



Áhrif inngöngu Íslands í Orkusamband ESB

- frá orkusamvinnu til orkusambands -

ORKAN OKKAR ÁGÚST 2019

Áhrif inngöngu Íslands í Orkusamband ESB

Ritstjórar: Jónas Elíasson¹, Stefán Arnórsson¹ og Haraldur Ólafsson¹

Aðalhöfundar að efni einstakra kafla: Stefán Arnórsson [3,5] ¹, Hjörleifur Guttormsson [3,5] ², Bjarni Jónsson [4] ³, Elías B. Elíasson [5,6,7] ³, Ragnar Árnason [8] ¹, Eyjólfur Ármannsson [9] ⁴, Sigurbjörn Svavarsson [10] ⁵, Jón Baldvin Hannibalsson [11] ² og Styrmir Gunnarsson [11] ⁶

¹ Prófessor; ² Fyrirverandi ráðherra; ³ Verkfræðingur; ⁴ Lögfræðingur; ⁵ Framkvæmdastjóri; ⁶ Fyrirverandi ritstjóri,

Að skýrslu þessari stendur sérfræðinganefnd Orkunnar okkar, en hana skipa eftirtaldir:

Jónas Elíasson (formaður), prófessor em. við Háskóla Íslands, sérfræðingur í straumfræði, vatnafræði, virkjanagerð og aðstm. orkumálaráðherra 1985 – 87,
Eyjólfur Ármannsson, lögfræðingur og sérfræðingur í Evrópurétti,
Ragnar Árnason, prófessor em. við Háskóla Íslands, sérfræðingur í hagfræði náttúruauðlinda,
Stefán Arnórsson, prófessor em. við Háskóla Íslands, sérfræðingur í jarðarauðlindum.

Með nefndinni starfar

Haraldur Ólafsson, prófessor í eðlisfræði lofthjúps jarðar við Háskóla Íslands, fyrrv. prófessor og stjórnanndi veðurdeildar Háskólans í Björgvin.

Umsjónarmaður útgáfu: Erlendur Borgþórsson

Samskiptastjóri: Ingibjörg Sverrisdóttir

Forsíðumynd: Júlíus Valsson

Útgefendur og ábyrgðarmenn: Orkan okkar, samtök þeirra sem vilja standa vörð um sjálfsákvörðunarrétt Íslands í orkumálum. Sjá nánar á <https://orkanokkar.is>

Efnisyfirlit

1. Inngangur.....	5
2. Ágrip	6
2.1 Heildarniðurstaða.....	6
2.2. Ágrip einstakra kafla.....	6
Kafli 3	6
Kafli 4	8
Kafli 5	8
Kafli 6	9
Kafli 7	9
Kafli 8	9
Kafli 9	10
Kafli 10	15
Kafli 11	15
3. Eðli orkulinda	16
3.1 Orkulindir og orkuform.....	16
3.2 Íslenskar orkulindir.....	17
3.2.1 Fallvötn	17
3.2.2 Jarðhiti	18
3.3 Raforkusala – stóriðja og almenn notkun	18
3.5 Þarfir raforkumarkaða og eftirspurn.....	19
Tilvitnanir.....	19
4. Orkustefna ESB – framleiðsla og sala raforku	21
4.1 Stefnumörkun ESB	21
4.2 Markaðsfyrirkomulag og verðmyndun.....	21
4.3 Erfiðleikar ESB við að framfylgja orkustefnunni og lækka orkuverð.....	21
4.4 Hagræði Íslands af ódýrri innlendri orku, auðlindasjónarmið.....	22
4.5 Afleiðingar orkustefnu ESB í raforkumálum	23
Viðauki við kafla 4. Orkupakki 4 og afleiðingar hans	24
V4.1 Inngangur.....	24
V4.2 Virkjanir og raforkuvinnsla	25
V4.3 Raforkuflutningur og –dreifing innanlands	25
V4.4 Stofnsetning millilandatenginga og rekstur þeirra	26
V4.5 Niðurstaða	27
5. Orkulindir Íslands.....	28
5.1 Virkjun vatnsorku til raforkuvinnslu.....	28
5.2.1 Jarðfræðileg einkenni	28
5.1.3 Virkjun háhitasvæða	28
5.1.3 Íslensk háhitasvæði.....	29
5.1.4 Raforka frá jarðvarmavirkjunum.....	30
5.3 Stærð orkulinda	30

6. Viðskipti um sæstreng og íslenska raforkukerfið.	32
6.1 Viðskiptafyrirkomulag orkupakkanna	32
6.2 Hið stýrandi orkuverð	32
Mynd 6.1 Skráð markaðsverð raforku á Spáni og spá um markaðsverð næstu 10 daga.	33
Mynd 6.2 Spá um fjölda útgilda orkuverðs sem eru undir núlli eða yfir 100 Eur/MWh til 2050.	34
6.3 Ókostir við sveiflur vatnsorkuvera.....	34
6.4 Rekstur jarðgufustöðva	35
6.5 Áhrif á fjárfestingar	35
Mynd 6.3 Umfang kostnaðar- og ábatagreiningar fyrir orkukerfi Evrópu.	36
6.6 Áhrif á notkun innanlands.....	37
7. Stýring íslenska orkukerfisins, orkuöryggi	38
7.1 Tilgangur með stofnun landsreglara	38
7.2 Markaður og stýring orkuvinnslu	38
7.3 Markaðsstýring	38
7.4 Samræmd auðlindastýring.....	38
7.5 Nauðsyn íslenskrar auðlindastjórnunar	39
7.6 Skyldur landsreglara varðandi sæstreng	39
7.7 Raforkuskortur, orkuöryggi og áhrif samkeppnismarkaðar	40
7.8 Lokaorð.....	40
8. Efnahagsleg áhrif orkupakka 3.....	41
8.1 Efnahagsleg þýðing og verðmæti raforku	41
Mynd 8.1 Orkunotkun í heiminum (TWh) Heimild: Ritchie and Roser 2019	41
8.2 Orkustefna ESB.....	41
8.3 Áhrif á raforkuverð, atvinnu og landsframleiðslu á Íslandi	42
8.4 Reynslan af orkupakka 1.....	45
Mynd 8.2 Vísitala raforkuverðs, fast verðlag 2018. Hagstofa Íslands.	45
Viðauki við kafla 8. Tenging við verðhærri raforkumarkað	47
Mynd V8.1 Tenging við verðhærri raforkumarkað	47
9. Lagaleg atriði varðandi orkupakka 3.....	49
10. Raforkufyrirtæki - náttúruauðlindir – orkustefna ESB	75
10.1 Samkeppnishöft í orkuframleiðslu.....	75
10.1.1 Ísland.....	75
10.1.2 Noregur	78
10.1.3 ESB	78
10.2 Uppboð á nýtingu náttúruauðlinda	79
10.2.1 Almenn	79
10.2.2. Útboð á nýjum virkjunarmöguleikum	79
10.3 Niðurlag	80
11. Í upphafi skyldi endirinn skoða.....	80

1. Inngangur

Þessi skýrsla er rituð í ljósi þess að Alþingi og íslensk þjóð standa nú frammi fyrir því að taka eina þá stærstu ákvörðun sem þjóðin hefur staðið frammi fyrir í sögu íslensks lýðveldis og jafnvel mun lengur. Málið varðar skipan raforkumála í landinu um fyrirsjáanlega framtíð og yfirráð yfir orkulindum þjóðarinnar. Samkeppnishæfni atvinnuveganna og lífskjör á Íslandi geta skaðast verulega þegar til framtíðar er litið.

Þessi skýrsla er skrifuð af átta sérfræðingum. Meirihlutinn hefur langa reynslu af orkumálum en aðrir af umhverfisvernd og hagfræði- og lögfræðilegum málum sem tengjast skipan orkumála og rekstri orkuvera. Nöfn höfunda hvers kafla koma fram í upphafi viðkomandi kafla. Margir fleiri hafa þó lagt hönd á plóginn (sjá þakkarorð aftast í skýrslunni).

Reynt hefur verið að skrifa textann í þeim dúr að hann sé læsilegur sem allra flestum, en hafa verður í huga að tæknilegar og lögfræðilegar hliðar málsins eru gífurlega flóknar. Hverjum kafla er skipt í undirkafla og málsgreinar hafðar stuttar, en nokkrar endurtekningar eru frá þessari reglu. Það er gert með vilja með það í huga að hver kafli sé sem sjálfstæðastur fyrir lesendann.

Hér að neðan eru dregin fram valin atriði úr niðurstöðum í næsta kafla. Atriðin eru í röð atburða sem munu hefjast ef orkupakki 3 verður samþykktur, en númer í hornklofum vísa í númer kaflanna í skýrslunni þar sem viðkomandi atriði er rökstsutt. Nánari ágrip einstakra kafla er svo í 2. kafla skýrslunnar, í rétttri númeraröð kaflanna. Að lokum eru kaflar númer 3 – 10, sumir með viðaukum þar sem stærðfræðilegar líkingar geta komið fyrir.

Ríkissjórnin vill að Alþingi Íslendinga samþykki Orkupakka 3 ásamt banni við að tengja sæstreng til Evrópu. Með því gengur Ísland undir yfirþjóðlegt dómsvald ESB-EES í málefnum raforkugeirans ásamt stjórnun og eftirliti með honum [9]. Markmið ESB með þessum yfirþjóðlegu reglum er verslun með raforku (líka, olíu og gas innan ESB) á markaði til þess að skapa samkeppni og jafna verðið til neytenda hvar sem er í ESB. Þetta hefur að hluta tekist, helsta undantekningin er raforkan sem ESB skilgreinir sem neysluvöru. Það er fyrst og fremst raforkan og tilhneiging ýmissa landa til að sniðganga reglurnar sem gerir að ESB sendir frá sér hvern orkupakkann á fætur öðrum með nýjum reglugerðum, núna pakka nr. 3, 4, og líklega er 5 á leiðinni [4].

Ef af samþykkt Alþingis verður er bannið við tengingu sæstrengs órökrétt og andstætt markmiðum ESB svo óhjákvæmilega skapast þrýstingur á að leggja hann. Þar verður ákvæðum orkupakkans gegn samkeppnishindrunum og markaðsmismunun beitt [4]. Sæstrengur er ekki efnahagslega sjálfbær framkvæmd og með honum fylgir evrópskur uppboðsmarkaður fyrir raforku [6]. Þá má búast við hækkandi raforkuverði vegna útflutningsins [8]. Slíkur markaður mun innleiða markaðsstýringu á raforkukerfi landsins með tilheyrandi verðsveiflum [6] og minnkandi raforkuöryggi vegna vaxandi álags á miðlunarlón ef ekkert er að gert. Vissir möguleikar eru á að bæta þá stöðu með viðeigandi auðlindastýringu innan raforkugeirans, ef ESB lætur þær aðgerðir í friði [7].

Íslendingar eiga nægar orkulindir til eigin nota í fallvötnum og jarðhita; þegar er sex sinnum meiri raforka framleidd en almannaveitur nota [3]. Orkulindir landsins eru mjög sérstakar í evrópsku samhengi, virkjanlegur jarðhiti gæti verið ofmetinn þegar horft er til

náttúruverndar og eiginleika jarðhitasvæðanna, mikil nauðsyn er á að gæta umhverfissjónarmiða við virkjunarhönnun, framkvæmdir og í rekstri [5].

Íslendingar hafa sterkan orkusækin iðnað sem veitir mikla atvinnu beint, en enn meiri óbeint og stendur þannig undir umtalsverðum hluta þjóðartekna og galdeyrisöflunar. Helst má telja málframleiðslu, ylrækt og iðnað innan fiskvinnslu og gagnageymslu sem tengist samkeppnishæfni raforkuverðs.

Íslendingar hafa löghelgaðan og óumdeildan rétt aðildarríkja EES til þess að hafna innleiðingu löggjafar án viðurlaga. Þetta var frá upphafi ein meginröksemdin fyrir því, að framsal valds skv. EES-samningnum væri innan marka þess, sem samrýmdist óbreyttri stjórnarskrá.

Stefna Evrópusambandsins varðandi aðgang að mörkuðum fyrir sjávarafurðir var sú, að krefjast aðgangs að fiskimiðum (auðlindinni) í staðinn. Þessu höfnuðu Íslendingar og Norðmenn afdráttarlaust. Og náðu því fram. Fullyrða má, að án þess samningsárangurs hefði EES-samningurinn aldrei verið samþykktur, hvorki af þingi né þjóð. Við þetta bætist, að Ísland fékk sérstakar undanþágur, sem heimila ekki erlendar fjárfestingar í sjávarútvegi. Sú undanþága er enn í fullu gildi. Stefna Íslands var þá – og á að vera – sú að hafna öllum kröfum um aðgang að auðlind fyrir markaðsaðgang. Allra síst megum við taka þá áhættu, að þetta gerist „bakdyramegin“, í krafti samkeppnisreglna innri markaðarins, án þess að íslenska þjóðin hafi tekið um það meðvitaða ákvörðun [10].

2. Ágrip

2.1 Heildarniðurstaða

Niðurstaða þessarar skýrslu er sú að það sé rökrétt að Alþingi hafni upptöku 3. orkupakka ESB, a.m.k. að svo komnu og þá á þeirri forsendu að upptaka þessa orkupakka er skaðleg fyrir íslenska þjóð og stefnir í hættu ríkjandi auðlinda- og umhverfisstefnu. Mjög mikilvægt er að málið verði rækilega kynnt almenningi í fjölmiðlum. Einnig að fram fari þjóðaratkvæðagreiðsla um málið.

Frumorsök þeirrar miklu umræðu sem nú á sér stað um orkumál er brennsla jarðefnaeldsneytis til framleiðslu á raforku og sem eldsneyti á farartæki og vélar. Brennslan veldur steymi koltvíoxíðs (CO₂) út í andrúmsloftið og orsakar með því hnattræna hlýnun. Þessi hlýnun breytir veðurfari, veldur bráðnun jökla, hækkun sjávarborðs, kaffæringu lands á mörgum lálendum og þéttbýlum svæðum jarðar og súrnun sjávar svo dæmi séu tekin.

Evrópusambandið (ESB) hefur mótað stefnu í orkumálum sem miðar að því að draga úr brennslu jarðefnaeldsneytis en auka um leið notkun endurnýjanlegra og vistvænna orkugjafa. ESB hefur mótað þessa stefnu sína í þrepum og rammað hana inn í flókið kerfi utan um einn samtengdan raforkumarkað fyrir öll ESB- og EFTA-lönd. Þetta kerfi er ekki aðeins flókið heldur mjög erfitt í framkvæmd og líklegast óskiljanlegt flestum leikmönnum.

2.2. Ágrip einstakra kafla

Kafla 3

Raforkustefna ESB tekur ekki mið af náttúru Íslands við stefnumótun sína. Á náttúrusvæðum hér á landi er oft að finna orkulindir sem geyma náttúrugersemar sem kallar á friðun þeirra, ekki síst fyrir komandi kynslóðir svo þær geti notið náttúrunnar líkt og við gerum nú. Ósnortin víðerni eru einnig náttúrugersemar og sum geyma einnig verðmæt

grunnvatns-forðabúr. Bæði hafa því verndargildi. Náttúrugræsmar hafa notagildi fyrir ferðamennsku og þá ber að hafa í huga að ferðamennska er orðin að stæstu atvinnugrein íslensks hagkerfis. Það er nauðsynlegt að ákveða hvaða náttúrusvæði skuli velja til orkunýtingar og hvaða svæði skuli vernda gegn slíkri nýtingu. Því þarf Alþingi að samþykkja rammaáætlun og móta íslenska orkustefnu.

Orkulindir á Íslandi eru fallvötn, jarðhiti og vindur. Eiginleikar þessara orkulinda eru mjög ólíkir þegar kemur að nýtingu. Vatnsorkuver eru afar sveigjanleg til raforkuvinnslu, taka upp fullt álag frá kyrrstöðu á mun styttri tíma en aðrar tegundir orkuvera. Jarðgufustöðvar eru ekki jafn vel hæfar til að fylgja eftir snöggum breytingum á eftirspurn raforkumarkaðar eins og vatnsorkuverin. Þau henta best fyrir stöðuga framleiðslu. Vindraftöðvar framleiða aðeins raforku þegar vindurinn blæs. Í logni verða orkuver sem byggja á öðrum orkulindum að taka við til að þjóna þörfum raforkumarkaðarins. Hér hentar jarðvarminn illa en vatnsaflíð vel. Samrekstur orkulinda sem eru mismunandi í eðli sínu krefst samvinnu en ekki samkeppni og hagkvæmast er að hafa hana á einni hendi.

Sól- og vindorka eru endurnýjanlegir orkugjafir. Vindorka er mjög vistvæn en sólarorkan er það ekki að sama skapi vegna þess að brenna þarf kol fyrir framleiðslu á sólrafölum. Jarðhitinn getur ekki flokkast með endurnýjanlegum orkulindum. Endurnýjanleiki einstakra jarðhitalinda er sáralítill, jafnvel enginn. Því er það mjög góð nálgun að líta á einstök jarðhitakerfi sem varmanámur eins og Orkstofnun raunar gerir. Vinnslugeta (afl) háhitasvæða er aldrei metin, aðeins orkuforðinn í þeim. Aflið er reiknað með því að gefa sér að endingartíminn sé 50 ár. Á landsvísu er metið afl háhitasvæða þannig 4.250 megavött. Væri hins vegar miðað við 300 ára líftíma þarf að deila í töluna 4250 með 6. Þá fást 907 megavött. Ofangreint mat ber með sér mikla óvissu. Það er ætlað stjórnámálamönnum til hliðsjónar við mótun stefnu um jarðhitanytingu og alls ekki má líta á það sem jafngildi borholumælinga.

Að fyrirmynd ESB stendur í íslenskum lögum að framleiðsla raforku skuli vera frjáls til að koma á samkeppni á raforkumarkaði. Tilgangurinn er að halda raforkuverði sem lægstu en það er í þágu almannahagsmuna. Frjáls samkeppni felur í sér að einkaaðilar og hugsanlega einnig opinber hlutafélög fái aðgengi að íslenskum orkulindum til að virkja þær og selja framleidda raforku. Jafnframt stendur í regluverki ESB að rekstur orkuvera skuli boðin út tímabundið til að viðhalda samkeppni. Þetta felur í sér að 360 þúsund Íslendingar standa sífellt í samkeppni við 500 milljónir íbúa í ESB-löndum um byggingu og rekstur raforkuvera á Íslandi. Þetta getur aðeins endað á einn veg. Við munum í tímans rás glata alfarið yfirráðum yfir orkulindum okkar og líka missa af tekjum vegna nýtingar þeirra.

ESB hefur valið „Ice-Link“, sæstreng á milli Íslands og Skotlands, inn á skrá sína um áhugaverðustu verkefni á sviði millilandatenginga fyrir raforku af Kerfisþróunaráætlun sinni. Þetta bendir til áhuga innan ESB á að kaupa rafmagn frá Íslandi, sennilega aðallega frá vatnsorkuverum, sem henta vel til að fylla í skarðið, þegar lygnt er á álagstíma. Komi upp ágreiningur um lagningu eða rekstur sæstrengs á milli eftirlitsyfirvalda (landsreglara) landanna, sem hýsa endabúnað sæstrengs, þá ber ACER (Orkstofnun) að úrskurða. Með áhugasama fjárfesta um sæstrengsverkefni og greinilega velvild hjá ESB verður mjög á brattann að sækja fyrir íslensk stjórnvöld að koma í veg fyrir slíkt. Með þeirri stækkun raforkumarkaðarins, sem af slíkri millilandatengingu leiðir, mun ásókn í rannsóknar- og virkjunarleyfi héraðs vaxa mjög og íslenskir raforkukaupendur þurfa að keppa við aðra slíka á innri markaði EES. Hætt er við hagsmunarárekstrum héraðs á milli verndunarsjónarmiða og virkjunarsjónarmiða, sem helgast munu af þörf Evrópu fyrir raforku úr endurnýjanlegum orkulindum til að ná markmiðum ESB um minnkun koltvíldislosunar.

Kaflí 4

Evrópusambandið (ESB) hefur sett yfirþjóðlegar reglur fyrir ESB-ríkin og EFTA-ríkin í EES um viðskipti með raforku og jarðgas, og hafa ESB-ríkin lögfest þær með orkupakka 3. Grunnstef orkustefnunnar er „fjórfrælsið“, sem gildir m.a. um viðskipti með vöru og fjárfestingar almennt. Fyrirkomulaginu er ætlað að hámarka samkeppnishæfni raforku á innri markaði ESB. Með orkupakka 4 hefur orkustefnan verið samþæfð við og er raunar beitt fyrir metnaðarfull markmið ESB um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Þetta hækkar raforkukostnað í ríkjum ESB og eykur ásókn í endurnýjanlegar orkulindir til muna.

Tregðu hefur gætt í ESB-ríkjum við að efla millilandatengingar, t.d. vegna landnotkunar, sjónrænna áhrifa og kostnaðar slíkra mannvirkja, en öflugt flutningskerfi raforku á milli ESB-landanna getur hins vegar leitt til skilvirkara orkukerfis og minni hættu á staðbundnum orkuskortum. Til að knýja fram stefnu ESB í aðildarlöndunum eru í orkupakka 3 ákvæði um stofnsetningu og rekstur eftirlits- og reglugerðarstofnunar – ACER. Á vegum ACER og óháð stjórnvöldum aðildarríkjanna er yfireftirlits- og reglusetningaraðili staðsettur í hverju landi. Samkvæmt orkupakka 3 felst meginhlutverk þessa yfireftirlitsaðila (landsreglara) í að stuðla að framgangi þeirrar stefnu ESB að stofna til vel virks raforkumarkaðar að hætti ESB, og að koma á nýjum raforkutengingum á milli landa og að efla þær, sem fyrir eru.

Þetta er megininntak orkupakka 3, en í seinni gerðum, t.d. gerð nr 347/2013 og í orkupakka 4, er kveðið fastar að orði og sett fram fleiri bindandi skilyrði. Þar má nefna ákvæði þess eðlis, að ACER yfirtaki í vaxandi mæli stjórn orkulindanna, og ákvæði, sem merkja, að baráttan gegn hlýnun jarðar skuli fá forgang fram yfir aðra náttúruvernd. Í stuttu máli felst í þessu hvati til óhóflegra fjárfestinga í virkjunum og flutningskerfi héraendis, sem hæglega getur skaðað náttúru Íslands og sett jarðvarmaauðlindina í hættu.

Kaflí 5

Helstu orkulindir Íslands eru mjög ólíkar hvað varðar eiginleika þeirra til raforkuvinnslu. Þetta kemur skýrt í ljós þegar athugað er ferlið í hönnun virkjana fyrir þessar orkulindir. Til grundvallar við hönnun vatnsorkuvera liggja landmælingar og rannsóknir á yfirborði og berglögum þar sem mannvirki eru fyrirhuguð. Rauði þráðurinn í hönnun þeirra er síðan sá, að tryggja örugga afhendingu raforku í samræmi við eftirspurn ásamt stöðugleika og öryggi heildar orkukerfisins. Rafmagn frá vatnsorkuverum er því vegna sveigjanleika verðmætara en rafmagn frá öðrum virkjunum.

Rannsóknir vegna jarðvarmavera beinast hins vegar fyrst að kortlagningu jarðvarmageyma kílómetra undir yfirborði. Óvissa er mikil, rannsóknir dýrar og fjárhagsáhætta veruleg. Hinn rauði þráður í hönnun orkuveranna er síðan varúð í umgengni við auðlindina, virkja ekki svo mikið, að hún ofnýtist og kólni áður en fjárfestingin nær að renta sig. Jarðvarmaverin skila helst jafnri og stöðugri orku allan ársins hring og henta illa til að taka á sig miklar sveiflur eins og vatnsorkuverin.

Íslensk háhitasvæði eru ólík, flest lítt rannsökuð og samanlögð möguleg afköst þeirra til orkuvinnslu mjög líklega samkvæmt reynslu ofátluð. Helsta heimild um magn þeirra orkulinda sem eftir eru óvirkjaðar er Rammaáætlun, sem er ekki ætlað að vera nákvæmur leiðarvísir í þeim efnum. Ef sett er upp dæmi um raunhæfa aðferð, en með mjög óvissum forsendum, til að áætla hve mikilli orku má ná úr þeim orkulindum sem eftir eru fást aðeins 4 til 7 TWh/ár. Þar til betri forsendur fást verður þessi útkoma að teljast innan raunhæfra marka.

Kaflí 6

Þær hugmyndir sem verið hafa í umræðunni um hvernig viðskiptum með sæstreng yrði háttað ef til kæmi verða úrehtar þegar tekið er mið af markaðsstefnu ESB eins og hún kemur fram í þriðja orkupakkanum og síðari gerðum ESB. Sú þjónusta sem ESB sækist eftir verður að keyra vatnsorkuverin til útflutnings raforku yfir annatíma dagsins og hvíla á nóttunni.

Þetta krefst mikillar aukningar vélarafls og viðbótarfjárfestinga í vatnsorkuverunum. Þar til viðbótar þarf að styrkja flutningskerfið mun meira en ella. Allur sá kostnaður lendir á Íslendingum í formi gjaldskrárhækkana Landsnets. Enn eftirsóknarverðara yrði að keyra á móti vindrafstöðvum meginlandsins, það er keyra á lognið í Evrópu og hvíla í rokinu. Þetta kostar enn meiri fjárfestingar hér á landi en með þessu móti getur sparast mikil koldíoxíðlosun í Evrópu og getur sá þáttur orðið ráðandi um hvort sóst verður eftir lagningu sæstrengs hingað.

Vægi loftslagssjónarmiða gæti vaxið á kostnað hefðbundinnar náttúruverndar á Íslandi. Hinn sveiflukenndi keyrslumáti vatnsorkuveranna getur haft óheppileg áhrif á árrennsli neðan þeirra. Jarðgufuorkuver þola sveiflur illa og óráðlegt að gera ráð fyrir að virkja jarðvarma til útflutnings rafmagns. Orkuverð á Íslandi mun hækka, þrýstingur á að loka stóriðuverum vaxa og hætt er við að minni iðnaður lognist út af.

Kaflí 7

Aðferðir til að stjórna miðlunarlónum íslenska vatnsorkukerfisins eru tvær. Hin fyrri er markaðsstýring, þar sem fyrirtækin stjórna eigin lónum til hámarks eigin tekna í samkeppni sín á milli án tillits til orkuöryggis notenda. Þessi stjórnun hefur óheppileg áhrif á orkuöryggi notenda. Landsreglarinn er skyldur til að stuðla að þróun markaðar sem gerir slíka stýringu mögulega og sjá til að fyrirtækin taki hana upp. Hin aðferðin er hvað reiknaðferðir varðar svipuð, en þá er lónum stjórnað á samræmdan hátt til hámarks öryggis notenda. Skipaður er auðlindastjóri sem sér til að fyrirtækin stýri lónum sínum á þennan hátt. Hann skal einnig sjá til þess, nýjar virkjanir verði byggðar í tíma áður en hættan á orkuskorti vegna slæms árferðis vex úr hófi. Lög um auðlindastýringu yrðu sett á grundvelli fullveldisréttar Íslands til að nýta og stjórna auðlindum landsins. Þau lög mundu gera stjórnvöldum betur kleift að vernda þennan þátt fullveldisins gegn erlendra ásókn. Óvíst er að nauðsynleg og skynsamleg lög um auðlindastjórnun samrýmist lögum 3. orkupakkans eða öðrum Evrópulögum um samkeppni og markað. Tryggja verður, að samþykkt þriðja orkupakkans komi á engan hátt í veg fyrir setningu laga um auðlindastjórn og auðlindastjóra.

Kaflí 8

Næg og trygg orka er forsenda iðnþróunar. Fyrirsjáanlegt er að orkunotkun í heiminum mun a.m.k. tvöfaldast til næstu aldamóta. Eftirspurn eftir raforku mun að öllum líkindum vaxa enn hraðar. Því er sennilegt að verðmæti raforku og raforkulinda, sérstaklega þeirra sem umhverfisvænar eru og endurnýjanlegar, muni hækka verulega á komandi áratugum.

ESB er tiltölulega fátækt af orku, sérstaklega umhverfisvænni orku. ESB leitar því leiða til að verða sér úti um slíka orku. Ein af leiðunum til þess er að skapa hindrunarlausan markað fyrir raforku á gervöllu ESB-EES-svæðinu. Þessu marki hyggst ESB ná með svokölluðum orkupökkum. Orkupakki 3 er áfangi að því marki.

Á hindrunarlausum raforkumarkaði fer raforkan til þeirra nota sem hæst verð bjóða. Hæstu orkuverðin er einkum að finna þar sem iðnvæðing er lengst komin en það er í efnahagslegri þungamiðju ESB. Því er það að verði raforkukerfi Íslands tengt raforkukerfi ESB,

eins og að er stefnt með hinum svokölluðu orkupökkum, mun raforka flæða frá Íslandi til ESB þar til raforkuverðið innanlands er orðið jafnt útflutningsverðinu til ESB. Helstu afleiðingar þessa yrðu að **raforkuverð á Íslandi myndi hækka bæði til fyrirtækja og heimila.**

Innlendir orkuframleiðendur hagnast hins vegar vegna þess að þeir geta selt raforku á hærra verði en áður.

Vegna verðhækkunarinnar myndi raforkunotkun á Íslandi minnka. Hún myndi minnka mest þar sem tiltölulega lágt orkuverð er forsenda viðkomandi starfsemi, þ.e. í tiltölulega orkufrekum iðnaði miðað við framleiðsluverðmæti.

Vegna nýrra markaðstækifæra fyrir óunna raforku í Evrópu myndi skapast þrýstingur á auknar raforkuvirkjanir á Íslandi (vatn, jarðhiti og vindorka). Samkvæmt bæði grunnreglum og sértækum reglum ESB er að öðru jöfnu óheimilt að hindra virkjanir og banna lagningu sæstrengja ef einkaaðilar vilja leggja í slíkar framkvæmdir. Slíkt myndi að öðru jöfnu flokkast undir skaðlegar markaðshindranir.

Minni úrvinnsla raforku á Íslandi hefur í för með sér minni virðisauka og atvinnu innanlands. Landsframleiðsla og mannfjöldi í landinu minnkar því að sama skapi. Á móti þessu koma auknar útflutningstekjur af raforkusölu til Evrópu. Hagrannsóknir benda hins vegar til að fremur ósennilegt sé að sá tekjuauki vegi upp á móti samdrættinum vegna minni fullvinnslu orku innanlands. Hagvöxtur til lengri tíma myndi einnig nánast örugglega minnka vegna færri fjárfestingartækifæra í öðru en virkjunum.

Kaflí 9

Samingurinn um evrópska efnahagssvæðið (EES-samningurinn), sem undirritaður var í maí 1992 og tók gildi í ársbyrun 1994 og er á milli Evrópusambandsins (ESB), þá Evrópubandalagsins, aðildarríkja ESB annars vegar og EFTA-ríkjanna Íslands, Liechtenstein og Noregs hins vegar, er án nokkurs vafa mikilvægasti og áhrifamesti alþjóðasamningur sem Ísland á aðild að. Einungis Gamli sáttmáli frá árinu 1262 getur jafnast á við mikilvægi og áhrif EES-samningsins á Íslandi.

Með Gamla sáttmála varð Ísland skattland norsku krúnunnar en aðalskilyrði Íslendinga var að konungur skyldi ná friði og íslenskum lögum. Einnig skyldi tryggja aðflutninga og rétt Íslendinga í Noregi, en með sáttmálunum varð Ísland hluti af sameiginlegu hagsvæði norsku krúnunnar. Gamli sáttmáli var skilmálaskrá Íslendinga við konungshyllingar til 1662. Magnús lagabætur Noregskonungur beitti sér fyrir réttareiningu innan norska ríkisins. Árið 1271 lét hann leggja fyrir Alþingi lögbókina Járnsíðu sem var lögtekin á árunum 1271-74. Meginuppistaða Járnsíðu var norsk lög en hún hentaði ekki Íslendingum og aðstæðum þeirra og var mótstaða við hana á Alþingi. Ný lögbók var því send Alþingi, Jónsbók, sem var samþykkt árið 1281 og var hún aðalgrundvöllur landsréttar í 400 ár.¹ Löggjafarvald fór í hendur konungs og Alþingis sameiginlega, einkum konungs, en með tímanum fjaraði undan löggjafarvaldi Alþingis og urðu dómstörf aðalverkefni þess. Íslendingar gengust undir einveldi og afsöluðu sér sjálfstjórn í hendur konungi við erfðahyllinguna á Kópavogsfundinum 1662. Alþingi var lagt niður árið 1800 og var þá nær eingöngu dómping.

Íslenskir stórbændur gerðu Gamla sáttmála til þess að leysa stjórnmalavanda, efla landsfrið, sem þeir gátu ekki tryggt á annan hátt.² EES-samningurinn er samstarfssamningur

¹ Saga Íslands III, Reykjavík 1978. Ritstjóri Sigurður Línal, bls. 34-51.

² Ibid. Bls. 38.

sem hefur að markmiði að stuðla að stöðugri og jafnri eflingu viðskipta- og efnahagstengsla samningsaðila eftir sömu reglum með það fyrir augum að mynda einsleitt evrópskt efnahagssvæði (EES). Til að ná þessu markmiði skal samstarfið í samræmi við ákvæði samningsins fela í sér fjórfrelsi, sem er frelsi til vöruflutninga, fólksflutninga, þjónustustarfsemi og fjármagnsflutninga.

EES-samningurinn veitir EFTA-ríkjunum Íslandi, Liechtenstein og Noregi aðgang að innri markaði ESB án þess að vera fullir meðlimir að ESB. Með EES-samningnum skuldbinda þau sig til að taka upp í landsrétt sinn þær ESB-gerðir sem er að finna í viðaukum samningsins og sameiginlega EES-nefndin hefur ákveðið að taka upp í EES-samninginn og eru hluti af fjórfrelsi innri markaðarins. Þegar lagabreytingar í landsrétti EFTA-ríkja EES-samningsins eru nauðsynlegar er ákvörðun í sameiginlegu EES-nefndinni tekin með stjórnskipulegum fyrirvara sem er fyrirvari um samþykki Alþingis.

Þegar EES-samningurinn var undirritaður 1992 byggði samstarf ESB á ákveðnum sáttmálum. Þessir sáttmálar voru Rómarsáttmálinn frá 1957, stofnsáttmáli Evrópubandalagsins (EB); „Single European Act“ 1986, sem var fyrsta meiriháttar endurskoðun Rómarsáttmálans og hafði að markmiði stofnun innri markaðarins; og Maastricht-sáttmálinn, undirritaður 1992, sem stofnar ESB og gamla þriggja stoðakerfið, en undir fyrstu stoðinni var m.a. innri markaðurinn. Samvinna í orkumálum hefur verið einn af hornsteinum ESB frá stofnun Kola- og stálbandalagsins 1951. Í Lissabon-sáttmálanum frá 2007 setur ESB sér markmið um orkustefnu ESB sem orkusambandi er ætlað að ná. Orkusamvinna er ekki það sama og orkusamband. Líkt og með aðra ESB-sáttmála samþykktu aðildarríkin Lissabon-sáttmálann. EFTA-ríki EES-samningsins hafa hins vegar ekki gert það. Með EES-samningnum samþykkti Ísland að taka þátt í orkusamvinnu en ekki aðild að Orkusambandi ESB. Það felur í sér óumsamda grundvallarbreytingu.

Orkustefna ESB (Orkusamband og loftslag) er eitt af forgangsmálum framkvæmdastjórnar ESB fyrir árin 2015-2019³. Orkustefnan tekur mið af mikilvægi raforku sem orkugjafa efnahagslífs ESB enda raforkuþörfin gríðarleg. Með orkustefnu ESB er verið að koma á fót Orkusambandi ESB sem á að tryggja íbúum ESB raforku á öruggan, aðgengilegan hátt og á sem lægsta verði. Þessi markmið krefjast samtengingar raforkukerfa, orkunýtni og ráðstafana í baráttunni gegn loftslagsbreytingum. Kjarninn í orkustefnu ESB er að koma á einum heildstæðum innri raforkumarkaði ESB með samtengdum og rekstrarsamhæfðum raforkukerfum á milli ESB-ríkja.

