**Reglugerð ESB 2019/942 – íþyngjandi/ólögmæt atriði**

1. **Almennt:**

Þessi reglugerð færir ný viðfangsefni til ACER – Orkustofnunar ESB, þar sem Ísland hefur áheyrnaraðild og tillögurétt án atkvæðisréttar samkvæmt Orkupakka 3 (OP#3), sem leiddur var í lög á Íslandi með talsverðum takmörkunum og skilyrðum árið 2019, einkum um millilandatengingar. Reglugerð 2019/942 fjallar um ACER og aðallega um millilandatengingar og á þess vegna ekki erindi inn í íslenzka löggjöf, nema Alþingi heimili tengingu íslenzka raforkukerfisins við Innri orkumarkað ESB. ACER fékk með þessari reglugerð aukin völd til ákvörðunartöku, sem er lagalega bindandi fyrir ríki, sem lögleitt hafa þessa reglugerð. Þess vegna orkar margt stjórnlagalega tvímælis við innleiðingu þessarar reglugerðar á Íslandi. Á meðan Alþingi hefur ekki heimilað lagningu aflsæstrengs til Íslands frá Innri orkumarkaði ESB, er heldur engin þörf á innleiðingu þessarar reglugerðar í íslenzkan rétt, enda er vafamál, að íslenzka stjórnarskráin heimili slíkt valdframsal til stofnunar Evrópusambandsins-ESB. Hér verða talin upp 10 meginatriði til stuðnings því, að Ísland óski eftir undanþágu frá þessari reglugerð í umfjöllun Sameiginlegu EES-nefndarinnar. Vegna þess, að ýmis þessara atriða eru endurtekin í reglugerð 2019/943, er jafnframt nauðsynlegt að óska undanþágu frá henni.

1. **Valdefling ACER (formáli reglugerðar):**
   1. „Ný mikilvæg viðfangsefni“, sem ACER eru fengin með þessari reglugerð, 2019/942, eru á sviði flutnings og viðskipta með raforku og jarðgas á milli landa (formáli – atriði 2). Þau eiga ekki við um Ísland sem stendur (með varnöglum við innleiðingu OP#3), en hins vegar er ACER einnig falið aukið eftirlitshlutverk innanlands, sem getur varla gengið upp í landi, sem stendur utan ESB og er ekki á leiðinni inn í þetta ríkjasamband.
   2. Lykilstarfsemi hjá ACER er að semja kerfisskilmála og reglur fyrir millilandatengingar og að hafa eftirlit með framkvæmd þeirra í hverju landi. Það felur í sér nákvæmt eftirlit með flutningsfyrirtækjunum (formáli – atriði 19).
   3. Einnig skal ACER setja fram skilyrði fyrir og aðferðarfræði við hönnun kerfisskilmála í hverju landi og setja fram reglur til að „straumlínulaga“ ákvörðunartöku um þá, þ.e. að færa ákvörðunarvaldið frá kjörnum yfirvöldum til orkustjórans í hverju landi (formáli – atriði 20). Þessi erlenda stjórnun á mikilvægum málaflokki á Íslandi er óviðunandi.
   4. Greinilega kemur fram (formáli – atriði 6), að áhugi er á því innan ESB að tengja jaðarsvæði Evrópu við Innri orkumarkaðinn, því að áhyggjum er lýst yfir því, að „einstök aðildarlönd eða svæði eru einangruð eða ekki nægilega vel tengd“ við evrópska orkuflutningskerfið, og í þessu sambandi eru nefnd eyríki og lönd í jaðri ESB. Eftir útgöngu Breta úr ESB er Ísland reyndar ekki lengur með lögsögu aðliggjandi ESB, en orkutöpin í flutningsbúnaðinum fara minnkandi, sem gerir tæknilega og hugsanlega fjárhagslega kleift að flytja raforku lengri leiðir neðansjávar. Þessi áhugi ESB er varúðarmerki fyrir Íslendinga að hleypa hvorki stofnunum ESB né Framkvæmdastjórninni inn á gafl stjórnkerfis orkumála í landinu.
