



ÚLFLJÓTUR

VEFRIT

Áhrif innleiðingar þriðja orkupakka ESB í íslenskan rétt

Eftir Rögnu Árnadóttur, lögfræðing og aðstoðarforstjóra Landsvirkjunar

Efnisyfirlit

1	Inngangur	3
2	Aðdragandi	3
2.1	Fyrsti orkupakkinn	3
2.2	Annar orkupakkinn	4
3	Þriðji orkupakkinn verður til	4
4	Helstu nýmæli þriðja orkupakkans	5
4.1	Aðgreining á eignarhaldi flutningskerfa og öðrum orkurekstri	5
4.2	Efling raforkueftirlits innan ríkjanna	5
4.3	Miðlæg samvinna og samræming	7
4.4	Áhrif ACER á Íslandi	8
4.5	Örstutt um sæstreng	8
5	Lokaorð	9
	Heimildaskrá	10

Ágrip

Í greininni verður leitast við að varpa ljósi á þær meginbreytingar sem þriðji orkupakki ESB hefur í för með sér fyrir íslenskan rétt þegar og ef Ísland afléttir stjórnskipulegum fyrirvara við ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar frá árinu 2017 um að fella gerðir honum tengdar inn í EES-samninginn. Efni orkupakkans er sett í samhengi við áratuga þróun innri markaðarins fyrir raforku og einkenni hans, sem og sérstöðu raforku sem vöru. Farið er yfir helstu nýmæli orkupakkans og mögulegar breytingar á íslenskri löggjöf. Þær myndu einna helst lúta að raforkueftirliti Orkustofnunar. Einnig er fjallað um valdheimildir Samstarfsstofnunar eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER) gagnvart eftirlitsyfirvöldum í aðildarríkjunum og ástæður þess að til beitingar þeirra mun ekki koma gagnvart Orkustofnun á meðan íslenskt raforkukerfi er ótengt kerfum annarra landa.

Abstract

This article highlights the main effects of the European Union's third energy package on Icelandic energy legislation, if and when Iceland lifts its constitutional requirements regarding the EEA Joint Committee's decision from 2017 to incorporate the energy package into the EEA agreement. Here, the content of the energy package is put in context with the development of the internal energy market and its characteristics. Main changes in the package are reviewed as well as possible changes in Icelandic legislation, which would mainly apply to the national regulator, Orkustofnun. The decision-making power of ACER is also described and why it wouldn't apply to Iceland while its energy system is not connected to that of another country with an interconnector.

1 Inngangur

Í maí 2017 ákvað sameiginlega EES-nefndin að fella svonefndan þriðja orkupakka Evrópusambandsins inn í EES-samninginn.¹ EFTA-ríkin þrjú sem eiga aðild að EES – Ísland, Liechtenstein og Noregur – gerðu stjórnskipulegan fyrirvara við ákvörðunina og mun hún því ekki öðlast gildi fyrir en öll þrjú ríkin, Ísland, Liechtenstein og Noregur, hafa aflétt fyrirvaranum fyrir sitt leyti. Þjóðþing síðastnefndra tveggja ríkja hafa aflétt fyrirvaranum en það hefur Alþingi ekki gert. Í þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar fyrir löggjafarþingið 2017-2018 kemur þó fram sú ráðagerð ríkisstjórnarinnar að leggja fram tillögu til þingsályktunar um staðfestingu fyrrgreindrar ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, svo og frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum vegna innleiðingar á þriðja orkupakkanum.² Þessi þingmál höfðu ekki verið lögð fram þegar þingfundum var frestað fyrir sumarhlé þann 13. júní 2018.

Umræða hefur skapast um efni þriðja orkupakkans, bæði á Íslandi og í Noregi. Einkum hefur verið deilt á valdheimildir Samstarfsstofnunar eftirlitsaðila á orkumarkaði (e. *Agency for the Cooperation of Energy Regulators*, hér eftir skammstöfuð ACER). Er því fullt tilefni til að skoða þær heimildir nánar sem og meginefni þriðja orkupakkans og áhrifa innleiðingar hans í íslenskan rétt. Tekið skal fram að umfjöllunin í þessari grein takmarkast við löggjöf Evrópusambandsins á sviði raforku.