Orkustefna ESB er m.a. framkvæmd með því að ESB gefur út lista yfir *almannaþáguverkefni í orkumálum* sem geta notið hagsbóta af hraðari leyfismeðferð og rétti til að sækja um fjármögnun frá „Evrópa tengd verkefninu“, sem er 30 milljarða evra sjóður ESB til að efla orkuinnviði, einnig samgöngu- og stafræna innviði. Verkefnin sem valin eru þurfa að hafa veruleg áhrif á uppbyggingu mikilvægra orkuinnviða á forgangsleiðum og svæðum sem *Samevrópska Orkunetið* hefur ákveðið. Þessi svæði krefjast mikilvægrar innviðaðróunar til að tengja ESB-ríki sem í dag eru einangruð frá evrópska orkumarkaðinum, og styrkja samtengingar yfir landamæri og samþætta þá endurnýjanlegri orku. Á gagnvirku korti yfir *almannaðáguverkefni í orkumálum* er háspennusæstrengur til Íslands merktur sem verkefni í gangi. Lagning sæstrengs til Íslands er því metið af ESB sem *almannaðáguverkefni í orkumálum*. ESB telur því að sæstrengur til Íslands muni hafa veruleg áhrif á uppbyggingu

³ Sjá upplýsingar um orkustefnu ESB á heimasíðu framkvæmdastjórnar ESB. Sjá link: https://ec.europa.eu/commission/priorities/energy-union-and-climate_en

mikilvægra orkuinnviða á forgangsleiðum og svæðum og mikilvægur fyrir innviðapróun, sem tengir ESB við svæði sem í dag er einangrað frá evrópska orkumarkaðinum. Sæstrengur til Íslands muni styrkja núverandi samtengingar yfir landamæri og samþætta endurnýjanlega orkuvinnslu á markaði ESB.

Ísland hefur ekki orkustefnu. Ákvörðun um samtengingu Íslands við innri orkumarkað ESB með sæstreng ber að setja í heildstæða orkustefnu sem er til margra ára, 20-30 ára og sæti reglulegri endurskoðun. Ísland hefur ekki markað sér þá stefnu að tengjast innri raforkumarkaði ESB og á því ekki að innleiða þriðja orkupakkann fyrr en sú stefna liggur fyrir.

Þriðji orkupakkinn var tekinn upp í EES-samninginn með stjórnskipulegum fyrirvara með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar 2017. Þriðji orkupakkinn samanstendur af átta ESB-gerðum, þrem um raforku, fjórum um jarðgas og einni um stofnun Samstarfsstofnunar eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER). Eftirlitsstofnun EFTA mun gegna hlutverki ACER gagnvart Íslandi líkt og venja er samkvæmt EFTA-ESB tveggja stoða kerfi ESS-samningsins. Þriðji orkupakkinn er að stórum hluta tæknileg markaðslöggjöf og felur í sér bæði uppfærslu á öðrum orkupakka og viðbót. ESB-gerðir orkupakkans lúta að 1) auknum aðskilnaði samkeppnis- og sérleyfisþátta; 2) aukinni neytendavernd; 3) eflingu raforkueftirlits; og 4) Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði. Gerðirnar um jarðgas gilda ekki um Ísland samkvæmt ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. Sama ætti að eiga við um gerðirnar um raforku og um Samstarfsstofnunina, þar sem landið er ekki tengt innri orkumarkaði ESB.

Evrópuþingið telur að með þriðja orkupakkanum sé lagður hornsteinninn að innri orkumarkaði ESB. Reglugerð um að koma á fót Samstarfsstofnuninni er grundvallarbreyting á innri orkumarkaði ESB en með henni mun Ísland lúta valdi stjórnvaldsstofnunar ESB með tilheyrandi framsali á fullveldi.

Fyrir utanríkismálanefnd Alþingis liggur þingsályktunartillaga (mál 777) um að heimila ríkisstjórninni að staðfesta ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um að fella þriðja orkupakka ESB inn í EES-samninginn.⁴ 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 vöru. Raforka er vara en frjálst flæði hennar er háð tengingu dreifikerfa. Þar sem dreifikerfi íslenska raforkukerfisins er ekki tengt öðrum hlutum EES fellur íslensk raforka ekki undir regluna um frjálst flæði vöru innan EES.

Fyrir atvinnuveganefnd Alþingis liggja þrjú mál. Mál 782 um breytingar á lögum um Orkustofnun; mál 791 um breytingu á þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku; og mál 792 um breytingu á raforkulögum um tilvísun í þá stefnu stjórnvalda.

Mál 782 er eina málið fyrir atvinnuveganefnd sem lítur að innleiðingu þriðja orkupakkans. Með breytingu á raforkulögum er verið að hækka sektarheimildir, sem munu geta numið 10% af veltu fyrirtækja, og hækka raforkueftirlitsgjald vegna aukinna skyldna raforkueftirlits Orkustofnunar vegna ESB-reglna orkusambandsins. Með breytingu á lögum um Orkustofnun og 3. gr. frumvarps um breytingu á raforkulögum er verið að auka sjálfstæði

⁴ 777. Mál. Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn). Sjá þingsályktunartillögu í link: <https://www.althingi.is/altext/149/s/1237.html>
Sjá umfjöllun Alþingis í link: <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-eftir-thingum/ferill/?ltg=149&mnr=777>

raforkueftirlits Orkustofnunar en það er í samræmi við þriðju raforkutilskipun ESB 2009/72/EB um sameiginlegar reglur um innri raforkumarkað ESB.

Sjálfstæði raforkueftirlits eða annarra eftirlitsstofnana hefur ekki verið ábótavant í íslensku stjórnkerfi. Krafa um að lögbinda þetta sjálfstæði er óeðlileg afskipti af hálfu ESB sem vega að sjálfstæði íslenskrar stjórnsýslu. Í skjóli aukins sjálfstæðis og einangrunar raforkueftirlits Orkustofnunar frá íslenskri stjórnsýslu er ESB raforkueftirliti á landsvísu plantað inn í íslenskt stjórnkerfi en með því er verið að færa raforkueftirlit Orkustofnunar undir stjórnkerfi ESB og Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á raforkumarkaði.

Ekki verður séð að þörf sé á hækkun sektarheimilda vegna brota á raforkulögum eða hækkun eftirlitsgjalds og eru þær hækkanir einungis að kröfu ESB og aukinna eftirlitsskyldna þaðan, ekki vegna aðstæðna á Íslandi. Eru því hvorki rök fyrir þessum hækkunum né lagabreytingum um aukið sjálfstæði raforkueftirlits Orkustofnunar. Alþingi á því að hafna samþykkt þessa frumvarps.

Mál 791 og 792 eru til heimabruks og snúast um að við innleiðingu þriðja orkupakkans eru stjórnvöld að reyna með íslenskri löggjöf að tryggja að ekki verði lagður sæstrengur til ESB nema með samþykki Alþingis. Þetta er gert með breytingu á raforkulögum (mál 792), sem segir: „Um tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng fer samkvæmt stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku.“⁵ Stefna stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku er ákveðin með þingsályktun og því þarf að breyta henni með nýjum tölulíð (mál 791) með eftirfarandi orðalagi: „Ekki verður ráðist í tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng nema að undangengnu samþykki Alþingis“⁶.

Fyrirhugaðar breytingar á raforkulögum (mál 792) og á þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku (mál 791), sem sett er með heimild í raforkulögum (39.gr.a.), falla utan gildissviðs 2. gr. raforkulaga. Ástæðan er að gildissvið raforkulaga nær einungis „til vinnslu, flutnings, dreifingar og viðskipta með raforku á íslensku forráðasvæði“. Millilandatengingar falla utan gildissviðsins. Alþingi getur því ekki samþykkt þessar breytingar á raforkulögum og þingsályktun sem byggir á raforkulögum sem falla utan gildissviðs þeirra laga. Alþingi á því að hafna báðum málunum.

Heimvísun þriðja orkupakkans til sameiginlegu EES-nefndinnar. Ísland getur samkvæmt EES-samningum hafnað því að aflétta hinum stjórnskipulega fyrirvara og vísað máli aftur til sameiginlegu EES-nefndarinnar. Nefndinni ásamt og samningsaðilum ber skylda til að gera sitt ýtrasta til að ná samkomulagi sem aðilar geta sætt sig við. Ísland á að gera þá kröfu að sameiginlega ESS-nefndin setji inn á ákvörðun sína að ESB-gerðirnar þrjár um raforku og gerðin um Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði gildi ekki um Ísland. Nýti Ísland sér ekki hin stjórnskipulega fyrirvara er umrædd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar bindandi fyrir Ísland samkvæmt EES-samningnum.

Alþingi er ekki vettvangur til að setja lagalega fyrirvara, gera undanþágur eða breytingar við innleiðingu ESB-gerða við ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar. Undanþágur varðandi gildi gerðanna verða einungis veittar ríkjum í ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar. Þær verða ekki gerðar með lagalegum fyrirvörum í landsrétti aðildarríkja.

⁵ Sjá frumvarp í máli 792 í link: <https://www.althingi.is/altext/149/s/1253.html>

⁶ Sjá tillögu til breytingar á þingsályktun nr. 26/148 í máli 791 í link: <https://www.althingi.is/altext/149/s/1252.html>

Líti Ísland á að beiting hins stjórnskipulega fyrirvara feli í sér uppsögn á EES-samningnum eða að hann sé ekki raunverulegur valkostur innan EES-samstarfsins felst í því viðurkenning á að hið raunverulega löggjafarvald á þeim sviðum sem falla undir EES-samninginn sé í raun hjá sameiginlegu EES-nefndinni. Þetta viðhorf grefur undan löggjafarvaldi Alþingis og með tímanum mun fjara undan því. Það hefur gerst áður í sögunni.

Aflétti Ísland ekki stjórnskipulega fyrirvara og sendi málið aftur til sameiginlegu EES-nefndarinnar jafngildir það ekki uppsögn EES-samningsins. Gert er ráð fyrir því í samningnum með sérstakri málsmeðferð. Einnig eru ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar teknar með stjórnskipulegum fyrirvara um samþykki löggjafa EFTA-ríkjanna. 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.

Telji Alþingi að málsmeðferð samkvæmt 102. og 103. gr. EES-samningsins sé ekki raunhæf til að finna lausn sem Ísland geti sætt sig við þegar það vísar máli aftur til sameiginlegu EES-nefndarinnar, það jafngildi broti á samningnum eða uppsögn hans er Alþingi að viðurkenna að hinn stjórnskipulegi fyrirvari hafi ekki gildi og að löggjafarvald vegna ESB-gerða EES-samningsins liggi í raun hjá sameiginlegu EES-nefndinni. Þetta fæli í sér að ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar kvæðu á um þjóðréttarskuldingar Íslands gagnvart EES-samningnum og væru í raun ígildi laga. Alþingi og íslensk stjórnvöld hefðu einungis það verkefni að koma ákvörðunum nefndarinnar á lögmætt form skv. íslenskum landsrétti. Alþingi væri að staðfesta orðinn hlut með þingsályktun en heimild til ríkisstjórnar til að ganga formlega frá ákvörðun sameiginlegu nefndarinnar, sbr. samþykkt þriðja orkupakkans. Þingsályktun er viljayfirlýsing Alþingis og felur ekki í sér beitingu löggjafarvalds eða innleiðingu á reglum í landsrétt eða heimild til setningar reglugerðar.

Vísi Ísland málinu aftur til sameiginlegu EES-nefndarinnar og fulltrúi ESB í nefndinni og jafnvel Noregs líti svo á að með því sé Ísland að segja upp EES-samningnum og þar með að slíta þátttöku Íslands í EES-samstarfinu, sem er mjög ólíklegt sé litið til málsmeðferðarreglna samningsins, fengi Ísland mjög skýr skilaboð um stöðu sína innan EES-samstarfsins. Ekki verður fjallað um afleiðingar þess hér en í sögulegu samhengi mætti líkja því við afleiðingar Kópavogsfundarins 1662.

Járnsíða hentaði ekki Íslendingum og aðstæðum þeirra árið 1271 og var mótstaða við lögtöku hennar á Alþingi, sem varð til að tíu árum síðar var Jónsbók lögtekin. Ljóst er að þriðji orkupakkinn hentar ekki aðstæðum Íslendinga og tekur ekki tillit til einangrunar og legu Íslands sem eyju í Norður-Atlantshafi fjarri meginlandi Evrópu, orkuauðlindanýtingar landsins og mikilvægis hennar fyrir sjálfstæði og efnahagslega hagsæld Íslands.

Þetta yrði í fyrsta sinn í 25 ára sögu EES-samningsins sem stjórnskipulegur fyrirvari er nýttur og máli vísað aftur til nefndarinnar. Það dregur ekki úr gildi hins stjórnskipulega fyrirvara fyrir Ísland í EES-samstarfinu. Með þriðja orkupakkanum er í fyrsta sinn ætlunin að færa nýtingu á helstu náttúruauðlind Íslands undir erlent eftirlit og regluverk innri raforkumarkaðar ESB, markaðar sem Ísland er ekki hluti af. Með þessu væri Ísland að beita rétti sínum samkvæmt ákvæðum EES-samningsins, gæta hagsmuna sinna og tryggja fullt forræði sitt á öllum þáttum orkumála, þar á meðal þeim sem lúta viðskiptum og dreifingu raforku. Krafa Íslands á að vera að þriðji orkupakkinn og orkustefna ESB gildi ekki um Ísland og að EES-samningurinn feli í sér orkusamvinnu en ekki orkusamband. Málsmeðferð hjá sameiginlegu nefndinni myndi skýra stöðu Íslands innan EES-samstarfsins og þýðingu hins

stjórnskipulega fyrirvara til langrar framtíðar. Orkumál og nýting raforku hafa verið einn af grunnvallarþáttum í atvinnuuppbyggingu og hagsæld íslensku þjóðarinnar frá sjálfstæði og þeim þætti má ekki hafna.

Kafli 10

Nýjar virkjanir yrðu þá í eigu þeirra sem bjóða best í virkjunarleyfi og auðlind. Hugsanlega má rekja mikinn ákafa í virkjunarleyfi í dag til þessa ákvæðis. Þessi þróun mun óhjákvæmilega leiða til þess að eigendur nýrra virkjana í samkeppni við þær sem fyrir eru, munu krefjast að:

-Fyrirtæki sem hafa haft gjaldlausan aðgang að náttúruauðlindum greiði „aukagjald“ vegna fjárhagslegra yfirburða til að jafna samkeppnisstöðu.

-Að markaðsráðandi fyrirtækjum verði skipt upp til að jafna samkeppnisstöðu.

Innleiðing Orkupakka 3 og tilskipanir á orkusviði sem munu fylgja á næstu árum, tryggja fulla stjórn framkvæmdastjórnar ESB á orkumálum á EES-svæðinu og tengingu um allt svæðið. Aðgerðir ESA og ESB gegn ríkjunum nú um gjald á auðlindir eru til að jafna samkeppnisskilyrði á svæðinu og skref í átt að fullri markaðsvæðingu fyrirtækjanna og framboð og eftirspurn á uppboðsmarkaði stýrir verði vörunnar, rafmagninu.

Kafli 11

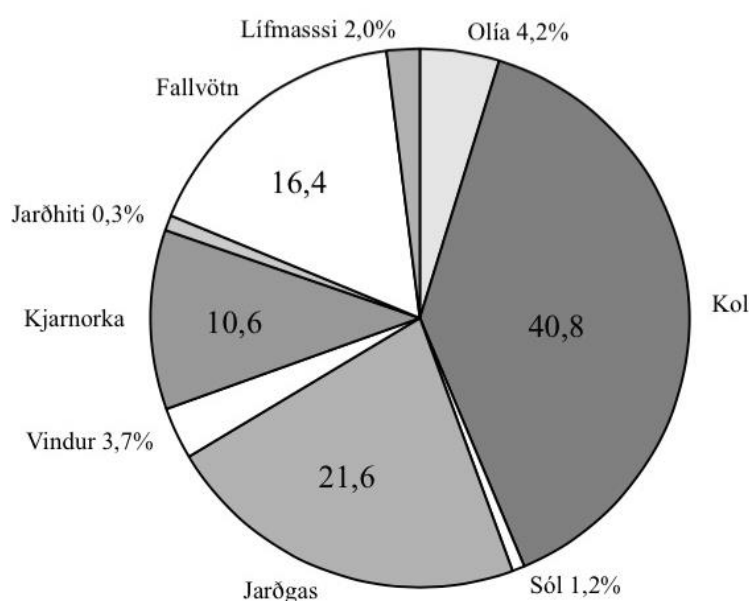
Vitað er, að hópur erlendra fjárfesta og innlendra samstarfsaðila þeirra hefur lengi unnið að undirbúningi að lagningu sæstrengs, sem mundi beintengja íslenska orkubúskapinn við hinn sameiginlega markað ESB. Þrátt fyrir að orkuauðlindir Íslendinga séu takmarkaðar, eru þær engu að síður eftirsóttar og gætu skapað gróðavænleg tækifæri í orkukauphöll ESB. Það sýnir reynslan frá Noregi. Sala rafmagns um sæstreng á „spottmörkuðum“ Evrópusambandsins, sem býr við djúpstæða orkukreppu, mun gera miklar kröfur til flutningsgetu íslenska kerfisins, og jafnframt skapa fjárfestum ný og gróðavænleg tækifæri. En væri það í samræmi við langtímahagsmunum íslensku þjóðarinnar um þjóðhagslega nýtingu á þessari verðmætu auðlind?

Sannleikurinn er sá, að það þolir enga bið, að við Íslendingar mótum okkur langtímastefnu um eignarhald og nýtingu á helstu auðlindum þjóðarinnar: Þá er átt við fiskimiðin, orkulindirnar, hreina vatnið, og óspjallaða náttúru, sem laðar að mikinn fjölda erlendra ferðamanna. Áratugum saman hafa sérhagsmunaaðilar og pólitísk handbendi þeirra haldið aftur af gjaldtöku fyrir einkarétt á nýtingu auðlindar í eigu þjóðarinnar. Gildandi lög um orkubúskapinn, eignarhald og nýtingu, eru með öllu haldlaus til að koma í veg fyrir, að erlendir fjárfestar og leppar þeirra nái á þeim eignarhaldi og ráðstöfunarrétti.

3. Eðli orkulinda

3.1 Orkulindir og orkuform

Orðið orkulind er stytting á orðinu orkuauðlind og merkir orku sem maðurinn getur beislað með tiltækri tækni á hverjum tíma, en það segir þó ekkert um hagkvæmni nýtingar. Stundum má nýta orkulindina beint, án þess að breyta orkuforminu, t.d. varmaorku í jarðhitavatni. En miklu algengara er, að orkunýtingin feli í sér að náttúrulegu orkuformi sé breytt í annað form, eins og þegar orku fallvatna er breytt í raforku. Raforka er verðmætasta orkuformið, vegna þess að henni má breyta að fullu í önnur orkuform, en það á ekki við um varmaorku. Oft er talað um orkugjafa. Það orð merkir orkuform sem stundum nýtist ekki beint og þarf að breyta í annað, nýtanlegt orkuform. Annað orð, hráorka, sem ekki finnst í orðabókum merkir raforku sem er nýtt í iðnaðarferli.



Mynd 3.1. Hlutfall raforkuframleiðslu eftir orkugjöfum. Gögn frá 2014 og 2015. Heildarframleiðsla raforku 23.820 TWst.¹

Í dag eru mikilvægustu orkugjafar mannkyns til raforkuframleiðslu þessir (sjá einnig mynd 3.1):

- 1) Jarðefnaeldsneyti (kol, hráolía og jarðgas), um 66%
- 2) Fallvötn, um 17%
- 3) Kjarnorka, um 11%

Jarðefnaeldsneyti er óvistvænt. Brennsla þess myndar koltvíoxíð, sem losað er út í andrúmsloftið, og veldur það loftslagsbreytingum. Jarðefnaeldsneyti er sömuleiðis takmörkuð orkulind, sem eyðist eftir því sem af henni er tekið, og mun að lokum þrjóta. Kjarnorka verður einnig að teljast óvistvæn meðan vandamálið vegna uppsöfnunar á geislavirkum úrgangi sem myndast í kjarnorkuverum er óleyst, en hann er skaðlegur öllu lífi.

Nauðsynlegt er að draga úr brennslu jarðefnaeldsneytis til að draga úr hlýnun andrúmsloftsins. Um leið þarf að auka nýtingu vistvænna, endurnýjanlegra orkugjafa. Þessir orkugjafar eru einkum:

- 1) Fallvötn

- 2) Sólorka
- 3) Vindorka
- 4) Lífmassi og úrgangur (viður o.m.fl.)

Þjóða-orkumálastofnunin hefur sett sér það markmið að tvöfalda nýtingu vatnsafls fram að 2050². Mest hefur áherslan þó verið á að auka nýtingu sól- og vindorku. Árið 2015 var tæplega 1,2% raforku á heimsvísu framleidd með sólorku og 3,7% með vindorku (mynd 1). Í lok árs 2018 voru samsvarandi tölur komnar í um 2,7 og 5%^{3,4}. Brennsla lífmassa til raforkuframleiðslu hefur aukist jafnt og þétt síðustu áratugi og mun vafalaust gera það áfram.

Jarðhiti getur ekki talist endurnýjanleg orkulind^{5,6} því unnt er að þurrausa einstök jarðhitasvæði. Þótt þau fái hvíld frá vinnslu jafna þau sig hægt, jafnvel aldrei. Vind- og sólorka eru hins vegar endurnýjanlegar orkulindir, en slíkar lindir er ekki unnt að þurrausa.⁶

Hugmyndir hafa komið fram um djúpboranir í gosbeltinu á Norðausturlandi með það í huga að taka mjög heitan vökva upp um borholur og nota hann til raforkuframleiðslu. Slíkt hefur aldrei verið gert og því ekki víst að það gangi eftir tæknilega.

3.2 Íslenskar orkulindir

Orkulindir Íslendinga eru fallvötn, jarðhiti og vindur. Hér á eftir verður aðeins fjallað um hinar hefðbundnu orkulindir landsins, fallvötn og jarðhita. Lítið er vítað um nýtanlega vindorku, því nýting hennar er enn hverfandi. Samt sýnist ljóst að vindurinn sé mjög stór orkulind.

Hinar hefðbundnu orkulindir Íslands eru miklar þegar miðað er við íbúafjölda í landinu, en hverfandi á veraldarvísu. Aflgeta (afl merkir flæði eða streymi á orku, hér á rafmagni) vatnsorkuvera og jarðgufustöðva á Íslandi er nú nálægt 2.800 megavöttum (MW). Á heimsvísu er uppsett afl raforkuvera farið að nálgast 7.000 gígavött (GW), eða 7.000.000 (sjö milljónir) MW. Hluttur Íslands er 0,04%.

Raforkuframleiðsla (magn rafmagns) á Íslandi árið 2017 nam 19 teravattstundum (TWh). Ein TWh jafngildir 1 milljarði kílóvattstunda (kWh). Í löndum ESB er samsvarandi tala 3.255 TWh. Stærð íslensks raforkumarkaðar er því tæplega 0.6% af markaði ESB-landa.

3.2.1 Fallvötn

Árið 2017 nam framleiðsla raforku með vatnsafl 14 TWh. Orkuvinnslugeta virkjunarhugmynda sem fjallað er um í 3. áfanga rammaáætlunar er um 15 TWh á ári. Til samans eru virkjanir og nefndar virkjunarhugmyndir tæplega helmingur af áætlaðri nýtanlegri vatnsorku á Íslandi (64 TWh á ári)⁸. Þessi tala grundvallast á mati á vatnsbúskap Íslands. Aðferðafræðin við matið ber með sér, að það hljóti að vera ónákvæmt. Eldra mat sem í er vitnað í nefndri skýrslu⁸ gaf 38 TWh á ári og annað enn eldra 26 TWh.

Frá því að síðasta matið var gert hefur orðið mikil vakning í umhverfismálum. Henni hefur fylgt vaxandi vilji til að vernda náttúruperlur, en mörg náttúrusvæði með orkulindum geyma einmitt slíkar perlur. Því verður að gera ráð fyrir að mörg jarðhitasvæði og fallvötn verði friðuð fyrir orkuvinnslu til frambúðar. Þess má geta að samkvæmt orkupakka 4 skal staðbundin náttúruvernd víkja fyrir loftslagsmarkmiðum.

3.2.2 Jarðhiti

Lághitasvæði (<150°C) eru nær eingöngu nýtt beint, þ.e. til upphitunar, og er því ekki fjallað frekar um þau hér. Háhitavæði (>200°C) gefa af sér gufu sem nota má til raforkuframleiðslu. Á árinu 2017 var orkuframleiðsla jarðgufuvirkjana 5 TWh.

Til að meta orkuforða einstakra háhitavæða er beitt ýmsum óbeinum mælingum á yfirborði^{9,10}. Síðan er afl svæðanna reiknað út frá mati á orkuforða, og er þá miðað við 50 ára endingartíma. Hin reiknaða afltala segir þó ekkert um raunverulegt afl⁵ einstakra svæða. Tvívegis hefur orkuforði verið metinn í þekktum háhitavæðum. Hið eldra mat⁹ gaf samtals 3.500 MW rafafis á landsvísi miðað við 50 ára endingartíma, en hið síðara¹⁰ 4.250 MW rafafis, einnig miðað við 50 ár. Slíkt mat er ætlað stjórnáðalmenningu til hliðsjónar við mótun stefnu um jarðhitannýtingu og alls ekki má líta á það sem jafngildi borholumælinga.

3.3 Raforkusala – stóriðja og almenn notkun

Fyrir rúmum 50 árum gerðu íslensk stjórnvöld fyrsta raforkusölusamning til erlendra stóriðju og var með honum fyrirhugað að styrkja íslenskt hagkerfi. Landsvirkjun var stofnuð vegna ákvörðunar um byggingu Búrfellsvirkjunar. Síðan hefur slíkum samningum fjölgað og nemur raforkusala nú til stóriðju rúmlega 80% raforkunotkunar hérlandis. Slíkir samningar hafa frá því fyrsta verið umdeildir, bæði vegna mengunar frá stóriðju, söluverði á raforku og umhverfisáhrifa af virkjunarframkvæmdum og breytinga á rennsli vatnsfalla. Landsvirkjun er í alþjóðlegri samkeppni um raforkusölu til erlendra stórnotenda.

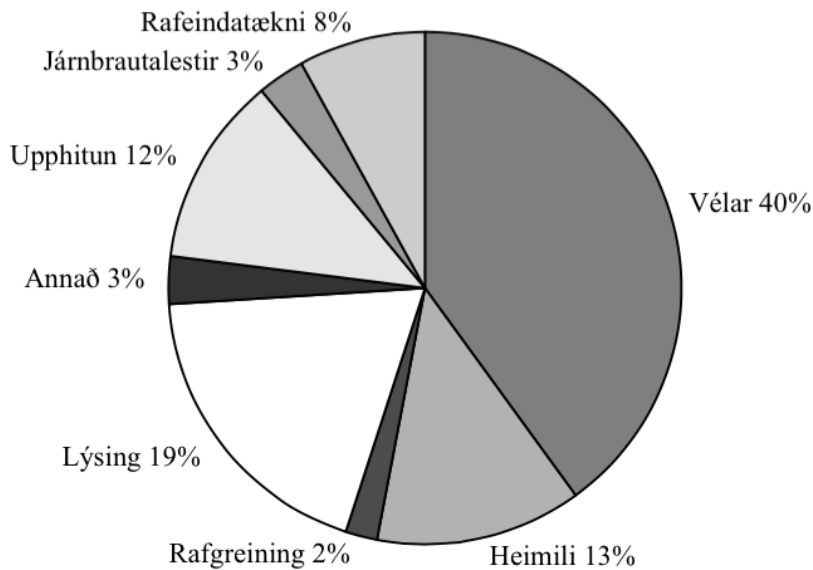
Heimamarkaður, tæplega 20% raforkusölnunnar, er skoðaður sem þjónusta við heimili og smáfyrirtæki og því ekki með hagnað af raforkusölu að leiðarljósi. Það skipulag hentar vel í okkar dreifbyggða landi. Það er engin ástæða til að breyta því sem vel hefur reynst. Auk þess býður gildandi skipulag upp á möguleikann á sama raforkuverði um allt land.

3.4 Opinber framlög

Á svonefndum köldum svæðum, þ.e. svæðum þar sem jarðhiti finnst ekki, hefur rafmagn verið notað til húshitunar fremur en jarðefnaeldsneyti. Þessi rafmagnsnotkun hefur verið niðurgreidd af hinu opinbera.

Íslenska ríkið hefur fjármagnað rennslismælingar á fjölda fallvatna og rannsakað jarðhitavæði í meira en hálfa öld. Þessar mælingar og rannsóknir eru nauðsynlegar til að meta hagkvæmni virkjunarkosta á hverjum tíma miðað við þarfir markaðarins. Lögð hefur verið áhersla á að velja ætíð þann virkjunarkost sem hagkvæmastur er þegar markaðurinn þarf á meira rafmagni að halda.

Íslendingar hafa verið brautryðjendur í svonefndri fjölnýtingu háhitavæða. Ríkið hefur lagt fram fé til þróunar þessarar tækni. Fjölnýting felur í sér að nota jarðgufu til vinnslu raforku og samtímis varmaorku í gufu og vatni og til upphitunar, mest húshitunar (Hellisheiði, Nesjavellir, Svartsengi). Slík nýting er vistvænni en raforkuframleiðsla eingöngu því hún nýtir orkuna í auðlindinni miklu betur. Varmaorka í gufu og heitu vatni er staðbundin auðlind þar sem varmaorka verður ekki flutt um langan veg. Eðlilegt er að slík orka standi utan samkeppni enda verður henni ekki við komið. Á að heimila erlendum sem íslenskum einkaaðilum að hafa einokunaraðstöðu til að selja heitt vatn til húshitunar og verðleggja það?



Mynd 3.2. Skipting árlegrar raforkunotkunar á veraldarvísu eftir tegund notkunar. Gildir fyrir árið 2012¹¹

3.5 Þarfir raforkumarkaða og eftirspurn

Raforka hefur víðtækt notagildi (mynd 3.2)¹¹. Stærstur hluti er notaður til að knýja vélar (40%). Einnig fer stór hluti í lýsingu (19%), í heimili (13%) og til upphitunar (12%). Hin mikla hækkun sem orðið hefur á raforkuverði í mörgum ESB-löndum eftir að orkupakkar ESB tóku gildi hefur því valdið mikilli skerðingu á afkomu heimila, iðnfyrirtækja og landbúnaðar.

Eftirspurn eftir raforku á einstökum mörkuðum er breytileg eftir árstíðum, frá degi til dags, og innan hvers sólarhrings, lítil á nóttunni en mikil á daginn. Lönd ESB eru hér engin undantekning. Þessi lönd skortir rafmagn á álagstímum yfir daginn, venjulega nefnt toppafl. Vafalítið gætu ESB-löndin einnig þegið meira grunnafl (stöðugt streymi raforku) til að geta dregið úr notkun kolaorkuvera. Svo virðist þó sem þörfin fyrir toppafl fái meiri athygli en minnkun á brennslu jarðefnaeldsneytis, enda sýnir hún sig á hverjum degi. Uppbyggingu á meira grunnafl með vistvænum orkugjöfum má hins vegar draga á langinn með því að fresta lokun kolaorkuvera. Umrædd vandamál rafmagnsmarkaðar ESB skýra áhuga þess á að komast yfir íslenskar orkulindir.

Tilvitnanir

¹Alþjóða-orkumálastofnunin (International Energy Agency) (2016) Key world energy statistics 2016. 80 bls. (Sjá bls. 24.)

²Alþjóða-orkumálastofnunin (International Energy Agency) (2012) IEA sets a course for doubling hydroelectricity output by 2050. Frétt 29.10 2012. Á vefsetri IEA. Slóð (skoðað 21.9. 2017): <https://iea.org/newsroom/news/2012/october/iea-report-sets-a-course-for-doubling-hydro-electricity-output-by-2050-1.html>

³Wikipedia (2019) Á vefsetri Wikipedia. Slóð (skoðað 05.7 2019): [en.wikipedia.org Growth of Photovoltaics](https://en.wikipedia.org/Growth_of_Photovoltaics) – Wikipedia

⁴Wikipedia (2019) Á vefsetri Wikipedia. Slóð (skoðað 05.7 2019): [en.wikipedia.org Wind power by country](https://en.wikipedia.org/Wind_power_by_country) – Wikipedia

⁵Guðmundur Pálmason (2005) Jarðhitabók – eðli og nýting auðlindar. Reykjavík, Hið íslenska bókmenntafélag, 298 bls.

⁶Stefán Arnórsson (2017) Jarðhiti og jarðarauðlindir. Hið íslenska bókmenntafélag. Reykjavík. 403 bls.

⁷Girardet, H. og Mendonça, H. (2009) A renewable world – Energy, ecology, equality. A report for the World Future Council. Green Books Ltd., 256 bls. ISBN 978 1 900322 492.

⁸Haukur Tómasson (1983) Nýtanlegt vatnsafl á Íslandi. OS 83068/VOD-31 B. Orkustofnun, 5 bls.

⁹Guðmundur Pálmason, Gunnar V. Johnsen, Helgi Torfason, Kristján Sæmundsson, Karl Ragnars, Guðmundur Ingi Haraldsson og Gísli Karel Halldórsson (1985) Mat á jarðvarma Íslands. Orkustofnun, (OS-85076/JHD-10). 134 bls.

¹⁰Jónas Ketilsson, Héðinn Björnsson, Sæunn Halldórsdóttir og Guðni Axelsson (2009) Mat á vinnslugetu háhitasvæða. Orkustofnun (OS-2009/09), Reykjavík. 16 bls.

¹¹Alþjóða-orkuráðið (World Energy Council) (2013) World Energy Resources 2013 Survey, 468 bls.

4. Orkustefna ESB – framleiðsla og sala raforku

4.1 Stefnumörkun ESB

ESB hefur sett yfirþjóðlegar reglur fyrir ESB og EES-lönd um viðskipti með raforku og jarðgas. Lykilatriði orkustefnunnar eru sem samkeppnishæfust og jöfnust verð til neytenda á innri markaðinum, en þó er neytendum ætlað að bera kostnað af koltvíldislosun við raforkuvinnsluna. Samkeppni á milli fjárfesta um orkuver og í viðskiptum með orku á að tryggja lágt orkuverð. Jafnt orkuverð, hvar sem er innan bandalagsins, skal tryggja með sterkum flutningslínnum á milli markaðaðssvæða jafnframt því, að viðskipti með rafmagn eru felld undir reglur um frjáls viðskipti með vöru. Þetta hefur þó aðeins tekist að hluta. Kröfur um meiri endurnýjanlega orku og minni brennslu eldsneytis, valda miklum kostnaði, sem lendir á neytendum.

Það var aðallega tilhneiging ýmissa landa til að sniðganga reglurnar, sem olli því, að ESB sendi frá sér orkupakka 3, en hann víkur mest frá hinum fyrri í því að efla vald eftirlits- og reglusetningaraðila og gera þá óháða ríkisvaldi og öðrum stofnunum þjóðfélagsins. Næsti orkupakki mun enn efla vald eftirlitsaðila verulega og fylgja eftir áherslum í loftslagsmálum, eins og sýnt er í viðbæti 1. Sá fimmti mun vera á leiðinni.

Samkvæmt EES-samningnum eru Íslendingar skuldbundnir til að samþykkja framlagða pakka, nema fengin sé undanþága í tíma. Það var gert fyrir jarðgas þegar í 1. orkupakkanum, en ekki fyrir rafmagn, þrátt fyrir að sérstaða Íslands gagnvart Evrópu sé ótvíræð hvað það varðar. EES-samningurinn inniheldur þó sérstök ákvæði um meðferð málsins eftir á, ef Alþingi hafnar pakkanum, en þá skal leita allra leiða til samkomulags.

