alþingi hljóti að fresta umfjöllun sinni um þingsályktunina þar til þessi frumvörp hafa komið fram og útfærsla fyrirvarans er orðin ljós.

Rétt er að vekja athygli á því að komi til ágreinings, verður EES-samningurinn túlkaður af EFTA-dómstólnum samkvæmt þeim ákvæðum sem í samningnum eru, en ekki samkvæmt ákvæðum í löggjöf Íslands eða pólitískum yfirlýsingum.

EES-samningurinn fer ekki í uppnám þótt Alþingi hafni orkupakkanum

Þegar ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar kalla á lagasetningu hér á landi eru þær teknar með fyrirvara um samþykki Alþingis sbr. 21. gr. stjórnarskrárinnar. Frá upphafi hefur það verið ein

af forsendum EES-samningsins að aðildarríki geti hafnað löggjöf og lagbreytingum frá ESB. Í EES-samningnum eru ákvæði til að finna farsæla lausn í slíkum tilvikum.

Í 102. gr. EES-samningsins er fjallað um hvernig skuli bregðast við ef ekki næst samkomulag. Sameiginlega EES-nefndin skal þá „*gera sitt ýtrasta til að finna lausn sem aðilar geta sætt sig við*“. Slík lausn gæti í þessu tilfelli falist í því að nefndin samþykkti að Ísland væri undanþegið orkupakkanum í heild sinni en ekki bara þeim hluta hans sem varðar jarðgas, enda er Ísland ekki tengt orkumarkaði ESB.

Sameignlega EES-nefndin veiti Íslandi gilda undanþágu

Sameiginlegur skilningur utanríkisráðherra Íslands og framkvæmdastjóra orkumála í framkvæmdastjórn ESB frá 20.3.2019 er:

„Raforkukerfi Íslands er eins og stendur einangrað kerfi og ekki tengt við raforkusæstreng milli Íslands og orkukerfis innri markaðar ESB. Í því ljósi hefur stór hluti ákvæða þriðja orkupakkans, þ.e. þau sem varða viðskipti og grunnvirki fyrir raforku yfir landamæri, ekki gildi eða neina raunhæfa þýðingu fyrir Ísland á meðan enginn raforkusæstrengur er til staðar.“

Þótt pólitísk yfirlýsing af þessu tagi hafi ekki mikla þýðingu fyrir dómi þá gæti hún verið leiðbeinandi fyrir fulltrúa ESB í sameiginlegu EES-nefndinni. Undanþága á þeim vettvangi ætti því að vera auðsóttari nú og í raun skylt að láta á það reyna hvort hún geti fengist, áður en lengra er haldið með málið. Með undanþágu frá sameiginlegu EES-nefndinni væri lagalegri óvissu eytt bæði gagnvart EES samningnum og stjórnarskránni.

Ekki ógn við EES-samninginn að óska eftir undanþágu

Sem betur fer bendir ekkert til þess að aðilar EES-samningsins hafi beitt íslensk stjórnvöld þrýstingi til að samþykkja orkupakkann. Enda væri slíkt afar óeðlilegt og EES-samningurinn þá í uppnámi ef Alþingi gæti ekki, þegar á reynir, hafnað lagasetningu með málefnalegum rökum. Það er sameiginlegur skilningur aðila að Ísland sé ekki tengt við raforkumarkað ESB. Við þær aðstæður ætti að vera eðlilegt að Ísland sé undanþegið innleiðingu löggjafar orkumarkaðar ESB.

Mörg fordæmi um undanþágur í EES-samningnum

Sameiginlega EES-nefndin hefur veitt aðildarríkjum ýmsar undanþágur. Ísland hefur sem dæmi fengið undanþágur frá innleiðingu regluverks um jarðgas, skipaskurði, járnbrautir og aðra löggjöf sem ekki eiga við hér á landi. Slíkar undanþágur hafa ekki valdið truflunum á samningnum eða fjórfrelsinu. Sama ætti við fái Ísland undanþágu frá löggjöf orkumarkaðar ESB. Enda gæti Ísland eftir sem áður innleitt löggjöf sameiginlega markaðarins um tækni- og öryggiskilyrði raftækja, orkumerkingar, visthönnun vöru o.fl.

Samþykkt orkupakkans getur valdið miklu ósætti um EES-samninginn

Yfirgnæfandi meirihluti almennings er andvígur því að vald yfir orkumálum landsins færist til stofnana ESB. Með orkupökkunum innleiðum við jafnframt löggjöf sem hvorki hentar aðstæðum á Íslandi né hagsmunum Íslands. Hluti framkvæmdavalds og dómsvalds í orkumálum flyst úr landi.

Nokkrir flokkar hafa ályktað gegn framsali valds í orkumálum til ESB og má þar nefna Framsóknarflokk, Sjálfstæðisflokk, Miðflokk og Flokk fólksins en fram til þessa hefur VG lagst

gegn því að Ísland undirgangist lög og reglur ESB í raforkumálum og má í því sambandi minna á harða andstöðu þingmanna flokksins gegn orkupökkum eitt og tvö.

Frá því orkupakkinn var lagður fram á þinginu hafa ríflega 10.000 manns tekið þátt í áskorun samtakanna Orkan okkar til þingmanna um að hafna honum.

Fjórði orkupakkinn er handan við hornið og framkvæmdastjóri orkumála ESB hefur nýlega gefið í skyn hvers sé að vænta í þeim fimmta. Orkumál eru stórpólitískt málefni fyrir ESB og einnig Ísland. Hagsmunir Íslands og ESB fara hins vegar illa saman enda aðstæður gjörólíkar. Með því að undanskilja Ísland löggjöf orkumarkaðar ESB mætti draga úr hættu á að hér á landi magnist upp veruleg óánægja með EES samninginn.

Orkupakkar ESB markaðsvæða orkukerfið án lýðræðislegrar umræðu

Ísland framleiðir tífalt meiri raforku á hvern íbúa en ESB. Raforkukerfi landsins er að stærstum hluta í eigu hins opinbera og skilar miklum arði til samfélagsins. Þetta er kjörstaða fyrir almenning og alls ekki augljóst að almenningur muni njóta ávinnings af markaðsvæðingu kerfisins.

Orkupakkar ESB hafa flutt hingað markaðsvæðingu án þess að lýðræðisleg umræða hafi átt sér stað um þá stefnu. Hagkvæm orkufyrirtæki í eigu almennings voru bútuð upp með orkupökkum 1 og 2. Við það jókst kostnaður í raforkukerfi landsins og möguleikar til auðlindastýringar þrengdust. Stóriðja kaupir megnið af þeirri raforku sem framleidd er í landinu og þar skiptir máli fyrir okkur að geta samið af styrk til að fá sem hæst verð. Lítill hluti raforkunnar fer til smærri notenda og neytenda á verði sem í raun getur verið pólitísk ákvörðun.

Hér er óþarfi, og í raun skaðlegt, að búta upp orkufyrirtæki hins opinbera, einkavæða þau eða stofna söluskrifstofur eða raforkumarkað til þess að bjóða almenningi rafmagnið á lægra verði. En það er samt sú leið sem ESB hyggst fara. Fátt bendir til að stuðningur sé við þá leið meðal íslenskra kjósenda.

Sæstrengur til Íslands er enn á PCI-listanum

Tilvist sæstrengs til Íslands á listum ESB yfir mikilvæga uppbyggingu innviða staðfestir vilja ESB og aðila á Íslandi í því máli. Eðlilegt er að sæstrengurinn hverfi af öllum innviðalistum ESB og fari ekki þangað aftur nema í kjölfar lýðræðislegrar ákvörðunar að undangenginni opinni umræðu.

Utanríkisráðherra hefur sagt (m.a. á fundi í Salnum í Kópavogi 27. apríl) að búið sé að taka IceLink verkefni Landsnets og National Grid um raforkustreng milli Íslands og Skotlands út af lista ESB yfir mikilvæg innviðaverkefni. IceLink er samt enn á þeim lista og engin merki um að hann verði tekinn af honum.

Engin haldbær gögn hafa komið fram um að Ísland hafi óskað eftir því við ESB að IceLink verkefnið verði tekið af umræddum lista, né um að ESB hafi samþykkt slíka beiðni. Alþingi þarf því að inna utanríkisráðherrann eftir staðfestingu frá ESB um að IceLink sé ekki lengur á lista yfir PCI verkefni.

Ólíklegt að orkupakkinn samrýmist stjórnarskrá Íslands

Í álitsgerð lögmannanna, Friðriks Árna Friðrikssonar Hirst og Stefáns Más Stefánssonar, um stjórnskipuleg álitamál vegna þriðja orkupakkans, sem unnin var fyrir Utanríkisráðuneytið, er varað

við lagalegri óvissu. Það er óheppilegt að þessum aðvörunarorðum var sleppt í annars ítarlegri greinargerð með þingsályktunartillögunni:

„Fram hefur komið að ekki standi til að innleiða 8. gr. reglugerðar nr. 713/2009 í landsrétt jafnvel þótt þriðji orkupakkinn væri tekinn upp í EES-samninginn (að undangengnu samþykki Alþingis á fyrirliggjandi ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar frá 5. maí 2017), þar sem Ísland sé ekki tengt við innri orkumarkað ESB (t.d. gegnum sæstreng). Að mati höfunda er þó til þess að líta að samþykki Alþingi umræddra ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar óbreytta (og aflétti þar með stjórnskipulegum fyrirvara við hana), þá bakar Ísland sér ***þjóðréttarlega skuldbindingu*** *til að innleiða reglugerð nr. 713/2009 í landsrétt, með þeim breytingum/aðlögunum sem leiða af umræddri ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, sbr. 7. gr. EES-samningsins. Myndi Íslandi því bera skylda til að innleiða reglugerðina í landsrétt með aðlögunum sem leiða af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. Þetta þýðir jafnframt að* ***taka verður afstöðu til þess nú þegar hvort*** *8. gr. reglugerðar nr. 713/2009 (og aðrir* ***hlutar þriðja orkupakkans ef því er að skipta) standist stjórnarskrána****, og það* ***áður*** *en Alþingi ákveður hvort samþykkja skuli umræddu ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar."* (Álitsgerð, bls. 41.)

Niðurstaða höfunda (bls. 43) er að það sé *„vafa undirorpið hvort valdframsalið gangi lengra en rúmist innan ákvæða stjórnarskrárinnar"* og *„Verði 8. gr. reglugerðar nr. 713/2009 tekin upp í EES-samninginn og innleidd í íslenskan rétt í óbreyttri mynd mun reglugerðarákvæðið fela í sér framsal framkvæmdarvalds til ESA sem ella væri á hendi íslenskra stjórnvalda. Verður ESA þá falið vald til að taka ákvarðanir sem munu binda íslensk stjórnvöld að landsrétti og munu um leið varða hagsmuni mikilsverðra raforkufyrirtækja og notenda raforkukerfisins beint og óbeint. ACER myndi einnig hafa umtalsverð áhrif á efni ákvarðana ESA. Umræddar ákvarðanir ESA lúta að nýtingu takmarkaðrar auðlindar sem felst í raforkuflutningsgetu um grunnvirki yfir landamæri. Ekki eru fordæmi fyrir slíku valdframsali til alþjóðlegra stofnana á grundvelli EES-samningsins."*

Þetta verður varla orðað með skýrari hætti. Fordæmalaust valdframsal til alþjóðlegra stofnana er varðar mikilvæga hagsmuni, nýtingu takmarkaðra auðlinda og hefur bein og óbein áhrif á raforkufyrirtæki og notendur hér á landi. Með öðrum orðum brot á stjórnarskrá.

ESA gæti höfðað samningsbrotamál á hendur Íslandi

Friðrik Árni og Stefán Már hafa varað við því að sú leið sem boðuð er gæti verið brot gegn skuldbindingum Íslands skv. EES-samningnum:

„Ef Alþingi myndi samþykkja ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar frá 5. maí 2017, en léti allt að einu hjá líða að innleiða reglugerð nr. 713/2009 í landsrétt, þá fæli slíkt í sér brot gegn skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum og gæti það m.a. orðið til þess að ESA höfðaði samningsbrotamál á hendur Íslandi. Af sömu ástæðum myndi Alþingi í raun ekki geta fellt úr gildi lagasetningu sem innleiddi reglugerð nr. 713/2009 í landsrétt. Jafnframt verður ekki séð að Ísland geti óskað eftir breytingum á ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar eftir að hún hefur öðlast endanlegt gildi (með því að Ísland aflétti stjórnskipulegum fyrirvara við hana). Samkvæmt framansögðu er vandséð að Ísland gæti "afturkallað" framsal ríkisvalds til ESA á grundvelli reglugerðar nr. 713/2009, ef reglugerðin væri tekin upp í EES-samninginn." - (Álitsgerð, bls. 42.)

Vandséð er hvers vegna þessi aðvörun rataði ekki inn í greinargerð sem fylgir þingsályktunartillögunni. Það hlýtur að vera mikilvægt að þingmenn geri sér grein fyrir þeirri lagalegu áhættu sem fylgir málinu.

Orkulöggjöf ESB hentar ekki íslenskum aðstæðum

Evrópusambandið glímir við orkuskort. Minna en þriðjungur af raforku ESB er framleiddur án bruna eða kjarnorku. Raforkuverð er hátt og sveiflast verulega eftir árstíðum, olíuverði og eftirspurn innan dags. Orkustefna og orkulöggjöf ESB miðar að því að leysa þessi vandamál með hliðsjón af hagsmunum 28 aðildarríkja og nokkur hundruð milljóna íbúa sem kaupa raforku á markaði sem þjónað er af þúsundum orkuvera.

Ísland framleiðir meiri raforku á íbúa en nokkur önnur þjóð, tífalt meiri orku en meðaltalið í ESB. Mikill meirihluti raforku landsins er afurð endurnýjanlegra auðlinda. Verð til neytenda er lágt í samanburði við ESB-svæðið, helmingi lægra en í Þýskalandi og verðsveiflur eru litlar. Yfir 90% orkukerfisins er í eigu ríkis eða sveitarfélaga og skilar miklum og vaxandi hagnaði (tugum milljarða) til samfélagsins. Um 80% raforkunnar eru seld til stórnotenda með langtímasamningum. Þar eru orkufyrirtækin okkar í alþjóðlegri samkeppni. Hins vegar er verðlagning á raforku til annarra notenda, þar á meðal innlends atvinnulífs og heimila, aðallega pólitísk ákvörðun.

Það er því ljóst að aðstæður ESB og Íslands í orkumálum eru gerólíkar. Sú löggjöf sem ESB þarfnast getur því valdið miklu óhagræði hér, þrengt möguleika til auðlindastýringar og fleira.

Nú þegar hafa orkupakkar 1 og 2 valdið hér óhagræði en með þeim varð skylt að skipta orkufyrirtækjum hins opinbera upp í smærri einingar: framleiðslu, dreifingu og sölu. Stofnaðar hafa verið nokkrar einkareknar söluskrifstofur til að selja neytendum rafmagn frá orkuverum sem neytendur eiga óbeint sjálfir. Afleiðingin er sú að sölukostnaður er orðinn stærri hluti af endanlegu verði raforku til neytenda.

Vegferð ESB er hvergi lokið með þriðja orkupakkanum. Sá fjórði er nánast tilbúinn og sá fimmti er boðaður. Hætt er við að orkupakkarnir muni kynda undir almennri og vaxandi óánægju með sjálfan EES-samninginn. Til að afstýra því er mikilvægt að undanskilja Ísland orkulöggjöf ESB áður en lengra er haldið, enda er landið ekki tengt orkumarkaði ESB og þarf að móta aðra löggjöf í sínum orkumálum en ESB.

Hagsmunir Íslands og ESB fara ekki saman í orkumálum

ESB býr við orkuskort og hátt raforkuverð en engin þjóð framleiðir jafn mikið rafmagn miðað við íbúafjölda og Íslendingar. Hagsmunir ESB lúta að því að tryggja aðgang að raforku á sem lægstu verði en hagsmunir Íslands eru þeir að raforkan nýtist til að efla innlent atvinnulíf og bæta lífskjör þeirra sem hér vilja búa.

Ef við viljum í framtíðinni selja umframorku úr landi um sæstreng yrðu það hagsmunir okkar að geta samt sem áður veitt innlendum notendum forgang að orku og samið um raforkuverð til sæstrengsins. Hvorugt yrði leyfilegt ef við innleiðum þriðja orkupakka ESB. Sæstrengurinn myndi kaupa raforku á markaðsverði og ekki mætti takmarka flæðið um hann. Raforkuverð myndi því hækka verulega til innlendra notenda.

Með sæstreng er einnig hætt við að ásókn í að virkja orkulindir Íslands muni aukast til muna. Sjónarmið Íslendinga um að vernda náttúru landsins gætu lotið í lægra haldi ef loftslagsmarkmið ESB og hagsmunir fjárfesta, sem nú safna hér vatnsréttindum, leggjast á eitt.

Ísland er sem betur fer ekki tengt orkumarkaði ESB og því á ESB ekki sanngjarna kröfu um að við innleiðum hér löggjöf orkumarkaðar ESB. Til að forða því að ólíkir hagsmunir í orkumálum valdi

togstreitu og spilli fyrir aðild Íslands að EES-samstarfinu er nauðsynlegt að Ísland fái undanþágu frá því að innleiða orkulöggjöf ESB.

Orkupakki þrjú styður við sæstreng

Nú telja sumir lögspekingar afar ólíklegt að hægt sé að leggja raforkustreng til Íslands án samþykkis hérlendra stjórnvalda. Til að taka af allan vafa stendur til að ákvörðun um raforkustreng verði formlega í höndum Alþingis en ekki stjórnvalda. Gallinn við þessa ráðstöfun er að hún breytir því ekki að EFTA-dómstóllinn mun hafa lokaorðið um ágreining varðandi EES-samninginn og sá dómstóll dæmir samkvæmt efni EES-samningsins sjálfs. Þar er ekki litið til einhliða fyrirvara eða ákvarðana Alþingis.

Það kom mörgum lögspekingum mjög á óvart þegar EFTA-dómstóllinn úrskurðaði að Ísland mætti ekki krefjast frystingar á innfluttu kjöti. Ríkið hefur síðan þurft að greiða innflytjendum milljarða í skaðabætur.

Fleiri en einn aðili hafa sýnt því áhuga að fjárfesta í raforkustreng til að flytja út orku frá Íslandi. Þriðji orkupakkinn hefur mikla þýðingu fyrir slíka aðila því hann dregur úr rekstraráhættu tenginga yfir landamæri. Orkupakki þrjú kemur á fót sjálfstæðri stofnun sem er óháð íslenskum stjórnvöldum og hefur það hlutverk að tryggja frjálst flæði raforku um strenginn á markaðsverði. Íslensk stjórnvöld gætu því ekki veitt innlendum notendum forgang að raforku né ákveðið lægra verð til innlendra notenda en strengnum býðst. Orkupakki þrjú er því mikilvæg forsenda fyrir rekstur raforkustrengs þótt fleira þurfi að sjálfsögðu að koma til.

Líkur standa til að aðili sem hefði burði til að leggja raforkustreng milli Íslands og ESB gæti stefnt íslenska ríkinu til greiðslu hárra skaðabóta vegna tapaðra tekna, fallist stjórnvöld eða Alþingi ekki á lagningu strengsins. EFTA-dómstóllinn myndi í slíku máli úrskurða á grundvelli EES-samningsins og þar gilda ekki einhliða fyrirvarar. Í skilningi EES-löggjafar er rafmagn vara sem lýtur fjórfrelsinu og synjun leyfis til að leggja raforkustreng yrði líklega talin hindrun á frjálsu flæði vörunnar.

Þótt þriðji orkupakkinn feli ekki í sér kvöð til að samþykkja sæstreng frá Íslandi til ESB þá gerir hann sæstrengsverkefni verðmætari því að hann tryggir sæstreng aðgang að innlendri orku á markaðsverði. Líklegt er að EFTA-dómstóllinn myndi úrskurða að bann við lagningu sæstrengs teldist ómálefnaleg hindrun á frjálsu flæði raforku á EES-svæðinu. Í slíku máli gætu skaðabótakröfur hlaupið á tugum milljarða.

Markaðsvæðing orku án lýðræðislegrar umræðu.

Með orkupökkunum er innleitt hér regluverk sem leiðir til grundvallarbreytinga á fyrirkomulagi orkumála. Hér á landi hefur orkukerfið verið nær alfarið í sameign þjóðarinnar. Hér er framleidd tvöfalt meiri raforka á íbúa en í nokkru öðru ríki. Þjóðin nýtur í sameiningu vaxandi arðs af orkuframleiðslu. Orkumál eru án nokkurs vafa eitt stærsta hagsmunamál þjóðarinnar en umræðan um framtíð orkumála hefur samt ekki verið fyrirferðamikil.

Með orkupökkunum verða umskipti til markaðsvæðingar orkukerfisins, án þess að áður hafi farið fram ítarleg greining á margvíslegum áhrifum markaðsvæðingar eða að afstaða landsmanna til slíkrar grundvallarbreytingar hafi verið könnuð. Áður en lengra er haldið á sömu braut væri skynsamlegt að taka umræðuna, meta kosti og galla og kanna hvort almenn sátt ríki um frekari markaðsvæðingu orkukerfisins.

Við skorum á þingmenn að hafna orkupakkanum

„Ágætu alþingismenn, segið nei við staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 97/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn).

Beinið þeim tilmælum til sameiginlegu EES-nefndarinnar að Ísland verði undanþegið innleiðingu þriðja orkupakkans enda er Ísland ekki tengt raforkumarkaði ESB."

Fleiri en tíu þúsund manns hafa nú þegar tekið undir ofangreinda áskorun til þingmanna á vef samtakanna www.orkanokkar.is og verður haldið áfram að taka við undirskriftum á meðan málið er til meðferðar Alþingis.

Reykjavík 29. apríl 2019

Samtökin Orkan okkar myndu fagna því ef talsmenn þeirra mættu koma á fund nefndarinnar til að ræða málefnið nánar við nefndina. Undir umsögnina rita f.h. samtakanna Orkan okkar:

Birgir Örn Steingrímsson fjármála- og hagfræðingur
Bjarni Jónsson rafmagnsverkfræðingur
Elinóra Inga Sigurðardóttir frumkvöðull
Erlendur Borgþórsson framkvæmdastjóri
Frosti Sigurjónsson rekstrarhagfræðingur, fv. þingmaður
Guðni Ágústsson fv. ráðherra
Haraldur Ólafsson veðurfræðingur
Hjörleifur Guttormsson fv. ráðherra
Jón Bjarnason master í búvísindum, fv. ráðherra
Júlíus Valsson gigtarlæknir
Rakel Sigurgeirsdóttir háskólanemi
Sighvatur Björgvinsson fv. ráðherra
Sigurbjörn Svavarsson rekstrarfræðingur, framkvæmdastjóri
Stefán Arnórsson jarðefnafræðingur, prófessor emeritus
Styrmir Gunnarsson fv. ritstjóri
Ögmundur Jónasson fv. ráðherra

Nefndasvið Alþingis
Utanríkismálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 29. apríl 2019

Efni: Umsögn um 777. mál. 149. Löggjafarþings. Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn)

Formáli

Í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB frá 13. júlí 2009 um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku segir í grein 3.1 (bls. 65):

> „Member states shall ensure, on the basis of their institutional organisation and with due regard to the principle of subsidiarity, that, without prejudice to paragraph 2, electricity undertakings are operated in accordance with the principles of this Directive with a view to achieving a competitive, secure and environmentally sustainable market in electricity, and shall not discriminate between those undertakings as regards either rights or obligations."

Hér hefur umsagnaraðili undirstrikað shall til að leggja áherslu á að aðildarríki samningsins eru skuldbundin til að skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku líkt og segir í raforkulögum frá 2003.

Meginathugasemd undirritaðs er að það er ekki grundvöllur fyrir samkeppni í orkuvinnslu á Íslandi eins og orkupakki 3 mælir fyrir um (sem og fyrri orkupakkar) nema Alþingi heimili eftirfarandi:

- Landsvirkjun verði skipt upp í þrjú fyrirtæki og einkavæði a.m.k. tvö þeirra.
- Nýjar vatnsmiðlanir verði byggðar víðs vegar um landið og eignarhald þeirra verði í höndum jafn margra orkufyrirtækja.

Af þjóðmálaumræðu og könnunum að dæma samræmast slíkar samkeppnisstyrkjandi aðgerðir ekki vilja þjóðarinnar.

Í dag er Landsvirkjun með markaðsráðandi stöðu sem má líkja við náttúrulega einokun og er að mati undirritaðs skynsamlegasta fyrirkomulagið eins og sakir standa þar sem stærðarhagkvæmni í orkuvinnslu á Íslandi er ótvíræð og stýring miðlunarlóna varðar þjóðaröryggi.

Undirritaður bendir líka á að hið evrópska markaðsmódel fyrir millilandatengingar (e. Market coupling) stendur og fellur með virkri samkeppni á heildsölumörkuðum. Á meðan hún er ekki fyrir hendi á Íslandi er tenging landsins við innri raforkumarkað Evrópusambandsins um sæstreng óraunhæft markmið og sjálfhætt.

Umsagnaraðili ráðleggur Alþingi að aflétta ekki stjórnskipulegum fyrirvara um innleiðingu þriðja orkupakkans að sinni og tilkynna sameiginlegu EES nefndinni (1) að forsendur fyrir frekari markaðsvæðingu íslenska raforkukerfisins séu ekki fyrir hendi og (2) að íslensk stjórnvöld ætli að gefa sér þann tíma sem þarf til að endurmeta þátttöku Íslands í innri raforkumarkaði Evrópusambandsins.

Meðfylgjandi er rökstuðningur umsagnaraðila.

Greinargerð

Í allri umræðu um orkupakka 3 og orkumál almennt er furðu lítið rætt um meginmarkmið raforkulaga sem er að skapa skilyrði fyrir virka samkeppni í orkuvinnslu. Hvað þýðir virk samkeppni? Í því felst að enginn einn aðili á markaðnum, hvort sem um er að ræða orkusala eða kaupanda, getur ráðskast með rafmagnsverðið og enn fremur getur enginn þátttakandi á orkumarkaði vitað með vissu rafmagnsverð morgundagsins.

Óumdeilt er að á Íslandi hefur átt sér stað afskaplega takmörkuð markaðsvæðing. Hún hefur aðallega raungerst á smásöluenda markaðarins. Markaðsvæðing á heildsöluendanum hefur nær eingöngu snert einkavæðingu HS Orku. Landsvirkjun hefur markaðsráðandi stöðu og með slíka yfirburði að það gengur ekki upp að innleiða á Íslandi viðskiptamódel sem nú er notað á evrópskum orkumörkuðum.

Evrópska módelið gengur út á að reikna rafmagnsverð út frá breytilegum kostnaði framleiðslutækja (virkjana). Til að módelið virki þarf virkjunarfloti á markaðinum að spanna allt litróf breytilegs kostnaðar, þ.e. sumar virkjanir verða að vera með lágan breytilegan kostnað, einhverjar með kostnaðinn í meðallagi og afgangurinn með háan kostnað (toppaflsstöðvar).

Íslenski virkjunarflotinn uppfyllir þetta skilyrði ekki, hann er of einsleitur. Rennslisvirkjanir og jarðgufuvirkjanir hafa breytilegan kostnað nálægt núlli. Sama gildir um vindmyllur. Aðeins vatnsafls-virkjanir með góðan miðlunarforða hafa ólíkan breytilegan kostnað. Nota bene, markaðurinn lítur á virkjanir sem nýta sama miðlunarlónið sem eina stóra virkjun. Þar sem Ísland er aðeins með þrjár miðlanir sem einhverju máli skipta þá sér markaðurinn í reynd aðeins 3 virkjanir með jákvæðan (og á tímabilum mismunandi) breytilegan kostnað. Eins og Íslendingar þekkja mæta vel þá verður ekki til staðar alvöru samkeppni með aðeins þrjá keppinauta á markaðnum.

Kjarni málsins er að það er ekki hægt að skapa virka samkeppni á íslenskum raforkumarkaði nema með því skipta Landsvirkjun upp í þrjú fyrirtæki og fjölga miðlunarlónum. Fyrirtækin þrjú myndu fá í sinn hlut eitt af þremur stóru miðlunarlónunum (Þórisvatn/Hágöngumiðlun, Hálslón og Blöndulón) og tilheyrandi virkjanir. Nauðsynlegt væri að einkavæða a.m.k. tvö fyrirtækjanna og banna öllu þremur að fjárfesta í vatnsafli á öðrum vatnasviðum, a.m.k. þar til heilbrigð samkeppni hefur myndast á heildsölumarkaði. Jafnframt væri nauðsynlegt að gera öðrum orkufyrirtækjum kleift að byggja vatnsaflsvirkjanir með miðlunarlóni á bak við sig. Hvalárvirkjun og Austurgilsvirkjun sem eru í nýtingarflokki rammaáætlunar væru ágæt viðbót en myndu duga skammt. Rammaáætlun þyrfti að bjóða upp á miðlunarkosti á Norðurlandi, Austurlandi og Suðausturlandi, til dæmis Skatastaðavirkjun, Hrafnabjargavirkjun, Skaftárvirkjun og Hólmsárvirkjun. Þá væri hugsanlega kominn grundvöllur fyrir virka samkeppni.

Hér þarf að árétta tvennt. Annars vegar að vindmyllur og jarðgufuvirkjanir geta ekki leikið sama hlutverk á orkumarkaði og vatnsaflsvirkjanir með miðlanir. Hins vegar að virkjunarfloti samkeppnis-fyrirtækja þarf að vera líkt samsettur. Ef Alþingi hafnar staðfastlega virkjun fallvatna á óvirkjuðum vatnasviðum þá verður aldrei grundvöllur fyrir samkeppni á Íslandi heldur aðeins fákeppni.

Nú þekkir umsagnaraðili ekki til hlítar umræður sem fór fram um orkupakka 1 kringum aldamótin en vera má að þingmenn þess tíma hafi ekki skilið markaðsvæðingu raforkukerfa til fulls enda orku-markaðir í Evrópu og Bandaríkjunum rétt að slíta barnsskónum. Núna getur enginn litið framhjá þeirri bláköldu staðreynd að það þarf að færa ákveðnar fórnir til að samkeppni geti þrifist á íslenskum raforkumarkaði. Þegar þingmenn gera upp við sig hvort þeir eigi að greiða 3ja orkupakkanum atkvæði sitt ættu þeir að íhuga alvarlega hvað þeir vilja ganga langt í markaðsvæðingunni. Stuðningur við orkupakka 3 er í raun stuðningur við áframhald á markaðsvæðingu sem leiðir til virkrar samkeppni á heildsölumarkaði.

Varðandi hugmynd um sæstreng á milli Íslands og Bretlands (eða meginlands Evrópu) þá getur hún varla orðið að veruleika fyrr en virk samkeppni er fyrir hendi á íslenska heildsölumarkaðinum. Ef hún er ekki til staðar getur markaðsráðandi orkuframleiðandi á Íslandi leikið sér með verðið á Íslandi og þar með verðmuninn á milli landa. Eftirlitsstofnanir myndu án nokkurs vafa grípa til aðgerða til að jafna leikinn.

Annar galli við hugmyndir um sæstreng er að þær byggja ekki á viðskiptamódeli evrópska markaðarins fyrir raforkuflutning á milli landa (e. Price coupling algorithm). Hugsanlega fá sæstrengs-eigendur leyfi til að reka strenginn á öðru viðskiptamódeli fyrstu rekstrarárin en að lokum þarf raforkuflutningur til og frá Íslandi að byggja á sama módeli og er notað fyrir innri raforkumarkaðinn í heild sinni.

Í umræðum um 3ja orkupakkann hefur skort á að setja hann í skýrara samhengi við framtíðarþróun innri raforkumarkaðar Evrópusambandsins. Þriðji orkupakkinn er aðeins eitt skref af mörgum sem þarf að taka til að sýn ESB um sameinaðan evrópskan raforkumarkað verði að veruleika. Texti þriðja orkupakkans og lagaleg þýðing hans veitir litlar upplýsingar um endastöð innri raforkumarkaðarins.

Hér eru nokkrir fróðleiksmolar um innri markaðinn:

- Í dag er ekki hægt að talan um sameiginlegan, frjálsan og skilvirkan innri raforkumarkað.
    - Innri markaðurinn samanstendur af illa tengdum mörkuðum og sérhvert aðildarríki rekur eigin orkustefnu. Slíkt gengur ekki upp á sameiginlegum markaði. Hingað til hafa aðildarríkin verið ófús að veita Evrópusambandinu sérvald í orkumálum en það er algert lykilatriði fyrir sameiginlegan innri markað.
    - Ofmælt er að segja að evrópskir raforkumarkaðir séu frjálsir því að opinber stuðningur við þá er gríðarlegur og ýmis samkeppnishamlandi inngrip í gangi. Sem dæmi nam opinber stuðningur við endurnýjanlega raforkuframleiðslu € 40 milljarða árið 2012. Framkvæmdastjórn ESB gerir ráð fyrir að fjárfesta þurfi í nýjum orkuverum fyrir € 50 milljarða á ári til 2030. Því má segja að hið opinbera sjái um fjármögnun nýrra virkjana en ekki einkageirinn og því er varla hægt að tala um frjálsan raforkumarkað.
    - Fjölmargar rannsóknir hafa leitt í ljós að evrópskir orkumarkaðir eru óskilvirkir. Það helgast af því að þessir markaðir byggja á svæðisverðum (e. Zonal pricing) en til þess að þeir virki sem skyldi þurfa flutningskerfin að anna eftirspurn á öllum stundum. En flutningskerfin ráða illa við að flytja rafmagn frá vindmyllum til álagssvæða og því hefur kerfiskostnaður raforkukerfa vaxið gríðarlega og í takti við fjölgun vindmylla. Það er óhagkvæmt að styrkja flutningskerfin þannig að þau anni þessum flutningi. Skilvirkara og ódýrara fyrir neytendur er að hætta með svæðisverð og taka upp tengipunktaverð (e. Nodal pricing). En það kallar á sérvald ESB í orkumálum sem engin pólitísk samstaða er um enn sem komið er.
- Markaðsvæðing evrópskra raforkumarkaða byggir á hugmyndafræði nýfrjálshyggjunnar, nánar tiltekið kenningum austurríska skólans (Friedrich Hayek). Markmið Evrópusambandsins er hreinn orkumarkaður (e. Energy-only market). ESB hefur lýst yfir vonbrigðum með nýstofnaða aflmarkaði á vegum aðildarríkja en þeir eru tilraun til að leysa svokallað „missing money“ vandamál á orkumörkuðum. Í stað aflmarkaða vill framkvæmdastjórn ESB afnema verðþak (e. Price cap) á orkumörkuðum og treysta á mátt spákaupmanna á afleiðumörkuðum til að halda verðsveiflum á orkumörkuðum innan ásættanlegra marka og þannig vernda hag neytenda. Að mati ESB mega ekki vera til staðar samkeppnishamlandi inngrip eins og aflmarkaðir sem gera fjármálamörkuðum erfiðara fyrir að setja réttan verðmiða á rafmagnið.