2. **Skylda til að veita ACER umfangsmiklar upplýsingar (gr. 3.2, 7.2.b, 8.c):**
   1. Þessi reglugerð veitir ACER heimild til að krefjast upplýsinga frá mörgum aðilum. Orkustjórinn (OS) (National Energy Authority) lýtur stjórn ACER og er óháður íslenzkum yfirvöldum. M.v. völd hans yfir íslenzkum orkumálum er þetta afar torkennilegt fyrirkomulag út frá fullveldissjónarmiðum. OS gefur skýrslur um starfsemi sína og um íslenzka raforkukerfið til ACER. Samband evrópskra kerfisstjóra fyrir rafmagn og gas, ENTSO, er tengt ACER og sendir skýrslur þangað, en Landsnet er aðili að ENTSOE (samband kerfisstjóra rafmagns). Svæðismiðstöðvarnar (RCC-Regional Coordination Centres), sem stofnaðar eru samkvæmt þessari reglugerð, gefa ACER skýrslur, en engin ástæða er fyrir Ísland að gerast þar aðili, nema Alþingi samþykki, að raforkukerfi landsins verði tengt við Innri raforkumarkað ESB. Landsnet mun þurfa að veita ACER umfangsmiklar skýrslur með milligöngu samræmingarstjórans, sem er embætti hjá Landsneti á vegum ACER, og OS. Orkukauphallirnar senda ACER skýrslur. Þannig verður fyrirsjáanlega um mikla aukningu miðstýringar ACER að ræða á íslenzkum orkumálefnum með reglugerðinni, sem hér er til umfjöllunar.
3. **Aðferðarfræði fyrir kerfisskilmála og reglusetningar (gr. 5.3, 5.4):**
   1. Samkvæmt þessari reglugerð mun ACER taka við hlutverki Landsnets og Orkustofnunar við ákvörðun forsendna fyrir s.k. netmála Landsnets, sem eru tæknilegir tengiskilmálar fyrir þá, sem tengjast vilja orkuflutningskerfinu sem orkuseljendur eða orkukaupendur. Þetta er óeðlilegt, ef Ísland er raforkulega ótengt útlöndum.
   2. Orkustjórar í Norð-Vestanverðri Evrópu á orkusvæði Íslands geta komið sér saman um tæknilegar reglur fyrir millilandatengingar, en þá verður ACER að samþykkja þær. ACER má breyta eða hafna samkomulagi orkustjóra og úrskurða í deilum orkustjóra og hefur þess vegna mikil völd. Á ekki við um raforkulega ótengt Ísland.
4. **Ráðstöfun trektartekna (gr. 4.4, gr. 10):**
   1. Ef flutningsgetan á milli landa er nægilega takmörkuð til þess, að raforkuverð í sitt hvorum enda tengingarinnar nær ekki að verða jafnt, myndast s.k. trektartekjur fyrir eiganda flutningsmannvirkjanna, og ACER ákveður, hvernig þessum trektartekjum verður ráðstafað, sbr rafmagnstilskipun 2019/944 – gr. 19.4. Aðalreglan er sú, að trektartekjum skuli verja til að auka flutningsgetuna og halda mannvirkjunum við, en ACER getur veitt undanþágu. Þetta auðveldar fjármögnun viðbótar tenginga, en ákvæðið fer fyrir brjóstið á Norðmönnum, því að Statnett á allar utanlandstengingar við raforkukerfi Noregs og hefur haft af þeim nokkrar tekjur. Norðmenn óttast áhrif fleiri sæstrengja á raforkuverðið í Noregi, sbr deilurnar um Northconnect.