4.2 Markaðsfyrirkomulag og verðmyndun

Markaðurinn vinnur með framvirka raforkusamninga samkvæmt flóknum reglum, sem valda því, að seljendur vita ekki fyrir fram, hvaða verð þeir fá og kaupendur ekki á hvaða verði þeir kaupa. Markaðsstjórinn ákveður verðið þannig, að framboð og eftirspurn séu jöfn. Þetta veldur því að rafafl frá vatns-, vind- og sólarorkuverum er unnt að bjóða á núllvirði, þar sem enginn beinn kostnaður fylgir framleiðslunni. Endurnýjanleg orka hefur því forgang, þar sem breytilegur kostnaður hennar er lágur.

Stærstur hluti raforku ESB er framleiddur með jarðefnaeldsneyti, og rafmagnsverð til neytenda í ESB fylgir eftir verðinu á því, einkum á gasinu því að það er notað til að keyra inn á toppalagið.

(http://hhi.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/sjz/rafmagn_til_heimila_og_utflutnings_a_markadi.pdf).

4.3 Erfiðleikar ESB við að framfylgja orkustefnunni og lækka orkuverð

Evrópusambandið setti sér það markmið að minnka losun gróðurhúsalofttegunda um 20% frá 1990 og fram til 2020. Eins setti ESB sér markmið um, að fyrir árið 2020 verði hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í heildarorkunotkun innan sambandsins orðið 20% en þetta hlutfall er nú 6-7%. Þess ber að geta að á Íslandi var þetta sama hlutfall 2018 rúmlega 70% án millilandaskipa og millilandaflugvéla, en notkun þeirra skiptir verulegu máli í þessu sambandi.

Kröfur um meiri endurnýjanlega orku og minni brennslu eldsneytis valda miklum kostnaði, sem lendir á neytendum, mest á heimilum og minni fyrirtækjum (smásölumarkaður). Einnig er uppbygging tenginets Evrópu dýr og gengur hægt, svo að

samlegðaráhrif nást hægt. Raforkuverð fer yfirleitt ekki mikið niður fyrir verð frá gasrafstöðvum. Orkuverð í Noregi er á sömu leið vegna margra sæstrengstenginga, og sama mun gerast á Íslandi, ef þar verður tekin upp markaðsstýring orkuvinnslu, og í enn meiri mæli, ef landið tengist ESB gegnum sæstreng.

Jöfnun raforkuverðs gengur því fram með þeim hætti, að verð hækkar í þeim löndum, þar sem það er lægra en raforkuverð frá gasorkuverum, en lækkar dálítið í hinum. Í samræmi við það mundi raforkuverð á Íslandi hækka ef orkupakki 3 yrði innleiddur.

Loftslagsmálin vega þungt í ESB, enda er unnt að sýna fram á, að raforkuframleiðsla heimsins á sök á um helmingi þeirrar hækkunar, sem mælist á koltvíoxíðinnihaldi andrúmsloftsins. Ekki hefur reynst mögulegt að draga úr losun koltvíoxíðs sem skyldi vegna andstöðunnar við kjarnorku. Hún er eini valkosturinn á annarri orku en jarðefnaeldsneyti, sem fánægur er í nægilegu magni fyrir heiminn fyrir skaplegt verð og fyrirhöfn og er nægilega stöðugur í rekstri. Vatnsafl er af skörnum skammti í heiminum. Vind- og sólarorka eru einungis nothæf í því magni, að önnur orka geti komið inn, þegar vinds og sólar nýtur ekki við. Loftslagsmarkmið ESB eru því í verulegri hættu, eins og nú standa sakir.

Evrópusamtök atvinnulífsins (BusinessEurope) telja, að markmið ESB um minnkun á losun koltvíoxíðs sé mjög metnaðarfullt, en segjast skilja umhverfislegt og pólitískt mikilvægi þess. Hins vegar lýsa samtökin áhyggjum af einhliða eðli yfirlýsinganna og kvarta undan óvissu um, hvernig ESB eigi að ná þessum markmiðum. Evrópusamtök atvinnulífsins leggja áherslu á, að einhliða aðgerðir af hálfu ESB muni ekki leysa neinn loftslagsvanda, heldur verði slíkar aðgerðir að vera á heimsvísu. Enn fremur lýsa samtökin yfir áhyggjum af því, að ekkert liggi fyrir um, hvernig eigi að ná hinum háleitu markmiðum í orku- og loftslagsmálum og leggja á það áherslu, að einhliða aðgerðir af hálfu ESB geti haft þau áhrif að draga úr samkeppnishæfni evrópsks atvinnulífs.

Að því marki sem þetta kann að vera rétt eru hér skilaboð sem eiga ekki síður við um Ísland.

4.4 Hagræði Íslands af ódýrri innlendri orku, auðlindasjónarmið

Á Íslandi eru verulegar auðlindir af ódýrri vatnsorku og jarðhita, en samanlögð stærð þessara auðlinda er ekki þekkt. Með tilliti til þeirrar óvissu er nauðsynlegt að móta stefnu í orkumálum framtíðar áður en landið tekur á sig verulega meiri skuldbindingar til raforkuvinnslu og taka þá fullt tillit til umhverfiskostnaðar.

Jarðhitinn var virkjaður til hitunar húsa í Reykjavík tiltölulega snemma á síðustu öld, og var sú framkvæmd ásamt vatns- og frárennslislögnum síðar talin eitt stærsta átak, sem gert hefur verið í heilbrigðismálum borgarinnar. Jarðhiti er mjög hagkvæmur til þessara nota, mun hagkvæmari en rafmagn og nýttur þannig hvarvetna á landinu þar sem við verður komið. Þannig hefur sparast mikill kostnaður við húshitun og innflutningur á olíu orðið minni en ella.

Fyrir allan almenning er rafmagn undirstaða nútíma lifnaðarháttar og enn mikilvægara vegna norðlægrar hnattstöðu landsins og veðurfars. Rafmagn er einnig undirstaða allrar atvinnustarfsemi og þjónustu, sem stöðvast ef rafmagn skortir. Upp úr miðri síðustu öld hófst uppbygging stóriðju svo að koma mætti orku stærstu og hagkvæmustu virkjunarkostanna í verð og nýta þær tekjur jafnframt til að byggja upp flutningskerfi raforku, svo að almenningur um allt land fengi notið hagkvæmninnar. Langar vegalengdir fyrir bæði flutning og dreifingu vegna strjálbýlis landsins valda kostnaði, sem vegur eitthvað á móti lágum vinnslukostnaði raforku, svo að almenningur nýtur ekki hinna hagkvæmu auðlinda jafn vel og ella.

Nú er svo komið, að flestir þeir virkjunarkostir, sem stærðar sinnar vegna verða ekki hagkvæmir, nema verulegur hluti orkunnar verði seldur stóriðju frá fyrsta degi rekstrar, hafa verið virkjaðir. Í ljósi þessa og raforkuþarfar orkuskiptanna, er þess vegna þörf á að móta nýja orkunýtingarstefnu, þar sem afstaða verði tekin til, hvernig orka auðlindanna, sem eftir er, verði nýtt á sem hagkvæmasta hátt.

Algengt er, að stór iðnvædd ríki byggi afkomu sína á tæknilegu hæfi (mannauði), en smærri ríki á nýtingu náttúruauðlinda í eigin landi. Samræmt regluverk ESB virðist taka lítið tillit til þess í raun.

4.5 Afleiðingar orkustefnu ESB í raforkumálum

Fullveldiréttur Íslands varðandi orkulindirnar felur í sér réttinn til að nýta og stjórna orkulindunum. Þegar orka auðlindanna hefur verið unnin og henni breytt í rafmagn, fellur það undir reglur EES-samningsins um viðskipti með vöru. Rafmagn skal vera eins og hver önnur vara í viðskiptum, og allir innan EES-svæðisins skulu hafa jafnan rétt til að taka á sinn hátt þátt í þeim viðskiptum. Lög og reglur sem gilda á innri orkumarkaði ESB gera hins vegar lítinn greinarmun á miðlunarlónum vatnsorkuvera og kolabingjum á bak við kolaorkuver, en kol eru líka markaðsvara. Þar er þó sá munur á, að miðlunarlónið geymir hreina orku, og því telur ESB það afar mikilvægt að setja þá orku, sem lónin geyma, undir stjórn raforkumarkaðarins, á sama hátt og gildir um kolabinginn. Orkupakki 3 er skref í þá átt. Með því er hins vegar gengið á fullveldi Íslands.

Raforkan frá jarðvarmastöðvum er ekki jafn sveigjanleg og frá vatnsorkuverum, og orku jarðvarmageymanna er ekki hægt að líta á sem endurnýjanlega. Að setja jarðvarmann undir markaðsstjórn raforkunnar getur skaðað þá auðlind til frambúðar.

Orkustefna ESB í raforkumálum felur í sér að veita fjárfestum í öllum löndum EES afnotarétt yfir orkulindum. Sú stefna felur í sér samkeppni á markaði, líka á Íslandi og leiðir til þess, að orkulindir Íslands fara á samkeppnismarkað á innri orkumarkaði EES. Þar sem orkulindir eru undanþegnar ákvæðum EES-samningsins, reynir ESB að fara dómstólaleiðina til að ná sínu fram í Noregi og á Íslandi.

Dæmi um þetta er dómur EFTA-dómstólsins gegn Noregi þess efnis, að reglur EES um jafnræði til stofnunar fyrirtækja og fjárfestingar ættu við, þegar leyfi eru veitt til að vinna raforku úr auðlindunum. Norðmenn brugðust við þessu með að breyta lögum sínum svo, að einkaaðilar fá nú ekki leyfi til að kaupa eða virkja vatnsaflstöðvar aðrar en smávirkjanir, vatnsréttindi sem falla til ríkisins verða nú ekki seld aftur, hvorki gömlum né nýjum eigendum, en einkaaðilar geta áfram átt allt að 1/3 hverrar vatnsaflstöðvar yfir 5,0 MW.

Nú hótar ESB mál sókn gegn 8 vatnsorkulöndum í Sambandinu á grundvelli þjónustuákvæða, sem gilda á öllu EES-svæðinu. Eitt þessara ríkja er Frakkland, þar sem aðstæður eru að því leyti sambærilegar við aðstæður á Íslandi, að fyrirtæki í ríkiseigu er með langmest vatnsréttindi (vinnsluleyfi) og ráðandi markaðshlutdeild. ESA býr sig undir sams konar mál sókn gegn Noregi og væntanlega Íslandi. ESB krefst þess, að vinnsluleyfi vatnsorku séu ætíð boðin út og aðeins til 30 ára í senn. Þetta gengur einfaldlega ekki upp fyrir smærri ríki. Eiga 330 þúsund íbúar með ríkisfang á Íslandi að keppa við 500 milljónir í löndum ESB um, hver byggi, reki og hirði arð af orkuverum á Íslandi? Þetta fyrirkomulag getur aðeins endað á einn veg. Með tímanum missum við alfarið yfirráð yfir orkulindum okkar. Auk þess munu heimili og fyrirtæki þurfa að borga meira fyrir rafmagnið en nú er. Ýmis atvinnustarfsemi mun líða fyrir hækkunina, jafnvel lognast út af.

Mikilvægustu auðlindir Íslendinga eru fiskur í sjó, orkulindir og náttúrufegurð. Töpum við orkulindunum, rýrnar hagkerfi okkar að sama skapi. Ef öll raforka, nema til almennra nota, verður flutt úr landi um sæstreng, skapast vissulega tekjur af raforkusölu. Hins vegar verða margfeldisáhrif af raforkuframleiðslu í landinu lítil. Slík áhrif verða hins vegar mikil, ef raforka er notuð mikið í ýmsum iðnaði. Orkustefna ESB felur í sér að veita öllum fjárfestum ESB (EES)-landanna skilyrðislausan aðgang að íslenskum orkulindum, svo að þeir geti flutt arðinn úr landi, flutt rafmagnið til Evrópu og notað það þar, t.d. í iðnaði. Þetta er ekki viðunandi stefna fyrir Ísland, sjá nánar í 8. kafla.

Gangi þessi stefna ESB fram, munu líf skjör óhjákvæmilega versna í landinu og loks má búast við landflóttu. Verði orkustefna ESB innleidd á Íslandi með því, að Alþingi samþykki 3. orkupakkann, munu Íslendingar ekki einungis tapa orkulindunum. Landi verður líka spilt með neikvæðum afleiðingum fyrir ferðamennsku. Kostir þess fyrir Ísland að innleiða orkupakka 3, eru vandfundnir. Annars væru þeir tíundaðir hér.

Viðauki við kafla 4. Orkupakki 4 og afleiðingar hans

V4.1 Inngangur

Yfirlitt vita þingmenn EFTA-landanna lítið um, hvernig þær reglugerðir og tilskipanir, sem þeir leiða í landsrétt hverju sinni, munu þróast. Undantekning frá þessu er orkupakki 3, því að arftakinn, orkupakki 4, var formlega gefinn út af ESB í byrjun júní 2019. Líta má á orkupakka 3 sem bráðabirgða útgáfu af orkupakka 4, því sá síðar nefndi inniheldur endurskoðun og viðbætur við hinn fyrri. Allar fela breytingarnar í sér áréttingu og eflingu á miðstýringarhlutverki ACER-Orkustofnunar ESB og á völdum landsreglara. Styrkt er heimild landsreglara til að sekta raforkufyrirtæki á Íslandi, ef þau fara ekki eftir ákvæðum í rafmagnstilskipun ESB 2019/944 í orkupakkia 4, óhlýðnast ákvörðunum landsreglara eða samþykktum ACER, og samkvæmt sömu reglugerð ber landsreglara að fjarlægja hindranir í vegi verkefna við nýtingu endurnýjanlegra orkulinda auk tenginga milli landa. Þannig geta auknar valdheimildir bæði átt við virkjanir, flutningskerfi og dreifikerfi.

Landsreglarinn fær aukin völd yfir Landsneti, og eftirlit hans með áætlanagerð og framkvæmd þeirra er eflað til muna, m.a. með nýju embætti með skipun regluvarðar hjá Landsneti, sem handgenginn verður landsreglaranum. Landsreglarinn getur þvingað Landsnet til að standa við framkvæmdaáætlun sína, ef þurfa þykir.

Með samþykkt orkupakka 4 skuldbinda aðildarlöndin sig til, að innlend löggjöf hindri ekki nýjar millilandatengingar fyrir raforku og millilandaviðskipti með raforku. Forstjóri ACER fær í orkupakka 4 heimild til að stofna til viðbótar embættis í löndum, þar sem hann telur rétt að efla eftirlit með fylgni við Evrópuréttinn (hér EES-samninginn) og ákvarðanir ACER og landsreglara. Til þess þarf hann samþykki stjórnar ACER og framkvæmdastjórnar ESB, en ekki stjórnvalda viðkomandi ríkis.

Nánari upplýsingar um orkupakka 4 með nákvæmum vísunum til rafmagnstilskipunar og ACER-reglugerðar er að finna í þessum viðauka.

EES-samningurinn er stöðugt breytingum undirorpinn. Orkupakki 4 (OP4) var formlega gefinn út 5. júní 2019, og um sama leyti var afgreiðsla Alþingis á OP3 frestað til ágúst 2019. Þannig gefst tími til að leggja mat á, hvað bíður handan við hornið í OP4.

Í OP3 er stefna ESB sett fram sem viðmið fyrir yfireftirlitsvald (landsreglara) að fylgja í störfum sínum. Í OP4 eru síðan settar bindandi reglur, sem auka vald yfireftirlitsins og ACER (Agency for the Cooperation of Energy Regulators) til að tryggja framgang stefnu ESB.

Með ACER-reglugerðinni 2019/942, fær ACER vald til að tryggja frjálst flæði orku yfir landamæri innan Innri orkumarkaðarins þannig, að verði sæstrengur lagður, verða íslenskir aðilar, sem þurfa orku, ætíð að bjóða hærra verð en fæst fyrir rafmagn til útflutnings.

V4.2 Virkjanir og raforkuvinnsla

Samkvæmt 2019/944, gr. 3, eiga aðildarlöndin að tryggja, að innlend löggjöf hindri ekki „með óeðlilegum hætti“ (að mati ESB) fjárfestingar, sérstaklega í auðstýranlegum og sveigjanlegum virkjunum í rekstri og í orkugeymslum. Þetta orðalag á nákvæmlega við vatnsaflsvirkjanir með miðlunarlónum. Ef tafir verða á að setja slíka virkjun í nýtingarflokk Rammaáætlunar, kann það að teljast óeðlileg hindrun, svo að OP4 virðist munu breyta lagaumhverfinu í landinu verndun landsins í óhag.

Samkvæmt 2019/944, gr. 8, kemur nýtt leyfisveitingaferli fyrir ný vind- og vatnsorkuver til skjalanna. Þar skal fyrst líta til þess, hvort rekstur virkjunar styður við markmið ESB um að auka hlutdeild endurnýjanlegra orkulinda í raforkuvinnslu Sambandsins (EES). Náttúruverndarsjónarmið færast enn skör lægra. Landsneti er gert skylt á eigin kostnað að tengja öll vind- og vatnsorkuver inn á flutningskerfið án tillits til fjarlægðar. Orkuverð til notenda mun þá hækka að sama skapi.

Innlend löggjöf má ekki hindra „með óeðlilegum hætti“, að markaðurinn stýri raforkuverðinu, samkvæmt 2019/944, gr. 3. Þetta ákvæði bannar í raun stjórnvöldum öll afskipti af raforkuverðinu. Samkvæmt 2019/944, gr. 5.4, getur hið opinbera aðeins haft afskipti af verðlagningu raforku, sé hægt að sýna fram á, að slíkt sé í þágu almannahags, „general economic interest“, og ESB mun dæma um það í hverju tilviki. Samkvæmt gr. 5.8 skal tilkynna um slík inngrip stjórnvalda til Landsreglara innan eins mánaðar, og þau skulu alltaf vera tímabundin. Það er vandséð, hvernig hægt verður að koma til móts við ylrækt og íbúa kaldra svæða.

Samkvæmt 2019/944, gr. 58, á Landsreglarinn að aðlaga innanlandsmarkað raforku að Innri markaði ESB. Þetta þýðir, að hér verður orkukauphöll komið á laggirnar, væntanlega útibúi frá Nord Pool, þar sem spákaupmennska með „afþakka“ mislangt fram í tímann er áberandi. Það verður Landsreglarinn, en ekki Samkeppnisstofnun, sem fylgist með hegðun fyrirtækja á þessum markaði, og samkvæmt gr. 59.3 getur hann tekið lagalega bindandi ákvarðanir varðandi raforkufyrirtækin og til að tryggja virkni markaðarins. Samkvæmt reglugerð 2019/942, gr. 12, á ACER einnig að hafa sérstakt eftirlit með heildsölumarkaðinum og senda framkvæmdastjórn ESB ráðleggingar um úrbætur. ACER á einnig að samræma rannsókn á meintum brotum á markaðinum og getur krafið markaðsaðilana um gögn og falið landsreglurum að hefja rannsókn á óheiðarleika og hugsanlegri veitingu innherjaupplýsinga á heildsölumarkaði fyrir orku, samkvæmt gr. 12.c, sbr. tilskipun 1227/2011, gr. 16.4. ACER á að hafa yfirumsjón með verði til notenda, þ.m.t. stórnotenda, samkvæmt 2019/942, gr. 15, og vera á varðbergi gagnvart viðskiptahindrunum yfir landamæri, tálmunum á leið nýrra þátttakenda á markað og ríkisafskiptum af raforkuverði.

V4.3 Raforkuflutningur og –dreifing innanlands

Samkvæmt 2019/944, gr. 58, ber Landsreglara að aðlaga kerfisstjórn Landsnets að RCC-„Regional Coordination Centre“- Svæðisbundinni kerfismiðstöð norðanverðrar Vestur-

Evrópu. Með þessu samræmingarstarfi virðist ESB stefna á að yfirtaka kerfisstjórn aðildarlandanna (EES). Það er mjög varhugavert gagnvart afhendingaröryggi raforku á Íslandi að færa kerfisstjórnina úr landi og gæti fólgið í sér afsal fullveldis. Samkvæmt gr. 62 ber öllum landsreglurum skylda til að taka þátt í stofnun og starfsemi RCC, og leggst kostnaðarhlutdeild landsreglarans á Íslandi á gjaldskrár Landsnets. Þetta nýja eftirlits- og stjórnþæki ESB á sérstaklega að vakta fylgni aðildarlandanna við lög ESB á sviði millilandatenginga.

Samkvæmt 2019/944, gr. 59.1, flyzt ákvörðunarvald um gjaldskrár og forsendur þeirra, t.d. ávöxtunarkrafa fjárfestinga og reiknaður hagnaður, frá Landsneti, dreifiveitum og Orkustofnun/iðnaðarráðuneyti, til landsreglarans, sem er undir stjórn ACER (ESA). Samkvæmt sömu grein á landsreglarinn að hafa nákvæmt eftirlit með starfsemi Landsnets og dreifiveitnanna og sjá til þess, að þessi fyrirtæki fylgi rafmagnstilskipun 2019/944, kerfisskilmálum og reglum settum af ESB, þ.m.t. Evrópurétti um orkuflutning yfir landamæri og fyrirmælum ACER. Í þessari grein er jafnframt tekið fram, að Landsnet skuli koma á laggirnar nægilegri flutningsgetu fyrir orkuflutninga að og frá utanlandssæstrengjum undir eftirliti landsreglara og að hann skuli fara gaumgæfilega yfir fjárfestingaráætlun Landsnets og ganga úr skugga um, að hún sé í samræmi við Kerfisþróunaráætlun ESB, þ.e.a.s. þá sæstrengi, sem þar kunna að vera tilgreindir, t.d. Ice-Link. Ef fylgni kerfisáætlana Landsnets við Kerfisþróunaráætlun ESB reynist ábótavant, og engar úrbætur eru sjáanlegar að 4 mánuðum liðnum, þá tilkynnir landsreglarinn vandamálið til ACER.

Láti Landsnet hjá líða í 3 ár að fara í fjárfestingu, sem er á 10 ára áætlun fyrirtækisins, þá setur landsreglarinn stjórn Landsnets úrslitakosti samkvæmt 2019/944, gr. 51.7, þ.e. að fara í fjárfestinguna tafarlaust, fela öðrum að sjá um fjárfestinguna eða að fá aðra með sér í fjárfestinguna.

Samkvæmt 2019/944, gr. 47, mun ESB koma á fót embætti regluvarðar („compliance officer“) hjá Landsneti, sem á að fylgjast náið með starfsemi fyrirtækisins. Regluvarðurinn á að senda fjárfestingaráætlanir Landsnets til landsreglarans og ACER, um leið og þær eru sendar stjórn fyrirtækisins. Hann má mæta á alla fundi Landsnets, er varða tengingar við stofnrafkerfið. Landsneti ber að semja verklýsingar fyrir starfsmenn sína og verktaka, sem tryggi samræmingu við reglur og fyrirætlanir ESB. Fylgni við stefnu ESB er því vel gætt.

Með OP4 er eftirlit ESB með starfsemi dreifiveitna og íhlutun um málefni þeirra hert. Samkvæmt 2019/944, gr. 32.3, eiga allar dreifiveitur að semja 5-10 ára framkvæmdaáætlun og leggja fyrir Landsreglarann. Samkvæmt gr. 33.1 eru þær skyldaðar til að hanna og leggja dreifikerfi í sínu umdæmi fyrir hleðslu rafbíla.

V4.4 Stofnsetning millilandatenginga og rekstur þeirra

Samkvæmt 2019/944, gr. 3, eiga aðildarlöndin að tryggja, að innlend löggjöf hindri ekki „með óeðlilegum hætti“ (að mati ESB) nýjar millilandatengingar fyrir raforku. OP4-2019/944, gr. 59.3, færir landsreglarann heimildir til að sekta fyrirtæki (lögaðila), sem ekki fylgja rafmagnstilskipun 2019/944, rafmagnsreglugerð 2019/943 eða samþykktum landsreglara/ACER. Háar fésektir, allt að 10% af árlegri veltu fyrirtækis, liggja við brotum. Landsnet er ekki undanþegið þessu ákvæði.

Samkvæmt „2019/944, gr. 3, eiga ríkisstjórnir og þjóðþing aðildarlandanna að tryggja, að innlend löggjöf hindri ekki „með óeðlilegum hætti“ raforkuviðskipti yfir landamæri.

Samkvæmt gr. 58 ber landsreglara að fjarlægja hindranir í vegi raforkuviðskipta á milli landa, þ.m.t. að þróa nýjar millilandatengingar.

Samkvæmt reglum ENTSO-e (Samtök evrópskra kerfisstjóra, þar sem Landsnet á aðild) um val verkefna inn á kerfisþróunaráætlun ESB (TYNDOP) er nóg, að ríkisstjórn og landsreglari öðrum megin millilandatengingar séu hlynnt slíkri tengingu. Séu landsreglarar ósammála, úrskurðar ACER í deilumálinu samkvæmt reglugerð 2019/942. Samkvæmt 2019/942, gr. 11, er ACER falið þungavigtarhlutverk í þróun nýrra innviða fyrir rafmagn og gas um þvera og endilanga Evrópu, og ACER getur í auknum mæli tekið bindandi ákvarðanir fyrir aðildarríkin.

Samkvæmt 2019/944, gr. 52, á Landsnet annað hvert ár að senda Landsreglaranum 10 ára Kerfisáætlun sína með nákvæmum tímasetningum fyrir verkefnin. Þar skal taka fullt tillit til kerfisþróunaráætlunar ESB.

ACER ákvarðar jafnframt, hvernig fjárfestingin á að endurspeglast í gjaldskrár flutningskerfa á landi, sbr 347/2013, gr. 12.6.

Með reglugerð 2019/942, gr. 24, fær ACER-forstjórinn aukin völd. Ef hann telur þörf á að fylgjast enn nánar með framkvæmd á orkulöggjöf ESB í aðildarlandi (EES), getur hann stofnað til nýs eftirlitsembættis án samþykkis yfirvalda í viðkomandi landi, en að fengnu samþykki rekstrarstjórnar ACER (þar eiga landsreglarar ekki sæti) og framkvæmdastjórnar ESB.

Af formála reglugerðar 2019/942, atriðis 6, má ráða, að ESB er mikið í mun að tengja jaðarsvæði EES við Innri raforkumarkaðinn. Þar er lýst áhyggjum yfir, að „einstök aðildarlönd eða svæði eru einangruð eða ekki nægilega vel tengd“ við evrópska orkuflutningskerfið og eyríki sérstaklega tilgreind. Þar er líklega átt við Ísland og Kýpur.

V4.5 Niðurstaða

Sú valdefling Landsreglara, ACER og framkvæmdastjórnar ESB á sviði raforkumála, sem hér hefur verið lýst, verður á kostnað rétt kjörinna íslenskra yfirvalda, stofnana, fyrirtækja og einstaklinga í landinu. Hér er um meiri valdatilfærslu á sviði orkumála að ræða en ætla má, að Alþingi geti nokkurn tímann samþykkt. Sú stefna, að leggja út í þessa vegferð valdatilfærslu til erlendra stofnana, er mörkuð með samþykki OP3 og um leið stofnað til þess eftirlits yfirvalds, sem á að tryggja, að ferðin verði farin. Það verður erfitt að hafna OP4, þegar vegferðin er hafin, að OP3 samþykktum.

5. Orkulindir Íslands

5.1 Virkjun vatnsorku til raforkuvinnslu

Rannsóknir á vatnsorkukostum hefjast á mælingum á vatni árinna sem virkja skal. Vatnamælingar hófust síðla á fimmta áratug síðustu aldar og í dag liggja fyrir langar rennslisraðir og reiknilíkon en út frá þeim er mögulegt að reikna rennsli fallvatna svo til hvar sem er á landinu.

Eftir að stíflur virkjunar og stöðvarhús hafa verið staðsett í landinu hefst viðamikil kortagerð og ítarleg rannsókn á jarðgrunninum.

Áður en virkjunin er endanlega hönnuð er stærð uppistöðulóns hennar ákveðið. Það er gert út frá árssveiflu á raforkumarkaði með því að finna út frá áætluðu rennsli hve mikla orku er hægt að tryggja markaðnum árlega við mismunandi stærð miðlunar. Afl virkjunarinnar er síðan ákveðið út frá aflsveiflum sem búast má við á markaðnum og bætt við því afli sem eðlilegt er að virkjunin leggi af mörkum til öryggis fyrir rekstur alls raforkukerfisins. Lokahönnun tekur tillit til eiginleika virkjunarinnar til að deyfa hraðar sveiflur sem eiga uppruna sinn annarstaðar í raforkukerfinu og tryggja þannig gæði raforkunnar.

Að lokinni byggingu eru vatnsorkuver afar örugg í rekstri og áhættuatriði varla önnur en orkuverð og náttúruhamfarir. Þau eru afar sveigjanleg til raforkuvinnslu, taka upp fullt álag frá kyrrstöðu á mun styttri tíma en önnur orkuver og vegna miðlunar þeirra má velja þau tímabil markaðarins þegar verð er hæst til að bjóða fram orku. Sveigjanleiki vatnsorkunnar gerir raforku frá vatnsorkuverum að einni verðmætustu raforkunni á markaðnum.

5.2 Virkjun jarðgufu til raforkuframleiðslu

5.2.1 Jarðfræðileg einkenni

Vinnslueiginleikar jarðgufustöðva á háhitasvæðum eru talsvert öðruvísi en vatnsorkuvera. Einstök háhitasvæði eiga sitt upphaf, þróun og endalok. Þau finnast í tilteknu jarðfræðilegu umhverfi, eru misstór og þau breytast eftir því sem þau þróast. Í dag eru sum enn að hitna upp en önnur að kólna og enn önnur löngu útkulnuð. Engin tvö háhitasvæði eru eins. Fyrir jarðvísindin eru athuganir á nýju háhitasvæði ætíð nýtt viðfangsefni en verkfræðileg vinna á nýju svæði er meira eða minna endurtekning á vinnu á fyrra svæði.

Jarðhitavatn er kalt vatn að uppruna, oftast úrkoma, en stundum sjór. Varmagjafa þarf til að hita upprunavatnið. Náttúrulegt streymi af gufu og vatni frá háhitasvæðum er yfirleitt svo lítið að ekki er áhugavert frá hagrænum sjónarhóli að beisla eingöngu þetta streymi. Að meðaltali á heimsvísu er tekinn upp 10 sinnum meiri vökvi úr háhitasvæðum í vinnslu en nemur náttúrulegu varmatapi¹. Nýting háhitasvæða á veraldarvísu er því ekki sjálfbær. Hvert háhitasvæði hefur tiltekið rúmmál af heitu bergi með heitum vökva umlukið af bergi með kaldara grunnvatni. Vinnsla örvar í rennsli á þessu grunnvatni inn í jarðhitakerfið og kælir það smám saman niður. Einnig lækkar þrýstingur í jarðhitalindinni við aukna upptöku á vökva um borholur. Því breytast vinnslueiginleikar háhitasvæða sem tekin eru í notkun með tímanum.

5.1.3 Virkjun háhitasvæða

Þegar áformum um nýtingu jarðgufu í háhitasvæðum til raforkuframleiðslu er hrint í framkvæmd ríkir óvissa um árangur vegna þess að nauðsynlegar mælingar skortir til að ákvarða eiginleika auðlindarinnar. Það útheimtir áhættufé að afla þessara upplýsinga.

Ákveðið verklag hefur verið þróað við könnun jarðhitasvæða sem felur í sér að lágmarka kostnað en hámarka árangur. Verklagið ber því með sér ákveðna áhættustýringu. Þetta verklag á uppruna sinn í námugeiranum. Verklagið krefst kostnaðarvitundar og fagkunnáttu en umfram allt byggist það á öflun gagna um auðlindina sem túlka þarf af þekkingu, reynslu og innsæi.

Undirbúningi að nýtingu er gjarnan skipt í 4 áfanga. Niðurstöður fyrri áfanga eru lagðar til grundvallar ákvörðunar um hvort leggja skuli í næsta áfanga eða hætta við upphafleg áform vegna ófullnægjandi árangurs. Ef niðurstöður eftir hvern áfanga eru hins vegar alltaf jákvæðar endar síðasti áfanginn á lokaákvörðun um virkjun.

Líka er mikilvægt að virkja í þrepum á einstökum svæðum, reisa fyrst tiltölulega smáa virkjun (50 megavött; MW) og sjá hvernig svæðið bregst við vinnsluálaginu. Jákvæð niðurstaða réttlætir stækkun virkjunar eða byggingu nýrrar.

Fyrstu boranir á nýju jarðhitasvæði beinast að því að finna vel lekt berg og nægilegan hita. Að því fengnu beinast frekari boranir að því að afmarka vinnslusvæði þar sem leitarborun (boranir) skiluðu bestum árangri og ákvarða vinnslueiginleika jarðhitalindarinnar undir vinnslusvæðinu. Í upphafi er stundum miðað við að afmarka þurfi 1 km² vinnslusvæðis fyrir hver 15 MW rafafis. Þessa tölu má svo endurskoða í ljósi niðurstaðna af borholumælingum.

Á stórum háhitasvæðum, t.d. 50 km², eru yfirleitt nokkur aðgreind vinnslusvæði. Það getur tekið 10-20 ár, jafnvel meira, að fullnýta svo stórt svæði. Ef stefna er tekin á að reisa stóra virkjun í upphafi eins og stundum hefur verið gert, bæði héraendis og erlendis, felur það í sér áhættu sem erfitt er að meta.

5.1.3 Íslensk háhitasvæði

Í 3. kafla kom fram að nýtanlegur orkuforði í háhitakerfum hefði tvívegis verið metinn, 1985² og 2009³. Miðgildið fyrir síðara matið er 4.255 MW miðað við 50 ára endingartíma en í ljósi óvissu gæti það legið á bilinu 2.553-7.659 MW. Í þessu mati og hinu eldra var reiknað með að 25% varmaorku í bergi nýttist vinnslunni. Seinni athuganir benda til þess að talan 25% sé of há, 5-20% séu nær lagi, allt eftir því hve langt er á milli sprungna⁴. Lækki þetta nýtnihlutfall lækka einnig MW-tölurnar hér að ofan samsvarandi.

Í matinu frá 1985 er fjöldi háhitasvæða á Íslandi talinn 28, þar af eru 9 óviss². Seinni gögn benda til þess að þau séu 24 talsins og þá eru Svartsengi og Eldvörp talin 2 svæði⁵ í stað eins svæðis áður. Af þessum 24 eru 4 undir jökli, talið er eðlilegt að friða 6, aðallega vegna þess að þau geyma einstakar náttúrugersemar og 7 eru í nýtingu. Þá standa eftir 7 svæði. Sum þeirra eru lítil (Brennisteinsfjöll, Fremrinámar, Hrúthálsar og Gjástykki) og raunar óvissa um hvort undir þeim sé nýtileg orkulind. Í Eldvörpum er vinnsla í undirbúningi. Þá eru eftir 2 stór svæði, Krýsuvíkursvæði og Krafla. Á fyrrnefnda svæðinu er búið að bora nokkrar djúpar holur en þær hafa ekki skilað viðunandi árangri því þær hafa ekki lent í vel leku bergi. Undir Kröflusvæði er grunnstæð kvika og í djúpum borholum er jarðhitavökvinn súr og holurnar því ekki nothæfar. Sem stendur virðist ekki líklegt að virkjuð verði meira á þessu svæði í næstu framtíð. Það sem unnt er að virkja á næstu árum er Námafjall, 45-90 MW og líklega einnig stækkun á Þeistareykjum um 45 MW.