- Ef Evrópusambandinu lánast að sannfæra aðildarríkin að taka upp tengipunktaverð í framtíðinni þá hefur ákvörðunin þá þýðingu að skipta þarf upp stórum orkuframleiðendum eða þvinga þá til að selja frá sér orkuver ef þeir hafa markaðsráðandi stöðu í tengipunktum. Slíkar kvaðir myndu eflaust ná til Landsvirkjunar líka.

Hér hefur verið stiklað á stóru um stöðu og framtíð innri raforkumarkaðar Evrópusambandsins. Mótun hans er skammt á veg komin og framtíðar hönnunarbreytingar munu hafa meiri áhrif á íslensk orkufyrirtæki en margur grunar. Því skyldi endirinn í upphafi skoða. Því miður var endirinn óljós þegar orkupakki 1 var samþykktur og markaðsvæðingunni hleypt af stokkunum. Í dag liggur endirinn nægilega ljós fyrir. Hann ættu ráðamenn að kynna sér og skilja til hlítar.

Lokaorð og tillögur

Greinargerðin hefur sagt frá stórum hindrunum sem þarf að ryðja úr vegi til að virkja samkeppni á íslenskum raforkumarkaði. Hún hefur líka upplýst um áskoranir sem Evrópusambandið stendur frammi fyrir til að sýn þess um sameiginlegan innri raforkumarkað verði að veruleika. Eins og staðan er í dag þá þarf bæði pólitískt landslag og almenningsálit á Íslandi og í Evrópu að taka stakkaskiptum til að hvort tveggja verði að veruleika, þ.e. virk samkeppni á Íslandi og sameiginlegur evrópskur orkumarkaður.

Umsagnaraðili ráðleggur Alþingi að setja 3ja orkupakkann í rétt samhengi við stöðu og þróun íslenska raforkumarkaðarins og innri raforkumarkaðar ESB. Eins og málið blasir við umsagnaraðila er rökrétt að aflétta ekki stjórnskipulegum fyrirvara um innleiðingu 3ja orkupakkans að sinni og tilkynna sameiginlegu EES nefndinni að forsendur fyrir frekari markaðsvæðingu íslenska raforkukerfisins séu ekki fyrir hendi og að íslensk stjórnvöld ætli að gefa sér þann tíma sem þarf til að endurmeta þátttöku landsins í innri raforkumarkaði ESB. Hér mun vinna við mótun orkustefnu fyrir Ísland vondandi koma að gagni. Það er hagur allra að stíga varlega til jarðar og fá skýrari mynd af því hvernig íslenski raforkugeirinn og íslenskt efnahagslíf muni þróast með frekari þátttöku í innri raforkumarkaði Evrópusambandsins. Það er til mikils að vinna að skapa sem breiðustu sátt um orkumál þjóðarinnar.

Virðingarfyllst,

Steinar Ingimar Halldórsson, verkfræðingur

Umsögn um þingsályktunartillögu um orkupakka 3.
Hvolsvelli 26. apríl 2019.
Móttakandi: Utanríkismálanefnd Alþingis.
Sendandi: Steindór Sigursteinsson, verkamaður búsettur á Hvolsvelli.

Efni:
Umsögn um 777. mál, þingsályktunartillaga, 149. löggjafarþings:
Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn.

Umsögn sendanda til Utanríkismálanefndar Alþingis um ofangreint efni:

Á uppbyggingatímanum á síðustu öld sameinaðist almenningur við að sækja orku í fallvötn og heitt vatn í borholur og réð svo fólk til að framkvæma þetta og reka. Fyrirtæki eins og Hitaveitan og Rafmagnsveitan í Reykjavík, Orkubú Vestfjarða, Hitaveita Akureyrar og Rafmagnsveitur ríkisins voru samfélagsleg fyrirtæki, byggð upp af skattfé og lánshæfi almennings og rekin til að skaffa almenningi eins ódýra og örugga orku og mögulegt var. Með tilkomu Landsvirkjunar breyttist þetta að hluta. Landsvirkjun er stórfyrirtæki smíðað til að skaffa stórfyrirtækjum ódýra og örugga orku. Það má segja að Landsvirkjun hafi verið byggð upp til að framleiða orku til að eyða atvinnuleysi.

Með nýfrjálshyggjunni upp úr 1980 var hætt að horfa til félagslegra gilda atvinnureksturs. Opinberu fyrirtækjunum var breytt í þá átt að þau hegðuðu sér meira eins og einkafyrirtæki. Í stað þess að nota niðurgreiðslu á stofnkostnaði til að lækka verð var svigrúmið notað til að taka ný lán til nýrra framkvæmda og leitað var að nýjum kaupendum að orkunni.
Til að ýta fyrirtækjunum enn lengra frá samfélagslegu hlutverki sínu, var innleidd orkustefna Evrópusambandsins með orkupakka 1 og 2, sem gengur út á að markaðsvæða orkuframleiðslu, -sölu og -dreifingu. Settar voru kvaðir á gömlu orkufyrirtækin, sem almenningur byggði upp á síðustu öld, um að þau skiptu sér upp í ólík fyrirtæki. Áhrif orkustefnu Evrópusambandsins var að kljúfa gömlu orkufyrirtækin upp í smærri fyrirtæki sem síðan réðu sér forstjóra og framkvæmdastjóra til að byggja upp ímynd. Var þetta ekkert annað en taumlaus sóun á fjármunum ma. vegna óþarflega mikillar yfirbyggingar. Má þar nefna sem dæmi byggingu húss Orkuveitu Reykjavíkur.

Evrópusambandið hefur það markmið að einkavæða orkugeirann. Er Þriðji orkupakkinn sem Alþingi hyggst innleiða aðeins lítið skref á þessari leið eins og fyrri tilskipanir Evrópusambandsins. Uppbrot gömlu orkufyrirtækjanna voru fyrri skref. Evrópusambandið þolir ekki stofnanir almennings, hefur enga trú á þeim, heldur vill aðeins kapítalísk fyrirtæki á markaði.

Þriðji orkupakkinn er fullveldismál. Ef við innleiðum hann flyst forræði íslenskra auðlinda yfir til Evrópusambandsins, sem mótar og hefur eftirlit með framkvæmd orkustefnu fyrir öll ESB-ríki.

Vil ég hér nota andmælisrétt minn og mótmæla þingsályktunartillögunni um 3 orkupakkan og biðla ég til háttvirtra alþingismanna að hafna umræddum orkupakka ESB og treysta þar með forræði þjóðarinnar yfir auðlindum sínum. Vil ég minna á að valdaframsal sem orkupakki 3 krefst er stjórnarskrábrot, á því er enginn vafi. Í álitsgerð sem Stefán Már Stefánsson og Friðrik Árni Friðriksson Hirst gerðu fyrir ríkisstjórnina má finna eftirfarandi:

„Verði 8. gr. reglugerðar nr. 713/2009 tekin upp í EES-samninginn og innleidd í íslenskan rétt í óbreyttri mynd mun reglugerðarákvæðið fela í sér framsal framkvæmdarvalds til ESA sem ella væri á hendi íslenskra stjórnvalda. Verður ESA þá falið vald til að taka ákvarðanir sem munu binda íslensk stjórnvöld að landsrétti og munu um leið varða hagsmuni mikilsverðra raforkufyrirtækja og notenda raforkukerfisins beint og óbeint. ACER myndi einnig hafa umtalsverð áhrif á efni ákvarðana ESA.“

Alþingi Íslendinga er ekki skuldbundið til að samþykkja orkupakka 3 vegna þess að orkupakki 1 og 2 hafa þegar verið samþykktir. Ríkisstjórnin virðist óttast að ef umræddur orkupakki er ekki innleiddur þá verði Íslendingum refsað á einhvern hátt og að EES-samningurinn kunni að vera í hættu. Alþingi hefur rétt til að hafna tilskipunum EES stangist þær á við stjórnarskrá landsins. Við eigum að nýta þann samningsbundna rétt sem við höfum. Við eigum ekki að senda út þau skilaboð að við innleiðum allt sem frá ESB kemur. Það hafa ekki komið fram nein haldbær rök fyrir því hvers vegna við eigum að innleiða þriðja orkupakkann. Þvert á móti hafa ýmsir sérfróðir menn um þessi mál bent á margt í þessum samningi sem sýnir fram á að Íslendingar hafa engan hag af því að innleiða orkulöggjöf ESB.

Því hefur t.d. verið haldið fram, að orkulöggjöfin verndi almenna neytendur, sem á reyndar ekki við hér á landi. Ólíkt ESB er meira en 90% orkukerfis landsins í sameign þjóðarinnar. Orkuverð er lágt og þjónustan góð. Arðurinn er mikill og rennur til samfélagsins. Í ESB er hinsvegar búið að markaðsvæða orkuviðskipti til fulls, og þar er því þörf á að verja neytendur gegn gróðasæknum orkufyrirtækjum. Orkulöggjöf ESB á því ekkert erindi til íslenskra neytenda. Staða neytenda myndi versna umtalsvert við markaðsvæðingu í anda ESB vegna sveiflukenndara verðs og fákeppni, sem líklegt er, að leiða myndi til hærra meðalverðs.

Þess má og geta til hliðsjónar af ofangreindu að Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur þrýst hart á frönsk stjórnvöld að selja vatnsaflsvirkjanir sem hafa verið í ríkiseigu. Verkalýðsfélög hafa mótmælt því harðlega. Virkjanirnar hafa skilað miklum hagnaði til franska ríkisins. Franska þjóðin vill ekki einkavæða þær en ESB ræður. Energy World segir svo frá 9. apríl sl. Það er nokkuð ljóst að Frakkar hafa misst forræði yfir sínum orkumálum og eiga ekki annan kost en að lúta orkulöggjöf ESB.

Með aukinni einkavæðingu aukast líkurnar á hækkandi raforkuverði og orkupakki 3 kallar á orkuviðskipti eins og í kauphöllum.

Peter Ørebech, sérfræðingur í Evrópurétti og lagaprófessor í Noregi, segir að það sé alveg á hreinu að ef fjárfestir, t.d. þýski raforkurisinn E.ON, hefur tæknilegan undirbúning að rafstreng frá Íslandi, dugir ekkert fyrir okkur að mótmæla því. Málið verður á valdsviði stofnunar Evrópusambandsins, þ.e. ACER. Þetta er stofnun á embætti sem Ísland getur ekki gefið fyrirmæli eða haft áhrif á. ACER getur ekki hafnað slíkum streng því að slíkt myndi stríða gegn EES-samningnum um magntakmarkanir á inn- og útflutningi, samanber 11. og 12. gr. samningsins. Það má því segja að verði orkupakki 3 innleiddur aukast líkurnar á að sæstrengur verði lagður á milli Íslands og raforkumarkaðs Evrópu. Með sæstreng myndi orkuverð hækka verulega, jafnvel margfaldast, ef marka má reynslu Norðmanna, sem myndi gera mörgum atvinnurekstri hérlendis mjög erfitt fyrir. Með sæstreng myndi stóraukast ásókn í virkjun fossa, jarðhita og vindorku.

Sæstrengur til Íslands er nú þegar á lista yfir forgangsverkefni ESB á sviði millilandatenginga. Þótt ríkisstjórnin hafi óskað eftir, að Ice-Link færi út af þeim lista , er hún aðeins einn af mörgum umsagnaraðilum, og ESB tekur hina endanlegu ákvörðun. Listinn er endurskoðaður á tveggja ára fresti, og strengurinn getur farið aftur inn, þótt hann verði tekinn út.

Ekkert land framleiðir meiri raforku á hvern íbúa en Ísland. Orkan er hrein. Við megum ekki glata forræði okkar yfir þessari verðmætu auðlind. Áhrif kjósenda á orkumál munu hverfa með orkupakkanum. Löggjöfin kemur frá ESB og hluti ríkis- og dómsvalds í orkumálum færist til erlendra stofnana. Við verðum skuldbundin til að innleiða löggjöf sem hentar ekki okkar aðstæðum og hagsmunum. Ísland hefur enga tengingu við orkumarkað ESB og því er ekki ástæða til að innleiða hér löggjöf sameiginlega orkumarkaðarins. EES-samningurinn fer ekki í uppnám þótt við segjum nei við orkupakkanum. Það er okkar réttur samkvæmt samningnum að segja nei.

Höldum forræði yfir orkumálum Íslands.

Segjum NEI TAKK við 3. orkupakka ESB!

Steindór Sigursteinsson

Utanríkismálanefnd

Alþingi við Austurvöll

150 Reykjavík

Reykjavík, 7. maí 2019

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 93/2017 um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES samninginn, 777. mál lagt fram á 149. löggjafarþingi.

I. Inngangur

Sterkara Ísland eru samtök félaga sem aðhyllast Evrópusamvinnu, bæði aðild Íslands að Samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES Samningnum) sem og þess að stíga skrefið til fulls með aðild að Evrópusambandinu náist um það sátt meðal þjóðarinnar. Samtökin hafa orðið þess áskynja að Utanríkismálanefnd Alþingis hafa leitað eftir umsögn Heimssýnar, hreyfingu sjálfstæðissinna í Evrópumálum, um framangreint þingmál. Samtökin telja sér því rétt og skylt að koma á framfæri við Utanríkismálanefnd sjónarmiðum Evrópusinna að því er varðar upptöku þeirra gerða sem nefndar hafa verið Þriðji orkupakkinn í EES samninginn með afléttingu stjórnskipulegs fyrirvara Íslands við ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 93/2017. Rétt er að árétta að Sterkara Ísland telur mál þetta eingöngu varða aðild Íslands að EES samningnum. Takmarkast umsögn þessi því að að reifa þau álitaefni er varða EES samninginn í meðferð málsins.

II. Almennt um efni Þriðja orkupakkans

Orka eða orkumál hafa frá upphafi verið hluti EES samningsins sbr. 24. gr. samningsins er kveður á um að sérstök ákvæði og fyrirkomulag varðandi orkumál sé að finna í IV. viðauka samningsins. Við undirritun EES samningsins voru þannig gerðir er vörðuðu ráðstafanir til að auka gagnsæi og samkeppni að því er varðar framleiðslu og sölu á orku hluti samningsins.[1] Þannig hafa gerðir ESB er varða orkumál að meginstefnu til verið taldar varða EES samninginn (e. EEA relevant) og eins og kunnugt er voru gerðir er töldust til Fyrsta og Annars orkupakka ESB því teknar upp í EES samninginn þó að gerðir er tengdust orkuöryggi (e. Security of supply) hafi verið undanskildar í hinum síðari.

Frá upphafi hefur Ísland verið undanþegið gerðum er varða viðskipti með jarðgas. Við upptöku gerða er teljast til Annars orkupakkans fól ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar í sér heimild fyrir Ísland til að sækja undanþágu frá ákveðnum greinum annarrar raforkutilskipunarinnar þar sem landið var skilgreint sem „lítið einangrað raforkukerfi“. [2]

---

[1] Sjá umfjöllun í skýringarriti Sven Norberg o.fl., EEA Law – A Commentary on the EEA Agreement, útgefið 1993, á bls. 387 og áfram.

[2] Ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 146/2005.

Líkt og glöggt má lesa í ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 93/2017 er gert ráð fyrir að Ísland haldi sambærilegum undanþágum við upptöku Þriðja orkupakkans. Verður því ekki séð að upptaka Þriðja orkupakkans breyti stöðu Íslands frá því sem nú er.

Þá er ekki hægt að finna því neinn stað, hvorki í texta ákvörðunar sameiginlegu EES nefndarinnar né þeirra gerða sem taka á upp í EES samninginn með ákvörðuninni, að mælt sé fyrir um breytingar á eignarhaldi eða yfirráðum auðlinda, breytingar á fyrirkomulagi grunnvirkja á Íslandi eða framsal ákvörðunarvalds að því er þar að lýtur.

Sú gerð sem einkum hefur verið til umfjöllunar í umræðu um Þriðja orkupakkann er hins vegar Reglugerð (EB) nr. 713/2009 um stofnun Samstarfsstofnunar eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER). Gerðin felur í sér að ACER eru faldar ákveðnar valdheimildir gagnvart eftirlitsstofnunum aðildarríkja ESB, þ.e. að skera úr um lausn deilumála ef eftirlitsstofnanir aðildarríkja koma sér ekki saman um tæknilega skilmála vegna samtengingar grunnvirkja yfir landamæri.

Líkt og nafnið ber með sér er ACER samstarfsstofnun eftirlitsaðila aðildarríkja ESB á orkumarkaði. Stofnunin er sérstakur lögaðili og nýtur sjálfstæðis í störfum sínum, þ.e. hún tekur ekki við fyrirmælum frá öðrum stofnunum ESB. Stjórn stofnunarinnar sem tekur allar veigameiri ákvarðanir samanstendur af fulltrúum frá öllum eftirlitsaðilum aðildarríkjanna sem eru því virkir þáttakendur í starfi stofnunarinnar. Með því að koma á fót slíkri sjálfstæðri stofnun með aðkomu innlendra eftirlitsaðila er þannig leitast við að efla sjálfstæði orkueftirlits og auka samræmi í beitingu viðkomandi reglna um orkumál innan ESB.

Ljóst er að þróun innan ESB hins síðari ár hefur verið í þá átt að koma á fót sjálfstæðum eftirlitsstofnunum með aðkomu innlendra eftirlitsaðila aðildarríkja ESB í því skyni að efla sjálfstæði eftirlits og stuðla að samræmdri framkvæmd innan ESB. Má hér sem dæmi nefna hin Evrópsku fjármálaeftirlit, þ.e. EBA, ESMA og EIOPA sem komið var á fót á sama tíma og ACER. Að sama skapi er ljóst að umræddar stofnanir féllu ekki án aðlagana að tveggja stoða kerfi EES samningsins sem byggir í grunninn á því að Framkvæmdastjórn ESB annist eftirlit innan ESB stoðarinnar en Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) innan EFTA stoðarinnar.

Í tilviki ACER er því farin sambærileg leið og á við um hin Evrópsku fjármálaeftirlit. ESA fer með formlegar valdheimildir að því er varðar EFTA ríkin, í samráði við ACER og á grundvelli réttar til þátttöku í starfi þeirrar stofnunar. Það er þó rétt að halda því til haga að valdheimildir ESA að því er varðar eftirlit með orkumarkaði eru mun takmarkaðari en þegar kemur að eftirliti með fjármálamörkuðum þar sem ESA hefur einnig heimildir til að taka ákvarðanir er beinast að einstaka lögaðilum, ekki eingöngu innlendum eftirlitsaðilum.

Þá er rétt að hafa í huga að EES samningurinn byggir á því markmiði að koma á fót einsleitu efnahagssvæði eins og áréttað er í 1. gr. samningsins. Er því kveðið á um í 109. gr. samningsins að ESA og Framkvæmdastjórn ESB skuli eiga með sér samstarf, skiptast á upplýsingum og ráðgast hvor við aðra um stefnu í eftirlitsmálum og einstök mál enda verður einsleitnismarkmiði ekki náð nema með samræmdu eftirliti innan EES.

Einnig er rétt að minna á að ESA hefur frá því að EES samningurinn tók gildi farið með valdheimilldir gagnvart EFTA ríkjunum t.d. að því er varðar ákvæði samningsins um ríkisaðstoð en einnig gagnvart lögaðilum t.d. í samkeppnismálum. EES samningurinn hefur því frá upphafi vega byggt á því að EFTA ríkin framseldu tilteknar valdheimildir til ESA.

III. Álitaefni tengd framkvæmd EES samnings

Í umræðu um Þriðja orkupakkann og hugsanlegar afleiðingar þess að Alþingi hafnaði því að aflétta stjórnskipulegum fyrirvörum við ákvörðun nr. 93/2017 hefur gætt nokkurs misskilnings um bæði ákvæði EES samningsins, eðli og starfsemi sameiginlegu EES nefndarinnar og fyrri framkvæmd.

Fyrst ber að geta þess að til þess að ná fram framangreindu einsleitnismarkmiði EES samningsins mælir hann fyrir um að ESB gerðir sem falla undir gildissvið samningsins skuli teknar upp í samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar, sbr. 102. gr. Þáttaka EFTA ríkjanna í innri markaði ESB er þannig byggð á þeirri forsendu að viðkomandi gerðir séu teknar upp í EES samninginn til að sömu reglur og sömu samkeppnisskilyrði gildi innan EES.

Að sama skapi er rétt að minna á að skv. 3. gr. EES samningsins eru samningsaðilar skuldbundir til þess að gera allar viðeigandi almennar eða sérstakar ráðstafanir til að tryggja að staðið verði við þær skuldbindingar sem af samninginum leiða og skulu varast ráðstafanir sem teflt geta því í tvísýnu að markmiðum samningsins verði náð.

Þá ber að hafa í huga að ákvarðanir sameiginlegu EES nefndarinnar eiga sér almennt nokkurn aðdraganda og koma þar að málum stjórnvöld EFTA ríkjanna, sérfræðinganefndir á vettvangi EFTA, Framkvæmdastjórn ESB og Ráðherraráð ESB. Fyrsta skrefið er að EFTA ríkin þurfa að ná samkomulagi um upptöku gerðar og eftir atvikum aðlögunartexta enda tala EFTA ríkin einni röddu í sameiginlegu EES nefndinni sbr. 93. gr. EES samningsins. Ef um aðlögunartexta er að ræða þurfa EFTA ríkin að ná samkomulagi við Framkvæmdastjórn ESB um þann texta. Þegar slíkt samkomulag er fyrir hendi þarf Utanríkisþjónusta ESB, sem fer með málefni sambandsins í sameiginlegu EES nefndinni í flestum tilvikum að afla sér umboðs frá Ráðherraráði ESB til að samþykkja ákvörðunina.[3] Í öllu falli verða ákvarðanir ekki teknar á vettvangi sameiginlegu EES nefndarinnar nema með samþykki ESB annars vegar og EFTA ríkjanna þriggja sameiginlega hins vegar, sbr. 93. gr.

Það felst í 103. gr. EES samningsins að samningsaðili getur sett stjórnskipulegan fyrirvara við gildistöku ákvörðunar sameiginlegu EES nefndarinnar. Samkvæmt 2. mgr. 103. gr. koma ákvæði 5. mgr. 102. gr. samningsins til framkvæmda tilkynni samningsaðili um að hann hyggist ekki aflétta stjórnskipulegum fyrirvara. Í síðarnefnda ákvæðinu felst að sá viðauki sem viðkomandi gerð fellur undir, skuli falla tímabundið úr gildi (e. suspended) í heild eða að hluta, nema sameiginlega EES nefndin taki ákvörðun um annað. Sameiginlega EES nefndin skuli þá freista þess að ná samkomulagi um lausn til að viðaukinn taki gildi að nýju.

Í tuttugu og fimm ára sögu EES samningsins hefur aldrei komið til þess að EFTA ríki hafi hafnað því að aflétta stjórnskipulegum fyrirvara. Tvívegis hafa komið upp mál á grundvelli 4. mgr. 102. gr. EES samningsins sem fjallar um málsmeðferð ef ekki næst samkomulag um ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar um upptöku gerðar. Fyrra tilfellið varðaði upptöku annarrar peningaþvættistilskipunarinnar en Liechenstein hafnaði upphaflega upptöku þeirrar gerðar í EES samninginn á þeim grundvelli að efni hennar félli utan við gildissvið samningsins. Síðara tilvikið varðaði upptöku tilskipunar um ESB ríkisborgararétt sem EFTA ríkin þrjú töldu vafa leika á um hvort félli undir gildissvið samningins. Báðum málum lauk þó án þess að viðkomandi hlutar EES samningsins féllu úr gildi tímabundið enda náðu aðilar saman um upptöku gerðanna.

Þar sem ekki hefur áður reynt á málsmeðferð þá sem EES samningurinn mælir fyrir um skv. framansögðu er erfitt að fullyrða um lyktir slíks máls eða áhrif þess að hafna afléttingu stjórnskipulegs

[3] Benda má til fróðleiks á ágæta samantekt EFTA skrifstofunnar um hvernig ESB gerðir eru teknar upp í EES samninginn á heimasíðu EFTA http://eealaw.efta.int/is/

fyrirvara. Hér ber að hafa í huga að ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 93/2017 á sér langan aðdraganda, íslensk stjórnvöld fylgdu í hvívetna reglum um samráð við þingnefndir Alþingis og ákvörðunin er af hálfu ESB staðfest skv. umboði Ráðherraráðsins í samræmi við löggjöf ESB.

Það er ljóst breyting á samþykktri ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar myndi í öllu falli krefjast þess að Ísland næði samkomulagi við hin EFTA ríkin tvö um breytingarnar, að EFTA ríkin næðu samkomulagi við Framkvæmdastjórn ESB um breytingarnar og að Utanríkisþjónusta ESB aflaði sér nýs umboðs frá Ráðherraráði ESB. Síðan má velta því fyrir sér hversu auðsótt væri að ná fram nýju samkomulagi. Hér ber að hafa í huga að Alþingi hefur þegar samþykkt bæði upptöku og innleiðingu gerða er varða Evrópsk fjármálaeftirlit sem fela í sér mun víðtækari valdheimildir ESA en gert er ráð fyrir að því er varðar eftirlit með orkumálum. Var sú upptaka og innleiðing því ekki talin brjóta í bága við stjórnarskrá. Að sama skapi hefur Ísland fengið allar þær undanþágur sem sóst var eftir þegar samið var um aðlögunartexta ákvörðunar nr. 93/2017.

IV. Lokaorð

EES samningurinn er mikilvægasti alþjóðasamningur sem Ísland hefur staðfest og varðar íslenska borgara miklu. Eftir að samningurinn tók gildi hafa verið tekin gríðarlega stór framfaraskref á flestum sviðum samfélagsins hvort heldur er horft til samkeppni og réttinda neytenda, vinnuvernd og réttinda launþega, möguleika fyrirtækja til að sækja á erlenda markaði, nýsköpun og samstarf um rannsóknir, mennta- og menningarmála eða umhverfismála svo eitthvað sé nefnt.

Samstarf það sem felst í EES samningnum krefst þess að samningsaðilar komi fram af heilindum og ábyrgð gagnvart þeim skyldum sem felast í samningnum. Það verður því að gera þá kröfu að ákvörðun um að setja samstarfið í uppnám, hvort heldur er horft til þess samstarfs sem EFTA ríkin þurfa að eiga með sér samkvæmt samningnum eða samskipti við hinn viðsemjandann, ESB, byggi á vel ígrunduðu máli þar sem hagsmunir eru svo ríkir að óhjákvæmilegt sé. Engin efnisatriði Þriðja orkupakkans skjóta stoðum undir slíka ályktun.

F.h. Sterkara Íslands



Formaður

Erindi til Alþingis

Trygging notenda gegn vatnsskorti í virkjunum og hitaveitum

Framleiðsla raforku byggir á því vatni og þeim jarðhita sem landið gefur af sér. Það sem við getum tekið út þeim náttúrubanka er háð takmörkunum. Við búum við sambærilegt kerfi í sjávarútvegi. Hinum dreifðu auðlindum sjávar er gætt af Hafrannsóknastofnun með aðstoð frá Alþjóðlegu hafrannsóknastofnuninni (ICES) sem hefur heildaryfirlit yfir sameiginlega nýtingu fiskistofna. Þannig er tryggt að hámarksafrakstur og öryggi endurnýjunar á því magni sem úr auðlindinni er tekið. Landsvirkjun hefur sambærilega heildarstjórnun á þeim hluta auðlindarinnar sem henni er trúað fyrir og fyrirtækið jafnt sem önnur orkufyrirtæki gæta þess í samningum við orkukaupendur að rétturinn til nýtingar og stjórnunar á auðlindinni sé áfram og án skerðingar hjá framleiðanda raforkunnar. Engin sú opinber stofnun eða yfirvald er hins vegar til, sem gætir allra íslensku orkuauðlindanna, sameiginlega samkvæmt fullveldisrétti okkar, til nýtingar hennar og stjórnunar og tryggir þannig hámarks afrakstur og raforkuöryggi á sambærilegan hátt og Hafrannsóknarstofnun gætir fiskistofnanna. Bæði kalla hagsmunir raforkunotenda á sameiginlega auðlindagæslu og ríkisvaldinu er nauðsynlegt að styðjast við hana í samningum við erlend ríki, t.d. innan EES-samningsins.

Framleiðendur vatnsorku og jarðvarma eru ekki skuldbundnir til að sjá notendum fyrir öruggri orku, hvorki einir sér eða sameiginlega. Í stað þess setja lögin, að fyrirmynd ESB þessa ábyrgð á sölufyrirtækin, sem hafa enga möguleika til að tryggja notendur gegn vatnsskorti. Hér kaupum við ekki vatn af náttúrunni eins og evrópubúar kaupa eldsneyti. Það er skylda stjórnvalda og um leið fullveldisréttur þjóðarinnar, að þessi ábyrgð verði sett á réttan stað svo miðlunarlónum vatnsorkuvera og orkuvinnslu jarðhitasvæða verði stýrt á þann hátt, að orkuöryggi þjóðarinnar sé tryggt. Markaðsstýring orkuframleiðslu að forskrift þriðja orkupakkans lendir óhjákvæmilega í andstöðu við þá ábyrgu stjórnun auðlindanna sem nauðsynleg er til að tryggja orkuöryggi þjóðarinnar.

Virkjanir landsins eru ekki bundnar neinu samkomulagi eða samráði enda er þeim það óheimilt. Þær hafa heldur ekki neinn sameiginlegan lögaðila sem bakhjarl til að axla þá ábyrgð sem til þarf. Því verður að koma málum svo fyrir, að varðandi öruggan samrekstur orkukerfisins hafi allir raforkuframleiðendur sameiginlegt mat um það hvernig best er að tryggja öryggi notenda gagnvart vatnsskorti og óvæntri rýrnun jarðhitasvæða og stjórni virkjunum sínum og fjárfestingum samkvæmt því[1]. Þetta sameiginlega mat má til dæmis gera með því, að öll orkuvinnslufyrirtæki feli einum aðila að framkvæma fyrir sína hönd áhættumat á orkuskorti og skal slík ráðstöfun ekki teljast brjóta í bága við bann við samráði eða samkeppnislög.

---

[1] Matið byggir á þeim kostnaði sem verður í þjóðfélaginu ef til orkuskorts kemur. Til að hámarka öryggi notenda gegn vatnsskorti og aflskorti sem verður ef miðlunarlón tæmast eru skilgreind mismunandi hættustig, til dæmis:

1. Skerða þarf afhendingu afgangsorku.
2. Keyra þarf dísilstöðvar kerfisins
3. Skipuleggja þarf og framkvæma takmarkaða skerðingu á afhendingu forgangsorku

Með þessu móti eru öryggi notenda, sérstaklega smærri notenda hámarkað.

Íslenskum stjórnvöldum er vegna fullveldis Íslands bæði rétt og skylt að ráða því hvernig auðlindir landsins eru nýttar og þeim stjórnað, enda kemur sá skilningur fram í sameiginlegri fréttatilkynningu utanríkisráðherra og orkumálastjóra ESB[2]. Reglur um stjórnun vinnslu úr auðlindum er ekki að finna í raforkulögum ESB og hvað orkuauðlindina varða, ekki heldur í íslenskum lögum. Án sérstakra laga um stjórnun auðlindarinnar fellur hún á stjórnskipulega eðlilegan hátt undir samræmdar reglur um raforkumarkað og stjórnun raforkuflutnings og slík stjórnun verður andstæð hagsmunum notenda varðandi örugga orkuafhendingu.

Ákvæði þriðja orkupakkans áskilja Orkustofnun sjálfstæði gagnvart ráðherra. Framangreind sjónarmið, lagaákvæði og reglur samkvæmt þeim, verða þó að vera ráðandi um störf stofnunarinnar, ef þau annars að dómi ráðherra valda óöryggi fyrir notendur hvað varðar framboð orku frá auðlindunum.

Af sömu ástæðum má Orkustofnun ekki stuðla að markaðsfyrirkomulagi á íslenskum raforkumarkaði sem veikir örugga stjórnun miðlunarlóna samkvæmt framan greindum sjónarmiðum.

Af öryggisástæðum verður enn fremur að tryggja, að hugsanlegur útflutningur raforku verði aldrei svo mikill, að raforkuöryggi Íslands sé ekki tryggt öllum stundum og skal ráðherra vera heimilt að takmarka þann útflutning af þeim ástæðum, án tillits til ákvæða EES samningsins, þriðja orkupakkans og annarra þeirra ESB/EES gerða sem settar kunna að verða.

Þar sem hér er um það að ræða, að setja verður íslensk lög sem kunna að stangast á við ákvæði EES samningsins og þriðja orkupakkans verður Alþingi að tryggja, áður en þriðji orkupakkinn er samþykktur, að umrædd lög haldi ætíð gildi sínu gagnvart þeim samning, enda teljist það brot á stjórnarskrá ef svo verður ekki.

Af sameiginlegri fréttatilkynningu utanríkisráðherra og orkumálastjóra ESB má ráða að auðlindastýring samkvæmt framangreindum sjónarmiðum[3] sé eðlileg af hálfu íslenskra stjórnvalda. Kanna þarf hvort auðlindastýringu verði að setja áður en þriðji orkupakkinn er samþykktur og varast verður að hún yrði hugsanlega kærð ef reynt er að setja hana eftir að þriðji orkupakkinn tekur gildi.

---

[2] Síðasta málsgrein fréttatilkynningarinnar er þannig:
„Gildandi ákvæði þriðja orkupakka ESB hafa engin áhrif á fullveldi ríkisstjórnar Íslands yfir orkuauðlindum Íslands og ákvörðunarvald yfir nýtingu og stjórnun þeirra. Ákvörðunarvald um raforkustrengi milli Íslands og innri raforkumarkaðar ESB liggur alfarið hjá íslenskum stjórnvöldum. Ákvæði þriðja orkupakkans eins og þau gilda gagnvart Íslandi breyta ekki núverandi lagalegri stöðu að þessu leyti.“

[3] Fyrir liggur tæknileg aðferð til að meta hættu á orkuskorti og greina hana í þá flokka sem nefndir eru í 1, hún hefur verið í notkun hér á landi í marga áratugi. Hún virkar ekki þegar markaðurinn er stór og framleiðendur litlir hver með sínar forsendur. Reglur 3. orkupakkans gera ekki ráð fyrir að neinum slíkum aðferðum sé beitt við uppbyggingu eða stýringu framleiðslukerfis raforkunnar.

