

Tillaga til þingsályktunar

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

Frá utanríkisráðherra.

Alþingi ályktar að heimila ríkisstjórninni að staðfesta fyrir Íslands hönd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017 frá 5. maí 2017 um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn frá 2. maí 1992, og fella inn í samninginn eftirfarandi gerðir:

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 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.
4. Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 543/2013 frá 14. júní 2013 um afhendingu og birtingu gagna á raforkumörkuðum og um breytingu á I. viðauka við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 714/2009.
5. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB frá 13. júlí 2009 um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku og um niðurfellingu á tilskipun 2003/54/EB.
6. 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.
7. Ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar 2010/685/ESB frá 10. nóvember 2010 um breytingu á 3. kafla I. viðauka við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 715/2009 um skilyrði fyrir aðgangi að flutningskerfum fyrir jarðgas.
8. Ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar 2012/490/ESB frá 24. ágúst 2012 um breytingu á I. viðauka við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 715/2009 um skilyrði fyrir aðgangi að flutningskerfum fyrir jarðgas.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með þingsályktunartillögu þessari er leitað heimildar Alþingis til að staðfesta ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017 frá 5. maí 2017 um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn frá 2. maí 1992, og fella inn í samninginn þær gerðir sem tilgreindar eru í tillögugreininni.

Þriðji orkupakkinn er safn ESB-gerða sem varða innri markað fyrir raforku og gas innan ESB. ESB samþykkti gerðirnar í júlí 2009 og öðluðust þær gildi í september sama ár. Um er að ræða tvær tilskipanir og þrjár reglugerðir sem varða viðskipti með raforku og jarðgas og stofnun Samstarfsstofnunar eftirlitsaðila á orkumarkaði (e. Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER). Þá er í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar að finna reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 543/2013 frá 14. júní 2013 um afhendingu og birtingu gagna á raforkumörkuðum og tvær ákvarðanir framkvæmdastjórnarinnar frá árunum 2010 og 2012 sem breyta viðauka við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 715/2009 um skilyrði fyrir aðgangi að flutningskerfum fyrir jarðgas.

Þar sem tilskipun 2009/72/EB um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku kallar á lagabreytingar var umrædd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, tekin með stjórnskipulegum fyrirvara af Íslands hálfu. Í tillögu þessari er gerð nánari grein fyrir því hvað felst í slíkum fyrirvara, sbr. 103. gr. EES-samningsins. Jafnframt er gerð grein fyrir samráði við þingnefndir Alþingis. Þá verður gerð grein fyrir innri markaði raforku og efni gerðanna sem hér um ræðir og undanþágum og aðlögunum Íslands. Gerðirnar fela ekki í sér breytingar á þeim meginreglum sem í EES-samningnum felast. Í tillögunni er einnig gerð grein fyrir stjórnskipulegum álitaeftum vegna valdheimilda Samstarfsstofnunar eftirlitsaðila á orkumarkaði. Í því samhengi eru álit fræðimanna um stjórnskipuleg álitamál reifuð. Einnig verður gerð grein fyrir sameiginlegum skilningi um gildi þriðja orkupakkans gagnvart Íslandi, eftir viðræður utanríkisráðherra og framkvæmdastjóra orkumála í framkvæmdastjórn Evrópusambandsins í mars 2019. Þá er að finna kafla varðandi hugsanlega lagningu raforkusæstrengs og í lokin er gerð grein fyrir fyrirhuguðum lagabreytingum og hugsanlegum áhrifum hér á landi. Með tillögunni fylgja 16 rafræn fylgiskjöl með helstu gögnum sem vísað er til.

Öll EFTA-ríkin þrjú innan EES tóku umrædda ákvörðun með stjórnskipulegum fyrirvara. Bæði Noregur og Liechtenstein hafa þegar aflétt stjórnskipulegum fyrirvara af sinni hálfu. Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar tekur ekki gildi fyrr en öll EFTA-ríkin innan EES hafa aflétt fyrirvaranum.

2. Um upptöku ESB-gerða í EES-samninginn og um stjórnskipulegan fyrirvara.

Á hverju ári er nokkur fjöldi ESB-gerða tekinn upp í EES-samninginn með ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar. Þó er um að ræða tiltölulega lágt hlutfall af heildarfjölda þeirra gerða sem ESB samþykkir. Í skýrslu utanríkisráðuneytisins, *Gengið til góðs – skref í átt að bættri framkvæmd EES-samningsins*, kemur fram að á tímabilinu frá árinu 1994 til ársloka 2016 tók Ísland upp 13,4% þeirra gerða sem ESB samþykkti á sama tímabili.

Samkvæmt EES-samningnum skuldbinda ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar aðildarríkin að þjóðarétti um leið og þær hafa verið teknar, nema eitthvert þeirra beiti heimild skv. 103. gr. EES-samningsins til að setja fyrirvara um að ákvörðun geti ekki orðið bindandi strax vegna stjórnskipulegra skilyrða heima fyrir. Viðkomandi aðildarríki hefur þá sex mánaða frest frá töku ákvörðunar í sameiginlegu nefndinni til að aflétta fyrirvaranum.

Almennt hafa íslensk stjórnvöld einungis gert stjórnskipulegan fyrirvara þegar innleiðing ákvörðunar kallar á lagabreytingar hér landi en í því tilvik leiðir af 21. gr. stjórnarskrárinnar að afla ber samþykkis Alþingis áður en ákvörðun er staðfest. Slíkt samþykki getur Alþingi alltaf veitt samhlíða viðeigandi lagabreytingu en einnig hefur tíðkast að heimila stjórnvöldum að skuldbinda sig að þjóðarétti með þingsályktun áður en landsréttinum er með lögum breytt til samræmis við viðkomandi ákvörðun.

Áðurnefnd 21. gr. stjórnarskrárinnar tekur til gerðar þjóðréttarsamninga en hún á augljóslega einnig við um þau tilvik þegar breytingar eru gerðar á slíkum samningum. Samkvæmt

ákvæðinu er samþykki Alþingis áskilið ef samningur felur í sér afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef hann horfir til breytinga á stjórnarhögum ríkisins. Síðarnefnda atriðið hefur verið túlkað svo að samþykki Alþingis sé áskilið ef gerð þjóðréttarsamnings kallar á laga-breytingar hér á landi.

Umrædd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar felur í sér breytingu á EES-samningnum en þar sem hún kallar á lagabreytingar hér á landi var hún tekin með stjórnskipulegum fyrirvara. Í samræmi við það sem að framan segir er óskað eftir samþykki Alþingis fyrir þeirri breytingu á EES-samningnum sem í ákvörðuninni felst.

Lagt er til að Alþingi heimili ríkisstjórninni að staðfesta fyrir Íslands hönd umrædda ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku þriðja orkupakkans í EES-samninginn á þeirri forsendu að engin grunnvirki yfir landamæri eru nú fyrir hendi á Íslandi sem gera mögulegt að flytja raforku á milli Íslands og orkumarkaðar ESB. Ákvæði þriðja orkupakka ESB um slík grunnvirki, þar á meðal í reglugerð (EB) nr. 713/2009 um að koma á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði, eiga því ekki við og hafa ekki raunhæfa þýðingu hér á landi að óbreyttu.

Verði þessi tillaga samþykkt verður reglugerð (EB) nr. 713/2009 innleidd í íslenskan rétt með hefðbundnum hætti en með lagalegum fyrirvara um að grunnvirki sem gera mögulegt að flytja raforku milli Íslands og orkumarkaðar ESB verði ekki reist eða áætluð nema að undangenginni endurskoðun á lagagrundvelli reglugerðarinnar og komi ákvæði hennar sem varða tengingar yfir landamæri ekki til framkvæmda fyrr en að þeirri endurskoðun lokinni. Þá verði jafnframt tekið enn frekar og sérstaklega til skoðunar á vettvangi Alþingis hvort innleiðing hennar við þær aðstæður samræmist íslenskri stjórnarskrá.

3. Samráð við þingnefndir Alþingis.

Fljótlega eftir að þriðji orkupakkinn var samþykktur á vettvangi ESB hófst samráðsferli við þingnefndir Alþingis, meðal annars á grundvelli reglna Alþingis um þinglega meðferð EES-mála. Nefndir Alþingis voru upplýstar um efni þriðja orkupakkans með reglubundnum hætti með minnisblöðum frá og með árinu 2010, frá iðnaðarráðuneyti, utanríkisráðuneyti og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Ítarlega var gerð grein fyrir þriðja orkupakkanum í samráðsferli á grundvelli 2. gr. reglna Alþingis um þinglega meðferð EES-mála. Á grundvelli þeirra reglna upplýsti utanríkisráðuneytið utanríkismálanefnd Alþingis um málið hinn 5. mars 2013. Í samráðsferlinu sendi utanríkisráðuneytið meðal annars fjögur minnisblöð til utanríkismálanefndar Alþingis sem vörðuðu málið, sjá nánar fylgiskjal IX með tillögunni. Nánar tiltekið voru það eftirfarandi minnisblöð: „Stjórnskipuleg álitamál vegna þátttöku EFTA-ríkjanna í samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER)“, dags. 27. júní 2014, „Þriðji orkupakkinn – aðlögunartextar í drögum að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar“, dags. 7. nóvember 2014, „Þriðji orkupakkinn“, dags. 23. febrúar 2015, og „Þriðji orkupakkinn – ákvæði er varða tveggja stöða kerfi EES-samningsins“, dags. 27. júní 2016. Einnig mættu fulltrúar ráðuneytisins á fundi hjá þingnefndum vegna málsins. Jafnframt voru send minnisblöð frá iðnaðarráðuneyti og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti til þingnefnda Alþingis við meðferð málsins og er þau að finna í fylgiskjali X með tillögunni.