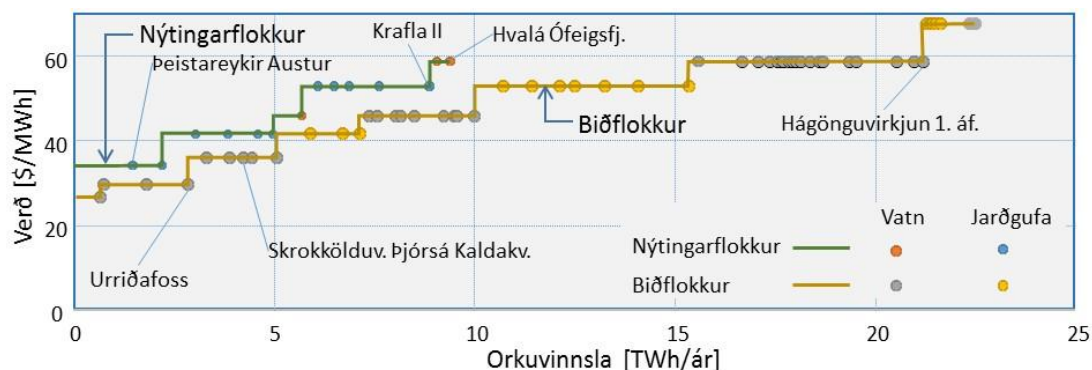
Í ljósi þess kostnaðar og óvissu sem einkennir undirbúning að nýtingu háhitasvæða er ekki réttlætanlegt að gera ráð fyrir því að framleiða raforku með jarðgufu sem flutt yrði um sæstreng til Evrópu.

5.1.4 Raforka frá jarðvarmavirkjunum

Jarðgufustöðvar eru ekki jafn vel hæfar til að til fylgja eftir snöggum breytingum á eftirspurn raforkumarkaðar eins og vatnsorkuverin. Við breytingar á álagi þeirra verða þensluvaldandi hitabreytingar í fóðurrörum sem geta valdið skemmdum, sérstaklega á þeim sem eru innsteypt. Bæði vegna þessa og af hagkvæmni ástæðum eru jarðvarmavirkjanir hér keyrðar á sem jöfnustu álagi árið um kring. Dæmigert fyrir þær virkjanir er að keyra að meðaltali á 92-94% af fullu álagi allt árið. Það er því ekki hægt að telja raforku frá jarðvarmavirkjunum jafn verðmæta markaðsvöru og rafmagn frá vatnsorkuverum. Hér er um að ræða stöðuga, örugga raforku sem hæfir stöðugum markaði með stöðugu verði.

5.3 Stærð orkulinda

Stærð orkulinda takmarkast af þrem höfuðþáttum, sem eru verð, verndargildi og virkjunarkostnaður. Mynd 5.1 sýnir þá orku sem eftir er að virkja á landinu þegar kostunum er raðað upp eftir kostnaðarverði raforkunnar. Verndarflokkur er sleppt. Kostnaðarverð orku frá þessum virkjanakostum verður að skoðast sem vísbending auk þess sem það er alltaf háð ríkjandi efnahagsástandi. Eins og myndin sýnir eru þeir kostir sem eftir er að virkja flestir smáir. Virkjanir sem eru hagkvæmastar og svo stórar að þær verða ekki byggðar án fastra langtíma samninga hafa þegar verið reistar. Einungis fáir kostir eru eftir sem gefa af sér meira en 1 TWh/ár og þar af eru tveir merktir á myndinni, Þeistareykir og Urriðafoss. Nokkrir aðrir kostir hafa verið til umræðu og sumir merktir inn á myndina. Þar á meðal Hvalárvirkjun sem virðist nokkuð dýr. Þessi virkjun þarf líka í Rammaáætlun að bera kostnað af langri tengilínu sem mundi bæta flutningskerfið og mundi þannig bæta rafmagnsöryggi á Vestfjörðum mikið. Svo gæti verið um fleiri kosti, að hagkvæmni þeirra eykst ef litið er til staðbundinna áhrifa.



Mynd 5.1 Nýtingarflokkur og biðflokkur rammaáætlunar sumarið 2016. Endanleg verð eru háð hönnun, gengi, vöxtum og fleiru.

Þeir virkjanakostir sem teknir eru til meðferðar í Rammaáætlun eiga að vera sá hluti íslenskra virkjunarkosta sem hagkvæmast er að virkja. Á Mynd 5.1 sést kostnaðarverð upp í tæplega 70 \$/MWh og dæmið um Hvalá sýnir, að sá samanburður virkjanakosta sem þar er segir ekki alla sögu. Engu að síður vaknar sú spurning hverjir af þessum kostum séu nægilega hagkvæmir til að hægt sé að virkja þá og ná eðlilegri arðsemi með orkusölu frá þeim. Þarna eru einhver hagkvæmnimörk, sem takmarka samanlagða stærð auðlindanna. Mörkin eru aftur háð því hvað talið er samkeppnishæft raforkuverð. Með öðrum orðum, þá er óvissa um hvað orkulindin er stór. Tökum sem dæmi, að við núverandi aðstæður teljist mörkin 45 til 50 \$/MWh vera eðlileg fyrir stóriðjumarkað eða útflutning. Upp að þeim mörkum höfum við val um það hvort við virkjum fyrir almenna notkun eða útflutning og stóriðju. Þar fyrir ofan er einungis um það að ræða að virkja fyrir almenna markaðinn en fyrir heimili landsins og

Þjónustugreinar er raforkan slík nauðsyn, að þar er greitt hvaða verð sem er, jafnvel verð sem nægir olíustöðvum. Sé miðað við kostnaðarmörkin 50 \$/MWh og ef helmingur biðflokks fer í nýtingarflokk vegna umhverfiskostnaðar eigum við ekki eftir að virkja nema um 11 TWh á ári af auðlindinni, sem er um helmingur núverandi raforkunotkunar á landinu. Sæstrengur, til dæmis, tæki drjúgan hluta þeirrar orku. Jarðvarmi til raforkuvinnslu gæti einnig verið ofáttaður á Mynd 5.1. Fyrirfram gæti verið rétt vegna varúðarsjónarmiða að telja jarðvarmann um helmingi til þrefalt minni en mat á stærð auðlindarinnar gefur til kynna. Reynist þetta rétt minnkar auðlindin samkvæmt Mynd 5.1 verulega. Af áður nefndum 11 TWh á ári eigum við þá ekki eftir nema um 4 til 7 TWh á ári, sem hagkvæmt gæti verið að virkja fyrir stóriðju og útflutning. Við þurfum þá að geyma nokkuð af auðlindinni til endurnýjunar eldri jarðvarmavirkjana í stað þeirra sem standa á þverrandi svæðum og höfum því ekki næga orku fyrir sæstreng.

Rammaáætlun er gerð til að gefa yfirlit yfir möguleika sem liggja fyrir fremur en að vera raunhæft mat á heildarmagni og hagkvæmni orkulinda landsins. Ofan ritað ber fremur að líta á sem dæmi um aðferðafræði en raunhæft dæmi. Eigi að síður verður að líta á niðurstöðuna sem verandi innan raunhæfra marka þar til betri forsendur hafa verið skilgreindar. Það er því full ástæða til að staldra við og athuga hvernig þeirri orku sem óvirkjuð er verður ráðstafað á sem hagkvæmastan hátt fyrir þjóðina í framtíðinni.

Tilvitnanir

- ¹Sanyal, S.K. (2005) Sustainability and renewability of geothermal power capacity. Í: ráðstefnuriti World Geothermal Congress 2005, Antalya, Tyrklandi, 24.-29. apríl, 2005, útdráttur 0520.
- ²Guðmundur Pálmason, Gunnar V. Johnsen, Helgi Torfason, Kristján Sæmundsson, Karl Ragnars, Guðmundur Ingi Haraldsson og Gísli Karel Halldórsson (1985) Mat á jarðvarma Íslands. Orkustofnun, skýrsla OS-85076/JHD-10. 134 bls.
- ³Jónas Ketilsson, Héðinn Björnsson, Sæunn Halldórsdóttir og Guðni Axelsson (2009) Mat á vinnslugetu háhitasvæða. Orkustofnun, skýrsla OS-2009/09. 16 bls.
- ⁴Williams, C.F. (2004) Development of revised techniques for assessing geothermal resources. Í ráðstefnuriti: 29th Workshop on Geothermal Reservoir Engineering, Stanford University, Stanford, Kaliforníu, 26.-28. janúar, útdráttur SGP-TR-175.
- ⁵Stefán Arnórsson (2017) Jarðhiti og jarðarauðlindir. Hið íslenska bókmenntafélag, Reykjavík, 403 bls.

6. Viðskipti um sæstreng og íslenska raforkukerfið.

6.1 Viðskiptafyrirkomulag orkupakkanna

Hér verður fjallað nokkuð sæstreng sem tengdi ESB-lönd við Ísland. Umfjöllunin miðar að því, að skýra þær breytingar sem orðið hafa á hugmyndum um viðskipti með rafmagn yfir sæstreng eftir að orkupakki 3 kom til umræðu og afleiðingar þeirra breytinga.

Sæstrengur milli Íslands og Evrópu hefur verið í umræðunni annað slagið áratugum saman. Skýrslur um þennan möguleika, nú síðast frumskýrsla Kviku og Pöyry⁷ fyrir nokkrum árum hafa yfirleitt gengið út frá þeirri hugmynd um form orkuviðskiptanna, að strengurinn yrði lagður og um leið bætt við nægilegum virkjunum á Íslandi til að nýta hann nánast að fullu til útflutnings. Þegar skýrslan kom út hafði þó nokkuð verið rætt opinberlega, m.a. önnur hugmynd af Landsvirkjun, sú að markaðssetja afgangsortu um strenginn og selja mest þegar orkuverð í Evrópu væri hátt. Vísað var til fordæmis Noregs. Slíkt mundi að sjálfsgöðu nýta strenginn verr og verð fyrir flutning yrði þá hærra en fengist með fullnýtingu hans. Á móti kæmi, að minna þyrfti að virkja og nýting núverandi orkukerfis mundi batna. Með þeirri stefnumörkun sem felst í orkupakka 3 og nánar kemur fram í síðari reglugerðum ESB og orkupakka 4, þá má afskrifa báðar þessar viðskiptahugmyndir nema samið verði þannig, að þessi viðskipti verði undanþegin reglum orkupakkanna og reglum EES-samningsins sem gilda um viðskipti með vöru og þjónustu milli landa.

Ef til lagningar sæstrengs kæmi verður sama fyrirkomulag um viðskipti með rafmagn að vera á Íslandi eins og á öðrum svæðum innri orkumarkaðar Evrópu. Hér er gengið út frá því, að litið yrði á Ísland sem sérstakt markaðssvæði, en ef tekið er mið af reglum orkupakka 3 og þeim breytingum sem von er á með orkupakka 4 og lýst er í 4. kafla um stefnu ESB, þá þyrfti jafnvel að líta á Ísland sem hluta markaðssvæðis Norðvestur-Evrópu.

6.2 Hið stýrandi orkuverð

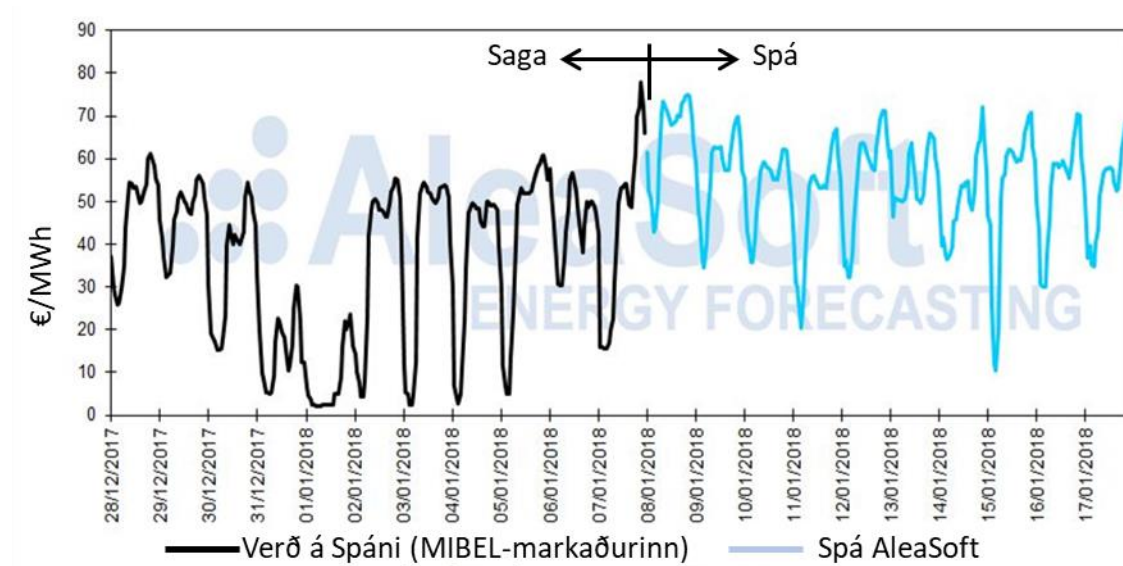
Hinn virki raforkumarkaður Evrópu er svo nefndur óbeinn markaður, þ.e.a.s. framleiðendur bjóða fram ákveðið afl fyrir ákveðið verð fyrir hverja klukkustund næsta dags. Kaupendur bjóðast jafnframt til að kaupa ákveðið afl fyrir ákveðið verð á hverri klukkustund sama dags. Tilboðum framleiðenda er raðað í vaxandi framboðsferil en boðum kaupenda í lækkandi eftirspurnarferil og þar sem ferlarnir skerast ákveðst markaðsverð, sem ekki er vitað hvert er meðan á tilboðaferlinu stendur. Viðskiptin fara síðan fram á markaðsverði og flutningskostnaður er dreginn frá greiðslum til framleiðenda. Uppgjör eftir mælingum fer fram eftir að þær liggja fyrir og uppgjörsaðili fær greidda þóknun, prósentu af markaðsverði þess sem afhent var eða tekið of eða van. Kaupendur sem bjóða of lágt og lenda undir því markaðsverði sem út kemur fá ekkert og hliðstætt með framleiðendur, þeir sem bjóða of hátt koma ekki orku sinni á markað.

Með þessu fyrirkomulagi geta stöðvar sem vinna raforku án þess að um sé að ræða nokkurn framleiðsluháðan kostnað, t.d. eldsneytiskostnað eins og vindmyllur og vatnsorkuver, gert tilboð upp á 0 evrur/MWh, en samt fengið greitt markaðsverð. Segja má, að þessi markaður sé þannig sérhannaður til að koma orku frá vindmillum og sólarþiljum á

⁷ Raforkusæstrengur milli Íslands og Bretlands, kostnaðar og ábatagreining;
<https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/acrobat/raforkusaestrengrur-milli-islands-og-bretlands-kostnadar-og-abatagreining.pdf>

markað, en orkuvinnslu þeirra verður ekki stýrt eða hnikað til í tíma eins og hægt er með miðlaða vatnsorku.

Þessi markaður skapar eðlilega gífurlegar sveiflur á markaðsverði eins og sést af orkuverðspánni⁸ á Mynd 6.1, þar sem markaðsverðið sveiflast milli 60 Eur/MWh og rúmlega núll á örfáum stundum.



Mynd 6.1 Skráð markaðsverð raforku á Spáni og spá um markaðsverð næstu 10 daga.

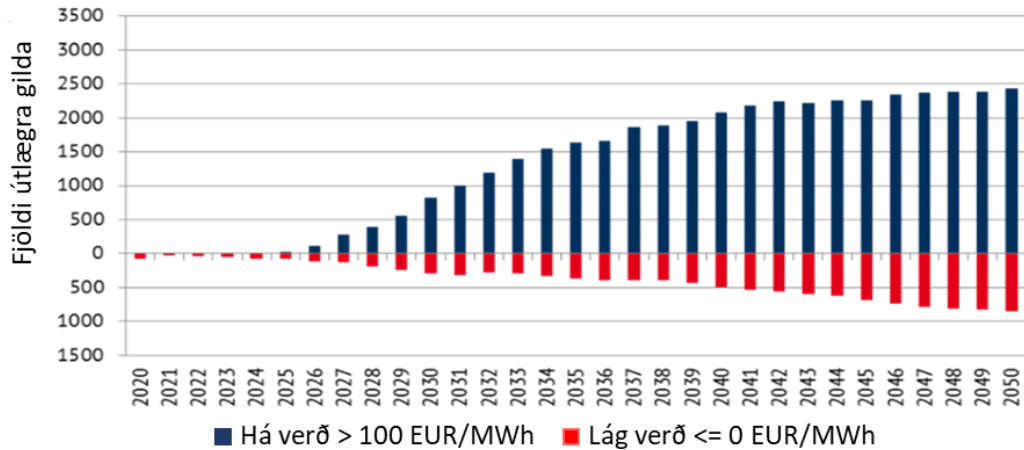
Eins og myndin sýnir fer verðið oft niður undir núllið og stundum kemur það fyrir í raun, að verðið fari undir núll. Ljóst er að þau vatnsorkuver sem hefðu bæði stór lón og mikið vélarafli mundu ekki afhenda orku þegar verð væri svo lágt, heldur framleiða þá raforku sem rennsli árinna gefur á styttri tíma yfir verðtoppinn. Þau sem ekki hefðu slíkt vélarafli mundu vilja stækka stöðvarhús og bæta við vélum svo hægt væri að framleiða meira rafmagn á þeim stutta tíma sem verð er hátt. Afleiðingarnar verða miklar skammtíma sveiflur í rekstri stöðvanna sem geta haft óheppilegar afleiðingar.

Hækkandi verð á rafmörkuðum Evrópu mun fyrst og fremst hækka verð yfir daginn, en ekki að nóttu. Sérfræðingar telja, að klukkustundum þegar orkuverð er neikvætt (notendur fá bargað fyrir að nota orku) muni fjölga á komandi árum^{Error! Bookmark not defined.} eins og Mynd

6.2

sýnir.

⁸ Alea Soft energy forecasting; <https://aleasoft.com/wp-content/uploads/2015/11/product-aleapriceshort.jpg>



Mynd 6.2 Spá um fjölda útgilda orkuverðs sem eru undir núlli eða yfir 100 Eur/MWh til 2050.

Sæstrengurinn verður illa nýttur til flutnings. Vatnsorkuverin leitast þá við að nýta sem mest af því vatni sem áin gefur og taka meiri áhættu með tæmingu lóna, þó til þess þurfi enn stærri aflvélar. Allt verður þetta á kostnað notenda sem verða að yfirbjóða útflutninginn. Það getur valdið hærra meðalverði til notenda á markaðnum.

Þótt álitlegt sé fyrir vatnsorkuverin að keyra á dagtoppana þrátt fyrir að það kosti einhverjar fjárfestingar í auknu vélarafli, verður þó enn meira freistandi að gera það þá daga sem stíllt veður er í Evrópu og vindmillur stöðvast. Þetta er sú þjónusta sem ESB muni þykja eftirsóknarverðast að þiggja frá vatnsorkuverum en til að gegna henni gætu vatnsorkuverin þurft að margfalda uppsett afl sitt, ef til vill tvö- til þrefalt frá því sem nú er og leggja þannig í verulegar fjárfestingar. Slíkar stöðvar sem eru með góðum lónum eru orkugeymar og möguleiki er á, að ESB muni styrkja slíkar stöðvar í framtíðinni, því fyrir hverja TWh/ár sem þær tryggja ESB raforku á réttum tíma getur ESB bætt við vindmillum hjá sér til framleiðslu á margföldu því magni raforku án þess að reisa gastúrbínustöðvar til að framleiða rafmagn á móti vindorkunni eins og ella þyrfti. Þannig er ESB hjálpað á umhverfisvænan hátt til að auka framleiðslu vindorku úr þeim 13% af raforkuvinnslunni sem hún er nú í upp í 28% sem er markmiðið fyrir árið 2030 og enn hærra 2050.

6.3 Ókostir við sveiflur vatnsorkuvera

Rekstraraðilar vatnsorkuvera munu ætíð meta það svo að betur sé geymdur vatnsdropi í lóni en streymi úr lóninu til að framleiða raforku inn á sæstreng á verði sem er nálægt núlli, hvað þá neðar. Útflutningur um sæstreng mun því nær stöðvast á sem næst hverri nóttu þegar orkuverð Evrópu eru lægst. Utan þess tíma þegar vatn er á yfirföllum mun þetta kalla á hraðar sveiflur í rennsli áa neðan virkjana, ef til vill hraðari en náttúrulegar sveiflur eru yfirleitt. Þetta getur haft veruleg áhrif á lífríki ána og ísmyndun.

Snöggur niðurdráttur rennslis þurrkar upp bakka og eyrar og getur drepíð fiska og seiði sem leitað hafa á grynna vatn meðan mikið var í ánni og djúpt í ósum aðliggjandi lækja. Snögg hækkun getur orðið veiðimönnum erfið og jafnvel lífshættuleg.

Lagnaðarís sem leggst niður á botn getur frosið þar svo yfir hann renni næst þegar hækkar, hann þykkni meira svo straumurinn leggst að mótlægum bakka og brýtur land. Hann getur líka brotnað og farið af stað við næstu hækkun svo úr verði hrannarmyndun og ísstíflur.

Hvað úr verður er háð aðstæðum á hverjum stað. Í dag er rennsli ána neðan virkjana tiltölulega stöðugt, en þar sem varúðar er þörf er hennar yfirleitt gætt, enda er sú gæsla yfirleitt ekki kostnaðarsöm fyrir virkjunaraðila við núverandi aðstæður. Ekki eru efni til að spá miklum skaða þótt hagsmunir virkjunaraðila breytist svo kalli á óstöðugra rennsli ána, en forsjár er jafnan þörf.

6.4 Rekstur jarðgufustöðva

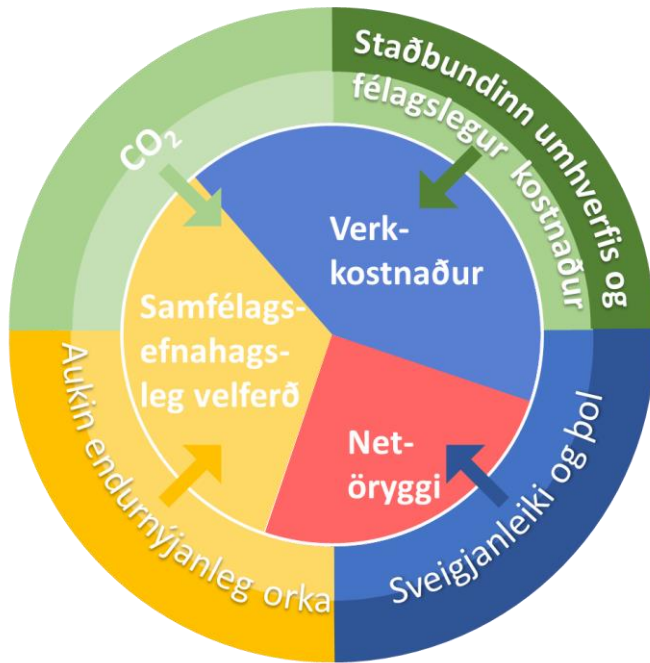
Eins og fram kemur í kafla 5.1.4 Raforka frá jarðvarmavirkjunum er ekki æskilegt að orkuframleiðsla jarðgufuvirkjana sveiflist jafnmikið og vatnsorkuvera. Hægt er að hugsa sér að jarðgufustöðvar yfirtaki innlenda stóriðjusamninga meðan vatnsorkuverin snúa sér í auknum mæli að útflutningi, en meðan ekki vitað hve mikið er raunverulega eftir að virkja af háhitasvæðum er óráðlegt að byggja framtíðaráform á þeirri orkulind.

Niðurstaðan er því sú að ekki sé skynsamlegt að gera ráð fyrir, að nýjar jarðvarmavirkjanir séu reistar hér á landi í þeim tilgangi að flytja raforku til Evrópu um sæstreng.

6.5 Áhrif á fjárfestingar

Raforkumarkaðurinn er eitt öflugasta tækið sem ESB beytir í baráttunni gegn loftslagsvánni og honum er stjórnað með niðurgreiðslum og sköttum. ESB leggur einnig mikla áherslu á jafnt aðgengi fjárfesta innri orkumarkaðarins að fjárfestingartækifærum hvar sem er innan hans og styrkir fjárfestingar í þágu markmiða ESB.

Tenging við markað Evrópu ásamt markaðsstýringu eins og ESB mælir fyrir um mun hækka verulega þær fjárfestingar sem þörf er á til að flytja út sama magn raforku með þeim sveiflum sem markaðurinn þar kallar eftir, en þyrfti ef um jafnan og stöðugan útflutning væri að ræða. Stækka þarf vélarafli virkjana mun meira en svigrúm er til, sprengja fyrir stærri stöðvarhúsum og stækka vatnsvegi svo kostnaðurinn fer að slaga hátt í það sem ný virkjun krefst. Nýjar virkjanir munu þurfa hlutfallslega mun meira vélarafli en hér hefur tíðkast. Flutningskerfi Landsnets þarf einnig að styrkja verulega og Landsnet þarf að hækka gjaldskrá sína til að standa straum af þeim kostnaði. Sæstrengur þarf líka að vera stærri eða fleiri en 1 og þarf að auka þær fjárfestingar verulega, því má líta á þá tölu, 800 milljarða króna, sem opinberir aðilar hafa nefnt í umræðunni sem of lága upphæð. Ljóst er, að hér munu erlendir fjárfestar koma að, bæði hvað varðar sæstrenginn sjálfan og fjárfestingar hér innanlands. ESB mun því leitast við, svo hraða megi málum, að fjölga fjárfestingartækifærum á Íslandi. Ein leið til þess er að skipta upp Landsvirkjun svo fleiri fjárfestar geti komið þar inn með hlutafjárukningu upp í ráðandi hluti og flýti framkvæmdum.



Mynd 6.3 Umfang kostnaðar- og ábatagreiningar fyrir orkukerfi Evrópu.

Mynd 6.3 sýnir hvernig samtök kerfisstjóra Evrópu (Entso-E) gera kostnaðar- og ábatagreiningar fyrir viðbætur við tenginet Evrópu eins og sæstreng til Íslands eða orkugeymi í formi vatnsorkuvers⁹. Þessi mynd sýnir áherslu ESB á að draga úr losun koltvíoxíðs með því að auka notkun vistvænna og endurnýjanlegra orkugjafa. Réttilega er hvort tveggja talið til samfélagslegrar velferðar. Þessum sjónarmiðum verður hugsanlega gefinn forgangur fram yfir staðbundin sjónarmið um náttúruvernd að því marki sem ESB telur eðlilegt. Þó orkukerfisins gegn truflunum og sveigjanleiki þess eru einnig stór þáttur. Að sjálfsögðu er hér lítið til landanna við báða enda viðkomandi háspennulínu eða -strengs.

Það verður því ekki fjárfestingin sjálf ásamt áætluðum sölutekjum sem mun ráða öllu um það hvort af tiltekinni framkvæmd verður, hvorki að því er varðar sæstreng né orkugeymi. Aðrir þættir vega þungt, svo sem það hve mikið útflutningur stýrðrar raforku auðveldar fjölgun vindraftstöðva innan ESB-landanna. Óstýrð raforka frá vindraftstöðvum hér á landi vegur lítið á þann mælikvarða.

ESB gerir reglur eins og þær sem hér um ræðir lagalega bindandi fyrir landsreglara hinna einstöku landa og hindrar þannig of mikla aðkomu ríkisstjórna að málinu. ESB getur einnig sett landsreglur og öðrum reglurum leiðbeiningar um kostnaðarvægi CO₂ losunar, reiknivexti og fleira, sem þeim er skylt að fylgja. Hætt er við, að þær hagrænu athuganir sem Alþingi hefur gert að skilyrði fyrir samþykkt tengingar við sæstreng verði allmiklu flóknari en venja er um slíkar rannsóknir og mikil þörf verður fyrir ráðgjöf byggðri á þekkingu á

⁹ EntsoE, 2015, ENTSO-E Guideline for Cost Benefit Analysis of Grid Development Projects, FINAL-Approved by the European Commission ; <https://docstore.entsoe.eu/Documents/SDC%20documents/TYNDP/ENTSO-E%20cost%20benefit%20analysis%20approved%20by%20the%20European%20Commission%20on%204%20February%202015.pdf>

raforkukerfinu sem er óháð landsreglaranum og væntanlegum fjárfestum, þar á meðal eru vinnslufyrirtæki og flutningsfyrirtæki landsins. Auðlindastjóri gæti þar gegnt lykilhlutverki. En ekki verður séð hvort slík stjórnun samræmist orkulöggjöf ESB.

6.6 Áhrif á notkun innanlands.

Almennt gera einkafjárfestar háar arðsemiskröfur til fjárfestinga í orkugeiranum. ESB sér til þess, að sú arðsemi sé vel tryggð ella stæði á fjármagni. Við áhættumat á fjárfestingum tengdum sæstreng hér á landi kemur rekstraröryggi sæstrengsins sterkt inn í myndina og sömuleiðis möguleikar á þróun nýrra orkugjafa. Hvort tveggja þrýstir arðsemiskröfunni upp og þar með verði orkunnar. Eins munu innlendir notendur verða að bera sinn hluta af kostnaði vegna styrkingar á flutningskerfinu. Hækkanir innlands orkuverðs verða því einhverjar, en á þessu stigi er hvorki unnt að meta umfang þeirra né hvenær þær koma fram af fullum þunga.

Miðluð vatnsorkuver sem selja orku inn á verðtoppa Evrópu meta vatnsforða í lónum verulega hærra en ef þau seldu eingöngu til stöðugar notkunar á meðalverði. Þannig myndast aukinn þrýstingur á að loka iðjuverum í stað þess að leggja í umfangsmikla vatnssöfnun og stíflugerð á hálendinu. Þá þarf einungis að byggja nýja stöð við hlið hinnar gömlu ásamt pípu upp í lón til að geta stýrt þessari orku inn á verðtoppana. Minni iðnaður mundi lognast út af eftir því sem orkuverð gefur tilefni til.

7. Stýring íslenska orkukerfisins, orkuöryggi

7.1 Tilgangur með stofnun landsreglara

Það, að valdsvið Evrópusambandsins nái til orku á rót sína að rekja til 4. gr. Lissabonsáttmálans, TFEU (The Treaty on the Functioning of the European Union), en þar er orka skilgreind sem eitt af þeim valdsviðum sem ESB deilir með aðildarríkjunum, eins og öllum eldri sáttmálum.

Orkupakki 3 innifelur eldri orkupakka og gerðir er varða orkumál. Hann leggur þó ekki á okkur miklar skyldur umfram eldri gerðir aðrar en að skipa eftirlitsyfirvald (landsreglara), sem skal að lögum vera fullkomlega óháður ríkisvaldi jafnt sem öðrum stofnunum þjóðfélagsins og verður æðsta yfirvald í raforkumálum Íslands. Landsreglarinn er síðan skyldur að framfylgja stefnu ESB í raforkumálum. Megin skyldur hans skulu vera tvær. Sú fyrri er, að ryðja úr vegi öllum hindrunum á tengingu Íslands við ESB með sæstreng og hin síðari, að stuðla að myndun vel virks markaðar með rafmagn.

7.2 Markaður og stýring orkuvinnslu

Hvað síðara atriðið í skyldum landsreglarans, myndun virks markaðar, varðar hafa stjórnvöld ekki boðað nein sérstök viðbrögð þegar þetta er skrifað. Verði ekkert að gert umfram það sem stendur í gildandi lögum skal landsreglarinn stuðla að því, að markaðurinn stjórnir allri raforkuvinnslu á Íslandi á grundvelli orkuverðs. Þetta hefur óheppileg áhrif á raforkuöryggi landsins. Nauðsynlegt er að skýra þetta atriði með því að bera saman þær tvær aðferðir sem við höfum til að stjórna raforkuvinnslunni, markaðsstjórnun og auðlindastjórnun.

Grundvöllurinn að báðum þessum aðferðum er svo kallað hermilíkan, það er tölvuforrit sem hefur allar upplýsingar um rými og innihald lóna, einnig um vélarafl, nýtni og aðra eiginleika hvers orkuvers í kerfinu. Þá tekur forritið inn orkuspá og upplýsingar um rennsli vatnsfalla og verðmæti orku. Sumt af þessum upplýsingum er meðhöndlað sem innri upplýsingar fyrirtækjanna. Með forritinu er hermt eftir rekstri virkjananna og fundið hvernig ná má bestum árangri samkvæmt þeirri markmiðssetningu sem byggja verður inn í forritið.

7.3 Markaðsstýring

Með markaðsstýringu er það markmið sett að hámarka tekjur fyrirtækisins eftir spá um markaðsverðmæti orku. Fyrirtækin gera þessa reikninga hvert fyrir sig og keppa innbyrðis, en bera enga ábyrgð á því hvort heildar kerfið skorti vatn í miðlunum til að framleiða næga orku næstu vikur eða mánuði. Þar sem hagkvæmustu kostirnir eru yfirleitt virkjaðir fyrst verður ný virkjun ekki samkeppnishæf við eldri fyrr en verð hækkar vegna orkuskorts. Þess sér þegar merki, að hinn ófullkomni raforkumarkaður sem hér hefur verið komið á virkar í þessa átt. Hagur fyrirtækjanna verður þá að draga fjárfestingar í nýjum virkjunum og virkja aldrei svo mikið, að kaupendamarkaður með lágum orkuverðum verði viðvarandi ástand. Nýjar fjárfestingar verða að byggja á seljendamarkaði með tilheyrandi óöryggi og hærra orkuverði fyrir notendur.

7.4 Samræmd auðlindastýring

Með auðlindastýringu er það markmið sett að hámarka raforkuöryggi notenda eftir því hvað það kostar þá að verða fyrir orkuskerðingu, en sá kostnaður nefnist skortverð. Til að gefa hugmynd um stærðargráðu skortverðs má segja að þjóðhagslegur kostnaður vegna

orkuskorts getur verið á bilinu 5 til 200 sinnum hærri en meðalkostnaður orku frá virkjun. Lægst er skortverðið á íbúðasvæðum, en hæst á vissum iðnaðarsvæðum. Slíka auðlindastýringu þarf að framkvæma af óháðum aðila, auðlindastjóra fyrir heildar kerfið og fyrirtækin verða að stjórna einstökum lónum í samræmi við hans niðurstöður.

Með samræmdri auðlindastýringu fæst mælikvarði á þá áhættu sem er á vatnsskorti hverju sinni og auðlindastjóri getur þá notað þau tæki sem honum eru búin til að tryggja að næsta virkjun verði byggð í tíma. Hann gæti til dæmis krafist þess, að einn af þeim virkjanakostum sem er full rannsakaður verði boðinn út ásamt virkjanaleyfum. Slíkt útboð yrði að fara fram á EES-svæðinu. Hann gæti hugsanlega beitt styrkjum eða niðurgreiðslum, fjármögnun yrði með sköttum eða auðlindagjöldum raforkufyrirtækja, en þær ráðstafanir yrðu háðar samþykkt framkvæmdastjórnar ESB. Einnig mætti skylda orkufyrirtæki til að tryggja auðlindir sínar og leggja þær greiðslur í tiltekinn sjóð. Auðlindastjóri gæti þá bæði notað þann sjóð til að hvetja til nýrrar virkjunar í tíma og hann getur undanþegið nýjar virkjanir þeim greiðslum tímabundið.

7.5 Nauðsyn íslenskrar auðlindastjórnunar

Það, að reglur ESB mæla fyrir um markaðsstýringu raforkuvinnslu byggir á þeirri staðreynd, að raforkumarkaðurinn þar tryggir aðeins nægt vélarafl saman lagt í aflstöðvum, en það er eldsneytismarkaða að tryggja öllum stöðvunum nægt framboð hráorku, kola, gass og olíu. Hér á landi þarf auðlindastjórn að tryggja öllum virkjunum öruggt vatnsframboð allt árið, en markaðsstýring ræður ekki við það hlutverk.

Lög sem stofna til slíkrar samræmdrar auðlindastýringar má setja með tilvísun til þess, að orkulindirnar eru undanþegnar ákvæðum EES-samningsins og með tilvísun til fullveldisákvæða stjórnarskrár. Stjórnarskrána má túlka á þann hátt, að fullveldisréttur okkar nái yfir að nýta og stjórna auðlindunum. Breyting stjórnarskrár þannig að auðlindirnar séu í þjóðareigu mundi styrkja þau lög. Tilvist slíkra laga mundi enn fremur auðvelda lögfræðingum sem fara yfir nýjar tilskipanir og reglur ESB, að skilgreina þær undanþágur sem þarf til að halda fullveldinu sem minnst skertu að þessu leyti og vernda gegn erlendra ásókn. Óvíst er að nauðsynleg og skynsamleg lög um auðlindastjórnun samrýmist lögum 3. orkupakkans eða öðrum Evrópulögum um samkeppni og markað.