2 Aðdragandi

Evrópusambandið hefur unnið að sameiginlegri orkustefnu og innri markaði með raforku um áratuga skeið. Þegar á níunda áratug síðustu aldar skilgreindi Evrópusambandið raforku, og þjónustu henni tengda, eins og hverja aðra vöru og þjónustu innan sambandsins. Sérstaða raforku var þó viðurkennd og hindranir í því sambandi: Auk hinnar almennu áskorunar í Evrópusambandinu um efnahagslega og félagslega aðlögun kæmu hin sértæku álitafni hvað varðar orkuöryggi og sérstöðu rafmagns sem þýðingarmikillar vöru.³

Grænbók um orkustefnu var gefin út árið 1995. Í henni kom fram að mikilvægt væri að koma á innri markaði fyrir orku með því að setja sameiginlegar reglur og fjarlægja hindranir. Markaðurinn lyti sömu lögmálum og innri markaður Evrópusambandsins og þannig tryggt að orka yrði aðgengileg notendum á sem hagkvæmasta hátt, hvort sem um væri að ræða einstaklinga eða fyrirtæki. Ýmis sjónarmið voru sett fram um mikilvægi og þýðingu orku fyrir sambandið í heild sem og innan aðildarríkjana.⁴

2.1 Fyrsti orkupakkinn

Í framhaldinu samþykkti Evrópuþingið og ráðherraráð Evrópusambandsins nokkrar gerðir um orkumál, einkum varðandi raforku og jarðgas. Eru þær gjarnan kallaðar fyrsti orkupakki ESB. Meðal þeirra var tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 96/92/EB frá 19. desember 1996 um sameiginlegar reglur um innri

¹ Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017 frá 5. maí 2017 um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn.

² Þingmálaskrá 148. löggjafarþings 2017-2018. Stjórnarráð Íslands, 15. desember 2017.

³ *The Internal Energy Market (Commission Working Document)*, COM(88) 238 final, Brussels 2.5.1988, bls. 7.

⁴ *For a European Union Energy Policy. Green Paper (presented by the Commission)*, COM(94) 659 final, Brussels 23.2.1995, bls. 4-5.

markað á sviði raforku. Með henni var komið á samkeppni í raforkuvinnslu og fyrstu skrefin stigin til að notendur gætu valið hjá hvaða fyrirtæki þeir keyptu rafmagn. Þá voru gerðar kröfur um aðskilnað samkeppnishluta frá sérleyfisrekstri, þ.e. bókhaldslegan aðskilnað raforkuvinnslu, raforkuflutnings og raforkudreifingar. Fyrirgreind tilskipun var innleidd í íslenskan rétt sjö árum síðar með setningu raforkulaga nr. 65/2003. Viðamikil vinna lá að baki þeim lagabreytingum sem rakti sig allt til ársins 1996.⁵

2.2 Annar orkupakkinn

Upp úr aldamótum fór fram endurskoðun og mat á reynslunni af fyrsta orkupakkanum. Leiddi það til samþykktar á öðrum orkupakka ESB. Meðal gerða þar var tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/54/EB frá 26. júní 2003 um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku (hér eftir nefnd önnur raforkutilskipun ESB) og tók hún við af tilskipun 96/92/EB. Þar var mælt fyrir um opnun markaða og frekari aðskilnað samkeppnis- og einokunarþátta í rekstri raforkufyrirtækja, einkum rekstrarþátta dreifiveitna.⁶ Var efni hennar meðal annars innleitt í íslenskan rétt í II. og IV. kafla laga um breytingu á nokkrum lögum á auðlinda- og orkusviði nr. 58/2008.⁷

3 Þriðji orkupakkinn verður til

Í byrjun árs 2007 lagði framkvæmdastjórn ESB fram orðsendingu um orkustefnu fyrir Evrópu.⁸ Lögð var áhersla á að styrkja áfram innri markað fyrir raforku og að gripið yrði til frekari aðgerða til að tryggja Evrópubúum sjálfbæra, örugga og samkeppnishæfa orku. Orkustefnan var jafnframt tengd 20-20-20 markmiðunum, þ.e. að árið 2020 skyldu endurnýjanlegir orkugjafar sjá ríkjunum fyrir a.m.k. 20% orkuþarfarinnar, orkunýtni skyldi aukin um 20% og losun gróðurhúsalofttegunda minnkuð um 20%.