Utanríkismálanefnd Alþingis lauk umfjöllun sinni með álit, dags. 20. september 2016, þar sem einnig voru send með álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis, dags. 27. nóvember 2014, og atvinnueganefndar Alþingis, dags. 23. október 2014. Í álitum utanríkismálanefndar Alþingis kemur fram að „sú aðlögun sem samið hefur verið um byggir á tveggja stöða kerfi EES-samningsins og er sambærileg því sem samið er um vegna gerða um evrópskt fjármálaeftirlitskerfi“. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis komst jafnframt að þeirri niðurstöðu

í nóvember 2014 að innleiðingin „feli í sér framsal sem sé vel afmarkað, á takmörkuðu sviði og fyrirsjáanlega ekki verulega íþyngjandi fyrir íslenska aðila“. Atvinnuveganefnd Alþingis komst að þeirri niðurstöðu í október 2014 að þörf væri á aðlögunum áður en gerðirnar yrðu teknar upp í EES-samninginn. Tókst að semja um þær aðlaganir. Þá kemur og fram í álitinu að „svo virðist sem íslensk stjórnvöld hafi haldið íttruðu sjónarmiðum landsins á lofti“. Álit þingnefndanna eru birt sem fylgiskjal VIII með tillögunni.

Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku þriðja orkupakkans var enn fremur kynnt utanríkismálanefnd skv. 3. gr. þágildandi reglna Alþingis um þinglega meðferð EES-mála áður en sameiginlega EES-nefndin tók ákvörðun sína hinn 5. maí 2017.

4. Innri markaður raforku.

4.1. Inngangur.

Reglur um viðskipti með orku hafa verið hluti samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningsins) frá gildistöku hans árið 1994. Orka er skilgreind sem *vara* og fellur því undir frjálsa vöruflutninga, sem er hluti fjórþætta frelsisins, en bæði innri markaður Evrópusambandsins (ESB) og Evrópska efnahagssvæðið byggja á því. Almennt er því litið á orku eins og hverja aðra vöru sem samkeppnislögmál gilda um. Í því sambandi má vísa til umfangllunar í greinargerð með frumvarpi til laga sem varð að raforkulögum, nr. 65/2003.

Þótt Ísland sé ekki tengt raforkumarkaði annarra EES-ríkja hefur það ekki sjálfkrafa í för með sér að reglur EES-samningsins um viðskipti með raforku eigi ekki við hér á landi. Einangruð svæði sem starfrækja raforkumarkað eiga iðulega viðskipti með vöruna raforku sem lúta þarf reglum innri markaðarins. Dæmi eru um að reglur eigi einungis við um tengd svæði eða millilandatengingar og eru þá einangruð svæði undanskilin í gildissviðsákvæðum eða undanþáguákvæðum viðkomandi gerða. Dæmi um slíkt eru svokallaðir netmálar (e. network codes) sem settir eru á grundvelli reglugerðar (EB) nr. 714/2009 um skilyrði fyrir aðgangi að neti fyrir raforkuviðskipti yfir landamæri og eiga við um millilandatengingar. Í gildissviðsákvæðum netmálanna kemur fram að þeir eigi ekki við ríki sem ekki eru tengd evrópskum raforkumarkaði.

Við lögfestingu EES-samningsins voru orkumál hluti samningsins þótt stefnumótun og lagasetning ESB um innri markað raforku hafi ekki verið langt komin á þeim tíma. Í 4. kafla II. hluta EES-samningsins, sem ber yfirskriftina „Aðrar reglur um frjálsa vöruflutninga“ kemur fram í 24. gr. að sérstök ákvæði og fyrirkomulag varðandi orkumál sé að finna í IV. viðauka. Í viðaukann hafa síðan verið teknar upp ýmsar gerðir ESB, þ.m.t. tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 96/92/EB frá 19. desember 1996 (fyrsta raforkutílskipunin). Að minnsta kosti frá þeim tíma hefur raforka verið skilgreind eins og hver önnur vara á innri markaði ESB.

Ísland hefur innleitt viðeigandi orkulöggjöf Evrópusambandsins með tilliti til fjórþætta frelsisins. Í einhverjum tilvikum hefur Ísland fengið undanþágur eða aðlögun vegna einstakra gerða, t.d. er varða gas. IV. viðauki við EES-samninginn tekur meðal annars til innri orkumarkaðarins, krafna um orkunýtingu, vishönnunar og orkumerkinga. Viðaukinn tekur þannig til viðskipta með bæði raforku og jarðgas, eldsneyti og raftæki.

Gerðir Evrópusambandsins um orkumál sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn lúta einkum að neytendasjónarmiðum, umhverfisvernd, hagkvæmni í rekstri orkufyrirtækja, fyrirtækjaaaðskilnaði, sérleyfis- og samkeppnisþáttum og jöfnu aðgengi og markaðsbúskap í raforku- og jarðgasviðskiptum.

Stefnumótun Evrópusambandsins í tengslum við raforkumarkað snýr að því að auka samkeppnishæfni og virkni hans þannig að raforkuverð til neytenda lækki. Sögulega séð hafa raforkufyrirtæki starfað sem einokunarfyrirtæki, frá framleiðslu til sölu raforkunnar, sem hefur

leitt til herra vöruverðs. Því hefur verið markvisst unnið að því að skilja að þá þætti sem lúta náttúrulegri einokun frá þáttum markaðarins þar sem samkeppni er möguleg. Þannig hefur á Íslandi, eins og í öðrum ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu, verið skilgreind sérleyfisstarfsemi í tengslum við flutning og dreifingu raforku og sérleyfisfyrirtæki verið skilin frá fyrirtækjum sem framleiða og selja raforku á smásölumarkaði. Með þriðju raforkutilskipuninni er gengið lengra í að stuðla að virkum raforkumarkaði með því að tryggja aðskilnað á eignarhaldi í flutningsstarfsemi frá markaðsaðilum og raforkueftirlit eftl með ýmsum úrræðum og sjálfstæði þess tryggt.

4.2. Fyrsti og annar orkupakkinn.

Fyrsti orkupakkinn var innleiddur hér á landi í tíð ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks undir forsæti Davíðs Oddssonar. Þessi fyrsti orkupakki, sem varð hluti EES-samningsins með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 168/1999, frá 26. nóvember 1999, leiddi til setningar raforkulaga, nr. 65/2003. Samkvæmt innleiðingu fyrsta orkupakkans í raforkulög skyldi vinnsla og sala raforku rekin í markaðskerfi á samkeppnisgrundvelli. Samhliða því voru settar reglur um starfsemi fyrirtækja sem önnuðust flutning og dreifingu raforku í því skyni að stuðla að samkeppni og vernda hagsmunum neytenda. Um leið og löggin tóku gildi tók uppbygging raforkumarkaðar á Íslandi mið af reglum EES-svæðisins og um leið innri markaðs ESB.

Undirbúningur að öðrum orkupakkanum hófst um svipað leyti og fyrsti orkupakkinn var innleiddur í landsrétt. Sameiginlega EES-nefndin tók ákvörðun um upptöku annars orkupakkans í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 146/2005, frá 2. desember 2005. Samkvæmt aðlögunartexta í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar var Ísland skilgreint sem „litið einangrað raforkukerfi“ og gat sem slíkt sótt um undanþágur frá ákveðnum greinum annarrar raforkutilskipunar ESB (varðandi aðskilnað dreifingar frá framleiðslu og sölu raforku) eftir því sem ástæða væri talin til. Í framhaldi af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar voru gerðar breytingar á raforkulögum með lögum nr. 58/2008. Reglur annars orkupakkans varða meðal annars aðskilnað dreifiveitu frá framleiðslu og sölu raforku, bann við niðurgreiðslu úr sérleyfisstarfsemi í samkeppnisstarfsemi, eftirlit, viðurlagageheimildir o.fl.

Stjórnvöld hafa hingað til ekki nýtt þessar undanþáguheimildir. Þess má geta að með lögum nr. 58/2008 var, með breytingartillögu í meðförum Alþingis, gengið lengra í innleiðingu annars orkupakkans með því að kveða á um fyrirtækjaaðskilnað dreifiveitna og sölufyrirtækja sem þjónuðu 10.000 notendum eða fleiri á dreifiveitusvæðinu en í raforkutilskipuninni var gerð krafa um 100.000 notendur.