7.6 Skyldur landsreglara varðandi sæstreng

Ofan greindur samanburður á auðlindastýringu og markaðsstýringu sýnir einnig á hvern hátt gengið er á fullveldið með ákvæðum orkupakka 3 sem varða landsreglarann. Hann er ábyrgur fyrir afhendingaröryggi rafmagns og þó orkupakkinn ræði aðeins um aflöryggi í því samhengi mun landsreglarinn sjá nauðsyn á, að hann setji reglur til tryggja líka framboð orku frá auðlindunum og gera það í samráði við ACER. Auðveldasta lausn þess máls frá sjónarmiði ACER yrði tenging með sæstreng.

Hvað varðar fyrri skyldu landsreglarans, að ryðja úr vegi hindrunum fyrir sæstreng, hyggst ríkisvaldið bregðast við með því að setja lög sem áskilja, að samþykkt Alþingis þurfi til að reisa þau grunnvirki sem þarf til að tengja sæstreng við landið. Þetta skref ásamt því, að krefjast undanþágu frá öllum þeim ákvæðum í gerðum framtíðar sem auka vald ESB til að ákveða sæstreng hingað og að nýta auðlindir landsins í þágu útflutnings getur tafið þá framkvæmd, en óvíst hve lengi. Krafa um slíkar undanþágur yrðu betur rökstuddar ef lög um auðlindastjórnun væru í gildi þannig, að til dæmis sú skylda sem kemur með orkupakka 4, að markaðurinn skuli stjórna raforkuvinnslu, mundi þá stangast á við þann fullveldisrétt, sem hið

opinbera hefur til að nýta og stjórna auðlindinni. Með núverandi fyrirkomulagi, þar sem framkvæmd fullveldisréttarins er falinn orkufyrirtækjunum, er minni fyrirstaða.

7.7 Raforkuskortur, orkuöryggi og áhrif samkeppnismarkaðar

Raforkuskortur á almennum markaði getur jafnast á við náttúruhamfarir og varðar því þjóðaröryggi. Af þessu er ljóst að Ísland er ekki í stöðu til þess að innleiða hvorki orkupakka 3 né 4 fyrir en auðlindastýringu hefur verið komið á með slíkum hætti að hún hindri ótímabæra tæmingu miðlunarlóna og tilheyrandi skerðingu vatnsaflsins. Slík löggjöf er nokkurt vandaverk, hún mun koma í veg fyrir að raforkufyrirtækin selji allt rafmagn sem þau geta á hæsta verði á veturna og standi uppi með tóm lón löngu áður en leysing hefst á hálendinu og hækka fer aftur í miðlunum. Óvíst er að slík löggjöf sé samrýmanleg orkupökkunum.

Að mati fyrirtækjanna eru vatnsbirgðir sem eru í lóni þegar leysing hefst tapað fé, raforka sem hefði verið hægt að selja en var ekki seld, þ.e. beint fjárhagslegt tap. Þau vilja tæma lón sín reglulega. Eðlilegustu viðbrögð þeirra við tómun lónum er að flytja inn rafmagn eftir sæstrengnum, frá Evrópu og láta smásöluaðila kaupa það á sama markaði og þar sem rafmagnið var selt meðan framleiðendur safna í lón til að mæta næsta logni í Evrópu. Þetta jafngildir því að flytja rafmagn fram og til baka til Evrópu og íslenskir neytendur borga brúsann. Þeir verða sífellt að yfirbjóða erlenda markaðinn til að fá næga raforku og efnahagur þeirra þolir illa svona viðskipti.

7.8 Lokaorð

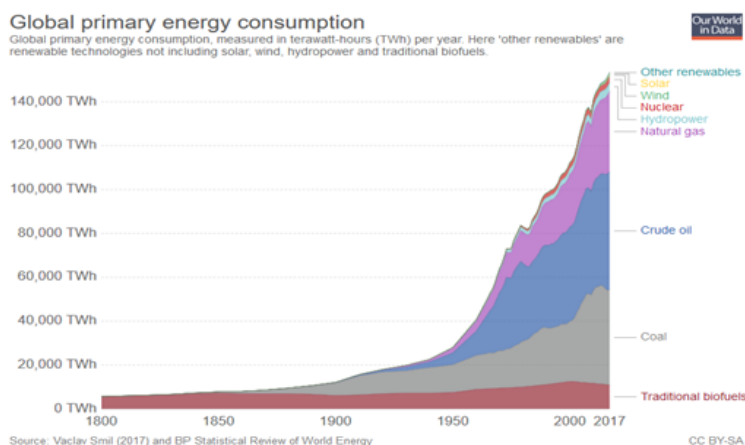
Til að tryggja öryggi notenda gagnvart vatnsskorti í miðlunarlónum er nauðsynlegt að við hafa öflugan auðlindastjórnun orkulindanna hér á landi. Æskilegt er, að auðlindastjóri hafi einnig það hlutverk, að fylgjast með nýtingu jarðhitasvæða, að þau verði ekki ofnýtt. Orka vatns sem rennur á yfirfalli vatnsorkuvers fram hjá virkjun fer til spillis og væri betur nýtt en síður endurnýjanleg orka jarðvarmageyma spöruð á móti.

Verði sæstrengur lagður til Íslands á forsendum orkupakka 3 og viðskipti um hann fari fram að þeim reglum verður óhjákvæmilega tekin hér upp markaðsstýring orkulindanna með slæmum afleiðingum. Óvíst er að nauðsynleg og skynsamleg lög um auðlindastjórnun samrýmist lögum 3. orkupakkans eða öðrum Evrópulögum um samkeppni og markað. Tryggja verður, að samstarfi okkar við ESB í orkumálum verði ekki svo hátt að hindri stjórn orkuauðlinda Íslands eins og best er fyrir þjóðina.

8. Efnahagsleg áhrif orkupakka 3

8.1 Efnahagsleg þýðing og verðmæti raforku

Orka er ein forsenda iðnþróunar. Iðþróun hefur verið hröð og hagvöxtur mikill í heiminum undanfarnar tvær til þrjár aldir. Af þessum sökum hefur orkunotkun vaxið stórkostlega, einkum í svokölluðum iðnríkjum heimsins. Þessari þróun er nánar lýst í mynd 8.1. Af myndinni má ráða að frá 1800 hefur orkunotkun í heiminum vaxið um nálægt 1,5% ári. Það samsvarar um tvöföldun á hverjum 46 árum.



Mynd 8.1 Orkunotkun í heiminum (TWh) Heimild: Ritchie and Roser 2019

Árið 2017 má ætla að orkunotkun heimsins hafi verið nálægt 150 þúsund teravattstundum (150 petavattstundum). Til samanburðar má ætla að orkuframleiðsla á Íslandi á því ári hafi verið um 20 teravattsstundir eða nálægt einum-tíuþúsundasta af orkuframleiðslu heimsins.

Raforka er sérstaklega nothæft (sveigjanlegt og hentugt) form á orku. Af þeim ástæðum virðist hlutdeild raforku í orkunotkun heimsins hafa farið mjög vaxandi. (Rosenberg 1998). Raforka mun nú vera tæpur fjórðungur af orkunotkun heimsins. Ekkert bendir til annars en þessi hlutdeild haldi áfram að aukast næstu áratugi og eftirspurn eftir raforku vaxi hraðar í heiminum en eftirspurn eftir orku almennt.

Hagspár alþjóðastofnana gera ráð fyrir áframhaldandi hagvexti í heiminum a.m.k. út þessa öld. Gangi þær spár eftir, má víst telja að eftirspurn eftir orku muni vaxa að sama skapi og verða a.m.k. tvisvar sinnum meiri um næstu aldamót en nú er. Eftirspurn eftir raforku mun að öllum líkindum vaxa enn hraðar. Af þessum ástæðum er fremur sennilegt að verðmæti raforku og orkulinda raforku hækki í framtíðinni. Jafnframt sýnist nú líklegt að verðmæti endurnýjanlegra og umhverfisvænna orkugjafa (einkum þeirra sem ekki framleiða gróðurhúsalofttegundir) hækki enn meira.

8.2 Orkustefna ESB

Nægileg og örugg orka á hagstæðu verði er forsenda öflugs efnahagslífs. ESB er tiltölulega fátækt af orku, sérstaklega umhverfisvænni orku. ESB hefur því úti allar klær til að verða sér úti um slíka orku.¹⁰

¹⁰ Stefna ESB er að hafa árið 2050 minnkað losun gróðurhúsalofttegunda um 80-85% miðað við það sem var 1990 og þá verði hlutur endurnýjanlegra orkugjafa orðinn að minnsta 55%, en er 10% í dag.

Ein af leiðunum að þessu marki er að skapa einn hindrunarlausan markað fyrir orku á gervöllu ESB-EES svæðinu. Slíkur markaður myndi nýta orkugetu á svæðinu betur, ýta undir aukna orkuframleiðslu ekki síst í jaðarríkjum sambandsins þar sem slík tækifæri eru fyrir hendi og flytja orkuna þangað sem eftirspurnin er mest, en það er í hinni efnahagslegu þungamiðju sambandsins¹¹.

Því er það yfirlýst stefna ESB (sjá t.d. EU 2015 og kafla 4 í þessari skýrslu) að skapa slíkan hindrunarlausan markað fyrir orku á yfirráðasvæði sínu. Þeirri stefnu til stuðnings er vísað til þess að grundvöllur ESB sé frjáls flutningur vöru og þjónustu og orka sé í rauninni eins og hver önnur vara. Því liggi það í stofnskrám sambandsins sem bæði fullir aðilar og aukaðilar hafa fallist á að slíkum markaði eigi að koma á fót.

Löng hefð er fyrir sjálfstæðri orkustefna þjóðríkja og afskiptum ríkisstjórna þeirra af orkuframleiðslu. Ætla má að þetta eigi rætur sínar að rekja til þýðingar orku fyrir efnahagslíf landanna. Sú stefna ESB að skapa hindrunarlausan markað fyrir orku innan sinna vébanda brýtur í bága við þessa hefð. Það er sennilega af þeirri ástæðu að ESB hefur kosið að ná markmiði sínu í áföngum með svokölluðum orkupökkum. Hver þeirra fyrir sig er tiltölulega stutt skref í áttina að hinu endanlega markmiði. Samanlagt munu þeir þó skapa einn hindrunarlausan markað fyrir orku á ESB-svæðinu. Af þessari ástæðu er nauðsynlegt að skoða þessa orkupakka í heild en ekki einskorða athyglina við hvern þeirra fyrir sig.

Samkvæmt viðtekinni hagfræði má fullvíst telja að hindrunarlaus orkumarkaður muni verða efnahagsleg lyftistöng fyrir ESB heild og ýta undir hagvöxt. Það er hins vegar ekki þar með sagt að slíkur orkumarkaður styrki efnahagslífið á öllum svæðum sambandsins. Hindrunarlaus orkuviðskipti munu einkum nýtast efnahagslegri þungamiðju sambandsins þar sem orkupörfin er mest. Á hinn bóginn munu þau svæði sem orka verður flutt frá að öðru jöfnu verða fyrir búsigjum við þessa breytingu. Það er vegna þess að þau missa af hluta af sinni orku og þar með möguleikum til nýtingar hennar.

8.3 Áhrif á raforkuverð, atvinnu og landsframleiðslu á Íslandi

Raforka er hráefni. Hana má nota í margskonar úrvinnslu innanlands og auka þar með landsframleiðslu og atvinnu í landinu. Nú þegar eru um 85% af allri raforku sem framleidd er á Íslandi notuð til iðnaðarframleiðslu innanlands. Þar er svokölluð stóriðja umsvifamest. Notkun raforku í fiskimjölsvinnslu og ylrækt er einnig umtalsverð. Þá er raforkunotkun í rafrænum gagnaverum nú þegar veruleg og talin geta farið mjög vaxandi á komandi árum (Orkuspárnefnd 2018). Um 10% raforkuframleiðslu á Íslandi er notuð í ýmissi annarri atvinnustarfsemi og þjónustu. Einungis líðlega 5% af raforku á Íslandi er til heimilsnota.

Úrvinnsla raforku hér á landi leggur nú þegar talsvert af mörkum til landsframleiðslunnar og skapar verulega atvinnu. Tækifæri til frekari og verðmætari úrvinnslu eru mikil enda aðgangur að ódýrri og tryggri raforka ein helsta forsenda nútímaframleiðslu af fjölmörgu tagi.

Raforku má flytja út um sæstreng í stað þess að selja hana innanlands sem neysluvöru eða hráefni til atvinnurekstrar. Flutningstækni rafmagns hefur fleygt fram. Nú þegar eru allmargir sæmilega langir (yfir 100 km) sæstrengir til raforkuflutninga í notkun í heiminum og margir fleiri í undirbúningi. Einn lengsti rafsæstrengur heims er milli Noregs og Hollands, um

¹¹ Þ.e. Þýskalandi, Benelux löndunum, Frakklandi og Norður-Ítalíu.

580 km að lengd.¹² Sá dýpsti er milli meginlands Ítalíu og Sardiníu, en hann nær niður á um 1600 m dýpi.¹³

Ýmsar áætlanir hafa verið gerðar um að leggja sæstreng til að flytja raforku milli Íslands og ESB þannig að sá verðmunur sem er á raforku á Íslandi og í ESB borgaði strenginn, en ekki reynst hagkvæmar, sjá 6.1. Sé ekki fjárhagslega ábatasamt að leggja sæstreng nú þegar, bendir mjög margt til þess að svo verði í tiltölulega náninni framtíð. Valda því annars vegar tækniframfarir við gerð og lagningu sæstrengja og flutning raforku um þá og hins vegar væntingar um enn hærra orkuverð í Evrópu á komandi árum. Þá bendir áhersla ESB á umhverfisvæna endurnýjanlega orkuframleiðslu til þess að raforka frá Íslandi gæti verið keypt á hærra verði en á raforku almennt innan ESB. Sú stefna ESB að nota vatnsorku til að keyra móti vindmyllum sínum til að auðvelda nýtingu breytilegrar vindorku í raforkukerfinu (Elías Elíasson. 2018)¹⁴ ýtir enn undir hagkvæmni sæstrengs (eða sæstrengja) til raforkuflutninga frá Íslandi.

Eins og rakið var í kafla 8.2 (sjá einnig kafla 4) hefur ESB markað þá stefnu að skapa einn hindrunarlausan markað fyrir raforku í ESB (EU 2015). Þessi stefna er framkvæmd í skrefum með svokölluðum orkupökkum. Afleiðingar slíkrar samtengingar við verðhærri raforkumarkað fyrir raforkuframleiðslu og raforkuverð á heimamarkaði eru skipulega greindar í viðauka 1 við þennan kafla.

Á hindrunarlausum raforkumarkaði muni raforkan fara til þeirra nota sem hæst verð bjóða. Því muni raforka verða flutt frá því landi þar sem raforkuverð er lægra og sá útflutningur muni halda áfram þar til skilaverðið til framleiðenda á raforku til innanlandsnota og útflutnings er orðið jafnhátt. Raforkuverðið í útflutningslandi raforku muni því hækka til samræmis við raforkuverðið erlendis. Jafnframt muni raforkuframleiðsla í útflutningslandinu vaxa, séu slík tækifæri á annað borð fyrir hendi, þar til framleiðslukostnaður í nýjum orkumannvirkjum þar er orðinn jafnhár hinu hærra raforkuverði.

Verð á raforku í ESB, sérstaklega vistvænni raforku, er í dag talsvert hærra en á Íslandi. Jafnframt er líklegt að raforkuverð í Evrópu muni hækka á komandi áratugum (kafla 8.1 hér að framan). Því má fullvíst telja að verði raforkukerfi Íslands tengt raforkukerfi ESB muni raforka frá Íslandi flæða til Evrópu¹⁵ þar til skilaverð til framleiðenda á raforku til innanlandsnota er orðið því sem næst jafnt því sem þeir fá fyrir sölu raforku til Evrópu.¹⁶ Þetta myndi hafa veigamiklar efnahagslegar afleiðingar fyrir Ísland.

- Í fyrsta lagi myndi raforkuverð á Íslandi hækka bæði til fyrirtækja og heimila. Framleiðendur myndu ekki vilja ótilneyddir selja raforku á lægra verði til sumra notenda en annarra. Þar að auki myndi slíkt flokkast undir markaðsbrenglandi niðursgreiðslur og/eða verðmismunun sem er óheimil samkvæmt EES-ESB reglum. Verðið myndi ugglást fyrst hækka þar sem orkukaupendur eru ekki varðir af langtímasamningum, en smám

¹² Hann var tekinn í notkun árið 2008.

¹³ Ardelean og Minnebo 2015.

¹⁴ Rétt er að vekja athygli á því að samkeyrsla íslenskrar raforkuframleiðslu með vindmyllum í Evrópu krefst þess að viðkomandi virkjanir þurfa mun meira uppsett vélarafl í hlutfalli við árlega orkuvinnslu en annars þyrfti og sæstrengurinn nýtist verr.

¹⁵ Auðvitað yrðu raforkuflutningarnir ekki einvörðungu frá Íslandi. Þess er að vænta að stundum yrðu þeir í hina áttina. Það magn yrði þó að líkindum hverfandi miðað við útflutninginn til Evrópu.

¹⁶ Þetta er nánar útskýrt í viðauka 1 við þessa skýrslu.

saman myndi allt raforkuverð hækka. Innlendir raforkunotendur myndu með öðrum orðum tapa á samtengingunni við orkumarkað ESB.

- Í öðru lagi myndi raforkunotkun á Íslandi minnka. Hún minnkar þar sem orkuverðið hækkar og minnkar mest þar sem tiltölulega lágt orkuverð er forsenda viðkomandi starfsemi. Ætla má að það sé einkum í tiltölulega orkufrekum iðnaði miðað við framleiðsluverðmæti eins og t.d. í ylrækt, fiskimjölsverksmiðjum, rekstri gagnavera og auðvitað svokallaðri stóriðju. Atvinnutækifærum sem byggjast á raforku mun þá fækka að sama skapi.
- Í þriðja lagi myndi samtenging íslensks raforkumarkaðs við evrópskan sennilega leiða til aukinnar raforkuframleiðslu á Íslandi. Þar sem framleiðendur geta nú selt miklu meira magn en áður og á væntalega hærra verði munu þeir hafa áhuga á að auka framleiðslu sína. Þetta mun skapa þrýsting á að virkjað verði (vatn, jarðhiti og vindorka) til að mæta eftirspurninni í Evrópu. Samkvæmt bæði grunnreglum og sértækum reglum ESB skulu markaðsöfl ráða. Því er að öðru jöfnu óheimilt að hindra virkjanir og banna lagningu sæstrengja ef einkaaðilar vilja leggja í slíkar framkvæmdir. Slíkt myndi að öðru jöfnu flokkast undir skaðlegar markaðshindranir.¹⁷
- Í fjórða lagi myndu orkuframleiðendur hagnast. Eftir samtenginguna geta þeir selt meira orkumagn á hærra verði. Þar sem notendur raforku innanlands tapa vegna hærra orkuverðs hefur samtengingin því í för með sér breytta tekjudreifingu milli framleiðenda og notenda raforku.

Hærra orkuverð innanlands og flutningur orku til ESB þýðir að úrvinnsla úr orku innanlands minnkar og hverfur e.t.v. að mestu með tímanum. Má í því samhengi vekja athygli á því að sé einn sæstrengur til Íslands fjárhagslega hagkvæmur myndu margir vera það.¹⁸ Það yrði því tæplega um það að ræða að takmörkuð afkastageta sæstrengja tryggði lægra orkuverð á Íslandi en í Evrópu. Minni úrvinnsla raforku á Íslandi hefur í för með sér minni virðisauka og atvinnu innanlands. Landsframleiðsla og mannfjöldi í landinu minnkar því að sama skapi. Á móti þessu koma auknar útflutningstekjur af raforkusölu til Evrópu. Fyrirliggjandi hagrannsóknir (sjá Ragnar Arnason 2019) benda hins vegar til þess að fremur ósennilegt sé að sá tekjuauki vegi upp á móti samdrættinum vegna minni fullvinnslu orku innanlands. Hagvöxtur til lengri tíma myndi einnig nánast örugglega minnka vegna færri fjárfestingartækifæra í öðru en virkjunum.

Kjarni málsins er sá að hindrunarlaus tenging íslensks orkumarkaðar við orkumarkað Evrópu mun nánast örugglega leiða til verulegs útflutnings á raforku frá landinu. Þar með yrði Ísland í auknum mæli útflutningsland hráorku í stað úrvinnslu hennar innanlands. Þá er hætt

¹⁷ Til að slíkt sé leyft þarf hlutlæg rök sem sennilega þyrfti að byggjast á því að meiri veðmæti felist í verndun umhverfisins á Íslandi en orkuframleiðslu fyrir Evrópu.

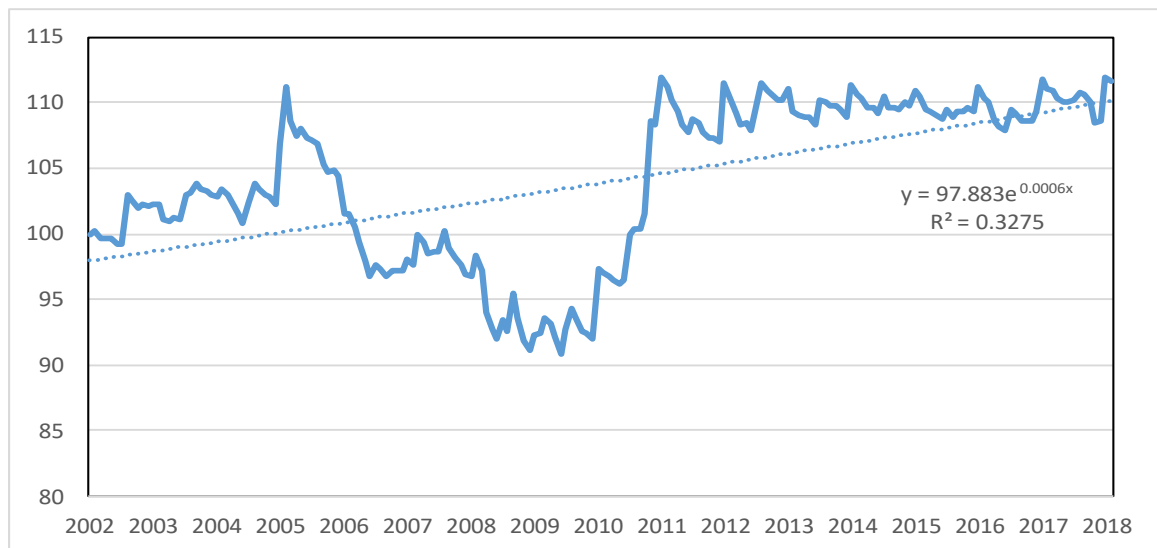
¹⁸ Sú samhfæing orkumarkaða sem ESB stefnir að með orkupökkum sínum mun skapa mikinn þrýsting á að sæstrengir verði lagðir og útflutningur óunninnar raforku til Evrópu hefjist. Til dæmis verða ákvæði í fjórða orkupakkanum þess efnis, að ekki megi leggja óeðlilegar hindranir í veg fyrir fjárfestingar í vistvænum virkjunum, sérstaklega þeim sem hæfar eru til að vera orkugeymar.

við að landið bæri færra fólk en ella væri. Hinir framtakssamari myndu elta atvinnuna til útlanda og Ísland framtíðarinnar yrði fólksfærra og fátækara en annars hefði orðið.

8.4 Reynslan af orkupakka 1

Sem fyrr greinir stefnir ESB að hindrunarlausum orkumarkaði með innleiðingu allmargra orkupakka sem hver fyrir sig felur í sér áfanga að hinu endanlega marki. Orkupakka 1 var ætlað að auka samkeppni á orkumarkaði með því að greina á milli framleiðenda og flutningsaðila orku og gefa neytendum kost að velja á milli frambjóðenda. Þessi orkupakki átti m.ö.o. að lækka orkuverð til heimila og annara orkukaupenda.

Orkupakki 1 var innleiddur í íslenska löggjöf 2003 (Birgir T. Pétursson 2018). Í samræmi við hann var orkudreifing skilin frá orkuframleiðslu og neytendum var gefinn kostur á að velja á milli orkuframleiðenda. Í samræmi við þessi lög tók Landsnet til starfa árið 2005. Á þeim tíma sem síðan er liðinn sjást þess engin merki að raforkuverð til heimila hafi lækkað. Þvert á móti hefur það hækkað á föstu verðlagi síðan þessi breyting átti sér stað (sjá Mynd 8.2).



Mynd 8.2 Vísitala raforkuverðs, fast verðlag 2018. Hagstofa Íslands.

Á árinu 2005, fyrsta rekstrarári Landsnets, varð mikil raunhækkun raforku, tæplega 10% eins og ráða má af mynd 2. Raunverðið lækkaði þó á árunum 2006 og fram til 2011 að því er ætla má fyrst og fremst vegna óvæntrar verðbólgu. Frá árinu 2011 hefur raforkuverðið verið nokkuð stöðugt að raunvirði og um 7-8% hærra en það var fyrir orkulögin 2003.

Fyrirliggjandi gögn benda m.ö.o. ekki til þess að orkupakki 1, sem þó var gagnert hannaður til að auka samkeppni og bæta hag raforkukaupenda hafi lækkað raforkuverð hér á landi. Ástæðan kann að vera sú, sem Elías Elíasson (2018) telur, að orkupakki 1 sem og orkustefna ESB í heild miðist við orkuskilyrði í Evrópu sem séu allt önnur en hér ríkja á Íslandi og sé alls ekki í samræmi við íslenska hagsmuni (Elías Elíasson 2018).

Tilvísanir

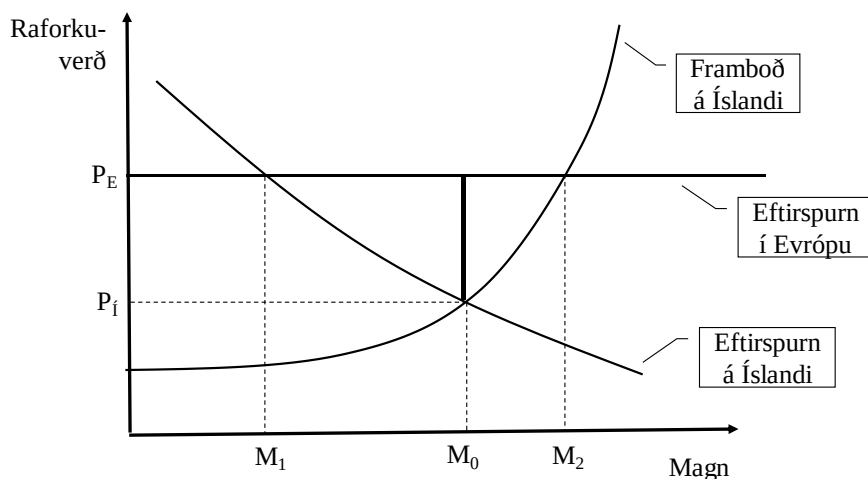
Ardelean, M og Philip Minnebo. 2015. HVDC Submarine Power Cables in the World. JRC Technical report. Joint research Centre. Ispra, Italy.

Birgir T. Pétursson 2018. Greinargerð um ýmis álitaefni sem tengjast orkupakka 3 og innleiðingu hans í íslenskan rétt. Skýrsla fyrir iðnaðarráðuneytið.

- Elías Elíasson. 2018. Rafmagn til heimila og útflutnings á markaði. Hagfræðistofnun. Vinnupappír V18:06.
- EU. 2015. Energy Union Package. A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy Brussels, 25.2.2015 COM(2015) 80 final.
- Orkuspárnefnd. 2018. Raforkuspá 2018 –2050. Orkustofnun. Reykjavík
- Ragnar Arnason. 2019. Útflutningur hráefna: hagræn áhrif. Óútgefið handrit.
- Ritchie, H. and M. Roser. 2019. Energy Production & Changing Energy Sources. Published online at OurWorldInData.org.
- Rosenberg, N. 1998. The Role of Electricity in Industrial Development. *The Energy Journal*. 19:7-24.

Viðauki við kafla 8. Tenging við verðhærri raforkumarkað

Aðalatriðum málsins er unnt að lýsa með tiltölulega einföldu línuriti. Mynd 8.1 lýsir markaði fyrir raforku á Íslandi. Lárétti ásinn táknar selt raforkumagn og lóðrétti ásinn verð raforkunnar. Bugðan „Framboð á Íslandi“ táknar langtímaframboð á raforku frá framleiðendum á Íslandi miðað við mismunandi orkuverð. Til skammtíma litið er framboðsfallið að líkindum því sem næst lárétt þar til afkastagetu er náð en verður þá lóðrétt. Til lengri tíma litið geta þó nýjar virkjanir aukið framboðið eins og lýst er í mynd 2.



Mynd V8.1 Tenging við verðhærri raforkumarkað

Tvær eftirspurnarbugður eru dregnar í mynd 2, ein fyrir Ísland og önnur fyrir Evrópu. Sú íslenska hallar niður á við eins og venjan er – eftirspurn vex er verð lækkar. Sú evrópska hallar einnig niður á við en er dregin lárétt í myndinni vegna þess að eftirspurnin þar er margföld íslenska eftirspurnin og halli eftirspurnar því varla merkjanleg miðað við íslenska orkuframleiðslu. Eins og myndin er dregin er raforkuverðið í Evrópu (merkt P_E) hærra en eftirspurnarverðið á Íslandi þegar magnið fer yfir M_1 . Er það í samræmi við fyrirbyggjandi upplýsingar um að raforkuverð í Evrópu sé hærra en á Íslandi. Rétt er að taka það fram að P_E er skilaverð til íslenskra raforkuframleiðenda fyrir útflutning til Evrópu (orkutap meðtalið).

Í upphafi, þ.e. áður en orkumarkaðirnir eru samtengdir, er jafnvægisverð og magn á Íslandi (P_I, M_0). Munur á þessu jafnvægisverði og útflutningsverðinu er $P_E - P_I$ sjá breiðu, lóðréttu línuna í mynd 2.

Séu markaðarnir hins vegar hindrunarlaust samtengdir mun verðið á Íslandi verða það sama og skilaverðið fyrir útflutning til Evrópu, þ.e. P_E . Þar með mun eftirspurnin á Íslandi minnka í M_1 (verðnæmasta eftirspurnin mun hverfa, ...sennilega smám saman). Framleiðsla á Íslandi mun hins vegar aukast í M_2 (nýjar virkjanir af ýmsu tagi). Hversu mikil sú aukning er fer eftir langtímajaðarkostnaði raforku frá nýjum virkjunum.

Nú munu orkumarkaðirnir verða samtengdir ef það er ábatasamt. Það er ábatasamt ef munur á raforkuverði í Evrópu (eftirspurnarverði þar sem er eitthvað hærra en P_E) og framboðsverðinu á Íslandi (sem er í upphafi P_I) er umfram tengikostnaðinn (allt reiknað til núvirðis og með áhættuálagi). Eftir að tengingin hefur átt sér stað (sæstrengur lagður) mun hann verða notaður til útflutnings ef $P_E > P_I$ og öfugt. Eins og mynd 2 er dregin, þ.e. $P_E > P_I$, verður hins vegar að jafnaði um útflutning að ræða. Sá útflutningur nemur að jafnaði mismuninum $M_2 - M_1$.

Tilvísanir

Elías Elíasson. 2018. Rafmagn til heimila og útflutnings á markaði. Hagfræðistofnun. Vinnupappír V18:06.

EU. 2015. Energy Union Package. A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy Brussels, 25.2.2015 COM(2015) 80 final.

Orkuspárnefnd. 2018. Raforkuspá 2018 –2050. Orkustofnun.

9. Lagaleg atriði varðandi orkupakka 3

1. INNGANGUR

1.1 EES-samningurinn 1992 – einn mikilvægasti samningur Íslands frá Gamla sáttmála 1262

Samningurinn um evrópska efnahagssvæðið (EES-samningurinn), sem undirritaður var í maí 1992 og tók gildi í ársbyrun 1994 og er á milli Evrópusambandsins (ESB), þá Evrópubandalagsins, aðildarríkja ESB annars vegar og EFTA¹⁹-ríkjanna Íslands, Liechtenstein og Noregs hins vegar, er einn mikilvægasti og áhrifamesti alþjóðasamningur sem Ísland á aðild að. Ná áhrif og mikilvægi hans til bæði efnahagslífs og íslenskrar löggjafar. Einungis Gamli sáttmáli frá árinu 1262 getur jafnast á við mikilvægi og áhrif EES-samningsins á Íslandi.

Með Gamla sáttmála varð Ísland skattland norsku krúnunnar en aðalskilyrði Íslendinga var að konungur skyldi láta Íslendinga ná friði og íslenskum lögum. Einnig skyldi tryggja aðflutninga og rétt Íslendinga í Noregi, en með sáttmálanum varð Ísland hluti af sameiginlegu hagsvæði norsku krúnunnar. Gamli sáttmáli var skilmálasrá Íslendinga við konungshyllingar í fjórar aldir eða til 1662. Magnús lagabætur Noregskonungur beitti sér fyrir réttareiningu innan norska ríkisins og komu Íslendingar að þeirri lagasmíð. Árið 1271 lét Magnús lagabætur leggja fyrir Alþingi lögbókina Járnsíðu og var hún lögtekin á árunum 1271-74. Meginuppistaða Járnsíðu var sótt í norsk lög en efni bókarinnar hentaði ekki Íslendingum og aðstæðum þeirra og var mótstaða við hana á Alþingi. Ný lögbók var því send til Íslands, Jónsbók, sem var samþykkt á Alþingi árið 1281. Jónsbók er kennd við helsta höfund hennar Íslendinginn Jón Einarsson og var unnin upp úr Grágás, lögbók íslenska þjóðveldisins, Járnsíðu og hefur hún að geyma blending af norsk-íslenskum rétti. Jónsbók var í 400 ár aðalgrundvöllur íslensks landsréttar og enn hafa lagagildi mörg ákvæði hennar, m.a. um landnyttjar, búfé, reka o.fl.²⁰ Löggjafarvald var nú í höndum konungs og Alþingis sameiginlega, einkum konungs, en með tímanum fjaraði undan löggjafarvaldi Alþingis og urðu dómstörf aðalverkefni þess. Íslendingar gengust undir einveldi og afsöluðu sér sjálfstjórn í hendur konungi við erfðahyllinguna á Kópavogsfundinum 1662. Alþingi var lagt niður árið 1800 og var þá nær eingöngu dómþing.

Íslenskir stórbændur gerðu Gamla sáttmála til þess að leysa stjórnmalavanda, efla landsfrið, sem þeir gátu ekki tryggt á annan hátt.²¹ EES-samningurinn er samstarfssamningur sem hefur það að markmiði 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 (EES). Til að ná þessu markmiði skal 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; einnig f. nánari samvinnu á öðrum sviðum, svo sem á sviði rannsókna og þróunar, umhverfismála, menntunar og félagsmála. Sjá 1. gr. samningsins.

EES-samningurinn veitir EFTA-ríkjunum Íslandi, Liechtenstein og Noregi aðgang að innri markaði ESB án þess að vera fullir meðlimir að ESB en á innri markaðinum gildir svokallað

¹⁹ EFTA er skammstöfun á „European Free Trade Association“ eða Fríverslunarbandalagi Evrópu. Auk Íslands, Liechtenstein og Noregs á Sviss aðild að samtökunum en Sviss er eina EFTA-ríkið sem stendur utan EES því þar var aðild að samningnum hafnað í þjóðaratkvæðagreiðslu.

²⁰ Saga Íslands III, Reykjavík 1978. Ritstjóri Sigurður Línadal, bls. 34-51.