Í framhaldinu, eða í september 2007, lagði framkvæmdastjórn ESB fram tillögu að nýrri löggjöf ásamt breytingum á gildandi löggjöf um innri markað fyrir raforku og jarðgas. Gerðirnar voru samþykktar árið 2009 og mynda þær þriðja orkupakka ESB. Um raforku er fjallað í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins 2009/713/EB frá 13. júlí 2009 um að koma á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði, reglugerð 2009/714/EB frá 13. júlí 2009 um skilyrði fyrir aðgangi að neti fyrir raforkuviðskipti yfir landamæri og loks tilskipun 2009/72/EB frá 13. júlí 2009 um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku (hér eftir nefnd þriðja raforkutilskipun ESB), og kom hún í stað annarrar raforkutilskipunarinnar.

⁵ Frumvarp til raforkulaga, þskj. 700, 462. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/128/s/0700.html>. [Sótt á vefinn 8.7.2018.]

⁶ Sjá 2. kafla athugasemda við tillögu til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 146/2005, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn, þskj. 967, 648. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/133/s/0967.html>. [Sótt á vefinn 8.7.2018.]

⁷ Lagabreytingar um opnun markaða höfðu þegar verið samþykktar, sjá bráðabirgðaákvæði IV í raforkulögum nr. 65/2003.

⁸ *Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament – An energy policy for Europe*, COM(2007) 1 final, Brussels 10.1.2007.

4 Helstu nýmæli þriðja orkupakkans

Helstu nýmæli þriðja orkupakkans lúta að frekari aðskilnaði milli flutningsaðila og annarrar orkutengdrar starfsemi. Einnig er mælt fyrir um aukið sjálfstæði raforkueftirlits innan ríkjanna, sem og samstarf þeirra og samhæfingu yfir landamæri.

4.1 Aðgreining á eignarhaldi flutningskerfa og öðrum orkurekstri

Gerð er krafa um aðgreiningu á eignarhaldi flutningskerfis og annarrar orkutengdrar starfsemi, sbr. ákvæði 9. gr. þriðju raforkutílskipunar ESB. Er hér gengið lengra en í fyrri orkupökkunum, sem mæltu fyrir um bókhaldslegan og rekstrarlegan aðskilnað, sbr. umfjöllun hér að framan. Markmiðið er að koma í veg fyrir hagsmunarárekstra milli vinnslu- og söluaðila annars vegar og flutningskerfisstjóra hins vegar.⁹

Flutningur raforku hér á landi er í höndum Landsnets hf. og eru eigendur þess vinnsluaðilar raforku. Slíkt eignarhald væri að öllu jöfnu ekki í samræmi við ákvæði þriðju raforkutílskipunarinnar. Ekki er þó nauðsynlegt að gera breytingar þar á í tilefni af innleiðingu þriðja orkupakkans í íslenskan rétt þar sem Íslandi var veitt undanþága frá þessu skilyrði tílskipunarinnar í fyrrgreindri ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017. Þessi áskilnaður þriðja pakkans hefur því engin áhrif á Íslandi.

4.2 Efling raforkueftirlits innan ríkjanna

Þriðji orkupakkinn leggur áherslu á sjálfstæði eftirlitsaðila með raforkumarkaði. Tryggja skal áfram að eftirlitsaðili sé sjálfstæður gagnvart raforkufyrirtækjunum en einnig að hann sé lagalega aðgreindur og óháður öllum öðrum opinberum aðilum, sbr. 35. gr. þriðju raforkutílskipunarinnar. Þannig taki eftirlitsaðili m.a. ekki við beinum fyrirmælum frá neinni ríkisstofnun eða öðrum opinberum aðila, tryggt verði að hann geti tekið sjálfstæðar ákvarðanir og hann hafi aðskildar árlegar fjárúthlutanir og að stjórnarmenn í stjórn eftirlitsaðila eða yfirstjórn séu skipaðir í fimm til sjö ára tímabil, sem heimilt sé að endurnýja einu sinni. Þessi aukna krafa um sjálfstæði kallar á breytingar á raforkulögum og lögum um Orkustofnun nr. 83/2003.