4.3. Þriðji orkupakkinn og samningaviðræður um upptöku hans í EES-samninginn.

Þriðji orkupakkinn er safn ESB-gerða sem varða innri markað fyrir raforku og gas innan ESB. ESB samþykkti gerðirnar í júlí 2009 og öðluðust þær gildi í september sama ár. Um er að ræða tvær tilskipanir og þrjár reglugerðir sem varða viðskipti með raforku og jarðgas og stofnun Samstarfsstofnunar eftirlitsaðila á orkumarkaði (e. Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER).

Þriðji orkupakkinn inniheldur löggjöf á sviði innri orkumarkaðarins (raforku og gasi). Frá samþykkt hans var unnið að upptöku hans í EES-samninginn á vettvangi EFTA, einkum í vinnuhópi EFTA um orkumál, þar sem EFTA-ríkin áttu samstarf um aðlögun vegna upptökuunnar.

Við undirbúning að upptöku þriðja orkupakkans á árunum 2010–2016 var lögð áhersla á að Ísland héldi þeim undanþágum sem fengust við upptöku fyrsta og annars orkupakkans, í samræmi við það sem gerð var grein fyrir hér að framan. Í 5. kafla þessarar tillögu er nánari grein gerð fyrir þeim undanþágum og aðlögunum sem Ísland fékk í tengslum við þriðja orkupakkann.

Upptaka þriðja orkupakkans í EES-samninginn felur ekki í sér neins konar skyldu eða skuldbindingu íslenskra stjórnvalda til að tengjast hinu sameiginlega raforkukerfi ESB með lagningu sæstrengs eða öðrum hætti.

Þá varða reglur þriðja orkupakkans og ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um aðlögun og upptöku hans í EES-samninginn ekki eignarrétt á orkuauðlindum á Íslandi. Í því sambandi má benda á 125. gr. EES-samningsins þar sem fram kemur að samningurinn hafi engin áhrif á reglur samningsaðila um skipan eignarréttar. Þá kemur fram í 2. mgr. 194. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins (SSES) að ráðstafanir samkvæmt málsgreininni séu með fyrirvara um rétt aðildarríkis til að ákvarða með hvaða skilyrðum orkulindir þess eru nýttar, hvaða orkugjafa það velur og almenna tilhögun orkuafhendingar.

Um framangreind atriði er nánar vísað til greinargerðar Birgis Tjörva Péturssonar lögmanns um ýmis álitaefni sem tengjast þriðja orkupakka ESB og innleiðingu hans í íslenskan rétt (fylgiskjal XIV) og minnisblaðs Ólafs Jóhannesar Einarssonar lögmanns um nokkur atriði tengd upptöku þriðja orkupakka ESB inn í EES-samninginn (fylgiskjal XV).

Gerðir á sviði orkuöryggis (e. security of supply) falla utan gildissviðs EES-samningsins þar sem þær varða þjóðaröryggi ríkja og falla undir sjálfákvörðunarrétt þeirra.

5. Gerðir sem teknar eru upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017. Undanþágur og aðlaganir Íslands.

Með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, frá 5. maí 2017, eru átta gerðir teknar upp í EES-samninginn. Þar af eru þrjár á sviði raforku, fjórar á sviði jarðgass og með einni er komið á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði. Verður hér á eftir gerð nánari grein fyrir efni hverrar gerðar fyrir sig.

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

Samkvæmt reglugerð (EB) nr. 713/2009 er komið á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði (e. Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER), hér eftir nefnd „stofnunin“. Stofnuninni er ætlað að aðstoða eftirlitsaðila, sem vísað er til í tilskipunum 2009/72/EB og 2009/73/EB, við beitingu valdheimilda innan Evrópska efnahagssvæðisins og ef þörf krefur að samhæfa aðgerðir eftirlitsaðila, sem á Íslandi er Orkustofnun. Reglugerðin kveður á um lagalega stöðu stofnunarinnar, samsetningu og ákvörðunarvald hennar, meðal annars gagnvart landsbundnum stjórnvöldum.

Samkvæmt aðfaraorðum reglugerðarinnar er stofnuninni komið á fót til að fylla í glöppur í löggjöfinni á vettvangi ESB og stuðla að skilvirkri starfsemi innri markaða fyrir raforku og jarðgas. Einnig skal stofnunin gera landsbundnum eftirlitsyfirvöldum kleift að auka samvinnu sína á vettvangi ESB og taka gagnkvæman þátt í ESB-tengdri starfsemi.

Í II. kafla reglugerðarinnar er nánar mælt fyrir um verkefni stofnunarinnar. Í 1. mgr. 7. gr. er mælt fyrir um verkefni stofnunarinnar að því er varðar landsbundin eftirlitsyfirvöld. Þar kemur meðal annars fram að stofnunin skuli samþykkja ákvarðanir um tæknileg atriði, sem kveðið er á um í tilskipunum 2009/72/EB og 2009/73/EB og í reglugerðum (EB) nr. 714/2009

og (EB) nr. 715/2009. Þar má nefna ákvarðanir um svokallaða netmála eða kerfisreglur (e. network codes). Netmálarnir skulu ná yfir eftirfarandi svið:

- a. netöryggi og reglur um áreiðanleika, þ.m.t. reglur um tæknilega varaflutningsgetu til að tryggja rekstraröryggi netsins,
- b. reglur um tengingu við net,
- c. reglur um aðgang þriðja aðila,
- d. reglur um gagnaskipti og uppgjör,
- e. reglur um rekstrarsamhæfi,
- f. verklagsreglur í neyðartilvikum,
- g. úthlutun flutningsgetu og reglur til að bregðast við kerfisöng,
- h. reglur um viðskipti í tengslum við tæknilega og rekstrarlega veitingu þjónustu varðandi netaðgang og kerfisjöfnun,
- i. reglur um gagnsæi,
- j. jöfnunarreglur, þ.m.t. reglur um varaafli sem tengjast netkerfi,
- k. reglur varðandi samræmt gjaldskrármynstur, þ.m.t. staðsetningarmarki og reglur um jöfnunargreiðslur milli flutningskerfisstjóra og
- l. orkunýtni að því er varðar raforkunet.

Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. skal stofnunin aðeins taka ákvörðun í málum milli landsbundinna eftirlitsyfirvalda sem varða reglusetningu, falla innan valdheimilda landsbundinna eftirlitsyfirvalda og kunna að innihalda skilyrði og skilmála fyrir aðgangi og rekstraröryggi er varða grunnvirki yfir landamæri í tvenns konar tilfellum. Annars vegar ef lögbær landsbundin eftirlitsyfirvöld hafa ekki getað komist að samkomulagi um málið innan sex mánaða frá því að því var vísað til síðasta stjórnvaldsins og hins vegar þegar landsbundin eftirlitsyfirvöld óska eftir því í sameiningu að stofnunin taki ákvörðun. Í þessum tilfellum skal stofnunin taka ákvörðun um skilmála og skilyrði fyrir aðgangi að grunnvirki yfir landamæri ásamt rekstraröryggi þess, sbr. 7. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar.

Í 9. gr. reglugerðarinnar er mælt fyrir um önnur verkefni stofnunarinnar. Samkvæmt 1. mgr. getur stofnunin ákveðið undanþágur, eins og kveðið er á um í 5. mgr. 17. gr. reglugerðar (EB) nr. 714/2009 um skilyrði fyrir aðgangi að neti fyrir raforkuviðskipti yfir landamæri. Stofnunin getur einnig ákveðið undanþágur eins og kveðið er á um í 4. mgr. 36. gr. tilskipunar 2009/73/EB um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir jarðgas, ef grunnvirkið sem um getur er staðsett á svæði fleiri en eins aðildarríkis. Samkvæmt 2. mgr. 9. gr. skal stofnunin leggja fram álit að ósk framkvæmdastjórnarinnar um ákvarðanir landsbundinna eftirlitsyfirvalda um vottun. Samkvæmt 3. mgr. 9. gr. má fela stofnuninni viðbótarverkefni sem fela ekki í sér vald til ákvörðunartöku, við aðstæður sem eru skýrt skilgreindar af framkvæmdastjórninni í viðmiðunarreglum og varðandi málefni sem tengjast þeim markmiðum sem liggja til grundvallar því að stofnuninni var komið á fót.

Um tveggja stöða aðlögun samkvæmt EES-samningnum, varðandi valdheimildir stofnunarinnar, er nánar vísað til 6. kafla tillögu þessarar.

Hvað varðar þau ákvæði reglugerðar (EB) nr. 713/2009 sem hér hefur verið fjallað um liggur fyrir að engin grunnvirki yfir landamæri eru nú fyrir hendi á Íslandi sem gera mögulegt að flytja raforku á milli Íslands og orkumarkaðar ESB. Eiga þessi ákvæði því ekki við og hafa ekki raunhæfa þýðingu hér á landi að óbreyttu. Eins og greinir í 2. kafla þessarar tillögu þá verður reglugerðin því 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 reglu-

gerðarinnar og komi ákvæði hennar sem varða tengingar yfir landamæri ekki til framkvæmda fyrr en að þeirri endurskoðun lokinni.