²¹ Ibid. Bls. 38.

fjórfrælsi (sjá a.-d. hér að ofan). Með EES-samningnum skuldbinda EFTA-ríki samningsins að taka upp í landsrétt sinn þær ESB-gerðir sem er að finna í viðaukum samningsins og sameiginlega EES-nefndin hefur ákveðið að taka upp í EES-samninginn og eru hluti af fjórfrælsi innri markaðarins. Sjá 7. gr.

Þegar lagabreytingar í landsrétti EFTA-ríkja EES-samningsins eru nauðsynlegar er ákvörðun í sameiginlegu EES-nefndinni tekin með stjórnskipulegum fyrirvara sem í raun er fyrirvari um samþykki Alþingis. Um tímafresti og gildistöku ákvarðana er fjallað um í 103. gr. EES-samningsins.

Ísland getur samkvæmt EES-samningnum hafnað því að aflétta hinum stjórnskipulega fyrirvara og vísað máli aftur til sameiginlegu EES-nefndarinnar, sem ásamt og samningsaðilum ber skylda til að gera sitt ýtrasta til að ná samkomulagi sem aðilar geta sætt sig við svo að við fyrsta tækifæri megi draga til baka frestunina á upptöku ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar upp í EES-samninginn og þar með bindingu samningsaðila við hana. Nýti Ísland sér ekki hinn stjórnskipulega fyrirvara er umrædd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar bindandi fyrir Ísland samkvæmt EES-samningnum. Um þessa málsmeðferð fer samkvæmt 2. mgr. 103. gr. og 5. mgr. 102. gr. EES-samningsins.

Járnsíða hentaði ekki Íslendingum og aðstæðum þeirra árið 1271 og var mótstaða við lögtöku hennar á Alþingi, sem varð til að tíu árum síðar var Jónsbók lögtekin. Ljóst er að þriðji orkupakkinn hentar ekki aðstæðum Íslendinga í dag og tekur ekki tillit til einangrunar og landfræðilegrar legu Íslands sem eyju í Norður-Atlantshafi fjarri meginlandi Evrópu, orkuauðlindanýtingar landsins og mikilvægis hennar fyrir sjálfstæði og efnahagslega hagsæld Íslands.

Í 25 ára sögu EES-samningsins hefur hinn stjórnskipulegi fyrirvari aldrei verið nýttur og hefur því ekki komið til þess að máli hafi verið vísað aftur til sameiginlegu EES-nefndarinnar. Það dregur ekki úr gildi eða þýðingu hins stjórnskipulega fyrirvara fyrir Ísland í EES-samstarfinu. Krafa Íslands á að vera að þriðji orkupakkinn og orkustefna ESB gildi ekki um Ísland og að EES-samningurinn feli í sér orkusamvinnu en ekki orkusamband. Málsmeðferð hjá sameiginlegu nefndinni myndi skýra stöðu Íslands innan EES-samstarfsins og þýðingu hins stjórnskipulega fyrirvara til langrar framtíðar.

Raforka sem vara fellur ekki undir fjórfrælsi EES-samningsins hvað Ísland varðar því raforka flæðir ekki frjálst frá Íslandi og engin ákvörðun hefur verið tekin um að tengjast innri raforkumarkaði ESB með lagningu sæstrengs. Engin forsenda er því fyrir aðild Íslands að Orkusambandi ESB. Með aðild að Orkusambandi ESB væri Ísland í raun að ganga inn í ESB á sviði orkumála. Í EES-samningnum var samið um orkusamvinnu, ekki þátttöku í orkusambandi. ESB-ríkin sköpuðu grundvöll fyrir Orkusambandi ESB með Lissabon-sáttmálanum árið 2007, fimmtán árum eftir undirritun EES-samningsins 1992. Ísland á því að hafna þriðja orkupakkanum og hefja þá málsmeðferð sem EES-samningurinn kveður á um þegar stjórnskipulegum fyrirvara við ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar hefur ekki verið aflétt. Þannig eru hagsmunir Íslands best tryggðir innan EES-samstarfsins.

Líti Ísland á að beiting hins stjórnskipulega fyrirvara feli í sér uppsögn á EES-samningnum eða að hann sé ekki raunverulegur valkostur innan EES-samstarfsins felst í því viðurkenning á að hið raunverulega löggjafarvald á þeim sviðum sem falla undir EES-samninginn sé í raun hjá sameiginlegu EES-nefndinni. Þetta viðhorf grefur undan löggjafarvaldi Alþingis og með tímanum mun fjara undan því. Það hefur gerst áður í sögunni.

1.2 Grundvöllur EES-samstarfssamningsins um orkumál í sáttmálum ESB

Þegar EES-samningurinn var undirritaður 1992 byggði samstarf ESB á ákveðnum sáttmálum. Þessir sáttmálar voru Rómarsáttmálinn frá 1957, stofnsáttmáli Evrópubandalagsins (EB); „Single European Act“ 1986, sem var fyrsta meiriháttar endurskoðun Rómarsáttmálans og hafði að markmiði stofnun innri markaðarins; og Maastricht-sáttmálinn, undirritaður 1992, sem stofnar ESB og gamla þriggja stoðakerfið, en undir fyrstu stoðinni var m.a. innri markaðurinn. Samvinna í orkumálum hefur verið einn af hornsteinum ESB frá stofnun Kola- og stálbandalagsins 1951.

Í Lissabon-sáttmálanum frá 2007 setur ESB sér markmið um orkustefnu ESB sem orkusambandi er ætlað að ná.²² Orkusamvinna er ekki það sama og orkusamband. Líkt og með aðra ESB-sáttmála samþykktu aðildarríkin Lissabon-sáttmálann. EFTA-ríki EES-samningsins hafa hins vegar ekki gert það. Með EES-samningnum samþykkti Ísland að taka þátt í orkusamvinnu en ekki aðild að Orkusambandi ESB. Það felur í sér óumsamda grundvallarbreytingu og mikilvægt atriði hafni Ísland þriðja orkupakkanum.

2. RAFORKA

2.1 Mikilvægi raforku

Skipulag orkuframleiðsla, dreifing og -neysla er gríðarlega mikilvæg öllum hagkerfum heims. Efnahagslíf allra ríkja eru drifin áfram með orku. Raforka hefur verið kölluð mesta uppfinning sögunnar en hún opnaði fyrir fólki nýjan heim og er líklega forsenda uppfinninga framtíðarinnar. Raforka er fjölhæft og auðstjórnað form orku. Orkutap er nánast ekkert við notkun, sem er í raun ekki mengandi. Raforkuframleiðslan sjálf með endurnýjanlegri orkuframleiðslu þar sem orka vinds, vatns og sólar er virkjuð er hrein og náttúruvæn.

2.2 Raforka orkugjafi fjórðu iðnbyltingarinnar (upplýsingabyltingarinnar)

Fyrsta iðnbyltingin frá 1765 hófst með vélvæðingunni þar sem orkugjafar voru kol fyrir gufuafl og vatnsorka. Önnur iðnbyltingin (tækniþyltingin) frá 1870 færði okkur að auki raforku, gas og olíu sem orkugjafa en með henni hófst rafvæðingin, fjöldaframleiðsla og efnaiðnaður. Þriðja iðnbyltingin frá 1969 hófst með kjarnorkunni sem orkugjafa og nýtti rafeindatækni og upplýsingatækni til að gera framleiðslu sjálfvirka. Ný tækni ruddi leið fyrir geimrannsóknir og líftækni.

Fjórða iðnaðarbyltingin (upplýsingatækniþyltingin) stendur nú yfir og hófst með tilkomu Netsins í kringum 2000. Hún byggir á þeirri þriðju og hinni stafrænu byltingu, sem hófst um miðja síðustu öld. Framkoma stafrænna kerfa, nettengdra samskipta, vélalærdóms, gervigreindar og upplýsingagreininga í stórum stíl og aukin samþætting þeirra í viðskiptum og framleiðsluferlum eykur skilvirkni og framleiðni stórkostlega. Byltingin mun umbylta framleiðslu, stjórnun og stjórnkerfum. Raforka er orkugjafi upplýsingabyltingarinnar, allt frá grunneind tölvutækninnar; rafstraumur á eða af sem gefur hin tvö merki tvíundarkerfisins (1 og 0), til reksturs tölvu- og samskiptakerfa og gagnavera o.s.frv.

2.3 Endurnýjanlegir orkugjafar taka við raforkuframleiðu í Evrópu

²² Sjá yfirliti í link: https://en.wikipedia.org/wiki/Energy_policy_of_the_European_Union

Sjá Lissabon-sáttmálann, þar sem m.a. mörg stefnumál ESB voru endurskoðuð og -skilgreind, (orkumál í 194. gr.) í link: https://eeas.europa.eu/delegations/iceland/18060/lissabon-sattmalinn_is

Sjá m.a. link: <https://www.cre.fr/en/CRE-in-the-world/Europe/EU-legislation>

Umskipti eru að verða í orkuframleiðslu í Evrópu frá kolefnaorkugjöfum til endurnýjanlegra orkugjafa. Þýskland, stærsta hagkerfi Evrópu og það fjórða stærsta í heimi, hefur ákveðið að loka 86 kolaorkuverum á næstu 19 árum og skipta yfir í endurnýjanlega orkugjafa. Áður hafði Þýskaland ákveðið, eftir Fukushima kjarnorkuslysið 2011, að loka öllum kjarnorkuverum landsins eigi síðar en 2022. Þegar hefur tólf af nítján kjarnorkuverum verið lokað. Talið er að árið 2040 muni 65-80% af orkuþörf Þýskalands koma frá endurnýjanlegum orkugjöfum.²³

Endurnýjanlegir orkugjafar framleiða raforku og er hún orka framtíðarinnar, í samgöngum með rafbílum, rafhjólábrettum, raflestum og rafknúnum skipum. Einnig eru í gangi tilraunir með rafknúnar flugvélar.

Vatnsafl er endurnýjanlegur orkugjafi og er það mesta náttúruauðlind Íslands og á eftir að verða gríðarlega mikilvæg og verðmæt. Fyrir Ísland er því grundvallaratriði að landið stjórni algjörlega öllum þáttum virðisreðu raforku til hagsbóta fyrir íslenskt samfélag, frá raforkuframleiðslu til innviða til dreifikerfis til tenginga við önnur ríki, hvernig þessum þáttum verður háttað, hvert skipulag þeirra verður og þeim stjórnað og hvert regluverk þeirra sé. Það er ekki sjálfgefið að þessi náttúruauðlind muni verða sú mikla auðlind sem möguleikar hennar gefa tilefni til. Til þess þarf að setja skýra stefnu og boðorð.²⁴ Ef rétt er á haldið getur raforka verið grundvallarþáttur í atvinnuuppbyggingu á Íslandi. Tvær áhrifamiklar stefnur í íslenskum stjórnámálum byggja á nýtingu raforkunnar, stóriðjustefnan og byggðastefnan að hluta. Raforka getur fært Íslandi hlutfallslega yfirburði á sviði atvinnuuppbyggingar í framtíðinni. Til að svo megi vera verður íslenskt samfélag bæði að hafa fulla stjórn á orkumálum Íslands og móta eigin orkustefnu sem tekur mið af þörfum og hagsmunum samfélagsins. Það verður ekki gert með því að taka upp og innleiða orkustefnu ESB.

3. ORKUSTEFNA ESB

3.1 Orkusamband og loftslag - forgangsmál ESB – fimm víddir orkustefnu ESB

Orkustefna ESB (Orkusamband og loftslag) er eitt af forgangsmálum framkvæmdastjórnar ESB fyrir árin 2015-2019²⁵. Orkustefnan tekur mið af mikilvægi raforku sem orkugjafa efnahagslífs ESB enda raforkuþörfin gríðarleg. Orkustefnan er gríðarlega umfangsmikil og nær yfir alla snertifleti sem lúta að orku. Með orkuskiptum frá kolefnaorku yfir í endurnýjanlega orkugjafa verður raforka enn mikilvægari. Orkustefna ESB byggir á þessum forsendum og er henni ætlað að tryggja ríkjum ESB nægjanlega raforku á sem lægstu verði.

Með orkustefnu ESB er verið að koma á fót Orkusambandi ESB sem á að tryggja íbúum ESB raforku á öruggan, hagkvæman og aðgengilegan hátt. Þessi markmið krefjast aukinnar samtengingar raforkukerfa, orkunýtni og ráðstafana í baráttunni gegn loftslagsbreytingum.

Kjarninn í orkustefnu ESB er samtenging raforkukerfa í einn heildstæðan innri raforkumarkað ESB, sbr. umfjöllun að neðan.

²³ Sjá nánar link: <https://www.latimes.com/world/europe/la-fg-germany-coal-power-20190126-story.html>

²⁴ Norðmenn settu sér 10 borðorð eftir að þeir fundu olíu í desember 1969. Kjarni þeirra var að olían átti að þjóna hagsmunum norsks samfélaga, Norðmenn skyldu ráða yfir þekkingu til að vinna olíu og þeir myndu stjórna regluverki í kringum framleiðslu, innviðum og sölu.

²⁵ Sjá upplýsingar um orkustefnu ESB á heimasíðu framkvæmdastjórnar ESB. Sjá link: https://ec.europa.eu/commission/priorities/energy-union-and-climate_en

Orkustefnu ESB er skipt í fimm víddir eða stefnusvið. Nýjar reglur um stjórnkerfi Orkusambands ESB kveða á um að aðildarríki þróa samþættar orku- og loftslagsáætlanir fyrir tímabilið 2021-2030 sem ná yfir allar fimm víddir orkustefnunnar, sem eru eftirfarandi:

1. Orkuöryggi
2. Fullsamþættur innri orkumarkaður
3. Orkunýtni
4. Aðgerðir í loftslagsmálum – afkolefnavæðing efnahagslífsins
5. Rannsóknir, nýsköpun og samkeppnishæfni

Verður nú fjallað nánar um tvær víddir orkustefnu ESB.

3.2 Orkuöryggi

Aðgerðir varðandi orkuöryggi eru í sjö liðum, þar af fimm um olíu og gas, en tveir eru eftirfarandi:

3.2.1 Öryggi raforkuframboðs

Samþætting orkumarkaða og -kerfa krefjast meira samstarfs innan ESB til að varna og stjórna hættuástandi vegna skorts eða rofs á raforkuframboði. Í dag eru aðgerðir gegn krísum teknar á landsvísi, en ESB hefur birt reglugerðartillögu um áhættueftirlit í raforkukerfinu til að auka raforkuöryggi.

3.2.2 Mikilvægir innviðir og netöryggi

Hefðbundin orkutækni tengist stafrænni tækni og netum. Aukin stafræn hönnun bætir orkukerfi þannig að neytendur njóta góðs af nýjungum í orkuþjónustu. Samtímis skapast veruleg hætta á aukningu netárása og netöryggistilvikum sem ógna öryggi orkuframboðs. Raforkukerfi og gasleiðslur eru mjög samtengdar í Evrópu. Útfall í einu landi getur leitt til rafmagnsleysis eða skorts á framboði í öðrum löndum.

3.3 Fullsamþættur innri orkumarkaður

ESB telur fullsamþættan orkumarkað vera hagkvæmasta kostinn til að tryggja orkuöryggi og sanngjarnt verð til borgara ESB. Með sameiginlegum reglum á orkumarkaði og innviðum yfir landamæri getur orka verið framleidd í einu ESB-ríki og afhent neytanda í öðru. Það skapar samkeppni sem gefur neytendum val um orkuveitanda og heldur orkuverði niðri. (ATH. Fyrir Ísland sem raforkuútflytjanda þá er lágt raforkuverð ekki markmið).

Með fullsamþættum innri orkumarkaði mun orka flæða frjálst innan ESB og án tæknilegra og lagalegra hindrana²⁶. Einungis þannig næst frjáls samkeppni orkuframleiðenda og lægst orkuverð, og Evrópa getur náð fullri framleiðslugetu á sviði endurnýjanlegrar orku.

Aðgerðir til að ná *fullsamþættum innri orkumarkaði* eru þrenns konar og eru eftirfarandi:

3.3.1 Vald til orkuneytenda

ESB hefur óskað umsagnar almennings um hvernig hinn nýi raforkumarkaður skuli líta út, m.a. til að mæta væntingum þeirra og viðurkenna hve ESB-ríki eru háð hvert öðru þegar

²⁶ Lagalegir fyrirvarar Íslands varðandi þriðja orkupakkann eru laglegar hindranir varðandi frjálst flæði orku innan innri orkumarkaðs ESB.

kemur að orkuöryggi. Þetta ætti að ná hámarkshagsbótum fyrir samkeppni yfir landamæri og leyfa dreifða raforkuframleiðslu, m.a. til eigin nota og styðja við nauðsynlega nýsköpun orkuþjónustufyrirtækja.

3.3.2 Ný orkumarkaðshönnun

Til að ná markmiðum Orkusambands ESB þarf að umbylta raforkukerfi Evrópu, þar á meðal að endurhanna evrópskan raforkumarkað. Það á að tryggja m.a. að ESB verði í fararbroddi í heiminum í endurnýjanlegri orku. Ný orkumarkaðshönnun felur í sér *sambættingu orkumarkaða* fyrir heimili og fyrirtæki og er sett fram með eftirfarandi hætti:

- **Markaðslöggjöf**
 - Þriðja orkupakka ESB um markaðslöggjöf er ætlað að bæta virkni innri orkumarkaðarins.
- **Heildsölumarkaður**
 - ESB setur reglur um heildsölu orkuviðskipti til að stuðla að samkeppni á orkumarkaðinum.
- **Réttindi neytenda í orkumálum**
 - ESB-reglur um orkuneytendavernd til að veita þeim frelsi til að velja orkusala.
- **Skýrsla um framgang innri markaðarins**
 - Lýsir stöðu sambættingu orkumarkaða og framtíðarskrefum.
- **Afskipti stjórnvalda**
 - ESB gefur út leiðbeiningar til stjórnvalda um afskipti þeirra á orkumarkaði.
- **Orkuskattlagning**
 - Áhrif skattlagningar á orkuverð fyrir iðnað og heimili innan ESB.

3.3.3 Aðstoð við orkuflæði yfir landamæri

Innviðir eiga að tengja saman orkumarkaði og svæði innan ESB í eitt samtengt „*Samevrópskt Orkunet*“ (Trans-European Networks for Energy (TEN-E)). Þessi aðgerð er í fimm liðum, sem eru eftirfarandi:

1. Samevrópskt Orkunet

Samtenging orkuinnviða á innri orkumarkaði ESB.

2. Almannaþáguverkefni í orkumálum

ESB-verkefni sem geta fengið fjárstuðning og hraðari leyfisveitingameðferð.

3. Samþykki almennings fyrir innviða verkefnum

Nútímavæðing og tenging orkuinnviða styður orkuöryggi, sanngjarnt verð og hreina orku fyrir alla.

4. Orkuinnviða vettvangurinn

Er skipulagður af framkvæmdastjórn ESB og fer fram árlega í Kaupmannahöfn.

5. Hópur háttsettra

Fulltrúar ESB-landa og framkvæmdastjórn ESB hittast til að ræða innviðapróun.

Hér verður fjallað nánar um aðgerðir eitt og tvö:

3.3.3.1 Samevrópskt Orkunet

Nútímaorkuinnviðir eru afgerandi fyrir ESB til að geta samþætt orkumarkaðinn og náð orku- og loftslagsmarkmiðum sínum. Til að endurnýja innviði Evrópu telur framkvæmdastjórn ESB að fyrir raforkuflutningskerfi og gasleiðslur sé fjárþörfin 200 milljarðar evra fram til 2030.

Allar orkuinnviðafjárfestingar eru ekki viðskiptalega hagkvæmar og orkumarkaðurinn sjálfur einungis líklegur til að koma með helming fjárfestingaþarfarinnar. ESB hefur því aðstoðað við að stofna og fjármagna ný orkuinnviðaverkefni yfir alla Evrópu sem hluta af „Samevrópska Orkunetinu“. Það mun líklega færa 600 milljarða evra í aukinn félags- og efnahagslegan ávinning með minnkuðum framleiðslukostnaði, meiri samkeppni í heildsöluverði og sérstaklega með hagvexti og fjölgun starfa.

Í nóvember 2017 gaf framkvæmdastjórn ESB út „Minnisblað um eflingu orkunets Evrópu“, sem ítrekar mikilvægi byggingar vel samtengds og samþætts evrópsks orkunets og er það stutt af „3ja lista ESB yfir almannapáguverkefni í orkumálum“ (Projects of Common Interest in energy).

3.3.3.2 Almannaþáguverkefni í orkumálum

Á tveggja ára fresti gefur ESB út lista yfir *almannaþáguverkefni í orkumálum*. Valin verkefni geta notið hagsbóta af hraðari leyfismeðferð og rétti til að sækja um fjármögnun frá „Evrópa tengd verkefninu“ (Connecting Europe Facility), sem er 30 milljarða evra sjóður til að efla orkuinnviði fram til 2020, einnig samgöngu- og stafrænnið. Ný fjárhagsáætlun ESB til stuðnings fjárfestinga í orkunetum 2021-2027 í „Evrópa tengd verkefninu“ er að fjárhæð 8,7 milljarðar evra.

Verkefnin sem valin eru þurfa að hafa veruleg áhrif á uppbyggingu mikilvægra orkuinnviða á forgangsleiðum og svæðum sem *Samevrópska Orkunetið* hefur ákveðið. Þessi svæði krefjast mikilvægrar innviðapróunar til að tengja ESB-ríki sem í dag eru einangruð frá evrópska orkumarkaðinum, og styrkja núverandi samtengingar yfir landamæri og samþætta þá endurnýjanlegri orku.

Á gagnvirku korti yfir *almannaþáguverkefni í orkumálum* er hávolta sæstrengur til Íslands merktur sem verkefni í gangi (ongoing). Sæstrengur til Íslands er því metið af ESB sem *almannaþáguverkefni í orkumálum*. ESB telur því að sæstrengur til Íslands muni hafa veruleg áhrif á uppbyggingu mikilvægra orkuinnviða á forgangsleiðum og svæðum og mikilvægur fyrir innviðapróun, sem tengir ESB við svæði sem í dag er einangrað frá evrópska orkumarkaðinum. Sæstrengur til Íslands muni styrkja núverandi samtengingar yfir landamæri og samþætta þá endurnýjanlegri orku. Sjá kort í link: http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/transparency_platform/map-viewer/main.html

4. ORKUSTEFNA ESB INNLEIDD MEÐ ORKUPÖKKUM

4.1 Inngangur

ESB innleiðir orkustefnu sína með svokölluðum orkupökkum²⁷ og er höfuðmarkmið þeirra að koma á einum samtengdum innri orkumarkaði í áföngum. Er það í samræmi við aðalmarkið orkustefnu ESB sem er að tengja saman raforkukerfi ESB-ríkja. Ísland hefur þegar samþykkt og tekið upp í landsrétt fyrsta og annan orkupakkann.

Ísland hefur ekki markað sér þá stefnu að tengjast innri raforkumarkaði ESB og á því ekki að innleiða þriðja orkupakkann en reglur hans eru hornsteinn, skv. Evrópuþinginu²⁸, að innri orkumarkaði ESB, þrátt fyrir að vera að stórum hluta tæknilegar, og fela í sér grundvallarbreytingu með Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER).

4.2 Fyrsti orkupakkinn

Fyrsti orkupakkinn var tekin upp í EES-samninginn með stjórnskipulegum fyrirvara með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 168/1999 og var hún tekin upp í íslenskan landsrétt með raforkulögum nr. 65/2003.²⁹ Með þeim tók uppbygging raforkumarkaðar á Íslandi mið af reglum EES-svæðisins og innri markaðs ESB.

Markmið ESB hefur verið skýrt frá upphafi og það er að koma á innri raforkumarkaði ESB með samtengdum og rekstrarsamhæfðum raforkukerfum á milli ESB-ríkja. Það kemur skýrt fram í inngangi fyrstu orkutilskipunarinnar,³⁰ þar sem segir m.a. eftirfarandi:

Mikilvægt er að gerðar verði ráðstafanir til að tryggja að innri markaðurinn geti starfað hnökralaust. Innri markaðurinn er svæði án innri landamæra (enska: internal frontiers) þar sem tryggður er frjáls flutningur á vörum, fólki, þjónustu og fjármagni, sbr. 1.mgr. inngangsins.

Sérstaklega er mikilvægt að koma á fót innri markaði á sviði raforku til að auka skilvirkni í framleiðslu, flutningi og dreifingu á raforku og auka um leið öryggi orkuframboðs og samkeppnishæfni hagkerfis bandalagsins og taka tillit til umhverfisverndar, sbr. 4.mgr.

Innri markaði á sviði raforku þarf að koma smám saman á til að gera atvinnugreininni [raforkuiðnaðinum] kleift að aðlagast nýju umhverfi á sveigjanlegan og skipulegan hátt og að taka tillit til þess á hve ólíkan hátt raforkukerfin eru skipulögð, 5.mgr.

²⁷ 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 raforkumarkaði 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 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. Meginregla innri markaðarins EES um frjálst flæði vöru gildir því hvorki á innri markaðinum sjálfum né innan Íslands, þegar kemur að heitu vatni. 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 á Íslandi, hvað þá að geta með nokkrum hætti verið hluti af innri orkumarkaði ESB. Hitaveitur á Íslandi eru samfélagslegar stofnanir sem þjónusta og eru til hagsbóta fyrir íslenskt samfélag. Sama hefur átt við um raforkuna hingað til.

²⁸ Sjá staðreyndablað Evrópuþingsins, innri orkumarkaður, október 2018.

Sjá link: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/45/internal-energy-market>

²⁹ Með samþykki fyrsta orkupakkans varð Ísland þjóðréttarlega skuldbundið innleiða reglur tilskipunar ESB 96/92/EB um sameiginlegar reglur um innri markað á sviði raforku. Stjórnartíðindi EB L 27, 30. janúar 1997, bls. 20.

³⁰ Ibid.

Stofnun innri markaðar á sviði raforku stuðli að samtengingu og rekstrarsamhæfi kerfanna, 6.mgr.

Hvernig sem markaðurinn er skipulagður nú verði aðgangur að kerfinu að vera frjálst í samræmi við tilskipunina og hafa jafngildar efnahagslegar afleiðingar í aðildarríkjunum og leiða þar með til alveg sambærilegrar opnunar á mörkuðum og alveg sambærilegs aðgangs að raforkumörkuðum, 12.mgr.

Tilskipunin er áfangi á leið til meira frjálsræðis. Þegar hún hafi öðlast gildi verði enn ýmsar hindranir í viðskiptum með rafmagn milli aðildarríkjanna, 39.mgr.

4.3 Annar orkupakkinn

Annar orkupakkinn var tekin upp í EES-samninginn með stjórnskipulegum fyrirvara með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 146/2005 frá 2. desember 2005. Þar er Ísland skilgreint sem „lítið einangrað raforkukerfi“.

Annar orkupakkinn samanstendur af fjórum ESB-gerðum; tveim um raforku (raforkuviðskipti yfir landamæri og reglur innri raforkumarkaðar ESB); einni um reglur innri jarðgasmarkaðar ESB; og einni um að koma á fót evrópskum hópi eftirlitsaðila með rafmagni og gasi, fyrirrennara Samstofnunarinnar.

Í orkupakkanum gilda ESB-gerðirnar um jarðgas um Ísland. Þær gilda hins vegar ekki um Ísland í þriðja orkupakkanum. Ekki er vitað hver rökin eru fyrir þessari miklu stefnubreytingu. Hún sýnir að ákvarðanir Sameiginlegu EES-nefndarinnar eru ekki óumbreytanlegar og geta tekið breytingum með síðari ákvörðun.

4.4 Þriðji orkupakkinn

Þriðji orkupakkinn var tekinn upp í EES-samninginn með stjórnskipulegum fyrirvara með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2917 frá 5. maí 2017. Þriðji orkupakkinn samanstendur af átta ESB-gerðum, þrem um raforku, fjórum um jarðgas og einni um stofnun Samstarfsstofnunar eftirlitsaðila á orkumarkaði. Gerðirnar um jarðgas gilda ekki um Ísland samkvæmt ákvörðun líkt og þær gerðu í ákvörðun nefndarinnar nr. 146/2005 frá 2. desember 2005 um annan orkupakkann. Sama ætti að eiga við um ESB-gerðirnar um raforku og um Samstarfsstofnunina. Þessar gerðir ættu ekki gilda um Ísland þar sem landið er ekki tengt innri raforkumarkaði ESB.

Evrópuþingið telur að með þriðja orkupakkanum sé lagður hornsteinninn að innri orkumarkaði ESB. Hann feli einnig í sér aukið frelsi á innri raforku- og gasmarkaði ESB og breytingar á öðrum orkupakka.³¹ Reglugerð um að koma á fót Samstarfsstofnuninni er grundvallarbreyting á innri orkumarkaði ESB.

Þriðji orkupakkinn er að stórum hluta tæknileg markaðslöggjöf sem ætlað er að auka virkni innri orkumarkaðar ESB og felur í sér bæði uppfærslu á öðrum orkupakka og viðbót. Pakkinn er hluti af innleiðingu orkustefnu ESB í landsrétt aðildarríkja ESB og með honum er orkustefnu ESB komið í framkvæmd. ESB-gerðir orkupakkans um raforku lúta að **1)** auknum aðskilnaði samkeppnis- og sérleyfispátta; **2)** aukinni neytendavernd; **3)** eflingu raforkueftirlits; og **4)** Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði.

³¹ Sjá staðreyndablað Evrópuþingsins, innri orkumarkaður, október 2018.

Sjá link: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/45/internal-energy-market>

Engan veginn er hægt að líta þröngt til ákvæða í ESB-gerðum þriðja orkupakkans um að með honum sé verið að auka samkeppni, neytendavernd og raforkueftirlit á raforkumarkaði á Íslandi sem hluta af innri raforkumarkaði ESB. Það eru ekki rök fyrir innleiðingu hans í íslenskan landsrétt. Á Íslandi eru í gildi samkeppnislög og lög um neytendavernd og lagareglur um raforkueftirlit og getur Ísland sett sér sjálfstætt reglur sem eru á þessum sviðum sem tengjast sérstaklega íslenska raforkumarkaðinum. Sameiginlega EES-nefndin skilgreindi Ísland á ákvörðun sinni um annan orkupakkann sem „lítið einangrað raforkukerfi“. Ísland er það enn í dag.

Hér verður að svara grundvallarspurningum og þær eru: **1)** hvort Ísland sé samtengt innri raforkumarkaði ESB og **2)** hvort Ísland ætli sér að samtengjast innri raforkumarkaði ESB. Þeirri fyrri er auðsvarað, Ísland er ekki samtengt innri raforkumarkaði ESB. Síðari spurningunni hlýtur að vera svarað neitandi þar sem Ísland hefur ekki sett sér heildstæða orkustefnu og ekki tekið ákvörðun um að leggja sæstreng fyrir raforku til ESB. Miðast það svar við óbreytt ástand, sem er að Ísland er ekki samtengt raforkumarkaði og mun vera það áfram þar til ákvörðun hefur verið tekin um annað. Þriðji orkupakkinn gildir því ekki um Ísland og á landið því ekki að skuldbinda sig að þjóðarrétti til að innleiða hann.

4.5 Fjórði orkupakkinn – Hrein orka fyrir alla Evrópubúa pakkinn³²

ESB samþykkti í maí 2019 viðamikla uppfærslu á umgjörð orkustefnu ESB til að auðvelda orkuskipti frá jarðefnaeldsneyti til hreinnar orku og til að standa við skuldbindingar ESB vegna Parísarsamkomulagsins frá 2015 um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.³³

„Hrein orka fyrir alla Evrópubúa“ kallast þessi fjórði orkupakki ESB í innleiðingu á orkustefnu ESB og er hann mikilvægt skref í innleiðingu á orkusambandsstefnu ESB sem samþykkt var árið 2015.

Orkupakkinn snertir allar fimm víddir orkustefnu ESB³⁴ en innheldur aðallega fimm þætti, sem eru eftirfarandi: 1) Orkunýtni fyrst; 2) Meiri endurnýjanlega orku; 3) Bætt stjórnkerfi Orkusambandsins; 4) Meiri neytendaréttur (nær einnig til eintaklinga í orkuframleiðslu); 5) Betri og hagkvæmari raforkumarkaður. Auk ESB-löggjafar hefur framkvæmdastjórnin lagt til nokkur frumkvæðisverkefni til að tryggja öllum réttláta umbreytingu í orkumálum og að engin svæði verði undanskilin. Þau er Kolasvæði í umbreytingu; Hrein orka til eyja innan ESB; og aðgerðir til að skilgreina og hafa betra eftirlit með orkufátækt innan Evrópu.³⁵

Orkupakkinn samanstendur af átta ESB-gerðum og byggir á tillögum framkvæmdastjórnarinnar frá 2016 og samkomulagi við Ráðherraráðið og Evrópuþingið 2018 og frá mars 2019³⁶ en reglurnar taka gildi um mitt ár 2019. ESB-ríki hafa 1-2 ár til að innleiða

³² Fjórði orkupakkinn er utan efnislegrar umfjöllunar þessa lögfræðikafla og er umfjöllunin hér til upplýsingar um innleiðingu á orkustefnu ESB og þróun hennar.

³³ Sjá linka: https://ec.europa.eu/info/news/clean-energy-all-europeans-package-completed-good-consumers-good-growth-and-jobs-and-good-planet-2019-may-22_en og <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/clean-energy-all-europeans>. Einnig upplýsingabæklinginn „Hrein orka fyrir alla Evrópubúa“. Á bls. 9 er sæstrengur til Íslands sýndur sem „Electricity infrastructure reinforcement“: https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b4e46873-7528-11e9-9f05-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Searchresult&WT.ria_c=null&WT.ria_f=3608&WT.ria_ev=search

³⁴ Sjá kafla 3.1 hér að ofan.

³⁵ Sjá link: https://ec.europa.eu/info/news/clean-energy-all-europeans-package-completed-good-consumers-good-growth-and-jobs-and-good-planet-2019-may-22_en

³⁶ Sjá link: file:///C:/Users/arman/Downloads/IP-19-1836_EN.pdf

hinar nýju tilskipanir í landslög. ESB-gerðirnar átta eru eftirfarandi: (Linkar eru inn á gerðirnar undir enska nafni þeirra)

1. **Tilskipun um orkunýtingu bygginga 2018/844**
(Energy Performance of Buildings Directive 2018/844)
2. **Endurskoðuð tilskipun um endurnýjanlega orku (ESB) 2018/2001**
(The revised Renewable Energy Directive (EU) 2018/2001)
3. **Endurskoðuð tilskipun um orkunýtni (ESB) 2018/2002**
(The revised Energy Efficiency Directive (EU) 2018/2002)
4. **Reglugerð um orkusambandið og loftslagsaðgerðir (ESB) reglugerð 2018/1999**
(Governance of the energy union and climate action (EU) Regulation 2018/1999)
5. **Reglugerð um áhættuviðbúnað í raforkugeiranum (ESB) 2019/941**
(Regulation on risk-preparedness in the electricity sector (EU) 2019/941)
6. **Reglugerð um stofnun Evrópusambandsstofnunar fyrir samvinnu orkueftirlitsaðila 2019/942 (endurgerð)**
(Regulation establishing a European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators (EU) 2019/942) (recast)
7. **Reglugerð um innri markað fyrir raforku (ESB) 2019/943 (endurgerð)**
(Regulation on the internal market for electricity (EU) 2019/943) (recast)
8. **Tilskipun um sameiginlegar reglur um innri markað fyrir raforku (ESB) 2019/944 (endurgerð)**
(Directive on common rules for the internal market for electricity (EU) 2019/944) (recast)

Athyglisvert er að reglugerð nr. 2019/942 um stofnun Evrópusambandsstofnunar fyrir samvinnu orkueftirlitsaðila er endurgerð á reglugerð ESB nr. 713/2009 um að koma á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði, sem er hluti af þriðja orkupakkanum. Í öðrum orkupakka hét ESB-gerðin ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar 2003/796/EB frá 2003 um að koma á fót evrópskum hópi eftirlitsaðila með rafmagni og gasi, og var það fyrirrennari Samstarfstofnunarinnar sem nú er orðin að ESB-stofnun um samvinnu. Sýnir þetta þróunina frá orkusamvinnu yfir í orkusamband ESB.