Góðan daginn.

Sjá hér fyrir neðan ályktun sem sveitarstjórn Sveitarfélagsins Skagafjarðar samþykkti á 383. fundi sínum 24. apríl sl.

Sveitarstjórn Sveitarfélagins Skagafjarðar áréttar að orkuauðlindin er ein af mikilvægustu forsendum velmegunar í landinu. Mikilvægi þess að allar ákvarðanir í orkumálum verði í höndum Íslendinga er því ótvírætt. Skal í því sambandi minnt á að stjórnarskrá Íslands leyfir ekki framsal ríkisvalds til erlendra stofnana. Aðstæður Íslands í orkumálum eru gjörólíkar þeim sem liggja til grundvallar orkulöggjöf ESB og því er óskynsamlegt að innleiða það regluverk hér. Ísland hefur í dag enga tengingu við orkumarkað ESB og telur sveitarstjórn Sveitarfélagsins Skagafjarðar slíka tengingu ekki þjóna hagsmunum landsmanna. Sveitarstjórn telur því rétt að Alþingi og ríkisstjórn skuli leita eftir undanþágu frá innleiðingu þriðja orkupakkans. Borið upp til afgreiðslu og samþykkt með níu atkvæðum.

Kær kveðja,
Sigfús Ingi

Reykjavík, 6 maí 2019

Nefndasvið Alþingis
b.t. utanríkismálanefndar
Austurstræti 8–10
101 Reykjavík

Efni: Umsögn SVÞ – Samtaka verslunar og þjónustu um tillögu til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017 um breytingu á IV. viðauka (orka) við EES samninginn (þriðji orkupakkinn) – 777. mál.

Hinn 1. apríl sl. lagði utanríkisráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka við EES-samninginn. Tillögunni var vísað til utanríkismálanefndar hinn 9. apríl sl. að fyrri umræðu lokinni. Með tölvupósti, dags. 11. apríl 2019, óskaði nefndin eftir umsögn SVÞ – Samtaka verslunar og þjónustu um tillöguna. Með þingsályktunartillögunni leggur ráðherra til að Alþingi ályktí að heimila ríkisstjórninni að staðfesta fyrir Íslands hönd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017 frá 5. maí 2017 um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn frá 2. maí 1992, og fella átta Evrópugerðir inn í samninginn.

Að mati SVÞ er afar brýnt að þingheimur hafi hugfast það verkefni sem honum er ætlað við meðferð og afgreiðslu málsins á Alþingi. Með samþykkt þingsályktunartillögu gefur Alþingi fyrirmæli um tiltekin verkefni. Ábyrg afgreiðsla hlýtur að eiga sér stað að yfirgengnu hagsmunamati þar sem á kunna að vegast sjónarmið sem mæla með eða á móti samþykkt og allt þar á milli. Stjórnlög setja Alþingi mörk en að öðru leyti byggja þingmenn ákvarðanir á eigin samvisku.

Þingsályktunartillagan er lögð fram að með það að leiðarljósi að fella tilteknar Evrópugerðir í EES-samninginn. Sá samningur hefur, ásamt fylgigögnum, lagagildi á Íslandi skv. 2. sbr. 1. gr. laga nr. 2/1993. Af 3. gr. samningsins leiðir að íslenskum stjórnvöldum ber að gera allar viðeigandi almennar eða sérstakar ráðstafanir til að tryggja að staðið verði við þær skuldbindingar sem af samningnum leiðir og varast ráðstafanir sem teflt geta því í tvísýnu að

markmiðum samningsins verði náð. Þannig ber íslenskum stjórnvöldum að taka þátt í 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. Framangreint markmið var m.a. sett fram í ljósi þeirrar sameiginlegu sýnar aðildarríkja EES-samningsins að á grundvelli markaðsbúskapar væri rétt að stuðla að auknu frjálsræði og samvinnu í viðskiptum, mynda bæri öflugt og einsleitt Evrópskt efnahagssvæði sem grundvallist á sameiginlegum reglum og sömu samkeppnisskilyrðum og rétt væri að beita sér fyrir því að frelsi til vöruflutninga, fólksflutninga, þjónustustarfsemi og fjármagnsflutninga yrði sem víðtækast EES-svæðinu. Þessu til viðbótar voru aðildarríkin m.a. einnig sammála um að varðveita bæri, vernda og bæta umhverfið og sjá til þess að náttúruauðlindir verði nýttar af varúð og skynsemi og að efla bæri hagsmuni neytenda og styrkja stöðu þeirra á markaði EES-svæðisins með öfluga neytendavernd að markmiði. Í því ljósi var við samningsgerðina beinlínis gert ráð fyrir því að Evrópugerðir í formi tilskipana og reglugerðar yrðu teknar upp í landsrétt enda stefnir samningurinn að einsleitni. Með lögfestingu EES-samningsins staðfesti Alþingi að það teldi hagsmuni Íslands af þátttöku í EES-samstarfinu ríka.

Um þessar mundir standa þingmenn frammi fyrir því að þurfa að framkvæma tvíþætt hagsmunamat en hagsmunamat ríkisstjórnarinnar liggur þegar fyrir í ályktunarorðum og greinargerð þingsályktunartillögunnar. Þannig þarf þingheimur að skilgreina vald sitt til þess að samþykkja tillöguna í ljósi þeirra takmarka sem stjórnlög setja Alþingi. Hinn þáttur matsins felst í því að vega og meta hagsmuni Íslands af því að taka á snurðulausan hátt áframhaldandi þátt í samstarfi á grundvelli EES-samningsins annars vegar eða hvort réttlætanlegt geti talist að fórna að hluta eða heild ábata landsins af samstarfinu.

Það er eðlileg krafa að það sé í höndum þingheims að skilgreina sig innan eða utan valdheimilda hvað þingsályktunartillöguna varðar. Að því sögðu leggja SVÞ sérstaka áherslu á mikilvægi EES-samningsins fyrir íslenskt atvinnulíf og íslenskt samfélag. Rétt er að árétta að mikilvægið verður seint ofmetið, enda er öllum ljós sú mikla og jákvæða breyting sem orðið hefur á samfélaginu öllu þann aldarfjórðung sem EES-samningurinn hefur verið í gildi. Samningurinn veitir, sem kunnugt er, Íslendingum aðgang að þeim 500–600 milljón manna markaði sem er innri markaður ESB- og EFTA-ríkjanna. Það skiptir afar miklu að þessu farsæla samstarfi verði ekki teflt í tvísýnu. Sú umræða sem farið hefur fram í

þjóðfélaginu að undanförnu um það mál sem hér er til umfjöllunar, er með þeim hætti að full ástæða er til að staldra við og vekja athygli á mikilvægi málsins.

SVÞ telja mikilvægt að hafa í huga að orkulöggjöfinni er ætlað að efla samkeppni á því sviði sem löggjöfin nær til. Slíkt styrkir stöðu orkukaupenda, hvort sem það eru fyrirtæki eða einstaklingar, gagnvart þeim sem framleiða og dreifa orku. Eins og á öðrum sviðum þar sem virk samkeppni er til staðar, kemur það öllum kaupendum til góða, hvort sem er í formi betri þjónustu eða lægra verði. Sterkar vísbendingar eru um að samþykkt tillögunnar muni hafa ábata í för með sér.

Þeir annmarkar á innleiðingu þriðja orkupakkans sem teflt hefur verið fram í almennri umræðu að undanförnu eru illa skilgreindir og óljósir að mati samtakanna. Verði ákvörðunartaka um samþykkt tillögunnar byggð á tilvist þeirra er ekki einungis hætt við að meiri hagsmunum verði fórnað fyrir minni heldur einnig að ríkum og skýrum hagsmunum verði fórnað fyrir óljósa, illa skilgreinda og í öllu falli takmarkaða hagsmuni. Þar með yrði skýrum heildarábata fórnað af þarfleysu. Þeir hagsmunir sem Ísland og íslenskt samfélag hefur af því að af innleiðingu verði, eru í öllu tilliti mun ríkari, enda tekur orkupakkinn ekki yfirráð yfir orkuauðlindunum úr höndum íslensku þjóðarinnar.

Að framangreindu sögðu leggja SVÞ eindregið til að þingsályktunartillagan verði samþykkt.

Virðingarfyllst,

f.h. SVÞ – Samtaka verslunar og þjónustu

Andrés Magnússon
framkvæmdastjóri

Utanríkisráðuneytið
Guðlaugur Þór Þórðarson, utanríkisráðherra
Rauðarárstíg 25
105 Reykjavík

Reykjavík, 23. apríl 2019

Utanríkisráðuneytið hefur farið þess á leit við Alþjóða- og Evrópuréttarstofnun Háskólans í Reykjavík að stofnunin veiti sérfræðilegt álit sitt á því hverjar verði lagalegar afleiðingar þess ef Alþingi synjar afléttingu stjórnskipulegs fyrirvara vegna þriðja orkupakkans.

Þann 5. maí 2017 var upptaka þriðja orkupakkans samþykkt í sameiginlegu EES-nefndinni, með stjórnskipulegum fyrirvara af hálfu Íslands, Noregs og Liechtenstein. Noregur og Liechtenstein hafa þegar aflétt hinum stjórnskipulega fyrirvara en þingsályktunartillaga þess efnis er enn til meðferðar hjá Alþingi Íslendinga.

Álitið er tvískipt. Í fyrri hluta þess er í stuttu máli fjallað um það ferli sem hefur þegar átt sér stað til undirbúnings upptöku þriðja orkupakkans, bæði hér á landi og á vettvangi ESB. Í seinni hluta álitsins er fjallað um þær lagalegu afleiðingar sem synjun Alþingis um afléttingu stjórnskipulegs fyrirvara hefði. Aldrei hefur reynt á þau ákvæði samningsins sem virkjast í slíkum tilvikum þar sem ekkert EES/EFTA-ríki hefur fram að þessu hafnað upptöku afleiddrar löggjafar í samninginn. Þá er í stuttu máli farið yfir helstu gerðir á sviði orkumála sem að synjun stjórnskipulegs fyrirvara kann að hafa áhrif á. Ekki er um að ræða ítarlega greiningu á áhrifunum enda kallar slíkt á víðtæka athugun hjá markaðsaðilum.

I. Viðamikið ferli hjá ESB og EES/EFTA-ríkjunum hefur þegar farið fram

Meginhlutverk sameiginlegu EES-nefndarinnar er að samþykkja upptöku nýrra reglna í EES-samninginn eða breytingar á eldri reglum, sbr. 98. og 102. gr. EES-samningsins. Ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar skulu teknar með samkomulagi milli ESB annars vegar og hins vegar EES/EFTA-ríkjanna, sem „mæla einum rómi", sbr. 93. gr. samningsins. Það þýðir að EES/EFTA ríkin verða að ná samkomulagi sín á milli áður en kemur að ákvarðanatöku í nefndinni.

Samkvæmt fyrrgreindum ákvæðum þurfa bæði ESB og EES/EFTA-ríkin að veita samþykki sitt fyrir því að taka tilteknar ESB-gerðir upp í EES-samninginn. Áður en slík ákvörðun er tekin fer fram viðamikið ferli, bæði innan ESB og EES/EFTA-ríkjanna. Í EES/EFTA-ríkjunum er eftir atvikum haft samráð við þjóðþing ríkjanna. Að því er varðar málsmeðferð við upptöku þriðja orkupakkans hér á landi upplýsti utanríkisráðuneytið, utanríkismálanefnd Alþingis um málið þann 5. mars 2013 í samræmi við 2. gr. þágildandi *reglna um þinglega meðferð EES-mála*. Utanríkismálanefnd Alþingis lauk umfjöllun sinni um málið með áliti, dags. 20. september 2016, þar sem einnig voru send með álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis, dags. 27. nóvember 2014, og atvinnuveganefndar Alþingis, dags. 23. október 2014. Þá var ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku þriðja orkupakkans enn fremur kynnt utanríkismálanefnd skv. 3. gr. þágildandi *reglna um þinglega meðferð EES-mála* áður en sameiginlega EES-nefndin tók ákvörðun sína hinn 5. maí 2017. Á vettvangi ESB annast utanríkisþjónusta ESB viðræður við EES/EFTA ríkin. Ef gerðar eru efnislegar aðlaganir á gerðum, líkt og gert var í tilviki þriðja orkupakkans, þarf að afla samþykki ráðs ESB og í sumum tilvikum Evrópuþingsins, sbr. 3. mgr. 1. gr. *reglugerðar ráðs ESB nr. 2894/94 um framkvæmd EES-samningsins*.

Í tilviki þriðja orkupakkans hefur ofangreint ferli þegar átt sér stað: 1) EES/EFTA-ríkin hafa komist að samkomulagi; 2) viðræður við utanríkisþjónustu ESB hafa

átt sér stað og samkomulag um aðlögunartexta staðfest; 3) drög að ákvörðun hafa verið afgreidd af þingnefndum Alþingis; 4) ríkisstjórn Íslands hefur veitt utanríkisráðherra umboð til að staðfesta ákvörðun með stjórnskipulegum fyrirvara; 5) utanríkisþjónusta ESB hefur fengið heimild til staðfestingar frá ráði ESB.

Sem fyrr greinir, tóku öll EES/EFTA-ríkin ákvörðun um upptöku þriðja orkupakkans með stjórnskipulegum fyrirvara, sbr. 103. gr. EES-samningsins. Noregur og Liechtenstein hafa þegar aflétt hinum stjórnskipulega fyrirvara af sinni hálfu. Á Íslandi var þingsályktunartillaga um afléttingu hins stjórnskipulega fyrirvara lögð fram á Alþingi þann 1. apríl 2019.

II. Lagalegar afleiðingar synjunar

Sem fyrr segir hefur utanríkisráðuneytið farið þess á leit við Alþjóða- og Evrópuréttarstofnun HR að varpa ljósi á lagalegar afleiðingar þess ef afléttingu hins stjórnskipulega fyrirvara verður hafnað á Alþingi. Í 25 ára sögu EES-samningsins hefur aldrei komið til þess að EES/EFTA-ríki hafi hafnað afléttingu stjórnskipulegs fyrirvara eða upptöku gerða í samninginn. Er því ekki unnt að líta til neinna fordæma um hinar lagalegu afleiðingar heldur eingöngu ákvæða EES-samningsins sjálfs, auk fræðiskrifa.

a) Í fyrsta lagi tekur ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku þriðja orkupakkans í EES-samninginn ekki gildi fyrr en öll EES/EFTA-ríkin hafa aflétt fyrirvaranum, sbr. 2. mgr. 93. gr. og 103. gr. EES-samningsins. Er því ljóst að synjun íslenska ríkisins hefði bein áhrif í Noregi og Lichtenstein, að því leyti að löggjöfin tæki ekki gildi gagnvart þessum ríkjum.

b) Í öðru lagi hefur höfnun á afléttingu stjórnskipulegs fyrirvara í för með sér að sá hluti IV. viðauka EES-samningsins sem löggjöfin hefur bein áhrif á, sbr. 2. mgr. 102. gr., er frestað til bráðabirgða, nema ef sameiginlega EES-nefndin

ákveður annað, sbr. 5. mgr. 102. gr. EES-samningsins. Slík ráðstöfun tæki gildi mánuði eftir að íslenska ríkið tilkynnti samningsaðila sínum um synjun, sbr. 103. og 5. mgr. 102. gr. EES-samningsins. Frestunin getur tekið til hluta gerða IV. viðauka um orkumál eða viðaukans í heild, eftir því hvaða hluta viðaukans gerðir þriðja orkupakkans hafa verið talin hafa bein áhrif á. Það er háð niðurstöðu sameiginlegu EES-nefndarinnar hvaða hlutar viðaukans frestast, sbr. 2. mgr. 102. gr.

Þess ber þó að geta að frestun á viðaukanum eða einstökum gerðum hans hefur ekki áhrif á virkni meginmáls EES-samningsins. Þannig eiga reglur fjórfrelsisins eftir sem áður við um raforku t.d. hvað varðar stofnsetningarrétt og rétt til fjárfestinga á raforkusviði.

Í IV. viðauka eru tugir gerða sem Ísland, Noregur og Liechtenstein hafa skuldbundið sig til að fylgja og veita fyrirtækjum og neytendum ýmis réttindi á EES-svæðinu sem óvissa yrði um til framtíðar ef viðaukinn eða hlutar hans frestast.

Í fyrsta lagi má nefna gerðir sem tengjast opnun orkumarkaða og leggja m.a. grundvöllinn að núgildandi skipan raforkumarkaðar hér á landi sem tryggir fyrirtækjum og neytendum ákveðin réttindi. Þriðji orkupakkinn tengist þessum gerðum og myndi leysa af hólmi nokkurn hluta þeirra. Til viðbótar þeirri óvissu sem frestun þessara gerða hefði fyrir neytendur og fyrirtæki hér á landi er rétt að nefna að Noregur er virkur þátttakandi á innri markaði fyrir bæði raforku og gas á EES svæðinu. Það er því ljóst að veruleg réttaróvissa myndi skapast í Noregi.

Í öðru lagi má nefna gerðir sem er ætlað að stuðla að aukinni hlutdeild endurnýjanlegra orkugjafa í orkunotkun, sbr. einkum *tilskipun 2009/28/EB um að auka notkun á orku frá endurnýjanlegum orkugjöfum*. Á grundvelli

tilskipunarinnar geta íslensk orkufyrirtæki, óháð samtengingu við önnur ríki, tekið þátt í viðskiptum á EES-svæðinu með svonefndar upprunaábyrgðir. Tilgangur kerfis um sölu upprunaábyrgða er að skapa fjárhagslegan hvata til að framleiða orku með endurnýjanlegum orkugjöfum, en með sölu ábyrgðanna fá framleiðendur orku sem nota endurnýjanlega orkugjafa hærra verð fyrir orkuna. Þetta hafa íslensk orkufyrirtæki nýtt sér undanfarin ár, en óvissa skapast um heimildir orkufyrirtækjanna að þessu leyti ef frestunin næði til þessarar gerðar.

Í þriðja lagi má nefna fjölmargar gerðir sem ætlað er að stuðla að orkunýtni og orkusparnaði. Gerðirnar snúa bæði að neytendum og framleiðendum. Ýmsar gerðanna gera kröfur um merkingar og hönnun tækja og búnaðar sem verður að uppfylla svo markaðssetja megi vörurnar á EES-svæðinu. Að því marki sem vörur sem gerðirnar ná til eru framleiddar hér á landi má ætla að lagaleg óvissa skapist um aðgang að mörkuðum, ef af frestun gerðanna verður.

Í ritinu *The European Economic Area, EEA Law A commentary on the EEA Agreement* segir að með hliðsjón af þeim afleiðingum sem frestun myndi hafa fyrir samningsaðila virðist augljóst að það væri einungis í algjörum undantekningartilvikum sem samningsaðilar myndu leyfa málum að þróast þannig að heimild 5. mgr. 102. gr. EES-samningsins yrði beitt. Afleiðing þess að ekki næðist samkomulag um upptöku gerða yrði sú að tvenns konar reglur myndu gilda á Evrópska efnahagssvæðinu. Ein tegund reglna innan ESB og annars konar reglur á milli ESB og EES/EFTA-ríkjanna og á milli EES/EFTA-ríkjanna sjálfra. Þessi staða myndi hafa áhrif á viðskipti milli samningsaðila, samkeppnisskilyrði, jafnræði borgaranna o.fl. Í fyrrgreindu riti segir að vegna þessa megi ályktа sem svo að hvorki ESB né EES/EFTA-ríkin vilji að sú aðstaða skapist að beita þurfi framangreindri heimild og öllum úrræðum skuli beitt til að forðast slíkt.[1]

[1] Sven Norberg, Karin Hökborg, Martin Johansson, Dan Eliasson og Lucien Dedichen: *EEA Law, A commentary on the EEA Agreement*. Stokkhólmur 1993, bls. 145. Georges Baur kemst að sömu niðurstöðu um afleiðingu synjunar í grein sinni: „Suspension of Parts of the EEA Agreement: Disputes

Í bók Sigurðar Líndal og Skúla Magnússon *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins* segir eftirfarandi:

> Í stuttu máli er hægt að sjá fyrir sér að samningurinn geti ónýst á skömmum tíma ef EFTA-ríkin nýta sér þjóðréttarlegan rétt sinn til að hafna nýjum gerðum. Af þessum sökum er skiljanlegt að enn hefur ekki komið til þess að hluta EES-samningsins hafi verið frestað.
>
> Af framangreindu sést glöggt að rétturinn til að synja laganýmælum ESB á þeim sviðum sem EES-samningurinn nær til er vissulega fyrir hendi frá formlegu sjónarhorni. Frá **pólitísku sjónarhorni er hann þó vart fyrir hendi**, a.m.k. svo framarlega sem stjórnvöld EFTA-ríkjanna vilja halda í EES-samninginn. Á hinn bóginn má líta á heimild EFTA-ríkjanna eins og neyðarhemil sem til greina kæmi að nota við sérstakar aðstæður. [2]

Þá má jafnframt vísa til samþykkta frá samningaviðræðum (e. *agreed minutes*) samningsaðila sem fylgja lokagerð samningsins (e. *final act*), um 111. gr. EES-samningsins en þar segir:

> Suspension is not in the interest of the good functioning of the Agreement and all efforts should be made to avoid it.[3]

Kemur ekki á óvart í ljósi þess sem að framan greinir að frá upphafi EES-samningsins hafa EES/EFTA-ríkin aldrei beitt neitunarvaldi varðandi upptöku gerða í EES-samninginn. Þá hefur ESB einnig sýnt mikinn samstarfsvilja til að ná samkomulagi þegar dregist hefur von úr viti að ná samkomulagi um upptöku gerða í EES-samninginn. Þó hefur það gerst að þolinmæði ESB hefur þrotið og

---

About Incorporation, Consequences and Failure to Reach Agreement and Safegueard Measures". Í ritinu *The Handbook of EEA Law*. Luxemborg 2016, bls. 73.

[2] Sigurður Líndal og Skúli Magnússon: *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins*. Reykjavík 2011, bls. 166-167.

[3] Sjá https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A21994A0103%2801%29. Í lokagerð EES-samningsins (e. *final act*) kemur fram að samningsaðilar séu ásáttir um að umræddar samþykktir séu bindandi.

sambandið virkjað þau úrræði sem er að finna í 4. mgr. 102. gr. EES-samningsins, en í því felst hótun um að fresta hluta EES-samningsins til bráðabirgða, sbr. 5. mgr. sama ákvæðis. Hér má taka sem dæmi *tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2004/38/EB frá 29. apríl 2004 um rétt borgara Sambandsins og aðstandenda þeirra til frjálsrar farar og dvalar á yfirráðasvæði aðildarríkjanna* en málið dróst á langinn vegna andstöðu íslenska ríkisins við sum ákvæði tilskipunarinnar. Eftir að ESB virkjaði 4. mgr. 102. gr. samningsins áttu frekari samningaviðræður sér stað á milli samningsaðila og að lokum samþykkti íslenska ríkið að umrædd tilskipun yrði tekin upp í EES-samninginn. Ekki kom því til þess að ESB beitti heimild 5. mgr. 102. gr. samningsins um að fresta hluta viðaukans. Framangreint dæmi sýnir þó að ESB virðist vera tilbúið að beita heimildum 5. mgr. 102. gr. ef sambandið telur ástæðu til.

c) Í þriða lagi þarf að skoða sérstaklega hvað synjun íslenska ríkisins um afléttingu stjórnskipulegs fyrirvara (og þá um leið synjun á upptöku löggjafar í EES-samninginn) á þessu stigi, þ.e. eftir að samkomulag hefur þegar náðst á milli samningsaðila í sameiginlegu EES-nefndinni, kann að hafa í för með sér.

Rík skylda hvílir á samningsaðilum á grundvelli EES-samningsins að ná samkomulagi um upptöku gerða í samninginn, sbr. 3.-5. mgr. 102. gr. Beiting 5. mgr. 102. gr. á samkvæmt ákvæðinu eingöngu að vera tímabundin ráðstöfun þar til samningsaðilar hafa náð samkomulagi. Eins og rakið hefur verið hér að ofan hafa samningsaðilar, þ.e. ESB annars vegar og EES/EFTA-ríkin hins vegar þegar náð samkomulagi um aðlögun þriðja orkupakkans, að undangengnum viðamiklum undirbúningi EES/EFTA-ríkjanna þriggja og ESB. Þannig hefur ESB þegar fallist á kröfur íslenska ríkisins um efnislega aðlögun vegna þriðja orkupakkans, m.a. um að aðlaga löggjöfina að tveggja stoða kerfi EES-samningsins og um heimildir Íslands til að leita eftir undanþágum frá mikilvægum greinum raforkutilskipunar 2009/72/EB.

Í ljósi ofangreinds er vandséð hvert ætti að vera samningsmarkmið íslenska ríkisins í frekari aðlögun löggjafarinnar. Ef markmiðið er að íslenska ríkið skuli að mestu eða öllu leyti vera undanþegið orkulöggjöf ESB verður að teljast afar ólíklegt að samkomulag um slíkt næðist í sameiginlegu EES-nefndinni. ESB hefur í gegnum tíðina vissulega fallist á efnislegar aðlaganir í undantekningartilvikum, en aldrei hefur verið um að ræða undanþágu frá meginefni heils viðauka sem verið hefur hluti EES-samningsins frá undirritun hans.

Ekki er að finna úrræði á grundvelli EES-samningsins sjálfs hvernig bregðast skuli við ef sú staða kemur upp að alls ekki náist samkomulag um upptöku löggjafar í samninginn. Samningurinn byggir á samstarfsvilja samningsaðila og að allir aðilar axli þá ábyrgð að viðhalda góðri framkvæmd samningsins.

III. Lokaorð

Á grundvelli alls framangreinds er ljóst að heimild íslenska ríkisins til að hafna afléttingu stjórnskipulegs fyrirvara og upptöku gerðar í EES-samninginn felur í sér algjört neyðarúrræði. Synjun íslenska ríkisins um afléttingu stjórnskipulegs fyrirvara fæli í sér fordæmalausa stöðu sem hefði í för með sér mikla lagalega og pólitíska óvissu og setti framkvæmd EES-samningsins í uppnám. Þá kann synjunin að leiða til lagalegrar óvissu fyrir fyrirtæki og neytendur.

f.h. Alþjóða- og Evrópuréttarstofnun Háskólans í Reykjavík

Margrét Einarsdóttir, dósent

Kristín Haraldsdóttir, lektor

Dr. Bjarni Már Magnússon, dósent

Prof. Dr. jur. Dr. rer. pol. h.c. Carl Baudenbacher
Independent arbitrator and consultant
Former President of the EFTA Court
Full Professor Emeritus University of St. Gallen
St. Gallen/London

5 May 2019

LEGAL OPINION TO THE MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS OF ICELAND ON THE FOLLOWING QUESTIONS:

If Iceland would decide not to lift the constitutional requirements to the Decision of the EEA Joint Committee No 93/2017 of 5 May 2017, and would decide to take the matter back to the EEA Joint Committee with the wish to adopt another decision of the EEA Joint Committee incorporating the Third Energy Package into the EEA Agreement with a different adaptation text:

Which procedure would that trigger?

Which implications would that have for the EEA Agreement and the other EEA EFTA States? Which implications would it have in the short term and which in the long term?

How do you estimate the chances of Iceland succeeding in negotiating an exemption from Regulation (EC) No 713/2009, so it would not apply to Iceland?

TABLE OF CONTENT

I. Historical development

1. Adoption of the Third Energy Package in the EU

2. Assessment of EEA relevance

3. Conclusions of the EEA Council

4. Decision shaping

5. Adaptations by the EEA Joint Committee

6. Incorporating decision of the EEA Joint Committee

7. Opposition in Iceland

8. Joint understanding EU-Iceland

9. Icelandic parliamentary process

If Iceland would decide not to lift its constitutional requirements to the Decision of the EEA Joint Committee No 93/2017 of 5 May 2017, and would decide to take the matter back to the EEA Joint Committee with the wish to adopt another decision of the EEA Joint Committee incorporating the Third Energy Package into the EEA Agreement with a different adaptation text:

II. Which procedure would that trigger?

1. General

2. Two cases so far under Article 102(4) EEA

3. The Postal Services Directive *intermezzo*

4. No case so far under Article 102(5) EEA

III. Which implications would that have for the EEA Agreement and the other EEA/EFTA States? Which implications would it have in the short term and which in the long term?

1. Short term implications

(1) Preliminary remarks: Lack of precedent

(2) Decisive role of the EU

(3) Factors that may be taken into account in the case at hand

(i) Significance of the legislation in question

(ii) EEA/EFTA States' input

(iii) Iceland's contradictory behaviour

(iv) Inconsistency of Iceland's eventual disagreement

(4) Current political climate

(i) Centrifugal forces in the EU

(ii) The EU's reaction: Closing the ranks

(5) Iceland's obligations towards the two other EEA/EFTA States

2. Long term implications

(1) Putting the EEA Agreement at risk?

(2) What could be an alternative to Icelandic EEA membership?

IV. How do you estimate the chances of Iceland succeeding in negotiating an exemption from Regulation (EC) No 713/2009, so it would not apply to Iceland?

V. Answers

I. Historical development

1. Adoption of the Third Energy Package in the EU

1. On 13 July 2009, the European Parliament and the Council adopted the "Third Internal Energy Market Package". The Third Energy Package is a set of legislative measures on electricity and natural gas. It consists of five elements: unbundling of energy suppliers from network operators; strengthening the independence of regulatory authorities; the establishment of the Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER); cross-border cooperation between transmission system operators; and the creation of European networks for transmission system operators. The package was adopted to improve the functioning of the internal energy market and to solve structural problems. It is intended to create greater transparency in retail markets for the benefit of consumers.

2. The package includes, *inter alia*, Directive 2009/72/EC, Directive 2009/73/EC, Regulation (EC) No 713/2009, Regulation (EC) No 714/2009 and Regulation (EC) No 715/2009.

2. Assessment of EEA relevance

3. That the EU Third Energy Package has "EEA relevance" (this means that it constitutes legislation that is "governed by this Agreement" within the meaning of Article 102(1) EEA) has not been contested by any of the three EEA/EFTA States. This is only logical, as the EEA/EFTA States have already incorporated and implemented the First and Second Energy Packages. It is also uncontested that the Third Energy Package affects Annex IV of the EEA Agreement.

3. Conclusions of the EEA Council

4. The conclusions of the 42nd meeting of the EEA Council in Brussels of 19 November 2014 contain the following section:

"16. With regard to the Third Package for the Internal Energy Market, the EEA Council underlined the importance of stepping up efforts to incorporate this legislative Package into the EEA Agreement in order to establish a fully functional internal market for energy, and in particular encouraged the parties to identify mutually acceptable solutions for appropriate EEA EFTA participation in the Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER)."

5. The meeting was chaired by *Aurelia Frick*, Minister of Foreign Affairs of Liechtenstein, who led the EEA/EFTA delegation, accompanied by *Vidar Helgesen*, Minister of EEA and EU Affairs at the Office of the Prime Minister of Norway, and *Bergdís Ellertsdóttir*. Ambassador and Head of the Mission of Iceland to the EU. The EEA/EFTA delegation also included *Kristinn F. Arnason*, Secretary General of EFTA and *Oda Helen Sletnes*, President of the EFTA Surveillance Authority ("ESA"). The EU delegation was led by *Benedetto Della Vedova*, Secretary of State at the Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation of Italy, accompanied by representatives of the General Secretariat of the Council, the European Commission and the European External Action Service.[1]

6. From the foregoing, one must conclude that the package had the basic support of the whole EFTA pillar at the outset.

4. Decision shaping

7. As regards decision-shaping under Articles 99 to 101 EEA, Iceland has, according to my instructions, been actively involved by giving input on the expert level. It is to be noted that Iceland had been granted some derogations from the Second Energy Package because it was deemed to constitute a small, isolated system. Iceland nevertheless fully implemented the Second Energy Package, but in certain circumstances, ESA could grant an exemption.

[1] 15-1671-Rev3.1-20150518 EEA Council minutes 19 November 2014.docx.

5. Adaptations by the EEA Joint Committee

8. The negotiations on the incorporation of the Third Energy Package into the EEA Agreement lasted several years. Iceland participated actively in these negotiations. As a result, Iceland obtained derogations, in particular from the acts regarding natural gas and specific adaptations regarding Directive 2009/72/EC (the Third Electricity Directive).

9. Regulation 713/2009 establishing ACER was adapted to the EEA two pillar system. ESA was given the competence to adopt decisions in accordance with Article 7(7) and Article 8 of the Regulation upon a draft made by ACER. This adaptation is essentially the same as the one made when the new European financial supervisory framework was incorporated into the EEA Agreement.

6. Incorporating decision of the EEA Joint Committee

10. On 5 May 2017, the EEA Joint Committee adopted Decision No 93/2017, amending Annex IV (Energy) to the EEA Agreement, incorporating the Third Energy Package into the EEA Agreement. The Decision was unanimously approved (cf. Article 93(2) EEA). It was adopted with constitutional requirements from all the three EEA/EFTA States, Iceland, Liechtenstein and Norway.

11. Liechtenstein and Norway have lifted their constitutional requirements to Decision No 93/2017: Norway in April 2018, and Liechtenstein in May 2018.

12. In Case E-6/01 *CIBA Speciality Chemicals Water Treatment Ltd and Others vs. The Norwegian State, represented by the Ministry of Labour and Government Administration*, the EFTA Court held:

> "The EEA Joint Committee is designed to function as an institution working in the pursuit of the common interest of the Community side

and the EFTA side. As pointed out by the Commission of the European Communities at the oral hearing, a decision of the EEA Joint Committee may constitute a simplified form of an international agreement between the Community and its Member States on the one hand, and the EFTA States party to the EEA Agreement on the other."[2]

7. Opposition in Iceland

13. Incorporation led to an intense political debate in Iceland starting in March 2018, when the parallel discussion took place in Norway in connection with the Norwegian parliamentary procedure.

14. Iceland is an isolated system not connected with an interconnector (submarine cable) to the EU internal electricity market. Due to this lack of interconnector, there are currently no imports or exports of electricity to or from Iceland. Nevertheless, the matter induced a broad debate on transfer of powers, compatibility with the Icelandic constitution, utilization of energy resources, etc. Opponents question whether ESA should have competence in this area. Opponents claim also that ACER will decide about energy resources in Iceland and indeed whether a submarine cable will be connected to and from Iceland. The latter concerns the two-pillar system of the EEA Agreement.

15. The main matter of concern for the opponents seems to be the incorporation of Regulation (EC) No 713/2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER). It was claimed that Iceland should bring the matter up again in the EEA Joint Committee, with the aim to negotiate a different adaptation for Iceland for the Third Energy Package, especially to Regulation (EC) No 713/2009. That would do no harm.

