

Nefndasvið Alþingis
Utanríkismálanefnd
b/t. nefndarritara
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 3. maí 2019

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

Viðskiptaráð þakkar fyrir tækifærið til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri um þingsályktunartillögu um ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn). Viðskiptaráð telur að samþykkja eigi tillöguna. Einu verulegu álitamálin varðandi pakkann byggjast á sæstreng til Evrópu, sem ekki er fyrir að fara hér á landi og verður ekki án samþykkis Alþingis líkt og kveðið er á um í þingsályktunartillögu nr. 26/148.¹

Undir eðlilegum kringumstæðum kallaði innleiðing þessarar EES-gerðar ekki á ítarlega umsögn Viðskiptaráðs. Í ljósi þess hvert umræðan um málið er komin, þar sem umfangsmesta og mikilvægasta milliríkjasamningi sem Ísland hefur gert er teft í tvísýnu, getur Viðskiptaráð ekki annað en fjallað með ítarlegum hætti um innleiðinguna og það sem raunverulega er undir í málinu: EES-samninginn. Helstu atriðin sem Viðskiptaráð vill koma á framfæri eru eftirfarandi:

- Viðskiptaráð telur rétt að samþykkja þingsályktunartillöguna, enda styður hún við skilvirkni og samkeppni á raforkumarkaði án þess að skaða að neinu leyti hagsmuni lands og þjóðar.
- Þrátt fyrir að Ísland hafi lagalegan rétt til að hafna innleiðingu EES-gerða eru pólitískar afleiðingar þess hins vegar óljósar og gætu skaðað hagsmuni Íslands.
- Hagsmunir íslensku þjóðarinnar af EES-samningnum vega mun þyngra en óskilgreindir og hugsanlegir annmarkar við innleiðingu orkupakkans.
- EES-innleiðingu hefur aldrei verið hafnað og höfnun á innleiðingu EES-gerða er neyðarúrræði sem verður að meðhöndla sem slíkt.
- Sérhæfing og viðskipti geta hagnast öllum og eru lífsnauðsynleg litlum ríkjum. Það er keppikefli fyrir lítil ríki eins og Ísland að vera eins opin fyrir alþjóðaviðskiptum og mögulegt er.
- EES-samningurinn hefur stuðlað að síauknum samskiptum og viðskiptum Íslands við önnur lönd og er hornsteinn í hagsæld þjóðarinnar.
- Þá vill Viðskiptaráð leiðrétta þrennt sem hefur komið fram í umræðunni:
 1. Þriðji orkupakkinn skyldar ekki íslensk stjórnvöld til að leggja sæstreng.
 2. Þriðji orkupakkinn gengur ekki gegn stjórnarskrá og haggar ekki yferráðum Íslands yfir orkuauðlindum.
 3. Orkupakkar 1 og 2 hafa ekki valdið hækkunum á raforkuverði.

¹ Sjá þingsályktunartillögu: <https://www.althingi.is/altext/149/s/1252.html>

Efnisyfirlit

1	Lögfræðileg álitaefni.....	2
1.1	Hvers vegna þurfum við þennan orkupakka?.....	2
1.2	Leggur þriðji orkupakkinn skyldu á herðar íslenska ríkinu að leggja sæstreng? Nei.....	2
1.3	Hvað gerist ef við segjum nei? Enginn veit.....	4
1.4	„Neitunarvaldið“ er neyðarúrræði.....	5
1.5	Gengur orkupakkinn gegn stjórnarskrá? Nei.....	6
2	Hagfræðileg álitaefni.....	6
2.1	Um mikilvægi utanríkisviðskipta og hlutfallslega yfirburði.....	6
2.2	Mikilvægi EES-samningsins þúsundfalt á við hugsanlega galla þriðja orkupakkans.....	9
2.3	Hækka orkupakkar raforkuverð? Nei.....	13

1 Lögfræðileg álitaefni

1.1 Hvers vegna þurfum við þennan orkupakka?

Viðskiptaráð telur að áhrif þriðja orkupakkans á Íslandi verði takmörkuð en þó skref í rétta átt til að tryggja aukna samkeppni og skilvirkari raforkumarkað. Ráðið telur hins vegar að mikil óvissa geti skapast samþykki Alþingi ekki þau þingmál er snúa að innleiðingu pakkans. Sú óvissa snýr að samningnum um Evrópska Efnahagssvæðið (EES) sem er mikilvægasti fríverslunarsamningur Íslands en um 65% af utanríkisviðskiptum Íslands er við ríki sem eiga aðild að samningnum, sem fjallað er nánar um í kafla 2.2.

Hornsteinn EES-samstarfsins er svokölluð einsleitni löggjafar, það er að á EES-svæðinu gildi sömu reglur á tilteknum sviðum. Davíð Þór Björgvinsson, fyrrverandi dómari við Mannréttindadómstól Evrópu, lagaprófessor og dómari við Landsrétt orðar það svo:

„Meginforsenda þess að framkvæmd samningsins tækist vel væri sú, að ekki skyldu aðeins sömu reglur gilda, heldur skyldi túlkun og beiting sameiginlegra reglna vera samræmd á EES-svæðinu öllu.“²

Ísland þarf því að innleiða þær gerðir sem felldar eru inn í EES-samninginn, með ákveðnum undantekningum þó, til dæmis er varða jarðgas í tilfelli orkupakkanna.³ Einsleitni löggjafar er þó meginreglan, óháð því hvort löggjöfin taki til atriða er snerta Ísland.

1.2 Leggur þriðji orkupakkinn skyldu á herðar íslenska ríkinu að leggja sæstreng? Nei

Í umræðunni um orkupakkann hefur mikið farið fyrir því að ekki sé þörf á að samþykkja hann þar sem Ísland er ekki tengt raforkukerfi Evrópu og að með innleiðingu pakkans verði Íslandi skylt að leggja sæstreng til Evrópu og að Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á raforkumarkaði (ACER) geti skyldað Íslendinga til að leggja sæstreng. Engin slík skylda skapast við innleiðingu pakkans og það verður á forræði Alþingis að taka ákvörðun um lagningu sæstrengs.⁴

² Davíð Már Björgvinsson: EES-réttur og landsréttur, bls. 230

³ Svar utanríkisráðherra við fyrirspurn frá Óla Birni Kárasynti um orkupakka ESB, eftirlitsstofnanir sambandsins og EES-samninginn: <https://www.althingi.is/altext/149/s/1315.html>

⁴ Spurningar og svör um þriðja orkupakka ESB: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/audlindir/orkumal/spurningar-og-svor-um-thridja-orkupakka-esb/>

Til að einfalda dæmið má líkja þriðja orkupakkanum við ímyndað lagafrumvarp um bifreiðaskoðun með þessum greinum:

1. gr. Allir þurfa að fara með bíl í skoðun.

2. gr. Lög þessi öðlast þegar gildi.

Við fyrstu sýn mætti draga þá ályktun að í frumvarpinu fælist kvöð á alla að fara með bíl í skoðun, óháð því hvort þeir eigi bíl. Andstæðingar löggjafarinnar myndu benda á að ef lögin verða samþykkt væru þeir skyldaðir til að kaupa bíl og fara með hann í skoðun. Slík túlkun myndi ekki ganga upp heldur væri ljóst að þeir sem eiga bíl þurfa að fara með hann í skoðun. Þeir sem eiga ekki bíl þurfa þess ekki. Ef þeir sem eiga ekki bíl kaupa bíl þurfa þeir að fara með hann í skoðun. Lög um bifreiðaskoðun gilda bæði fyrir þá sem eiga bíl og þá sem ekki eiga bíl því báðir einstaklingarnir lúta íslenskum lögum.