Reglugerð ESB nr. 2019/943 um innri markað fyrir raforku er einnig endurgerð á reglugerð ESB nr. 714/2009 um skilyrði fyrir aðgangi að neti fyrir raforkuviðskipti yfir landamæri, sem einnig er hluti af þriðja orkupakkanum. Það sem áður var reglugerð um raforkuviðskipti yfir landamæri er orðið að reglugerð um innri markaðinn. Sýnir þetta einnig þróunina frá orkusamvinnu yfir í orkusamband ESB.

Tilskipunin um sameiginlegar reglur um innri markað fyrir raforku er einnig endurgerð á reglugerð með sama nafni nr. 2009/73, og er einnig hluti af þriðja orkupakkanum. Ástæður endurgerða á þessum þrem ESB-gerðum úr þriðja orkupakkanum eru að margar breytingar

Þriðja samningaviðræður (trilogue) framkvæmdastjórnarinnar, Ráðherraráðsins og Evrópubingsins við lagasmíð byggja á sáttmálum ESB. Sjá link: https://en.wikipedia.org/wiki/Formal_trilogue_meeting

hafa verið gerðar á þessum ESB-gerðum og enn fleiri eru fyrirhugaðar og eru þær gerðar til að auka skýrleika. Þessar þrjár ESB-gerðir tengjast annarri af fimm víddum orkustefnu ESB, sem er „Fullsambættur innri orkumarkaður“.

Reglugerðin um viðbúnað við áhættu í raforkugeiranum tengist fyrstu vídd orkustefnu ESB, sem er „Orkuöryggi“. Tilskipanirnar um orkunýtni og orkunýtingu bygginga tengjast þriðju vídd orkustefnu ESB, sem er „Orkunýtni“. Endurskoðuð tilskipun um endurnýjanlega orku og reglugerðin um orkusambandið og aðgerðir í loftslagsmálum tengjast fjórðu víddinni í orkustefnu ESB, sem er „Aðgerðir í loftslagsmálum – afkolefnavæðing efnahagslífisins“. Einnig er í gerðunum fjallað um fimmtu vídd orkustefnu ESB sem er „Rannsóknir, nýsköpun og samkeppnishæfni“.

5. ÍSLAND ÁN ORKUSTEFNU

Ísland hefur ekki heildstæða orkustefnu fyrir landið þar sem öll svið raforku á Íslandi eru tekin til skoðunar og mótuð grundvallarstefna. Ákvörðun um samtengingu Íslands við innri orkumarkað ESB með sæstreng fæli í sér grundvallarstefnu sem ber að setja í heildstæða orkustefnu sem er til marga ára, 20-30 ára og sæti reglulegri endurskoðun.

Í skýrslu sem heitir „Heildstæð orkustefna fyrir Ísland. Skýrsla stýrihóps um mótun heildstæðrar orkustefnu“ og lögð var fyrir Alþingi haustið 2011 er fjallað um sæstreng.³⁷ Á heimasíðu starfshóps sem vinnur að orkustefnu fyrir Ísland er skýrslan kölluð „Orkustefna 2011“.³⁸

Í skýrslu ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra um raforkumálefni, lögð fyrir Alþingi 2017–2018 kemur fram um sæstreng til Evrópu, að verkefnisstjórn sæstrengs hafi skilað lokaskýrslum til ráðherra í júlí 2016. Verkefnisstjórnin skilaði sérstakri skýrslu um viðræður við bresk stjórnvöld um hugsanlegan sæstreng milli Íslands og Bretlands, en þær viðræður hófust í kjölfar fundar forsætisráðherra landanna í október 2015. Athugun á verkefninu sé enn á frumstigi og ekki liggi fyrir ákvarðanir um næstu skref.

Ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra skipaði á vordögum 2018, starfshóp til að vinna orkustefnu fyrir Ísland. Þess er vænst að tillaga hópsins verði lögð fram til umræðu á Alþingi í byrjun árs 2020. Í erindisbréfi ráðherra til formanns starfshópsins, dags. 23. apríl 2018, kemur fram að í orkustefnu þurfi áherslur stjórnvalda í orkumálum m.a. að ná til ákveðinna þátta og varða veginn, þar á meðal: *Hugmyndir um útflutning raforku í gegnum sæstreng*.³⁹

Í erindisbréfi starfshópsins segir m.a. að í fyrsta áfanga skuli fara fram ítarleg undirbúnings- og greiningarvinna sem myndar faglegan grundvöll fyrir mótun langtímaorkustefnu. Í öðrum áfanga verði unnið að efnispáttum langtímaorkustefnu. Miðað er við að orkustefnan verði sett til 20-30 ára og sæti reglulegri endurskoðun (á 4-5 ára fresti). Um innihald fyrirhugaðrar orkustefnu fyrir Ísland kemur fram að orkustefnan þurfi að fjalla

³⁷ Heildstæð orkustefna fyrir Ísland. Skýrsla stýrihóps um mótun heildstæðrar orkustefnu. Sjá link: <https://www.althingi.is/altext/pdf/140/s/0286.pdf> Kafli 9.6 er um sæstrengi til flutnings raforku milli markaða. Þar segir undir markað: „Að einangrun íslenska raforkukerfisins verði rofin með lagningu sæstrengs ef og þegar það reynist þjóðhagslega hagkvæmt“.

Lögð fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011–2012. Þingskjal 286, mál 266. Ekki er um þingsályktunartillögu að ræða heldur einungis framlagningu skýrslu. Sjá link: <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-efir-thingum/ferill/?ltg=140&mnr=266>

³⁸ Sjá link: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/audlindir/orkumal/orkustefna-fyrir-island/>

³⁹ Sjá erindisbréf ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra, dags. 23. apríl 2018.

Sjá link: <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=97a2931f-ac30-11e8-942a-005056bc4d74>

ítarlega um flutnings- og dreifikerfi raforku, og styðja við skynsamlega atvinnustefnu⁴⁰ og líta á samspil við aðrar lykilatvinnugreinar.

Af þessu má sjá að umfjöllun um jafnmikið grundvallarmál og sæstreng á ekki heima í „stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku“, sem er einungis til fjögurra ára enda felur sú stefna ekki í sér heildstæða orkustefnu. Stjórnvöld leggja til að það verði gert með málum 791 og 792 sem liggja nú fyrir Alþingi og fjallað er um hér að neðan. Umfjöllun um sæstreng á augljóslega að koma fram í orkustefnu, eins og gert er ráð fyrir skv. ofangreindu erindisbréfi ráðherra. Í þessu ljósi er framlagning mála 791 og 792 á Alþingi óskiljanleg.

6. ÞRIÐJI ORKUPAKKINN Á ALÞINGI

6.1 Inngangur

Fjögur mál liggja nú fyrir Alþingi sem eru hluti af málsmeðferð þingins vegna þriðja orkupakkans. Tvö af þeim tengjast beint þriðja orkupakkanum, og eru eftirfarandi;

- **Mál 777** er þingsályktunartillaga um heimild til ríkisstjórnarinnar 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 inn í samninginn átta ESB-gerðir (**þriðji orkupakkinn**).
- **Mál 782** er frumvarp um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun um innleiðingu á ESB-gerðum orkupakkans um viðurlög og sjálfstæði raforkueftirlits Orkustofnunar.

Tvö mál eru tengd málinu en ekki hluti af þriðja orkupakkanum en segja má að þau séu til heimabruks, og eru eftirfarandi:

- **Mál 791** er tillaga til breytingar á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku.
- **Mál 792** er lagafrumvarp um breytingu á raforkulögum um tilvísun í stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku.

6.2 Þriðji orkupakkinn fyrir utanríkismálanefnd

Fyrir Alþingi liggur þingsályktunartillaga (mál 777) um að heimila ríkisstjórninni að staðfesta ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um að fella þriðja orkupakka ESB inn í EES-samninginn.⁴¹ Ákvörðunin kallar á lagabreytingar og var hún því með stjórnskipulegum fyrirvara um samþykki Alþingis. Með því yrði Ísland skuldbundið að þjóðarétti að innleiða í landsrétt ESB-gerðir orkupakkans sem gilda fyrir Ísland. Það er í samræmi við uppfærslu EES-samningsins á reglum innri markaðar EES um frjálst flæði vinnuafis, fjármagns, þjónustu og vöru. Raforka er vara en frjálst flæði hennar er háð tengingu dreifikerfa. Ísland er eyja í miðju 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.

⁴⁰ Fjallað eru um **stóriðjustefnu** og **byggðastefnu** í umsögn undirritaðs til utanríkismálanefndar, dags. 29. apríl. 2019. Sjá bls. 8-9.

⁴¹ 777. Mál. Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn). Sjá þingsályktunartillögu í link: <https://www.althingi.is/altext/149/s/1237.html>
Sjá umfjöllun Alþingis í link: <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-eftir-thingum/ferill/?ltg=149&mnr=777>

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.

Raforka er ein helsta náttúruauðlind Íslands og eiga íslensk stjórnvöld að fara fram á endurupptöku málsins í sameiginlegu EES-nefndinni 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.

6.2.1 Þjóðaréttarskuldbinding Íslands skv. þriðja orkupakkanum

Í sameiginlegum skilningi utanríkisráðherra og orkumálastjóra ESB frá 22. mars 2019⁴² kemur fram að vegna sérstöðu Íslands með einangrað dreifikerfi raforku hafi stór hluti ákvæða þriðja orkupakkans hvorki gildi né raunhæfa þýðingu hérlandis. 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. 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.“

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. Þar af leiðandi munu ákvæði um ACER (Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði) og reglugerðin um raforkuviðskipti yfir landamæri[] ekki hafa nein merkanleg áhrif á fullveldi Íslands í orkumálum.“*

Óljóst er hvaða „sérstaka fyrirkomulag fyrir Ísland“ sameiginlega EES-nefndin samþykkti sem er „best fyrir íslenskar aðstæður“ en það sést ekki í ákvörðun hennar. Það eina sérstaka fyrirkomulag sem hefur þýðingu fyrir Ísland er að tekið verði tillit til sérstöðu Ísland og landfræðilegrar stöðu landsins sem ríkis utan innri raforkumarkaðar ESB.

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;

⁴² Sjá linka: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2019/03/22/Sameiginlegur-skilningur-um-gildi-thridja-orkupakkans-gagnvart-Islandi/> og https://www.althingi.is/altext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_XVI.pdf

- 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 samkvæmt 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*. Hér er ekki kveðið á um þjóðréttarskuldbindingu að taka sáttmálann upp í landsrétt líkt og í 7. gr. EES-samningsins. Með þingsályktun í desember 1952 veitti Alþingi stjórnvöldum heimild að gerast aðilar að Mannréttindasáttmálanum fyrir Íslands hönd. 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 Samstarfsstofnunina upp í landsrétt, sbr. 7. gr. EES-samningsins. Einungis er verið að samþykkja hana á Alþingi og þar með er aflétt hinum stjórnskipulega fyrirvara. 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. Frestun á innleiðingu er ekki innleiðing þjóðaréttarskuldbindingar.

6.2.2 Innleiðing þriðja orkupakkans í íslenskan rétt

Þriðji orkupakkinn samanstendur eins og áður sagði af átta ESB-gerðum, þrem um raforku, fjórum um jarðgas og einni um stofnun Samstarfsstofnunar eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER).⁴³ Gerðirnar um jarðgas gilda ekki um Ísland samkvæmt ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2917 frá 5. maí 2017.

- **Innleiðing á reglugerð ESB nr. 713/2009 um að koma á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði**

Umfiðllun greinargerðar þingsályktunartillögunnar um innleiðingu ESB-gerðanna 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 undanqenqinni 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 loftfímleika og óvissuferð gagnvart eftirfylgni við EES-samninginn en fyrirvarinn á að setja skorður við að með innleiðingu geti Ísland orðið hluti innri orkumarkaðarins. Gerðin felur í sér framsal á fullveldi og stjórnskipuleg álitaefni og á Alþingi að krefjast nánari upplýsinga um innleiðinguna. Af

⁴³ ESB-gerðirnar þrjár um raforku og sú um stofnun Samstarfsstofnunar (ACER) eru eftirfarandi:

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.
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.

hinum tilvitnuðu orðum má sjá að mjög óljóst er hvernig og hver hinn nefndi lagalegi fyrirvari er.

Innleiðing á reglugerð ESB nr. 713/2009 um að koma á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði⁴⁴ í íslenskan rétt verður 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 með reglugerð en endurskoða síðar - ef sæstrengur verður lagður, lagagrundvöll þeirrar reglugerðar og jafnframt að skoða þá hvort innleiðingin við þær aðstæður samræmist íslenski stjórnarskrá. Ljóst er því að stjórnvöld eru sjálf í vafa um bæði lagagrundvöll fyrirhugaðrar eigin innleiðingar þjóðréttarskuldbindingar og hvort hún samræmist stjórnarskrá.

- **Innleiðing á reglugerð ESB nr. 714/2009 um skilyrði fyrir aðgangi að neti fyrir raforkuviðskipti yfir landamæri**

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 mikilvægt er að þessi staðreynd komi þar fram og að þar sé tekið 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 reglugerðinni kemur fram að hún skuli gilda á Íslandi með þeirri aðlögun sem fram kemur í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. Reglugerð 284/2010 er jafn þýðingarlaus og segir í greinargerð þingsályktunartillögunnar. Ekkert kemur fram í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um þá staðreynd að Ísland á ekki í raforkuviðskiptum yfir landamæri.

Stjórnvöld ætla samkvæmt ofangreindu að skuldbinda Ísland að þjóðarétti til að innleiða í landsrétt regluverk sem varðar helstu náttúruauðlind þjóðarinnar tvær ESB-reglugerðir; annarri er að stórum hluta ekki ætlað að hafa gildi fyrir Íslandi og hin hefur ekki gildi og er þýðingarlaus fyrir Ísland. Allt ber að sama brunni; þriðji 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.

⁴⁴ Sjá reglugerð í link: <https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/solr/translated-legal-acts/icelandic/i32009R0713.pdf>

Að innleiða í landsrétt reglur sem hafa ekki gildi á Íslandi veldur lagalegri óvissu og gengur gegn hagsmunum þjóðarinnar. Hætta á 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. Þegar um helstu náttúruauðlind þjóðarinnar er að ræða þarf að fara með sérstakri gát og færa má fyrir því sterk rök að í þessu máli beri 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 eyju í miðju Norður-Atlantshafi sem er ótengd öðrum hlutum EES með rafstreng er landið ekki hluti af innri orkumarkaðinum. Einnig hafa orkumálastjóri ESB og utanríkisráðherra lýst því yfir að stór hluti 3. orkupakkans hafi ekki gildi fyrir Ísland en mikilvægt er að það komi fram í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. Nefndin færi varla að komast að öðrum skilningi enda sitja þar undirmenn ráðherrans og orkumálastjórans; sendiherra Íslands (einnig 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. Með því er Ísland ekki að misbeita rétti sínum samkvæmt ákvæðum EES-samningsins, heldur að gæta hagsmuna sinn og tryggja fullt forræði sitt á öllum þáttum orkumála, þar á meðal þeim sem lúta viðskiptum og dreifingu raforku. Orkumál og nýting raforku hafa verið einn af grunnvallarþáttum í atvinnuuppbyggingu og velmegun íslensku þjóðarinnar frá sjálfstæði.

6.3 Þrjú þingmál fyrir atvinnuveganefnd

Fyrir atvinnuveganefnd Alþingis liggja þrjú mál í tengslum við samþykki Íslands á þriðja orkupakkanum og eru þau eftirfarandi: 782. mál. Raforkulög og Orkustofnun (EES-reglur, viðurlagaákvæði); 791. mál. Breyting á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku; og 792. mál. Raforkulög (tilvísun í stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku).

Mál 782 er um breytingar á lögum um Orkustofnun, um auknar sektarheimildir og hækkun eftirlitsgjalds og um aukið sjálfstæði raforkueftirlits Orkustofnunar; mál 791 er um breytingu á þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku; og mál 792 er um breytingu á raforkulögum um tilvísun í þá stefnu stjórnvalda.

Tvö síðarnefndu málin snúast um að við innleiðingu þriðja orkupakkans eru stjórnvöld að reyna með íslenskri löggjöf að tryggja að ekki verði lagður sæstrengur til ESB nema með samþykki Alþingis. Þetta er gert með breytingu á raforkulögum, þar sem segir: „Um tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng fer samkvæmt stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku.“ Málið er að innan EES gilda EES-lög.

Stefna stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku er ákveðin með þingsályktun og því þarf að breyta henni með nýjum tölulið um að sæstrengur verði ekki lagður nema með samþykki Alþingis.

Samkvæmt þessu nægir ekki að setja lagafyrirvara við innleiðingu þriðja orkupakkans í íslenskan rétt; það er þriggja ESB-gerða um raforku og einni um Samstarfsstofnunina. Einnig á að kveða í íslenskum lögum á um að sæstrengur til ESB verði ekki lagður nema með samþykki Alþingis. Hér á að nota bæði belti og axlabönd og stunda lögfræðilega loftfímleika. Stóra málið er að til lengri tíma litið er engin öryggisdýna þegar kemur að því að Íslendingar spyrja sig hvort þeir stjórnir orkumálum sínum sjálfir eða ekki.

Fyrirhugaðar breytingar, á raforkulögum og lögum um Orkustofnun og þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, falla utan gildissviðs raforkulaga. Ástæðan er að gildissvið raforkulaga nær "til vinnslu, flutnings, dreifingar og viðskipta með raforku á íslensku forráðasvæði". Millilandatengingar falla utan gildissviðsins. Með orðinu millilandatengingar er hér átt við orðin „*tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng*“, sem koma fram í málum 791 og 792. Sjá umfjöllun í kafla 6.3.2. hér að neðan. Í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 146/2005 frá 2. desember 2005 um annan orkupakkann er Ísland skilgreint sem „lítið einangrað raforkukerfi“. Er það í samræmi við gildissvið raforkulaga. Alþingi getur ekki samþykkt breytingar bæði á raforkulögum og á þingsályktun sem byggir á raforkulögum sem falla utan gildissviðs þeirra laga.

6.3.1 Mál 782, frumvarp um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun

Mál 782, sem er frumvarp um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES-reglur, viðurlagaákvæði) er hluti innleiðingar þriðja orkupakkans inn í íslenskan rétt og „eru einu lagalegu breytingar sem þriðji orkupakkinn hefur í för með sér“ samkvæmt greinargerð með þingsályktunartillögu um þriðja orkupakkann, mál 777.⁴⁵ Hér er átt við breytingar á settum lögum frá Alþingi.

Mál 782 er eina málið fyrir atvinnuveganefnd sem lýtur að innleiðingu þriðja orkupakkans. Með breytingu á raforkulögum er verið að hækka sektarheimildir, sem munu geta numið 10% af veltu fyrirtækja, og hækkun raforkueftirlitsgjalds vegna aukinna skyldna raforkueftirlits Orkustofnunar vegna ESB-reglna orkusambandsins. Með breytingu á lögum um Orkustofnun og 3. gr. frumvarps um breytingu á raforkulögum er verið að auka sjálfstæði raforkueftirlits Orkustofnunar en það er í samræmi við þriðju raforkutilskipun ESB 2009/72/EB um sameiginlegar reglur um innri raforku markað ESB.

Sjálfstæði raforkueftirlits eða annarra eftirlitsstofnana hefur ekki verið ábótavant í íslensku stjórnkerfi og er hér um óeðlileg afskipti af hálfu ESB sem vega að sjálfstæði íslenskrar stjórnsýslu. Í skjóli aukins sjálfstæðis og einangrunar raforkueftirlits Orkustofnunar frá íslenskri stjórnsýslu er ESB-raforkueftirliti á landsvísu plantað inn í íslenskt stjórnkerfi en með því er verið að færa raforkueftirlit Orkustofnunar undir stjórnkerfi ESB og Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á raforkumarkaði.

Ekki verður séð að þörf sé á hækkun sektarheimilda vegna brota á raforkulögum eða hækkun eftirlitsgjalds og eru þær hækkunir einungis að kröfu ESB og aukinna eftirlitsskyldna þaðan, ekki vegna aðstæðna á Íslandi. Eru því hvorki rök fyrir þessum hækkunum né laga um aukið sjálfstæði raforkueftirlits Orkustofnunar. Alþingi á því að hafna samþykkt þessa frumvarps.

⁴⁵ Sjá neðst á bls. 16 í tillögunni, þingskjal 1237. Sjá link: <https://www.althingi.is/altext/149/s/1237.html>

6.3.2 Mál 791, breyting á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku og mál 792, frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum

Stefna um uppbyggingu flutningskerfis raforku var samþykkt af Alþingi með þingsályktun 11. júní 2018 á grundvelli 39. gr. a. raforkulaga.⁴⁶ Með breytingu á þingsályktuninni, mál 791, er lagt til eftirfarandi:

*Alþingi álykti að við A-lið, **Almenn atriði er varða uppbyggingu flutningskerfis raforku**, í þingsályktun nr. 26/148 bætist nýr töluliður, svohljóðandi:*

Ekki verður ráðist í tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng nema að undangengnu samþykki Alþingis. Skal það samþykki liggja fyrir áður en framkvæmdir sem varða slíka tengingu geta farið á framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar. Til grundvallar slíkri ákvörðun Alþingis skal liggja heildstætt mat á umhverfis-, samfélags- og efnahagslegum áhrifum slíkrar tengingar og framkvæmda vegna hennar.

Í máli 792, frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 (tilvísun í stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku) er lagt til að komi ný málsgrein í 5. mgr. 9. gr., sem er eftirfarandi:

Um tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng fer samkvæmt stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku.

Raforkulög nr. 65/2003 ná ekki til flutnings, dreifingar og viðskipta út fyrir eða utan íslensks forráðasvæðis líkt og mál 791 og 792 kveða á um. Bæði málin fjalla „[u]m tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands“ en tenging hér felur í sér flutning, dreifingu og viðskipti með raforku út fyrir íslenskt forráðasvæði. Gildissvið raforkulaga nær eingöngu til raforkukerfis á íslensku forráðasvæði, sbr. 2. gr. raforkulaga (Gildissvið) þar sem segir eftirfarandi:

Lög þessi taka til vinnslu, flutnings, dreifingar og viðskipta með raforku á íslensku forráðasvæði án tillits til orkugjafa.

Öll ákvæði raforkulaga verða að falla innan gildissviðs laganna og síðari lagabreyting líkt og frumvarpsákvæðið í máli 792 geta ekki fallið utan gildissviðsins. Sama á við um „Stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku“, sem byggir á raforkulögum (39. gr. a.). Flutningskerfi raforku getur því einungis náð til flutningskerfis á íslensku forráðasvæði, sbr. 2. gr. Millilandatengingar eru utan gildissviðs raforkulaga.

Skilgreiningar 3. gr. raforkulaga á hugtökunum *dreifing* (einnig *dreifikerfi* og *dreifiveita*), *raforkuviðskipti/viðskipti*, *flutningskerfi* og *raforkukerfi* ná einungis til gildissviðs laganna sem er íslenskt forráðasvæði, sbr. 2. gr.

Í greinargerð með þingsályktunartillögunni í máli 791 segir að í norskum raforkulögum sé krafist sérstaks leyfis ráðherra fyrir því að eiga og reka millilandatengingar. Norskt raforkukerfi hefur um áraraðir verið tengt sænska kerfinu og sæstrengir liggja frá Noregi til Þýskalands, Hollands og Bretlands. Samanburður íslenskra raforkulaga við norsk raforkulög á því ekki við í þessu samhengi.

⁴⁶Sjá mál 179 á 148. löggjafarþingi 2017–18, þingsályktun nr. 26/148 um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Þingskjal 1244.

Alþingi ætti því ekki að samþykkja mál 791, tillaga til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, því breytingin felur í sér að þingsályktunin fellur utan gildissviðs 2. gr. raforkulaga með eftirfarandi orðalagi: Ekki verður ráðist í tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng nema að undangengnu samþykki Alþingis⁴⁷.

Sama við um mál 792, þar sem frumvarpsákvæðið til breytingar á raforkulögum fellur utan gildissviðs 2. gr. raforkulaga, þar sem segir eftirfarandi: „Um tengingu raforkukerfis landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng fer samkvæmt stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku.“⁴⁸

7. ÁKVÖRÐUN SAMEIGINLEGU EES-NEFNDARINNAR NR. 93/2017 - ÞRIÐJI ORKUPAKKINN Í EES-SAMNINGINN

7.1 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.

Þetta er í samræmi við málsmeðferð samkvæmt 2. mgr. 103. gr. EES-samningsins og 102. gr. samningsins. Framkvæmd breytingar á viðauka IV (Orka) EES-samningsins yrði þá frestað til bráðabirgða, einum mánuði eftir að tilkynningin fer fram. Sú frestun myndi einnig ná til hinna tveggja EFTA-ríkjanna sem eiga aðild að samningnum, Noregs og Liechtenstein. Í 102. gr. kemur skýrt fram að sameiginlega EES-nefndin skuli gera sitt ýtrasta til að finna lausn sem aðilar geta sætt sig við þegar upp koma alvarleg vandamál á sviðum sem falla undir valdsvið löggjafans í EFTA-ríkjunum, sbr. 2. málslíður 3. mgr. Það er skylda samningsaðila að gera sitt ýtrasta til að komast að samkomulagi um málefni samningsins, sbr. 1. málslíður 3. mgr. 102. gr.

Í 4. mgr. 102. gr. kemur fram að, ef ekki er unnt að komast að samkomulagi um breytingar á viðauka við EES-samninginn, þrátt fyrir beitingu undanfarandi málsgreinar, skuli sameiginlega EES-nefndin kanna alla frekari möguleika á því að tryggja áframhaldandi góða framkvæmd samningsins og taka nauðsynlegar ákvarðanir þar að lútandi, meðal annars að viðurkenna að 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. Ísland gæti mögulega óskað viðurkenningar á því að sem ríki með „lítið einangrað raforkukerfi“ sé íslensk löggjöf sambærileg ESB-löggjöf miðað við aðstæður. (Þetta þarfnað frekari rannsóknar.)

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.

⁴⁷ Sjá tillögu til breytingar á þingsályktun nr. 26/148 í máli 791 í link: <https://www.althingi.is/altext/149/s/1252.html>

⁴⁸ Sjá frumvarp í máli 792 í link: <https://www.althingi.is/altext/149/s/1253.html>

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 megí 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 megí frestunina til baka hið fyrsta. Engin ástæða er til að ætla að annað en að allir aðilar geti sætt sig við að Ísland standi utan orkusambands meginlands Evrópu.

Aflétti Ísland ekki hinum stjórnskipulega fyrirvara og sendi málið aftur til sameiginlegu EES-nefndarinnar jafngildir það ekki uppsögn EES-samningsins. Gert er ráð fyrir því í samningnum með sérstakri málsmeðferð. Einnig eru ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar teknar með stjórnskipulegum fyrirvara um samþykki löggjafa EFTA-ríkjanna. 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. Jafnskiótt og fyrirhuguð uppsögn hafi verið tilkynnt skuli hinir samningsaðilarnir boða til ráðstefnu stjórnarereindreka til þess að meta hvaða breytingar sé nauðsynlegt að gera á samningnum. Höfnun Alþingis á fyrirbyggjandi þingsályktunartillögu, og þar með staðfestingu á ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, felur því EKKI í sér uppsögn á EES-samningnum. Engan veginn er hægt að túlka hana sem uppsögn.

7.2 Þýðing hins stjórnskipulega fyrirvara: Staða Alþingis gagnvart ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar

Samþykki Alþingi þingsályktun um þriðja orkupakkann er ríkisstjórninni veitt heimild til að staðfesta fyrir hönd Íslands ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017. Með því væri verið að skuldbinda Ísland að þjóðarrétti að innleiða ESB-gerðir þriðja orkupakkans sem gilda um Ísland skv. ákvörðun nefndarinnar.

Telji Alþingi að málsmeðferð samkvæmt 102. og 103. gr. EES-samningsins sé ekki raunhæf til að finna lausn sem Ísland geti sætt sig við þegar það vísar máli aftur til sameiginlegu EES-nefndarinnar, það jafngildi broti á samningnum eða uppsögn hans, er Alþingi að viðurkenna að hinn stjórnskipulegi fyrirvari hafi ekki gildi og að löggjafarvald vegna ESB-gerða EES-samningsins liggi í raun hjá sameiginlegu EES-nefndinni. Þetta fæli í sér að ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar kvæðu á um þjóðréttarskuldbindingar Íslands gagnvart EES-samningnum. Alþingi og íslensk stjórnvöld hefðu þá einungis það verkefni að koma ákvörðunum nefndarinnar á lögmætt form til að veita réttaráhrif í íslenskum landsrétti. Alþingi væri að staðfesta orðinn hlut með þingsályktun og heimild til ríkisstjórnar til að ganga formlega frá ákvörðun sameiginlegu nefndarinnar, sbr. samþykkt þriðja orkupakkans. Þingsályktun er viljayfirlýsing Alþingis og felur ekki í sér beitingu löggjafarvalds eða innleiðingu á reglum í landsrétt eða heimild til setningar reglugerðar.

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 krefjast ítarlegrar skoðunar ætli Ísland að fara þessa leið.

Líti Alþingi Íslendinga og ríkisstjórnin svo á að Ísland verði að samþykkja fyrirbyggjandi þingsályktunartillögu vegna stjórnámálalegs 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.

Vísi Ísland málinu aftur til sameiginlegu EES-nefndarinnar og fulltrúi ESB í nefndinni og jafnvel Noregs líti svo á að með því sé Ísland að segja upp EES-samningnum og þar með að slíta þátttöku Íslands í EES-samstarfinu, sem er mjög ólíklegt sé litið til málsmeðferðarreglna samningsins sem fjallað er um hér að ofan, fengi Ísland mjög skýr skilaboð um stöðu sína innan EES-samstarfsins. Ekki verður fjallað um afleiðingar þess hér en í sögulegu samhengi mætti líka því við afleiðingar Kópavogsfundarins 1662.

7.3 Undanþágur frá ESB-gerðum í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017

Samþykki Ísland fyrirbyggjandi þingsályktunartillögu er Ísland skuldbundið að þjóðarétti til að innleiða umræddar ESB-gerðir í landsrétt með þeim breytingum og aðlögunum sem leiða af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017, sbr. 7. gr. EES-samningsins þar sem 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

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.

Alþingi Íslendinga, sem löggjafarvald aðildarríkis EES-samningsins, er ekki vettvangur til að setja lagalega fyrirvara, gera undanþágur eða breytingar við innleiðingu ESB-gerða við ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar. Undanþágur varðandi gildi gerðanna verða einungis veittar ríkjum í ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar. Þær verða ekki gerðar með lagalegum fyrirvörum í landsrétti ríkjanna.

Í 1. gr. EES-samningsins segir eftirfarandi:

Markmið þessa samstarfssamnings er 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.

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 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 Ísland.

Dæmi er um tvenns konar undanþágur í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, 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 í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017 er eftirfarandi:

- Undirliður j), 2. töluliður 1. gr. sem kveður á um nýja 2. mgr. 44. gr. í 2009/72/EB gerðinni 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. um **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 finnst á Íslandi í miklum mæli, t.d. í tengslum við jarðhræringar og eldsumbrot? Einnig er ekki ólíklegt að gaslindir finnast á landgrunninu í kringum Ísland, t.d. á Drekasvæðinu norðan Íslands. Hvað ef dreifikerfi fyrir jarðgas yrði sett upp í einhverjum sveitarfélögum landsins eða til rekstrar stóriðju? Ólíkt rafmagni, þá er jarðgas í fljótandi formi (LNG), vara sem er tiltölulega auðveld í flutningnum en sérhæfð skip flytja vöruna á milli sérútbúinna hafna. Í Evrópu hefur verið mikil uppbygging slíkra hafna undanfarin ár og tengist orkuöryggi.

ESB-gerðirnar um jarðgas gilda fyrir Noreg. Noregur er stórútflytjandi jarðgass, m.a. í gegnum gasleiðslur. Líkt og olía er jarðgas ein mikilvægasta útflutningsvara Noregs. Um 95% af norsku jarðgasi eru flutt út í gegnum neðansjávarleiðslur til annarra Evrópuríkja, en um 5% af gasinu eru flutt út með skipum frá Mjólküreyju (Melkøya) fyrir utan Hammerfest í Finnörku í Norður-Noregi. Sú aðstaða er sérstaklega undanþegin ESB-gerð nr. 73/2009, sbr. undirlið c í 3. tölulið 1. gr. ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar. Innanlandsnotkun í Noregi á jarðgasi er mjög lítil og nær allt gas er flutt út.

ESB-gerðir þriðja orkupakkans 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, umskipunar og sem mögulegrar náttúruauðlindar. Jarðgas til einkanota er líklega svipað í Noregi og á Íslandi og hún er einhver í iðnaði. Jarðgasnotkun á Ísland gæti aukist í framtíðinni, bæði til einkaneyslu og iðnaðar, og ef jarðgas fyndist óvænt á landi eða landgrunni Íslands yrði það verðmæt náttúruauðlind. Ekki liggja fyrir forsendur þess að ofangreindar ESB-gerðir um jarðgas gilda ekki um Ísland.

7.4 Kröfugerð Íslands fyrir sameiginlegu EES-nefndinni eftir höfnun þriðja orkupakkans

Ísland á að gera þá kröfu að sameiginlega EES-nefndin setji inn á ákvörðun sína að ESB-gerðirnar þrjár um raforku og gerðin um að koma á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði gildi ekki um Ísland. Með hliðsjón af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar varðandi ESB-gerðirnar um jarðgas væri krafan um gerðirnar um raforku og Samstarfsstofnunina 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 1. viðauka við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 714/2009, komi eftirfarandi texti: „**Reglugerðin gildir ekki um Ísland.**“

Mikilvægt er að vísa til þess fyrir sameiginlegu EES-nefndinni að þegar EES-samningurinn var undirritaður 1992 byggði samstarf ESB á ákveðnum sáttmálum, sem voru Rómarsáttmálinn frá 1957, stofnsáttmáli Evrópubandalagsins (EB); „Single European Act“ 1986, sem var fyrsta meiriháttar endurskoðun Rómarsáttmálans og hafði að markmiði stofnun innri markaðarins; og Maastricht-sáttmálinn, undirritaður 1992, sem stofnar ESB og gamla þriggja stoðakerfið, en undir fyrstu stoðinni var m.a. innri markaðurinn. Samvinna í orkumálum hefur verið einn af hornsteinum ESB frá stofnun Kola- og stálbandalagsins 1951. Í Lissabon-sáttmálanum frá 2007 setur ESB sér markmið um orkustefnu ESB sem orkusambandi er ætlað að ná. Orkusamvinna er ekki það sama og orkusamband. Líkt og með aðra ESB-sáttmála samþykktu aðildarríkin Lissabon-sáttmálann. EFTA ríki EES-samningsins hafa hins

vegar ekki gert það. Með EES-samningnum samþykkti Ísland að taka þátt í orkusamvinnu en ekki aðild að Orkusambandi ESB. Það felur í sér óumsamda grundvallarbreytingu sem Ísland hefur ekki samþykkt.