[2] [2002] EFTA Ct. Rep. 281, paragraph 33, emphasis added.

8. Joint understanding EU-Iceland

16. Before the proposal for a parliamentary resolution was tabled in Parliament on 1 April 2019, the Minister for Foreign Affairs *Gudlaugur Thór Thórdarson* and the European Commissioner for Climate Action and Energy *Miguel Arias Cañete* discussed the incorporation of the Third Energy Package into the EEA Agreement. On 22 March 2019 they issued a joint understanding on the application of the Third Energy Package towards Iceland. The joint understanding reads as follows:

> "Minister Gudlaugur Thor Thordarson and Climate Action and Energy European Commissioner Arias Cañete discussed on 20 March 2019 the EU Third Energy Package, taking into account the unique situation in Iceland as concerns renewable energy and energy markets. They noted that Iceland's participation in the EEA (European Economic Area) has been highly beneficial for Icelandic citizens as well as for the EU. Iceland and the other EEA partners have successfully been applying EU energy rules, adapted to the EEA specific situation, for more than a decade. Indeed, these rules have brought more choice for customers and helped energy markets become more efficient.
>
> Concerning the incorporation of the Third Energy Package in Iceland, the situation in Iceland is markedly different from countries with a cross-border energy network. Therefore, the special regime for Iceland that was agreed within the EEA Joint Commission [recte: Committee], which avoids all unnecessary burdens, is the best fit for Iceland's circumstances.
>
> The Icelandic electricity system is currently an isolated system and it is not connected with an interconnector between Iceland and the EU's internal energy market. In this regard, large parts of the provisions of the Third Energy Package, namely those that concern cross-border exchanges and infrastructure in electricity, do not apply or have no practical relevance to Iceland in the absence of any interconnection. As

a result, the provisions on ACER (Agency for the Cooperation of Energy Regulators) and the Regulation on cross-border electricity exchanges will not have any tangible impact on Iceland's sovereign decision-making on energy matters.

Were cross-border infrastructure to be put in place in the future, the EFTA Surveillance Authority (ESA) would be responsible to decide on cross-border issues concerning Iceland, and not ACER. This has been agreed in the relevant adaptation text of the EEA Joint Committee Decision No 93/2017 from 5 May 2017, which reflects the autonomy of the EFTA institutions under the "two pillar system" of the EEA Agreement.

The applicable provisions of the EU Third Energy Package affects in no way the Government of Iceland's full sovereign control over Iceland's energy resources and the authority on how they shall be utilized and managed. Decisions on electricity interconnectors between Iceland and the EU's internal electricity market lie entirely within the competence of Icelandic authorities. The provisions of the Third Energy Package as applicable to Iceland do not alter the current legal situation in this regard."[3]

9. Icelandic parliamentary process

17. According to my instructions, the Icelandic Parliament was actively informed and consulted on an ongoing basis during the whole process in accordance with the rules of the Parliament on the handling of EEA matters. The matter was dealt with in a transparent manner with regular briefings and memoranda provided for the competent committees since 2010, together with annual reports of the Foreign Minister.

[3] https://ec.europa.eu/info/news/joint-understanding-application-third-energy-package-towards-iceland-2019-mar-22_en, emphases added.

18. The Icelandic parliamentary process requires two readings of the Resolution permitting the Government to ratify the acts in question. Between the readings the matter is examined by standing committees of the parliament. Provided it ends with a positive result, the Government of Iceland will be able to lift the constitutional requirements to EEA Joint Committee Decision No 93/2017.

19. In order for Iceland to lift the constitutional requirements to Decision No 93/2017, the Minister for Foreign Affairs tabled on 1 April 2019 at the Icelandic Parliament a proposal for a parliamentary resolution. It suggested that Parliament give the Government its consent to approve the decision of the EEA Joint Committee No 93/2017. Subsequently, the Minister of Tourism, Industry and Innovation tabled a bill for implementing legislation and a bill amending the Electricity Act as well as a proposal amending a Parliamentary Resolution requiring the consent of the Parliament for connecting Iceland with a submarine cable.

20. There were 16 annexes attached to the Minister for Foreign Affairs' parliamentary proposal. They included five legal opinions from Icelandic authors on the matter. These opinions covered, *inter alia*, constitutional aspects.

21. The first reading took place in Parliament on 8 and 9 April 2019. Subsequently, the matter was referred to the Foreign Affairs Committee of the Parliament, where it is now. The Foreign Affairs Committee has launched a consultation process and invited around 130 stakeholders to submit to the Committee their views on the matter before the end of April 2019. Anyone interested can submit their view on the matter

If Iceland would decide not to lift its constitutional requirements to the Decision of the EEA Joint Committee No 93/2017 of 5 May 2017, and would decide to take the matter back to the EEA Joint Committee with the wish to adopt another decision of the EEA Joint Committee incorporating the Third Energy Package into the EEA Agreement with a different adaptation text:

II. Which procedure would that trigger?

1. General

22. The deliberations of the EEA Joint Committee were concluded with Decision No 93/2017 of 5 May 2017 to incorporate the Third Energy Package into the EEA Agreement by amending its Annex IV (Energy). To my knowledge it has not happened before that a Contracting Party wishes to take the case back to the EEA Joint Committee in order to push through a different adaptation text two years later. Whether the EEA Joint Committee would open the dossier again is doubtful. But even if it were to do that, it is unlikely that the text agreed on 5 May 2017 would be amended. If Iceland does not lift its constitutional requirements, the Article 102(5) EEA procedure will in all probability start (Article 103(2) EEA).

23. Article 102 EEA reads as follows:

> "1. In order to guarantee the legal security and the homogeneity of the EEA, the EEA Joint Committee shall take a decision concerning an amendment of an Annex to this Agreement as closely as possible to the adoption by the Community of the corresponding new Community legislation with a view to permitting a simultaneous application of the latter as well as of the amendments of the Annexes to the Agreement. To this end, the Community shall, whenever adopting a legislative act on an issue which is governed by this Agreement, as soon as possible inform the other Contracting Parties in the EEA Joint Committee.

2. The part of an Annex to this Agreement which would be directly affected by the new legislation is assessed in the EEA Joint Committee.

3. The Contracting Parties shall make all efforts to arrive at an agreement on matters relevant to this Agreement. The EEA Joint Committee shall, in particular, make every effort to find a mutually acceptable solution where a serious problem arises in any area which, in the EFTA States, falls within the competence of the legislator.

4. If, notwithstanding the application of the preceding paragraph, an agreement on an amendment of an Annex to this Agreement cannot be reached, the EEA Joint Committee shall examine all further possibilities to maintain the good functioning of this Agreement and take any decision necessary to this effect, including the possibility to take notice of the equivalence of legislation. Such a decision shall be taken at the latest at the expiry of a period of six months from the date of referral to the EEA Joint Committee or, if that date is later, on the date of entry into force of the corresponding Community legislation.

5. If, at the end of the time limit set out in paragraph 4, the EEA Joint Committee has not taken a decision on an amendment of an Annex to this Agreement, the affected part thereof, as determined in accordance with paragraph 2, is regarded as provisionally suspended, subject to a decision to the contrary by the EEA Joint Committee. Such a suspension shall take effect six months after the end of the period referred to in paragraph 4, but in no event earlier than the date on which the corresponding EC act is implemented in the Community. The EEA Joint Committee shall pursue its efforts to agree on a mutually acceptable solution in order for the suspension to be terminated as soon as possible.

6. The practical consequences of the suspension referred to in paragraph 5 shall be discussed in the EEA Joint Committee. The rights and obligations which individuals and economic operators have already acquired under this Agreement shall remain. The Contracting Parties

shall, as appropriate, decide on the adjustments necessary due to the suspension."

24. I will not deal with paragraph 6 of Article 102 EEA since it has no relevance in the given context.

25. As far as the history of Article 102 EEA is concerned, the 1993 EEA Commentary is revealing, the main author of which is the most important founding father of the EEA Agreement, and subsequently the Swedish Judge at the EFTA Court, *Sven Norberg*.[4] Important contributions to the interpretation of Article 102 EEA have also been written by the former EFTA Assistant Secretary-General *Georges Baur*.[5] *Knut Almestad*, another founding father of the EEA Agreement and the first President of ESA – from 1993 to 2001 – is another contemporary witness who has published on Article 102 EEA.[6] The provision has, moreover, been dealt with in the 2018 Norwegian EEA Commentary.[7]

26. That the EFTA States have reached this sophisticated solution must be regarded as a success. The Community originally favoured an automatic termination clause on the template of the EEC-Switzerland Direct Insurance Agreement from 10 October 1989.[8] Article 39(8) of that treaty provides that if the respective Joint Committee does not reach agreement on the decisions to be taken in case of an amendment of legislation within six months of the date on which the matter has been referred to it, the Agreement shall be regarded

---

[4] *Sven Norberg/Karin Hökborg/Martin Johansson/Dan Eliasson/Lucien Dedichen*, The European Economic Area, EEA Law. A Commentary on the EEA Agreement, Stockholm: CE Fritzes AB (Kluwer) (1993).

[5] Decision-Making Procedure and Implementation of New Law, in: Baudenbacher, Ed., The Handbook of EEA Law, 2016, 45 ff.; Id., Suspension of Parts of the EEA Agreement: Disputes About Incorporation, Consequences of Failure to Reach Agreement and Safeguard Measures, in: Baudenbacher, Ed., The Handbook of EEA Law, 2016, 69 ff.

[6] Reflections on the Postal Services Directive and the EEA Review, in: EFTA Court, Ed., Judicial Protection in the European Economic Area, Stuttgart 2012, 77 ff.; Id., The Notion of 'Opting Out', in: Baudenbacher, Ed., The Handbook of EEA Law, 2016, 85 ff.

[7] *Marthe Kristine Fjeld Dystland/Fredrik Bøkman Finstad/Ida Sørebrø*, in: Arnesen et al., Agreement on the European Economic Area. A Commentary, Baden-Baden 2018.

[8] Agreement between the European Economic Community and the Swiss Confederation on Direct Insurance Other than Life Assurance, OJ L 205, 27.7.1991, p. 3–44.

as ended on the day the legislation in question is implemented. For the sake of completeness, it must be noted that the same drastic rule is also contained in Article 11(3) of the Schengen Agreement concluded by Iceland and Norway with the Council of the EU in 1999.[9]

27. The EEA Contracting Parties have taken further steps to avoid the suspension of EEA law. According to Article 102(3) EEA, they

> "shall make all efforts to arrive at an agreement on matters relevant to this Agreement. The EEA Joint Committee shall, in particular, make every effort to find a mutually acceptable solution where a serious problem arises in any area which, in the EFTA States, falls within the competence of the legislator".

28. In this respect, *Knut Almestad* has emphasised:

> "that the EFTA States, albeit having retained their full legislative powers, have taken upon themselves a legal obligation under international law to make all efforts to add new, relevant EU legislation to the Agreement".[10]

29. According to Article 102(4) EEA, if an agreement on an amendment can nonetheless not be reached,

> "the EEA Joint Committee shall examine all further possibilities to maintain the good functioning of this Agreement and take any decision

[9] Agreement concluded by the Council of the European Union and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway concerning the latters' association with the implementation, application and development of the Schengen acquis, OJ L 176, 10.7.1999, p. 36–62.
[10] Reflections on the Postal Services Directive, loc. cit., 79 f., emphasis added.

necessary to this effect, including the possibility to take notice of the equivalence of legislation".[11]

2. Two cases so far under Article 102(4) EEA

30. In two cases Article 102(4) EEA has become relevant. They relate to the incorporation of the second Anti-Money Laundering Directive (Directive 2001/97/EC) and the Citizenship Directive (Directive 2004/38/EC). In both cases, a solution was found without Article 102(5) being triggered.[12]

3. The Postal Services Directive *intermezzo*

31. In 2011, the Norwegian government declared that the country wouldn't implement the EU's Postal Service's Directive (2008/6/EC) about competitiveness for letter mail weighting less than 50 grams.[13] The announcement caused quite a stir. On 12 December 2012, the Council of the European Union used this opportunity in order to make some general statements with respect to the purpose of Article 102 EEA. The Council expressed considerable frustration at the way in which new EU law with EEA relevance is incorporated into the EEA Agreement. It stated, *inter alia*:

> "The procedure in case of disagreements on the incorporation of new EU acquis into the EEA Agreement is governed by its Article 102. Under this provision, contracting parties are to make every effort to find a mutually acceptable solution when such a problem arises. If an agreement cannot be reached, the EEA Joint Committee may, within a period of six months following the referral of the problem, take any decision necessary to maintain the good functioning of the EEA Agreement, including the possibility to take notice of the equivalence of

[11] Emphasis added.
[12] See *Georges Baur*, Suspension of Parts of the EEA Agreement: Disputes About Incorporation, Consequences of Failure to Reach Agreement and Safeguard Measures, loc. cit., 73.
[13] https://www.newsinenglish.no/2011/05/23/historic-no-to-an-eu-directive/.

legislation. If within an additional period of six months, no decision on an amendment of an Annex to the EEA Agreement has been taken by the Joint Committee, the part of the Annex to the Agreement which would be directly affected by the new legislation would be regarded as provisionally suspended. In order to effectively oppose any attempt by an EEA EFTA partner to incorporate EEA-relevant EU legislation in a selective manner, the EU side should, evidently, ensure that the part of the Annex to be ultimately suspended would impact negatively on the partner's interests, rather than merely suspend parts of the Agreement that the contravening partner wishes to ignore.

The procedure under Article 102 has never been invoked, let alone followed to its point of conclusion, since the EEA Agreement entered into force. On the one hand, this might be considered a success because the potential consequences of its possible use have acted as a deterrent. On the other hand, it has caused lengthy negotiations and unproductive situations of public political controversy, which have often seen media reports in the EEA EFTA countries concluding to an alleged imposition from Brussels. Moreover, despite the provisions in the EEA Agreement related to the resolution of disagreements on the incorporation of new EU acquis, there are a number of unresolved cases"[14].

32. As *Knut Almestad* noted, the Norwegian opposition to the inclusion of the Postal Services Directive in the EEA Agreement was not based on the lack of EEA relevance. In fact, the directive constituted the last step of a liberalisation process which was already part of the EEA Agreement.[15] Rather, the Norwegian "no" fell

---

[14] https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2017626%202012%20INIT, 9 f., emphases added; see also the Commission Staff Working Document "A review of the functioning of the European Economic Area" of 7 December 2012, SWD(2012) 425 final, http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/swd/2012/0425/COM_SWD(2012)0425_EN.pdf.

[15] Reflections on the Postal Services Directive and the EEA Review, loc. cit. 80.

"into a category which was specifically foreseen by the negotiators and somewhat disrespectfully referred to as 'parliamentary accidents'. In the language of Article 102 EEA, this is when a serious problem arises in any area which in the EFTA States falls within the competence of the legislator. The EFTA States might therefore expect a rather matter-of-fact process when the EEA Joint Committee now shall search for a remedy but, given the fact that a liberalization measure is at stake, it becomes difficult to envisage any other outcome than the provisional suspension of the affected part of the Agreement, whatever that may be. Article 102 EEA further provides that acquired rights of individuals and economic operators shall not be affected.

All in all, this is a very constructive way to handle problems which, although being capable of causing incongruities as regards market access and conditions of competition, are accepted consequences of the general system of the Agreement and its constitutionality in the EFTA States.

However, it becomes very important to recognize that Article 102 EEA is very far from any use of language which might indicate that the EFTA States have a general right to veto or to reserve themselves against the inclusion of relevant new legislation. On the contrary, they have a duty to contribute to this taking place in an expedient manner. There is certainly nothing in the Agreement which can support the notion that there exists a right of veto for the EFTA States which can be evoked at will, regardless of the circumstances. That would indeed be incompatible with the general principle of loyalty of the Agreement. For that reason the political semantics which have developed during recent years can hardly contribute to confidence-building and be apt to further co-operation and future negotiations[16]".

[16] *Knut Almestad*, Reflections on the Postal Services Directive and the EEA Review, loc. cit. 80, emphasis added.

33. As regards *Knut Almestad's* remark that the directive constitutes the last step of a liberalisation process which is already part of the EEA Agreement, there is an obvious parallel to the case at hand.

34. Norway gave up its resistance against the incorporation of the Third Postal Services Directive into the EEA Agreement in 2014. Norway's change of attitude was a consequence of the fact that a new government had taken over on 16 October 2013 headed by the leader of the Conservative Party, *Erna Solberg*. When European Commission President *José Manuel Durão Barroso* met the new Norwegian Prime Minister on 3 December 2013 in Brussels, he welcomed the

> "announcement to lift Norway's reservation vis-a-vis the incorporation of the Third Postal Directive into the EEA Agreement" as "an encouraging signal"[17].

35. However, a debate was still ongoing in the Icelandic Parliament.[18] In fact Iceland has not yet given its consent to the incorporation of that directive into the EEA Agreement. A bill of law was presented to the Parliament recently.[19]

4. No case so far under Article 102(5) EEA

36. Article 102(5) EEA describes the consequences, if six months from the date of the meeting of the EEA Joint Committee at which the new EU law act stands for the first time on the agenda no agreement to amend an Annex of the EEA Agreement has been reached. *Norberg et al.* state in this regard:

---

[17] Statement by President Barroso following his meeting with Prime Minister Erna Solberg of Norway, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-1006_en.htm.
[18] Annual Report of the EEA Joint Committee 2014. The Functioning of the EEA Agreement (Article 94(4)), point 26.
[19] https://www.althingi.is/altext/pdf/149/s/0293.pdf.

"In such a case the worst thing that could happen would be that the part of the Annex directly affected by the new [….] [Union] legislation is regarded as provisionally suspended."[20]

37. *Norberg et al.* underline that

"it is always possible for the Contracting Parties to decide that the suspension shall not take effect. This possibility is important, for example in order to avoid cases where the effects of a suspension would be more detrimental to the good functioning of the Agreement than the effects of two different sets of rules, the new Community internal rules and the 'old' EEA rules, being applicable in a specific field"[21].

38. Some have contended that the scope for suspension may be rather broad[22]. However, this interpretation fails to take account of the fact that Article 102(5) EEA contains an expression of the proportionality principle. *Georges Baur* assumes that it is unlikely that a complete annex will be suspended, but only the part directly concerned. The author argues with the principle of *favour contractus*, which in his view is inherent in EEA law. According to this maxim it is preferable to seek the maintenance rather than the termination of a given treaty. *Georges Baur* points to Article 112(2) EEA which states that

"safeguard measures shall be restricted with regard to their scope and duration to what is strictly necessary in order to remedy the situation. Priority shall be given to such measures as will least disturb the functioning of this Agreement"[23].

[20] *Norberg et al.*, 143 f.
[21] *Norberg et al.*, 144,
[22] *Jóhanna Jónsdóttir*, Can the EU Make Iceland Comply? Paper submitted to Workshop 7 at the ECPR Joint Sessions in Rennes, April 2008, pages 13 and 14.
[23] Suspension of Parts of the EEA Agreement: Disputes About Incorporation, Consequences of Failure to Reach Agreement and Safeguard Measures, loc. cit., 72.

39. Such an analogy appears, in principle, justified.[24]

40. *Norberg at al.* conclude that in light of the effects of a suspension

> "on all Contracting Parties, it would seem obvious that it would only be in exceptional circumstances that the Contracting Parties would let the situation go so far that a provisional suspension under Article 102(5) would take effect."[25]

41. That is why the Contracting Parties have stated in an "Agreed Minute Ad Article 111 EEA" that

> "suspension is not in the interest of the good functioning of the Agreement and all efforts should be made to avoid it"[26].

42. 25 years later, *Dystland/Finstad/Sørebrø* have stated in the Norwegian EEA Commentary:

> "The practical consequences of the suspension shall be discussed in the EEA Joint Committee and the Contracting Parties shall, as appropriate, decide on necessary adjustments to the suspension. This might for example entail arranging for other parts of the Annex affected to continue to apply. There are no actual examples of what the consequences of a suspension are, as suspension of a part of an annex under Article 102(5) has never occurred. At the time of the entry into force of the Agreement, it was assumed that the possibility of suspension under Article 102(5) would only be considered in exceptional circumstances. After more than two decades, it is evident that this

[24] Further support for this understanding may be found in *Niels Fenger/Michael Sánchez Rydelski/Titus Van Stiphout,* European Free Trade Association (EFTA) and European Economic Area (EEA), Kluwer (2005), paragraphs. 421 and 424.
[25] Loc. cit., 146.
[26] The Agreed Minute refers to Article 111 EEA, but it also applies to Article 102(5) EEA; see *Norberg et al.*, 146, footnote 54.

assumption was fair. Even in the two known cases where Art. 102(4) was applied, continued discussions beyond the deadline were chosen over the option of invoking a suspension."[27]

43. In view of the serious consequences of the failure to find a solution at the end of the procedure, i.e. the suspension of part of an Annex to the EEA, it is necessary to determine the start of the procedure.

44. The Contracting Parties are obliged to take a decision on the inclusion of an EU act within "six months" of the date of referral to the EEA Joint Committee. In practice, also from the perspective of legal certainty, it seems insufficient that a particular matter is merely "discussed" in the EEA Joint Committee. A Contracting Party must explicitly indicate that it assumes that the 6-month period has started. In fact, in both cases, where the discussions in the EEA Joint Committee reached the Article 102(4) EEA stage, the EU explicitly stated that the six-month period referred to in Article 102(4) EEA had started to run.[28] According to my instructions, such a declaration has not been made by the EU in the case at hand.

III. Which implications would that have for the EEA Agreement and the other EEA/EFTA States? Which implications would it have in the short term and which in the long term?

1. Short term implications

(1) Preliminary remarks: Lack of precedent

45. Since the Article 102(5) EEA procedure has never been used in the 25 years since the EEA Agreement was concluded, there is no precedent. If the

[27] Article 102, in: Arnesen et al., Agreement on the European Economic Area. A Commentary, Baden-Baden 2018, paragraph 41, emphasis added.
[28] *Georges Baur*, Suspension of Parts of the EEA Agreement: Disputes About Incorporation, Consequences of Failure to Reach Agreement and Safeguard Measures, loc. cit., 71.

Joint Committee were to refuse to take up the matter again and Iceland were to stick to its constitutional requirements, the relevant protagonists would therefore have to break new ground. This in itself entails uncertainties and imponderables.

46. Based on my experience as a Judge and President of the EFTA Court and as an advisor to the parliaments and governments of the United Kingdom and Switzerland in matters of EEA law and policy, I will discuss below the points of argument that I believe may be relevant.

(2) Decisive role of the EU

47. The EEA Agreement does not contain a definition of what is meant by the affected part of the Annex concerned. One can certainly argue that there must be no overshooting of the mark. I explained above that the treaty's drafters wanted to avoid just that.[29] I may also point out that the 2012-2013 White Paper of the Norwegian Government "*The EEA Agreement and Norway's other agreements with the EU*" has deduced from a joint reading of Article 102(2) and (5) EEA that

> "only the part of the relevant Annex that is directly affected can be suspended."[30]

48. In the same document, the Norwegian Government has, however, also underlined that:

[29] Supra, paragraphs 36 ff.
[30] Meld. St. 5 (2012–2013) Report to the Storting (White Paper), https://www.regjeringen.no/contentassets/fc5aa7428fd04f23af2a251d1c8c6710/en-gb/pdfs/stm201220130005000engpdfs.pdf., 25.

"[i]n practice, it is up to the EU to decide whether a reservation by an EFTA state should result in parts of the EEA Agreement being provisionally suspended or not".[31]

49. One may even assume that the EU will have the decisive say as to which parts of the annex shall be provisionally suspended. It is also clear that political considerations would play a role. Finally, it should not be forgotten that a decision on the provisional suspension of EEA law is not subject to review.

(3) Factors that may be taken into account in the case at hand

(i) Significance of the legislation in question

50. A first factor that presumably will be taken into account is the significance of the legislation whose incorporation into EEA law was prevented or, in other words, the degree of distortion of the EEA internal market which results from the lack of incorporation. This follows from the very concept of a homogeneous and dynamic EEA, as defined in many provisions of the Agreement.

51. In that regard, one must say that energy policy is, also from a global perspective, of paramount importance for the EU. The Third Energy Package is an important intermediate step in a fast evolving sector. In February 2015, the Commission set out a respective vision based on five pillars.[32] There has been talk about setting up an "Energy Union". From the many relevant speeches given by European leaders, I may cite that of EU Commissioner for Energy *Günther Oettinger* of 6 May 2014 entitled "An integrated European energy

[31] Meld. St. 5 (2012–2013) Report to the Storting (White Paper), loc. cit., 25, emphasis added.

[32] See, for example, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551310/EPRS_BRI(2015)551310_EN.pdf.

market is more important than ever. The European Parliament adopted a "*Clean Energy for All Europeans Package*" on 26 March 2019.[33]

52. In view of the foregoing, it cannot be assumed that the EU would regard a non-acceptance of the Third Energy Package by the EEA/EFTA States as trivial, quite the opposite. It is therefore unlikely that the scope of a suspension would be particularly narrowly defined. On the contrary, it must be assumed that the EU, which in the recent past has increasingly relied on the use of agencies, will prompt a serious response.[34]

(ii) EEA/EFTA States' input

53. The EEA/EFTA States have been able to provide input to the Third Energy Package in the decision shaping phase, i.e. on the expert level, and they have done so. After the adoption of the new legislation in the EU, they were able to negotiate important adaptations in the Joint Committee, in particular as regards the safeguarding of the EEA two pillar system, and the EU has shown considerable accommodation. This will be taken into account when a decision is made on the scope of provisional suspension.

54. In particular, Iceland has received assurances from the European Commission concerning its sovereign powers. These assurances are also legally relevant and against the backdrop of 25 years of practice, it is highly unlikely that ESA will question them at any stage in the future.

55. Whether the EU would be guided by the principle of *favour contractus*[35] under these circumstances is an open question.

[33] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1836_en.htm.
[34] See already the Council Conclusions of 12 December 2012, supra, II. 3.
[35] Supra, paragraph 38.

(iii) Iceland's contradictory behaviour

56. Iceland neither protested against the qualification of the Third Energy Package as being of "EEA relevance" within the meaning of Article 102(1) EEA nor prevented the EEA Council from concluding in November 2014 that the integration of Third Energy Package into the EEA Agreement needed to be accelerated. It has furthermore not averted the EEA Joint Committee from deciding on the incorporation of the adapted Third Energy Package into the EEA Agreement in 2017. Nevertheless, there are those who want Iceland to seek to have the package incorporated into the EEA Agreement with a different adaptation text or even that Iceland be completely exempted from the adoption of the package at this late stage of the procedure.

57. This *modus operandi* could amount to something that is comparable to estoppel. Under the doctrine of estoppel, a person is prevented from taking a possible legal position because he/she has bound him/herself by previous behaviour and a change would lead to harm others who trusted in it. Estoppel is a legal instrument in the Common Law, but it is also a concept of international law.[36] In the Civil Law, the functional equivalent of estoppel would be abuse of right in the form of "*venire contra factum proprium*" (contradictory behaviour). It is to be noted that according to established EFTA Court case law the prohibition of abuse of rights is part of EEA law.[37]

[36] See, for example, *Thomas Cottier/Jörg Paul Müller*, Estoppel, Max Planck Encyclopaedia of Public International Law, 2007.

[37] EFTA Court E-15/11 *Arcade Drilling AS and The Norwegian State, represented by Tax Region West*, 2012 EFTA Court Report, 676, paragraphs 85 ff.; Joined Cases E-3/13 and E-20/13 - *Fred. Olsen and Others v the Norwegian State*, [2014] EFTA Ct. Rep. 400, paragraphs 164 ff.; E-28/15 *Yankuba Jabbi v The Norwegian Government, represented by the Immigration Appeals Board*, [2016] EFTA Ct. Rep. 575, paragraph 80; E-15/16 *Yara International ASA and the Norwegian Government, represented by the Ministry of Finance*, [2017] EFTA Ct. Rep. 434. 47 ff.; see the analysis by Laura Melusine Baudenbacher, *Vom gemeineuropäischen zum europäischen Rechtsmissbrauchsverbot*, Ph.D thesis University of Zurich 2016, III. Teil A.

(iv) Inconsistency of Iceland's eventual disagreement

58. Bearing in mind ACER, it must be acknowledged that EU agencies do not easily fit into the two-pillar system of the EEA Agreement. However, the EFTA States have succeeded in negotiating adjustments that have allowed a takeover in other fields without harming the two pillar structure. The litmus test was made when it came to the incorporation of the EU's new financial architecture into the EEA Agreement.

59. On 30 September 2016, ESA has published the following text on its website under the heading "First package of acts on European Financial Supervisory Authorities incorporated into EEA Agreement":

> "The EEA Joint Committee has today adopted nine decisions by written procedure incorporating 31 legal acts into the EEA Agreement, all relating to the European financial supervisory framework.
>
> Incorporating the regulations establishing the European Financial Supervisory Authorities (ESAs) into the EEA Agreement is key to safeguarding a homogenous Internal Market in Financial Services throughout the European Economic Area. The decisions adopted by the EEA Joint Committee extend the post-crisis institutional structure outlined below to the EEA EFTA States, in part by granting new powers to the EFTA Surveillance Authority (the Authority). They allow for the incorporation of numerous acts aimed at rectifying flaws in the pre-crisis financial regulatory framework, and secure continued access for financial undertakings from the EEA EFTA States to the Internal Market.
>
> **Regulatory framework**
>
> The ESAs – the European Securities and Markets Authority (ESMA), the European Banking Authority (EBA) and the European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) – started operating in 2011. Their main aim is to improve the functioning of the Internal Market by ensuring appropriate, efficient and harmonised European regulation and

supervision. The European Systemic Risk Board (ESRB) was established alongside the three ESAs and is responsible for macroprudential oversight in the EU. Importantly, the national supervisory authorities remain in charge of daily supervision of financial undertakings and markets, except for some types of highly specialised undertakings that are cross border in nature. This institutional framework represents the structural backbone of the European regulatory response to the global financial crisis.

Role of the ESAs

The powers of the ESAs include the drafting of technical standards, mediation in cases of conflict between national supervisors, the possibility to ban certain financial products to protect consumers on financial markets, and coordination in emergency situations. In certain instances, they can also issue binding decisions to national authorities and market participants.

Role of the Authority

The Joint Committee Decision (JCD) incorporating the regulations establishing the ESAs and related legal acts adapt the EU framework to the two-pillar structure of the EEA Agreement, following a political agreement reached between the Finance Ministers of Iceland, Liechtenstein, Norway and the EU Member States in October 2014. They agreed that, in accordance with the two-pillar structure of the EEA Agreement, the Authority would take formal decisions addressed to the EEA EFTA competent authorities and market operators in the EEA EFTA States, mirroring the role of the ESAs vis-à-vis the EU Member States. The ESAs will continue to have a non-binding role vis-à-vis the EEA EFTA States, whilst supervisory authorities of the EEA EFTA States and the Authority will be able to participate fully in the work of the ESAs.

From political agreement to incorporation

> In March 2016, following extensive negotiations between the EFTA States and EU on how to transform the political agreement into legal texts, the EEA EFTA States submitted the nine draft JCDs including 31 legal acts to the European External Action Service for the incorporation of this regulatory framework into the EEA Agreement. In addition to the three regulations establishing the ESAs and the ESRB, the EEA EFTA States submitted JCDs regarding credit rating agencies, over-the-counter derivatives, central counterparties and trade repositories, short-selling and credit default swaps, and alternative investment fund managers."[38]

60. Were Iceland to take the opposite view today as regards ACER, it exposed itself to the accusation of inconsistency.

61. The principle of consistency may be viewed as some sort of a general legal principle. Consistency both in legislation and application of the law is a prerequisite for legal certainty and predictability; it is part of the rule of law. There are voices which even speak of a general principle of law in EU law.[39] Whether general or not, the principle should also be recognised in EEA law.

62. *Skúli Magnússon* who has submitted a legal opinion on the constitutional issues of the Third Energy Packet has stated that the nature and scope of the functions of ESA

> "do not differ from what has previously been considered to be compatible with the Constitution".[40]

---

[38] https://www.efta.int/EEA/news/First-package-acts-European-Financial-Supervisory-Authorities-incorporated-EEA-Agreement-499496, emphasis added.

[39] *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Kohärenz und Konsistenz des Verwaltungsrechtsschutzes, Tübingen 2015.

[40] https://www.althingi.is/altext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_XII.pdf, unofficial translation.

63. According to my instructions, *Skúli Magnússon* has also submitted a legal opinion regarding the incorporation of the EU ESAs and the ESRB into the EEA Agreement.

64. It can, according to him, even be argued that the delegation of powers under the Third Energy Package is more limited than in the case of financial supervision. As far as I can see, none of the Icelandic authors of legal opinions considers that the EEA two pillar system is negatively affected by ACER. *Stefán Már Stefánsson* and *Friðrik Árni Friðriksson Hirst* imply that this amounts to a rubber-stamp arrangement where ACER is de facto taking the decisions. This is discussed in detail by *Skúli Magnússon* who argues that the influence of the EFTA Pillar rather boils down to their political fire power than legal deficiencies. Hence Skúli considers the adaptation in question to confirm with "equality and reciprocity in international relations" as regards the transfer of Icelandic Sovereign Powers to ESA/ACER.[41]

65. From the perspective of the interests of the Icelandic people, the following may be added. What has been said with regard to the delayed incorporation of the package of regulations concerning financial agencies into the EEA Agreement holds, at least *mutatis mutandis*, also true for the Third Energy Package, namely that suspending the respective Annex IX

[41] *Friðrik Árni Friðriksson Hirst/Stefán Már Stefánsson*, Opinion on constitutional questions relating to the transfer of state authority to the EU / EFTA institutions in connection with the EU's Third Energy Package, dated 19 March 2019, Annex XIII to proposal for a Parliamentary Resolution on the acceptance of the decision of the EEA Joint Committee No 93/2017 amending Annex IV (Energy) to the EEA Agreement (Third Energy Package), parliamentary document 1237, item 777, 149th legislative session, webpage: www.althingi.is/altext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_XIII.pdf.; *Skúli Magnússon*, Opinion on constitutional questions regarding implementation of Articles 7, 8 and 9 of Regulation (EC) No 713/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators, dated 15 March 2019, Annex XII to proposal for a Parliamentary Resolution on the acceptance of the decision of the EEA Joint Committee No 93/2017 amending Annex IV (Energy) to the EEA Agreement (Third Energy Package), parliamentary document 1237, item 777, 149th legislative session, webpage: www.althingi.is/altext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_XII.pdf

"would have led to major negative effects for the financial sectors in the EFTA States, and in a suspension scenario, they would not have been helped in any significant degree by applying the Main Part of the Agreement".[42]

(4) Current political climate

(i) Centrifugal forces in the EU

66. Since the 2008/2009 financial crisis, there has been talk about centrifugal forces in the European Union. Then German Foreign Minister *Frank Walter Steinmeier*, today President of the Federal Republic of Germany, said as early as 5 July 2015 that

"strong centrifugal forces are chipping away at Europe's foundations".

