

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 áður nefnda 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“? Svárið 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 vanhugsáðar tilraunir með einkavæðingu grunnþjónustu af þessu tagi hafa skaðað almannahagsmunum. 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 þjóðhagsmunum, 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? Svárið 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 svárið 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 þjóðhagsmunum, 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 álitserðir 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 ýrustru 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 almannþjónusta. 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 ónógrí 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 óvæfengjanlegan rétt til að hafna innleiðingu löggjafar á tilteknu málavæði, 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 verið 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 völdugi 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 undanförunum 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.