Önnur rök fyrir kröfunni eru að Ísland er ekki hluti af innri raforkumarkaði ESB vegna landfræðilegrar stöðu sinnar sem eyja í miðju Norður-Atlantshafi og er ótengt raforkukerfi ESB og meginlands Evrópu. Ísland á einnig að vísa til sameiginlegs skilnings utanríkisráðherra og orkumálastjóra ESB frá 22. mars sl.⁴⁹ Ísland hefur ekki tekið ákvörðun um að tengjast innri raforkumarkaði ESB með raforkusæstreng. Engin stefna hefur verið mótuð af stjórnvöldum um að leggja sæstreng til ESB og engin 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 og líklegt er að gríðarlegur þrýstingur skapist um frekar virkjanaframkvæmdir á hálendi Íslands. 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 er grundvallarstefna íslenskra stjórnvalda til margra áratuga að nýta raforkuauðlindir landsins til uppbyggingar atvinnulífs á Íslandi og til að styrkja byggð í landinu. Ódýr raforka hefur verið notuð til 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 heitinu *stóriðjustefna* og á sér fimmtíu ára sögu. Stóriðjustefnan felur í sér að vatnsfallsvirkjanir á Íslandi eru byggðar til að framleiða rafmagn sem seld er ódýru verði stóriðju í landinu 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 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 gagnaverum 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 rök fyrir kröfunni að Ísland hafi náð fullum yfirráðum yfir verðmætustu náttúruauðlind sinni á 20. öld eftir harða baráttu; fiskveiðiauðlindinni eftir að hafa háð nokkur þorskastríð á síðustu öld við nágrannaþjóð sína Breta. Afsal fullra yfirráða yfir náttúruauðlindum Íslands eða innviðum sem tengjast nýtingu þeirra sé ekki á dagskrá og komi ekki til greina hjá þjóðinni enda eru þau yfirráð rótgróin sjálfstæðisvitund þjóðarinnar og hagsæld. Ísland sé auðlindahagkerfi, ólíkt öðrum hagkerfum á EES-svæðinu. Full yfirráð yfir náttúruauðlindum þjóðarinnar sé nátengd efnahagslegu sjálfstæði þjóðarinnar. Ísland ætli sér ekki að verða efnahagsleg náttúruauðlindahjálenda ESB og fast í auðlindahagkerfi til framtíðar. Tilgangur aðildar Íslands að EES-samstarfinu sé stöðug

⁴⁹ Sjá linka: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2019/03/22/Sameiginlegur-skilningur-um-gildi-thridja-orkupakkans-gagnvart-Islandi/> og https://www.althingi.is/altext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_XVI.pdf

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 landfræðileg, samfélagsleg, stjórnmálaleg, efnahagsleg og lögfræðilega rök fyrir því að Ísland eigi ekki að vera hluti af innri orkumarkaði ESB og eiga aðild að Orkusambandi ESB. Rök sem mætti 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 eigi ekki að gilda um Ísland.

Ákvörðun um að raforkugerðirnar gildi ekki um Ísland er efnislega einföld og byggir á einföldum staðreyndum um landfræðilega legu Íslands og því að landið er ekki tengt og ekki hluti af innri raforkumarkaði Evrópusambandsins. Pólítískur vilji er allt sem þarf.

8 MÖGULEG DÓMSMÁL GEGN ÍSLANDI VEGNA SKULDBINDINGA SKV. ORKUSTEFNU ESB

8.1 Skaðabótamál

Ísland ætlar að skuldbinda sig að þjóðarétti til að innleiða ESB-gerðir um raforkuviðskipti yfir landamæri og gangast undir orkustefnu ESB en samtímis ekki framfylgja aðalmarkmiði orkustefnunnar sem er samtengdur innri raforkumarkaður ESB. Það gerir Ísland með því að taka ekki ákvörðun um að heimila sæstreng sem gerir slíkt mögulegt.

Hugsanlegt er að til skaðabótamáls á hendur íslenska ríkinu komi verði þriðji orkupakkinn samþykktur af Alþingi en síðan mögulegri umsókn um lagningu sæstrengs fyrir rafmagn á milli Íslands og Evrópu hafnað af stjórnvöldum. Einkaaðilar, fyrirtæki eða einstaklingar, gætu einnig farið í skaðabótamál við íslenska ríkið ef ESB-raforkugerðir þriðja orkupakkans eru ekki teknar upp í íslenskan rétt með réttum hætti og ef réttur þeirra er ekki tryggður á Íslandi með þeim hætti sem ESB-lög gera ráð fyrir og ef þeir geta sýnt fram á tjón af þeim völdum.

Þetta gæti gerst með þeim hætti að fyrirtæki hafi lagt úti í fjárfestingar sem byggðu á væntingum um að Ísland yrði samtengt innri raforkumarkaði ESB með sæstreng vegna samþykktar landsins á orkupökkunum og orkustefnu ESB og innleiðingu á henni í landsrétt. Með því að Ísland samþykkir þriðja orkupakkann má segja að þær fjárfestingar hafi verið byggðar á réttmætum væntingum sé litið til aðalmarkmiðs orkustefnu ESB. Tjónið yrði hin tapaða fjárfesting. Það þurfa ekki endilega að vera aðilar sem hafa fjárfest beint í undirbúningsvinnu fyrir lagningu sæstrengs. Það gætu verið eigendur raforkuvers á Íslandi eða í Evrópu en sala á raforku um sæstreng yrði bæði til og frá Íslandi. Tjónið væri tap vegna skorts á markaðsaðgengi. **Fjárkröfur í slíku skaðabótamáli yrðu líklega gífurlega háar og hlýpu á milljörðum króna.** Ísland þyrfti þá að rökstyðja þá þverstæðu að hafa innleitt orkustefnu ESB, sem hefur það að höfuðmarkmiði að samtengja ESB-ríkin í einn innri raforkumarkað, án þess að fallast á og samþykkja það höfuðmarkmið orkustefnunnar og beinlínis hafna því.

Dæmi um ólögsmæta innleiðingu væri innleiðing á þriðja orkupakka reglugerð ESB nr. 714/2009 um raforkuviðskipti yfir landamæri í landsrétt með íslenskri reglugerð sem væri sett með stoð í 45. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Ákvæðið segir að: „Ráðherra er heimilt að setja nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara í reglugerð.“ Gildissvið raforkulaga nær einungis til íslensks forráðasvæðis, ekki yfir millilandatengingar. Ljóst er að reglugerð ESB um raforkuviðskipti yfir landamæri nær yfir annað og meira en íslenskt forráðasvæði. Telja verður að svo viðamikilið regluverk ESB beri að taka upp í íslenskan landsrétt heildstæðum lögum settum af Alþingi en ekki með stjórnvaldsfyrirmælum í reglugerð.

8.2 Samningsbrotamál

Hugsanlegt er að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA), sem er eftirlitsaðili EES-samningsins gagnvart EFTA-ríkjum samningsins, fari í samningsbrotamál gegn Íslandi á þeim grundvelli að orkustefna ESB sem innleidd hefur verið með ESB-gerðum orkupakkanna, þ.á m. þeim þriðja, sé ekki rétt eða að fullu innleidd í íslenskan rétt. Skýr skylda er á samningsaðilum EES-samningsins að taka upp í landsrétt sinn ESB-gerðir sem binda þá samkvæmt gerðum í viðaukum samningsins eða ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar, sbr. 7. gr. samningsins. Gott dæmi um slíkar gerðir eru ESB-gerðir þriðja orkupakkans sem gilda fyrir Ísland.

Framkvæmdastjórn ESB hefur nú höfðað mál gegn Belgíu fyrir dómstól ESB (ECJ) vegna þess hvernig ríkið stóð að innleiðingu á þriðja orkupakkanum. Dómsmálið gegn Belgíu byggist á því að eftirlitsaðila orkumála er veitt vald til að taka bindandi ákvarðanir varðandi gas- og raforkumál og geti einungis lagt til við ríkisstjórnina að slíkar ákvarðanir verði teknar. Einnig séu skilyrði fyrir tengingum við tengivirki fyrir rafmagn og gas sett af stjórnvöldum en ekki eftirlitsaðilanum og jafn aðgangur orkufyrirtækja að tengivirkjum sé ekki tryggður.⁵⁰

Í sameiginlegum skilningi utanríkisráðherra og orkumálastjóra ESB frá 22. mars 2019 um gildi þriðja orkupakkann gagnvart Íslandi kemur fram að vegna sérstöðu Íslands með einangrað dreifikerfi raforku hafi stór hluti ákvæða þriðja orkupakkans hvorki gildi né raunhæfa þýðingu hérlandis. Að innleiða í landsrétt reglur sem hafa ekki gildi á Íslandi veldur lagalegri óvissu.

Umfjöllun greinargerðar þingsályktunartillögunnar um innleiðingu ESB-gerðanna 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.*“

Sjá má að lagafyrirvarinn felur í sér vafasama lögfræði og óvissuferð gagnvart eftirfylgni við EES-samninginn en fyrirvarinn á að setja skorður við að með innleiðingu gerðarinnar geti Ísland orðið hluti innri orkumarkaðarins. Mögulegt er að ESA fari hér í samningsbrotamál gegn Íslandi vegna ófullnægjandi innleiðingar í landsrétt þrátt fyrir ofgreinda yfirlýsingu sem hefur einungis pólitískt gildi.

10. Raforkufyrirtæki - náttúruauðlindir – orkustefna ESB

10.1 Samkeppnishöft í orkuframleiðslu.

10.1.1 Ísland

Á síðustu árum hefur ESB hert á samkeppnisþáttum á orkusviði. Ísland fékk eftir innleiðingu Orkupakka 2 athugasemdir frá ESA, strax árið 2008, hvers vegna

⁵⁰ Morgunblaðið, fréttaskýring „Verður líka höfðað mál gegn Íslandi?“. Hjörtur J. Guðmundsson. 8. ágúst 2019, bls. 14.

orkufyrirtæki sem nýti náttúruauðlindir í almannaeigu til raforkuframleiðslu greiði ekki gjald fyrir. Í bréfi ESA

20. apríl 2016 eru samskipti stofnunarinnar og íslenskra stjórnvalda rakin frá 2008 um efnið, ESA vísar þar í ýmis lög um eign ríkisins á náttúruauðlindum á landi og í jörðu (jarðhiti) og rekur hvernig þau hafa verið afhent án auðlindagjalda.

ESA fjallar um málið sem opinberan ríkisstyrk til raforkuframleiðenda á samkeppnismarkaði og segir á bls. 17 í skýrslunni:

„mögulegir styrkþegar ráðstafana eru raforkuframleiðendur með staðfestu á Íslandi, þ.e. nú Landsvirkjun, Orkuveita Reykjavíkur og HS Orka“.

„Ísland hefur laðað orkufreka notendur til landsins, alveg frá stofnun Landsvirkjunar og nýtingu vatnsaflsauðlinda. Þessir orkukrefjandi notendur eru stórir alþjóðlegir ál- og kísilmálmframleiðendur. Umræddir aðilar starfa á mörkuðum þar sem samkeppni er fyrir hendi. Landsvirkjun hefur mikinn hluta raforkumarkaðarins á Íslandi og starfar aðallega á heildsölumarkaði fyrir rafmagn. Orkuveita Reykjavíkur starfar aðallega á markaði fyrir framleiðslu og sölu á raforku. HS Orka er einnig aðallega virk í framleiðslu og sölu á raforku, aðallega á Reykjanesi á Íslandi.

Ráðstöfunin (afhending án greiðslu) hefur því tvíþætt áhrif á samkeppni og viðskipti. Annars vegar styrkir það fyrirtækin í samkeppni við önnur fyrirtæki sem starfa á orkumörkuðum í Evrópu, þ.e. markaðnum til að selja orku til orkufrekra notenda. Á hinn bóginn styrkir það fjárhagslega getu fyrirtækja á heimamarkaði. Það hefur óbein áhrif að loka íslenska raforkumarkaðnum, ekki aðeins fyrir erlenda samkeppnisaðila, heldur einnig innlenda.“

Stofnunin (ESA) telur að eftirfarandi ráðstafanir muni duga til að tryggja að engin aðstoð sé veitt í framtíðinni þegar náttúruauðlindir eru fluttar til raforkuframleiðenda, í 136. lið segir:

„1. Að tryggja að lögbundin skylda sé á öllum yfirvöldum (þ.e. ríkisstjórnar, sveitarfélaga og opinberra hlutafélaga), að öll réttindafærsla á að nýta náttúrulegar auðlindir í eigu almennings og ríkis (opinberar náttúruauðlindir) til raforkuframleiðslu, fari fram á markaðsskilmálum og því er slíkur flutningur réttinda háð því að fullnægjandi endurgjald fáist;

2. að tryggja að allir rekstraraðilar, hvort sem þeir eru ríkisfyrirtæki eða ekki, fái jafna meðferð og greiði fullnægjandi endurgjald fyrir notkun náttúruauðlinda til raforkuframleiðslu;

3. að tryggja að skýr og gagnsæ aðferðafræði til að verðleggja rétt til að nýta opinberar náttúruauðlindir til raforkuframleiðslu, og

4. að endurskoða alla gildandi samninga til að tryggja að félögin greiði fullnægjandi endurgjald fyrir þann tíma sem eftir er af þeim samningum.“

Í fréttatilkynningu ESA frá 20. apríl 2016 um niðurstöðu sína segir orðrétt:

„Ísland þarf að breyta lögum til að tryggja að orkufyrirtæki sem nýta náttúruauðlindir í almannaeigu til raforkuframleiðslu greiði ávallt markaðsverð fyrir slíka nýtingu. Þetta er niðurstaða ákvörðunar sem Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) tók í dag.

Íslensk stjórnvöld hafa í fjölmörgum tilvikum veitt orkufyrirtækjum aðgang að náttúruauðlindum til að framleiða raforku úr vatnsafla eða jarðvarma. Engin íslensk löggjöf er um efni slíkra samninga. Hvorki er skýr lagaskylda til að fara fram á greiðslu markaðsverðs né opinber mælikvarði á hvernig ákvarða skuli endurgjald.

„Til að tryggja megi sanngjarna og virka samkeppni á íslenska raforkumarkaðnum þurfa orkufyrirtæki að greiða markaðsverð fyrir nýtingu náttúruauðlinda. Setja þarf lög sem fela í sér að ávallt sé farið fram á greiðslu markaðsverðs þegar orkufyrirtækjum eru veitt réttindi til að nýta náttúruauðlindir í almannaeigu. Til að ganga úr skugga um að aðilar njóti jafnræðis þurfa íslensk stjórnvöld auk þess að hafa skýra aðferðafræði um hvernig markaðsverð náttúruauðlinda verður ákvarðað“ segir Sven Erik Svedman forseti Eftirlitsstofnunar EFTA.

ESA leggur meðal annars til að sett verði lög á Íslandi til að tryggja að öll tilfærsla náttúruauðlinda vegna raforkuframleiðslu fari fram á markaðsforsendum. Slík kvöð yrði bindandi fyrir bæði ríki og sveitarstjórnir. ESA kveður auk þess á um að íslensk stjórnvöld endurskoði alla gildandi samninga um nýtingu náttúruauðlinda til að tryggja að orkufyrirtæki greiði markaðsverð það sem eftir lifir af gildistíma samninganna.

Íslensk stjórnvöld hafa nú einn mánuð til að tilkynna ESA hvort þau samþykki umræddar tillögur. Ef íslensk stjórnvöld fallast ekki á tillögurnar getur ESA hafið formlega rannsókn á málinu. Opinber útgáfa ákvörðunar ESA verður birt á vefsíðu stofnunarinnar, að öllu jöfnu innan eins mánaðar.“

Í frétt Gunnlaugs Snæs Ólafssonar blaðamanns á mbl.is 18.mai 2019 segir um þetta mál:

„Birt voru á samráðsgátt stjórnvalda á föstudag drög forsætisráðuneytisins að stjórnarskrárákvæði um auðlindir náttúru Íslands. Fyrsta grein draganna segir meðal annars að „veiting heimilda til nýtingar á náttúruauðlindum og landsréttindum sem eru í þjóðareign eða eigu íslenska ríkisins skal grundvallast á lögum og gæta skal jafnræðis og gagnsæis.

Með lögum skal kveða á um gjaldtöku fyrir „heimildir til nýtingar í ábataskyni“. Þá segir í greinargerð að slík gjaldtaka geti meðal annars farið fram með nýtingarsamningum og er vísað til nýlegra samninga ríkisins um nýtingarheimildir vatnsafls.

Að því er Morgunblaðið kemst næst er óuppgert með hvaða hætti nýtingarsamningar verða gerðir, en ekki verður hjá því komist að slíkir nýtingarsamningar muni einnig þurfa að vera gerðir við opinber fyrirtæki sem nýta fallvötn í eigu ríkis og sveitarfélaga. Þá er óljóst hvernig sé hægt að komast hjá því að þeir nýtingarsamningar verði boðnir út þegar samningstíma lýkur án þess að skerða til muna aðkomu einkaaðila að rafmagnsframleiðslu, auk þess er ekki vitað hvort starfshópurinn sé yfir höfuð að vinna markvisst að slíku markmiði. Meðal þeirra lausna sem eru til skoðunar er svokallað opið valferli sem felur í sér þrengri skilyrði en í almennu útboði.

Þar sem vinna starfshópsins stendur enn yfir er ekki vitað hvaða tillögur munu koma frá honum í þessum efnum. Jafnframt er óvíst hvaða tillögur ríkisstjórnin mun leggja fram þegar vinnu starfshópsins lýkur.“

10.1.2 Noregur

Fékk fyrirspurn frá ESA 30. apríl 2019 um sama efni, þ.e. nýtingu orkuauðlinda, en þar er vísað til þess að norsk lög um vatnsföll uppfylli ekki Tilskipun ESB nr.123/2006 um þjónustu á innri markaðnum (þjónustutilskipunina) 12. gr. og 36. gr. EES-samningsins.

10.1.3 ESB

Framkvæmdastjórnin hvetur 8 aðildarríki til að fara að lögum ESB - Brussel, 7. mars 2019.

„Framkvæmdastjórnin ákvað í dag að senda bréf til sjö aðildarríkja (Austurríki, Frakkland, Þýskaland, Pólland, Portúgal, Svíþjóð og Breska konungsríkið) og annað formlegt bréf til Ítalíu til að tryggja að opinberir samningar um vatnsréttindi til raforkuframleiðslu séu veittir og endurnýjaðir í samræmi við lög ESB.“

Elżbieta Bieńkowska, framkvæmdastjóri Innri markaðarins, iðnaðar, frumkvöðlastarfsemi og lítilla og meðalstórra fyrirtækja sagði:

„Við erum að byggja upp Orkusamband (Energy Union) til að tryggja örugga, hagkvæma og sjálfbæra orku fyrir alla. Virkur vatnsaflsgeiri gegnir hlutverki í aukinni hlutdeild í orkusamsetningu okkar. Þess vegna þurfum við að tryggja jafnan leikvöll á hinum innri markaði“.... „Framkvæmdastjórnin telur að lagalegir rammar og venjur í aðildarríkjunum, sem fjallað er hér um, séu ekki að fullu í samræmi við þjónustutilskipunina (tilskipun ESB nr. 213/2006), reglur ESB um opinber innkaup (tilskipun ESB nr. 23/2014 um úthlutun samningsbundna samninga) eða staðfesturétt og frelsi til að veita þjónustu (49.gr. og 56.gr. TFEU).“

Þessi 8 aðildarríki hafa nú tvo mánuði til að bregðast við rökum framkvæmdastjórnarinnar. Annars getur framkvæmdastjórnin ákveðið að senda þær áfram til úrskurðar. (væntanlega til ESB-dómstólsins). Bakgrunnur þess er:

Vatnsafl fellur yfirleitt undir tvo lagaramma: heimildir sem falla undir þjónustutilskipunina (tilskipun ESB nr.123/2006) og sérleyfi sem falla undir reglur um opinber innkaup (tilskipun ESB nr.23/2014). Þegar um leyfi er að ræða setja opinber yfirvöld skilyrði fyrir starfsemi og leyfið er síðan almennt veitt að beiðni rekstraraðila og ekki að frumkvæði samningsyfirvalds. Jafnframt er rekstraraðila heimilt að falla frá því að veita verk eða þjónustu. Einkum nær þjónustutilskipunin til aðstæðna þar sem fjöldi leyfa fyrir tiltekna starfsemi er takmörkuð vegna skorts á náttúruauðlindum eða tæknilegri getu (t.d. skortur á vatnsauðlindum, ströndum). Í slíkum tilvikum verða heimildirnar að vera undir gagnsæjum og óhlutdrægum valferlum sem tryggja ábyrgð á gagnsæi og óhlutdrægni.

Hins vegar eru sérleyfissamningar um gagnkvæma bindandi skuldbindingar, þar sem framkvæmd verka og þjónustu er háð sérstökum kröfum sem samningsyfirvaldið skilgreinir og er löglega framfylgt. Slíkir samningar þurfa að vera í samræmi við reglur ESB um opinber innkaup og ívilnanir, sem hjálpa til við að fá meiri verðmæti fyrir peninga skattgreiðenda með því að tryggja að opinberir samningar séu á svæðinu með samkeppnisbundnum, opnum, gagnsæjum og vel skipulegum útboðum. Mat á samræmi við þessar reglur og staðfestingarfrelsi (49. gr. TFEU) og frelsi til að veita þjónustu (56. gr. TFEU) hefur ekki áhrif á hugsanlega beitingu samkeppnisreglna (ríkisaðstoð, misnotkun yfirburðastöðu).“

10.2 Uppboð á nýtingu náttúruauðlinda

10.2.1 Almenn

Af framansögðu er ljóst að ESB er að herða að aðildarlöndunum (og EFTA) til að ríkisfyrirtæki geri samninga um réttindi til nýtinga náttúruauðlinda (vatnsréttindi) sem þau nýta til rafmagnsframleiðslu og greiði fyrir þau markaðsverð eins og um öll önnur aðföng þeirra í samkeppni við aðra endurnýjanlega orku (vindorku og sólarorku) sem og við hefðbundna raforkuframleiðslu með kolum, olíu eða kjarnorku.

Snúið er að sjá hvernig útboð slíkra réttinda fer fram, ef land eða vatnsfall er í eigu ríkisins eða ríkisfyrirtækis án þess að það verði gert á opum markaði til að verðmeta slíkar náttúruauðlindir. Enda er í öllum þessum bréfum gefið í skyn að krafa sé gerð um útboð eða aðra sambærilega aðferð sem er gagnsæ og án mismununar. Nýtingarsamningar eins og íslensk stjórnvöld eru að nefna í þessu sambandi er hæpin leið þegar ríkið er að semja við eigið fyrirtæki (t.d. Landsvirkjun) og ekki í samræmi við opna og gagnsæja aðferð.

Stjórnvöld komast ekki hjá því að koma á einhverskonar greiðslufyrirkomulagi á náttúruauðlindum sem nýttar eru til raforkuframleiðslu. Sú gjaldtaka hækkar kostnað raforkuframleiðslu, sem aftur hækkar raforkuverð og tekjur ríkisins af núverandi og framtíðar nýtingu orkuauðlinda í eigu þess. Það er augljóst að rekja má stofnun Þjóðarsjóðs til þessa.

Ekki er að sjá af þessum gögnum að verið sé að krefjast uppskiptingu markaðsráðandi fyrirtækja, hins vegar eru skýr ákvæði í Samkeppnislögum og 53.gr. og 54 gr. EES samningsins um heimildir til slíks.

Í 37. gr. (4) Tilskipunar ESB nr. 72/2009 sem innleidd er með Frumvarpi til laga um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES-reglur, viðurlagaákvæði). Þingskjali 1242

er einnig skýrt kveðið á um valdheimildir:

...„skal eftirlitsfyrirvaldið hafa a.m.k. eftirfarandi valdheimildir:

a) að gefa út bindandi ákvarðanir um raforkufyrirtæki,

b) að framkvæma athuganir á starfsemi raforkumarkaða, og að taka ákvörðun um og grípa til nauðsynlegra og hóflegra aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni og tryggja að markaðurinn starfi eðlilega....“

10.2.2. Útboð á nýjum virkjunarmöguleikum

Í 8 gr. Tilskipunar 72/2009 er kveðið skýrt á um að ný framleiðslugeta eða flutningsgeta rafmagns fari fram með opnu gagnsæu útboði, án allrar mismununar. Samkvæmt því verða öll ný virkjunarleyfi og flutningslínur og þá um leið vatns-og landréttindi, að vera boðin út á EES-svæðinu.

Þetta þýðir að frumkvæði á nýjum virkjunarkostum verða hjá skipulagsfyrirvöldum, enda segir í 1. lið. 8 gr. „Aðildarríkin skulu tryggja að sá möguleiki sé fyrir hendi, vegna afhendingaröryggis, að kveða á um nýja framleiðslugetu..“

Nýjar virkjanir yrðu þá í eigu þeirra sem bjóða best í virkjunarleyfi og auðlind. Hugsanlega má rekja mikinn ákafa í virkjunarleyfi í dag til þessa ákvæðis.

Þessi þróun mun óhjákvæmilega leiða til þess að eigendur nýrra virkjana í samkeppni við þær sem fyrir eru, munu krefjast að:

-Fyrirtæki sem notið hafa gjaldlauss aðgangs að náttúruauðlindum greiði „aukagjald“ vegna fjárhagslegra yfirburða til að jafna samkeppnisstöðu.

-Að markaðsráðandi fyrirtækjum verði skipt upp til að jafna samkeppnisstöðu.

10.3 Niðurlag

Það er alveg ljóst að með stofnun ACER ætla framkvæmdastjórn ESB að taka yfir stjórn á orkumálum Evrópu af landsyfirvöldum. Enda segir í inngangi Tilskipana Orkupakka 3:

„Í orðsendingu framkvæmdastjórnarinnar frá 10. janúar 2007 sem ber yfirskriftina „Stefna í orkumálum fyrir Evrópu“ er lögð áhersla á mikilvægi tilkomu innri markaðarins á sviði raforku og að skapa jöfn samkeppnisskilyrði allra raforkufyrirtækja í Bandalaginu. Orðsendingar framkvæmdastjórnarinnar frá 10. janúar 2007 sem bera yfirskriftirnar „Horfur á innri gas-og raforkumarkaðinum“ og „Fyrirspurn skv. 17. gr. reglugerðar (EB) nr. 1/2003 um gas-og raforkugeirana í Evrópu (lokaskýrsla)“ sýndu að núverandi reglur og aðgerðir veita hvorki nauðsynlegan ramma né skapa flutningsgetu samtengileiðslna til að markmiðinu um vel starfhæfan, skilvirkan og opinn innri markað verði náð.“

Innleiðing Orkupakka 3 og tilskipanir á orkusviði sem munu fylgja á næstu árum, tryggja fulla stjórn framkvæmdastjórnar ESB á orkumálum á EES-svæðinu og tengingu um allt svæðið. Aðgerðir ESA og ESB gegn ríkjunum nú um gjald á auðlindir eru til að jafna samkeppnisskilyrði á svæðinu og skref í átt að fullri markaðsvæðingu fyrirtækjanna og framboð og eftirspurn á uppboðsmarkaði stýrir verði vörunnar, rafmagninu.

11. Í upphafi skyldi endirinn skoða

Ber brýna nauðsyn til að veita ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar lagagildi hér á landi, þrátt fyrir að öllum beri saman um (þ.m.t. höfundum þingsályktunartillögunnar), að þau lagaákvæði „eiga ekki við og hafa ekki raunhæfa þýðingu hér á landi að óbreyttu“?, (þ.e. án sæstrengs). Svarið við því er nei. Um þetta eru allir sammála. Það sem rekur á eftir málinu virðist vera þrýstingur af hálfu innlendra og erlendra aðila, sem telja sig eiga hagsmuna að gæta. Þess vegna ber málið áberandi einkenni pólitískrar taugaveiklunar á háu stigi. Fulltrúar sérhagsmuna eiga hins vegar ekki að ráða för í þessu máli. Raunsætt mat á þjóðarhagsmunum til framtíðar – og ekkert annað, á að ráða.

Mun höfnun á lögleiðingu Orkupakka 3 hér á landi setja EES-samninginn í uppnám? Fyrir því eru engin haldbær rök. Þegar EES-samningurinn var undirritaður 2. maí 1992 og síðan samþykktur á Alþingi 13. janúar 1993, voru orkumál ekki hluti af innri markaði Evrópusambandsins. Orkupakki 1 var ekki innleiddur fyrr en 1999 og Orkupakki 2 árið 2005, þ.e. rúmum áratug eftir gildistöku EES-samningsins.

Það er óumdeilt, að EES-samningurinn tryggir aðildarríkjunum óvæfengjanlegan rétt til að hafna innleiðingu löggjafar á tilteknu málsviði, ef þau lagaákvæði „eiga ekki við og hafa ekki raunhæfa þýðingu“ í viðkomandi landi. Fyrir þessu eru mörg fordæmi. Sem dæmi um það má nefna lagasetningu um skipaskurði og járnbrautir og einnig nýlega lagasetningu um

jarðgas, þetta er eitthvað sem augljóslega á ekki við hér á landi. Við þessu eru að sjálfsögðu engin viðurlög. Hér er um að ræða löghelgaðan og óumdeildan rétt aðildarríkja. Afleiðingin er einfaldlega sú að málinu er þar með vísað til sameiginlegu EES-nefndarinnar, þar sem samið er um málið. **Þar með fást þeir einu fyrirvarar, sem öruggt hald er í.** Aðrir fyrirvarar eru til málamynda, hluti af pólitískum blekkingaleik, sem aðstandendur málsins stunda, þegar rökin þrýtur.

Þessi ótvíræði réttur aðildarríkja EES-samningsins til þess að hafna innleiðingu löggjafar án viðurlaga, var frá upphafi ein meginröksemdin fyrir því, að framsal valds skv. samningnum væri innan marka þess, sem samrýmdist óbreyttri stjórnarskrá.

Stefna Evrópusambandsins varðandi aðgang að mörkuðum fyrir sjávarafurðir var sú, að krefjast aðgangs að fiskimiðum (auðlindinni) í staðinn. **Þessu höfðu Íslendingar og Norðmenn afdráttarlaust.** Og náðu því fram. Fullyrða má, að án þess samningsárangurs hefði EES-samningurinn aldrei verið samþykktur, hvorki af þingi né þjóð. Við þetta bætist, að Ísland fékk sérstakar undanþágur, sem heimila ekki erlendar fjárfestingar í sjávarútvegi. Sú undanþága er enn í fullu gildi. Stefna Íslands var þá – og á að vera – sú að hafna öllum kröfum um **aðgang að auðlind fyrir markaðsaðgang.** Allra síst megum við taka þá áhættu, að þetta gerist „bakdyramegin“, í krafti samkeppnisreglna innri markaðarins, án þess að íslenska þjóði hafi tekið um það meðvitaða ákvörðun.

Því má slá föstu, að yfirlýsing núverandi framkvæmdastjóra orkumála ESB með utanríkisráðherra verði léttvæg fundin, þegar á reynir. Hefðbundin norsk löggjöf um virkjunarréttindi, hefur þegar verið dæmd ósamrýmanleg meginreglum varðandi samkeppni á innri markaðnum. Viljum við taka þessa áhættu?

Stuðningur við EES-samninginn byggir á pólitískri afstöðu kjósenda í aðildarríkjunum. Margir Íslendingar telja að vegna EES-samningsins kalli ekkert á að Ísland gangi í Evrópusambandið. En 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 dvíni hratt.

Þá fyrst er hætt við að EES-samningnum verði hleypt í uppnám. Á því bera þá þeir einir ábyrgð, sem vilja, í trássi við þjóðarviljann, þröngva þriðja orkupakkanum upp á þjóðina, þótt hann „eigi ekki við og hafi ekki raunhæfa þýðingu hér á landi að óbreyttu“.

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 greinargerð), ber löggjafanum skylda til að greina vandlega, hver þessi áhrif muni verða. Það er ekki boðlegt að láta það mat fara fram eftir að lögin hafa tekið gildi. Málið telst þar með vera vanreifað af hálfu stjórnvalda, þar sem þau hafa látið undir höfuð leggjast að greina þær breytingar sem fyrirsjáanlegar eru og leggja mat á þær.

Hver eru þessi áhrif, sem beintenging orkubúskapar Íslendinga við sameiginlegan orkumarkað ESB fyrirsjáanlega hefur? Mun þessi tenging hafa áhrif á forræði íslenska ríkisins yfir auðlindinni og nýtingu hennar? Mun þetta hafa áhrif á eignarhald og virkjunarkosti? Mun þetta hafa áhrif á kröfuna um gjaldtöku ríkisins (f.h. þjóðarinnar) fyrir nýtingarréttinn á auðlindum í þjóðareign? Mun þetta hafa áhrif á atvinnustefnu (t.d. verðlag raforku til stóriðju) og byggðastefnu (t.d. húshitun utan hitaveitusvæða og ylrækt)? Mun þetta draga úr

möguleikum okkar til þess að gæta réttmætra náttúrverndarsjónarmiða við mat á virkjunarkostum?

Munu samkeppnislög innri markaðarins útiloka ráðandi markaðshlutdeild ríkisfyrirtækja (Landsvirkjun, Rarik .o.s. frv.), og þar með knýja fram einkavæðingu orkugeirans inn um bakdyrnar, að þjóðinni forspurðri? Gæti hugsast að það væri markmið flutningsmanna? Er meirihluti þjóðarinnar fylgjandi slíkri stefnu? Er ekki kominn tími til að hætta feluleiknum og spyrja þjóðina beint út?

Fyrirsjáanlegt er, að fjárfesting í vatnsaflsvirkjunum og flutningsgetu kerfisins til að þjóna hagsmunum eigenda sæstrengs, mun hækka rafmagnsreikninga íslenskra neytenda, þótt hagnaður af orkusölu um sæstreng skili sér til fjárfesta. Þetta staðfestir reynsla Norðmanna.

Við erum hér ekki að tala um léttvæg dægurmál. Við erum að tala um grundvöll þjóðarbúskapar Íslendinga í framtíðinni, sem mun ráða miklu um afkomu, atvinnusköpun, tækninýjungar og samkeppnishæfni þjóðarbúsins á næstu áratugum.

Vitað er, að hópur erlendra fjárfesta og innlendra samstarfsaðila þeirra hefur lengi unnið að undirbúningi að lagningu sæstrengs, sem mundi beintengja íslenska orkubúskapinn við hinn sameiginlega markað ESB. Þrátt fyrir að orkuauðlindir Íslendinga séu takmarkaðar, eru þær engu að síður eftirsóttar og gætu skapað gróðavænleg tækifæri í orkukauphöll ESB. Það sýnir reynslan frá Noregi. Sala rafmagns um sæstreng á „spottmörkuðum“ Evrópusambandsins, sem býr við djúpstæða orkukreppu, mun gera miklar kröfur til flutningsgetu íslenska kerfisins, og jafnframt skapa fjárfestum ný og gróðavænleg tækifæri. En væri það í samræmi við langtímahagsmunum íslensku þjóðarinnar um þjóðhagslega nýtingu á þessari verðmætu auðlind?

Sannleikurinn er sá, að það þolir enga bið, að við Íslendingar mótum okkur langtímastefnu um eignarhald og nýtingu á helstu auðlindum þjóðarinnar: Þá er átt við fiskimiðin, orkulindirnar, hreina vatnið, og óspjallaða náttúru, sem laðar að mikinn fjölda erlendra ferðamanna. Áratugum saman hafa sérhagsmunaaðilar og pólitísk handbendi þeirra haldið aftur af gjaldtöku fyrir einkarétt á nýtingu auðlindar í eigu þjóðarinnar. Gildandi lög um orkubúskapinn, eignarhald og nýtingu, eru með öllu haldlaus til að koma í veg fyrir, að erlendir fjárfestar og leppar þeirra nái á þeim eignarhaldi og ráðstöfunarrétti. Dæmi um það er einkavæðing HS. Orku í gróðavímu braskara í aðdraganda Hruns. Annað dæmi er ásókn braskara í jarðir, sem gefa kost á virkjunarréttindum fyrir smávirkjanir undir 10 megavöttum.

Ef fram heldur sem horfir, mun þjóðin glata forræði yfir auðlindum sínum, áður en hún veit, hvaðan á hana stendur veðrið. Það eru að verða seinustu forvöð að taka í taumana. Forgangsverkefni stjórnámálanna og stjórnámálaflokka á öld fjórðu iðnbyltingarinnar á að vera að móta þjóðinni framtíðarstefnu varðandi eignarhald og nýtingu helstu auðlinda. Í því efni getum við litið til Norðmanna sem fyrirmyndar. Þá framtíðarstefnu eigum við að innsigla í nýrri stjórnarskrá.