67. In that regard, *Frank Walter Steinmeier* referred to:
"the Greek crisis, the unresolved problem of refugees and migrants, as well as the difficult discussions with Britain, which is struggling to define its relationship with the EU".[43]

68. In the meantime, the rift between Western and Eastern Europe has become a central topic. It must also be mentioned that the founding EEC-State Italy, which was once extremely EU-friendly, has distanced itself to a great extent from political integration. The Austrian population voted in favour of the country's entry into the EU in 1994 with a record result of 66.6%. In the meantime, enthusiasm has cooled off considerably here as well.

69. By far the most important centrifugal movement has been the Brexit decision of the British people of 23 June 2016. Whether Brexit is good for

[42] *Dystland/Finstad/Sørebrø*, Article 102, loc. cit., paragraph 44.
[43] https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/150706-tagesspiegel/273118.

Icelanders as then President *Ólafur Ragnar Grímsson* said in 2016 remains open. But it cannot be denied that the decision of the British people is

> "the most serious setback the leadership of the European Union has seen for a very long time".[44]

70. After Brexit, the free trade oriented northern EU Member States will lose their blocking minority under the EU's system of qualified majority voting. These countries were used to look to London when it came to dealing with fundamental questions of economic policy. They feel "orphaned" by Brexit and have some time ago formed an alliance within the EU, the so-called "New Hanseatic League".[45]

71. I will argue that the dispute over the modalities of a Brexit has led to a clarification of the crucial questions of surveillance and judicial control of non-EU states that want to have close economic relations with the EU.[46]

72. As indicated, political considerations would play a role in the EU's decision pursuant to Article 102(5) EEA. It is also clear that the overall political climate in Europe and in the world would have an impact. Firstly, there is a feeling in Brussels that the EU should be reluctant to give in to special requests of (Member and non-member) States, but that the Union must be tough in order to show the British that they are about to make a mistake with Brexit. Secondly, the EU is determined to end Switzerland's special situation, which it largely considers, rightly or wrongly, to be a permanent cherry-picking process. Thirdly, the EU may be tempted to close ranks (including the EEA ranks) to meet the challenges of President Trump's United States of America, and President Xi Jinping's China. For these reasons too, Iceland cannot expect that

---

[44] https://icelandmonitor.mbl.is/news/politics_and_society/2016/06/25/brexit_is_good_news_says_president_of_iceland/.

[45] See *Carl Baudenbacher*, The EEA, Brexit and a New Hanseatic League, in: *Stefánsbok*, Rit til heiðurs Stefáni Má Stefánssyni, Reykjavík 2018, 371 ff.

[46] Infra, paragraphs 103 and 104.

any unilateral action with regard to the Third Energy Package will have a sympathetic hearing.

73. The examples of the United Kingdom and Switzerland are particularly revealing. Both countries were founding members of EFTA in 1960. The United Kingdom joined the EEC in 1973, Switzerland refused to join the EEA on the EFTA side in 1992 and has since shaped its relationship with the EU through sectoral bilateral agreements without supranational institutions (i.e. without a surveillance authority and a court of justice).[47] Since 2008, the EU has called on Switzerland to recognise a supranational monitoring and judicial mechanism and to conclude a "framework agreement" with the EU which should function as an institutional umbrella for the most important sectoral agreements. In 2013, the Swiss Federal Council (Government) proposed the ECJ as the court which would decide on conflicts with the EU. The government did not dare to say this openly, but it is clear that this was meant to be a point of no return on the road to future EU membership. Negotiations on the conclusion of a so-called framework agreement started in 2014. However, the internal political resistance in Switzerland against the ECJ was too great. The EU then (in autumn 2017) brought into play the dispute resolution mechanism contained in the Association Agreements with the three post-Soviet states of Georgia, Moldova and Ukraine.[48] According to these agreements, conflicts between the EU and one of the three states are to be decided pro forma by an arbitral tribunal. Each side can unilaterally invoke the arbitration panel. The crucial feature is, however, that the arbitration tribunal must always involve the ECJ, the court of the other side, when EU law or agreement law identical in substance to EU law is at issue. In fact, the draft Institutional Agreement EU-

[47] See with regard to Switzerland's position in European integration *Carl Baudenbacher*, Judicial Independence. Memoirs of a European Judge, 2019. Chapter 30.

[48] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(02); https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:22014A0830(01)&from=en; https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155103.pdf

Switzerland[49] obliges the arbitration panel to seize the ECJ whenever EU law is "implied". The term "implied" (in the original French text "*implique*") in Article 4(3) of the draft framework agreement covers both the law of the Union itself and the law derived from it which is identical in content. In an expert opinion of 8 February 2019 for the Committee of Economic Affairs and Taxation of the Swiss National Council (the lower house of Parliament), I have come to the conclusion that the arbitral tribunal has practically no discretion in deciding to bring such a matter before the ECJ[50]. I have thus characterised the Ukraine-style arbitration tribunal as a fake arbitration panel due to its inherent lack of independence.

74. Until the Brexit referendum of 23 June 2016, the EU showed no particular haste in the negotiations with Switzerland. After the referendum, however, the EU increased the pace and increased the pressure. In recent months, Switzerland has been told quite clearly that it must accept the Ukraine-style arbitration tribunal. Otherwise its industry would suffer disadvantages in terms of access to the internal market.

75. In December 2017, the EU granted Switzerland's stock exchanges access to its internal market. However, the access decision was granted for one year only. Other venues such as the U.S., Hong Kong and Australia were recognised without such a limitation. A European Commission official openly stated that the limitation was the "political consequence" of the stalled negotiations over the framework agreement. The official said straightforwardly:

---

[49] https://www.dfae.admin.ch/dam/dea/fr/documents/abkommen/Acccord-inst-Projet-de-texte_fr.pdf.

[50] See my legal opinion for the Committee for Economic Affairs and Taxation of the Swiss National Council of 8 February 2019, https://www.parlament.ch/centers/documents/de/rechtsgutachten-professor-carl-baudenbacher.pdf

"There is dissatisfaction that no progress has been made on the institutional talks. Freedom for financial services are not a human right."[51]

76. Swiss President *Doris Leuthard* called the EU's decision "discriminatory".[52]

77. The Swiss negotiators informally agreed to the pro forma arbitration panel in spring 2018 at the behest of the Foreign Ministry. The EU then presented the Ukraine model of dispute resolution to the British government. The latter accepted it not only as part of the EU-UK Withdrawal Agreement, but also as part of the Political Declaration, which is relevant for Britain's future relationship with the EU.[53] The House of Commons has rejected the draft Withdrawal Agreement three times. But it cannot be ruled out that it will be put to a vote again by the government. For the sake of completeness, I add that if Britain were to leave the EU without a deal or if it were to opt for the so-called "Canada model", its industry would lose access to the EEA internal market.[54]

78. On 23 November 2018, the EU-Switzerland negotiations were terminated[55]. On 7 December 2018, the Swiss Federal Council (Government) decided not to sign the draft framework agreement despite considerable pressure from the EU. Instead, the draft was sent for consultation. It is inherent in a consultation that it is open-ended. The European Commission declared

---

[51] *Mehreen Khan*, EU sparks Swiss anger with temporary market access deal, https://www.ft.com/content/e705c25e-ce90-3854-b09c-03459a53e124.

[52] https://www.thelocal.ch/20171222/switzerland-in-new-row-with-eu-over-discriminatory-market-access.

[53] *Carl Baudenbacher*, UK Government White Paper shows unrealistic hopes, https://www.prospectmagazine.co.uk/politics/former-european-court-president-uk-government-white-paper-shows-unrealistic-hopes

[54] See, for example, https://www.ceps.eu/publications/theresa-may%E2%80%99s-brexit-model-many-questions-not-least-%E2%80%98why-leave%E2%80%99.

[55] https://www.fdfa.admin.ch/dam/dea/fr/documents/abkommen/Acccord-inst-Projet-de-texte_fr.pdf.

that it respected this step, but added that it expected "the consultation to be swift" and that it hoped "that its outcome will be positive".[56]

79. On 17 December 2018, the EU decided to extend market access for Swiss stock exchanges, but only for another six months.[57]

80. In January 2019, Swiss newspapers reported that the European Commission had stated in an internal letter that without a framework agreement, the existing bilateral Swiss-EU treaties granting Swiss industry access to the EU internal market will only be updated if this is in the EU's interest.[58]

81. Whether the Federal Council will sign the framework agreement is an open question. The consultation has led to 512 questions and concerns.[59]

(5) Iceland's obligations towards the two other EEA/EFTA States

82. According to Article 93(2) EEA, the EFTA States must "speak with one voice" in the EEA Joint Committee. The pooling of the votes of the EEA/EFTA States occurs in the so-called Standing Committee. It was said that the speaking with one voice requirement "represents one of the main challenges to the operation of the EEA Agreement"[60]. In spite of rumours to the contrary, there is, however, no majority voting in the Standing Committee. *Georges Baur*

---

[56] *Michael Shields/Francesco Guarascio*, Swiss risk EU anger after dodging EU treaty deadlinehttps://www.reuters.com/article/us-swiss-eu-cabinet/swiss-risk-eu-anger-after-dodging-eu-treaty-deadline-idUSKBN1O52LZ.

[57] https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-grants-six-month-reprieve-to-swiss-exchanges/.

[58] https://lenews.ch/2019/01/22/internal-eu-letter-says-no-concessions-for-switzerland/.

[59] https://twitter.com/swissMFAeurope/status/1112615951323811840.

[60] *Dora Sif Tynes*, Article 93, in: in: Arnesen et al., Agreement on the European Economic Area. A Commentary, Baden-Baden 2018, paragraph 4, referencing *Prince Nikolaus of Liechtenstein*, The EEA Joint Committee – A Political Assessment, in: Baudenbacher/Speitler/Pálmarsdóttir, Ed., The EEA and the EFTA Court, Decentred Integration, Oxford/Portland Oregon 2014, 475, 481.

has clearly rejected suspicions that potentially reluctant EFTA States could be put under political pressure and has concluded:

> "The Standing Committee still operates with the rule of unanimity"[61].

83. If Iceland does not lift its constitutional requirements, the Third Energy Package cannot enter into force in the whole EFTA pillar.

84. However, after 25 years of EEA membership, Iceland is bound by a duty of loyalty towards the two other EEA/EFTA States Liechtenstein and Norway. The legitimate interests of these two countries must be taken into account in a situation such as the one at hand. That means, *inter alia*, that one cannot change a path once taken without very good reasons. Internal political differences are not such good reasons. This ties together with the principle of consistency noted above.

85. In that regard, I have written in the *liber amicorum* for *Davíð Þór Björgvinsson*, two years ago:

> "The most recent EEA-related sovereignty debate has circled around the incorporation of the European financial supervision system into the EEA Agreement. Following a legal opinion by Professors *Björg Thorarensen* and *Stefán Már Stefánsson* of 2012, the idea to transfer the authority to apply Regulations (EU) No 1093/2010, 1094/2010 and 1095/2010 to EU institutions was dropped. The authors noted that a solution could be found based on the two-pillar structure of the EEA Agreement, if certain conditions for the transfer of state authority were met. After protracted negotiations, the new financial architecture was in fact based on the two-pillar structure of the EEA Agreement. The Court's former registrar, Judge *Skúli Magnússon*, in another opinion stated that the transfer of

[61] *Georges Baur/Michael Sánchez Rydelski/Carsten Zatschler*, European Free Trade Association (EFTA) and the European Economic Area (EEA), 2nd ed., 2018, paragraph 275.

state authority was within the limits set out in the Constitution and comparable to the transfer made to ESA in competition law. After further difficulties which were caused by other scholars disagreeing with *Skúli*, the resolution was passed in Parliament in September 2016.

This means that pragmatism and a sense of proportion have finally also prevailed in this matter. The EU had given itself a push and accepted the EEA two pillar structure. But others paid a high price. The Liechtensteiners could, after having been a faithful ally for over two decades, have expected that their partner States in the EFTA pillar would not unduly delay the matter. Their financial actors were for years prevented from selling certain financial products in the single market. Firms from EU Member States profited from that".[62]

86. In Liechtenstein the Third Energy Package was not controversial. The Liechtenstein Parliament unanimously approved its adoption on 6 September 2017.[63] Deputy Prime Minister and Minister of the Interior, Justice and Economic Affairs *Thomas Zwiefelhofer* had said in a speech of 27 April 2015:

"Security of supply also includes a good mix, good diversification among energy suppliers and integration into the EU's 3rd internal energy market package, which covers the electricity and gas markets." [64]

87. Norway is by far the largest Contracting Party in the EFTA pillar of the EEA. Many Norwegian EEA protagonist see their country as the EFTA pillar super power. Given the importance of Norway's energy sector for its economy, it can be assumed that an Icelandic "No" to the Third Energy Package would not sit well with Norway.

---

[62] Whose sovereignty?, in: Fullveldi í 99 ár. Safn ritgerða til heiðurs dr. Davíð Þór Björgvinssyni sextugum, Afmælisrit til heiðurs Davíð Þór Björgvinssyni, 2017.
[63] https://www.landtag.li/protokolle/default.aspx?lpid=623&typ=eintrag&id=8710.
[64] https://www.regierung.li/files/medienarchiv/LIHK-Impulsveranstaltung_Energie_27-04-2015.pdf., unofficial translation.

88. On 22 March 2018, the Norwegian Parliament accepted the Third Energy Package. There had been fears that the country might lose control of its hydroelectric resources. To put these fears into perspective, the centre-right minority government entered into a compromise with the opposition Labour Party according to which all power cables connecting Norway to other countries had to be state-owned.[65]

89. Norwegian leaders then made it clear that they were satisfied with this development and expected Iceland to adopt the package too.

90. In her biannual address to the Norwegian Parliament on important EU and EEA matters of 22 May 2018, Minister of Foreign Affairs *Ine Eriksen Søreide* stated, *inter alia*:

> "Most of our energy exports go to the EU, and Norway currently meets about a quarter of the EU's demand for gas.
>
> In the area of energy, our starting point is in many ways different to that of our neighbours. Nevertheless, it is a great advantage for us to take part in the European energy cooperation.
>
> The Storting has approved the incorporation of the EU's third energy package into the EEA Agreement and Norway's participation in the EU Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER). This means that we can take part in and influence this energy cooperation. The opportunity to exert an influence in this area is important for Norway. As you are aware, Norway will retain full sovereignty over its energy resources".[66]

[65] https://www.euractiv.com/section/energy/news/norway-accepts-eu-energy-rules-avoids-dispute-with-brussels/.
[66] https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/biannual_180522/id2601713/.

91. On 5 February 2019, Minister of Petroleum and Energy *Kjell-Børge Freiberg* gave the opening speech at the 4th EU-Norway Energy Conference in Brussels. He said, *inter alia*:

> "The Nordic power market is closely integrated with Europe. It is important that the EEA Agreement ensures harmonized market rules. The third energy market package is an important step forward.
>
> A decision to incorporate the package into the EEA Agreement was adopted in May 2017. Norway is eager to implement the package:
>
> - A majority in the Norwegian Parliament has accepted the package.
>
> - Necessary amendments in Norwegian law have also been approved by the Parliament.
>
> The Icelandic parliament must now also give its consent. As far as I know, the Icelandic Parliament will consider the case this spring. I hope there will be no further delays.
>
> [….]
>
> Let me underline the good and close relationship between Norway and the EU in the energy field. This is not self evident.
>
> A good relationship is never established once and for all. It takes effort and work - every day!
>
> With the EEA agreement, the EU and Norway can celebrate 25 years of strongly committed relationship. I think we should be proud of this. And I look forward to a continued our close cooperation going forward".[67]

[67] https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/working/id2628180/, emphasis added.

92. Norwegian industry is afraid that further delays or even a rejection of the Third Energy Package by Iceland could weaken investment in Norway.[68]

93. The following must not be lost sight of: Since the downsizing of the EFTA pillar to three states, there have always been influential actors in Norwegian politics and academia who wanted to reinterpret the multilateral EEA Agreement into a bilateral arrangement between the EU and Norway with the two smaller partners as free riders. Such efforts have not been successful so far. But if Iceland were to refuse to incorporate the EU's Third Energy Package into the EEA Agreement, these circles would be strengthened. It could not be ruled out that Norway would then consider concluding a bilateral energy agreement with the EU. That this would not be good for the future of the EEA does not need to be justified.

2. Long term implications

(1) Putting the EEA Agreement at risk?

94. Compared to the two occasions in which paragraph 4 (but not paragraph 5) of Article 102 EEA was applied,[69] the case at hand is of much greater significance. Not only can the EEA/EFTA States not expect special leniency when it comes to the definition of the affected part of Annex IV. On the contrary, there is a risk that a withdrawal from the Third Energy Package would at least in the medium term have a negative impact on Iceland's EEA membership.

95. It must be noted in this context that during the debate on the Third Energy Package in Norway the Norwegian Government feared

[68] *Snjólfur Richard Sverisson*, Iceland no to EU rules may delay investments – Energy Norway, https://www.montelnews.com/en/story/iceland-no-to-eu-rules-may-delay-investments--energy-norway/938969.
[69] Supra, paragraph 30.

"that rejecting the EU's Third Energy Package [….] would put Norway on a slippery slope to a Brexit-like ending of its close EU relations."[70]

96. It should also not be forgotten that some in Iceland have taken the conflict over the incorporation of the Third Energy Package as an opportunity to reflect in principle on the country's EEA membership in the EFTA pillar. This called on the pro-Europeans who defended Iceland's membership of the EEA. The anti- and pro-EEA discourse of the last years has vividly been described and analysed by *Ólafur Árni Jónsson* in his political science thesis with the title "Iceland and Europe: Is the discourse changing? How the British decision to leave the EU in June 2016 has shaped discourses on Iceland's relationship with the EU since then"[71]. *Ólafur Árni* found that there have recently been changes in the Icelandic European debate. Brexit is said to have produced some effect, but there were other factors such as a growing nationalism in Europe and the West. At the end of the day, the author concludes that Brexit gave the eurosceptics the ammunition they needed to attack the EEA which in turn prompted the pro-Europeans to react.

97. If the incorporation is rejected, Iceland will in fact send a signal that could jeopardise its participation in the EEA. In other words, the Icelandic people have to ask themselves whether they want to put membership in an agreement at risk that has guaranteed them unhindered access to the internal market for the past 25 years because of changes to energy law with manageable implications.

98. *Dystland/Finstad/Sørebrø* have stated that "although unquestionably to the benefit of all Contracting Parties", the EEA Agreement "is of greater significance to the EFTA States and their economies."[72] This is particularly true

[70] https://www.euractiv.com/section/energy/news/norway-accepts-eu-energy-rules-avoids-dispute-with-brussels/, emphasis added.
[71] University of Iceland, February 2019.
[72] Article 102, paragraph 43.

for Iceland. The Norwegian GDP is 16.5 times higher than the Icelandic GDP. Liechtenstein for its part is not only a Contracting Party to the EEA Agreement, but also to a Customs and Currency Union with Switzerland. It can therefore be argued that Iceland is the most vulnerable country in the EFTA pillar.

99. In the late 1980s/early 1990s, the EEA Agreement was negotiated by seven EFTA States on the one side and the EC and its then twelve Member States in the other. Since 1995, the EFTA pillar has consisted of three States. *Knut Almestad* is one of many who has underlined that the EEA Agreement is a very favourable treaty for the EEA/EFTA States. But few have done so in such a pronounced way. *Knut Almestad* has stated that in terms of market access in practice, the EEA Agreement "is tilted in the disfavour of the Union". He gives the following examples:

> "(1) Direct effect of directives and direct applicability of regulations entail that the rights they confer on individuals and economic operators are enforceable by national courts in the Internal Market immediately upon their entry into force at Union level. In the EFTA States these rights are not enforceable before the legal acts in question have been transposed to national law with primacy over conflicting national law. Hence, all delays in the incorporation of legal acts in the Agreement and their subsequent implementation in the national legal systems are liable to cause imbalances and lack of reciprocity as regards market access. However, when the EFTA Court in its milestone *Sveinbjörnsdóttir* ruling corrected some of this imbalance by pronouncing that there like in the EU could be State liability for losses sustained by individuals and economic operators caused by non-implementation or flawed implementation, the reaction on the EFTA side was to (unsuccessfully) ask the Court in a subsequent case to reverse this important principle.[73]

[73] At this point, *Knut Almestad* refers to the EFTA Court's judgment in E/4/01 *Karl K. Karlsson hf. v The Icelandic State*, [2002] EFTA Ct. Rep. 240. See regarding *Karlsson* Carl Baudenbacher, Judicial Independence, loc. cit., Chapter 10, 3.5.

(2) Economic operators of the EFTA States were in practice accorded unimpeded access to the Internal Market from the first day, in spite of the fact that it lasted 3 to 4 years to bring an enormous backlog of Community legal acts into the Agreement. One might have expected that during this period the EFTA States would have exercised prudence and caution. However, the tendency was rather the opposite. ESA received in this period a stream of visits by politicians and officials who pleaded that the legal content of rules meant to be identical in substance were still negotiable. Arguments were that the EEA Agreement, having a more limited scope than the Community Treaties, had to be interpreted in a more flexible manner or, as the EEA Agreement did not foresee participation in Community policies, EFTA States retained full rights to formulate policy measures at will, even where such measures would restrict fundamental rules of the Agreement or render them inapplicable.

(3) In 1997 the Community launched a Single Market Action Plan as a precursor to multiannual Internal Market Strategies which are vital elements in the Lisbon agenda. But, whereas the Lisbon process generally was very warmly embraced by the EFTA States, the practical implications of the Internal Market Strategies were met with considerable resistance when it emerged that this, *inter alia*, meant the removal of unwarranted restrictions on the provision of services, investments and related establishment. It was frequently purported, even before the EFTA Court, that these were developments which brought elements into the Agreement of which one had not been aware at the time of the negotiations."[74]

100. Although *Knut Almestad's* article was published in 2012, his conclusion in the form of a warning has lost nothing of its topicality: He calls on the responsible actors

[74] Reflections on the Postal Services Directive and the EEA Review, loc. cit., 82.

"to abstain from the temptation further to engage in acts of political brinkmanship aimed at one-sided reductions of the scope of the Agreement".

101. If the EEA/EFTA States were to rock the boat or to disturb sleeping dogs, he concluded,

"we could perhaps sing with the Beatles to our friends in the Union: 'Let it be'. Maybe they will listen."[75]

102. This caveat must also be taken seriously in the present context.

(2) What could be an alternative to Icelandic EEA membership?

103. Given the possible negative consequences of a refusal to lift Iceland's constitutional requirements, the question must be asked as to what the possible alternatives to the country's EEA membership might be. In this respect, the situation of post-Brexit United Kingdom, Switzerland and the three post-Soviet states of Georgia, Moldova and Ukraine must be examined in a comparative manner. What is crucial here is that the EU is quite obviously pursuing the strategy of a single model for engaging with states beyond the EEA: the model that characterises the association agreements with the three post-Soviet republics mentioned above.

104. All in all, it is thus clear that there are only two options for European States that want to have an association relationship with the EU: Either they become Contracting Parties to the EEA Agreement, or they have to accept the Ukrainian model. The latter would in fact mean that they submit to the *de facto* supervision of the European Commission and the *de facto* jurisdiction of the European Court of Justice. The British author *Martin Howe QC* has called a

[75] Reflections on the Postal Services Directive and the EEA Review, loc. cit., 83.

Ukrainian style arbitral panel "a postbox for sending the dispute to the ECJ" and "a rubber stamp when the answer comes back."[76] Other British authors, but also prominent Belgian and Norwegian scholars, have blown the same horn.[77] In fact, this is a fake arbitration tribunal. There's arbitration written on it, but there's no arbitration in it.[78] That each side can appeal unilaterally to the arbitral tribunal without the other side being involved means that the EU can bring a dispute before its own Court of Justice at any time.

105. In the Icelandic debate, the argument has been used that the outcome of the *Icesave* conflict with the rejection by the EFTA Court of the ESAs action against Iceland on 28 January 2013,[79] showed that Iceland could also assert itself against very strong opposition. This of course compares apples with pears. *Icesave* was a court case and the competent tribunal was not the court of the EU, but the own court of the EEA/EFTA States. There are those who think that had the case ended up before the ECJ, Iceland would have lost.[80] The conflict was decided not politically, but legally, in a procedure consisting of both a written part and a public oral hearing. The judgment was broadly, but succinctly reasoned. A conflict arising from Iceland's refusal to surrender its constitutional requirements against the incorporation of the Third Energy Package into the EEA Agreement, on the other hand, would essentially be decided politically. The decision-making power would to a large extent lie with

---

[76] https://www.spectator.co.uk/2018/11/mays-brexit-deal-the-legal-verdict/; see also my remarks in FT of 15 November 2019, https://www.ft.com/content/6def3d2e-e8fa-11e8-885c-e64da4c0f981.

[77] See my legal opinion for the Committee for Economic Affairs and Taxation of the Swiss National Council of 8 February 2019, https://www.parlament.ch/centers/documents/de/rechtsgutachten-professor-carl-baudenbacher.pdf.; also *Michael-James Clifton*, Roadmap for Brexit, Summer 2017, European Advocate, page 8; from a Norwegian perspective *Mads Andenæs*, https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:6472397967755091968/.

[78] See *Gerhard Schwarz/Rudolf Walser*, Switzerland and the EU: Important, correct and forgotten "red lines", Neue Zürcher Zeitung of 9 April 2018, https://www.nzz.ch/meinung/die-schweiz-und-die-eu-wichtige-richtige-und-vergessene-rote-linien-ld.1369453.

[79] E-16/11 *ESA v Iceland*, [2013] EFTA Ct. Rep. 4.

[80] *Damian Chalmers*, Icesave – Limited Homogeneity and Unlimited Judicial Interpretation, in: EFTA Court., Ed., The EEA and the EFTA Court: Decentered Integration, Hart, Oxford/Portland Oregon 2015, 407 ff.; *Damian Chalmers/Gareth Davies/Giorgio Monti*, European Union Law, Cambridge University Press, 3d ed., 2014.

the monitoring body of the opposite side, the European Commission. Nor would the decision have to be substantiated in the manner in which a court judgment is motivated.

IV. How do you estimate the chances of Iceland succeeding in negotiating an exemption from Regulation (EC) No 713/2009, so it would not apply to Iceland?

106. Based on the foregoing considerations, I believe that the chances of Iceland negotiating an exception are slim. Due to the delay in the EFTA pillar, there have been two sets of rules in the area concerned for quite a long time. The EU Member States are governed by the Third Energy Package whereas the EEA/EFTA States are governed by the Second Package. *Dirk Buschle* and *Birgitte Jourdan-Andersen* have aptly remarked in this respect:

> "This leads to different levels of liberalisation in both pillars, in particular with regard to the level of unbundling of transmission system operators and the independence and competences of national regulatory authorities. It also entails legal questions, for example with regard to potential cross-border infrastructure built between an EEA/EFTA State and an EU Member State. As the rules for granting exemptions from certain principles of the acquis differ both in terms of substance (the Third Package allows for exemptions also from unbundling) and procedure (under certain conditions, ACER could be competent to take the exemption decision on the EU side), ad hoc solutions for bridging the regulatory gap would have to be found in order to proceed with the project."[81]

107. As the case at hand shows, the EU may be prepared to show patience in difficult circumstances. But that the EU would agree to what it would have to

[81] Energy Law, in: Baudenbacher, Ed., The Handbook of EEA Law, 2016, 773 ff., 785.

see as a permanent distortion of the EEA internal market in such an important area is in my view out of the question.

108. I understand that the transfer of powers is a particularly delicate undertaking for a country with Iceland's history and geographical location. I am also aware of the fact that the Icelandic Constitution does not contain an article on transfer of powers. The expert opinions I have seen, however, have all come to the conclusion that this danger does not exist in the specific case.

109. Of course, Iceland with its natural resources and its highly skilled workforce would not go down even if the EEA were weakened or if it left the EEA ("Icelexit"). This could also open up opportunities for other types of cooperation with European and non-European partners. Such a path would, however, be fraught with considerable uncertainties.

V. Answers

110. Based on the foregoing considerations, I answer the questions put to me in the following way:

> "If Iceland would decide not to lift the constitutional requirements to the Decision of the EEA Joint Committee No 93/2017 of 5 May 2017, and would decide to take the matter back to the EEA Joint Committee with the wish to adopt another decision of the EEA Joint Committee incorporating the Third Energy Package into the EEA Agreement with different adaptation text, this would most probably trigger the Article 102(5) EEA procedure. In the short term, it would mean that the Third Energy Package could not be incorporated into the EEA Agreement.
>
> Given the crucial role that the EU would play and the importance of the legislation in question, the fact that the EU has come a long way to accommodate Iceland, the fact that Iceland is behaving in contradiction to its earlier policy in this matter and the further fact that Iceland would

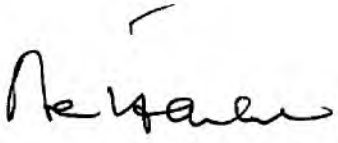
act inconsistently, it is to be feared that the EU would in the short term set an example.

In the long run, Iceland's membership in the EEA could even be endangered. It should be noted that, due to recent developments, there are only two models for European states that want to be associated to the EU without being members of the EU: The EEA model with its own monitoring authority and its own court for the EFTA-States, and the Ukraine model with (at least factual) monitoring by the European Commission and (factual) jurisdiction of the ECJ. The arbitral tribunal that is foreseen under the Ukrainian model has hardly any competences of its own.

In order to avoid any misunderstanding, I wish to emphasise that the right of Iceland to initiate proceedings under Article 102(5) EEA is undisputed. In the present case, however, there is no sufficient reason to use this emergency valve.

The chances of Iceland succeeding in negotiating an exemption from Regulation (EC) No 713/2009 are slim. That the EU would agree to a permanent distortion of the EEA internal market in such an important area is in my view out of the question."

5 May 2019



Prof. Dr. jur. Dr. rer. pol. h.c. Carl Baudenbacher
Independent arbitrator and consultant
Former President of the EFTA Court
Full Professor Emeritus University of St. Gallen
St. Gallen/London

5 May 2019

The incorporation of the EU's Third Energy Package into the EEA – Legal Opinion to the Minister of Foreign Affairs of Iceland

Executive summary

- Iceland has had the opportunity to provide substantial input during the decision shaping process and the adaptation by the EEA Joint Committee of the Third Energy Package.
- Iceland has not remonstrated against or blocked decisions at any stage of the process.
- Although there is the possibility of refusing the incorporation of new EU law into EEA law, the present case is not the appropriate occasion to pull the emergency brake.
- Iceland's withdrawal from the Third Energy Package could jeopardise its membership in the EEA Agreement.

If Iceland were to refuse to lift the constitutional requirements and to block the incorporation of the Third Energy Package of 2009 into the EEA Agreement, the procedure under Article 102(5) EEA would in all likelihood be triggered. Although the historical Contracting Parties did their utmost to avoid a suspension of parts of the EEA Agreement, the circumstances could prompt the EU to show an exemplary reaction in the EEA Joint Committee. As there is no precedent, there are considerable uncertainties and imponderables.

The circumstances which could be interpreted to the detriment of Iceland are the following:

- Iceland has not objected to the qualification of the acts of the Third Energy Package as being "of EEA relevance".

- The country did not remonstrate when the EEA Council in November 2014 called for an accelerated incorporation of the package into the EEA Agreement.

- Iceland has had the opportunity to provide substantial input as part of decision shaping process and it has done so according to my instructions.

- Iceland has not blocked the decision of the EEA Joint Committee to integrate the package into EEA law, it has merely asserted constitutional requirements. Not until March 2018, when the debate in Norway reached

its peak the discussion on whether the package should be taken over started.

- The country has accepted the new EU financial architecture which is, as regards surveillance, based on the same model with EU agencies cooperating with ESA as the Third Energy Package.

If Iceland were now to require further adjustments by the EEA Joint Committee or to require a general exemption from the Third Energy Package, this might constitute contradictory or inconsistent behaviour. International law speaks of „estoppel“ in this context, in EEA law, the EFTA Court has recognised that the prohibition of abuse of rights is a general principle of EEA law.

Iceland also has a duty of loyalty to its partner states in the EFTA pillar of the EEA. Now that Liechtenstein and Norway have lifted its constitutional requirements, they expect Iceland to do the same. Since all three EEA/EFTA states must speak with one voice, the Third Energy Package could not enter into force for the other two EEA/EFTA States in the event of an Icelandic "No". The chances that the EEA Joint Committee would re-open the dossier are slim.

There have always been voices in Norway that wanted to reinterpret the EEA into a bilateral agreement with the EU, with Liechtenstein and Iceland as free riders, so to speak. These people would be strengthened. It cannot be ruled out that Norway may eventually wish to conclude a bilateral energy agreement with the EU.

In the long term, Iceland's withdrawal from the Third Energy Package could jeopardise its membership in the EEA Agreement.

The EU's negotiations with the UK on a withdrawal agreement and the negotiations with Switzerland on a so-called "framework agreement" have shown that there are only two options for a European non-EU state interested in an association with the EU: Either such a state joins the EEA on the EFTA side or it adopts the model offered by the EU to the three post-Soviet states of Georgia, Moldova and Ukraine.

Formally, conflicts are then decided by an arbitral tribunal with equal representation. The arbitration tribunal must, however, in practically all cases request a binding ruling from the Court of Justice of the European Union. It has thus been said that there's arbitration written on this mechanism, but there's no arbitration in it. Since the EU can unilaterally appeal to its own court at any time, it becomes the de facto supervisory authority of the non-EU state concerned.

The British government has accepted the Ukrainian model, but the House of Commons has rejected it three times. It remains to be seen whether the Swiss Federal Council (Government) will sign the planned "framework agreement".

In the late 1980s/early 1990s, the EEA Agreement was negotiated between the EU and its then twelve Member States on the one hand and the then seven EFTA States. Since 1995, the EFTA pillar has, however, consisted of three rather small States.

All in all, it must be concluded that there is the possibility of refusing to incorporate new EU law into EEA law. However, the present case is not the appropriate occasion to pull the emergency brake.

Guðlaugur Þór Þórðarson
utanríkisráðherra

Reykjavík, 10. apríl 2019.