Sömu sögu er að segja með þriðja orkupakkann. Hann felur ekki í sér skyldu til að leggja sæstreng. Aðeins þau ríki sem eru tengd raforkukerfi Evrópu þurfa að lúta boðvaldi ACER um tiltekin atriði um raforkuviðskipti milli landa, en ekki innan þeirra. Ef Alþingi ákveður að leggja sæstreng til Evrópu munu ákveðnar heimildir stofnunarinnar virkjast, en ekki fyrr.

Ljóst er af þingsályktunartillögu nr. 26/148 og frumvarpi um breytingar á raforkulögum sem nú liggur fyrir Alþingi, að samþykki þingsins þurfi fyrir lagningu sæstrengs að undangengnu heildstæðu mati á umhverfis-, samfélags- og efnahagslegum áhrifum tengingar við önnur lönd og framkvæmda vegna hennar.⁵ Einnig má vísa til sameiginlegrar yfirlýsingar utanríkisráðherra Íslands og framkvæmdastjóra orkumála í framkvæmdastjórn ESB: „Gildandi ákvæði þriðja orkupakka ESB hafa engin áhrif á fullveldi ríkisstjórnar Íslands yfir orkuauðlindum Íslands og ákvörðunarvald yfir nýtingu og stjórnun þeirra. Ákvörðunarvald um raforkustrengi milli Íslands og innri raforkumarkaðar ESB liggur alfarið hjá íslenskum stjórnvöldum.“⁶ Þessar ráðstafanir ættu að slá á allar áhyggjur af því að með innleiðingu þriðja orkupakkans skapist skylda til að leggja sæstreng milli Íslands og Evrópu.

Ekki er með góðu móti hægt að sjá á hverju þær áhyggjur byggja en gjarnan er vísað til 5. gr. aðfararorða reglugerðar nr. 713/2009. Þar segir meðal annars:

„Aðildarríkin skulu vinna náið saman og fjarlægja hindranir í vegi viðskipta með raforku og jarðgas yfir landamæri í því skyni að ná fram markmiðum Bandalagsins á sviði orku.“

Í fljótu bragði mætti draga þá ályktun af því markmiði sem þarna er sett fram að hægt væri að krefjast lagningar sæstrengs. Slíkt stenst þó ekki skoðun. Umrætt ákvæði er markmiðsákvæði. Róbert R. Spanó segir meðal annars um markmiðsskýringu og takmörk hennar í riti sínu *Túlkun lagaákvæða*:

„Markmiðsákvæði hafa lagalega bindandi gildi eins og önnur lagaákvæði. Það kann þó stundum að vera óljóst hvaða efnislegu þýðingu markmiðsákvæði [...] hafa við túlkun einstakra lagaákvæða. Það fer eftir atvikum hverju sinni, einkum því hvernig markmiðsákvæðið er orðað, því málefni sem lagabálkurinn fjallar um og sérstaklega samspili þess lagaákvæðis sem túlkunin beinist að og annarra lagaákvæða. Það leiðbeiningarsjónarmið má nefna að *því almennara sem markmiðsákvæði er orðað því minna vægi hafi það við túlkun einstakra lagaákvæða. Spyrja má raunar hvaða tilgangi það þjóni að orða mjög almenn og opin markmiðsákvæði í lögum. Það getur enda verið vafabundið að draga víðtækar ályktanir af almennum markmiðsákvæðum við túlkun*

⁵ Tillaga til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku: <https://www.althingi.is/alttext/149/s/1252.html>

⁶ Sjá frétt á vef Sendinefndar ESB á Íslandi: <https://eeas.europa.eu/delegations/iceland/60079/sameiginlegur-skilningur-um-gildi-%C3%BERi%C3%B0ja-orkupakkans-gagnvart-%C3%ADslandi-is>

lagaákvæða [...]. Um það má deila hvort lagatexti eigi að vera vettvangur pólitískra stefnuyfirlýsinga, sem vandséð er að geti haft efnislega þýðingu að lögum.”⁷

Ljóst er að hið tilvitnaða ákvæði í aðfararorðum tilskipunarinnar er afar almennt orðuð pólitísk stefnuyfirlýsing um þá stefnu sem Evrópusambandið hefur markað sér og afskaplega langsótt að byggja á því þá niðurstöðu að innleiðing tilskipunarinnar feli í sér skyldu til að leggja sæstreng. Til samanburðar má líta til 2. gr. aðfararorða tilskipunar 38/2004 um rétt borgara til frjálsrar farar og hvaða skyldu hún lagði, eða lagði ekki, á aðildarríkin:

„Frjáls för fólks er á meðal grundvallarréttinda innri markaðarins, sem myndar svæði án innri landamæra þar sem frelsi er tryggt í samræmi við ákvæði sáttmáls.“

Greinin úr tilskipunina um frjálsa för er pólitísk stefnuyfirlýsing af sama meiði og sú sem er að finna í tilskipun 713/2009. Hana er ekki hægt að túlka þannig að skylda mætti íslenska ríkið að grafa neðansjárjarðgöng til Skotlands eða niðurgreiða flugmiða og hótलगistingu fyrir alla þá EES-borgara sem vilja ferðast til og frá Íslandi, þar sem um grundvallarréttindi væri að ræða.

Mjög skapandi lögskýringu þarf því til að komast að þeirri niðurstöðu að 5. gr. aðfararorða tilskipunar 713/2009 gæti leitt til þess að í henni felist skylda til að leggja sæstreng milli Íslands og Evrópu. Andstæðingar orkupakkans fjalla með þessum hætti um aðfararorð tilskipunarinnar til þess eins að þvæla umræðuna og ala á tortryggni. Auðvitað þurfti ekki að grafa jarðgöng til Skotlands. Auðvitað þarf ekki, verði þingsályktunartillagan samþykkt, að leggja sæstreng til Evrópu. Umræðan um þriðja orkupakkann snýst ekki um sæstreng.

1.3 Hvað gerist ef við segjum nei? Enginn veit

Þrátt fyrir að fullt tilefni sé til að ræða þriðja orkupakkann vandlega er ekki hægt að ræða höfnun EES-innleiðingar án þess að ræða möguleikann á að EES-samningurinn fari í uppnám. Þess vegna þarf að nálgast alla umræðu um þriðja orkupakkann eins og að um umræðu um áframhaldandi aðild Íslands að EES-samningnum væri að ræða.

Djarfar yfirlýsingar um að Alþingi geti hafnað innleiðingu þriðja orkupakkans án afleiðinga eru úr lausu lofti gripnar og er í raun fleira sem bendir til hins gagnstæða: Höfnun á innleiðingu hefði verulegar pólitískar afleiðingar í för með sér og gæti sett EES-samninginn í uppnám.⁸ Raunin er sú að við vitum ekki hvað gerist ef við höfnum innleiðingu vegna þess að það hefur aldrei gerst, þrátt fyrir að andstæðingar innleiðingarinnar haldi slíku ranglega fram.⁹

Dæmi um þetta er fullyrðingin að Norðmenn hafi athugasemdalaust hafnað póst- og þjónustutilskipuninni svokölluðu og að með sömu rökum getum við hafnað þriðja orkupakkanum. Þetta er einfaldlega rangt. Hið rétta er að tilskipunin hefur ekki enn orðið hluti af EES-samningnum og sameiginlega EES-nefndin hefur ekki tekið ákvörðun, þrátt fyrir að tilskipunin sé EES-tæk.¹⁰ Hún hefði getað orðið það en sameiginlega EES-nefndin og ESB áttu í löngum viðræðum um hvort tilskipunin færi inn í samninginn því Norðmenn höfðu

⁷ Róbert. R. Spanó, Túlkun lagaákvæða, bls. 187. Leturbreytingar eru undirritaðra.