Eftirlit með aðilum á raforkumarkaði er hjá Orkustofnun og Samkeppniseftirlitinu. Leyfi Orkustofnunar þarf til að reisa og reka raforkuver og er skylt að tilkynna Orkustofnun árlega um heildarraforkuvinnslu raforkuvera með uppsettu afli yfir 100 kW, sbr. 4. gr. raforkulaga. Samkvæmt 24. gr. raforkulaga skal Orkustofnun hafa eftirlit með því að fyrirtæki, sem starfa samkvæmt raforkulögum, fullnægi þeim skilyrðum sem um starfsemina gilda samkvæmt lögum og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Fyrir Orkustofnun skal árlega leggja til samþykktar kerfisáætlun um uppbyggingu flutningskerfisins og hefur stofnunin eftirlit með framkvæmd hennar, sbr. 9. gr. a og 9. gr. b raforkulaga eins og þeim var breytt með lögum nr. 26/2015. Raunar er þar um að ræða innleiðingu á 22. gr. þriðju raforkutílskipunarinnar.¹⁰

⁹ Sjá 11. og 12. tölul. aðfararorða tílskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB.

¹⁰ Sjá kafla 2.1. í almennum athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 26/2015, þskj. 372, 305. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/alttext/144/s/0372.html>. [Sótt á vefinn 8.7.2018.]

Í 27. gr. raforkulaga kemur fram að samkeppnislög gildi um þá atvinnustarfsemi sem raforkulög nái til og að Samkeppniseftirlitið hafi eftirlit með því að fyrirtæki sem stundi vinnslu eða sölu á raforku niðurgreiði ekki þá starfsemi með sérleyfisstarfsemi sem fyrirtækið hefur einnig með höndum.

Þriðja raforkutílskipun ESB gerir nýjar kröfur um þau verkefni sem eftirlitsaðilum með raforku eru fengin. Í 37. gr. tílskipunarinnar eru talin upp verkefni og skyldur raforkueftirlits í hverju aðildarríki. Ef ákvæðið er borið saman við ákvæði 23. gr. annarrar raforkutílskipunar ESB má sjá að um auknar skyldur er að ræða. Verkefni tengd kerfisáætlun eru hluti af þessum nýju skyldum en þau eru eins og fyrr segir nú þegar komin til framkvæmda hér á landi með lögum nr. 26/2015 um breytingu á raforkulögum. Sem dæmi um önnur ný verkefni á sviði raforkueftirlits sem leiða af þriðju raforkutílskipuninni má nefna nýjar skyldur á sviði neytendaverndar og eftirlits með smásölu- og heilðsölumarkaði raforku, athuganir á starfsemi raforkumarkaðar til að stuðla að virkri samkeppni og tryggja að markaðurinn starfi eðlilega, yfirferð kerfisreglna (svonefndra netmála, sjá nánari umfjöllun í kafla 4.3 hér á eftir), þátttaka í ACER, nýjar heimildir til beitingar stjórnvaldsviðurlaga og eftirlit og skýrslugerð um raforkuöryggi.

Þá er í 4. tölul. fyrrgreindrar 37. gr. mælt fyrir um að aðildarríki skuli tryggja að eftirlitsyfirvöldum séu veittar heimildir sem geri þeim kleift að sinna tilteknum skyldum sínum á skilvirkan og skjótan hátt. Meðal annars ber aðildarríkjunum að tryggja að eftirlitsyfirvöld geti beitt skilvirkum viðurlögum á raforkufyrirtæki sem uppfylla ekki skyldur sínar samkvæmt tílskipuninni eða leggja til að valdbær dómstóll beiti slíkum viðurlögum. Til þeirra telst heimild til beitingar viðurlaga í formi sekta.