Í kjölfar fyrri umræðu um þingsályktunartillögu um upptöku og innleiðingu þriðja orkupakkans sem lauk á Alþingi seint í gærkvöldi og vegna sjónarmiða sem þar voru sett fram og ráðherra hefur leitað skýringa á, viljum við hér með árétta eftirfarandi:

1. Enginn lögfræðilegur vafi er á því að sú leið sem við lögðum til og lögð er til grundvallar í þingsályktunartillögu utanríkisráðherra er í samræmi við stjórnarskrá. Að okkar mati skiptir sú staðreynd mestu.
2. Þeir ágallar sem við teljum vera á þessari leið lúta eingöngu að því hvort upptaka og innleiðing gerðarinnar með þessu hætti verði tilefni til athugunar af hálfu ESA, þ.e. hvort innleiðing gerðarinnar standist þjóðréttarlegar skuldbindingar samkvæmt EES samningnum.
3. Þrátt fyrir að við teljum að þessi leið sé ekki hafin yfir allan lögfræðilegan vafa að þessu leyti þá teljum við mjög ósennilegt að ESA muni gera athugasemdir við þessa leið. Ástæðurnar eru eftirfarandi:
    a. Viðkomandi reglugerð er tekin upp og innleidd.
    b. Ákvæði hennar sem varða raforkutengingar milli landa koma ekki til framkvæmda nema slíkri tengingu verði komið á.
    c. Slíkri tengingu verður ekki komið á nema með samþykki Alþingis, samkvæmt þeim lagalega fyrirvara sem gerður er við innleiðinguna.
    d. Valdheimildir ACER (ESA) ná ekki til ákvarðana um hvort sæstrengur verður lagður. Þær valdheimildir gilda einungis þegar slík tenging er til staðar. Því mun ekki reyna á þessi ákvæði nema Alþingi ákveði að tengja Ísland við raforkumarkað ESB með sæstreng og því getur enginn byggt rétt sinn á þessum ákvæðum.
    e. Yfirlýsing orkumálastjóra ESB um að framangreindur reglur gildi ekki og hafi enga raunhæfa þýðingu hér á landi, í ljósi þess að Ísland er ekki tengt innri orkumarkaði ESB, dregur að okkar mati mjög úr líkunum á því að ESA geri athugasemdir við innleiðinguna. Þótt slík yfirlýsing sé pólitísk í eðli sínu þá hefur hún engu að síður verulegt gildi og þýðingu í þessu samhengi.
4. Í áliti okkar lögðum við einnig til aðra leið, að Alþingi hafnaði innleiðingu gerðanna og að málið yrði tekið upp að nýju í sameiginlega EES nefndinni með það fyrir augum að Ísland fengi undanþágu. Þessi leið hefur þann kost lögfræðilega umfram þá leið sem valin var að í henni felast ekki þeir lögfræðilegu óvissuþættir sem að ofan er lýst.
5. Þessi leið er hins vegar ekki gallalaus fremur en hin. Þeir ágallar lúta að hinu sérstaka eðli EES-samningsins og samstarfsins. Eins og bent hefur verið á hefur ekki reynt á þessa leið til hlítar í 25 ára sögu samningsins og því margir pólitískir óvissuþættir til staðar varðandi afleiðingarnar. Það kann að reynast torsótt að fá slíkar undanþágur samþykktar.

Virðingarfyllst,

Friðrik Árni Friðriksson Hirst

Stefán Már Stefánsson

149. löggjafarþing 2018-2019. 777. mál, þingsályktunartillaga: Ákvörðun sameiginlegu EESnefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (Þriðji orkupakkinn).

Umsögn er varðar Orkumál Íslands:

Ég vil segja að Háttvirtur utanríkisráðherra or orðin ráðþrota með útskýringar hversvegna hann vill troða Orkumálapakka 3 í gegn.

Mönnum finnst þessi illi leikur allra ráðherra gegn þjóðarvilja og næg hálærð álit manna með yfirleitt mikla reynslu þi þessum efnum.

Ég í ljósi alls þá vil ég að þessum pakka verði sendur til sýns heima og komi aldrei til álita fyrir ísland. Til vara þá vil ég að allir 1,2 og 3 orku pakkar verði endurskoðaðir og þingmönnum líka svarað þegar þeir gera fyrirspurn eins og þessa hér fyrir neðan.

Fyrirspurn

til ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra um sölu á upprunaábyrgðum raforku.

Frá Karli Gauta Hjaltasyni.

1. *Hversu margar upprunaábyrgðir raforku hafa íslensk orkufyrirtæki selt árlega frá árinu 2011 og hvert er heildarverðmæti seldra upprunaábyrgða, annars vegar úr landi og hins vegar innan lands árlega frá 2011?*
2. *Hvaða orkufyrirtæki voru seljendur og hverjir kaupendur upprunaábyrgða raforku og á hvaða verðbili var söluverð upprunaábyrgða, árlega frá 2011?*
3. *Kann sala á upprunaábyrgðum raforku að hafa áhrif á alþjóðlegar skuldbindingar Íslands í loftslagsmálum? Ef svo er, hvernig?*
4. *Kann sala á upprunaábyrgðum raforku að hafa áhrif á möguleika innlendra kaupenda raforku til að sýna fram á hreinan uppruna raforkunotkunar sinnar? Ef svo er, hvernig?*
5. *Má búast við að verð á upprunaábyrgðum hafi áhrif á raforkuverð innan lands? Hvert er samhengið milli þessara þátta að mati ráðherra?*
6. *Telur ráðherra það þjóna íslenskum hagsmunum að íslensk orkufyrirtæki selji upprunaábyrgðir úr landi? Ef ekki, hyggst ráðherra beita sér fyrir því að breyta þessu fyrirkomulagi hjá orkufyrirtækjum í eigu hins opinbera?*

Skriflegt svar óskast.

Virðingafyllst.

Valdimar Samuelsson

Reykjavík.

VALORKA EHF Skógarbraut 1104, 262 Rn s. 862 2345 valorka@simnet.is

Utanríkismálanefnd Alþingis

22.04.2019

Umsögn Valorku ehf

um þingsályktunartillögu nr 93/2017; þriðji orkupakkinn; 777. mál

Valorka þakkar fyrir tækifæri til að leggja fram umsögn um þetta þingmál.

Aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu (EES) var mjög umdeild á sínum tíma og klauf þjóðina í gagnstæðar fylkingar. Þjóðinni var meinað að tjá álit sitt í þjóðaratkvæðagreiðslu eins og rétt hefði verið. Eitt af fyrirheitunum sem þjóðinni voru gefin í tengslum við aðildina var það að Alþingi yrði aldrei sjálfvirk „stimpilstofnun" fyrir samþykktir ESB. Með öðrum orðum; að Alþingi Íslendinga bæri ekki skylda til að samþykkja þær tilskipanir ESB sem annaðhvort væru skaðlegar hagsmunum Íslands eða hefðu enga þýðingu hérlendis og ættu ekki við.

Umrætt þingmál um „þriðja orkupakka ESB" er þess eðlis að það á alls ekki við hérlendis. Stjórn á orkuauðlindum okkar er alfarið íslenskt innanríkismál og öll reglusetning þeim viðkomandi á að vera að frumkvæði Íslendinga og samkvæmt þörfum Íslendinga. Orkukerfi okkar er ótengt og óháð öðrum löndum; líkt og fiskimiðin okkar, og skal alfarið lúta íslenskri reglusetningu.

Valorka ehf telur því engin rök hníga til þess að Alþingi Íslendinga ljái máls á því að ræða erlenda reglusetningu um orkumál; þaðan af síður að undirgangast hana. Hvorki málsskjölin sjálf né umræður um málið innan þings og utan hafa leitt í ljós neina þörf á að samþykkt þess verði svo mikið sem hugleidd. Umræða þessa máls á þingi er augljóst brot á því fyrrnefnda loforði sem þjóðinni var gefið við samþykkt EES samningsins. Fari svo slysalega að Alþingi samþykki þetta mál af þeirri ástæðu einni að við erum aðilar að EES, má augljóst vera að aðild Íslands að þeim samningi er bein aðför að sjálfstæði Alþingis og þar með fullveldi þjóðarinnar; þá munu fleiri slík óþarfamál fylgja í kjölfarið.

Valorka hvetur alþingismenn til að hafna þessum orkupakka algerlega. En sé í honum eitthvað það að finna sem þjónar hagsmunum Íslendinga er þingmönnum bæði rétt og skylt að leggja fram þingmál um það. Slík þingmál yrðu þá á íslenskum forsendum og með íslenska hagsmuni í fyrirrúmi, en ekki innflutt reglusetning erlendra ríkja sem illa hentar íslenskum hagsmunum.

Landsvirkjun er allsráðandi risi á íslenskum orkumarkaði, sem hefur gríðarleg ítök í stjórnkerfi landsins. Reynsla Valorku er sú að ráðuneyti nýsköpunar, Orkustofnun og aðrar stofnanir á sviði orkumála séu svo háðar Landsvirkjun og hagsmunum þess fyrirtækis að þær séu í raun fremur deild innan fyrirtækisins en ráðandi stofnanir. Kom þetta t.d. berlega í ljós þegar atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið skilaði skýrslu um „nýja orkukosti" til Alþingis nýlega, en skýrslan er uppfull af rangfærslum sem hampa verkefnum Landsvirkjunar á sviði vindorku en gera lítið úr verkefnum Valorku á sviði umfangsmestu orkuauðlinda landsins; sjávarorku. Landsvirkjun hefur ekki farið dult með þá skoðun sína að samþykkja beri alla orkupakka ESB og búa í haginn fyrir lagningu sæstrengs. Ríkisstjórnarflokkarnir virðast ætla að láta það eftir Landsvirkjun að samþykkja orkupakkana, í andstöðu við líklegan meirihluta þjóðarinnar. Til að reyna að ná sáttum leggur ríkisstjórnin fram lög

VALORKA EHF Skógarbraut 1104, 262 Rn s. 862 2345 valorka@simnet.is

sem segja að ekki verði lagður sæstrengur nema með samþykki Alþingis. Þessi lagasetning er næsta grátbrosleg, enda augljóslega engin þörf á henni. Engar þjóðarauðlindir verða seldar úr landi án samþykkis Alþingis; hvorki orka um streng né fiskur á miðum. Hinsvegar munu þessi lög verða afnumin um leið og Landsvirkjun telur sér henta að selja orku um sæstreng. Slík eru ítök þessa orkurisa í stjórnkerfinu. Aðkallandi er að skipta Landsvirkjun upp í smærri einingar í þjóðareigu, en það á ekki að gerast með erlendum fyrirskipunum.

Orkumál heimsins munu, vegna fyrirsjáanlegra orkuskipta, breytast hraðar á næstu árum en dæmi eru um síðan í árdögum iðnbyltingarinnar. Því er núna sérstök ástæða til þess fyrir sjálfstæða þjóð að gæta ítrustu varkárni og halda vel utan að sjálfstæði í sínum orkumálum. Valorka vinnur að þróun nýrrar íslenskrar tækni til nýtingar hinna gríðarlega umfangsmiklu orkuauðlinda sjávarfalla. Þó nýting sjávarfallaorku sé ekki aðkallandi hérlendis núna er engum vafa undirorpið að hún verður mikilvægur þáttur íslenskrar orkuframleiðslu innan fárra áratuga. Mikilvægi verkefna Valorku fyrir íslenska hagsmuni liggur einkum í því núna að Valorka er sá þróunaraðili sem kominn er næst því að ná tökum á hagkvæmri nýtingu hinna algengu hægstrauma við annes. Stærri þróunaraðilar sjávarorku eru komnir mun lengra í nýtingu hröðustu og orkuríkustu straumanna, en þeir eru mikið sjaldgæfari. Valorka býr við það „heimilisböl" að hérlendis ríkir skammsýnin ein í þróun orkutækni. Stjórnvöld virðast ekkert vilja sjá og ekkert styðja nema verkefni Landsvirkjunar og hafa leitað allra leiða til að koma verkefnum Valorku fyrir kattarnef. T.d. með því að afnema heimildir Orkusjóðs til að styðja nýja orkutækni; með því að selja frumkvöðlasetrið á Eldey og með því að Tækniþróunarsjóði er ekki gert skylt að vinna samkvæmt Parísarsamkomulaginu. Staðan er því sú að samtímis því að ríkisstjórnarflokkarnir leggja ofurkapp á innleiðingu erlendra reglusetninga sem innan fárra ára gætu reynst skaðlegir íslenskum hagsmunum, hafa íslensk stjórnvöld komið því svo fyrir að íslensk hreinorkutækni í fremstu röð þróunar er rekin úr húsi og haldið uppi af atvinnuleysisbótum frumkvöðulsins.

Valorka mótmælir slíkri forgangsröðun stjórnvalda og væntir þess að utanríkismálanefnd beiti sér fremur fyrir framgangi og miðlun íslenskrar orkutækni í samræmi við 10.gr Parísarsáttmálans en innflutningi óþarfra erlendra reglugerða. Valorka leggst eindregið gegn þessum varhugaverða og óþarfa gerningi.

Virðingarfyllst

Valdimar Össurarson, framkv.stjóri Valorku ehf

Nefndarsvið Alþingis
Utanríkismálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 17. apríl 2019

Efni: Umsögn um 777. mál 149. löggjafarþings: Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn.

Formáli.
Að mati umsagnaraðila ætti ekki að innleiða þriðja orkupakka Evrópusambandsins inn í íslenskt regluverk.

Umsagnaraðili leggst gegn innleiðingu þriðja orkupakkans þar sem orkumarkaður á Íslandi, m.t.t. orkuframleiðslu, orkudreifingar og orkusölu, er í grunninn öðruvísi en markaður innan sameiginlega orkumarkaðs Evrópusambandsins. Íslenskur orkumarkaður er þess að auki ekki tengdur innri orkumarkaði Evrópusambandsins sem er sameiginlegur orkumarkaður á meginlandi og í nánd við meginland Evrópu. Sameiginlegar reglur Evrópusambandsins ættu ekki að þurfa að gilda um íslenskan orkumarkað á grundvelli EES-samningsins. Með innleiðingunni göngumst við undir þetta sameignlega regluverk.

Tilgangur innleiðingarinnar er óljós, áhætturnar eru einnig óljósar og gætu verið vanmetnar.

Greinagerð.
Í grunninn hefur samkeppnisstaða íslenskra fyrirtækja og almennings m.t.t. orkuverðs verði mjög góð á Íslandi. Til útskýringar hefur orkumarkaðurinn á Íslandi í grunninn gengið út á að hið opinbera á virkjanir og getur því ákveðið stefnuna í orkumálum. Góð reynsla er á því fyrirkomulagi sem hefur byggt upp orkuinnviði Íslands. Til þess hefur hið opinbera gert langtímasamninga við orkufrekan iðnað m.a. til að lágmarka áhættu við framkvæmdakostnað. Ákveðið hlutfall af orkuframleiðslunni hefur verið svo selt ódýrt til almennings og íslenskra fyrirtækja. Til einföldunar mætti segja að samfélagið í heild sinni hafi hagnast með þessu fyrirkomulagi því hagnaðurinn rennur beint út í samfélagið með ódýru raforkuverði í stað þess að renna til orkufyrirtækjanna. Það þarf ekki að vera gott fyrir samfélagið í heild sinni að orkufyrirtækin séu notuð sem tekjustofn fyrir hið opinbera enda er umdeilt hvort hið opinbera fari vel með fé. Orkustefna stjórnvalda þarf því að vera hafin yfir allan vafa og valdi stjórnvalda til að ákveða stefnuna má ekki tefla í tvísýnu.

Með innleiðingu á þriðja orkupakka Evrópusambandsins er gerð krafa um sjálfstæði Orkustofnunar. Þetta þarf að hugsa til enda. Stjórnarskrá lýðveldisins, nánar tiltekið 14. gr. hennar, segir að ráðherra beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ráðherra er hægt að sækja til saka á grundvelli ráðherraábyrgðar. Ástæðan fyrir þessu ákvæði er að ráðherra sækir umboð sitt til almennings. Stofnanir lúta öðrum lögmálum. Vissulega geta ákveðin skilyrði og áhætta misnotkunar gert það að verkum að þetta vald ráðherra og þessi ábyrgð getur teflt þjóðarbúskapnum í tvísýnu, sbr. peningaprentun seðlabanka sem er aðskilin ríkisvaldinu. Það er erfitt að sjá að stofnun orkumála þurfi að vera sjálfstæð stofnun á þeim grundvelli og tilgangurinn óljós, ekki nema að verið sé að undirbúa að

stofnunin heyri undir annað stjórnvald en hið íslenska. Það væri grafalvarlegt ef slíkt væri raunin og að slíkt fengi ekki eðlilega umræðu í þjóðfélaginu.

Þriðji orkupakkinn Evrópusambandsins er eðlilega regluverk sem byggir á hagsmunum og aðstæðum sem finna má á meginlandi og í kringum meginland Evrópu. Þar er raforkuskortur vandamál og raforkuverð hærra en á Íslandi. Orkuframleiðsla er einnig í auknum mæli á herðum einkaaðila og því vega samkeppnissjónarmið þyngra en hér á Íslandi. Áhætturnar við innleiðingu á þriðja orkupakkanum þarf þarf því að skoða í því tilliti. Álitamál um stærð Landsvirkjunar og samkeppnissjónarmið m.t.t. eðlilegs samkeppnisumhverfi gætu teflt fyrirtækinu í tvísýnu þegar fram líða stundir ef úrskurðarvald um álitamál orkumála færist til erlendra stofnana. Við getum ekki annað en horft til þess að nýlega var grundvallaratriði EES-samningsins dæmt ólögmætt, þ.e. innflutningshöft á ákveðnar landbúnaðarafurðir. Hvort sem okkur líkar niðurstaðan eða ekki í því máli var þetta grundvallaratriði EES-samningsins að við mættum halda í þau innflutningshöft. Þar breyttist grundvallarstefna og það án aðkomu Alþingis.

Með aukinni markaðsvæðingu hlýtur í framhaldinu að koma upp sú krafa að markaðurinn starfi með eðlilegum hætti, að ríkið eigi ekki orkufyrirtæki sem sé í slíkri í yfirburðarstöðu að það geti haft áhrif á markaðinn. Ég hef varpað fram þeirri spurningu hvort að með valdaframsalinu gæti sú staða komið upp að ríkið þyrfti að brjóta upp Landsvirkjun og selja hana? Hvort erlendur úrskurður gæti gert grundvallarbreytingar á fyrirkomulagi orkuframleiðslu, orkusölu og orkudreifingu án aðkomu Alþingis? Slík var raunin í landbúnaðarmálunum. Þessar grundvallarspurningar hafa ekki fengið nægа umræðu.

Fleiri áhættur eru til staðar. Þverpólitísk sátt hefur ríkt um hinn aldafjórðungsgamla EES-samning. Innleiðing orkupakkans getur gert það að verkum að sú pólitíska sátt kemst í uppnám. Hvað þá ef eina ástæðan er að stjórnvöld eru nauðbeygð og að grundvallarréttur samningsaðila haldi ekki.

Síðasti óvissuþátturinn sem ég ætla að nefna snýr að þeim fyrirvörum sem settir eru við innleiðinguna. Halda slíkir fyrirvarar? Einhver texti í þingsályktunartillögu sem lýsir einhverri afstöðu Alþingis. Hver er reynsla okkar Íslendinga af einhliða fyrirvörum? Var ekki verið að dæma grundvallaratriði EES-samningsins ólögmætt því við höfðum innleitt einhverja færibandalagaflækju frá Brussel? Stundum breytast grundvallaratriði án þess að Alþingi hafi nokkuð um það að segja.

Niðurstaða og tillögur

Umsagnaraðili leggur til að Alþingi hafni innleiðingu þriðja orkupakka Evrópusambandsins. Ef engar aðrar ástæður eru fyrir innleiðingu þriðja orkupakkans en að hann kemur frá Brussel þá er nokkuð augljóst að á grundvelli áhættumats á Alþingi alls ekki að samþykkja innleiðingu hans.

Viðar Guðjohnsen
lyfjafræðingur

VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS

Nefndasvið Alþingis
Utanríkismálanefnd
b/t. nefndarritara
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 3. maí 2019

Efni: Umsögn um þingsályktunartillögu um ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn), 777. mál.

Viðskiptaráð þakkar fyrir tækifærið til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri um þingsályktunartillögu um ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn). Viðskiptaráð telur að samþykkja eigi tillöguna. Einu verulegu álitamálin varðandi pakkann byggjast á sæstreng til Evrópu, sem ekki er fyrir að fara hér á landi og verður ekki án samþykkis Alþingis líkt og kveðið er á um í þingsályktunartillögu nr. 26/148.[1]

Undir eðlilegum kringumstæðum kallaði innleiðing þessarar EES-gerðar ekki á ítarlega umsögn Viðskiptaráðs. Í ljósi þess hvert umræðan um málið er komin, þar sem umfangsmesta og mikilvægasta milliríkjasamningi sem Ísland hefur gert er teflt í tvísýnu, getur Viðskiptaráð ekki annað en fjallað með ítarlegum hætti um innleiðinguna og það sem raunverulega er undir í málinu: EES-samninginn. Helstu atriðin sem Viðskiptaráð vill koma á framfæri eru eftirfarandi:

- Viðskiptaráð telur rétt að samþykkja þingsályktunartillöguna, enda styður hún við skilvirkni og samkeppni á raforkumarkaði án þess að skaða að neinu leyti hagsmuni lands og þjóðar.
- Þrátt fyrir að Ísland hafi lagalegan rétt til að hafna innleiðingu EES-gerða eru pólitískar afleiðingar þess hins vegar óljósar og gætu skaðað hagsmuni Íslands.
- Hagsmunir íslensku þjóðarinnar af EES-samningnum vega mun þyngra en óskilgreindir og hugsanlegir annmarkar við innleiðingu orkupakkans.
- EES-innleiðingu hefur aldrei verið hafnað og höfnun á innleiðingu EES-gerða er neyðarúrræði sem verður að meðhöndla sem slíkt.
- Sérhæfing og viðskipti geta hagnast öllum og eru lífsnauðsynleg litlum ríkjum. Það er keppikefli fyrir lítil ríki eins og Ísland að vera eins opin fyrir alþjóðaviðskiptum og mögulegt er.
- EES-samningurinn hefur stuðlað að síauknum samskiptum og viðskiptum Íslands við önnur lönd og er hornsteinn í hagsæld þjóðarinnar.
- Þá vill Viðskiptaráð leiðrétta þrennt sem hefur komið fram í umræðunni:
    1. Þriðji orkupakkinn skyldar ekki íslensk stjórnvöld til að leggja sæstreng.
    2. Þriðji orkupakkinn gengur ekki gegn stjórnarskrá og haggar ekki yfirráðum Íslands yfir orkuauðlindum.
    3. Orkupakkar 1 og 2 hafa ekki valdið hækkunum á raforkuverði.

[1] Sjá þingsályktunartillögu: https://www.althingi.is/altext/149/s/1252.html

Efnisyfirlit

1 Lögfræðileg álitaefni 2
1.1 Hvers vegna þurfum við þennan orkupakka? 2
1.2 Leggur þriðji orkupakkinn skyldu á herðar íslenska ríkinu að leggja sæstreng? Nei 2
1.3 Hvað gerist ef við segjum nei? Enginn veit 4
1.4 „Neitunarvaldið“ er neyðarúrræði 5
1.5 Gengur orkupakkinn gegn stjórnarskrá? Nei 6
2 Hagfræðileg álitaefni 6
2.1 Um mikilvægi utanríkisviðskipta og hlutfallslega yfirburði 6
2.2 Mikilvægi EES-samningsins þúsundfalt á við hugsanlega galla þriðja orkupakkans 9
2.3 Hækka orkupakkar raforkuverð? Nei 13

1 Lögfræðileg álitaefni

1.1 Hvers vegna þurfum við þennan orkupakka?

Viðskiptaráð telur að áhrif þriðja orkupakkans á Íslandi verði takmörkuð en þó skref í rétta átt til að tryggja aukna samkeppni og skilvirkari raforkumarkað. Ráðið telur hins vegar að mikil óvissa geti skapast samþykki Alþingi ekki þau þingmál er snúa að innleiðingu pakkans. Sú óvissa snýr að samningnum um Evrópska Efnahagssvæðið (EES) sem er mikilvægasti fríverslunarsamningur Íslands en um 65% af utanríkisviðskiptum Íslands er við ríki sem eiga aðild að samningnum, sem fjallað er nánar um í kafla 2.2.

Hornsteinn EES-samstarfsins er svokölluð einsleitni löggjafar, það er að á EES-svæðinu gildi sömu reglur á tilteknum sviðum. Davíð Þór Björgvinsson, fyrrverandi dómari við Mannréttindadómstól Evrópu, lagaprófessor og dómari við Landsrétt orðar það svo:

> „Meginforsenda þess að framkvæmd samningsins tækist vel væri sú, að ekki skyldu aðeins sömu reglur gilda, heldur skyldi túlkun og beiting sameiginlegra reglna vera samræmd á EES-svæðinu öllu.“[2]

Ísland þarf því að innleiða þær gerðir sem felldar eru inn í EES-samninginn, með ákveðnum undantekningum þó, til dæmis er varða jarðgas í tilfelli orkupakkanna.[3] Einsleitni löggjafar er þó meginreglan, óháð því hvort löggjöfin taki til atriða er snerta Ísland.

1.2 Leggur þriðji orkupakkinn skyldu á herðar íslenska ríkinu að leggja sæstreng? Nei

Í umræðunni um orkupakkann hefur mikið farið fyrir því að ekki sé þörf á að samþykkja hann þar sem Ísland er ekki tengt raforkukerfi Evrópu og að með innleiðingu pakkans verði Íslandi skylt að leggja sæstreng til Evrópu og að Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á raforkumarkaði (ACER) geti skyldað Íslendinga til að leggja sæstreng. Engin slík skylda skapast við innleiðingu pakkans og það verður á forræði Alþingis að taka ákvörðun um lagningu sæstrengs.[4]

[2] Davíð Már Björgvinsson: EES-réttur og landsréttur, bls. 230
[3] Svar utanríkisráðherra við fyrirspurn frá Óla Birni Kárasyni um orkupakka ESB, eftirlitsstofnanir sambandsins og EES-samninginn: https://www.althingi.is/altext/149/s/1315.html
[4] Spurningar og svör um þriðja orkupakka ESB: https://www.stjornarradid.is/verkefni/audlindir/orkumal/spurningar-og-svor-um-thridja-orkupakka-esb/

Til að einfalda dæmið má líkja þriðja orkupakkanum við ímyndað lagafrumvarp um bifreiðaskoðun með þessum greinum:

1. gr. Allir þurfa að fara með bíl í skoðun.

2. gr. Lög þessi öðlast þegar gildi.

Við fyrstu sýn mætti draga þá ályktun að í frumvarpinu fælist kvöð á alla að fara með bíl í skoðun, óháð því hvort þeir eigi bíl. Andstæðingar löggjafarinnar myndu benda á að ef lögin verða samþykkt væru þeir skyldaðir til að kaupa bíl og fara með hann í skoðun. Slík túlkun myndi ekki ganga upp heldur væri ljóst að þeir sem eiga bíl þurfa að fara með hann í skoðun. Þeir sem eiga ekki bíl þurfa þess ekki. Ef þeir sem eiga ekki bíl kaupa bíl þurfa þeir að fara með hann í skoðun. Lög um bifreiðaskoðun gilda bæði fyrir þá sem eiga bíl og þá sem ekki eiga bíl því báðir einstaklingarnir lúta íslenskum lögum.

Sömu sögu er að segja með þriðja orkupakkann. Hann felur ekki í sér skyldu til að leggja sæstreng. Aðeins þau ríki sem eru tengd raforkukerfi Evrópu þurfa að lúta boðvaldi ACER um tiltekin atriði um raforkuviðskipti milli landa, en ekki innan þeirra. Ef Alþingi ákveður að leggja sæstreng til Evrópu munu ákveðnar heimildir stofnunarinnar virkjast, en ekki fyrr.

Ljóst er af þingsályktunartillögu nr. 26/148 og frumvarpi um breytingar á raforkulögum sem nú liggur fyrir Alþingi, að samþykki þingsins þurfi fyrir lagningu sæstrengs að undangengnu heildstæðu mati á umhverfis,- samfélags- og efnahagslegum áhrifum tengingar við önnur lönd og framkvæmda vegna hennar.[5] Einnig má vísa til sameiginlegrar yfirlýsingar utanríkisráðherra Íslands og framkvæmdastjóra orkumála í framkvæmdastjórn ESB: „Gildandi ákvæði þriðja orkupakka ESB hafa engin áhrif á fullveldi ríkisstjórnar Íslands yfir orkuauðlindum Íslands og ákvörðunarvald yfir nýtingu og stjórnun þeirra. Ákvörðunarvald um raforkustrengi milli Íslands og innri raforkumarkaðar ESB liggur alfarið hjá íslenskum stjórnvöldum.“[6] Þessar ráðstafanir ættu að slá á allar áhyggjur af því að með innleiðingu þriðja orkupakkans skapist skylda til að leggja sæstreng milli Íslands og Evrópu.

Ekki er með góðu móti hægt að sjá á hverju þær áhyggjur byggja en gjarnan er vísað til 5. gr. aðfararorða reglugerðar nr. 713/2009. Þar segir meðal annars:

> „Aðildarríkin skulu vinna náið saman og fjarlægja hindranir í vegi viðskipta með raforku og jarðgas yfir landamæri í því skyni að ná fram markmiðum Bandalagsins á sviði orku.“

Í fljótu bragði mætti draga þá ályktun af því markmiði sem þarna er sett fram að hægt væri að krefjast lagningar sæstrengs. Slíkt stenst þó ekki skoðun. Umrætt ákvæði er markmiðsákvæði. Róbert R. Spanó segir meðal annars um markmiðsskýringu og takmörk hennar í riti sínu *Túlkun lagaákvæða:*

> „Markmiðsákvæði hafa lagalega bindandi gildi eins og önnur lagaákvæði. Það kann þó stundum að vera óljóst hvaða efnislegu þýðingu markmiðsákvæði [...] hafa við túlkun einstakra lagaákvæða. Það fer eftir atvikum hverju sinni, einkum því hvernig markmiðsákvæðið er orðað, því málefni sem lagabálkurinn fjallar um og sérstaklega samspili þess lagaákvæðis sem túlkunin beinist að og annarra lagaákvæða. Það leiðbeiningarsjónarmið má nefna *að því almennara sem markmiðsákvæði er orðað því minna vægi hafi það við túlkun einstakra lagaákvæða. Spyrja má raunar hvaða tilgangi það þjóni að orða mjög almenn og opin markmiðsákvæði í lögum. Það getur enda verið vafabundið að draga víðtækar ályktanir af almennum markmiðsákvæðum við túlkun*

[5] Tillaga til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku: https://www.althingi.is/altext/149/s/1252.html

[6] Sjá frétt á vef Sendinefndar ESB á Íslandi: https://eeas.europa.eu/delegations/iceland/60079/sameiginlegur-skilningur-um-gildi-%C3%BEri%C3%B0ja-orkupakkans-gagnvart-%C3%ADslandi_is

> *lagaákvæða [...]. Um það má deila hvort lagatexti eigi að vera vettvangur pólitískra stefnuyfirlýsinga, sem vandséð er að geti haft efnislega þýðingu að lögum.“*[7]

Ljóst er að hið tilvitnaða ákvæði í aðfararorðum tilskipunarinnar er afar almennt orðuð pólitísk stefnuyfirlýsing um þá stefnu sem Evrópusambandið hefur markað sér og afskaplega langsótt að byggja á því þá niðurstöðu að innleiðing tilskipunarinnar feli í sér skyldu til að leggja sæstreng. Til samanburðar má líta til 2. gr. aðfararorða tilskipunar 38/2004 um rétt borgara til frjálsrar farar og hvaða skyldu hún lagði, eða lagði ekki, á aðildarríkin:

> „Frjáls för fólks er á meðal grundvallarréttinda innri markaðarins, sem myndar svæði án innri landamæra þar sem frelsi er tryggt í samræmi við ákvæði sáttmálans.“

Greinin úr tilskipunina um frjálsa för er pólitísk stefnuyfirlýsing af sama meiði og sú sem er að finna i tilskipun 713/2009. Hana er ekki hægt að túlka þannig að skylda mætti íslenska ríkið að grafa neðansjávarjarðgöng til Skotlands eða niðurgreiða flugmiða og hótelgistingu fyrir alla þá EES-borgara sem vilja ferðast til og frá Íslandi, þar sem um grundvallarréttindi væri að ræða.

Mjög skapandi lögskýringu þarf því til að komast að þeirri niðurstöðu að 5. gr. aðfararorða tilskipunar 713/2009 gæti leitt til þess að í henni felist skylda til að leggja sæstreng milli Íslands og Evrópu. Andstæðingar orkupakkans fjalla með þessum hætti um aðfararorð tilskipunarinnar til þess eins að þvæla umræðuna og ala á tortryggni. Auðvitað þurfti ekki að grafa jarðgöng til Skotlands. Auðvitað þarf ekki, verði þingsályktunartillagan samþykkt, að leggja sæstreng til Evrópu. Umræðan um þriðja orkupakkann snýst ekki um sæstreng.

1.3 Hvað gerist ef við segjum nei? Enginn veit

Þrátt fyrir að fullt tilefni sé til að ræða þriðja orkupakkann vandlega er ekki hægt að ræða höfnun EES-innleiðingar án þess að ræða möguleikann á að EES-samningurinn fari í uppnám. Þess vegna þarf að nálgast alla umræðu um þriðja orkupakkann eins og að um umræðu um áframhaldandi aðild Íslands að EES-samningnum væri að ræða.

Djarfar yfirlýsingar um að Alþingi geti hafnað innleiðingu þriðja orkupakkans án afleiðinga eru úr lausu lofti gripnar og er í raun fleira sem bendir til hins gagnstæða: Höfnun á innleiðingu hefði verulegar pólitískar afleiðingar í för með sér og gæti sett EES-samninginn í uppnám.[8] Raunin er sú að við vitum ekki hvað gerist ef við höfnum innleiðingu vegna þess að það hefur aldrei gerst, þrátt fyrir að andstæðingar innleiðingarinnar haldi slíku ranglega fram.[9]

Dæmi um þetta er fullyrðingin að Norðmenn hafi athugasemdalaust hafnað póst- og þjónustutilskipuninni svokölluðu og að með sömu rökum getum við hafnað þriðja orkupakkanum. Þetta er einfaldlega rangt. Hið rétta er að tilskipunin hefur ekki enn orðið hluti af EES-samningnum og sameiginlega EES-nefndin hefur ekki tekið ákvörðun, þrátt fyrir að tilskipunin sé EES-tæk.[10] Hún hefði getað orðið það en sameiginlega EES-nefndin og ESB áttu í löngum viðræðum um hvort tilskipunin færi inn í samninginn því Norðmenn höfðu

---

[7] Róbert. R. Spanó, Túlkun lagaákvæða, bls. 187. Leturbreytingar eru undirritaðra.