5. **ACER úrskurðar í deilumálum orkustjóra sín á milli (gr. 6.10, 4.7, 6.4):**
   1. Mikilvægur þáttur í valdheimildum og valdbeitingu ACER er að úrskurða í ágreiningsmálum um millilandaviðskipti með orku eða um mannvirki til orkuflutninga á milli landa, þar sem orkustjórar a.m.k. tveggja landa eiga í hlut. Hafi orkustjórarnir ekki náð samkomulagi 6 mánuðum eftir, að deilan upphófst, flyzt ágreiningsmálið til ACER, sem þá tekur ákvörðun um alla skilmála nýrrar millilandatengingar og/eða rekstur hennar, ef hún er komin í gagnið (gr. 6.10).
   2. ACER getur sagt orkustjórunum beint fyrir verkum, ef þeir fara ekki eftir tilkynningum, sem ACER sendir til samtaka kerfisstjóra (ENTSO-E), til miðstöðvar dreifiveitnanna (EU DSO) eða svæðisbundnu samræmingarmiðstöðvanna (RCC) (gr. 4.7). Þegar ACER gefur út rökstutt álit um, að fyrir hendi sé reglubrot af hálfu einhvers þátttakanda í þessu orkuflutningskerfi, þá skulu orkustjórarnir fara ofan í saumana á málinu og ákveða mótaðgerðir. Orkustjórarnir fá 4 mánuði til þess, en að öðrum kosti kveður ACER upp sinn úrskurð.
   3. ACER á að skapa samstarfsgrundvöll fyrir orkustjórana til samstarfs um „skilvirka ákvarðanatöku um málefni millilandatenginga“ (gr. 6.4), þannig að stjórnvöld aðildarríkjanna koma þar hvergi nærri. Telji ACER nauðsynlegt að setja bindandi reglur um þetta samstarf, beinir hún ráðleggingu um slíkt til Framkvæmdastjórnarinnar. Kjörnum yfirvöldum í landinu er haldið utan við rekstrarmálefni millilandatenginga.
6. **Orkusambandi ESB skipt í stjórnsvæði (gr. 7.2):**
   1. Til að herða tökin á stjórnun Evrópusambandsins á rafmagnsmálum aðildarlandanna og afltenginga þeirra á milli er ACER að skipta Orkusambandi ESB upp í landfræðileg stjórnsvæði með samræmingarmiðstöð fyrir hvert svæði, RCC (Regional Coordination Centres), eins og tilgreint er í rafmagnstilskipun 2019/944. ENTSO-E leggur svæðismörkin til við ACER. Ísland lendir í Norð-Vesturhlutanum, eins og eðlilegt er, en á ekkert erindi inn í þetta stjórnkerfi ACER, nema Alþingi samþykki afltengingu Íslands við þetta stjórnsvæði Orkusambands ESB.
7. **Afhendingaröryggi raforku og áhættugreiningar (gr. 9.3):**
   1. ACER á að gegna lykilhlutverki við mat á afhendingaröryggi afls og undirbúning vegna aðsteðjandi skorts. Stofnunin rýnir og getur hafnað eða samþykkt aðferðarfræði einstakra kerfisstjóra, hér Landsnets. Þetta á líka við útreikninga og mat þeirra á aflaðgengi (European resource adequacy assessment). ACER leggur líka drög að tæknilýsingum verkefna, sem miða að aukinni aflflutningsgetu á milli landa, sbr einnig tilskipun 2019/944. Nú hefur Landsnet þetta hlutverk með höndum á Íslandi, og aðild þess að ENTSO-E er nægileg til að fylgjast með þróun á þessu sviði. Ástand afhendingaröryggis rafafls á meginlandi Evrópu, sbr hér um bil straumleysi í Vestur-Evrópu 8. janúar 2021, bendir ekki til, að úthýsing ábyrgðar á þessu þjóðaröryggismáli Íslendinga yrði til bóta.