⁸ *Hvar liggur löggjafarvaldið? Staða Alþingis sem löggjafa gagnvart EES-samningnum*, bls. 35-37. <https://skemman.is/bitstream/1946/17721/1/J%C3%B3n%20Skj%C3%B6ldur%20N%C3%ADelsson%20Meistararitger%C3%B0%20%C3%AD%20Evr%C3%B3pufr%C3%A6%C3%B0i%202014.pdf>; Staða Íslands í Evrópusamstarfi Skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra til Alþingis, bls. 10 <https://www.stjornarradid.is/media/utanrikisraduneyti-media/media/skyrslur/skyrsla.pdf>; Er samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið barn síns tíma?, <https://www.visindavefur.is/svar.php?id=5523>; EES felur ekki í sér hefðbundið neitunarvald, <https://www.mbl.is/greinasafn/grein/1264145/>

⁹ Um óvissuna við höfnun gerða er víða fjallað, til dæmis í minnisblaði Ólafs Jóhanns Einarssonar í fylgiskjali XV með tillögunni: https://www.althingi.is/altext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_XV.pdf

¹⁰ Þriðja póstitskipunin - -32008L0006: <http://gagnagrunnur.ees.is/32008L0006>

efasemdir. Á endanum leystist úr deilunni þegar stjórnarskipti urðu í Noregi. Ný stjórn hafði engar efasemdir. Tilskipunin, sem varð ekki hluti af EES-samningnum, var leidd í norsk lög. Samskonar frumvarp liggur nú fyrir Alþingi.

Á þessu og orkupakkanum er því grundvallamunur. Orkupakkinn er kominn í gegnum sameiginlegu EES-nefndina auk þess sem Norðmenn og Lichtenstein hafa aflétt fyrirvörum.¹¹ Það hefur aldrei gerst í 25 ára sögu EES-samstarfsins að ríki standi ekki við skuldbindingu sem það hefur samþykkt á vettvangi sameiginlegu EES-nefndarinnar. Að vísa til póst- og þjónustutillskipunarinnar sem fordæmi er afvegaleiðandi og ekki á rökum reist. Hafni Íslendingar innleiðingu þriðja orkupakkans getur sú staða komið upp að 4. viðauki EES-samningsins, sem fjallar um orkumál, falli úr gildi fyrir allar aðildarþjóðir samningsins. Leiða má að því líkur að hvort tveggja Noregur og Lichtenstein tækju slíku ekki þegjandi og gætu séð hag í áframhaldandi EES-samstarfi við ESB án Íslands. Áhættan er til staðar og er fjarri því að vera þess virði þegar allt bendir til þess að ekki séu mikilsverðir hagsmunir undir fyrir Íslendinga.

Umræðan um þriðja orkupakkann ber þannig með sér að vera skálkaskjól fyrir umræðuna um áframhaldandi aðild Íslands að EES. Þessu skauta andstæðingar innleiðingarinnar þó hjá í lengstu lög. Væri EES-samningurinn skoðaður í heild, frekar en einstaka innleiðingar, væri niðurstaðan vafalaust hagfelld stuðningsmönnum áframhaldandi alþjóðasamstarfs í gegnum EES-samninginn, eins og rakið er í kafla 2.2. Andstæðingar þriðja orkupakkans og efasemdamenn um EES-samstarfið vita mætavel að niðurstaðan af heildstæðum samanburði á EES yrði málflutningi þeirra afar óhagstæð. Þess vegna velja þeir þá leið að ráðast gegn einni tiltekinni EES-innleiðingu, frekar en að ræða kosti og galla samningsins í heild.

1.4 „Neitunarvaldið“ er neyðarúrræði

„Neitunarvald“ samningsaðila EES-samningsins má líta á sem neyðarúrræði sem grípa má til ef ríki telur troðið alvarlega á sínum réttindum og hagsmunum. Neitunarvald er ef til vill ekki heppilegt orð yfir þann möguleika að hafna innleiðingu EES-gerðar. Hugtakið neitunarvald hefur í samhengi alþjóðastjórn mála fest sig í sessi yfir möguleika fastaríkja Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna til að stöðva framgang mála. Afleiðingar þess að þær beiti neitunarvaldi sínu eru ekki aðrar en þær að tiltekin ályktun nær ekki fram að ganga.

Höfnun á innleiðingu EES-gerðar kynni hins vegar, eins og að ofan er rakið, að hafa miklar, alvarlegar og ófyrirséðar afleiðingar.¹² Því þarf eitthvað verulegt að vera í húfi til að réttlæta að Alþingi hafni innleiðingu, enda mjög stórt skref að efna ekki þá alþjóðasamninga sem við eigum aðild að. Ekkert í þriðja orkupakkanum gefur tilefni til notkunar slíks neyðarúrræðis. Þriðji orkupakkinn hefur þar að auki legið fyrir frá árinu 2009 og hafa íslensk stjórnvöld ekki séð ástæðu til að gera verulegar athugasemdir við hann og nær enga umfjöllun um pakkann má finna í fjölmiðlum og á samfélagsmiðlum fyrr en á síðasta ári.

Ein af vinsælum röksemdum fyrir því að hafna beri þriðja orkupakkanum er að fjórði og jafnvel fimmti eða sjötti orkupakkinn muni hafa slæmar afleiðingar. Viðskiptaráð hefur ekki tekið afstöðu til fjórða, fimmta, sjötta eða sjöunda orkupakkans, sem óvíst er hvort og hvernig verða innleiddir í EES-samninginn. Þriðji orkupakkinn felur ekki í sér skyldu til að taka upp fjórða og hvað þá fimmta orkupakkann svo þeir sem óttast komandi orkupakka geta huggað sig við að Ísland muni eftir sem áður geta hafnað orkupökkum framtíðarinnar. Þá þarf líkt og nú að meta hvort slík vegferð svari þeirri áhættu höfnun EES-gerða hefur í för með sér. Fjórði orkupakkinn fjallar öðru fremur um loftslagsmál og virðist við fyrstu sýn ekki ógna íslenskum hagsmunum.¹³

¹¹ ACER - -32009R0713: <http://gagnagrunnur.ees.is/32009r0713>

¹² EES felur ekki í sér hefðbundið neitunarvald, <https://www.mbl.is/greinasafn/grein/1264145/>

¹³ Sjá umfjöllun í Speglinum á Rás 2: <http://www.ruv.is/frett/fjordi-orkupakkinn-a-leidinni>

1.5 Gengur orkupakkinn gegn stjórnarskrá? Nei

Annað sem hefur verið haldið á lofti um þriðja orkupakkann er að hann feli í sér brot á stjórnarskrá. Í einni umsögn um málið til Alþingis er t.d. haldið fram að orkupakkinn „[...] stangist að öllum líkindum á við Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands“ og því til stuðnings er vísað í álitssgerð Friðriks Árna Friðrikssonar Hirst og Stefáns Más Stefánssonar.¹⁴