[8] *Hvar liggur löggjafarvaldið? Staða Alþingis sem löggjafa gagnvart EES-samningnum*, bls. 35-37. https://skemman.is/bitstream/1946/17721/1/J%C3%B3n%20Skj%C3%B6ldur%20N%C3%ADelsson%20Meistararitger%C3%B0%20%C3%AD%20Evr%C3%B3pufr%C3%A6%C3%B0i%202014.pdf; Staða Íslands í Evrópusamstarfi Skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra til Alþingis, bls. 10 https://www.stjornarradid.is/media/utanrikisraduneyti-media/media/skyrslur/skyrsla.pdf; Er samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið barn síns tíma?, https://www.visindavefur.is/svar.php?id=5523; EES felur ekki í sér hefðbundið neitunarvald, https://www.mbl.is/greinasafn/grein/1264145/

[9] Um óvissuna við höfnun gerða er víða fjallað, til dæmis í minnisblaði Ólafs Jóhanns Einarssonar í fylgiskjali XV með tillögunni: https://www.althingi.is/altext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_XV.pdf

[10] Þriðja pósttilskipunin - -32008L0006: http://gagnagrunnur.ees.is/32008l0006

efasemdir. Á endanum leystist úr deilunni þegar stjórnarskipti urðu í Noregi. Ný stjórn hafði engar efasemdir. Tilskipunin, sem varð ekki hluti af EES-samningnum, var leidd í norsk lög. Samskonar frumvarp liggur nú fyrir Alþingi.

Á þessu og orkupakkanum er því grundvallamunur. Orkupakkinn er kominn í gegnum sameiginlegu EES-nefndina auk þess sem Norðmenn og Lichtenstein hafa aflétt fyrirvörum.[11] Það hefur aldrei gerst í 25 ára sögu EES-samstarfsins að ríki standi ekki við skuldbindingu sem það hefur samþykkt á vettvangi sameiginlegu EES-nefndarinnar. Að vísa til póst- og þjónustutilskipunarinnar sem fordæmi er afvegaleiðandi og ekki á rökum reist. Hafni Íslendingar innleiðingu þriðja orkupakkans getur sú staða komið upp að 4. viðauki EES-samningsins, sem fjallar um orkumál, falli úr gildi fyrir allar aðildarþjóðir samningsins. Leiða má að því líkur að hvort tveggja Noregur og Lichtenstein tækju slíku ekki þegjandi og gætu séð hag í áframhaldandi EES-samstarfi við ESB án Íslands. Áhættan er til staðar og er fjarri því að vera þess virði þegar allt bendir til þess að ekki séu mikilsverðir hagsmunir undir fyrir Íslendinga.

Umræðan um þriðja orkupakkann ber þannig með sér að vera skálkaskjól fyrir umræðuna um áframhaldandi aðild Íslands að EES. Þessu skauta andstæðingar innleiðingarinnar þó hjá í lengstu lög. Væri EES-samningurinn skoðaður í heild, frekar en einstaka innleiðingar, væri niðurstaðan vafalaust hagfelld stuðningsmönnum áframhaldandi alþjóðasamstarfs í gegnum EES-samninginn, eins og rakið er í kafla 2.2. Andstæðingar þriðja orkupakkans og efasemdamenn um EES-samstarfið vita mætavel að niðurstaðan af heildstæðum samanburði á EES yrði málflutningi þeirra afar óhagstæð. Þess vegna velja þeir þá leið að ráðast gegn einni tiltekinni EES-innleiðingu, frekar en að ræða kosti og galla samningsins í heild.

1.4 „Neitunarvaldið“ er neyðarúrræði

„Neitunarvald“ samningsaðila EES-samningsins má líta á sem neyðarúrræði sem grípa má til ef ríki telur troðið alvarlega á sínum réttindum og hagsmunum. Neitunarvald er ef til vill ekki heppilegt orð yfir þann möguleika að hafna innleiðingu EES-gerðar. Hugtakið neitunarvald hefur í samhengi alþjóðastjórnmála fest sig í sessi yfir möguleika fastaríkja Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna til að stöðva framgang mála. Afleiðingar þess að þær beiti neitunarvaldi sínu eru ekki aðrar en þær að tiltekin ályktun nær ekki fram að ganga.

Höfnun á innleiðingu EES-gerðar kynni hins vegar, eins og að ofan er rakið, að hafa miklar, alvarlegar og ófyrirséðar afleiðingar.[12] Því þarf eitthvað verulegt að vera í húfi til að réttlæta að Alþingi hafni innleiðingu, enda mjög stórt skref að efna ekki þá alþjóðasamninga sem við eigum aðild að. Ekkert í þriðja orkupakkanum gefur tilefni til notkunar slíks neyðarúrræðis. Þriðji orkupakkinn hefur þar að auki legið fyrir frá árinu 2009 og hafa íslensk stjórnvöld ekki séð ástæðu til að gera verulegar athugasemdir við hann og nær enga umfjöllun um pakkann má finna í fjölmiðlum og á samfélagsmiðlum fyrr en á síðasta ári.

Ein af vinsælum röksemdum fyrir því að hafna beri þriðja orkupakkanum er að fjórði og jafnvel fimmti eða sjötti orkupakkinn muni hafa slæmar afleiðingar. Viðskiptaráð hefur ekki tekið afstöðu til fjórða, fimmta, sjötta eða sjöunda orkupakkans, sem óvíst er hvort og hvernig verða innleiddir í EES-samninginn. Þriðji orkupakkinn felur ekki í sér skyldu til að taka upp fjórða og hvað þá fimmta orkupakkann svo þeir sem óttast komandi orkupakka geta huggað sig við að Ísland muni eftir sem áður geta hafnað orkupökkum framtíðarinnar. Þá þarf líkt og nú að meta hvort slík vegferð svari þeirri áhættu höfnun EES-gerða hefur í för með sér. Fjórði orkupakkinn fjallar öðru fremur um loftslagsmál og virðist við fyrstu sýn ekki ógna íslenskum hagsmunum.[13]

[11] ACER - -32009R0713: http://gagnagrunnur.ees.is/32009r0713
[12] EES felur ekki í sér hefðbundið neitunarvald, https://www.mbl.is/greinasafn/grein/1264145/
[13] Sjá umfjöllun í Speglinum á Rás 2: http://www.ruv.is/frett/fjordi-orkupakkinn-a-leidinni

1.5 Gengur orkupakkinn gegn stjórnarskrá? Nei

Annað sem hefur verið haldið á lofti um þriðja orkupakkann er að hann feli í sér brot á stjórnarskrá. Í einni umsögn um málið til Alþingis er t.d. haldið fram að orkupakkinn „ […] stangist að öllum líkindum á við Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands“ og því til stuðnings er vísað í álitsgerð Friðriks Árna Friðrikssonar Hirst og Stefáns Más Stefánssonar.[14]

Þetta er rangt. Í álitsgerðinni segir að það sé „vafa undirorpið hvort valdaframsalið [til ESA] rúmist innan ákvæða stjórnarskrárinnar“.[15] Það valdaframsal er þó háð því að íslenskur raforkumarkaður sé tengdur þeim evrópska sem er ekki raunin og verður ekki raunin nema að fengnu samþykki Alþingis. Aðrir sérfræðingar, þar með talið þeir lögmenn sem skrifað hafa álit og minnisblöð um þriðja orkupakkann, hafa tekið undir álíka sjónarmið. Vegna þessara rangfærslna sáu lögfræðingarnir sig knúna til að ítreka að „enginn lögfræðilegur vafi“ sé á því að sú leið sem þeir lögðu til, sem innleiðing stjórnvalda byggir á, sé í samræmi við stjórnarskrá.[16]

Málflutningur þessi er í takti við annað í umræðu um þriðja orkupakkann, sem því miður einkennist af síendurteknum rangfærslum. Sérstakt rannsóknarefni er svo hvers vegna þessar rangfærslur heyrast í sífellu þrátt fyrir að þeim hafi skilmerkilega verið svarað.

2 Hagfræðileg álitaefni

2.1 Um mikilvægi utanríkisviðskipta og hlutfallslega yfirburði

Eins og virðist ekki vera endurtekið nógu oft þá hvorki kallar þriðji orkupakkinn á né leiðir til sæstrengs við meginland Evrópu. Fátt bendir til þess að slíkur sæstrengur verði að veruleika í náinni framtíð og svo verður ekki án samþykkis Alþingis. Andstaða við sæstreng er engu að síður ein helsta ástæðan fyrir andstöðu gegn þriðja orkupakkanum, sem gæti sett sjálfan EES-samninginn í uppnám.

Orðræðan hverfist um að með sæstreng fái erlendir aðilar not af íslenskum orkuauðlindum og að það sé á allan hátt neikvætt fyrir hagsmuni Íslands að raforkuverð hækki, jafnvel þó að Ísland sé mesta raforkuframleiðsluþjóð í heimi (sjá mynd 1). Ísland er þannig málað upp sem vanmáttugt á erlendum raforkumarkaði og verði því undir hælnum á stærri ríkjum.

[14] Umsögn Bjarna Jónssona, rafm.verkfr. um þriðja orkupakkann: https://www.althingi.is/altext/erindi/149/149-5095.pdf

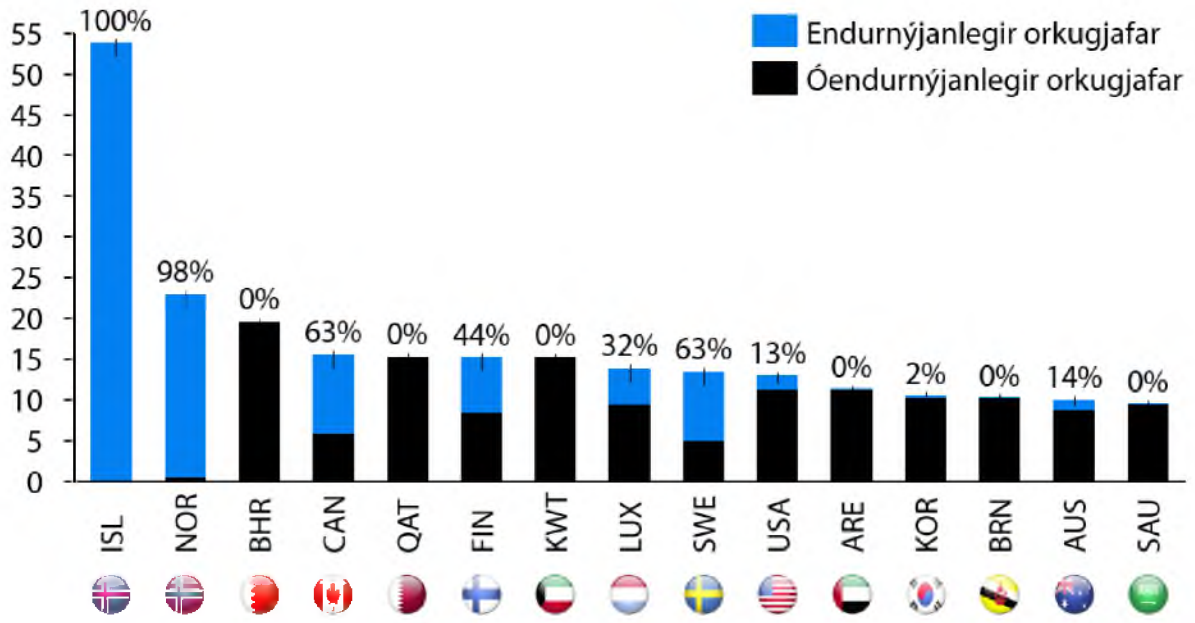
[15] Álitsgerð um stjórnskipuleg álitamál tengd framsali ríkisvalds til stofnana ESB/EFTA vegna þriðja orkupakka ESB: https://www.althingi.is/altext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_XIII.pdf

[16] Árétting sérfræðinganna: https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=3a8b6453-5bba-11e9-9439-005056bc4d74

Mynd 1

Raforkunotkun á íbúa[1]

Megawattstundir (MWst) og hlutfall frá endurnýjanlegum auðlindum



1 Alþjóðabankinn birtir eingöngu dreifingu milli orkugjafa eftir framleiðslu en ekki notkun svo hlutfall milli endurnýjanlegrar orku og óendurnýjanlegrar gæti verið ónákvæmt.

Heimild: Alþjóðabankinn

Orðræðan virðist endurspegla grundvallarmisskilning á eðli viðskipta og allrahag af viðskiptum svo rétt er að útskýra hvers vegna það er keppikefli fyrir ríki, sérstaklega örríki eins og Ísland, að opna hagkerfið til að eiga í sem mestum utanríkisviðskiptum. Ein frægasta og gagnlegasta kenning hagfræðinnar, sem fullyrða má að hér um bil allir hagfræðingar aðhyllist, er kenningin um hlutfallslega yfirburði. Rekja má kenninguna til David Ricardo árið 1817 og hefur hún vel staðist tímans tönn enda sýnir hún með skýrum hætti hvernig allir hagnast á viðskiptum.[17]

Kenningunni er best lýst með einföldu dæmi (sjá mynd 2). Hugsum okkur að Ísland og Bandaríkin geti framleitt tvær vörur, bíla og fisk. Framleiðni Bandaríkjanna er meiri í báðum tilfellum sem birtist í því að það tekur mun færri vinnustundir að framleiða vörurnar heldur en á Íslandi. Ísland hefur þó hlutfallslega yfirburði í framleiðslu á fiski þar sem það tekur einungis tvöfalt lengri tíma (50 stundir samanborið við 25 í Bandaríkjunum) að framleiða eitt tonn af fiski. Framleiðsla bíla tekur hins vegar áttfalt lengri tíma (200 stundir samanborið við 25 í Bandaríkjunum).

Þetta þýðir að ríkin geta náð fram meiri framleiðslu samanlagt ef þau framleiða það sem þau hafa mestu hlutfallslegu yfirburðina í. Þannig getur Ísland einungis framleitt fisk en Bandaríkin sett meiri þunga í framleiðslu á bílum. Með þessu verður framleiðsla fisks einu tonni meiri en framleiðsla bíla tveimur meiri með viðskiptum en án þeirra. Ríkin geta skipt ávinningnum af því með því að eiga viðskipti í kjölfarið og þannig geta bæði ríkin borðað meiri fisk og keyrt fleiri bíla en áður.

[17] Sjá umfjöllun á Vísindavefnum: https://www.visindavefur.is/svar.php?id=59409

Mynd 2

Ábati af viðskiptum milli landa

Sýnidæmi

Fjöldi vinnustunda sem tekur að framleiða

	Fiskur (1 tonn)	Bíll
Ísland	50	200
Bandaríkin	25	25

Framleiðsla á 250 vinnustundum

	Fyrir viðskipti		Eftir viðskipti	
Ísland	1	1	5	0
Bandaríkin	5	5	2	8
Samtals	**6**	**6**	**7**	**8**

Neysla fyrir og eftir viðskipti

	Fyrir viðskipti		Eftir viðskipti	
Ísland	1	1	1,5	2
Bandaríkin	5	5	5,5	6
Samtals	**6**	**6**	**7**	**8**

Byggt á David Ricardo (1817), *On the Principles of Political Economy and Taxation.*

Nota má hvaða vörur sem er til að sýna fram á þetta og þó að vörurnar skipti þúsundum eða milljónum líkt og í raunveruleikanum er niðurstaðan sú sama: fólk, fyrirtæki og ríki hagnast á sérhæfingu og því að eiga í viðskiptum. Þess vegna framleiða Íslendingar tiltölulega fáar vörutegundir og flytja út, en flytja inn flest það sem við þurfum og erum þrátt fyrir það ein ríkasta þjóð heims.

Því skal haldið til haga að hér er ekki verið að mæla fyrir því að lagður sé sæstrengur til Evrópu. Fjölmörg álitamál eru um slíka framkvæmd sem horfa þarf til og þá leikur vafi á ýmsu, til dæmis hvort slík framkvæmd myndi borga sig. Í skýrslu Kviku og Pöyry má sjá að töluverð óvissa er um ábata af sæstreng. Þar er t.d. gert ráð fyrir því að kostnaður við sæstreng og nauðsynlega styrkingu flutningskerfisins nemi um 400 milljörðum króna í miðsviðsmynd, sem myndi gera strenginn þann langdýrasta í Evrópu miðað við flutningsgetu.[18]

Slíkt þýðir að raforkuverð um strenginn þarf að vera mun hærra en hér á landi eða tvöfalt hærra en heildsöluverð hér á landi.[19] Þar með þyrfti raforkuverð um strenginn að vera nálægt $80/MWst á sama tíma og vindorkuver með nýjustu tækni geta framleitt orku á $62/MWst. Það blasir því við að óvíst er hvort slík risaframkvæmd sé ábatasöm.[20]

[18] Sjá skýrslu Kviku og Pöyry: https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/myndaalbum/2007/Raforkusaestrengur_lokaskyrslan_islenska.pdf

[19] Ef marka má skýrslu McKinsey (2012), *Charting a growth part for Iceland*. Svipaða niðurstöðu má fá með 90% nýtingu strengs sbr. skýrslu Kviku og Pöyry og 8% ávöxtunarkröfu verkefnisins í heild.

[20] Sjá skýrslu Lazard kostnað við raforkuframleiðslu: https://www.lazard.com/media/450784/lazards-levelized-cost-of-energy-version-120-vfinal.pdf

Viðskiptaráð hefur af þessum sökum ekki tekið afstöðu til sæstrengs, hvorki með né á móti. Í lögum ráðsins segir að Viðskiptaráð *„…vinnur að framförum í atvinnulífinu og frjálsum og heilbrigðum viðskiptaháttum“* auk þess sem hlutverk ráðsins er að *„vinna að auknum viðskiptatengslum milli Íslands og annarra ríkja“.* Ráðið mun þó aldrei styðja slíka framkvæmd nema vel sé hlúð að íslenskum hagsmunum og að slíkt verði ekki á kostnað íslensks atvinnulífs í heild sinni. Of lítið er vitað um þessa hugsanlegu framkvæmd til að meta megi slíkt.

2.2 Mikilvægi EES-samningsins þúsundfalt á við hugsanlega galla þriðja orkupakkans

Eins og hér hefur verið fjallað um er raunveruleg hætta fyrir hendi að EES-samningur Íslands sé í uppnámi ef Ísland neitar að samþykkja þriðja orkupakkann. Fram hefur komið að óvissan við það að neita samþykkt sé mikil og að í raun breyti orkupakkinn sáralitlu. Því er ekki úr vegi að spyrja: Hvað hefur EES gert fyrir okkur?

EES samningurinn veitir Íslendingum aðgang að rúmlega 500 milljóna manna innri-markaði ESB og EFTA ríkjanna. Samstarfið byggist á frjálsu flæði vöru, þjónustu, fólks og fjármagns. Vegna eiginleika viðskipta sem hafa verið raktir hér að ofan hefur EES skilað margþættum og jákvæðum ávinningi sem hefur verið fjallað um víða, t.d. í nýlegri skýrslu Hagfræðistofnunar.[21]

Eitt nærtækasta og áþreifanlegasta dæmið er hvernig EES samningurinn hefur liðkað fyrir útflutningstakmörkunum og skilað beinum ávinningi til útflytjenda, og þar með alls efnahagslífsins, líkt og rakið er í skýrslu Hagfræðistofnunar. Til dæmis nam ávinningur sjávarútvegs eins og sér allt að 4,5 milljörðum króna við inngöngu í EES.

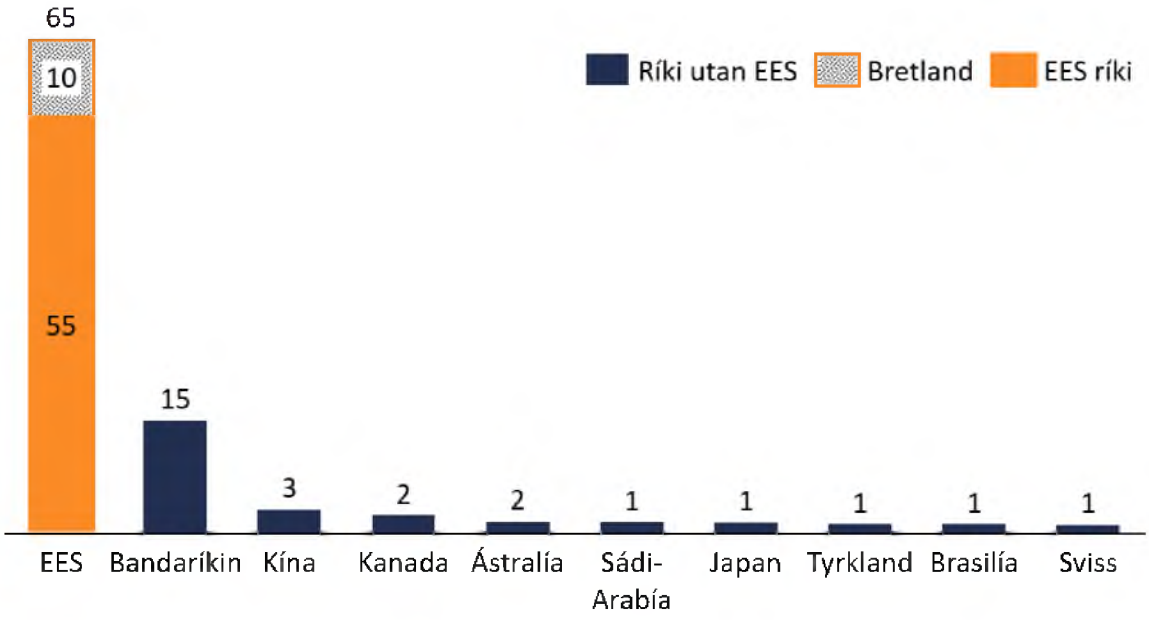
Örvun útflutnings skiptir gríðarlegu máli þar sem leitun er að vöru og þjónustu sem krefst ekki innflutnings að einhverju eða öllu leyti. Forsenda innflutnings er útflutningur svo sjálfur útflutningurinn er forsenda blómlegs atvinnulífs og nútíma lífsgæða. Í því samhengi má nefna að kaupmáttur launa hefur aukist um 86% frá því að Ísland gekk í EES. Í dag eru 65% af öllum utanríkisviðskiptum okkar við ríki sem nú tilheyra EES og því um okkar langmikilvægasta markað að ræða (sjá mynd 3).

[21] Skýrsla Hagfræðistofnunar um EES http://hhi.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/sjz/ees_skyrsla_lok_10.01.2018_0.pdf

Mynd 3

Hlutdeild ríkja í utanríkisviðskiptum Íslands 2017

Prósent



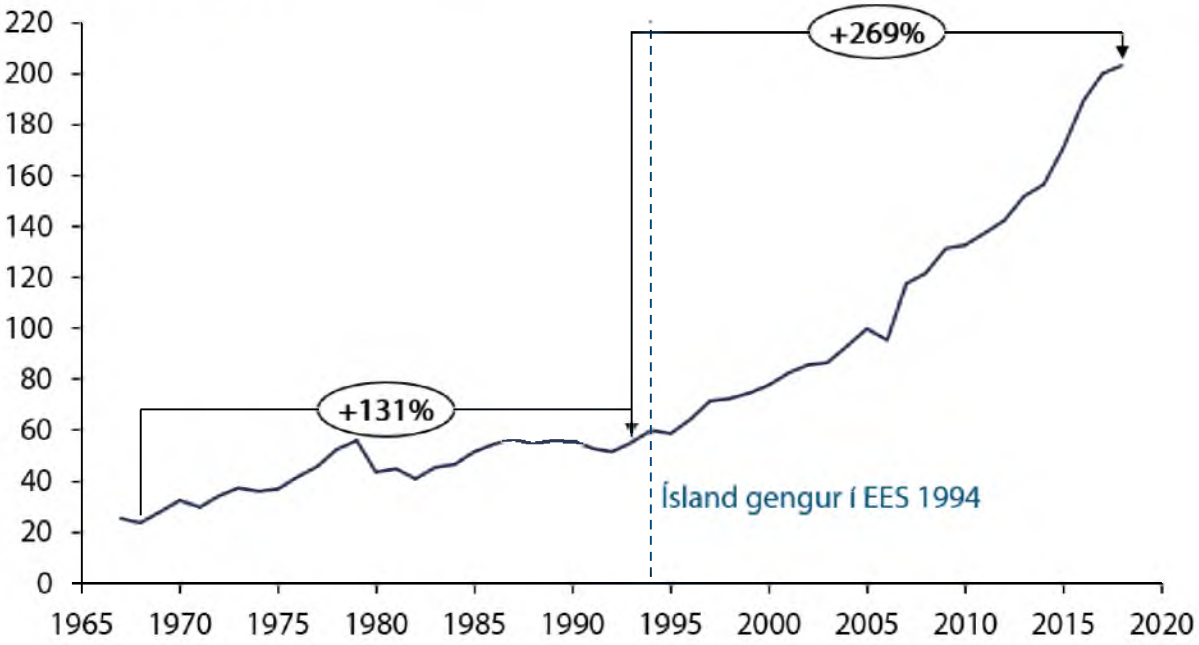
Heimildir: Viðskiptaráð Íslands, Hagstofa Íslands

Heildaráhrif EES samningsins á utanríkisviðskipti er erfitt að festa fingur á sökum þess hve fjölbreytt þau eru auk þess sem áhrifin eru oft óbein. Engu að síður eru vísbendingarnar yfirgnæfandi og má þá í það minnsta nefna tvær. Í fyrsta lagi hefur hlutdeild EES ríkjanna í vöruútflutningi aukist úr 66% árið 1993 í 79% árið 2017. Í öðru lagi hefur vöxtur útflutnings verið mun hraðari eftir innleiðingu EES. Á 25 árum frá innleiðingu EES hefur útflutningur Íslands vaxið um samtals 269%. Árin 25 á undan jókst hann aftur á móti einungis um 131% (sjá mynd 4).

Mynd 4

Útflutningur Íslands að raunvirði

Vísitala, 2005=100



Heimild: Hagstofa Íslands

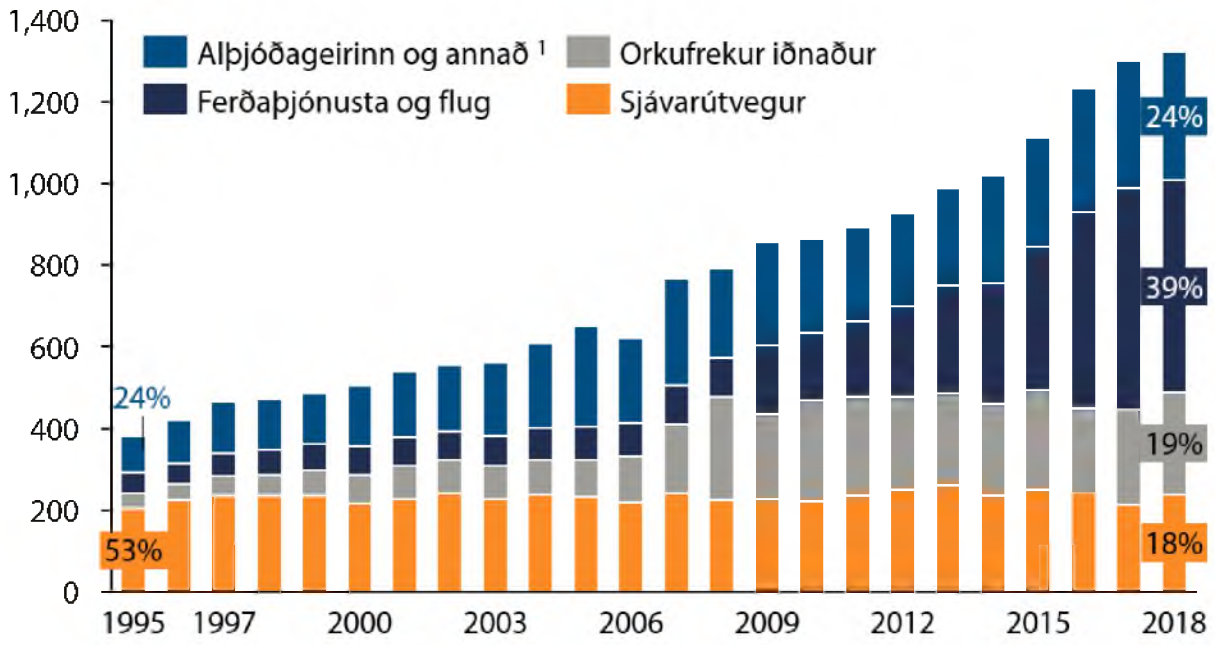
Ef við skoðum nánar samsetningu útflutnings frá inngöngu í EES, eða 1995 sökum þess að sambærilegar tölur ná ekki nægilega lengra aftur, má sjá að stóriðja og ferðaþjónusta hafa einkum skýrt þennan mikla vöxt (sjá mynd 5). Vekja má þó sérstaka athygli á alþjóðageiranum og öðrum greinum, sem samkvæmt skilgreiningunni hér hafa haldið sinni hlutdeild sinni í útflutningi á tímabilinu. Enda hefur slíkur útflutningur meira en þrefaldast frá 1995. Sá útflutningur byggist ekki á íslenskum auðlindum heldur fremur á tækni og hugviti sem þýðir að hann hefði getað byggst upp annars staðar.

Væri Ísland ekki hluti af EES er nærri ómögulegt að hugsa sér að sá vöxtur hefði átt sér stað. Ennþá erfiðara er að ímynda sér að hann geti haldið áfram ef Ísland fjarlægist markað EES ríkjanna. Þriðji orkupakkinn og fyrri orkupakkar eiga þátt í að auka þessi viðskiptatengsl, til dæmis með lögum um orkumerkingar og visthönnun raftækja.

Mynd 5

Útflutningur eftir helstu flokkum

Milljarðar króna á verðlagi og gengi 2018



[1]Fiskeldi og landbúnaður, sem eru innan við 2% af heild ,falla til að mynda hér undir. Í skoðun Viðskiptaráðs, „Hljóðlát sókn alþjóðageirans" fellur tengiflug í gegnum Keflaíkurflugvöll undir alþjóðageirann en ekki hér.

Heimildir: Hagstofa Íslands, útreikningar Viðskiptaráðs

Aðrir þættir fjórfrelsisins skipta ekki síður máli. EES samningurinn gerir Íslendingum kleift að ferðast og starfa hvar sem er innan EES og auðveldar til dæmis ungu fólki að sækja nám erlendis. EES samningurinn virkar í báðar áttir þannig að hann hefur einnig auðveldað íbúum annarra landa að setjast hér að sem sést í því að hlutfall erlendra ríkisborgara hér úr landi hefur farið úr 2% í 13% frá gildistöku samningsins.

Slíkt auðgar einsleitt íslenskt samfélag og stóreykur sveigjanleika íslensks vinnumarkaðar Færa má rök fyrir því að sveigjanleikinn hafi hjálpað okkur við að mæta niður- og uppsveiflu síðasta áratugar og haldið aftur af verðbólgu og atvinnuleysi. Sveigjanleikinn og aðgangur að 500 milljóna manna vinnumarkaði eykur líka getu fyrirtækja til að vaxa og dafna hér á landi þar sem þau eiga auðveldara með að ráða starfsfólk við hæfi.

Í þessu samhengi nefna orð Harðar Arnarsonar, forstjóra Landsvirkjunar og fyrrverandi forstjóra Marel í Afmælisriti Viðskiptablaðsins, sem var stofnað á sama ári og EES-samningurinn tók gildi:

> „Ég held í raun og veru að fyrirtæki eins og Marel og Össur hefðu ekki orðið til í þeirri mynd sem þau eru hefðum við ekki orðið aðilar að evrópska efnahagssvæðinu. Þau höfðu vissulega orðið til en þau hefðu ekki þróast á sama hátt. Markaðsaðgangurinn og frjálst flæði vörunnar og þjónustunnar skipti miklu. Þessi frjálsi aðgangur að markaðnum gerði það að verkum að við gátum keypt hráefni í okkar vörur án tolla. Þau fyrirtæki sem Marel var að keppa við á þessum tíma voru evrópsk og ef við hefðum þurft að kaupa inn hráefni með tollum og selja svo tilbúnar vörur með tollum þá hefði það gert okkur erfitt fyrir."[22]

[22] Afmælisrit Viðskiptablaðsins, bls. 90. http://www.vb.is/tolublod/files/1922/

Frjálst flæði fjármagns skiptir einnig máli þó að reynslan af því hafi ekki verið góð fyrir rúmum áratug síðan. Það sem réði því var þó fyrst og fremst heimatilbúinn vandi sem við höfum lært af með því að takmarka erlenda lántökur, auka kröfur á bankakerfið og með aukinni áherslu stjórnvalda og Seðlabanka Íslands á fjármálastöðugleika. Frjálst flæði fjármagns auðveldar Íslendingum að fjárfesta erlendis og losar okkur undan því að vera bundin við íslenskt örhagkerfi með sína örmynt. Slíkt skiptir t.a.m. máli fyrir lífeyrissparnað landsmanna. Á hinn bóginn laðar EES samningurinn fjármagn til landsins sem er nauðsynlegt fyrir uppbyggingu atvinnulífs og nýrra útflutningsgreina.

Þá eru ótalin áhrif á innlenda starfsemi og samkeppni. Í skýrslu Hagfræðistofnunar segir að regluverk ESB hafi oft og tíðum verið frjálslegra en það sem hér var fyrir samninginn þar sem gerðar eru meiri kröfur um óhefta samkeppni. Slíkt kemur neytendum til góða og tryggir þeim betra val og lægra verð. Samkeppnin hvetur líka fyrirtæki til þess að gera betur og eykur þannig framleiðni, sem kemur öllum til góða.

2.3 Hækka orkupakkar raforkuverð? Nei

Nokkuð hefur borið á umræðu um að þriðji orkupakkinn leiði sjálfkrafa til hærra raforkuverðs. Ekkert bendir til þess. Helsti möguleikinn á því væri ef hér væri sæstrengur, sem er ekki og verður ekki án samþykkis Alþingis og alls þess sem þarf til að ráðast í framkvæmdir upp á mörg hundruð milljarða króna.