Fyrir liggja drög að frumvarpi til laga um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun vegna innleiðingar á þriðja orkupakkanum. Gert er ráð fyrir ákvæði þess efnis að Orkustofnun sé sjálfstæð í ákvörðunum sínum þegar hún sinnir raforkueftirliti og geti ráðherra ekki gefið fyrirmæli um framkvæmd þess.¹¹ Áfram er þó gert ráð fyrir að stofnunin heyri að öðru leyti undir yfirstjórn ráðherra, sbr. 1. gr. laga um Orkustofnun og að ráðherra skipi orkumálastjóra til fimm ára í senn (þ.e. ekki eru sett takmörk fyrir hversu oft er unnt að endurskipa hann).

Þá er gert ráð fyrir nýjum heimildum til að áminna og leggja stjórnarsýslusektir á fyrirtæki á orkumarkaði, hvort sem um er að ræða vinnslufyrirtæki, flutningsfyrirtæki eða dreifiveitur, vegna brota á tilteknum ákvæðum raforkulaga. Slíkar ákvarðanir yrðu ekki kærnanlegar til ráðuneytisins heldur úrskurðarnefndar raforkumála.¹² Valdheimild sem þessi fæli í sér verulega breytingu á eftirlitsstarfsemi Orkustofnunar. Þótt Orkustofnun hafi heimild til að leggja á dagsektir skv. 2. gr. laga um Orkustofnun og 26. gr. raforkulaga varða brot á raforkulögum refsingu (en ekki stjórnarsýsluviðurlögum) eins og viðurlagaákvæði 44. gr. laganna er úr garði gert. Ekki verður séð af fyrirbyggjandi gögnum hvort vegið hafi verið og metið hvort stjórnarsýsluviðurlög veiti hér betra aðhald en refsingar. Með vísan til alls framangreinds sýnist vera tilefni til að skoða fyrirhugaðar breytingar á lögum um Orkustofnun og raforkulögum nánar vegna innleiðingar á þriðja orkupakkanum.

¹¹ Norðmenn töldu að nauðsynlegt væri að skilja að þessa starfsemi frá öðrum þáttum Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og fela nýrri einingu, Reguleringsmyndigheten for energi (RME), umrædd verkefni, sjá t.d. ákvæði § 2-3 um eftirlitsstofnun og áfrýjunarnefnd (n. *Reguleringsmyndighet og klagenemnd*) í 2. kafla laga um breytingar á orkulögum nr. 50 frá 29. júní 1990 (n. *Endringslov til energiloven (tredje energimarkedspakke)*, nr. 21 frá 25. maí 2018.

¹² Drög að frumvarpi til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003, með síðari breytingum, og lögum nr. 87/2003, um Orkustofnun, með síðari breytingum (innleiðing tilskipunar og viðlagaákvæði), mál nr. S-16/2018. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 13. mars 2018.

4.3 Miðlæg samvinna og samræming

Þá fjallar þriðji orkupakkinn um samstarf eftirlitsaðila og samræmingu yfir landamæri. Ekki verður séð að sá hluti orkupakkans hafi afgerandi áhrif hér á landi. Áður en fjallað verður nánar um efni hans verða til glöggvunar rekin örfá atriði um eðli raforkukerfa og atriði sem þarf að huga að við stýringu þeirra á innri markaði raforku í Evrópu:

- 1) Til að tryggja jafnvægi í raforkukerfi þarf stöðuga stýringu þannig að vinnsla raforku haldist í hendur við notkun á hverjum tíma. Kerfisstjórnandinn (oftast flutningsfyrirtæki á borð við Landsnet) leikur þar stórt hlutverk.
- 2) Kerfisstjórnunin, þ.e. stýring og rekstur flutningskerfisins, fer fram á grundvelli kerfisreglna, svokallaðra netmála. Um er að ræða skilmála sem varða rekstur og stýringu flutningskerfisins.¹³ Annars vegar er um að ræða landsnetmála sem settir eru af kerfisstjóra (flutningsfyrirtæki) í aðildarríkjunum. Hins vegar eru settir samevrópskir netmálar á grundvelli heimilda í 6. gr. reglugerðar 2009/714/EB. Tilgangur þeirra er m.a. að stýra og veita skilvirkan aðgang að flutningsnetum yfir landamæri. Skilmálarnir eru samdir af Evrópuneti raforkuflutningskerfisstjóra (e. *ENTSO-E*) og ACER og gilda einkum fyrir samtengd flutningskerfi.
- 3) Aukin áhersla á endurnýjanlega orkugjafa felur í sér nýja áskorun við rekstur raforkukerfanna, einkum vegna þess að möguleikinn til nýtingar endurnýjanlegra orkugjafa á borð við sólarorku og vindorku ræðst af náttúruöflunum og getur breyst hratt á meðan hægt er að kveikja og slökkva á vatnsorkuverum og orkuverum sem nota jarðefnaeldsneyti eftir þörfum. Ekki síst vegna þessa er þörf á sérstökum ráðstöfunum til að tryggja óhindrað flæði raforku, afhendingaröryggi og orkuöryggi, það er að segja á fleiri samræmdum aðgerðum og aukinni stýringu.

Minnt skal á í þessu samhengi að íslenskt raforkukerfi er ótengt öðrum. Því á framangreind lýsing á eðli og áskorunum samtengdra kerfa ekki við hér, og þar af leiðandi heldur ekki margt í hlutverki og starfsemi ACER eins og nánar verður vikið að hér á eftir.

ACER var sett á fót til að stuðla að skilvirkri starfsemi innri markaðs ESB fyrir raforku (svo og jarðgas, en einungis verður fjallað um raforkuhlutann hér). Í því skyni skal stofnunin m.a. stuðla að samvinnu eftirlitsyfirlitvalda og að eftirlitsstarfsemi þeirra í samræmi við þriðju raforkutilskipunina sé samræmd á viðunandi hátt. Starfsemi stofnunarinnar beinist fyrst og fremst að landsbundnum eftirlitsyfirlitvaldum (sem á Íslandi er Orkustofnun) og kerfisstjórum (á borð við Landsnet).¹⁴ ACER getur skv. 4. gr. reglugerðar 2009/713/EB beint álitum og tilmælum til þessara aðila, sem og til framkvæmdastjórnar ESB og Evrópuþingsins.

ACER getur tekið ákvarðanir í ákveðnum tilvikum. Stofnunin skal samþykkja einstakar ákvarðanir um tæknileg málefni í samræmi við ákvæði þriðju raforkutilskipunarinnar. Þegar um er að ræða grunnvirki milli aðildarríkja getur hún tekið ákvarðanir í þeim málum sem falla innan reglusetningarvalds

¹³ Sjá t.d. skýringar á netmálum í 2. kafla almennra athugasemda í frumvarpi til laga nr. 24/2018 um breytingu á raforkulögum og lögum um stofnun Landsnets (ýmsar breytingar), þskj. 184, 115. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/alttext/148/s/0184.html>. [Sótt á vefinn 8.7.2018.]

¹⁴ Sjá 7.-14. lið aðfararorða reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2009/713/EB.

eftirlitsyfirvalda ríkjanna sem kunna að innihalda skilyrði og skilmála fyrir aðgangi og rekstraröryggi (netmála). Þetta er bundið við tilvik þegar viðkomandi eftirlitsyfirvöld hafa ekki getað komist að samkomulagi innan ákveðins tíma eða að fenginni sameiginlegri beiðni frá þessum yfirvöldum.¹⁵ ACER getur því tekið bindandi ákvarðanir hvað varðar skilmála og skilyrði fyrir aðgangi að og rekstraröryggi sæstrengs eða flutningslínu ef ágreiningur er á milli eftirlitsstofnana viðkomandi ríkja.¹⁶ Ákvarðanir ACER beinast gegn landsbundnum eftirlitsyfirvöldum (en ekki einkaaðilum).