5.2. 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.

Reglugerð (EB) nr. 714/2009 kveður á um skilyrði fyrir aðgangi að neti fyrir raforkuviðskipti yfir landamæri. Markmið reglugerðarinnar er að setja sanngjarnar reglur um raforkuviðskipti yfir landamæri og auka með því samkeppni á innri markaðnum. Þá leysir hún af hólmi eldri reglugerð um sama efni, reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1228/2003, sem innleidd var hér á landi með reglugerð nr. 284/2010.

Þar sem Ísland á ekki í raforkuviðskiptum yfir landamæri hefur reglugerðin ekki þýðingu hér á landi.

5.3. 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.

Reglugerð (ESB) nr. 715/2009 um skilyrði fyrir aðgangi að flutningskerfum fyrir jarðgas og tvær ákvarðanir framkvæmdastjórnarinnar, 2010/685/ESB og 2012/490/ESB, sem fela í sér minniháttar breytingar á viðauka við reglugerð (EB) nr. 715/2009.

Með aðlögunartexta í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar er Ísland undanþegið framangreindum gerðum þar sem ekki er markaður fyrir jarðgas. Verður því ekki fjallað nánar um þessa gerð hér.

5.4. Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 543/2013 frá 14. júní 2013 um afhendingu og birtingu gagna á raforkumörkuðum og um breytingu á I. viðauka við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 714/2009.

Reglugerð (ESB) nr. 543/2013 hefur að geyma reglur um söfnun og birtingu gagna frá raforkumörkuðum. Markmið reglugerðarinnar er að setja reglur varðandi upplýsingar um áætlaða raforkuframleiðslu og -notkun þannig að aðilar markaðarins geti betur mætt þörfum hans. Flutningsfyrirtækið leggur fram gögnin í miðlægan gagnagrunn sem Evrópusamtök flutningsfyrirtækja hýsa. Eftirlit um skil gagna í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar verður í höndum raforkueftirlits viðkomandi ríkis sem hér á landi er Orkustofnun.

5.5. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB frá 13. júlí 2009 um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku og um niðurfellingu á tilskipun 2003/54/EB.

Tilskipunin byggist á hugmyndinni um innri raforkumarkað þar sem neytendur hafi raunverulega valkostir um af hverjum þeir kaupi raforku. Að baki því búa kenningar um að slík staða skapi hvata til hagræðingar innan raforkugeirans, tryggi raforkukaupendum samkeppnishæft raforkuverð ásamt betri þjónustu og leiði til stöðugri og öruggari afhendingar raforku.

Með tilskipun 2009/72/EB eru settar sameiginlegar reglur um framleiðslu, flutning, dreifingu og afhendingu rafmagns, auk þess sem í henni eru ákvæði um neytendavernd með það að markmiði að bæta og samþætta samkeppnishæfa raforkumarkaði innan Evrópska efnahagssvæðisins. Reglur tilskipunarinnar kveða á um skipulagningu og starfsemi á sviði raforku, markaðsaðgang, viðmiðanir og málsmeðferð við útboð og leyfisveitingu og rekstur raforku-kerfa. Þá eru með tilskipuninni sett skilyrði varðandi alþjónustu og réttindi raforkunotenda og samkeppnisskilyrði skýrð.

Tilskipunin fellir úr gildi tilskipun 2003/54/EB frá 26. júní 2003 um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku og um niðurfellingu á tilskipun 1996/92/EB, sem tekin var upp í EES-samninginn í júní 2007 og innleidd hér á landi með breytingu á raforkulögum nr. 65/2003. Helstu breytingar tilskipunar 2009/72/EB frá fyrri tilskipun eru tvenns konar.

Í fyrsta lagi er í tilskipuninni kveðið á um sundurgreiningu flutningskerfa frá öðrum rekstri á orkumarkaði, sbr. 9. gr. tilskipunarinnar. Er það ákvæði nýmæli og í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, er Íslandi veitt undanþága frá 9. gr. tilskipunarinnar og kröfunni um eigendaaðskilnað flutningsfyrirtækisins. Þykir þetta mikilvæg undanþága fyrir Ísland í ljósi núverandi eignarhalds Landsnets og með þessu hafa stjórnvöld sjálfræði um hvernig eignarhaldi Landsnets verði best fyrir komið. eru þau mál nú í sjálfstæðri skoðun á vettvangi starfshóps.

Í öðru lagi eru ákvæði tilskipunarinnar um raforkueftirlit ítarlegri en ákvæði fyrri raforkutilskipana. Gerðar eru auknar kröfur um að raforkueftirlitið sé sjálfstætt í störfum sínum sem eftirlitsaðili á raforkumarkaði. Samkvæmt tilskipun 2003/54/EB eiga ríki að koma á fót eftirlitsaðila sem er sjálfstæður gagnvart raforkufyrirtækjum. Tilskipun 2009/72/EB gerir aftur á móti kröfur um að eftirlitsaðilinn sé ekki einungis sjálfstæður gagnvart raforkufyrirtækjunum heldur einnig gagnvart stjórnvöldum, sbr. 35. gr. hennar. Í túlkunartexta framkvæmdastjórnarinnar er sérstaklega tekið fram að eftirlit eigi ekki að vera deild innan ráðuneyta. Þess má geta að nú þegar eru ákveðnir þættir í skipulagi eftirlitsins hér á landi sem stuðla að sjálfstæði þess og eru í samræmi við ákvæði tilskipunarinnar. Þriðja raforkutilskipun ESB gerir nýjar kröfur til þeirra verkefna sem eftirlitsaðilum eru fengin. Í 37. gr. tilskipunarinnar eru talin upp þau verkefni og skyldur sem eiga að vera á valdsviði raforkueftirlits í hverju aðildarríki. Verkefni tengd kerfisáætlun eru hluti af þessum nýju skyldum en þau eru nú þegar komin til framkvæmda með lögum nr. 26/2015, um breytingu á raforkulögum. Önnur ný verkefni á sviði raforkueftirlits sem leiða af þriðju raforkutilskipun ESB eru eftirfarandi:

1. Nýjar skyldur á sviði neytendaverndar og eftirlits með smásölu- og heilidsölumarkaði raforku. Athuganir á starfsemi raforkumarkaðs og ákvarðanir um að grípa til nauðsynlegra aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni og tryggja að markaðurinn starfi eðlilega.
2. Yfirferð netmála (tæknilegra skilmála) ásamt eftirliti með veitingu jöfnunarþjónustu Landsnets.
3. Þátttaka í Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði (e. Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER).
4. Nýjar heimildir til að beita stjórnsýsluviðurlögum.
5. Eftirlit og skýrslugerð um raforkuöryggi, sbr. 4. gr. raforkutilskipunarinnar.

Við upptöku tilskipunar 2003/54/EB í EES-samninginn var Ísland sem áður segir skilgreint sem lítið og einangrað raforkukerfi í skilningi tilskipunarinnar. Mögulegt var fyrir ríki sem flokkast sem slík að sækja um undanþágur frá tilteknum ákvæðum tilskipunarinnar. Raforkukerfi Íslands er ekki lengur skilgreint sem „lítið og einangrað“ í skilningi tilskipunar 2009/72/EB þar sem raforkuframleiðsla hér er verulega umfram þau viðmið.

Aftur á móti er mælt fyrir um það í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, að geti Ísland sýnt fram á erfiðleika við rekstur raforkukerfis síns eftir innleiðingu þriðju raforkutilskipunar 2009/72/EB er heimilt að sækja um undanþágu frá tilteknum ákvæðum hennar til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). Þessi ákvæði eru 26. gr. um aðskilnað dreififyrirtækja, 32. gr. um aðgengi þriðja aðila og 33. gr. um markaðsopnun og gagnkvæmni.

5.6. *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.*

Tilskipun 2009/73/EB kemur í stað tilskipunar 2003/55/EB um sameiginlegar reglur fyrir innri markað um jarðgas. Tilskipunin setur reglur um skipulag og starfsemi jarðgasiðnaðar, aðgang að mörkuðum, skilyrði og ferla varðandi leyfisveitingar og rekstur jarðgaskerfa. Markmið tilskipunarinnar er að skýra reglur um sameiginlegan innri markað með jarðgas.

Með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, er Íslandi veitt undanþága frá þessari tilskipun þar sem hér á landi er ekki gasmarkaður. Verður því ekki fjallað nánar um þessa gerð hér.

5.7. *Ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar 2010/685/ESB frá 10. nóvember 2010 um breytingu á 3. kafla I. viðauka við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 715/2009 um skilyrði fyrir aðgangi að flutningskerfum fyrir jarðgas.*

Ákvörðun 2010/685/ESB felur í sér minniháttar breytingar á viðauka við reglugerð (EB) nr. 715/2009 um skilyrði fyrir aðgangi að flutningskerfum fyrir jarðgas.

Í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar er Ísland undanþegið gerðum varðandi jarðgas. Verður því ekki fjallað nánar um þessa gerð hér.

5.8. *Ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar 2012/490/ESB frá 24. ágúst 2012 um breytingu á I. viðauka við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 715/2009 um skilyrði fyrir aðgangi að flutningskerfum fyrir jarðgas.*

Ákvörðun 2012/490/ESB felur í sér minniháttar breytingar á viðauka við reglugerð (EB) nr. 715/2009 um skilyrði fyrir aðgangi að flutningskerfum fyrir jarðgas.

Í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar er Ísland undanþegið gerðum varðandi jarðgas. Verður því ekki fjallað nánar um þessa gerð hér.

6. Stjórnskipuleg álitaeftni vegna valdheimilda Samstarfsstofnunar eftirlitsaðila á orku- markaði

6.1. *Valdheimildir Samstarfsstofnunar eftirlitsaðila á orkumarkaði.*

Mælt er fyrir um valdheimildir Samstarfsstofnunar eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER) í reglugerð (EB) nr. 713/2009, sbr. einkum 7.–9. gr. reglugerðarinnar. Varðandi nánari umfjöllun um stofnunina og valdheimildir hennar vísast til kafla 5.1 hér að ofan, þar sem fjallað er um reglugerðina.

Fyrir liggur að engin grunnvirki yfir landamæri eru nú fyrir hendi á Íslandi sem gera mögulegt að flytja raforku á milli Íslands og orkumarkaðar ESB. Eiga þessi ákvæði því ekki við og hafa ekki raunhæfa þýðingu hér á landi að óbreyttu. Eins og greinir í 2. kafla þá verður reglugerðin því innleidd í íslenskan rétt með venjulegum 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 fyrir en að þeirri endurskoðun lokinni.

6.2. *Aðlögun reglugerðar (EB) nr. 713/2009 fyrir EFTA-ríkin innan EES.*

Með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, er reglugerð (EB) nr. 713/2009 aðlöguð í samræmi við tveggja stöða kerfi EES-samningsins. Samkvæmt ákvörðuninni er samþykki Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) áskilið fyrir ákvörðun sem beint er til eftirlitsyfirvalda í viðkomandi EFTA-ríki/ríkjum, hvað snertir mál sem varðar EFTA-ríki þar

sem bindandi ákvarðanir stofnunarinnar sem um getur í 7., 8. og 9. gr. reglugerðarinnar koma við sögu, sjá nánar d-lið 5. tölul. 1. gr. í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER) mun því ekki taka ákvörðun sem beint er til eftirlitsyfirvalda í EFTA-ríki innan EES heldur Eftirlitsstofnun EFTA.

Er með þessu staðfest að tveggja stöða aðlögun samkvæmt EES-samningnum gildir í þessu efni sem samrýmist íslenskri stjórnskipun. Þá kemur einnig fram í ákvörðuninni að eftirlitsyfirvöld EFTA-ríkjanna skuli taka fullan þátt í vinnu stofnunarinnar og allra undirbúningsnefnda, þ.m.t. vinnuhópar, nefndir og átakshópar stofnunarinnar, stjórn og eftirlitsstjórn, þó án atkvæðisréttar. Einnig er mælt fyrir um að Eftirlitsstofnun EFTA skuli eiga rétt á að taka fullan þátt í starfi stofnunarinnar og undirbúningsnefnda hennar, þó án atkvæðisréttar. Einnig skal stofnunin eiga rétt á að taka þátt í starfi Eftirlitsstofnunar EFTA og undirbúningsnefnda hennar, þegar Eftirlitsstofnun EFTA sinnir störfum stofnunarinnar, að því er varðar EFTA-ríkin, eins og kveðið er á um í ákvörðuninni, þó án atkvæðisréttar.

Í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar kemur fram að Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði og Eftirlitsstofnun EFTA skuli vinna náið saman þegar ákvarðanir, álit og tilmæli eru samþykkt. Í ákvörðuninni er mælt fyrir um nánari málsmeðferð í þeim tilvikum.

Þá kemur fram að komi til ágreinings milli stofnunarinnar og Eftirlitsstofnunar EFTA að því er varðar framkvæmd ákvæðanna skulu formaður stofnunarinnar og stjórn Eftirlitsstofnunar EFTA, að teknu tilliti til þess hversu málið er brýnt, boða til fundar án ótilhlýðilegrar tafar til þess að leita eftir samstöðu. Náist ekki samstaða getur formaður stofnunarinnar eða stjórn Eftirlitsstofnunar EFTA farið þess á leit við samningsaðila að þeir vísi málinu til sameiginlegu EES-nefndarinnar sem skal fjalla um það í samræmi við 111. gr. EES-samningsins sem skal gilda að breyttu breytanda.

Fyrri fordæmi eru fyrir því að Eftirlitsstofnun EFTA séu veittar valdheimildir til að taka ákvörðun sem beint er að EFTA-ríkjunum innan EES. Með þeim hætti er viðkomandi ákvörðun tekin innan EFTA-stoðarinnar og aðlögunin því í samræmi við tveggja stöða kerfi EES-samningsins.

EFTA-ríkin, einstaklingar eða lögaðilar geta hafð málarekstur gegn Eftirlitsstofnun EFTA fyrir EFTA-dómstólnum í samræmi við 36. og 37. gr. samningsins um stofnun eftirlitsstofnunarinnar og dómstóls til ógildingar á ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA eða ef Eftirlitsstofnun EFTA hefur látið hjá líða að taka ákvörðun, sbr. nánar ofangreind ákvæði samningsins.

6.3. *Álit fræðimanna um stjórnskipuleg álitamál.*

Utánríkisráðuneytið leitaði til fjögurra íslenskra fræðimanna um álit á stjórnskipulegum álitaeftum sem vera kynnu uppi við innleiðingu og upptöku þriðja orkupakkans í íslenskan rétt. Voru álit þeirra veitt í einu minnisblaði og tveimur álitgerðum. Því til viðbótar leitaði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti til tveggja lögmannna og verður einnig gerð grein fyrir afstöðu þeirra í meðfylgjandi umfjöllun.

Minnisblað Davíðs Þórs Björgvinssonar.

Í minnisblaði Davíðs Þórs Björgvinssonar um stjórnskipuleg álitamál í tengslum við upptöku þriðja orkupakka ESB í EES-samninginn er því svarað hvort hann telji að innleiðing reglna sem varða orkupakkann kunni að fara gegn ákvæðum íslensku stjórnarskrárinnar. Minnisblaðið fylgir með tillögunni sem fylgiskjal XI.

Þar kemur fram að frá stjórnskipulegu sjónarmiði felist mikilvægasta breytingin sem leiðir af þriðja orkupakkanum í reglugerð (EB) nr. 713/2009 í stofnun eftirlitsstofnunar þeirrar sem

skammstöfuð er ACER. Álitaeftin tengjast í meginatriðum valdheimildum þeirrar stofnunar, sem og valdheimildum þeim sem ESA eru fengnar með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, sem miðaði að aðlögun að tveggja stöða kerfinu sem EES-samningurinn byggir á.

Varðandi almenn álitamál um samræmi EES-samningsins og íslensku stjórnarskrárinnar er vísað til þess að sammæli virðist í stórum dráttum um að hinum almenna löggjafa sé heimilt að deila valdheimildum ríkisins (eða framselja) til alþjóðlegra stofnana að vissu marki, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Jafnframt er bent á að stjórnskipuleg álitamál í tengslum við EES-samninginn varði aðallega heimildir fyrir alþjóðlegar stofnanir til að taka ákvarðanir sem bindi einstaklinga og lögaðila. Valdheimildir til handa alþjóðlegum stofnunum til að taka ákvarðanir sem aðeins bindi ríki (eða einstakar stofnanir ríkisins) hafi almennt ekki verið taldar skapa stjórnskipuleg vandamál. Valdheimildir ESA á sviði orkumála, sem ESA eru fengnar með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, bindi aðeins yfirvöld í ríkinu og séu því „í fullu samræmi við þá fullveldisfyrirvara sem ætla má að íslenska stjórnarskráin sé reist á.“ Þegar sá fyrirvari er gerður að framsal valdheimilda megi ekki vera verulega íþyngjandi er fyrst og fremst verið að fjalla um hvort þær séu íþyngjandi fyrir einstaklinga og lögaðila. Svo sé ekki í þessu tilfalli, enda taka ákvarðanir ESA og ACER til ríkja.

Niðurstaða Davíðs Þórs er sú að að svo miklu leyti sem vafi kunni að hafa leikið á því hvort valdheimildir ACER hafi verið í ósamræmi við íslensku stjórnarskrána hafi þeim hindrunum verið rutt úr vegi með þeirri aðlögun sem ákvörðun nr. 93/2017 mælir fyrir um og með því að ACER deili þessum valdheimildum nú með ESA. Samráðsskylda ESA og ACER við undirbúning og töku ákvarðana skapi ekki stjórnskipuleg álitamál á Íslandi eins og henni sé háttáð.

Hvað varðar umfang framsals valdheimilda samkvæmt reglugerð (EB) nr. 713/2009 er það talið skipta máli að valdheimildir beinist að ríkinu sjálfu (eða stofnunum þess), auk þess sem þær eigi eingöngu við um flutning raforku yfir landamæri milli samtengdra grunnkerfa. Telur Davíð Þór varla leika vafa á að heimildirnar hljóti að teljast „vel afmarkaðar í skilningi framsalsreglu þeirrar sem mótuð hefur verið í framkvæmd á Íslandi.“ Meðan Ísland tengist ekki sameiginlegu raforkukerfi ESB og flytur hvorki út né inn raforku frá öðrum löndum með samtengingu grunnkerfa hafi þessar valdheimildir enga hagnýta þýðingu á Íslandi. Þótt Ísland tengdist síðar sameiginlegu raforkukerfi ESB með sæstreng er niðurstaðan sú að það myndi „engu breyta um að valdheimildir ESA og ACER til að taka ákvarðanir sem skuldbinda íslenska ríkið (íslensk yfirvöld) og eru innan þess svigrúms sem hinn almenni löggjafi hefur í þessu efni.“

Álitsgerð Skúla Magnússonar.

Skúli Magnússon vann lögfræðilega álitsgerð að beiðni utanríkisráðuneytisins um það hvort innleiðing þriðja orkupakka ESB, með þeirri aðlögun að EES-samningnum sem fólst í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar frá 5. maí 2017, samrýmist reglum íslenskrar stjórnskipunar með tilliti til framsals valdheimilda til alþjóðlegra stofnana. Niðurstaða álitsgerðarinnar er sú að framsal valdheimilda með innleiðingu 7., 8. og 9. gr. reglugerðar (EB) nr. 713/2009 um að koma á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER), eins og reglugerðin hefur verið lögð að EES-samningnum með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, myndi samræmast íslenskum stjórnögum. Álitsgerðin fylgir með tillögu þessari sem fylgiskjal XII.

Í álitargerðinni kemur fram að Skúli telji að álitamál vegna umræddra gerða einskorðist við heimildir sem Samstarfsstofnun eftirlitsaðila eru fengnar með 7., 8. og 9. gr. reglugerðar (EB) nr. 713/2009 um að koma á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði en samkvæmt fyrrgreindri ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar muni þessar heimildir verða formlega í höndum Eftirlitsstofnunar EFTA.

Við er til þess að við mat á því hvort umræddar valdheimildir samræmist íslenskum stjórnslögum verði að leggja til grundvallar viðmið sem mótuð hafi verið í fræðilegri umfjöllun og fyrri álitargerðum um framsal valdheimilda á grundvelli sama samnings, ekki síst álitargerðar nefndar utanríkisráðherra um EES-samninginn frá 1992. Samningurinn hafi verið í gildi í meira en 25 ár og hafi „framkvæmd hans verið án athugasemda um stjórnskipulegt gildi af hálfu allra greina ríkisvaldsins.“ Vakin er athygli á því að umræddar gerðir þriðja orkupakkans, og heimildir 7., 8. og 9. gr. reglugerðar nr. 713/2009, taki „með engum hætti til ákvarðana um tengingu fyrir flutning raforku til annarra ríkja, svo sem með lagningu sæstrengs.“ Þá taki heimildirnar því síður „til ákvarðana um eiginlega nýtingu auðlinda, t.d. virkjana.“ Innleiðing umræddra gerða myndi ekki fela í sér neins konar skyldu íslenska ríkisins til þess að koma á eða leyfa samtengingu íslensks raforkumarkaðs við önnur ríki Evrópska efnahagssvæðisins.

Niðurstaða álitargerðarinnar um framsal valdheimilda sem felst í innleiðingu þriðja orkupakkans er sú að framsalið „myndi fullnægja því skilyrði að teljast nauðsynlegt vegna alþjóðasamvinnu sem Ísland tekur þátt í.“ Framsalið helgist af mikilvægum hagsmunum ríkisins eins og þeir hafa verið metnir af Alþingi og öðrum þar til bærum stjórnvöldum. Þá sé því skilyrði jafnframt fullnægt að framsalið sé vel skilgreint og á afmörkuðu sviði hvað sem líði fyrri ákvörðunum um framsal heimilda til stofnana Evrópska efnahagssvæðisins og „uppsöfnun“ slíkra heimilda. Þótt ákvarðanir um flutning raforku milli landa, kæmi til þess til og frá Íslandi, geti verið til þess fallnar að hafa ýmis bein og óbein áhrif á íslenskan orkumarkað, yrði því ekki „með neinum hætti jafnað til þess að forræði á raforkumálum [væri] fært af hendi íslenskra stjórnvalda til yfirþjóðlegs aðila.“

Bent er á að íslenska ríkið hafi heimildir til að tryggja tímabundið brýna hagsmuni þjóðarinnar yrði kreppa á orkumarkaði og öryggi fólks, tækja eða flutningskerfis væri stefnt í hættu. Þar að auki gæti íslenska ríkið ákveðið að segja upp EES-samningnum, sbr. 127. gr. samningsins. Niðurstaða álitargerðarinnar er því sú að eðli og umfang þeirra heimilda sem hér um ræðir sé frá lagalegu sjónarmiði „ekki frábrugðið því sem áður hefur verið talið samrýmast stjórnarskránni.“ Raunar megi færa að því rök að það framsal valdheimilda, í tengslum við innleiðingu þriðja orkupakkans, gangi í öllum atriðum skemmra, bæði að því er varðar umfang og eðli ákvarðana en t.d. framsal heimilda vegna evrópsks fjármálaeftirlits.

Hvað varðar útfærslu á tveggja stöða kerfinu með fyrrnefndri ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar er niðurstaða álitargerðarinnar sú að útfærslan „samræmist jafnræði og gagnkvæmni í samskiptum ríkja með ekki lakari hætti en EES-samningurinn í heild sinni.“ Sérstaða þessa fyrirkomulags felist í því að Samstarfsstofnuninni sé ætlað að hafa frumkvæði að og undirbúa ákvarðanir Eftirlitsstofnunar EFTA með því að setja fram tillögu eða „uppkast“. Á móti komi hins vegar að fulltrúum EFTA-stoðarinnar eru fengnir möguleikar til að hafa áhrif á málsmeðferð og ákvarðanatöku innan Samstarfsstofnunarinnar auk þess sem endanlegt ákvörðunarvald sé einnig í höndum Eftirlitsstofnunar EFTA sem hafi því raunhæfa möguleika á því að hafa áhrif á efni ákvörðunar, auk neitunarvalds um það hvort endanleg ákvörðun er tekin.

Álitsgerð Stefáns Márs Stefánssonar og Friðriks Árna Friðrikssonar Hirst.

Að beiðni utanríkisráðuneytisins unnu Stefán Már Stefánsson og Friðrik Árni Friðriksson Hirst, álitsgerð um stjórnskipuleg álitamál tengd framsali ríkisvalds til stofnana ESB/EFTA vegna þriðja orkupakka ESB. Álitsgerðin fylgir með tillögunni sem fylgiskjal XIII.

Álitsgerðin snýst einkum að 8. gr. reglugerðar (EB) nr. 713/2009, sem er hluti af þriðja orkupakka ESB, sem felur Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði meðal annars valdheimildir til að taka vissar ákvarðanir sem varða flutningsvirki sem flytja raforku milli ríkja sem mynda sameiginlegan raforkumarkað ESB. Í álitsgerðinni er bent á að samkvæmt ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar frá 5. maí 2017 muni Eftirlitsstofnun EFTA taka slíkar ákvarðanir gagnvart EFTA-ríkjunum innan EES, þ.m.t. gagnvart Íslandi. Ísland sé þó ekki tengt sameiginlegum raforkumarkaði ESB enda sé grunnvirkjum yfir landamæri, sem flutt gætu raforku til og frá Íslandi, ekki fyrir að fara hér á landi. Sérstaklega er áréttað að meðan þetta er staðan sé ljóst að ákvæði þriðja orkupakkans um grunnvirki yfir landamæri eigi ekki við og hafi ekki raunhæfa þýðingu hér á landi. Að mati höfunda álitsgerðarinnar eru ekki forsendur til að Ísland aflétti stjórnskipulegum fyrirvara við ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nema tryggt sé að reglugerð (EB) nr. 713/2009 verði innleidd í íslenskan rétt á þann hátt að samræmist stjórnarskránni. Því sé nauðsynlegt að taka afstöðu til stjórnskipulegra álitafna sem tengjast pakkanum áður en hann verður samþykktur á Alþingi.

Í álitsgerðinni kemur fram að verði 8. gr. reglugerðar (EB) nr. 713/2009 tekin upp í EES-samninginn og innleidd í íslenskan rétt í óbreyttri mynd muni reglugerðarákvæðið fela í sér framsal framkvæmdarvalds til ESA sem ella væri á hendi íslenskra stjórnvalda. Verður ESA þá falið vald til að taka ákvarðanir sem munu binda íslensk stjórnvöld að landsrétti og munu um leið varða mikilsverða hagsmuni raforkufyrirtækja og notenda raforkukerfisins beint og óbeint. Samstarfsstofnunin myndi einnig hafa „umtalsverð áhrif“ á efni ákvarðana ESA. Í ljósi eðlis og inntaks valdframsals til ESA, sem felst í 8. gr. reglugerðar (EB) nr. 713/2990, telja höfundar álitsgerðarinnar „vafa undirorpið hvort valdframsalið gangi lengra en rúmum innan ákvæða stjórnarskrárinnar miðað við núverandi aðstæður og forsendur EES-samningsins“, eins og nánar er rökstutt í álitsgerðinni. Líta höfundar þar meðal annars til þess að valdheimildir ESA séu ekki nægilega vel afmarkaðar og skilgreindar í reglugerð nr. 713/2009, auk þess sem ákvarðanir ESA á grundvelli reglugerðarinnar lúti að meðferð á takmarkaðri auðlind, en ekki séu fordæmi fyrir slíku valdframsali til alþjóðlegra stofnana á grundvelli EES-samningsins. Í þessu samhengi er einnig vakin athygli á því að íslenska stjórnarskráin geymi ekki sérstaka heimild til að framselja ríkisvald til alþjóðlegra stofnana en hingað til hafi slíkt valdframsal einkum verið byggt á fræðikeningum og viðmiðunum héraendis.

Niðurstaða álitsgerðarinnar er sú að höfundar telja að ekki séu forsendur til að Ísland aflétti stjórnskipulegum fyrirvara við ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku þriðja orkupakkans í EES-samninginn, „nema tryggt sé að reglugerð (EB) nr. 713/2009 verði innleidd í íslenskan rétt á þann hátt að samræmist stjórnarskránni.“ Möguleg lausn gæti falist í því að þriðji orkupakkinn verði innleiddur í íslenskan rétt en með lagalegum fyrirvara um að ákvæði hans um grunnvirki yfir landamæri öðlist ekki gildi, enda sé slíkum grunnvirkjum ekki fyrir að fara hér á landi. Að mati höfunda væri þá grunnforsenda þessarar lausnar sú að þriðji orkupakkinn legði ekki skyldur á Ísland til að koma á fót grunnvirkjum yfir landamæri heldur sé ákvörðun um það alfarið á forræði Íslands. Tæki Ísland ákvörðun um að leggja grunnvirki yfir landamæri yðu ákvæði þriðja orkupakkans um grunnvirki yfir landamæri tekin að nýju til skoðunar, meðal annars með tilliti til þess hvort þau samrýmdust stjórnarskránni.

Greinargerð Birgis Tjörva Péturssonar (fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti).

Í greinargerð Birgis Tjörva Péturssonar kemur fram að þriðji orkupakkinn feli ekki í sér grundvallarfrávik frá þeirri stefnumörkun sem fólst í innleiðingu fyrsta og annars orkupakka ESB. Ýmsar grunnreglur EES-réttar gildi hér að því er varðar viðskipti með raforku, sbr. t.d. reglur EES um ríkisaðstoð og frjálst flæði fjármagns, og breyti þriðji orkupakkinn engu um það. Þriðji orkupakkinn leggi ekki skyldur á íslensk stjórnvöld um að tengjast innri raforkumarkaði ESB og megi þar meðal annars líta til 2. mgr. 194. gr. Sáttmálans um starfshætti ESB. Athuganir á reglugerð (EB) nr. 713/2009 leiði í ljós að heimildir Samstarfsstofnunar eftirlitsaðila á orkumarkaði (ESA í tilfelli Íslands) til ákvarðana séu á takmörkuðu sviði og að uppfylltum nokkuð þröngum skilyrðum. Ótvírætt verði að telja að valdheimildir ESA á grundvelli þriðja orkupakkans rúmist vel innan þeirra marka sem dregin voru við innleiðingu reglna um evrópskt samkeppnis- og fjármálaeftirlit. Þá varði reglur þriðja orkupakkans ekki á nokkurn hátt eignarrétt á orkuauðlindum á Íslandi. Greinargerðin fylgir með tillögunni sem fylgiskjal XIV.

Minnisblað Ólafs Jóhannesar Einarssonar (fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti).

Í minnisblaði Ólafs Jóhannesar Einarssonar kemur fram að þriðji orkupakkinn haggi í engu forræði íslenska ríkisins á náttúruauðlindum undir 125. gr. EES-samningsins og að ekkert í þriðja orkupakkanum breyti því að það sé á forræði Íslands að ákvarða hvaða stjórnvald veiti leyfi fyrir lagningu sæstrengs og hvort farið skuli út í slíka framkvæmd. Minnisblaðið fylgir með tillögunni sem fylgiskjal XV.

Samantekt um álit fræðimanna.

Þau sjónarmið íslenskra fræðimanna sem hér að framan eru reifuð hafa varpað skýru ljósi á þau stjórnskipulegu álitaefni sem á reynir í málinu. Niðurstaða þeirra flestra er sú að innleiðing reglugerðar (EB) nr. 713/2009 í íslenskan rétt sé í samræmi við stjórnarskrá.

Þau ákvæði reglugerðarinnar sem fræðimenn greinir á um hafa hins vegar enga þýðingu hér á landi þar sem engin tenging er til staðar við innri raforkumarkaðinn. Eins og fram kemur í 2. kafla þá er það niðurstaðan að innleiða reglugerðina í íslenskan rétt á þeirri grundvallarforsendu að Ísland sé ekki tengt raforkumarkaði ESB, 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. Við þá endurskoðun verði tekið enn frekar og sérstaklega til skoðunar á vettvangi Alþingis hvort innleiðing hennar við þær aðstæður samræmist íslenskri stjórnarskrá, eins og að framan greinir.

6.4 Sameiginlegur skilningur um gildi þriðja orkupakkans gagnvart Íslandi – fréttatilkynning frá utanríkisráðuneytinu og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu 22. mars 2019, eftir viðræður utanríkisráðherra og framkvæmdastjóra orkumála í framkvæmdastjórn Evrópusambandsins

Hinn 20. mars 2019 áttu utanríkisráðherra og framkvæmdastjóri orkumála hjá framkvæmdastjórn ESB viðræður vegna málsins. Í kjölfarið var gefin út sameiginleg fréttatilkynning þar sem staðfestur var sameiginlegur skilningur þeirra á þeirri sérstöðu sem Ísland nýtur gagnvart sameiginlegum orkumarkaði. Fréttatilkynningu eftir fundinn er að finna í fylgiskjali XVI við tillögu þessa.

Þar kemur meðal annars fram að raforkukerfi Íslands sé eins og stendur einangrað kerfi og ekki tengt við raforkusæstreng milli Íslands og orkukerfis innri markaðar ESB. Í því ljósi hafi 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 sé til staðar. Þar af leiðandi muni ákvæði um ACER (Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði) og reglugerðin um raforkuviðskipti yfir landamæri ekki hafa nein merkanleg áhrif á fullveldi Íslands í orkumálum. Þá segir enn fremur að gildandi ákvæði þriðja orkupakka ESB hafi engin áhrif á fullveldi ríkisstjórnar Íslands yfir orkuauðlindum Íslands og ákvörðunarvald yfir nýtingu og stjórnun þeirra. Ákvörðunarvald um raforkustrengi milli Íslands og innri raforkumarkaðar ESB liggi alfarið hjá íslenskum stjórnvöldum.

7. Varðandi hugsanlega lagningu raforkusæstrengs

Möguleikinn á lagningu sæstrengs milli Íslands og Bretlands hefur verið til skoðunar á undanfönum árum og áratugum. Í júlí 2016 skilaði starfshópur stjórnvalda skýrslum þar sem skoðaðir voru ýmsir þættir þess máls. Hluti af þeirri vinnu var skýrsla í kjölfar könnunarviðræðna milli íslenskra og breskra stjórnvalda um málið en í þær viðræður var farið í kjölfar fundar þáverandi forsætisráðherra, Sigmundar Davíðs Gunnlaugssonar, með þáverandi forsætisráðherra Bretlands, David Cameron, í nóvember 2015.

Eins og bent er á í meðfylgjandi greinargerðum Birgis Tjörva Péturssonar og Ólafs Jóhannesar Einarssonar felur upptaka þriðja orkupakkans í EES-samninginn ekki í sér neins konar skyldu eða skuldbindingu íslenskra stjórnvalda til að tengjast hinu sameiginlega raforkukerfi ESB með lagningu sæstrengs eða með öðrum hætti. Í meðfylgjandi álitargerð Skúla Magnússonar er einnig áréttað að innleiðing þeirra gerða sem hér um ræðir myndi ekki fela í sér neins konar skyldu íslenska ríkisins til þess að koma á eða leyfa samtengingu íslensks raforkumarkaðs við önnur ríki Evrópska efnahagssvæðisins. Það er því ávallt á forræði íslenskra stjórnvalda að ákveða hvort og hvaða stjórnvald veiti leyfi fyrir lagningu sæstrengs. Má hér meðal annars vísa til þess hvernig norsk stjórnvöld standa að sambærilegum málum og yfirlýsingu norskra stjórnvalda í tengslum við innleiðingu þeirra á þriðja orkupakka ESB, varðandi fullan sjálfsákvörðunarrétt í tengslum við nýja sæstrengi.

Ef stjórnvöld mundu hins vegar taka ákvörðun um tengingu íslensks raforkumarkaðar við þann evrópska með sæstreng mundi það hafa margvísleg áhrif hér á landi. Er nánar um það fjallað í framangreindum skýrslum starfshóps iðnaðar- og viðskiptaráðherra frá júlí 2016. Þær skýrslur fela meðal annars í sér heildstæða kostnaðar- og ábatagreiningu og mat á áhrifum sæstrengs á efnahag, heimili og atvinnulíf. Í skýrslunum kemur fram að sæstrengur myndi leiða til hækkunar á raforkuverði innanlands vegna tengingar við innri raforkumarkað ESB og þar með evrópskt raforkuverð. Að sama skapi myndi sæstrengur auka orkuöryggi og geta haft jákvæð áhrif á landsframleiðslu (um 1,2–1,6%), að því gefnu að sérsniðið viðskiptalíkan, stuðningskerfi og regluverk yrði unnið fyrir verkefnið (sem er fjárhagsleg forsenda þess). Þá þyrfti, samkvæmt skýrslunum, að fjárfesta í nýjum virkjunum og styrkingu flutningskerfisins hér á landi með tilheyrandi kostnaði og umhverfislegum áhrifum.

8. Lagabreytingar og hugsanleg áhrif hér á landi.

Innleiðing tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB 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 Orku-

stofnunar við framkvæmd raforkueftirlits og auknar valdheimildir vegna þess eftirlits. Gerð er krafa um að raforkueftirlitið sé ekki einungis sjálfstætt gagnvart orkufyrirtækjum heldur einnig gagnvart stjórnvöldum og ráðuneyti. Gert er ráð fyrir því að ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra leggi fram frumvarp til breytinga á framangreindum lögum á yfirstandandi þingi.

Þá mun ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra leggja fram frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum og þingsályktun um breytingu á þingsályktun nr. 26/148 um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, þar sem kveðið verður á um að ekki verði ráðist í tengingu raforkukerfi landsins við raforkukerfi annars lands í gegnum sæstreng nema að undangengnu samþykki Alþingis. Og að það samþykki skuli 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. Er þetta lagt til í því skyni að taka af öll tvímæli um að slík ákvörðun verður ávallt háð samþykki Alþingis og hún er ávallt alfarið á forræði íslenskra stjórnvalda. Nefna má að í yfirlýsingu norskra stjórnvalda í tengslum við innleiðingu þriðja orkupakkans er skýrt tekið fram að ákvörðun um nýja sæstrengi sé ávallt á forræði norskra stjórnvalda (e. „Any decision on new interconnectors must remain a sovereign decision that is made by the Norwegian authorities“). Hið sama gildir um Ísland.

Rétt er að áréttu að þær valdheimildir sem Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur gagnvart EFTA-ríkjunum á grundvelli ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar munu við núverandi aðstæður ekki eiga við hér á landi, sökum þess að íslenska raforkukerfið er einangrað kerfi, þ.e. ekki með tengingu við önnur raforkukerfi. Enn fremur er vert að áréttu að komi til þess að íslenska raforkukerfið tengist við aðildarríki Evrópusambandsins í gegnum sæstreng teldist slíkur sæstrengur vera „grunnvirki yfir landamæri.“ ESA hefði þá heimild til að beina ákvörðun að raforkueftirliti Orkustofnunar kæmi til ágreinings á milli Orkustofnunar og eftirlitsyfirlits í viðkomandi aðildarríki um skilyrði og skilmála fyrir aðgang að slíku grunnvirki yfir landamæri, ásamt rekstraröryggi þess. ESA hefði hins vegar í krafti þessa fyrirkomulags ekki heimild til beinna inngripa í íslenskan raforkumarkað.

Fylgiskjal I.

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

www.althingi.is/alttext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_I.pdf

Fylgiskjal II.

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

www.althingi.is/alttext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_II.pdf

Fylgiskjal III.

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.

www.althingi.is/altext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_III.pdf

Fylgiskjal IV.

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.

www.althingi.is/altext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_IV.pdf

Fylgiskjal V.

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.

www.althingi.is/altext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_V.pdf

Fylgiskjal VI.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB frá 13. júlí 2009 um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku og um niðurfellingu tilskipunar 2003/54/EB.

www.althingi.is/altext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_VI.pdf

Fylgiskjal VII.

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.

www.althingi.is/altext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_VII.pdf

Fylgiskjal VIII.

Bréf til utanríkisráðherra frá utanríkismálanefnd Alþingis, dags. 20. september 2016, um lok 2. gr. ferlis og álit atvinnuveganefndar Alþingis, dags. 23. október 2014, og álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis, dags. 27. nóvember 2014.

www.althingi.is/altext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_VIII.pdf

Fylgiskjal IX.

Minnisblöð frá utanríkisráðuneyti til utanríkismálanefndar Alþingis í samráðsferli á grundvelli reglna Alþingis um þinglega meðferð EES-mála: Minnisblað, dags. 27.06.2014: Stjórnskipuleg álitamál vegna þátttöku EFTA-ríkjanna í samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER); minnisblað, dags. 07.11.2014: Þriðji orkupakkinn – aðlögunartextar í drögum að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar; minnisblað, dags. 23.02.2015: Þriðji orkupakkinn; minnisblað, dags. 27.06.2016: Þriðji orkupakkinn – ákvæði er varða tveggja stöða kerfi EES-samningsins.

www.althingi.is/alttext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_IX.pdf

Fylgiskjal X.

Minnisblöð frá iðnaðarráðuneyti og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti til þingnefnda Alþingis í samráðsferli á grundvelli reglna Alþingis um þinglega meðferð EES-mála / frá aðildarviðræðum Íslands við ESB: Minnisblað, dags. 14.06.2010: Sameiginlegar reglur á innri orkumarkaði – þriðji orkupakki ESB og tilskipun um orku frá endurnýjanlegum orkulindum; minnisblað, dags. 10.02.2012: Þriðji orkupakki ESB – Sameiginlegar reglur á innri markaði orku; minnisblað, dags. 21.06.2012: Upptaka 3. orkupakka ESB í EES-samninginn; minnisblað, dags. 28.05.2014: Þriðji orkupakki ESB – Sameiginlegar reglur á innri orkumarkaði; minnisblað, dags. 09.01.2015: Aðlögunartexti vegna þriðja orkupakka ESB („small and isolated electricity system“).

www.althingi.is/alttext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_X.pdf

Fylgiskjal XI.

Dr. jur. Davíð Þór Björgvinsson: Minnisblað um stjórnskipuleg álitamál í tengslum við „þriðja orkupakka“ ESB (dags. 20. mars 2019).

www.althingi.is/alttext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_XI.pdf

Fylgiskjal XII.

Skúli Magnússon, dósent við lagadeild Háskóla Íslands: Álitsgerð um stjórnskipuleg álitamál vegna innleiðingar 7., 8. og 9. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 713/2009 frá 13. júlí 2009 um að koma á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER) (dags. 15. mars 2019).

www.althingi.is/alttext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_XII.pdf

Fylgiskjal XIII.

Friðrik Árni Friðriksson Hirst og Stefán Már Stefánsson: Álitsgerð um stjórnskipuleg álitamál tengd framsali ríkisvalds til stofnana ESB/EFTA vegna þriðja orkupakka ESB (dags. 19. mars 2019).

www.althingi.is/alttext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_XIII.pdf

Fylgiskjal XIV.

Birgir Tjörvi Pétursson lögmaður: Greinargerð um ýmis álitaefni sem tengjast þriðja orkupakka ESB og innleiðingu hans í íslenskan rétt (dags. 12. september 2018 og uppfært 21. mars 2019).

www.althingi.is/alttext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_XIV.pdf

Fylgiskjal XV.

Minnisblað til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis frá BBA, Ólafi Jóhannesi Einarssyni lögmanni: Nokkur atriði tengd upptöku þriðja orkupakka ESB inn í EES-samninginn (dags. 12. apríl 2018).

www.althingi.is/alttext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_XV.pdf

Fylgiskjal XVI.

Sameiginlegur skilningur um gildi þriðja orkupakkans gagnvart Íslandi/ Joint understanding on the application of the third energy package towards Iceland – fréttatilkynningar 22. mars 2019 frá annars vegar utanríkisráðuneytinu og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu og hins vegar framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, eftir viðræður utanríkisráðherra og framkvæmdastjóra orkumála í framkvæmdastjórn Evrópusambandsins.

www.althingi.is/alttext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_XVI.pdf