Einnig hafa heyrst fullyrðingar um að fyrri orkupakkar hafi leitt til hærra raforkuverðs. Það er rangt og úr lausu lofti gripið, sem gefur vísbendingu um áhrif þriðja orkupakkans sem er. Það er vissulega rétt að raforkuverð til heimila hefur á síðustu árum hækkað meira en vísitala neysluverðs og því hafi raunverð raforku hækkað frá innleiðingu orkupakkanna. Að verðið hafi hækkað segir þó eitt og sér ekkert til um hvort það hafi verið vegna þriðja orkupakkans enda fjölmargir þættir sem hafa áhrif á raforkuverð. Raunar er ekki að sjá neinar hækkanir raforkuverðs umfram almennt verðlag fyrstu misserin eftir innleiðingu orkupakka 1 og 2.

Hvað olli þá hækkunum raforkuverðs á tímabilinu? Svarið við því má sjá á mynd 6. Hækkun raforkuverðs til heimila umfram almennt verðlag virðist nær alfarið mega rekja til hækkunar Orkuveitu Reykjavíkur á raforkudreifingu um 40% og raforku um 11% undir lok árs 2010.[23] Sú þróun hafði ekkert með neina orkupakka að gera en var afleiðing af rekstrarvanda Orkuveitunnar í kjölfar hrunsins.

[23] Sjá frétt á vb.is: http://www.vb.is/frettir/40-verhkkun-a-raforkudreifingu-tok-gildi-i-gr/59174/?q=%C3%AD

Mynd 6

Þróun raunverðs raforku

Vísitala, jan. 2003 = 100

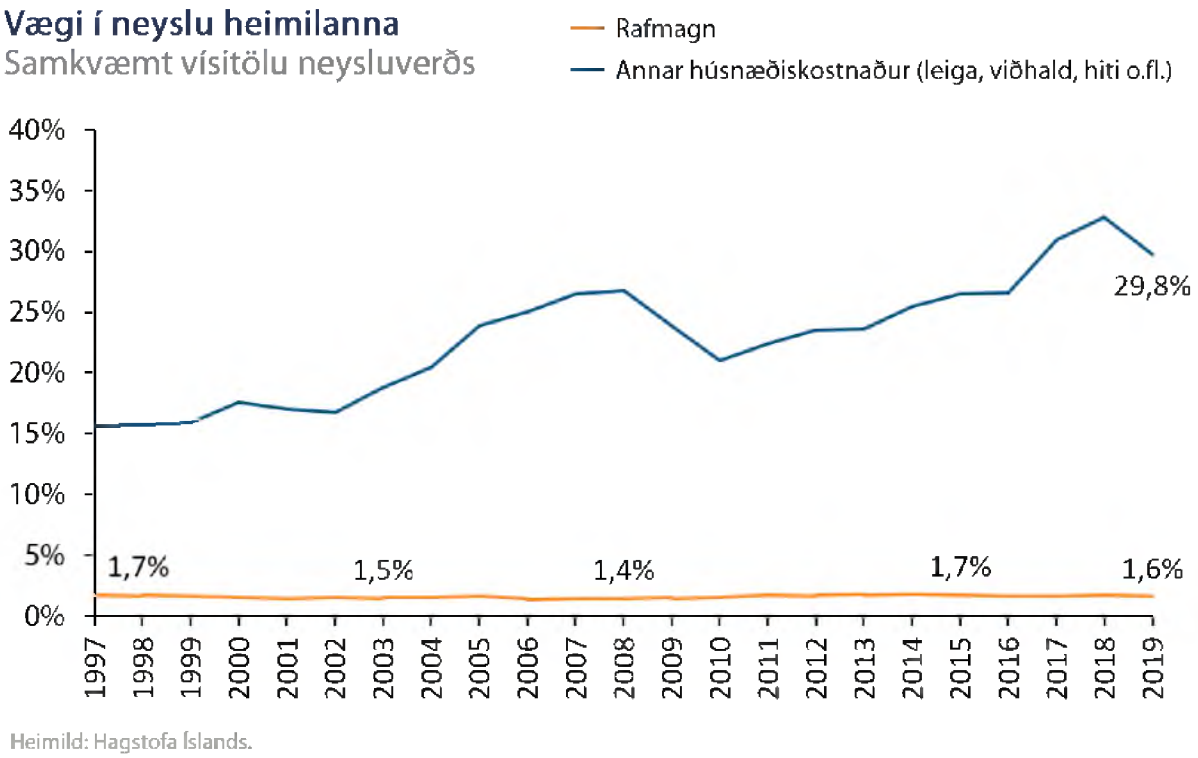


¹Að teknu tilliti til vísitölu neysluverðs

Heimildir: Hagstofa Íslands, RÚV, Viðskiptablaðið

Ef við skoðum vægi rafmagnskaupa í neyslu heimilanna er niðurstaðan sú sama. Samkvæmt nýjustu tölum Hagstofu Íslands nemur rafmagn 1,6% í neyslu íslenskra heimila (sjá mynd 7). Hlutfallið hefur breyst í takt við ofangreinda þróun eins og vandræði Orkuveitu Reykjavíkur. Engu að síður er hlutfallið nú lægra en fyrir áratug. Til samanburðar má sjá aðra þætti sem falla undir húsnæðislið vísitölu neysluverðs en samanlagt eru þeir nærri 30% af neyslu heimilanna. Rafmagn hefur verið og er enn lítill hluti af þeim kostnaði að halda heimili.

Mynd 7



Heimild: Hagstofa Íslands.

Í þessu samhengi má einnig nefna nýlega skýrslu Eflu um raforkuverð þar sem kemur meðal annars fram að raforkumarkaðurinn sé virkur og að þar ríki samkeppni í smásölu.[24] Hækkanir á gjaldskrám eru raktar til aukins fjármagnskostnaðar vegna mikilla fjárfestinga í dreifikerfum en dreifing raforku er sérleyfisstarfsemi. Ekkert sem kemur fram segir að orkupakkar hafi leitt til hærra orkuverðs, enda staðreynd málsins að svo var ekki.

Viðskiptaráð vill engu að síður árétta að hið opinbera, sem heldur utan um nær alla þræði á íslenskum raforkumarkaði, hugi að samkeppnishæfni atvinnulífsins í samhengi raforkuverðs. Þannig ber að halda aftur af raforkuverðshækkunum og horfa til þess að lækka kostnað við raforkukerfið og auka skilvirkni. Á það sérstaklega við um dreifingu sem er líkt og áður sagði sérleyfisskyld starfsemi og býr þar af leiðandi ekki við krafta virkrar samkeppni. Ef hagnaður opinberra orkufyrirtækja eykst, t.d. vegna hærra raforkuverðs, er rétt að það skili sér til fólks og fyrirtækja, t.d. með lægri sköttum.

Viðskiptaráð Íslands leggur til að **þingsályktunartillagan nái fram að ganga**. Að lokum áskilur Viðskiptaráð sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum.

Virðingarfyllst,

Gunnar Dofri Ólafsson
Lögfræðingur Viðskiptaráðs Íslands

Konráð S. Guðjónsson
Hagfræðingur Viðskiptaráðs Íslands

[24] Sjá skýrslu Eflu: https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=ba23a3cd-5ba9-11e9-9439-005056bc530c

Opið bréf til nefndarsviðs Alþingis vegna máls nr. 791 þingsályktun um sæstreng og máls nr. 777 þingsályktun um orkupakka 3.
Orkupakki 3 er samansafn nokkurra reglugerða Evrópusambandsins um orkumál. Hann hefur verið samþykktur í öllum löndum nema Íslandi. Allar reglugerðirnar fjalla um sameiginlegan orkumarkað, bæði fyrir raforku og jarðgas. Það sem skiptir okkur Íslendinga máli eru þær reglugerðir sem varða raforku. Þrjár reglugerðanna varða hana en það eru um skilyrði fyrir aðgangi að neti fyrir raforkuviðskipti yfir landamæri og *um afhendingu og birtingu gagna á raforkumörkuðum* að síðustu *um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku.*
Þetta mál skiptir Íslendinga miklu. Heit umræða er í landinu án þess að gerð hafi verið rækileg grein fyrir því um hvað það fjallar. Af fréttum um næsta orkupakka Evrópusambandsins að dæma virðist stefnan vera sú að bregðast eigi við loftslagsbreytingum með stórkostlegri uppbyggingu á vistvænni orkuframleiðslu. Þar sem aðstæður eru æði misjafnar í ólíkum löndum og mikilvægt að hafa orkuöryggi í þeim öllum hafa verið settar reglur um að orka sé vara sem lúti samkeppnisreglum. Með því er ætlunin að markaðsöflin bregðist við aukinni eftirspurn og fari í þá uppbyggingu sem þörf er á. Þegar orkan er orðin vara sem á að fljóta frjáls yfir landamæri getur ekkert eitt land heft þann flutning, frekar en íslensk stjórnvöld geti hindrað innflutning á kjöti.
Þessar fullyrðingar hafa svo sem komið fram í þingsal og svör ráðamanna hafa verið sú að menn hafi ekkert fyrir sér í því. Það er svo sem engin furða því þýðingin á þessum reglugerðum er óboðleg löggjafarsamkomu. Orðalagið er óskiljanlegt þannig að lesa verður enska textann til að skilja málið.
Ég spyr menn hvað er raforkuflutningskerfistjóri. Þetta orðskrípi er ekki aðeins vond íslenska það er beinlínis röng þýðing. Hægt er að taka fleiri dæmi um slíkt. Hvernig á þingið að taka afstöðu til skjals sem ekki er rétt þýtt. Það sem ætti að standa í stað þessa orðs er rekstraraðili flutningskerfis raforku, sem er hér á landi Landsnet.
Í einni reglugerðinni sem ríkisstjórnin vill samþykkja stendur:
Vel starfhæfur innri raforkumarkaður skal veita framleiðendum viðeigandi hvatningu til fjárfestingar í nýrri orkuframleiðslu, þ.m.t. rafmagni frá endurnýjanlegum orkugjöfum, með sérstaka áherslu á einangruðustu löndin og svæðin á orkumarkaði Bandalagsins.
Þetta þýðir a mannamáli að auka á raforkuframleiðslu sérstaklega í þeim löndum sem eru einangruðust þ.e. Ísland m.a.
Hvernig á svo að koma orkunni héðan. Ég sé ekki betur en það verði komið á flutningsjöfnunargjaldi þar sem styttri línur verði látnar niðurgreiða þær lengri. Í reglugerðinni segir:
Þetta felur í sér að komið verði á "fyrirkomulagi" vegna jöfnunargreiðslna fyrir raforkuflæði yfir landamæri og að settar verði samræmdar meginreglur um gjöld vegna flutnings yfir landamæri.
Þá skipuleggur Landsnet og systurstofnanir þess sameiginlega heildar net fyrir alla Evrópu með 10 ára áætlunum í senn. Þá þarf að áætla heildar þörf Evrópu fyrir vistvæna orku, hvaðan hún á að koma og hvert hún á að

fara. Þingsályktun um að hingað verði ekki lagður sæstrengur nema með samþykki Alþingis er gild samkvæmt Íslenskum lögum en gildir lítið þegar Evrópusambandið telur það markaðhindrun. Ein reglugerðin sem verið er að samþykkja er akkúrat um þetta – að brjóta einangrun ákveðinna markað svo sem Íslands. Við getum ekki bæði samþykkt það og ekki.
Ef til vill getum við valið einn og foss til að vernda svona upp á minninguna. Okkur hefur ekki tekist að nota þau rök að það ógni heilsu okkar að flytja hingað kjöt. Þá duga ekki þau rök að Gullfoss sé fallegur til að hindra að hann verði virkjaður til að fullnægja orkuþörf Evrópu.
Gera vinstri grænir sér grein fyrir því að það getur talist markaðshindrun að vernda fossa. Halda menn að Evrópusambandið telji það mikilvægara að vernda Gullfoss heldur en að berjast gegn hlýnun jarðar.

Þorsteinn Ásgeirsson

Móttakandi: Utanríkismálanefnd Alþingis
Sendandi: Þórarinn Einarsson

9. maí, 2019

Umsögn um tillögu til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017

Með innleiðingu þriðja orkupakkans felst varanleg skuldbinding um að tengjast innri orkumarkaði Evrópusambandsins. Svo virðist sem ekki hafi komið nein haldbær rök fyrir innleiðingu önnur en þau að hún hafi verið samþykkt af sameiginlegu EES-nefndinni, en þó hafi ekki komið fram skýringar á því hvers vegna eingöngu var sóst eftir undanþágu vegna gerða er varðar jarðgas en ekki raforku. Rökin fyrir því að fá undanþágu frá jarðgasi var sú að innleiðing á því sviði hefði augljóslega enga þýðingu fyrir Ísland. Það hljómar mótsagnakennt að sömu rök eru hins vegar notuð fyrir ástæðu þess að innleiða gerðir er varðar raforkuna, þ.e. að þær hafi hvort eð er enga þýðingu fyrir Ísland. En sú einfalda ástæða að enn er ekki til staðar sæstrengur á milli Íslands og annarra EES ríkja gefur fullt tilefni til þess að Ísland fái jafnframt undanþágu frá því að tengjast raforkumarkaði EES.

Röksemdir fyrir stuðningi við innleiðingu þriðja orkupakkans:
Allur rökstuðningur fyrir innleiðingu þriðja orkupakkans af hálfu stjórnvalda og annarra talsmanna þriðja orkupakkans fellur í skuggann af þeirri meginröksemd sem sömu aðilar halda fram, að innleiðingin hafi enga þýðingu fyrir Ísland. Það hlýtur að fela í sér að öll önnur hugsanleg rök hafi mjög litla þýðingu og ættu þ.a.l. ekki að koma til álita. Hugsanleg undantekning er þó sú ástæða að sameiginilega EES-nefndin hafi þegar tekið ákvörðun og mikill ótti sé um afleiðingar þess að Alþingi hafni henni, þótt 102. gr. EES-samningsins geri einmitt ráð fyrir að sú staða geti komið upp. Eftir standa þá að rökin fyrir innleiðingu í formi ótta við pólítískar afleiðingar höfnunar. Þessi afstaða þýðir í raun að Alþingi afsali sér þeim rétti að geta hafnað ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nema þá hugsanlega í einhverskonar neyðartilvikum þó ekkert í 102. greininni gefi til kynna að slík höfnun sé þess eðlis. En jafnvel þótt það væri réttur skilningur, myndu margir álíta að í núverandi stöðu þá sé alveg ástæða til þess að nýta þetta meinta neyðarúrræði til þess að hafna þriðja orkupakkanum. Í álitsgerð Friðriks Árna Friðrikssonar Hirst og Stefáns Más Stefánssonar um stjórnskipuleg álitamál tengd framsali ríkisvalds til stofnana ESB/EFTA vegna þriðja orkupakka ESB kemur fram (í 5. kafla) að þessi leið sé fyllilega fær og framkvæmanleg og engin haldbær rök hafa verið sett fram gegn þeirri leið.

Afleiðingar þess að hafna ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar:
Í ljósi mikils ótta og óvissu um afleiðingar þess að hafna ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar er rétt að vísa til umfjöllunar Ara Hólm Ketilssonar í lögfræðiritgerð sinni (Magister Legis) er ber heitið 'Aðkoma Íslands að lagasetningarferli ESB og upptaka gerða í EES-samninginn'. Þar lýsir hann í kafla 5.3.5 hvað gerist ef EFTA-ríki samþykkir ekki upptöku gerðar ESB í EES-samninginn:

„Tvisvar hefur það gerst að framkvæmdastjórn ESB hefur beitt 4. mgr. 102. gr. þegar EFTA-ríkin höfðu ekki tekið upp gerðir í samninginn, annars vegar vegna tilskipunar 2001/98/EB um ráðstafanir gegn því að fjármálakerfið sé notað til peningaþvættis og hins vegar vegna tilskipunar 2004/38/EB um rétt borgara Sambandsins og aðstandenda þeirra til frjálsar farar og dvalar á yfirráðasvæði aðildarríkjanna. Í 4-6. mgr. 102. gr. er ferlinu lýst. 4. mgr. 102. gr. segir að ef ekki er unnt að komast að samkomulagi um breytingar á viðaukum samningsins skal sameiginlega EES-nefndin kanna alla þá möguleika sem í boði eru til að tryggja áframhaldandi góða framkvæmd samningsins og taka nauðsynlegar ákvarðanir þar að lútandi. Taka verður slíka ákvörðun eigi síðar en við lok sex mánaða tímabils. Hafi nefndin hins vegar ekki komist að niðurstöðu innan frestsins sem lýst er í 4. mgr. notast samningsaðilar við reglu 5. mgr. 102. gr. Þá skal litið svo á að framkvæmd viðkomandi viðauka samningsins sé frestað tímabundið, nema að sameiginlega EES-nefndin ákveði annað. Slíkur frestur tekur gildi sex mánuðum eftir að tímafrestinum í 4. mgr. er lokið, þó ekki áður en viðkomandi gerð kemur til framkvæmda innan ESB. Vinna skal áfram að lausn málsins til þess að aflétta frestuninni við fyrsta tækifæri. Aðilum er þrátt fyrir þetta skylt samkvæmt 6. mgr. 102. gr. að ræða saman um þær afleiðingar sem slík frestun hefur í för með sér innan sameiginlegu EES-nefndarinnar og koma sér saman um hvaða breytingar sé nauðsynlegt að ráðast í vegna frestunarinnar. Er það í höndum sameiginlegu EES-nefndarinnar að meta það til hvaða viðauka samningsins hin nýja löggjöf tekur til, sbr. 2. mgr. 102. gr. Ef 2. og 5. mgr. eru lesnar samhliða má sjá að ekki er frestað framkvæmd alls viðaukans sem gerðin á við. Heldur aðeins þeim hluta hans sem hin nýja löggjöf tekur beint til. Sameiginlega EES-nefndin leggur yfirleitt ekki mat á gildissvið gerðarinnar fyrr en eftir að viðkomandi gerð hefur verið samþykkt innan ESB. Alls óvíst er að samningsaðilar muni geta sammælst um að fresta framkvæmd ákveðins hluta samningsins. Komi til frestunar á hluta samningsins er það ekki þannig að það sé látið kyrrt liggja. 5. mgr. 102. gr. segir að aðilar skulu leitast við að koma á samkomulagi um lausn sem allir geta sætt sig við. Hvað felur slík frestun þá í sér? Í 6. mgr. 102. gr. kemur fram að réttindi og skyldur sem einstaklingar og aðilar í atvinnurekstri hafa áunnið sér haldast þrátt fyrir frestun samningsins. Er það til þess að tryggja að ekki verði til ný réttindi byggð á þeim hluta samningsins sem hefur verið frestað. Ljóst er að með frestun á framkvæmd EES-samningsins að hluta til verða í gildi mismunandi reglur innan EES-svæðisins, þær reglur sem myndu gilda innan ESB væru ekki gildar innan EFTA-ríkjanna og öfugt. Myndi sú staða brjóta gegn 1. gr. EES-samningsins og er því ljóst að aðilar samningsins munu gera allt sem í þeirra valdi stendur til þess að ekki komi til frestunar á framkvæmd samningsins. Ljóst er að hagsmunir samningsaðila eru þeir að ekki komi til frestunar á framkvæmd samningsins. Ólíklegt er því að til þess komi, má benda á áðurnefnd dæmi þar sem framkvæmdastjórn ESB hóf ferlið til frestunar á framkvæmd samningsins en fylgdi því ekki eftir svo að ekki kom til þess að fresta þyrfti framkvæmd EES-samningsins. ESB beitti EFTA-ríkin þannig þrýstingi til þess að taka viðkomandi gerðir upp í EES-samninginn með því að hóta að fresta framkvæmd hans. Hagsmunir ESB voru þó þeir að ekki kæmi til frestunar þó svo að uppgefnir tímafrestir hefðu verið liðnir. Sýnir þetta því að aðilar samningsins eru tilbúnir að ganga ansi langt áður en til þess kemur að fresta framkvæmd samningsins þar sem það tryggir ekki hagsmuni þeirra. Hins vegar má velta upp þeirri spurningu hvort þessar reglur séu heppilegar í núverandi mynd. Ef tilgangur þeirra er sá að halda aðilum við samningaborðið þá hafa þær náð því þegar þeim hefur verið beitt. Hins vegar má spyrja sig hvort heppilegt sé að vera með reglu um frestun á framkvæmd samningsins. Er hún til þess eins að fæla samningsaðila frá því að neita upptöku gerðar í samninginn."

Óvissa um full yfirráð yfir auðlindum:

Sú ályktun stjórnvalda og annarra talsmanna innleiðingar þriðja orkupakkans að innleiðingin hafi engin áhrif á yfirráð Íslands yfir eigin auðlindum virðist aðallega byggja á því sem fram kemur í greinargerð Birgis Tjörva Péturssonar um ýmis álitaefni sem tengjast þriðja orkupakka ESB og innleiðingu hans í íslenskan rétt. Þar vísar hann í 2. mgr. 194. gr. Lissabon-sáttmálans sem segir að ráðstafanir Evrópuþingsins og ráðsins séu „með fyrirvara um rétt aðildarríkis til að ákvarða með hvaða skilyrðum orkulindir þess eru nýttar, hvaða orkugjafa það velur og almenna tilhögun orkuafhendingar". Hér er um að ræða afar undarlega og glannalega vanhugsaða ályktun. Vissulega má hér ályktа að ríki geti ákveðið hvort þau nýti auðlindir sínar og setji upp rammaætlanir og þvíumlíkt, en um leið og auðlind er nýtt og afurð sett á markað, þá augljóslega virkjast almenn ákvæði EES-samningsins og þá þarf að gæta jafnræðis m.t.t. allra aðila samningsins án mismununar. M.ö.o. geta aðildaríki augljóslega ekki stýrt nýtingu auðlinda sinna fram hjá EES regluverkinu. Það má því segja að eina færa leiðin til þess að hafa

full yfirráð yfir auðlindinni sé að friða hana eða nýta með svo takmörkuðum hætti að afurðum hennar sé haldið frá innri markaðnum. Það hlýtur að teljast afar takmörkuð leið til auðlindanýtingar.

Óvissa um undanþágur í innleiddum gerðum:

Fullyrt hefur verið að Ísland njóti góðs af undanþágum frá núgildandi regluverki um innri raforkumarkaðinn sem m.a. tryggi opinbert eignarhald á orkufyrirtækjum og hindri frekari uppskiptingu þeirra. Þessar undanþágur miðast við 'lítil einangruð kerfi'. Í tilskipunum 2003/54/EB (orkupakka 2) og 2009/72/EB (orkupakka 3) er 'lítið einangrað kerfi skilgreint (í báðum tilvikum) í 26. tölul. 2. gr. sem ,,kerfi þar sem notkun er innan við 3000 GWh á árinu 1996, og þar sem innan við 5% ársnotkunar eru fengin með samtengingu við önnur kerfi". Sömu skilgreiningu var einnig að finna í orkupakka 1, þ.e. tilskipun 96/92/EB (23. tölul. 2. gr.), fyrir utan að það að þar var notkunarviðmiðið 2500 GWh. Í öllum tilvikum var viðmiðunarárið 1996 og hér ber að hafa í huga að raforkuframleiðsla á Íslandi var yfir 5000 GWh það ár, þ.e. langt yfir viðmiðunarmörkum. Íslenskum stjórnvöldum var vel kunnugt um þetta, enda var mikið fyrir því haft að fá sameiginlegu EES-nefndina til þess að fallast á að þrátt fyrir að Ísland væri vel yfir þessum mörkum yrði Ísland engu að síður skilgreint sem 'lítið einangrað kerfi'. Nefndin samþykkti það og kom það sérstaklega fram í ákvörðunum hennar um orkupakka 1 og 2 að Ísland skyldi teljast 'lítið einangrað kerfi'. Ísland fékk því í raun undanþágu frá undanþágunni, hugsanlega vegna sjónarmiða um að stór hluti raforkuframleiðslunnar þjónaði stórnotendum, þ.e. stóriðjunni. Það má því búast við að í náinni framtíð verði þessar undanþágur ekki lengur í boði, sérstaklega með tilkomu sæstrengs sem gerir það að verkum að íslenska raforkukerfið verður ekki lengur einangrað. Í minnisblaði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins til utanríkismálanefndar 9. Janúar 2015 kemur þó fram að þessar undanþágur hafi ekki verið nýttar:

> ,,Í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar var kveðið á um að undanþága 1. mgr. 26. gr. tilskipunarinnar gilti fyrir Ísland og að Ísland teldist lítið og einangrað kerfi. samkvæmt 2. mgr. 26. gr. tilskipunarinnar. Undanþágan var víðtæk og bauð upp á möguleika á að sækja um undanþágur frá köflum rv, V, VI og VII. Undanþágan var þó skilyrt að því leyti að ríki sem uppfylltu skilyrði um lítið einangrað kerfi, þurftu að sýna fram á að það væru umtalsverð vandkvæði við rekstur raforkukerfisins. Þessu til viðbótar var ákvæði um að Ísland teldist lítið einangrað kerfi skv. 26. mgr. 2. gr. og afþessum sökum gilti undanþágan sem getið er til um i 15. gr. tilskipunarinnar (uppskipting dreififyrirtækja). 15. gr. hafði einnig að geyma það almenna ákvæði um að ekki þyrfti að skipta upp dreififyrirtækjum ef notendur dreififyrirtækis væru færri en 100.000. Þannig hafði Ísland þrjá möguleika á undanþágu frá uppskiptingu dreififyrirtækja, þ.e. skv. 1. og 2. mgr. 26. gr. tilskipunar og 15. gr. um notendafjölda. Ísland virkjaði ekki þessar undanþágur heldur innleiddi 2. raforkutilskipun að fullu hér á landi og gekk auk þess lengra, með lagabreytingu árið 2008, með því að fara fram á uppskiptingu dreififyrirtækja með fleiri en 10 þúsund notendur. Markmið löggjafans var með þessu að leitast við að koma á samkeppnismarkaði fyrir raforku hér á landi."

Það er með ólíkindum að þrátt fyrir þær undanþáguheimildir sem Ísland hefur sérstaklega sóst eftir þá séu þær ekki nýttar! Þvert á móti hafa íslensk stjórnvöld að eigin frumkvæði gengið lengra og þrengt almennar undanþágur með því að lækka 100.000 notendaviðmiðið niður í 10.000. Þetta hafði þær afleiðingar að tvö orkufyrirtæki: Orkuveita Reykjavíkur og Hitaveita Suðurnesja voru algjörlega að óþörfu þvinguð til uppskiptingar án þess að EES-tilskipanir hafi sett slíkar kröfur. Uppskipting þessara fyrirtækja er því alfarið ákvörðun íslenskra stjórnvalda sem þar með stuðlaði að mögulegri einkavæðingu þeirra. Í kjölfarið var Hitaveitu Suðurnesja skipt upp í HS-Orku og HS-veitur sem leiddi svo til þess að HS-Orka var seld til Magma Energy. Hið meinta markmið stjórnvalda um aukna samkeppni hlýtur að mega teljast yfirskyn.

Óvissa um fyrirvara íslenskra stjórnvalda:
Meginmarkmiðið með þriðja orkupakkanum er að auka viðskipti með orku á milli landamæra EES-aðildarríkja. Íslensk stjórnvöld reyna þó í raun að komast hjá því með því að lýsa því yfir að það sé algjörlega háð samþykki íslenska stjórnvalda hvort og þá hvenær þau heimili öðrum aðildarríkjum aðgang að sínu raforkukerfi, þ.e. með sæstreng. Í þessu sambandi er sérstaklega vert að benda á 5. lið aðfararorða reglugerðar 713/2009 (um að koma á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði):

> „Aðildarríkin skulu vinna náið saman og fjarlægja hindranir í vegi viðskipta með raforku og jarðgas yfir landamæri í því skyni að ná fram markmiðum Bandalagsins á sviði orku."

Sem sagt, í stað þess að fjarlægja hindranir í vegi fyrir viðskiptum með raforku yfir landamæri, þá ætla íslensk stjórnvöld beinlínis að hindra viðskipti með orku yfir landamæri, þvert á megintilgang þriðja orkupakkans. Þetta er nánast eins og að samþykkja samning með þeim fyrirvara að hann taki ekki gildi fyrr en samningsaðila þóknast svo.

Það er nokkur óvissa um hvort Alþingi geti haft geðþóttavald gagnvart því hvort og þá hverjir geti lagt sæstreng að landinu eftir innleiðingu þriðja orkupakkans. Lagasetning sem felur í sér þess háttar hindranir hljóta að teljast vafasamar og gerræðislegar viðskiptahindranir í ljósi EES-samningsins. Það er hæpið að treysta á að úrskurðir ESA og/eða EFTA dómstólsins verði hliðhollir Íslandi ef upp koma kærumál þessu tengt.

Það er þó vafamál hvort íslensk stjórnvöld hafi í raun áform um að beita þessum fyrirvara miðað við fréttir og yfirlýsingar ráðamanna þar sem fram kemur stuðningur við áform um lagningu sæstrengs undanfarin ár. Tvöfeldni stjórnvalda er reyndar vandræðilega áberandi.

Niðurstaða:
Innleiðing þriðja orkupakkans skapar mikla óvissu og setur óþarfar kvaðir á nýtingu íslenskra orkuauðlinda. Það er þó áhættulaust að hafna innleiðingunni, enda er það eina rétta leiðin. Atkvæði greidd innleiðingu felur í raun í sér að viðkomandi vilji tryggja að íslenska raforkukerfið tengist raforkukerfi Evrópusambandsins strax svo ekki verði aftur snúið og varla hægt að skýra þá afstöðu með öðrum hætti en viðkomandi þjóni einhverjum duldum sérhagsmunum eða láti undan einhvers konar pólítískum þrýstingi. Slík afstaða er ábyrgðarlaus með öllu, þó afleiðingarnar kunni ekki að koma í ljós fyrr en að nokkrum árum liðnum. Þetta mál er allt of mikilvægt til þess að afgreiða án frekari aðkomu íslensku þjóðarinnar. Hér er um að ræða grundvallarstefnu í orkumálum Íslands og mikilvægt að þjóðin ákvarði framhaldið, annað hvort með beinni þjóðaratkvæðigreiðslu eða a.m.k. með endurnýjuðu umboði Alþingis.

Virðingarfyllst:

Þórarinn Einarsson
kt. 2303744069
totihaki@gmail.com

Umsögn til utanríkisnefndar um 777. Mál, ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn)

Orkupakki 3:

Ég hvet eindregið til þess að Orkupakka þrjú verið hafnað.

Ég leyfi mér að visa til röksemda sem fram koma í áliti samtakanna Orkan okkar en að því stend ég ásamt öðrum.

Í þessari stuttu umsögn vil ég leggja áherslu á félagslegar forsendur málsins og vara við því að einblína um of á þennan tiltekna pakka heldur skoða þá vegferð sem Evrópusambandið boðaði um miðjan tíunda áratug síðustu aldar um markaðsvæðingu raforkunnar. Alltaf hefur legið ljóst fyrir hvert vegferðinni er heitið og eru orkupakkarnir svokölluðu aðeins vörður á þessari leið sem mun enda í samræmdu evrópsku raforkukerfi sem starfar á markaðsvísu undir miðstýðru eftirliti.

Markaðsvæðing raforkunnar og vatnsins hefur verið óvinsæl í Evrópu eins og einkavæðing grunnþjónustunnar almennt. Við svo búið hefur verið brugðið á það ráð að skera pylsuna niður í sneiðar eða pakka og hefur viðkvæðið þá verið hið sama: Þetta er ekki verri biti en sá fyrri. En það er lokamarkið sem þarf að horfa á – vegferðina alla - og það er markaðsvæðing og í kjölfarið einkavæðing þessa geira. Samhliða markaðsvæðingunni er síðan ætlunin að tryggja hlut almennings með neytendavernd og refsingum ef samkeppnisskilmálum er ekki fullnægt. Með öðrum orðum allt traust er sett á markaðinn og mekanisma hans.

Þau okkar sem andvíg voru þessari þróun lögðust gegn samþykkt fyrsta og annars orkupakka og þykir mér ekki síður rökrétt að leggjast gegn samþykkt þessa pakka svo og þeirra sem fylgja í kjölfarið.

Smám saman missum við sem samfélag forræðið yfir orkunni, auðlindum og vinnslu, og mun gangverk marðaðarins stýra för, enda talað fyrir málinu á þann veg af hálfu ráðherra og á vef Stjórnarráðsins.

Þegar bent hefur verið á að hin miklu fyrirheit um lækkun orkuverðs hafi ekki skilað sér við fyrri pakka er okkur sagt af hálfu stjórnvalda að “söluhluti” raforkuverðsins hafi ekki hækkað og aðrir þættir hljóti að lækka með komandi samkeppni!

Haft hefur verið á orði í umræðunni á Alþingi að utanaðkomandi þrýstingur á orkugeirann komi til með að verða “hagrænn en ekki samkvæmt erlendu valdboði.” Þetta er mergurinn málsins. Hið erlenda valdboð gengur út á að markaðsvæða þennan geira, tengja hann lögmálum framboðs og eftirspurnar. Ég tel að tryggja eigi hag almennings í gegnum eignarhaldið en ekki í gegnum markaðinn fyrir tilstilli tilheyrandi eftirlitsstofnana, þ.e. þeirra sem sinna samkeppniseftirliti og neytendavernd.

Ég heiti á alla félagslega þenkjandi alþingismenn að taka höndum saman við öll þau sem nú vilja sporna gegn þessari óheillaþróun. Ef þau sem áður studdu málið telja að nú stefni að þeirra mati í ófyrirséð óefni þá ber að taka því fagnandi.

Með markaðsvæðingunni er verið að byggja inn í kerfið hvata sem eru varasamir: Að virkja sem mest, fyrir sem mestan arð.

Enn eigum við megnið af fyrirtækjum og stofnunum í orkugeiranum – þar erum við á öðru róli en Evrópa. Það verður hins vegar ekki lengi ef þessi vegferð verður ekki stöðvuð með öllum ráðum – nú þegar færi gefst.

Iðnaðarráðherra hefur sagt – eftir nokkra opinbera gagnrýni - að ekki standi til að einkavæða raforkukerfið – en bætir við að ekki sé hægt að skuldbinda framtíðina. Það kann að vera rétt að ekki

eigi að selja alveg í bráð en það er hægt að auðvelda sölumönnum lífið en líka torvelda. Nú segist ríkisstjórnin vilja kaupa hlut orkufyrirtækjanna (sem við eigum sjálf) í Landsneti (sem við eigum sjálf). Þar með er það framkvæmt sem undanþága var veitt fyrir á sínum tíma. Þetta er gert á þeirri forsendu að rétt sé að ríkið eigi alla vega Landsnet. Gott og vel. En þar með yrði uppbrot og einkavæðing á Landsvirkjun auðvelduð. Þetta er hið stóra samhengi hlutanna og verður þriðji Orkupakki ekki slitinn úr því samhengi fremur en hinir fyrri.
Ögmundur Jónasson, fyrrverandi alþingismaður