4.4 Áhrif ACER á Íslandi

Sökum þess að ACER getur tekið slíkar lagalega bindandi ákvarðanir gagnvart eftirlitsyfirvöldum aðildarríkja ESB hefur verið álitamál hvernig fara skuli um mál sem lúta að EFTA-ríkjunum. Stóðu samningaviðræður yfir milli EFTA-ríkjanna um þetta atriði í nokkur ár.¹⁷ Var að lokum samið um að beiting valdheimilda gagnvart eftirlitsstjórnvöldum í EFTA-ríkjunum yrði í höndum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA).¹⁸ Um aðkomu ESA að ACER er fjallað í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017. ESA tekur fullan þátt í starfi ACER, þó án atkvæðisréttar. Sama gildir um eftirlitsyfirvöld EFTA-ríkjanna.

Mikilvægt er að hafa í huga, þegar rætt er um valdheimildir ACER, sem eru í höndum ESA gagnvart EFTA-ríkjunum, að þessar stofnanir geta einungis tekið bindandi ákvarðanir þegar eftirlitsaðilar í ríkjunum geta ekki náð samkomulagi sín á milli um atriði er varða grunnvirki yfir landamæri. Með öðrum orðum þá gilda þær einungis þegar álitamálið lýtur að tengingum milli landa með flutningslínu eða sæstreng. Raforkuferfi Íslands er ekki tengt við önnur lönd. Af þeim sökum geta ekki komið upp þau tilvik að ESA beiti hinum bindandi valdheimildum gagnvart Orkustofnun.

Vísast til munu áhrif ACER hér á landi varða aðra þætti, til dæmis er lúta að því að stuðla að samræmdri framkvæmd á ýmsum efnisatriðum þriðja pakkans. Eins og áður segir hefur stofnunin heimildir til að beina tilmælum og álitum til eftirlitsyfirvalda. Hversu mikið mun kveða að slíkum aðgerðum á eftir að koma í ljós en minnt er á að ekki yrði um bindandi aðgerðir að ræða.

4.5 Örstutt um sæstreng

Íslensk stjórnvöld könnuðu fyrir nokkru kosti og galla þess að leggja sæstreng til Bretlands og skilaði verkefnisstjórn, skipuð af iðnaðar- og viðskiptaráðherra, skýrslu árið 2016.¹⁹ Jafnframt skilaði verkefnisstjórnin skýrslu um viðræður við bresk stjórnvöld um hugsanlegan sæstreng milli Íslands og

¹⁵ Sjá 4. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2009/713/EB, sbr. og 7.-9. gr.

¹⁶ Sjá a-lið 1. tölul. 8. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2009/713/EB.

¹⁷ Skýrsla Gunnars Braga Sveinssonar um utanríkis- og alþjóðamál, þskj. 1009, 611. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <https://www.althingi.is/altext/pdf/145/s/1009.pdf>, bls. 38-39. [Sótt á vefinn 8.7.2018.]

¹⁸ Minnisblað Ólafs Jóhannesar Einarssonar til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis dags. 12. apríl 2018, um okkur atriði tengd upptöku þriðja orkupakka ESB inn í EES-samninginn. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 17. apríl 2017.

¹⁹ Skýrsla verkefnisstjórnar sæstrengs til iðnaðar- og viðskiptaráðherra, Skýrslan er birt á vefslóðinni: <https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/Acrobat/Skyrsla-verkefnisstjornar-saestrengs6juli2016-LOKAEINTAK.pdf>

Bretlands.²⁰ Ekki gefst tækifæri til að fjalla ítarlega um þetta mál hér en lítið hefur gerst í því undanfarin ár. Hér skal undirstrikað að lagning sæstrengs er á endanum háð vilja íslenskra og breskra stjórnvalda. Auk stjórnvalda hefur Alþingi fjallað um málið og myndi væntanlega gera það að nýju ef hreyfing kæmist á það. Í öllu falli væri ráðlegt, ef ekki nauðsynlegt, að setja lagaramma um sölu rafmagns um sæstreng þar sem fjallað væri um skilyrði leyfisveitinga, eignarhald og fleira. Valdheimildum ACER (ESA í tilviki Íslands) hefur þegar verið lýst en þær lúta á engan hátt að þeirri ákvörðun hvort leggja eigi sæstreng að ekki.