   2. Samkvæmt þessari reglugerð á ACER að gegna sams konar hlutverki og í 7.1 hér að ofan við að benda á hættur á svæðisbundnu straumleysi, afl- eða orkuskorti, til skamms og langs tíma og hættur á árstíðabundnum afhendingartruflunum, eins og einkennandi eru á Íslandi (gr. 9.3). Það er óheppilegt, að ábyrgð þessara mikilvægu mála verði í útlöndum og í raun skref aftur á bak fyrir neytendur.
8. **Innviðaverkefni og fjárfestingar – hert eftirlit (gr. 11):**
   1. ACER er í gr. 11 falið þungavigtarhlutverk í þróun nýrra innviða fyrir rafmagn og jarðgas á milli aðildarlandanna og í aðildarlöndunum. Þar eru ACER veittar heimildir til bindandi ákvarðana fyrir hönd aðildarríkjanna. ACER skal ásamt ESB-stofnun kerfisstjóra hvers lands, ENTSO, vakta framvindu verkefna nýrra innviða, sem auka eiga orkuflutningsgetu innan lands og á milli landa. Þessu eftirliti yrði ofaukið fyrir Ísland og gæti orðið byrði.
   2. ACER á einnig að hafa með höndum eftirlit með verkframvindu á áætlunum ESB um þróun orkuflutningskerfisins. Þar er bæði um að ræða 10 ára kerfisþróunaráætlun (TYNDOP) og forgangsverkefnaáætlun ESB, s.k. PCI-verkefni (Projects of Common Interest). Valheimildir eru auknar, því að telji ACER framvindu áætlananna vera ábótavant eða of hæga í einstökum löndum, þá skal ACER beina því til kerfisstjóranna, hér Landsnets, og fulltrúa sinna í viðkomandi landi, orkustjóranna, að viðkomandi verkefnisstjórnir komi verkefnunum aftur á réttan rekspöl í samræmi við kerfisþróunaráætlun ESB (gr. 11.b). Líklega hefur ACER enn hug á að setja Icelink-sæstrenginn á PCI-forgangsverkefnaskrá sína. Þetta eftirlit virðist geta orðið íþyngjandi fyrir Landsnet.
   3. Í þessari reglugerð, gr. 11.c og 11.d, er ennfremur stuðzt við innviðareglugerð ESB nr 347/2013. Í henni er orkustjóra og ACER m.a. falið að semja þær reglur, sem yfirvöld í hverju landi eiga að leggja til grundvallar við útgáfu framkvæmdaleyfa og rekstrarleyfa fyrir orkumannvirki. Eftir innleiðingu hennar eiga innlend yfirvöld augljóslega óhægt um vik að synja umsókn um framkvæmd eða rekstur, sem ESB er áfram um, leyfis án þess að brjóta reglurnar. Innviðareglugerðin skyldar ACER og veitir henni rétt til náins eftirlits með verkefnum og tímasettum áföngum verkefna á áætlun ESB eða stofnana þess, og innviðareglugerðin leggur jafnframt inn hvata til hönnunar og framkvæmda við millilandatengingar. Þessa innviðareglugerð hafði framkvæmdastjórn ESB merkt sem innleiðingarviðfangsefni fyrir EFTA-löndin, en í febrúar 2021 fréttist af því, að ESB hefði dregið hana til baka sem viðfangsefni fyrir EFTA. Ekki hefur verið upplýst, hvers vegna ESB hætti við að óska innleiðingar innviðareglugerðarinnar í lagasafn EFTA-landanna. Hins vegar er ESB með í smíðum arftaka þessarar reglugerðar, og verður hún sniðin að „grænum“ áherzlum ESB. T.d. verða þar ákvæði um vetnisflutninga.
   4. Í reglugerð 347/2013, innviðareglugerðinni, er ákvæði, gr. 12.6, um það, að varðandi samtengiverkefni skuli orkustjórar viðkomandi landa koma sér saman um kostnaðarskiptinguna, en mistakist það á 6 mánuðum, úrskurðar ACER um kostnaðarskiptingu. Sennilega verður þetta í nýju reglugerðinni, en ekki reynir á það, nema Alþingi samþykki fyrst lagningu aflsæstrengs og tengingu við annað EES-land. Nýja innviðareglugerðin er nr 2020/036/COD. Sennilega verður reynt að fá hana innleidda í EFTA-löndunum. Líklega dregur hún dám af fyrirrennaranum, og þá er hægt að vara eindregið við henni.
9. **Eftirlit með orkuviðskiptum (gr. 12, 15):**
   1. Með þessari reglugerð er ACER falið sérstakt eftirlitshlutverk með heildsölumarkaði raforku í hverju aðildarlandi. Stofnunin á að vakta markaðinn og senda framkvæmdastjórn ESB ráðleggingar um viðbrögð eða úrbætur. Landsnet undir eftirliti orkustjóra hjá Orkustofnun vinnur nú að undirbúningi uppboðsmarkaðar fyrir raforku. Strangt eftirlit erlendrar stofnunar með þessum markaði skýtur skökku við hjá fullvalda þjóð.
   2. Það er hnykkt á, því að ACER á einnig að samræma rannsóknir á brotalömum, ef stofnunin telur, að reglur hafi verið eða séu enn brotnar. Með reglugerðinni fær ACER heimild til að krefjast gagna frá fyrirtækjum á orkumarkaðinum, og getur falið orkustjórum aðildarlandanna að hefja rannsókn, gr. 12.c, sbr einnig tilskipun 1227/2011, gr. 16.4, um heiðarleika og innherjaupplýsingar á heildsölumarkaði fyrir orku. Það má efast um, að slíkar rannsóknarheimildir til erlendra stofnana samræmist íslenzku réttarkerfi.
   3. Eftirlitsheimildirnar eru enn víðtækari, því að ACER á, ásamt framkvæmdastjórn ESB, Samkeppniseftirliti og orkustjóra, að hafa einnig eftirlit með smásölumarkaði fyrir rafmagn og jarðgas (gr. 15). ACER á sérstaklega að fylgjast með verðinu til notenda, einnig stórnotenda, og vera á verði gagnvart viðskiptahindrunum yfir landamæri, hindrunum í vegi nýrra markaðsþátttakenda og setja nýjar reglur fyrir markaðinn eftir þörfum. Þá skal ACER vera á varðbergi gagnvart ríkisafskiptum af orkuverðum. Slíkar heimildir til handa erlendri stofnun geta varla samrýmzt Stjórnarskrá.
10. **Nýjar ACER-skrifstofur í aðildarlöndunum (gr. 18, 22, 24):**
    1. ACER hefur tvær stjórnir, sem skipta með sér verkum. Er önnur skipuð orkustjórunum (Board of Regulators, gr. 22) , en hin er hefðbundin rekstrarstjórn með 9 stjórnarmönnum (gr. 18), sem útnefndir eru af ESB. Í báðum stjórnunum eru teknar ákvarðanir með auknum meirihluta, 2/3, eins og upphaflega var fyrirskrifað í Orkupakka 3. EFTA-löndin hafa tillögurétt og málfrelsi, en ekki atkvæðisrétt.
    2. Með þessari reglugerð, gr. 24, fær ACER-forstjórinn aukin völd m.v. OP#3. Til að sinna viðfangsefnum ACER í hverju landi „á góðan og skilvirkan“ hátt, getur forstjórinn ákveðið að staðsetja einn eða fleiri embættismenn í EES-landi (gr. 24.1.k). Áður en forstjórinn tekur þetta skref, á hann að óska eftir afstöðu yfirvalda í viðkomandi landi, en samþykki þeirra er þó ekki áskilið fyrir skipuninni. Hins vegar er samþykki framkvæmdastjórnar ESB og rekstrarstjórnar ACER áskilið. Þetta fyrirkomulag veitir ACER möguleika á mjög nánu eftirliti með orkumálum viðkomandi lands og samræmist varla fullveldishugmyndum hérlendis.