Þetta er rangt. Í álitssgerðinni segir að það sé „vafa undirorpið hvort valdaframsalið [til ESA] rúmist innan ákvæða stjórnarskrárinnar“.¹⁵ Það valdaframsal er þó háð því að íslenskur raforkumarkaður sé tengdur þeim evrópska sem er ekki raunin og verður ekki raunin nema að fengnu samþykki Alþingis. Aðrir sérfræðingar, þar með talið þeir lögmennt sem skrifað hafa álit og minnisblöð um þriðja orkupakkann, hafa tekið undir álika sjónarmið. Vegna þessara rangfærslu sáu lögfræðingarnir sig knúna til að ítreka að „enginn lögfræðilegur vafi“ sé á því að sú leið sem þeir lögðu til, sem innleiðing stjórnvalda byggir á, sé í samræmi við stjórnarskrá.¹⁶

Málflutningur þessi er í takti við annað í umræðu um þriðja orkupakkann, sem því miður einkennist af síendurteknum rangfærslum. Sérstakt rannsóknarefni er svo hvers vegna þessar rangfærslur heyrast í sífellu þrátt fyrir að þeim hafi skilmerkilega verið svarað.

2 Hagfræðileg álitaeefni

2.1 Um mikilvægi utanríkisviðskipta og hlutfallslega yfirburði

Eins og virðist ekki vera endurtekið nógu oft þá hvorki kallar þriðji orkupakkinn á né leiðir til sæstrengs við meginland Evrópu. Fátt bendir til þess að slíkur sæstrengur verði að veruleika í náninni framtíð og svo verður ekki án samþykkis Alþingis. Andstaða við sæstreng er engu að síður ein helsta ástæðan fyrir andstöðu gegn þriðja orkupakkanum, sem gæti sett sjálfan EES-samninginn í uppnám.

Orðræðan hverfist um að með sæstreng fái erlendir aðilar not af íslenskum orkuauðlindum og að það sé á allan hátt neikvætt fyrir hagsmuni Íslands að raforkuverð hækki, jafnvel þó að Ísland sé mesta raforkuframleiðsluþjóð í heimi (sjá mynd 1). Ísland er þannig málað upp sem vanmáttugt á erlendum raforkumarkaði og verði því undir hælum á stærri ríkjum.

¹⁴ Umsögn Bjarna Jónssonar, rafm.verkfr. um þriðja orkupakkann: <https://www.althingi.is/altext/erindi/149/149-5095.pdf>

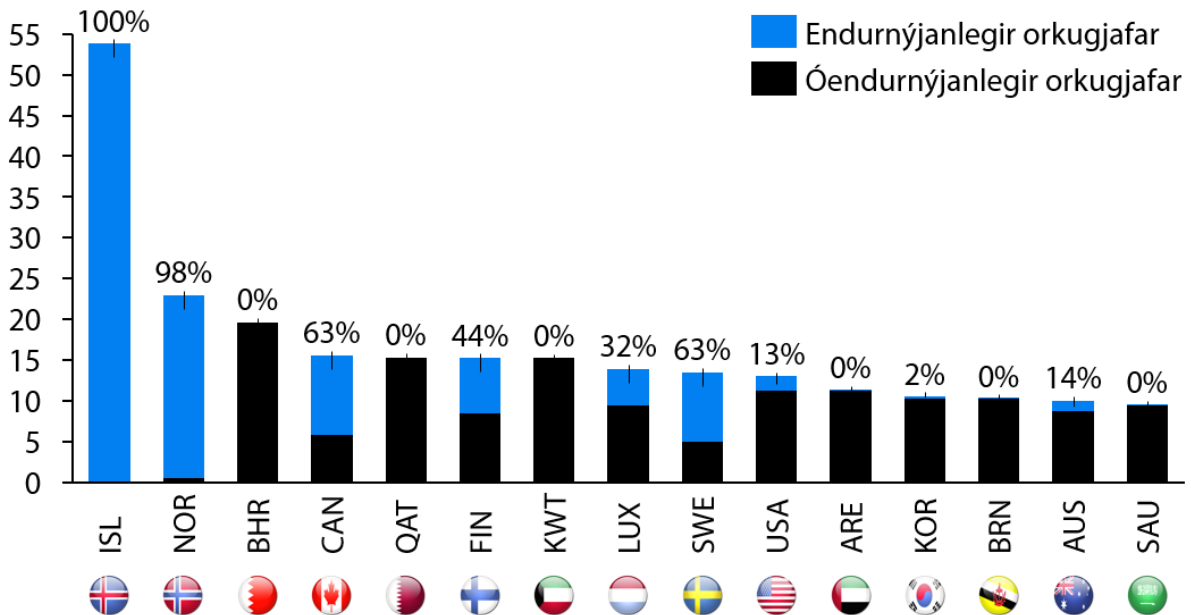
¹⁵ Álitssgerð um stjórnskipuleg álitamál tengd framsali ríkisvalds til stofnana ESB/EFTA vegna þriðja orkupakka ESB: https://www.althingi.is/altext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_XIII.pdf

¹⁶ Árétting sérfræðinganna: <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=3a8b6453-5bba-11e9-9439-005056bc4d74>

Mynd 1

Raforkunotkun á íbúa¹

Megawattstundir (MWst) og hlutfall frá endurnýjanlegum auðlindum



¹ Alþjóðabankinn birtir eingöngu dreifingu milli orkugjafa eftir framleiðslu en ekki notkun svo hlutfall milli endurnýjanlegrar orku og óendurnýjanlegrar gæti verið ónákvæmt.

Heimild: Alþjóðabankinn

Orðræðan virðist endurspegla grundvallarmisskilning á eðli viðskipta og allrahag af viðskiptum svo rétt er að útskýra hvers vegna það er keppikefli fyrir ríki, sérstaklega örríki eins og Ísland, að opna hagkerfið til að eiga í sem mestum utanríkisviðskiptum. Ein frægasta og gagnlegasta kenning hagfræðinnar, sem fullyrða má að hér um bil allir hagfræðingar aðhyllist, er kenningin um hlutfallslega yfirburði. Rekja má kenninguna til David Ricardo árið 1817 og hefur hún vel staðist tímans tönn enda sýnir hún með skýrum hætti hvernig allir hagnast á viðskiptum.¹⁷

Kenningunni er best lýst með einföldu dæmi (sjá mynd 2). Hugsum okkur að Ísland og Bandaríkin geti framleitt tvær vörur, bíla og fisk. Framleiðni Bandaríkjanna er meiri í báðum tilfellum sem birtist í því að það tekur mun færri vinnustundir að framleiða vörurnar heldur en á Íslandi. Ísland hefur þó hlutfallslega yfirburði í framleiðslu á fiski þar sem það tekur einungis tvöfalt lengri tíma (50 stundir samanborið við 25 í Bandaríkjunum) að framleiða eitt tonn af fiski. Framleiðsla bíla tekur hins vegar áttfalt lengri tíma (200 stundir samanborið við 25 í Bandaríkjunum).











Þetta þýðir að ríkin geta náð fram meiri framleiðslu samanlagt ef þau framleiða það sem þau hafa mestu hlutfallslegu yfirburðina í. Þannig getur Ísland einungis framleitt fisk en Bandaríkin sett meiri þunga í framleiðslu á bílum. Með þessu verður framleiðsla fisks einu tonni meiri en framleiðsla bíla tveimur meiri með viðskiptum en án þeirra. Ríkin geta skipt ávinningnum af því með því að eiga viðskipti í kjölfarið og þannig geta bæði ríkin borðað meiri fisk og keyrt fleiri bíla en áður.

¹⁷ Sjá umfjöllun á Vísindavefnum: <https://www.visindavefur.is/svar.php?id=59409>

Mynd 2

Ábati af viðskiptum milli landa

Sýnidæmi

	Fiskur (1 tonn) 	Bíll 		
Fjöldi vinnustunda sem tekur að framleiða	Ísland 50	200		
	Bandaríkin 25	25		
<hr/>				
	Fyrir viðskipti		Eftir viðskipti	
				
Framleiðsla á 250 vinnustundum	Ísland 1	1	5	0
	Bandaríkin 5	5	2	8
	Samtals 6	6	7	8
<hr/>				
	Fyrir viðskipti		Eftir viðskipti	
				
Neysla fyrir og eftir viðskipti	Ísland 1	1	1,5	2
	Bandaríkin 5	5	5,5	6
	Samtals 6	6	7	8

Byggt á David Ricardo (1817), *On the Principles of Political Economy and Taxation*.

Nota má hvaða vörur sem er til að sýna fram á þetta og þó að vörurnar skipti þúsundum eða milljónum líkt og í raunveruleikanum er niðurstaðan sú sama: fólk, fyrirtæki og ríki hagnast á sérhæfingu og því að eiga í viðskiptum. Þess vegna framleiða Íslendingar tiltölulega fáar vörutegundir og flytja út, en flytja inn flest það sem við þurfum og erum þrátt fyrir það ein ríkasta þjóð heims.

Því skal haldið til haga að hér er ekki verið að mæla fyrir því að lagður sé sæstrengur til Evrópu. Fjöldmörg álitamál eru um slíka framkvæmd sem horfa þarf til og þá leikur vafi á ýmsu, til dæmis hvort slík framkvæmd myndi borga sig. Í skýrslu Kviku og Pöyry má sjá að töluerð óvissa er um ábata af sæstreng. Þar er t.d. gert ráð fyrir því að kostnaður við sæstreng og nauðsynlega styrkingu flutningskerfisins nemi um 400 milljörðum króna í miðsviðsmynd, sem myndi gera strenginn þann langdýrasta í Evrópu miðað við flutningsgetu.¹⁸

Slíkt þýðir að raforkuverð um strenginn þarf að vera mun hærra en hér á landi eða tvöfalt hærra en heildsöluverð hér á landi.¹⁹ Þar með þyrfti raforkuverð um strenginn að vera nálægt \$80/MWst á sama tíma og vindorkuver með nýjustu tækni geta framleitt orku á \$62/MWst. Það blasir því við að óvíst er hvort slík risaframkvæmd sé ábatasöm.²⁰

¹⁸ Sjá skýrslu Kviku og Pöyry: https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/myndaalbum/2007/Raforkusaestringur_lokaskyrslan_islenska.pdf

¹⁹ Ef marka má skýrslu McKinsey (2012), *Charting a growth part for Iceland*. Svipaða niðurstöðu má fá með 90% nýtingu strengs sbr. skýrslu Kviku og Pöyry og 8% ávöxtunarkröfu verkefnisins í heild.

²⁰ Sjá skýrslu Lazard kostnað við raforkuframleiðslu: <https://www.lazard.com/media/450784/lazards-levelized-cost-of-energy-version-120-vfinal.pdf>

Viðskiptaráð hefur af þessum sökum ekki tekið afstöðu til sæstrengs, hvorki með né á móti. Í lögum ráðsins segir að Viðskiptaráð „...vinnur að framförum í atvinnulífinu og frjálsum og heilbrigðum viðskiptaháttum“ auk þess sem hlutverk ráðsins er að „vinna að auknum viðskiptatengslum milli Íslands og annarra ríkja“. Ráðið mun þó aldrei styðja slíka framkvæmd nema vel sé hlúð að íslenskum hagsmunum og að slíkt verði ekki á kostnað íslensks atvinnulífs í heild sinni. Of lítið er vitað um þessa hugsanlegu framkvæmd til að meta megja slíkt.

2.2 Mikilvægi EES-samningsins þúsundfalt á við hugsanlega galla þriðja orkupakkans

Eins og hér hefur verið fjallað um er raunveruleg hættu fyrir hendi að EES-samningur Íslands sé í uppnámi ef Ísland neitar að samþykka þriðja orkupakkann. Fram hefur komið að óvissan við það að neita samþykkt sé mikil og að í raun breyti orkupakkinn sáralitlu. Því er ekki úr vegi að spyrja: [Hvað hefur EES gert fyrir okkur?](#)

EES samningurinn veitir Íslendingum aðgang að rúmlega 500 milljóna manna innri-markaði ESB og EFTA ríkjanna. Samstarfið byggist á frjálsum flæði vöru, þjónustu, fólks og fjármagns. Vegna eiginleika viðskipta sem hafa verið raktir hér að ofan hefur EES skilað margþættum og jákvæðum ávinningi sem hefur verið fjallað um víða, t.d. í nýlegri skýrslu Hagfræðistofnunar.²¹

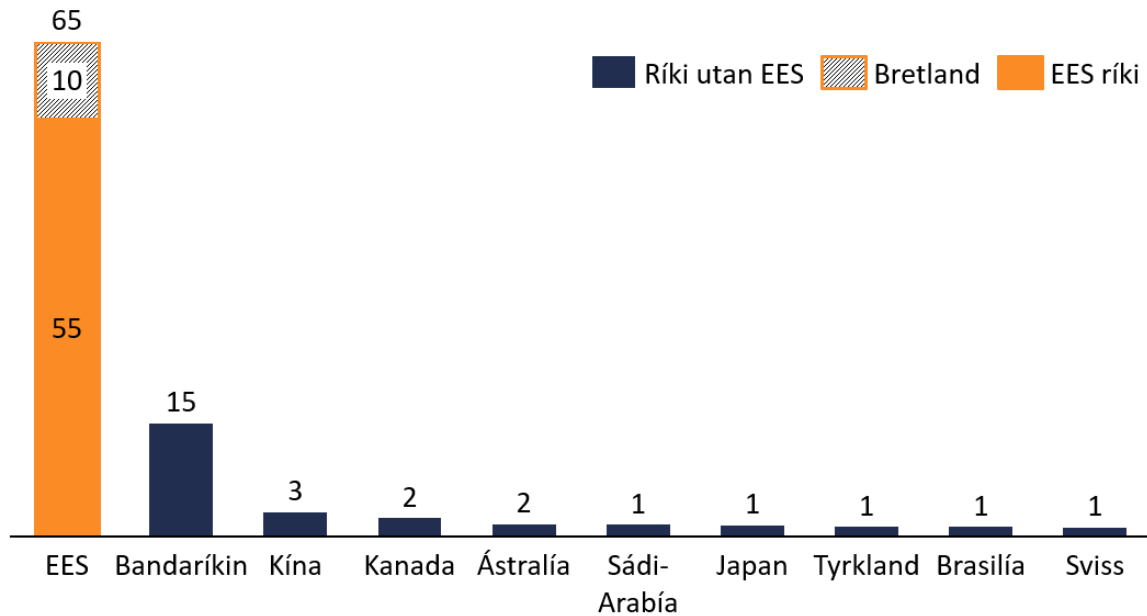
Eitt nærtækasta og áþreifanlegasta dæmið er hvernig EES samningurinn hefur liðkað fyrir útflutningstakmörkunum og skilað beinum ávinningi til útflytjenda, og þar með alls efnahagslífsins, líkt og rakið er í skýrslu Hagfræðistofnunar. Til dæmis nam ávinningur sjávarútvegs eins og sér allt að 4,5 milljörðum króna við inngöngu í EES.

Örvun útflutnings skiptir gríðarlegu máli þar sem leitun er að vöru og þjónustu sem krefst ekki innflutnings að einhverju eða öllu leyti. Forsenda innflutnings er útflutningur svo sjálfur útflutningurinn er forsenda blómlegs atvinnulífs og nútíma lífsgæða. Í því samhengi má nefna að kaupmáttur launa hefur aukist um 86% frá því að Ísland gekk í EES. Í dag eru 65% af öllum utanríkisviðskiptum okkar við ríki sem nú tilheyra EES og því um okkar langmikilvægasta markað að ræða (sjá mynd 3).

²¹ Skýrsla Hagfræðistofnunar um EES http://hhi.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/sjz/ees_skyrsla_lok_10.01.2018_0.pdf

Mynd 3

Hlutdeild ríkja í utanríkisviðskiptum Íslands 2017 Prósent

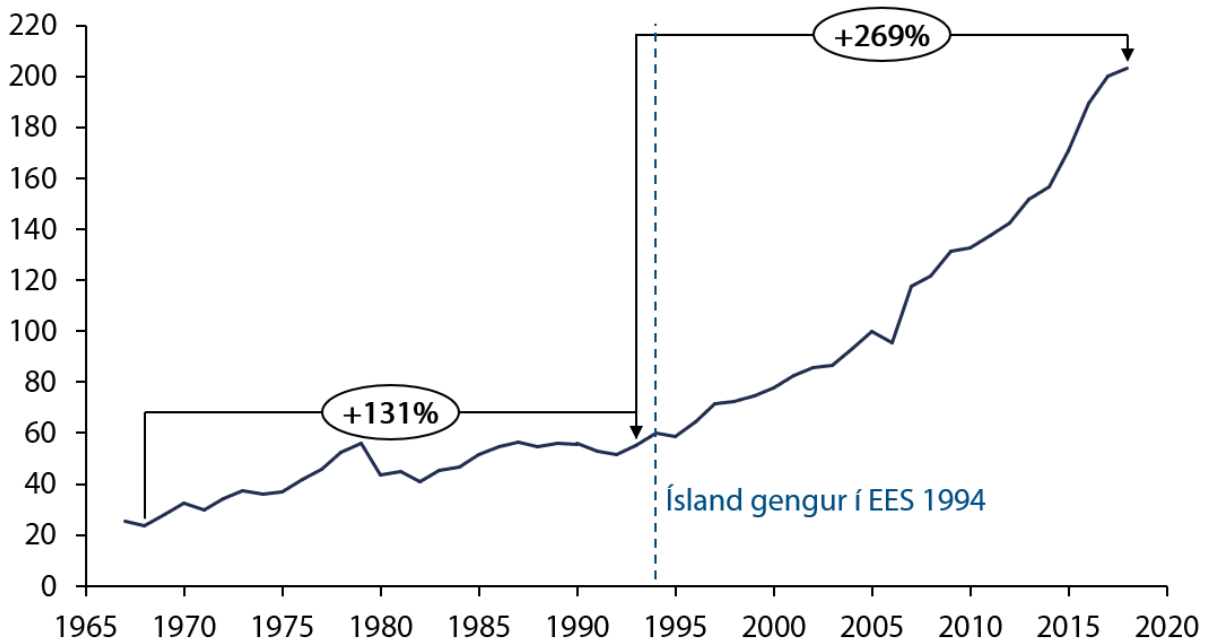


Heimildir: Viðskiptaráð Íslands, Hagstofa Íslands

Heildaráhrif EES samningsins á utanríkisviðskipti er erfitt að festa fingur á sökum þess hve fjölbreytt þau eru auk þess sem áhrifin eru oft óbein. Engu að síður eru vísbendingarnar yfirgnæfandi og má þá í það minnsta nefna tvær. Í fyrsta lagi hefur hlutdeild EES ríkjanna í vöruútflutningi aukist úr 66% árið 1993 í 79% árið 2017. Í öðru lagi hefur vöxtur útflutnings verið mun hraðari eftir innleiðingu EES. Á 25 árum frá innleiðingu EES hefur útflutningur Íslands vaxið um samtals 269%. Árin 25 á undan jókst hann aftur á móti einungis um 131% (sjá mynd 4).

Mynd 4

Útflutningur Íslands að raunvirði Vísitala, 2005=100



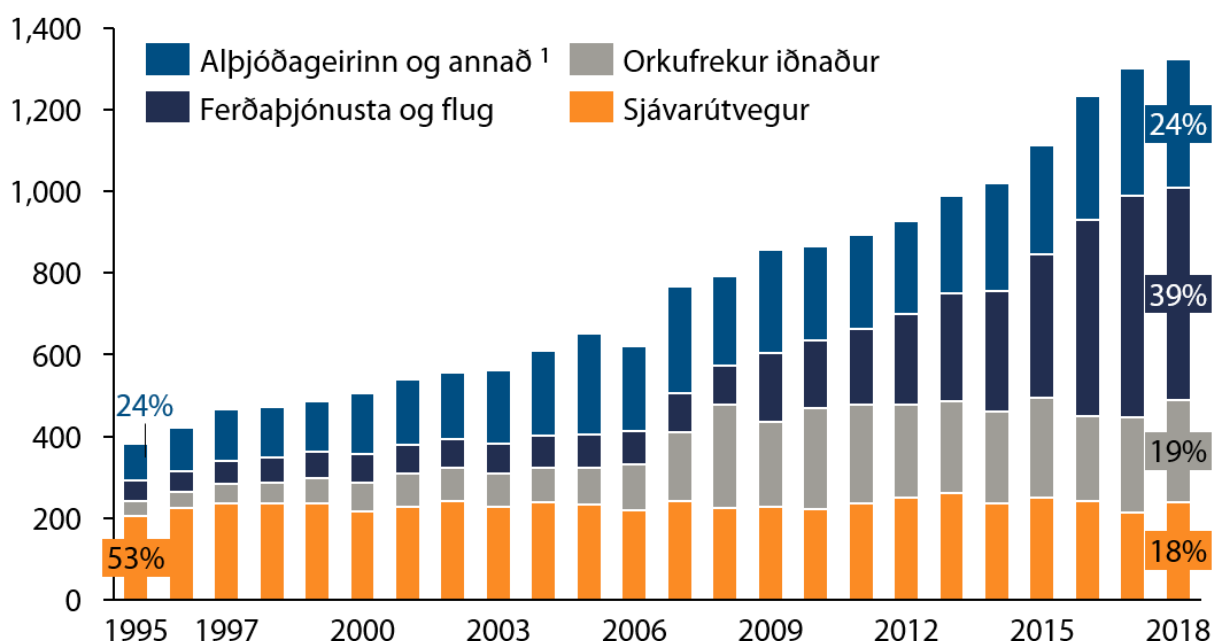
Heimild: Hagstofa Íslands

Ef við skoðum nánar samsetningu útflutnings frá inngöngu í EES, eða 1995 sökum þess að sambærilegar tölur ná ekki nægilega lengra aftur, má sjá að stóriðja og ferðaþjónusta hafa einkum skýrt þennan mikla vöxt (sjá mynd 5). Vekja má þó sérstaka athygli á alþjóðageiranum og öðrum greinum, sem samkvæmt skilgreiningunni hér hafa haldið sinni hlutdeild sinni í útflutningi á tímabilinu. Enda hefur slíkur útflutningur meira en þrefaldast frá 1995. Sá útflutningur byggist ekki á íslenskum auðlindum heldur fremur á tækni og hugviti sem þýðir að hann hefði getað byggst upp annars staðar.

Væri Ísland ekki hluti af EES er nærri ómögulegt að hugsa sér að sá vöxtur hefði átt sér stað. Ennþá erfiðara er að ímynda sér að hann geti haldið áfram ef Ísland fjarlægist markað EES ríkjanna. Þriðji orkupakkinn og fyrri orkupakkar eiga þátt í að auka þessi viðskiptatengsl, til dæmis með lögum um orkumerkingar og visthönnun raftækja.

Mynd 5

Útflutningur eftir helstu flokkum Milljarðar króna á verðlagi og gengi 2018



¹Fiskeldi og landbúnaður, sem eru innan við 2% af heild, falla til að mynda hér undir. Í skoðun Viðskiptaráðs, „Hljóðlát sókn alþjóðageirans“ fellur tengiflug í gegnum Keflaikurflugvöll undir alþjóðageirann en ekki hér.

Heimildir: Hagstofa Íslands, útreikningar Viðskiptaráðs

Aðrir þættir fjórfrelsisins skipta ekki síður máli. EES samningurinn gerir Íslendingum kleift að ferðast og starfa hvar sem er innan EES og auðveldar til dæmis ungu fólki að sækja nám erlendis. EES samningurinn virkar í báðar áttir þannig að hann hefur einnig auðveldað íbúum annarra landa að setjast hér að sem sést í því að hlutfall erlendra ríkisborgara hér úr landi hefur farið úr 2% í 13% frá gildistöku samningsins.

Slíkt auðgar einsleitt íslenskt samfélag og stóreykur sveigjanleika íslensks vinnumarkaðar Færa má rök fyrir því að sveigjanleikinn hafi hjálpað okkur við að mæta niður- og uppsveiflu síðasta áratugar og haldið aftur af verðbólgu og atvinnuleysi. Sveigjanleikinn og aðgangur að 500 milljóna manna vinnumarkaði eykur líka getu fyrirtækja til að vaxa og dafna hér á landi þar sem þau eiga auðveldara með að ráða starfsfólk við hæfi.

Í þessu samhengi nefna orð Harðar Arnarsonar, forstjóra Landsvirkjunar og fyrrverandi forstjóra Marel í Afmælisriti Viðskiptablaðsins, sem var stofnað á sama ári og EES-samningurinn tók gildi:

„Ég held í raun og veru að fyrirtæki eins og Marel og Össur hefðu ekki orðið til í þeirri mynd sem þau eru hefðum við ekki orðið aðilar að evrópska efnahagssvæðinu. Þau höfðu vissulega orðið til en þau hefðu ekki þróast á sama hátt. Markaðsaðgangurinn og frjálst flæði vörunnar og þjónustunnar skipti miklu. Þessi frjálsi aðgangur að markaðnum gerði það að verkum að við gátum keypt hráefni í okkar vörur án tolla. Þau fyrirtæki sem Marel var að keppa við á þessum tíma voru evrópsk og ef við hefðum þurft að kaupa inn hráefni með tollum og selja svo tilbúna vörur með tollum þá hefði það gert okkur erfitt fyrir.“²²

²² Afmælisrit Viðskiptablaðsins, bls. 90. <http://www.vb.is/tolublod/files/1922/>

Frjálst flæði fjármagns skiptir einnig máli þó að reynslan af því hafi ekki verið góð fyrir rúmum áratug síðan. Það sem réði því var þó fyrst og fremst heimatilbúinn vandi sem við höfum lært af með því að takmarka erlenda lántökur, auka kröfur á bankakerfið og með aukinni áherslu stjórnvalda og Seðlabanka Íslands á fjármálastöðugleika. Frjálst flæði fjármagns auðveldar Íslendingum að fjárfesta erlendis og losar okkur undan því að vera bundin við íslenskt örhagkerfi með sína örmynt. Slíkt skiptir t.a.m. máli fyrir lífeyrissparnað landsmanna. Á hinn bóginn laðar EES samningurinn fjármagn til landsins sem er nauðsynlegt fyrir uppbyggingu atvinnulífs og nýrra útflutningsgreina.

Þá eru ótalin áhrif á innlenda starfsemi og samkeppni. Í skýrslu Hagfræðistofnunar segir að regluverk ESB hafi oft og tíðum verið frjálslagra en það sem hér var fyrir samninginn þar sem gerðar eru meiri kröfur um óhefta samkeppni. Slíkt kemur neytendum til góða og tryggir þeim betra val og lægra verð. Samkeppnin hvetur líka fyrirtæki til þess að gera betur og eykur þannig framleiðni, sem kemur öllum til góða.

2.3 Hækka orkupakkar raforkuverð? Nei

Nokkuð hefur borið á umræðu um að þriðji orkupakkinn leiði sjálfkrafa til hærra raforkuverðs. Ekkert bendir til þess. Helsti möguleikinn á því væri ef hér væri sæstrengur, sem er ekki og verður ekki án samþykkis Alþingis og alls þess sem þarf til að ráðast í framkvæmdir upp á mörg hundruð milljarða króna.

Einnig hafa heyrst fullyrðingar um að fyrri orkupakkar hafi leitt til hærra raforkuverðs. Það er rangt og úr lausu lofti gripið, sem gefur vísbendingu um áhrif þriðja orkupakkans sem er. Það er vissulega rétt að raforkuverð til heimila hefur á síðustu árum hækkað meira en vísitala neysluverðs og því hafi raunverð raforku hækkað frá innleiðingu orkupakkanna. Að verðið hafi hækkað segir þó eitt og sér ekkert til um hvort það hafi verið vegna þriðja orkupakkans enda fjölmargir þættir sem hafa áhrif á raforkuverð. Raunar er ekki að sjá neinar hækkanir raforkuverðs umfram almennt verðlag fyrstu misserin eftir innleiðingu orkupakka 1 og 2.

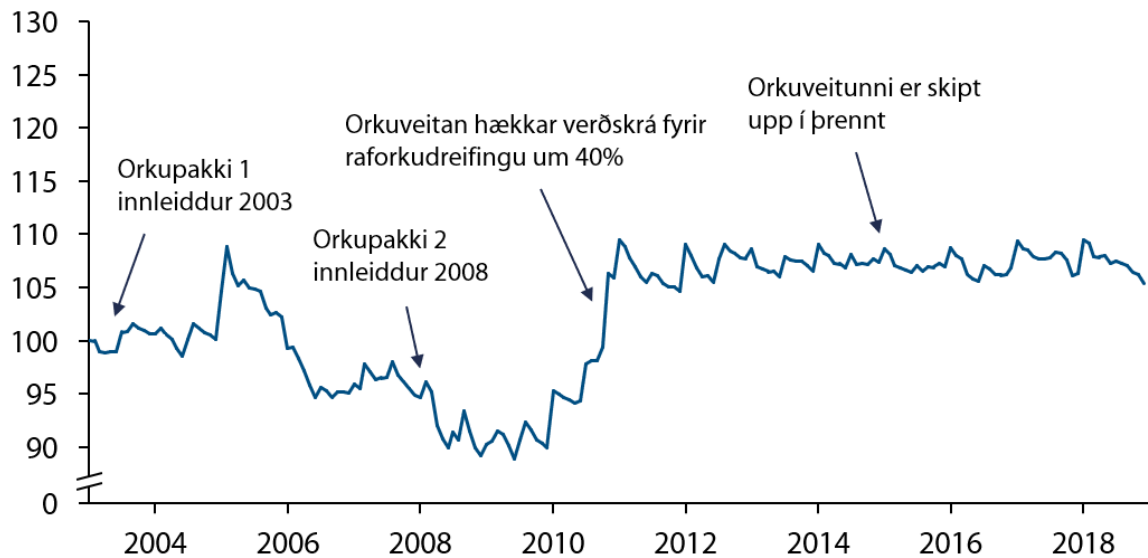
Hvað olli þá hækkunum raforkuverðs á tímabilinu? Svarið við því má sjá á mynd 6. Hækkun raforkuverðs til heimila umfram almennt verðlag virðist nær alfarið mega rekja til hækkunar Orkuveitu Reykjavíkur á raforkudreifingu um 40% og raforku um 11% undir lok árs 2010.²³ Sú þróun hafði ekkert með neina orkupakka að gera en var afleiðing af rekstrarvanda Orkuveitunnar í kjölfar hrunsins.

²³ Sjá frétt á vb.is: <http://www.vb.is/frettir/40-verhkkun-a-raforkudreifingu-tok-gildi-i-gr/59174/?q=%C3%AD>

Mynd 6

Þróun raunverðs raforku

Vísitala, jan. 2003 = 100



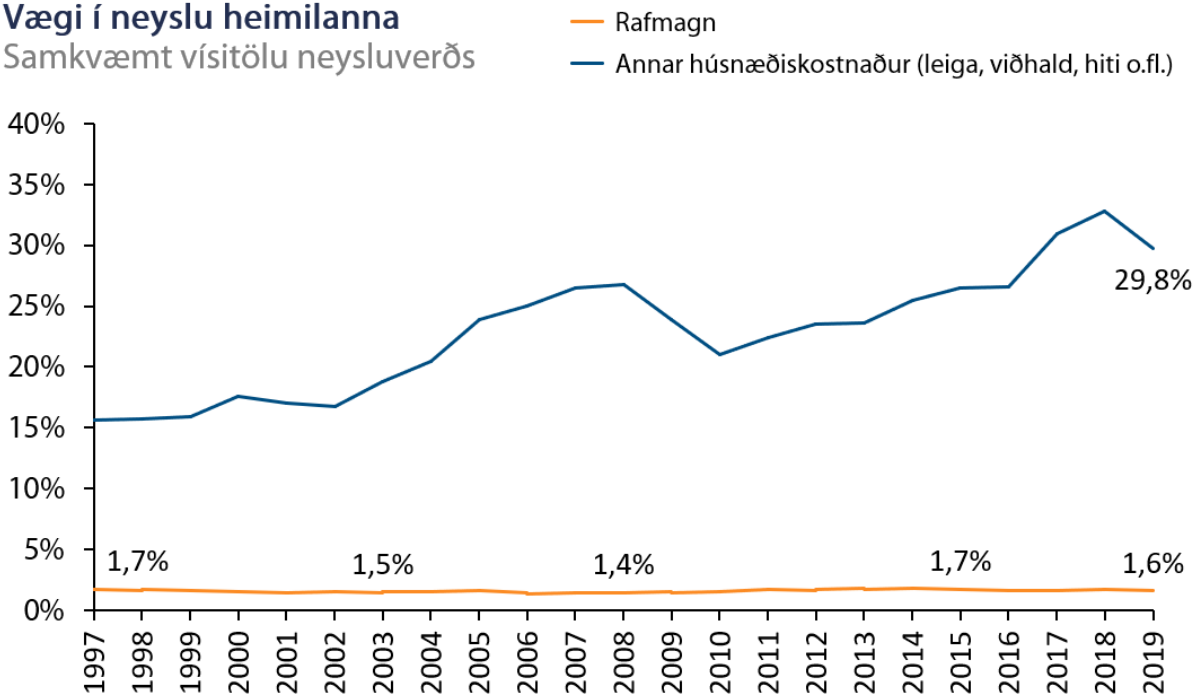
¹Að teknu tilliti til vísitölu neysluverðs

Heimildir: Hagstofa Íslands, RÚV, Viðskiptablaðið

Ef við skoðum vægi rafmagnskaupa í neyslu heimilanna er niðurstaðan sú sama. Samkvæmt nýjustu tölum Hagstofu Íslands nemur rafmagn 1,6% í neyslu íslenskra heimila (sjá mynd 7). Hlutfallið hefur breyst í takt við ofangreinda þróun eins og vandræði Orkuveitu Reykjavíkur. Engu að síður er hlutfallið nú lægra en fyrir áratug. Til samanburðar má sjá aðra þætti sem falla undir húsnæðislið vísitölu neysluverðs en samanlagt eru þeir nærri 30% af neyslu heimilanna. Rafmagn hefur verið og er enn líttill hluti af þeim kostnaði að halda heimili.

Mynd 7

Vægi í neyslu heimilanna Samkvæmt vísitölu neysluerðs



Heimild: Hagstofa Íslands.

Í þessu samhengi má einnig nefna nýlega skýrslu Eflu um raforkuverð þar sem kemur meðal annars fram að raforkumarkaðurinn sé virkur og að þar ríki samkeppni í smásölu.²⁴ Hækkanir á gjaldskrárm eru raktar til aukins fjármagnskostnaðar vegna mikilla fjárfestinga í dreifikerfum en dreifing raforku er sérleyfisstarfsemi. Ekkert sem kemur fram segir að orkupakkar hafi leitt til hærra orkuverðs, enda staðreynd málsins að svo var ekki.

Viðskiptaráð vill engu að síður árétta að hið opinbera, sem heldur utan um nær alla þræði á íslenskum raforkumarkaði, hugi að samkeppnishæfni atvinnulífsins í samhengi raforkuverðs. Þannig ber að halda aftur af raforkuverðshækkunum og horfa til þess að lækka kostnað við raforkukerfið og auka skilvirkni. Á það sérstaklega við um dreifingu sem er líkt og áður sagði sérleyfisskyld starfsemi og býr þar af leiðandi ekki við krafta virkrar samkeppni. Ef hagnaður opinberra orkufyrirtækja eykst, t.d. vegna hærra raforkuverðs, er rétt að það skili sér til fólks og fyrirtækja, t.d. með lægri sköttum.

Viðskiptaráð Íslands leggur til að **þingsályktunartillagan nái fram að ganga**. Að lokum áskilur Viðskiptaráð sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum.

Virðingarfyllst,

Gunnar Dofri Ólafsson
Lögfræðingur Viðskiptaráðs Íslands

Konráð S. Guðjónsson
Hagfræðingur Viðskiptaráðs Íslands

²⁴ Sjá skýrslu Eflu: <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=ba23a3cd-5ba9-11e9-9439-005056bc530c>