5 Lokaorð

Þegar lítið er yfir þróun orkulöggjafar Evrópusambandsins, eins og hún kemur fyrir sjónir í fyrsta og öðrum orkupakkanum, er rauði þráðurinn sá að setja á fót innri markað fyrir raforku og auka þannig samkeppni og tækifæri til fjárfestinga í starfsemi sem áður var njörvuð niður í einokunarumhverfi og ríkisrekstri. Var sú löggjöf ESB innleidd í íslenskan rétt af yfirlögðu ráði að undangenginni áralangri vinnu og greiningum. Segja má að þriðji pakkinn sé rökrétt framhald af fyrri lagasetningu ESB en þar eru þó nýmæli sem lúta að auknu eftirliti með rafmagnsmörkuðum í aðildarríkjunum og samhæfingu þess. Eðlilegt og nauðsynlegt er að fara vel yfir efni og áhrif þessa.

Mikil umræða hefur verið um valdheimildir ACER, enda nýlunda að miðlæg stofnun Evrópusambandsins fái valdheimildir er lúta að raforkumarkaði. Hér ber að undirstrika nokkur atriði: Í tilviki Íslands myndu heimildir ACER verða í höndum ESA. Þá er um afmarkaðar heimildir að ræða sem takmarkast við ágreining eftirlitsyfirvalda er varðar flutningslínu eða sæstreng milli landa. Íslenskt raforkukerfi er sem kunnugt er ekki tengt öðru ríki innan EES með sæstreng. Því er óþarft að hafa miklar áhyggjur af þessum þætti málsins.

Áhrifa þriðja pakkans myndi gæta hvað mest í starfsemi Orkustofnunar, einkum hvað varðar sjálfstæði stofnunarinnar við framkvæmd raforkueftirlits. Nærtækara væri að ræða hvernig æskilegt væri að útfæra þessa þætti í íslenskum rétti. Einnig væri rétt að greina betur áhrif samstarfs eftirlitsyfirvalda innan ACER og hvernig best væri að tryggja íslenska hagsmuni þar.

²⁰ Skýrsla verkefnisstjórnar sæstrengs vegna viðræðna við bresk stjórnvöld um hugsanlegan sæstreng milli Íslands og Bretlands. Skýrslan er birt á vefslóðinni: <https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/Acrobat/Skyrsla-verkefnisstjornar-vegna-vidraedna-vid-Breta6juliLOKA.pdf>

Heimildaskrá

Alþingistíðindi

Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017 frá 5. maí 2017 um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn.

Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament – An energy policy for Europe, COM(2007) 1 final. Framkvæmdarstjórn ESB, Brussel 2007.

Drög að frumvarpi til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003, með síðari breytingum, og lögum nr. 87/2003, um Orkustofnun, með síðari breytingum (innleiðing tilskipunar og viðlagaákvæði), mál nr. S-16/2018. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, 13. mars 2018.

For a European Union Energy Policy. Green Paper (presented by the Commission), COM(94) 659 final. Framkvæmdastjórn ESB, Brussel 1995.

Minnisblað Ólafs Jóhannesar Einarssonar til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis dags. 12. apríl 2018, um okkur atriði tengd upptöku þriðja orkupakka ESB inn í EES-samninginn. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, Reykjavík 2017.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2009/713/EB.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2009/714/EB.

Skýrsla verkefnisstjórnar sæstrengs til iðnaðar- og viðskiptaráðherra, Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið. Reykjavík 2016.

Skýrsla verkefnisstjórnar sæstrengs vegna viðræðna við bresk stjórnvöld um hugsanlegan sæstreng milli Íslands og Bretlands. Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið, Reykjavík 2016.

The Internal Energy Market (Commission Working Document), COM(88) 238 final. Framkvæmdarstjórn ESB, Brussel 1988.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB.