

# **Greinargerð um lögfræðileg málefni vegna sæstrengs til Evrópu**

## Formáli

Þann 29. júní 2012 setti iðnaðarráðherra ráðgjafarhóp um að kanna nánar þann möguleika að leggja sæstreng fyrir raforku á milli Íslands og Evrópu. Slík framkvæmd hefur um nokkurt skeið verið talin tæknilega möguleg og vísbendingar um að það byggi yfir nægilegri hagkvæmni. Nefndinni var ætlað greina nánar þjóðhagslega hagkvæmni verkefnisins, tæknileg og umhverfisleg atriði ásamt lagaumhverfi og milliríkjasamninga. Slík greining væri liður í því að mynda breiða samfélagslega sátt sem nauðsynlegt væri fyrir framhald verkefnisins. Ráðgjafanefndin fól þremur lögfræðingum að greina lagaumhverfi vegna lagningu sæstrengja.

Skýrsluhöfundar eru: Ólafur Egill Jónsson hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, Ragnheiður Elfa Þorsteinsdóttir hjá lögmannsstofunni Málþingi og Tómas H. Heiðar hjá utanríkisráðuneytinu. Tómas H. Heiðar skrifaði 11. kafla skýrslunnar sem fjallar um hafréttarlega álitaefti. Tómas hafði áður gert úttekt fyrir ráðgjafahópinn og var því fenginn til að útbúa kafla um þau atriði sem hann hafði unnið að. Að öðru leyti er skýrslan unnin af Ólafi Agli Jónssyni og Ragnheiði Elfu Þorsteinsdóttur.

## Efnisyfirlit

Formáli.....	2
1. Inngangur .....	5
2. Yfirlit yfir Evrópugerðir .....	6
3. Stefnumótun eftir 2020.....	7
3.1 Orðsending um endurnýjanlega orku.....	8
3.1.1 Samvinna ríkja .....	9
3.2 Grænbók um ramma í orku- og loftslagsmálum til ársins 2030 .....	10
4. Samevrópskt net – TEN-E .....	12
4.1 Næsta fjárhagstímabil ESB.....	13
4.2 CEF – Connecting Europe Facility .....	14
4.3 Samstarf ríkja við Norðursjó vegna flutningskerfis á hafi úti (NSCOGI) .....	14
5. Möguleg samvinna ríkja á grundvelli tilskipunar 2009/28/EB .....	15
5.1 Fyrirkomulag á samvinnu .....	15
5.1.1 Tölfræðilegur flutningur .....	16
5.1.2 Sameiginleg verkefni .....	16
5.1.3 Sameiginleg stuðningskerfi.....	17
5.2 Landsaðgerðaáætlanir og tölfræðilegur flutningur.....	17
5.3 Græn vottorð og upprunaábyrgðir.....	17
6. Ríkisaðstoð .....	18
6.1 Ríkisaðstoð og umhverfisvernd .....	19
6.2 Leiðbeiningar um ríkisaðstoð á sviði umhverfisverndar .....	19
6.2.1 Aðstoð til nýtingar endurnýjanlegra orkugjafa, kostnaður við orkuvinnslu – endurnýjanleg orka.....	21
6.3 Tilskipun 2009/28/EB um að auka notkun orku frá endurnýjanlegum orkulindum .....	22
7. Skattar .....	23
7.1 Reglur Evrópusambandsins á sviði skattamála.....	23
7.2 Skattaávilnanir .....	23
7.3 Virðisaukaskattur.....	24
8. Löggjöf og stuðningskerfi í Bretlandi varðandi endurnýjanlega orku .....	26
8.1 Stuðningskerfi í Bretlandi vegna endurnýjanlegrar orku .....	26
8.2 Feed in tariffs with Contracts for Difference.....	27

8.3 Annar stuðningur.....	29
9. Evrópulöggjöf og undanþágur .....	29
9.1 Ákvæði sem unnt er að fá undanþágur frá.....	30
9.2 Málsmeðferð undanþága .....	31
9.3 Almenn viðmið Evrópusambandsins vegna undanþága.....	32
9.4 Undanþágur sem hafa verið veittar .....	34
9.4.1 East West sæstrengirnir .....	34
9.4.2 Hugleiðingar .....	37
9.6 Estlink .....	38
9.7 BritNed .....	39
10. NEMO kerfið .....	39
11. Neðansjávarstrengir og hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna .....	42
11.1 Inngangur .....	42
11.2 Alþjóðlegar reglur um neðansjávarstrengi.....	42
11.3 Mismunandi tegundir hafsvæða samkvæmt hafréttarsamningnum .....	42
11.4 Neðansjávarstrengir á hafsvæðum sem lúta fullveldi strandríkis .....	43
11.5 Neðansjávarstrengir á hafsvæðum sem lúta ekki fullveldi strandríkis.....	43
11.6 Takmörk frelsis til að leggja neðansjávarstrengi .....	44
11.7 Réttur til að framkvæma sjómælingar til undirbúnings lagningar neðansjávarstrengs.....	45
11.8 Verndun neðansjávarstrengja .....	45
11.9 Lausn deilumála um ákvæði hafréttarsamningsins varðandi neðansjávarstrengi .....	46
11.10 Hvað skortir í núgildandi lagalegt stjórnkerfi fyrir neðansjávarstrengi? .....	47
11.11 Vanræktur hluti hafréttarins .....	47
12. Niðurstaða .....	47

## 1. Inngangur

Til skoðunar er að leggja sæstreng milli Íslands og Bretlands. Strengurinn myndi verða lengsti sæstrengur í heimi og lagður á töluverðu dýpi. Sérstaða strengsins er ótvírætt sú að gert er ráð fyrir flutningi á raforku sem framleidd er úr endurnýjanlegum orkulindum. Endurnýjanleg orka er eftirsótt í ríkjum Evrópusambandsins vegna markmiðs þess um að auka hlutfall hennar í 20% heildarorkunotkunar árið 2020. Í því skyni hafa verið sett landsbundin markmið og ber Bretlandi að auka þetta hlutfall úr 1,3% (hlutfallið árið 2005) í 15% fyrir árið 2020.<sup>1</sup> Lagning sæstrengs frá Íslandi til Bretlands kallar því ekki eingöngu á ítarlega skoðun á löggjöf landanna heldur einnig skuldbindingum að Evrópurétti og hvernig þær eru útfærðar.

Í löggjöf ESB og EES eru ákvæði um samvinnu milli ríkja til að auka hlutfall endurnýjanlegrar orku í orkunotkun. Gerð verður grein fyrir fyrirkomulagi af því tagi auk þess sem fjallað verður m.a. um löggjöf og stefnumótun í Bretlandi sem nú er verið að endurskoða. Stefna Evrópusambandsins í málefnum endurnýjanlegrar orku eftir 2020 skiptir miklu fyrir þá sem vilja fjárfesta í endurnýjanlegri orku og því er umfjöllun þegar hafin innan sambandsins um hana. Gerð verður grein fyrir helstu hugmyndum sem fram eru komnar en þær geta skipt máli fyrir lagningu sæstrengs að því er varðar hugmyndir um hvernig lagaumhverfið kann að líta út í framtíðinni. Undirbúningur vegna lagningar sæstrengs kallar einnig á ítarlega skoðun á ríkisstyrkjareglum.

Skattar og gjöld hafa mikil áhrif á raforkuverð og því verður komið inn á löggjöf ríkjanna og Evrópusambandsins á því sviði. Auk þess verður litið á ríkisstyrkjareglur og umhverfismál en þó meginreglan sé sú að ríkisaðstoð sé ekki heimil getur hún verið mikilvægt tæki til að stuðla að notkun á endurnýjanlegri orku. Skattaívilnanir eru gott dæmi um aðstoð af þessu tagi.

Fjallað verður um hugmyndir Breta um nýtt stuðningskerfi við lágkolefnaframleiðslu á raforku sem byggir á gerð langtímasamninga og er helsti tilgangurinn með þeim að stuðla að verðstöðugleika. Því verður velt upp hvort mögulegt og hagkvæmt sé fyrir Ísland að nýta það kerfi til að tryggja arðsemi af sölu rafmagns um sæstrenginn.

Að lokum er litið yfir tvær mögulegar útfærslur við lagningu sæstrengja, þ.e. annars vegar „merchant model“ sem byggir á því að fá undanþágur frá Evrópulöggjöfinni og hins vegar NEMO kerfið.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Sjá I. viðauka við tilskipun 2009/28/EB. <http://www.efta.int/~media/Documents/eea-supplements/icelandic/2012-is/54-is-part-1.pdf>

<sup>2</sup> Alla jafna óska þeir sem fjárfesta í streng með „merchant model“ eftir undanþágum frá TPA (third party access). NEMO útfærslan reynir að fá það besta frá einkaframtakinu og minnka áhættuna fyrir framkvæmdaraðila sem er þá undir eftirliti.

## 2. Yfirlit yfir Evrópugerðir

Í þessari skýrslu verður fjallað um reglur Evrópusambandsins sem skipta mestu að því er varðar þau álitamál sem snúa að lagningu sæstrengs. Orkustefna Evrópusambandsins er í stöðugri þróun en sambandið hefur lagt mikla áherslu á að þróa stefnu sína í átt að sameiginlegum markaði með orku. Hefur stefnan ekki síst miðað að því að takast á við áskoranir sem snúa að loftslagsbreytingum, og því hversu sambandið er háð innflutningi á orku og aðgangi að orku.

Þó að „orka“ sé hluti af því frelsi innan EES-samningsins sem varðar „frjálsa vöruflutninga“ hefur Ísland nokkra sérstöðu á því sviði vegna legu landsins og þess að raforkukerfi Íslands er ekki tengt orkukerfi annarra ríkja. Hafa um 60 gerðir ESB á sviði orkumála hafa verið teknar upp í EES-samninginn og hefur Ísland þurft undanþágu frá sumum þeirra.<sup>3</sup> Dæmi um það eru ákveðnar undanþágur frá raforkutilskipuninni, 2003/54/EB þar sem Ísland telst vera lítið og einangrað kerfi.

Eftirfarandi gerðir skipta einkum máli varðandi umfjöllun um lagningu sæstrengs:

- Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 714/2009 um skilyrði fyrir aðgangi að neti fyrir raforkuviðskipti yfir landamæri og um niðurfellingu á reglugerð (EB) nr. 1228/2003.
- Tilskipun 2009/72/EB um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku. Tilskipunin hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn en hún fellir úr gildi eldri tilskipun, 2003/54/EB um sameiginlegar reglur fyrir innri markað fyrir raforku. Ákveðnar undanþágur í tilskipuninni eiga við um Ísland þar sem það telst vera lítið og einangrað kerfi.
- Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/28/EB frá 23. apríl 2009 um að auka notkun orku frá endurnýjanlegum orkulindum og breytingar og síðar brottfall tilskipana 2001/77/EB og 2003/30/EB, sem tekin var upp í EES-samninginn á árinu 2011.
- Tilskipun 2003/96/EB um endurskipulagningu ramma Bandalagsins vegna skattlagningar orkuvara og raforku, sem kveður á um samræmingu í skattlagningu orkuvara. Ekki hluti af EES-samningnum.
- Tilskipun 2008/92/EB um starfsreglur bandalagsins til að auka gagnsæi verðlagningar á gasi og rafmagni til endanlegra notenda í atvinnurekstri. Eldri tilskipun um sama efni, 90/377/EEB, var tekin upp í EES-samninginn, en hún kveður á um að aðildarríki skuli grípa til nauðsynlegra aðgerða til að tryggja að fyrirtæki sem afhenda gas eða raforku til endanlegra

---

<sup>3</sup> „Staða Íslands í Evrópusamstarfi“, skýrsla utanríkisráðherra frá apríl 2000.  
<http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/skyrsla.pdf>

iðnaðarnotenda skili inn upplýsingum um verð og skilmála, verðkerfi og sundurliðun á viðskiptavinum og orkumagn. Tilskipunin bíður þess að vera tekin upp í EES-samninginn.

- Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 347/2013/ESB um leiðbeiningarreglur um samevrópsk orkukerfi sem fellir úr gildi ákvörðun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1364/2006/EB frá 6. september 2006 varðandi leiðbeiningarreglur um samevrópsk orkukerfi. Þar eru settar leiðbeiningarreglur um markmið, forgangsröðun og almenna lýsingu á aðgerðum hvað varðar samevrópsk orkukerfi. Ákvörðunin er ekki hluti af EES-samningnum.<sup>4</sup>
- Reglugerð framkvæmdarstjórnarinnar nr. 838/2010/EB sem tilgreinir meginreglur varðandi þóknun vegna flutnings raforku milli flutningskerfa og eftirlitsbundna nálgun vegna flutningsgjalda.
- Orðsending um leiðbeiningar Evrópubandalagsins um ríkisaðstoð til umhverfisverndar frá 23. janúar 2008. Sjá kafla um ríkisaðstoð til umhverfisverndar í leiðbeiningum um ríkisaðstoð, sem samsvara leiðbeiningum Evrópubandalaganna um ríkisaðstoð til umhverfisverndar.<sup>5</sup>

### 3. Stefnumótun eftir 2020

Evrópusambandið hefur nú þegar hafið vinnu við að endurskoða stefnu sína í orku- og loftslagsmálum eftir 2020. Mikilvægt er að hún sé ákveðin í tíma, ekki síst til að tryggja öruggt umhverfi þeirra sem vilja fjárfesta í grænni orku. Efnahagskreppan hefur haft þau áhrif að fjárfestar eru varkárari en ella.

Evrópusambandið setti sér árið 2007 þrjú metnaðarfull markmið í orku- og loftslagsmálum til ársins 2020, þ.e. um að auka hlutfall endurnýjanlegrar orku í orkunotkun í 20%, að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda um 20% og að stuðla að 20% aukningu í orkusparnaði. Framleiðsla raforku í Evrópusambandinu losar mikið af CO<sup>2</sup> og því verður markmiðum um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda ekki náð nema sett séu markmið um að auka hlutfall endurnýjanlegrar orku. Sett hafa verið bindandi markmið fyrir hvert og eitt aðildarríki fyrir sig í löggjöf ESB, sbr. tilskipun 2009/28/EB um að auka notkun orku frá endurnýjanlegum orkulindum. Til þess að ná þessum markmiðum geti ríkin beitt stuðningskerfum og komið á samvinnu sín á milli eins og síðar verður vikið að.

Nú í lok mars sl. gaf framkvæmdastjórn ESB út grænbók um ramma í orku- og loftslagsmálum til ársins 2030. Var hún var lögð fram til samráðs hagsmunaaðila og geta þeir komið að athugasemdum fram til 2. júlí nk. Þá gaf framkvæmdastjórn ESB út stefnumótandi skjal um endurnýjanlega orku fyrir

<sup>4</sup> Sjá greinargerð um orkumál vegna aðildarviðræðna. [http://www.vidraedur.is/media/ees\\_i/Grg-heild-15.-orka.pdf](http://www.vidraedur.is/media/ees_i/Grg-heild-15.-orka.pdf)

<sup>5</sup> EES-viðbætur við Stjórnartíðindi ESB, nr. 29 10. júní 2010. <http://www.efta.int/~media/Documents/eea-supplements/icelandic/2010-is/29-is.pdf>

rétta ári. Hér á eftir verður farið yfir það helsta sem fram kemur í áðurnefndum skjölum en þau geta haft mikið um það að segja hvernig lagaumhverfið kemur til með að verða eftir 2020. Þau skjöl sem skipta mestu varðandi mótun stefnu eftir 2020 eru eftirfarandi:

- Grænbók framkvæmdastjórnarinnar frá 27. mars sl. um ramma til ársins 2030 varðandi orku- og loftslagsstefnu – „Green Paper: A 2030 framework for climate and energy policies.“<sup>6</sup>
- Orðsending frá 6. júní 2012 um endurnýjanlega orku – „Renewable Energy: a major player in the European energy market“.<sup>7</sup>
- Orðsending um orkuáætlun 2050 frá 15. desember 2011 – „Energy Roadmap 2050“.<sup>8</sup> Fjallar um hvernig Evrópusambandið getur náð markmiðum sínum um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda en á sama tíma tryggt orkuöryggi og samkeppnishæfni. Leggur grunn að langtímastefnumótun með hagsmunaaðilum.

### 3.1 Orðsending um endurnýjanlega orku

Þann 6. júní 2012 gaf framkvæmdastjórn ESB út orðsendingu um stefnu sína að því er varðar endurnýjanlega orku eftir 2020. Kallað er eftir samræmdari nálgun varðandi stuðningskerfi og auknum hlut endurnýjanlegrar orku í aðildarríkjunum. Segir m.a. að nauðsynlegt sé að stuðla að fjárfestingum í innviðum, framleiðslu, tækni og framleiðslu á köplum og verksmiðjum og skipum til að byggja vindorkuver á hafi úti. Orkuáætlun sambandsins til ársins 2050 (Energy Roadmap 2050) gerir ráð fyrir að stærsti hluti orkugjafa komi frá endurnýjanlegum orkulindum. Verði hins vegar ekkert að gert muni hlutfall endurnýjanlegrar orku minnka eftir árið 2020 vegna hás kostnaðar sem henni fylgir og hindrana í samburði við jarðefnaeldsneyti. Því er að mati Evrópusambandsins nauðsynlegt að eyða óvissu um hvað verði eftir 2020 en með því skapist aukin tækifæri fyrir fjárfesta sem vilji fjárfesta í endurnýjanlegri orku. Hagsmunaaðilar hafi kallað eftir því að hún fari fram fyrir en ráð er fyrir gert í reglum sambandsins.

Segir í orðsendingunni að hlutfall endurnýjanlegrar orku hafi aukist innan ESB og margt stuðlað að því, eins og minni kostnaður með aukinni tækniþróun. Mikilvægt sé hins vegar að ná niður kostnaði og ryðja úr vegi hindrunum fyrir fjárfestingum í endurnýjanlegri orku, t.d. með því að draga úr stuðningi við jarðefnaeldsneyti. Góður og virkur kolefnismarkaður ásamt vel hönnuðu skattaumhverfi eigi að hvetja fjárfesta til að fjárfesta í lágkolefnatækni.

<sup>6</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52013DC0169:EN:NOT>

<sup>7</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012DC0271:EN:NOT>

<sup>8</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0885:EN:NOT>



Bent er á í orðsendingunni að í kostnaði við endurnýjanlega orku felist ekki eingöngu kostnaður vegna orkunnar sem notuð er, hvort heldur um sé að ræða vindorku, sólarorku eða vatnsorku; stjórnsýslukostnaður eða umsýslukostnaður sé mikill m.a. vegna flókins ferlis við leyfisveitingar, áætlanagerða sem m.a. þurfa að taka tillit til áhættunnar við að stuðningskerfum sé breytt. Einföld stjórnsýsla, stöðugt og gott stuðningskerfi og auðveldari aðgangur að fjármagni stuðli að aukinni samkeppnishæfni endurnýjanlegrar orku. Þar geti Evrópski fjárfestingarbankinn og opinberar stofnanir leikið lykilhlutverk.

Flest tækni sem varðar endurnýjanlega orku nýtur stuðnings frá hinu opinbera eða um það hafa verið sett stuðningskerfi. Stuðningskerfi vegna framleiðenda orku að því er varðar orkuverð er nú í 15 aðildarríkjum ESB og má gera ráð fyrir að einhverra kostnaðarhagkvæmra og vel skilgreindra stuðningskerfa verði einnig þörf eftir 2020. Þau eru hins vegar ólík eftir ríkjum og misjafnar ástæður að baki þeim eða hvatir og geta því skapað hindranir að því er varðar viðskipti yfir landamæri. Segir í orðsendingunni að framkvæmdastjórn ESB hyggist gefa út leiðbeiningar um bestu starfsvenjur og reynslu sem fengist hefur til að tryggja meira samræmi í framkvæmd ríkjanna.

### 3.1.1 Samvinna ríkja

Í orðsendingunni er sérstaklega vikið að möguleikum á samvinnu milli ríkja til að ná fram markmiðum varðandi endurnýjanlega orku. Í tilskipun 2009/28/EB um að auka hlut endurnýjanlega orku í orkunotkun er gert ráð fyrir því að ríki geti komið á slíku kerfi samvinnu sín á, en þessu tæki hefur hins vegar ekki verið mikið beitt. Eins og síðar verður vikið að í tilskipuninni er gert ráð fyrir að ríki geti átt samvinnu sín á milli þannig að endurnýjanleg orka framleidd í einu ríki megi telja með að því er varðar hlutfall í öðru ríki.<sup>9</sup> Er sérstaklega tiltekið í skjali framkvæmdastjórnarinnar að verkefni í Norðursjó geti verið hluti af svona samvinnuverkefni milli ríkja á grundvelli tilskipunarinnar.

Í þessu sambandi er einnig mikilvægt að framkvæmdastjórnin hyggst útbúa leiðbeiningarreglur til að auðvelda viðskipti með endurnýjanlega orku með því að einfalda umhverfið. Er lögð áhersla á mikilvægi þess að þróa innviði og að endurskoða þurfi löggjöf sambandsins í því skyni m.a. til að flýta fyrir uppbyggingu nýrra innviða milli landa.

Val neytenda á orku skiptir miklu varðandi samkeppnishæfni orkugjafa. Segir í orðsendingunni að hvað rafmagn varði sé framboðið takmarkað auk þess sem verð sé ákvarðað með reglum. Gert er ráð fyrir að þetta muni breytast hratt með opnun smásölumarkaða og auknum möguleikum á að kaupa

<sup>9</sup> Þannig má gera ráð fyrir að 10 aðildarríki eigi aukaorku til handa öðrum ríkjum. Sjá orðsendinguna: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012DC0271:EN:NOT>

græna orku. Er gert ráð fyrir að með snjallmælum og örframleiðslu á rafmagni muni þessum kostum fjölga. Snjallmælar geti auðveldað neytendum að fylgjast með hversu mikið þeir greiða fyrir rafmagn í rauntíma og hjálpað þeim við eyða minni orku. Einnig geta neytendur þá frekar nýtt sér lágt orkuverð.

Að því er varðar markmið til ársins 2030 er í orðsendingunni helst rætt um þrjár leiðir við að móta stefnu:

- að treysta á markað með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda,
- að halda áfram með núverandi fyrirkomulag,
- að hafa sameiginlegt markmið ESB um endurnýjanlega orku.

Meðal þess sem talið er að þurfi að gera til að auka notkun endurnýjanlegrar orku er að styrkja markað með orkuna, ryðja úr vegi hindrunum á markaði og í löggjöf, bæta stuðningskerfi vegna endurnýjanlegrar orku, þróa innviði og auka aðkomu neytenda að orkumörkuðum.

### **3.2 Grænbók um ramma í orku- og loftslagsmálum til ársins 2030**

Í lok mars sl. gaf framkvæmdastjórn ESB út grænbók með það að markmiði um að eiga samráð við hagsmunaaðila og safna gögnum og sjónarmiðum til að móta stefnuna til 2030 í orku- og loftslagsmálum. Ber grænbókin yfirskriftina „A 2030 framework for climate and energy policies“. Í lok hennar er varpað fram mörgum spurningum til leiðbeiningar og veittur frestur til 2. júlí nk. til að koma að athugasemdum.

Í grænbókinni er varpað fram hugmyndum um stefnumótun eftir 2020 í því skyni að tryggja stöðugleika og að hlutfall endurnýjanlegrar orku haldi áfram að aukast eftir 2020. Þar segir að ESB hafi skýra stefnu til ársins 2020 en mikilvægt sé að móta stefnuna til ársins 2030. Fjárfestar verði að búa við vissu að því er varðar regluverk. Í þessu sambandi skipti máli að ekki hefur enn verið samið á alþjóðavettvangi um markmið í loftslagsmálum. Frá því að núverandi stefna var samþykkt á árunum 2008/2009 hafi orðið efnahagskreppa, til hafi komið fjárhagsvandi aðildarríkja og fyrirtækja sem eiga erfitt með að fjármagna langtímafjárfestingar. Einnig hafi þróun á alheimsmörkuðum varðandi orku áhrif, svo og áhyggjur heimila af orkuverði og ólík sjónarmið á alþjóðavettvangi varðandi samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda.

Í grænbókinni er komið inn á mikilvægi fjárfestinga og segir að miklar fjárfestingar séu nauðsynlegar til að nútímavæða orkukerfið, hvort sem um er að ræða endurnýjanlega orku eða ekki. Miklar

fjárfestingar þurfi að koma til í flutnings- og dreifikerfi, þar á meðal milli landa, til að fullkomna innri markaðinn og einnig að því er varðar endurnýjanlega orku.

Fjallað er um áhyggjur af viðskiptakerfi með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda sem hefur ekki gengið sem skyldi og af þeim sökum íhugi sum ríki að grípa til skattlagningar. Hins vegar er komið inn á það í grænbókinni að ESB hafi náð árangri í því að auka hlutfall endurnýjanlegrar orku. Til að mynda hafi hlutfall hennar verið 12,7% árið 2010 en til samanburðar hafi það verið 8,5% árið 2005. Til að ná markmiðinu um 20% árið 2020 þurfi það að vaxa um 6,3% á ári hverju.

Í grænbókinni segir að aðildarríkin hafi meira svigrúm varðandi framkvæmd á reglum ESB varðandi endurnýjanlega orku og orkunýtni og losun gróðurhúsalofttegunda sem er fyrir utan viðskiptakerfi með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda. Það hafi leitt til ólíkrar nálgunar í aðildarríkjunum m.a. að því er varðar stuðningskerf við endurnýjanlega orku, orku og kolefnisskatt. Mikilvægt er að hafa þetta í huga þegar mótuð er stefna til 2030, þ.e. að jafnvægis sé gætt að því er varðar aðgerðir innan ESB og sveigjanleika ríkja til að uppfylla markmið með þeim aðgerðum sem henta best aðstæðum heima fyrir.

Grænbókin fjallar um mikilvægi samkeppnishæfs orkuverðs í alþjóðlegu samhengi. Þetta skipti máli fyrir heimilin og því sé raforkukostnaður sérstaklega mikilvægur sé horft til framtíðar til ársins 2030. Meðan heildsöluverð á orku hafi hækkað hóflega séu ákveðin merki um að verð til endanlegs notanda á rafmagni fyrir fyrirtæki og heimili hafi hækkað mun meira að raunvirði á síðasta áratug og allt bendi til þess að svo verði áfram. Verð á raforku stýrist að miklu leyti af verði á jarðefnaeldsneyti. Þá hafi ákvarðanir aðildarríkja um gjaldskrá, gjöld og skatta mikil áhrif á verð til endanlegs neytanda og það þurfi að hafa í huga við mótun stefnu. Einnig þurfi að taka með í reikninginn að hátt verð á losunarkvótum og stuðningur við að koma endurnýjanlegri orku á markað geti hækkað raforkuverð. Ríkisstyrkjareglur á sviði umhverfismála heimila núna vel skilgreindar undanþágur fyrir iðnað frá orkutengdum sköttum. Hugsa þurfi að því hvort og hvernig skuli halda því áfram að því er varðar stefnuna til 2030.

Ýmsum spurningum er varpað fram í lok grænbókarinnar, m.a. um hvort rétt sé að setja bindandi markmið til ársins 2030 eða hvort viðskiptakerfi með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda, ETS, og lagalegar ráðstafanir dugi til að skapa rétt markaðsskilyrði.

Loks er þess að geta að á sama tíma og grænbókin var lögð fram í mars sl. birti framkvæmdastjórnin fyrstu framvinduskýrslu sína samkvæmt tilskipuninni. Skýrslan fjallar um það hvernig gengur að ná

þeim bindandi markmiðum sem hafa verið sett. Þar kemur fram að hlutfall endurnýjanlegrar orku hafi vaxið mikið síðan tilskipunin var samþykkt. Evrópusambandið sé sjálft á réttri braut gangvart 2020 markmiðinu þar sem hlutfall endurnýjanlegrar orku er nú 12,7%. Meirihluti ríkjanna hafi náð markmiði sem þau hafi sett sér fyrir 2011/2012. Hins vegar megi búast við því að markmiðin verði brattari í lokin og því þurfi meira að koma til af hálfu aðildarríkjanna.

Næstu vikur fer fram samráðsferli um grænbókina sem jafnframt er undanfari stefnumótunar og löggjafar ESB í orku- og loftslagsmálum eftir 2020. Samráðsferlið er mjög opið fyrir þá sem vilja koma að athugasemdum og er rétt að skoða hvort ástæða sé til að gera athugasemdir við það sem þar kemur fram.

#### **4. Samevrópskt net – TEN-E**

Stuðningskerfi ESB við þróun nets til flutnings á raforku og gasi hefur einkum byggt á sérstakri áætlun, samevrópsku orkuneti eða TEN-E. Samtenging, rekstrarsamhæfi og þróun evrópsks nets til flutnings á raforku og gasi er nauðsynleg til þess að koma á sameiginlegum innri markaði með orku. Lítur Evrópusambandið svo á að mikilvægt sé að tengja markaði ríkjanna og ESB í heild sinni og því hefur verið gripið til ýmissa ráðstafana til að ná fram markmiðinu um að koma á fót opnum og samkeppnishæfum innri markaði fyrir raforku og gas. Áformar sambandið að stórauka framlög til þessa á næsta fjárhagstímabili.

Kveðið er á um samevrópsk net í 170. og 171. gr. SSESÞ þar sem segir að sambandið skuli vinna að því að koma á samevrópsku neti á sviði samgangna, fjarskipta og orku. Jafnframt er lögð sérstök áhersla á að tengja eyjar, landlukt svæði og jaðarsvæði innan Evrópusambandsins. Notendur eiga að hafa aðgang að góðri þjónustu auk þess að geta valið úr orkugjöfum á samkeppnishæfu verði. Lögð er áhersla á rekstrarsamhæfi við orkumarkaði annarra ríkja, s.s. ríkja við Miðjarðarhafið og Mið-Austurlönd til að tryggja orkuöryggi og fjölbreytni orkugjafa.

Evrópusambandið hefur úthlutað fjármunum til verkefna til að ná þessum markmiðum. Reglugerð ráðsins (EB) nr. 67/2010 kveður á um almennar reglur um fjárhagsaðstoð ESB á sviði samevrópskra neta (Trans European Networks, TEN) og reglugerð (EB) nr. 680/2007 fjallar um almennar reglur um fjárhagsaðstoð ESB á sviði samevrópskra samgöngu- og orkuneta þar sem er að finna nánari ákvæði um styrkhæfi verkefna.

Í nýsamþykktu reglugerð ESB 347/2013/EB um viðmiðunarreglur fyrir samevrópsk orkunet er gerður greinarmunur á því hvort um er að ræða forgangsverkefni eða verkefni sem þjóna sameiginlegum evrópskum hagsmunum. Eru þau síðarnefndu talin í sérstökum viðaukum við reglugerðina þar sem sett eru m.a. viðmið varðandi þau verkefni. Forgangsverkefni eru síðan valin úr verkefnum sem þjóna sameiginlegum evrópskum hagsmunum. Þau verða að hafa veruleg áhrif á virkni innri markaðarins, á orkuöryggi, afhendingaröryggi og/eða notkun endurnýjanlegrar orku, og njóta forgangs við úthlutun fjármuna sambandsins. Sum þeirra forgangsverkefna sem ná yfir landamæri og hafa umtalsverð áhrif á flutningsgetu eru talin vera verkefni sem þjóna sameiginlegum evrópskum hagsmunum og njóta forgangs við úthlutun fjármuna.

Fjármunir vegna samevrópskra orkuneta, TEN-E, sem eru til ráðstöfunar á yfirstandandi fjárhagstímabili ESB, 2007-2013, eru 155 milljónir evra alls. Þeir fara oftast að stærstum hluta í hagkvæmniathuganir og er fjárhagslegur stuðningur TEN-E verkefna yfirleitt aðeins um 0,01-1% af heildarkostnaði verkefna, en framlagið má almennt ekki fara yfir 50% af heildarkostnaði athugunar. Aðrir fjármögnunarvalkostir eru einnig í boði, þar á meðal hjá Fjárfestingarbanka Evrópu eða öðrum fjármálastofnunum. Fjárfestingarbanki Evrópu getur lánað fyrir allt að helmingi kostnaðar. Þá er hægt er að fá lánaábyrgðir frá Fjárfestingarsjóði Evrópu eða öðrum fjármálastofnunum. Einnig geta runnið fjármunir úr byggðasjóðum sambandsins til slíkra verkefna. Heildarstuðningur frá ESB má ekki vera meiri en 10% af heildarfjárfestingunni.

Ísland tekur ekki þátt í verkefnum eða stefnumótun um samevrópsk orkunet og hefur löggjöf sambandsins um viðmiðunarreglur fyrir samevrópsk orkunet ekki verið tekin upp í EES-samninginn..

#### **4.1 Næsta fjárhagstímabil ESB**

Nýtt sjö ára fjárhagstímabil ESB hefst árið 2014. Sambandið hefur því haft í undirbúningi tillögur um hvað taki við af TEN-E og hvort breyta eigi núverandi kerfi. Raforkumarkaðurinn stendur frammi fyrir gríðarlegri fjárfestingarþörf og hefur framkvæmdastjórn ESB áætlað að fjárfestingarþörf vegna raforku nemi um 140 milljörðum evra árin 2010-2020. Því er ljóst að núverandi framlög og fyrirkomulag Evrópusambandsins eru alls ekki fullnægjandi, einkum að því er varðar markmið um stórauðna notkun á endurnýjanlegri orku.

Í skýrslu framkvæmdastjórnar frá árinu 2010 er fjallað um forgangsmál varðandi uppbyggingu orkugrunnvirkja innan ESB til 2020 og næstu áratugi. Eru fjárfestingar í nýjum og/eða endurbættum orkuflutningsnetum og betri samtengingar milli landa meðal fimm forgangsmála í nýrri orkustefnu ESB. Er talið að fjárfesta þurfi fyrir um eina trilljón evra í orkukerfum Evrópu til ársins 2020 og um 200 milljarðar verði vegna rafmagns og gass. Eru skilgreindar forgangslíðir í skýrslunni fyrir rafmagn, gas

og olíu. Að því er varðar rafmagn eru fjórar forgangsléiðir, þar á meðal ein fyrir Norðursjó og tengingar þaðan við Norður- og Mið-Evrópu.

## 4.2 CEF – Connecting Europe Facility

Samkvæmt fyrirbyggjandi tillögum sem nú eru til umfjöllunar innan ESB stendur til að stórauka fjárframlög vegna evrópsks orkunets. Seint á árinu 2011 gaf framkvæmdastjórn ESB orðsendingu vegna næsta fjárhagstímabils þar sem gerð er tillaga um að komið skuli á sérstöku evrópsku neti, CEF (Connecting Europe Facility), til að stuðla að því að lokið verði við að koma á sameiginlegu orkuneti, samgönguneti og fjarskiptaneti. Tilgangurinn er og sá að ná markmiðum sambandsins um 20/20/20. Er gerð tillaga um að heildar fjármagn sambandsins til þessa nemi sem svarar 40 milljörðum evra á tímabilinu og þar af verði 9,1 milljarði veitt til orkumála. Í tillögunni felst því mikil hækkun á framlögum til orkumála eða úr 155 milljónum evra á yfirstandandi tímabili í 9,1 milljarð á því næsta. Tillögur framkvæmdastjórnarinnar bíða samþykkis aðildarríkjanna.

## 4.3 Samstarf ríkja við Norðursjó vegna flutningskerfis á hafi úti (NSCOGI)

Til að ná markmiðum um endurnýjanlega orku fram til ársins 2020 efndu 10 ríki við Norðursjó til samstarfs árið 2010 (North Seas Countries Offshore Grid Initiative (NSCOGI)). Tilgangurinn er að greiða fyrir þróun flutningskerfis á hafi úti (offshore grid) og um leið hámarka not á endurnýjanlegri orku og fjárfestinum í flutnings- og dreifikerfum. Þau ríki sem taka þátt eru Belgía, Bretland, Danmörk, Frakkland, Holland, Írland, Lúxemborg, Noregur, Svíþjóð og Þýskaland. Samkvæmt þeim tillögum sem nú liggja fyrir snýst sú forgangsléið sem varðar Norðursjó um að þróa flutningskerfi í Norðursjó, Írlandshafi, Ermarsundi, Eystrasaltinu og nálægum höfum til að flytja raforku frá endurnýjanlegum orkulindum á hafi úti og að auka raforkuviðskipti yfir landamæri.

Það evrópska net, CEF, sem nú er í undirbúningi hjá Evrópusambandinu, getur haft þýðingu vegna hugsanlegrar lagningar sæstrengs. Er fyrst og fremst mikilvægt að fylgjast með fjármögnun á verkefnum sem heyra undir þá forgangsléið sem snýr að Norðursjó, skilyrðum fyrir henni og öðru sem lýtur að framkvæmd hennar. Samstarf ríkja við Norðursjó er því augljóslega mikilvægur vettvangur og á án efa eftir að hafa mikla þýðingu fyrir það hvernig þessir fjármunir verða nýttir til að ná fram markmiðum sem Evrópusambandið hefur sett varðandi aukningu á notkun endurnýjanlegrar orku. Verði tillögurnar samþykktar munu eingöngu aðgerðir sem varða verkefni sem þjóna sameiginlegum evrópskum hagsmunum njóta stuðnings. Hverjar þær geta verið verður síðan nánar skilgreint í reglugerðum þar sem settar verða fram leiðbeinandi reglur og skilyrði fyrir stuðningi.

## 5. Möguleg samvinna ríkja á grundvelli tilskipunar 2009/28/EB

Tilskipun 2009/28/EB um að auka notkun orku frá endurnýjanlegum orkulindum var tekin upp í EES-samninginn á árinu 2011. Hún leggur skyldu á ríkin að hlutast til um að ákveðið hlutfall orkunýtingar fari fram með endurnýjanlegum orkugjöfum. Sett eru landsmarkmið og er ríkjunum gert skylt að leggja fram landsaðgerðaáætlun í því skyni. Samkvæmt tilskipuninni var þetta hlutfall 1,3% í Bretlandi árið 2005 en á að verða 15% fyrir 2020. eru aðildarríkin hvött til þess að leita allra viðeigandi leiða til samstarfs í tengslum við þau markmið sem sett eru fram í tilskipuninni. Tilgangurinn er að auðvelda aðildarríkjum notkun á orku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum í öðru aðildarríki og taka hana með í útreikningum til að ná fram landsbundnum markmiðum sínum. Þannig getur eitt aðildarríki stutt orkuframleiðslu úr endurnýjanlegum orkugjöfum í öðru ríki á þann veg að tekið er með í reikninginn hvað varðar landsbundið heildarmarkmið hins síðarnefnda.

### 5.1 Fyrirkomulag á samvinnu

Lagning sæstrengs og sala á raforku sem unnin er úr endurnýjanlegum orkulindum sem fer í gegnum hann getur stuðlað að því að Bretland uppfylli landsbundin markmið sín um að auka hlutfall endurnýjanlegrar orku til ársins 2020. Eigi verkefnið að geta haft áhrif á útreikning og uppfyllingu markmiða Bretlands þarf samvinnan að grundvallast á því fyrirkomulagi sem tilskipunin mælir fyrir um. Tilskipunin gerir ráð fyrir samvinnu eða sveigjanleikaráðstöfunum af þrennum toga sem eru í formi tölfræðilegs flutnings, sameiginlegra verkefna milli ríkja eða sameiginlegra stuðningskerfa. Kveðið er á um þetta í 6. og 7. gr. tilskipunarinnar. Sveigjanleikaráðstafanir þessar eru að mörgu leyti hliðstæðar við þær ráðstafanir sem mælt er fyrir um í Kýótóbókuninni. Aðildarríki að Kýótóbókuninni hafa undirgengist ákveðin markmið og geta til að mynda náð þeim með sameiginlegum verkefnum (JI).<sup>10</sup>

Mikilvægt er í þessu sambandi að tilskipunin gerir ráð fyrir því að ríkin tryggi að flutnings- og dreifikerfi þeirra ábyrgist flutning og dreifingu raforku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum. Einnig að þau kveði á um að raforka sem er framleidd með endurnýjanlegum orkugjöfum fái forgangsaðgang eða tryggðan aðgang að dreifikerfinu. Þetta getur skipt miklu vegna lagningar sæstrengs og flutnings á raforku í gegnum hann. Forgangsaðgangur eða tryggður aðgangur fyrir raforku sem framleidd er úr endurnýjanlegum orkulindum er mikilvægur liður í að stuðla að endurnýjanlegri orku á innri markaði með raforku, sjá 16. gr. tilskipunarinnar. Kröfuna um

---

<sup>10</sup> RE-Shaping: Shaping an effective and efficient European renewable energy market, D4 report: [http://www.reshaping-res-policy.eu/downloads/D4\\_report\\_design-options-RES-flexibility-mechanisms.pdf](http://www.reshaping-res-policy.eu/downloads/D4_report_design-options-RES-flexibility-mechanisms.pdf)

forgangsaðgang má uppfylla með dreifikerfi fyrir nýja framleiðslu og með ráðstöfunum á heildsölumarkaði með orku.,<sup>11</sup>

### 5.1.1 Tölfræðilegur flutningur

Í 6. gr. tilskipunarinnar segir að ríkin geti komist að samkomulagi og gert ráðstafanir um tölfræðilegan flutning tiltekins magns orku frá endurnýjanlegum orkugjöfum frá einu aðildarríki til annars.. Tölfræðilegur flutningur þýðir að endurnýjanleg orka sem framleidd er í einu ESB- eða EES-ríki verður hluti af landsmarkmiði annars. Um er að ræða tiltölulega einfalt fyrirkomulag sem samið er um milli viðkomandi ríkja. Ráðstafanir þessar eru tilkynningaskyldar og skal þar koma fram magn og verð á þeirri orku sem samið er um. Um er að ræða orku sem þegar hefur verið framleidd. Þessar ráðstafanir geta varað í eitt ár eða lengur og er kosturinn við þær sá að ekki þarf að koma upp nýrri orkuframleiðslu til að hægt sé að beita þeim.

### 5.1.2 Sameiginleg verkefni

Þetta fyrirkomulag kemur fram í 7. gr. tilskipunar 2009/28/EB og gerir ráð fyrir því að tvö eða fleiri ríki geti starfað saman að öllum gerðum verkefna sem tengjast framleiðslu með endurnýjanlegum orkugjöfum á raforku, upphitun eða kælingu. Einkaaðilar geta tekið þátt í slíku samstarfi. Þannig getur eitt ríki veitt fjárhagslegan stuðning fyrir slíku verkefni í öðru ríki. Miðað er við verkefni um framleiðslu raforku með endurnýjanlegum orkugjöfum sem hófust eftir 25. júní 2009 eða með aukinni framleiðslugetu orkuvers sem var endurnýjað eftir þann dag sem skal taka með í útreikningum í tengslum við landsbundin heildarmarkmið annars ríkis í því skyni að meta hvort uppfylltar séu kröfur tilskipunarinnar.

Sameiginleg verkefni geta verið af öllum gerðum sem tengjast framleiðslu með endurnýjanlegum orkugjöfum á raforku. Þau geta líka varðað uppbyggingu eða samfjármögnun innviða (eða hugsanlega orkukaupasamning) til að hjálpa til við uppbyggingu á nýjum orkuverum og innviðum í ríkjunum í því skyni að ná landsbundnu markmiði. Tilgangurinn er þá að ná niður heildarkostnaði. Dæmi um verkefni af þessu tagi getur verið sameiginlegur markaður með græn vottorð.<sup>12</sup>

Samstarf af þessu tagi er tilkynningaskyld þannig að aðildarríkin skulu, skv. 2. mgr. 7. gr. tilkynna framkvæmdastjórninni um það hlutfall eða magn raforku, upphitunar eða kælingar sem framleitt er með endurnýjanlegum orkugjöfum í gegnum sameiginlegt verkefni á yfirráðasvæði þeirra sem hófst eftir 25. júní 2009, sbr. það sem áður segir. Skal þar m.a. lýsa fyrirhuguðu orkuveri eða tilgreina endurnýjaða orkuverið og tilgreina hlutfall eða magn raforku, upphitunar eða kælingar sem framleitt

<sup>11</sup> Eins og að nota „single buyer models“ fyrir framleiðslu á endurnýjanlegri orku og notkun innmötunargjaldskráa. The North Seas Countries' Offshore Grid Initiative, final report: [http://www.benelux.int/NSCOGI/NSCOGI\\_D1\\_Final.pdf](http://www.benelux.int/NSCOGI/NSCOGI_D1_Final.pdf)

<sup>12</sup> Dæmi um slíkt er að Svíar hafa komið á slíku samstarfi með Noregi, sjá [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/centeno-lopez\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/centeno-lopez_en.pdf) <http://www.government.se/sb/d/16022/a/190026>. Um er að ræða sameiginlegan markað með græn vottorð.



er í orkuverinu og sem tekið skal með í útreikningum í tengslum við landsbundin heildarmarkmið annars aðildarríkis auk þess að tilgreina aðildarríkið sem nýtur góðs af tilkyningunni.

### 5.1.3 Sameiginleg stuðningskerfi

Með sameiginlegum stuðningskerfum geta tvö eða fleiri aðildarríki ákveðið að sameina eða samræma að hluta til landsbundin stuðningskerfi sín og ná þannig markmiðum sameiginlega. Í slíkum tilvikum má taka með í útreikningum tiltekið magn orku frá endurnýjanlegum orkugjöfum sem framleitt er á yfirráðasvæði eins aðildarríkis í tengslum við landsbundin heildarmarkmið annars ríkis samkvæmt nánari skilyrðum, sbr. 11. gr. tilskipunar 2009/28/EB.

Stuðningskerfum sem ætlað er að stuðla að notkun orku frá endurnýjanlegum orkulindum er ekki til að dreifa á Íslandi þar sem þeirra er ekki þörf en nær 100% allrar raforku sem framleidd er á Íslandi kemur annað hvort úr vatnsaflsvirkjunum eða jarðvarmavirkjunum.<sup>13</sup> Af sömu ástæðu er ekki ástæða til að setja markmið um hlutfall raforku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum þar sem 99,9% af allri raforku sem framleidd er á Íslandi kemur úr endurnýjanlegum orkulindum (27% jarðvarmi og 73% vatnsorka). Aftur á móti er til staðar stuðningskerfi vegna hitunar.

## 5.2 Landsaðgerðaáætlanir og tölfræðilegur flutningur

Ríkjum er gert skylt að gera landsaðgerðaáætlanir um hvernig þau hyggjast ná markmiðum tilskipunarinnar og landsbundnum markmiðum að því er varðar hlutfall orku úr endurnýjanlegum orkulindum sem notuð er í samgöngum, við framleiðslu rafmagns og til hitunar fyrir árið 2020, þar á meðal varðandi samvinnu ríkis og sveitarfélaga og áætlaðan tölfræðilegan flutning eða sameiginleg verkefni. Ísland sendi inn sína áætlun á síðastliðnu ári.<sup>14</sup>

Í landsaðgerðaráætlun Íslands segir að tölfræðilegur flutningur hafi verið til skoðunar hjá íslenskum stjórnvöldum og/eða þátttaka í sameiginlegum verkefnum og aðildarríki ESB hafi sýnt áhuga á þátttöku í slíkum verkefnum. Segir að því hafi ekki verið komið í farveg fyrir utan innleiðingu á tilskipuninni og gerð landsaðgerðaáætlunar. Það ferli sem lýtur að upprunavottorðum sé hins vegar til staðar skv. íslenskri löggjöf.<sup>15</sup>

## 5.3 Græn vottorð og upprunaábyrgðir

Samkvæmt tilskipuninni um endurnýjanlega orku, 2009/28/EB, er hægt að gefa út tvenns konar vottorð vegna framleiðslu á raforku úr endurnýjanlegum orkulindum. Annars vegar er um að ræða útgáfu á upprunaábyrgð sem er rafrænt skjal og hefur aðeins það hlutverk að sanna fyrir kaupanda

<sup>13</sup> Sjá landsaðgerðaáætlun Íslands, bls. 40: <http://www.atvinnuvegaraduneyti.is/media/Skyrslur/NREAP.pdf>

<sup>14</sup> *The Icelandic National Renewable Energy Action Plan for the promotion of the use of energy from renewable sources in accordance with Directive 2009/28/EC and the Commission Decision of 30 June 2009 on a template for the national renewable energy action plans.* Frá 2012. <http://www.atvinnuvegaraduneyti.is/media/Skyrslur/NREAP.pdf>

<sup>15</sup> Sjá landsaðgerðaráætlun Íslands, bls. 55.

að tiltekið hlutfall eða magn orku hafi verið framleitt með endurnýjanlegum orkugjöfum í samræmi við reglur ESB. Ber ríkjum að sjá til þess að slík vottorð séu gefin út að beiðni framleiðanda raforku úr endurnýjanlegum orkulindum. Að auki er hægt að gefa út svonefnd græn vottorð sem hægt er að eiga viðskipti með og þau geta verið hluti af því stuðningskerfi sem kveðið er á um í tilskipuninni. Noregur og Svíþjóð hafa komið upp slíku stuðningskerfi með græn vottorð sem á að vara til ársins 2035.<sup>16</sup> Mikilvægt er að gera skýran greinarmun á grænum vottorðum, sem notuð eru í stuðningskerfunum, og upprunaábyrgðum.<sup>17</sup> Viðskipti yfir landamæri geta ekki átt sér stað nema með upprunavottorðum.<sup>18</sup>

Græn vottorð eru í raun bæði vottunarkerfi og bókhaldskerfi fyrir opinbera aðila til að ná tilteknu markmiði að því er varðar framleiðslu á endurnýjanlegri orku.<sup>19</sup> Markaður með þau byggist því á framboði og eftirspurn en það eru framleiðendur orkunnar sem gefa þau út. Þeir fá slík vottorð fyrir hverja einingu sem seld er inn á flutnings- og dreifikerfið. Eftirspurnin er búin til með því að landsmarkmið viðkomandi ríkis eru færð yfir á neytendur eða dreifikerfi eða jafnvel raforkusala. Þeim er síðan gert að sanna að ákveðið hlutfall orkunotkunar sé frá endurnýjanlegum orkulindum með því að framvísa vottorðunum til þar til bærs yfirvalds á ákveðnum tíma.<sup>20</sup>

## 6. Ríkisaðstoð

Reglur Evrópusambandsins og EES takmarka möguleika aðildarríkjanna til að veita ríkisaðstoð. Stuðningur sem aðildarríki EES veitir kann að raska samkeppni þar sem hann styrkir samkeppnisstöðu þeirra fyrirtækja eða framleiðslu sem nýtur góðs af honum með ósamngjörnum hætti. Er meginreglan sú að slíkur stuðningur er ekki heimill. Ekki er til nein skilgreining á hugtakinu ríkisaðstoð en almennt er talið að hún nái yfir alla opinbera aðstoð sem uppfyllir skilyrði um að vera veitt af ríkisfjármunum, að hún raski eða sé til þess fallin að raska samkeppni, að hún ívilni ákveðnum fyrirtækjum eða

<sup>16</sup> <http://www.statnett.no/en/News/News-archive-Temp/News-archive-2012/The-first-of-several-hundred-million-green-certificates-issued/>

<sup>17</sup> Hér á landi er það Landsnet sem gefur út upprunaábyrgð á raforku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum, sbr. lög 30/2008 um upprunaábyrgð á raforku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum o.fl.

<sup>18</sup> „Rethinking state aid for environmental protection“, Paul Dawson EFET, 12. apríl 2013: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/dawson\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/dawson_en.pdf)

<sup>19</sup> „Tradable Green Certificates in selected European countries—overview and assessment“, Lene Nielsen, Tim Jeppesen, <http://www2.bren.ucsb.edu/~electricity/Documents/RPS%20links/REC%20docs/Tradable%20Green%20Certificates%20in%20Selected%20European%20Countries-%20an%20overview%20and%20assessment.pdf>

<sup>20</sup> Í öðrum ákvæðum í tilskipuninni sem geta skipt máli að því er varðar hugsanlegan sæstreng er sérstaklega vikið að jaðarsvæðum og strjálbýlum svæðum. Segir þar að raforkuframleiðendur, sem vilja nýta sér möguleika orku frá endurnýjanlegum orkugjöfum á jaðarsvæðum Bandalagsins, einkum eysvæðum og strjálbýlum svæðum, skulu, sé þess kostur, njóta góðs af hóflegum tengikostnaði svo tryggja megi að þeir séu ekki of illa settir í samanburði við framleiðendur sem staðsettir eru á miðlægari, iðnvæddari og þéttbýlli svæðum, sjá 3. og 7. mgr. 16. gr. tilskipunarinnar. Þá getur aðgangur að endurnýjanlegum orkugjöfum notið ákveðins forgangs í samræmi við 11. gr. tilskipunar 2003/54/EB.

framleiðslu ákveðinna vara og hafi áhrif á viðskipti milli samningsaðila. Um þetta er fjallað í 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins og nú 107. gr. SSESB.<sup>21</sup>

Ríkisaðstoð getur verið á ýmiss konar formi og verið veitt t.a.m. með fjárstyrkjum, hagstæðum lánum, ríkisábyrgðum, skattaívilnunum, skuldalækkunum, lækkun arðsemiskröfu og niðurfellingu opinberra gjalda.<sup>22</sup> Ríkisstyrkjareglur geta skipt máli vegna framkvæmdar eins og sæstrengslagningar og verður að huga vel að þeim á öllum stigum undirbúnings.

## 6.1 Ríkisaðstoð og umhverfisvernd

Ríki hafa leitað ýmissa leiða til að ná fram markmiðum um umhverfisvernd, til að mynda með því að setja reglur um að fyrirtæki beri kostnaðinn af þeirri mengun sem þau valda og fellur á samfélagið. Dæmi um slík úrræði eru skattlagning, viðskiptakerfi með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda og lagaskylda um að uppfylla ákveðna umhverfistaðla.

Ríkisstyrkjareglur EES-samningsins eru að mestu samhljóða reglum ESB. Helsta markmið með eftirliti með ríkisstyrkjum á sviði umhverfismála er að tryggja að aðgerðir sem fela í sér ríkisaðstoð feli í sér ríkari umhverfisvernd en væri án aðstoðarinnar og að tryggja að kostir aðstoðarinnar vegi þyngra en gallar hennar með vísan til samkeppnisröskunar, að teknu tilliti til mengunarbótareglunnar sem kveðið er á um í 73. gr. EES-samningsins.<sup>23</sup>

Í EES-samningnum er að finna undanþágur frá meginreglunni um bann við ríkisaðstoð. Aðstoð til umhverfisverndar má réttlæta fyrst og fremst með vísan til ákvæða b og c-liðar 3. mgr. 61. gr. EES-samningsins.<sup>24</sup>

## 6.2 Leiðbeiningar um ríkisaðstoð á sviði umhverfisverndar

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins gaf síðast út leiðbeiningar um ríkisaðstoð til umhverfisverndar árið 2008 og gilda samsvarandi leiðbeiningarreglur fyrir EFTA-ríkin.<sup>25</sup> Undir

<sup>21</sup> Sáttmálinn um starfshætti Evrópusambandsins.

<sup>22</sup> Sjá greinargerð um stefnu í samkeppnismálum vegna aðildarviðræðna: [http://www.vidraedur.is/media/ees\\_i/Grgheild-8.-samkeppnismal.pdf](http://www.vidraedur.is/media/ees_i/Grgheild-8.-samkeppnismal.pdf)

<sup>23</sup> 6. mgr. leiðbeininganna, EES-viðbætur við Stjórnartíðindi ESB, nr. 29 10. júní 2010, <http://www.efta.int/~media/Documents/eea-supplements/icelandic/2010-is/29-is.pdf>

<sup>24</sup> Um er að ræða annars vegar aðstoð til að greiða fyrir þróun ákveðinna greina efnahagslífsins eða ákveðinna efnahagssvæða enda hafi hún ekki svo óhagstæð áhrif á viðskiptaskilyrði að stríði gegn sameiginlegum hagsmunum, sjá c-lið 3. mgr. 61. gr. samningsins. Hins vegar aðstoð til að hrinda í framkvæmd mikilvægum sameiginlegum evrópskum hagsmunamálum, sjá b-lið 3. mgr. 61. gr. Umhverfisvernd er meðal mikilvægra sameiginlegra evrópskra hagsmunamála og kann ríkisaðstoð undir vissum kringumstæðum að vera heimil vegna hennar.

hugtakið umhverfisvernd samkvæmt reglum falla m.a. aðgerðir til að bæta orkunýtingu og auka notkun endurnýjanlegra orkugjafa, sbr. 70. mgr. Leiðbeiningarreglurnar eru mikilvægar til túlkunar og mats á því hvort ríkisaðstoð á sviði umhverfisverndar samræmist reglum EES-samningsins. Um leið og þær gera ráð fyrir fjölbreyttri aðstoð eiga þær að tryggja að samkeppni sé ekki raskað.

Ríkisaðstoð getur því stuðlað að því að ná fram markmiðum ESB um lágkolefna og orkunýttinn efnahag og er í leiðbeiningarreglum sérstaklega fjallað um aðstoð til nýtingar endurnýjanlegra orkugjafa.<sup>26</sup> Segir að þessari tegund aðstoðar sé ætlað að vinna gegn markaðsbresti sem tengist neikvæðum áhrifum með því að hvetja einstök fyrirtæki til að auka hlutdeild endurnýjanlegra orkugjafa í heildarorkuvinnslu. Aukin nýting þeirra skiptir miklu máli í tengslum við markmiðið um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.<sup>27</sup>

Dæmi um stuðning af þessu tagi getur verið afsláttur eða undanþágur frá samræmdum sköttum ESB að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Þó að reglur ESB um samræmda skatta séu ekki hluti af EES-samningnum er áréttað í reglum að Eftirlitsstofnun EFTA muni að jafnaði beita sömu viðmiðum og í leiðbeiningum ESB þegar metið er hvort aðstoð til umhverfsverndar samræmist framkvæmd EES-samningsins, að teknu tilliti til sérstakrar stöðu löggjafar í EFTA-ríkjunum. Þetta er gert með það í huga að tryggja einsleita beitingu ríkisaðstoðarreglna og jöfn samkeppnisskilyrði á öllu EES-svæðinu.<sup>28</sup> Þetta er mikilvægt í ljósi þess að ríkisaðstoð á sviði orkumála er oft í formi skattaafsláttar eða undanþága frá sköttum eða gjöldum, sem getur skipt miklu varðandi verð á orku, sjá umfjöllun um skattamál.<sup>29</sup> Er fjallað sérstaklega um afslátt af umhverfissköttum eða undanþágu frá þeim í 57. mgr.<sup>30</sup> og segir að litið sé svo á að skilyrðum um afslátt eða undanþágu sé fullnægt ef aðstoðarþegarnir greiða að minnsta kosti lágmarksskatt EB skv. ákvæðum viðeigandi tilskipunar, ef slíku er til að dreifa. Að öðrum kosti ákvarðist nauðsyn aðstoðarinnar af því hvaða áhrif skattheimta í landinu hefur á

---

<sup>25</sup> Þær eru stjórnæki til að koma í framkvæmd annars vegar niðurstöðum leiðtogaáráðsins frá vorinu 2007, þar sem kallað var eftir aðgerðum til þess að koma upp sjálfbærri og samhæftri stefnu undir heitinu „Orkustefna fyrir Evrópu“, og hins vegar „Aðgerðaáætlun á sviði orkumála“ sem er einn þáttur orkustefnu fyrir Evrópu.

<sup>26</sup> Í fréttatilkyningu frá ESA, Eftirlitsstofnun EFTA, frá 15. desember 2012 að finna dæmi um ríkisaðstoð sem var talin leyfileg, m.a. vegna jákvæðra áhrif á umhverfið. Verkefnið varðaði stuðning við endurnýjanlega orku en um var að ræða fimm vindmyllur í Noregi með háan fjárfestingarkostnað. <http://www.eftasurv.int/press--publications/press-releases/state-aid/nr/1351>

<sup>27</sup> Sjá m.a. 48. mgr. leiðbeininganna

<sup>28</sup> „Þá falla ákvæði EB-réttar um samræmda skatta sem slík utan gildissviðs EES-samningsins. Engu að síður, og með það í huga að tryggja einsleita beitingu ríkisaðstoðarreglna og jöfn samkeppnisskilyrði á öllu Evrópska efnahagssvæðinu, mun Eftirlitsstofnun EFTA að jafnaði beita sömu viðmiðum og í leiðbeiningum Evrópubandalaganna þegar metið er hvort aðstoð til umhverfisverndar samræmist framkvæmd EES-samningsins, að teknu tilliti til sérstakrar stöðu löggjafar í EFTA-ríkjunum.“ (10. mgr.)

<sup>29</sup> Sjá 10. mgr. leiðbeininganna.

<sup>30</sup> Sjá 57. mgr. leiðbeininganna.

framleiðslukostnað og af því að hvaða marki skattbyrðin geti færst yfir á neytendur eða dregið úr framlegð.

### **6.2.1 Aðstoð til nýtingar endurnýjanlegra orkugjafa, kostnaður við orkuvinnslu – endurnýjanleg orka**

Í leiðbeiningarreglunum kemur fram sú mikilvæga meginregla að ríkisaðstoð sé réttlætanleg ef kostnaður við orkuvinnslu með endurnýjanlegum orkugjöfum er hærri en kostnaður við framleiðslu með minna umhverfishæfum orkugjöfum. Hár framleiðslukostnaður að því er suma endurnýjanlega orkugjafa varði valdi því að fyrirtæki geti ekki boðið samkeppnishæft verð á markaði og skapi þannig markaðshindrun fyrir orku sem framleidd er með slíkum orkugjöfum.

Að því er varðar aðstoð til nýtingar endurnýjanlegra orkugjafa er annars vegar um að ræða fjárfestingaraðstoð og hins vegar rekstraraðstoð. Segir að fjárfestingaraðstoð og rekstraraðstoð sem er veitt til þess að stuðla að orkuvinnslu með endurnýjanlegum orkugjöfum verði talin samrýmanleg framkvæmd EES-samningsins með vísan til c–liðar 3. mgr. 61. gr. samningsins ef skilyrðum leiðbeiningarreglnanna er fullnægt um aðstoð.<sup>31</sup>

#### **6.2.1.1 Fjárfestingaraðstoð**

Skilyrðin varðandi fjárfestingaraðstoð eru þau helst að fjárfestingaraðstoð til nýtingar endurnýjanlegra orkugjafa má ekki vera hærri en sem nemur 60% af styrkhæfum fjárfestingarkostnaði. Hlutfallið getur svo verið mismunandi eftir stærð fyrirtækja og allt upp í 80% ef um lítil fyrirtæki er að ræða. Í undantekningartilvikum getur aðstoðarhlutfallið numið allt að 100% af styrkhæfum fjárfestingarkostnaði.

#### **6.2.1.2 Rekstraraðstoð**

Þegar kemur að rekstraraðstoð til þess að stuðla að orkuvinnslu með endurnýjanlegum orkugjöfum gildir meginreglan um að hún geti verið réttlætanleg til þess að bæta upp muninn á kostnaði við orkuvinnslu með endurnýjanlegum orkugjöfum og verðinu sem fæst fyrir viðkomandi orku á markaði. Þetta á við hvort sem viðkomandi fyrirtæki notar endurnýjanlega orkugjafa til framleiðslu á orku í því skyni að selja hana á markaði eða til eigin nota. Eru skilyrði fyrir slíkri aðstoð útfærð nánar í reglunum. Geta EFTA-ríkin notast við þrjá kosti, í fyrsta lagi rekstraraðstoð til að bæta upp muninn á kostnaði við orkuvinnslu með endurnýjanlegum orkugjöfum, í annan stað að styðja orkuvinnslu með

---

<sup>31</sup> Þá sé ríkisaðstoð réttlætanleg ef engum lögbundnum EB-reglum er til að dreifa sem leggja skyldu á framleiðendur eða neytendur að því er varðar hlut endurnýjanlegra orkugjafa í orkunotkun. Sjá ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA, nr. 125/06/COL frá 3. maí 2006 varðandi norska orkusjóðinn. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:189:0036:01:EN:HTML>

endurnýjanlegum orkugjöfum með því að notast við markaðstengdar aðferðir á borð við útgáfu grænna skírteina eða útboð sem leiðir til verðhækkunar og í þriðja lagi aðstoð sem fer smám saman minnkandi, sbr. 100. mgr. reglnanna.

Þegar aðstoðin telst samrýmanleg framkvæmd EES-samningsins með vísan til ákvæða b-liðar í 3. mgr. 61. gr. kemur til greina að Eftirlitsstofnun EFTA heimili hærra aðstoðarhlutfall en kveðið er á um í þessum leiðbeiningum öðru leyti. Leiða má líkum að því að gera verði greinarmun á aðstoðarhlutfalli eftir því hvort um er að ræða aðstoð sem telst samrýmanleg b-lið eða c-lið 3. mgr. 61. gr. samningsins.

Við mat á því hvort um ríkisaðstoð<sup>32</sup> sé að ræða sem er réttlætanleg skv. c-lið þarf m.a. að líta til þess hvort um sé að ræða skýrt skilgreind markmið um sameiginlega hagsmuni, hvort um sé að ræða viðeigandi ráðstöfun og hún sé hófleg og að hún raski ekki samkeppni og viðskiptum á Evrópska efnahagssvæðinu.<sup>33</sup> Skattaráðstafanir geta verið hluti af þeim aðstoðarráðstöfunum sem kunna að vera heimilar skv. c-lið 3. mgr. 61. gr.<sup>34</sup> Í 5. hluta leiðbeiningarreglnanna eru svo nánari leiðbeiningar um þegar metið er hvort aðstoð, sem tekin er til ítarlegs mats, samrýmist gildandi ríkisaðstoðarreglum.

### **6.3 Tilskipun 2009/28/EB um að auka notkun orku frá endurnýjanlegum orkulindum**

Í tilskipun um að auka notkun orku frá endurnýjanlegum orkulindum komið inn á mikilvægi opinbers stuðnings til að ná markmiðum um aukningu í raforku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum.<sup>35</sup> Þetta á einkum við þegar rafmagnsverð á innri markaðnum endurspeglar ekki að fullu umhverfiskostnað og samfélagslegan kostnað og ábata af þeim orkugjöfum sem notaðir eru. Hér getur verið um að ræða landsbundin stuðningskerfi sem m.a. fela í sér skattaávilnanir.

Bretar vinna nú að endurskoðun stefnu sinnar í orkumálum og raforkumálum, sjá umfjöllun um Bretland. Meðal þess sem er til endurskoðunar er stuðningskerfi um framleiðslu á endurnýjanlegri orku. Mikilvægur liður í þeim undirbúningi er að gæta þess að þær tillögur sem er að finna í nýrri orkustefnu brjóti ekki í bága við ríkisaðstoðarreglur. Þar á meðal er fyrirkomulag um sérstaka

---

<sup>32</sup> Gerður er greinarmunur á yfirstandandi aðstoð og nýrri aðstoð. Með yfirstandandi aðstoð er vísað til aðstoðar sem veitt hefur verið frá því fyrir gildistöku EES-samningsins og verið samþykkt (eða er talin samþykkt) af ESA eða telst nú vera aðstoð vegna opunar markaðar sem ekki var samkeppnismarkaður þegar aðstoðin var veitt. Nauðsynlegt er því að greina til hlítar hvaða áhrif lagning sæstrengs kann að hafa vegna að því er þetta varðar. [http://www.eftasurv.int/media/annual-reports/AR2011\\_IS\\_WEB\\_CH3.pdf](http://www.eftasurv.int/media/annual-reports/AR2011_IS_WEB_CH3.pdf)

<sup>33</sup> Sjá ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA frá 15. Júlí 2009 varðandi stuðningskerfi Noregs við valkvæða húshitun með endurnýjanlegri orku og raforkusparnað á heimilum. <http://www.eftasurv.int/?1=1&showLinkId=17006&1=1>

<sup>34</sup> Sjá 10. mgr. leiðbeininganna.

<sup>35</sup> Sjá 27. mgr. aðfararorða tilskipunarinnar.

samninga um lágkolefnaframleiðslu á orku, CFD. og hyggjast Bretar vinna náið með framkvæmdastjórninni um þetta.<sup>36</sup> Sjá nánar umfjöllun um löggjöf og stuðningskerfi í Bretlandi.

## 7. Skattar

Orkuskattar, virðisaukaskattur og gjöld skipta miklu varðandi raforkuverð. Skattar eru almennt ekki viðfangsefni ESB heldur aðildarríkjanna sjálfra. Skref hafa verið stigin í átt að samræmingu á sviði skatta innan ESB en það er helst á sviði óbeinna skatta er varða vörur og þjónustu, svo sem virðisaukaskatts og vörugjalda sem það hefur verið gert. Beinu skattarnir eru ekki nema að litlu leyti samræmdir en þeir varða fyrst og fremst skattlagningu fyrirtækja og einstaklinga. Markmiðið með löggjöf ESB sem snýr að sköttum er að styrkja innri markaðinn, tryggja fjórfrelsið og koma í veg fyrir skattaundanskot og skattalega mismunun aðila innan ESB.

Verði af lagningu sæstrengs til Bretlands er mikilvægt að huga að löggjöf ESB á þessu sviði, hvort hún kann að hafa áhrif og hver þau geta þá orðið. Einnig, eins og fyrr segir, að hvaða marki ríkisstyrkjareglur heimila skattaávilnanir til stuðnings framleiðslu og notkun á raforku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkulindum.

### 7.1 Reglur Evrópusambandsins á sviði skattamála

Evrópusambandið hefur sett reglur um almennar ráðstafanir um gjaldtöku á orkuvörur og rafmagn. Orkugjafar/eldsneyti eru meðal þeirra þriggja vöruflokka sem samræming á sviði vörugjalda nær til. Þer aðildarríkjum ESB að leggja á og innheimta tiltekið lágmarksgjald, sbr. tilskipun ESB um gjaldtöku á rafmagn og ýmsa aðra orkugjafa 2003/96/EB. Tilskipunin kveður á um samræmingu í skattlagningu orkuvara að því er varðar vörugjöld eins og orkuskatt og kolefnisskatt. Tilskipunin er ekki hluti af EES-samningnum þar sem skattamál varða ekki samninginn. Vinnur ESB nú að endurskoðun á ofangreindri tilskipun m.a. í ljósi markmiða þess að því er varðar orku- og loftslagsmál. Markmiðið er að endurskipuleggja það hvernig orkuvörur eru skattlagðar og ryðja úr vegi ójafnvægi sem til staðar er og taka tillit til losunar gróðurhúsalofttegunda og orkuinnihalds.

### 7.2 Skattaávilnanir

Í samræmi við markmið ESB í loftslagsmálum er heimild til handa aðildarríkjunum um að beita skattaávilnunum til fyrirtækja sem grípa til ráðstafana til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.

---

<sup>36</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/65635/7077-electricity-market-reform-annex-a.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/65635/7077-electricity-market-reform-annex-a.pdf)

Hafa þarf í huga að skattaávilnanir eru eitt form ríkisaðstoðar og þurfa því að vera til samræmis við ríkisstyrkjareglur, sjá nánar umfjöllun um ríkisaðstoð.

Samkvæmt 1. mgr. 15. gr. tilskipunar 2003/96/EB um gjaldtöku á rafmagn og ýmsa aðra orkugjafa geta aðildarríkin sótt um undanþágur eða heimild til lægri gjaldtöku eða niðurfellingu á gjaldtöku á rafmagn sem framleitt er með endurnýjanlegum orkugjöfum, t.d. með sólarorku, vindi, öldum, sjávarföllum og jarðhita, í vatnsaflsvirkjunum og með lífmassa. Þetta gildir líka um skattskyldar vörur sem notaðar eru í tilraunaverkefni um tækniþróun á umhverfisvænum vörum eða í tengslum við eldsneyti frá endurnýjanlegum auðlindum.

Bretar hafa beitt skattaávilnunum til að ná fram markmiðum sínum í orku- og loftslagsmálum. Í Bretlandi er til að mynda undanþága fyrir þá sem framleiða endurnýjanlega orku frá orkuskatti eða loftslagsskatti sem nefnist, *Climate Change Levy*, CCL, sem er sérstakur skattur á orkuvörur eins og rafmagn sem m.a. er notað er til lýsingar og hitunar. Er raforka unnin úr endurnýjanlegum orkulindum undanþegin skattinum og því er í raun um að ræða stuðning við endurnýjanlega orku. Í tengslum við yfirstandandi endurskoðun á orkulöggjöf í Bretlandi eru skattar vegna orkuframleiðslu sem falla undir FIT-kerfið<sup>37</sup> jafnframt til skoðunar. Ennfremur má nefna sérstakan kolefnisskatt sem gekk í gildi í Bretlandi 1. apríl sl. og kallast „Carbon Price Floor (CPF)“. Um er að ræða skatt á jarðefnaeldsneyti sem nýtt er til framleiðslu á rafmagni.

### 7.3 Virðisaukaskattur

Reglur ESB á sviði virðisaukaskatts taka til raforku. Samkvæmt tilskipun ráðsins 2006/112/EB um virðisaukaskattskerfi hafa ríkin heimild til að setja lægra virðisaukaskatt á raforkunotkun og hafa mörg aðildarríki nýtt sér þann möguleika, sjá 102. gr. tilskipunarinnar. Skattskylda hér á landi vegna virðisaukaskatts nær til viðskipta með rafmagn, sem er skilgreind sem vara. Er hún skattlögð samkvæmt hærra þrepi eða 25,5%. Sala á rafmagni til húshitunar er í lægra skattþrepi eða 7%, sbr. 2. mgr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt. Bretar hafa tvö skattþrep, almennt er 20% og lægra er 5%.<sup>38</sup> Raforkunotkun til heimilisnota<sup>39</sup> er í lægra skattþrepi og er tilgangurinn að koma til móts við efnalítil heimili.

<sup>37</sup> Sjá umfjöllun í kafla 8.1.

<sup>38</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/vat/how\\_vat\\_works/rates/vat\\_rates\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf)

<sup>39</sup> <http://www.hmrc.gov.uk/vat/forms-rates/rates/goods-services.htm#4>



Sum aðildarríki ESB hafa sýnt því áhuga að taka upp lægra skattþrep vegna endurnýjanlegrar orku auk þess sem þrýst hefur verið á ESB um að breyta tilskipuninni í þá veru.<sup>40</sup> Tilskipunin gerir hins vegar ekki ráð fyrir að hægt sé að beita lægra virðisaukaskattþrepi að því er varðar vöru eða þjónustu sem tengist endurnýjanlegri orku .

Dæmi eru um að undanþágur hafi verið veittar frá tilskipuninni, sbr. nýlega ákvörðun ráðherraráðs Evrópusambandsins frá árinu 2012 um undanþágu sem Bretland og Spánn óskuðu eftir frá 5. gr. tilskipunarinnar. Um var að ræða lagningu raforkustrengs neðanjarðar milli landanna. Var beiðnin sett fram í tengslum við staðsetningu á afhendingu þjónustunnar en hún sker úr um hvort miðað er við virðisaukaskattþrep á Spáni eða í Frakklandi. Samkvæmt samningi um strenginn var gert ráð fyrir að strengurinn væri að helmingi staðsettur í Frakklandi og að helmingi á Spáni vegna veittrar þjónustu og vara. Það skipti máli í skattalegu tilliti og var gert til hagræðingar enda átti það ekki að hafa merkjanleg áhrif á virðisaukaskattstekjur innan ESB. Ráðherraráðið staðfesti þetta, þ.e. að Spáni og Frakklandi væri heimilt að líta svo á að 50% strengsins væru í hvoru ríki fyrir sig.<sup>41</sup>

Hér á landi er greiddur í ríkissjóð sérstakur orkuskattur sem er núna 0,126 kr. á hverja kílóvattstund af seldri raforku. Raforka til húshitunar er í lægra skattþrepi, eða 7%. Ofan á skattinn leggst virðisaukaskattur, 25,5%. Nær skattskyldan til allra þeirra sem selja raforku á síðasta stigi viðskipta, þ.e. sölu til notenda. Vegna aðildarviðræðna við ESB hafa skattamál í tengslum við orku og orkugjafa verið skoðuð og hugsanleg áhrif hér á landi. Segir m.a. í undirbúningsgögnum vegna viðræðnanna um 16. kafla um skattamál að endurnýjanlegu orkugjafana (rafmagn, heitt vatn, vetni, metan o.fl.) þurfi að skoða sérstaklega í þessu tilliti vegna sérstöðu Íslands á þessu sviði. Fjárhagslegt mat á áhrifum af samræmingu vörugjalda liggja ekki fyrir.<sup>42</sup>

Vegna sérstöðu orkumarkaðarins hér á landi hefur ekki reynst nauðsynlegt að grípa til sérstakra skattalegra ívilnana til að styðja við framleiðslu á orku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum. Hér á landi hefur verið gripið til stuðningsaðgerða vegna kostnaðar við dreifingu, sbr. lög um kostnað við dreifingu raforku nr. 98/2004 sem er ætlað að jafna kostnað við dreifingu raforku til almennra notenda á þeim svæðum þar sem heimilaðar hafa verið sérstakar dreifbýlisgjaldskrár. Þá er kveðið á um sérstakan kolefnisskatt í lögum nr. 129/2009 um umhverfis- og auðlindaskatta.

<sup>40</sup> EREC (European Renewable Energy Council), evrópsk samtök um endurnýjanlega orku.

[http://www.erec.org/fileadmin/erec\\_docs/Documents/Press\\_Releases/EREC\\_Press\\_Release\\_on\\_VAT\\_12.11.07.pdf](http://www.erec.org/fileadmin/erec_docs/Documents/Press_Releases/EREC_Press_Release_on_VAT_12.11.07.pdf)

<sup>41</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32012D0085:EN:NOT>. Sjá einnig: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32012D0794:EN:NOT>

<sup>42</sup> Sjá einnig tilskipun ráðsins nr. 118/2008/EB varðandi almennt fyrirkomulag vegna vörugjalda og niðurfellingar tilskipunar nr. 92/12/EBE. Hún mælir fyrir um almennar ráðstafanir í tengslum við vörugjöld sem lögð eru beint eða óbeint á neyslu af ýmsum vörum, þar á meðal orkuframleiðslu og rafmagn sem falla undir tilskipun nr. 96/2003/EB.

## 8. Löggjöf og stuðningskerfi í Bretlandi varðandi endurnýjanlega orku

Bretar hafa sett sér metnaðarfull markmið um aukningu á hlutfalli á endurnýjanlegri orku í samræmi við reglur ESB þar um. Eins og fyrr segir þurfa 15% orkulinda í orkunotkun í Bretlandi að vera endurnýjanlegar fyrir árið 2020.<sup>43</sup> Hafa Bretar gripið til aðgerða til að auka þetta hlutfall heima fyrir auk þess að áforma orkukaup frá öðrum ríkjum. Þær leiðir sem hafa verið farnar í Bretlandi eru einkum þrjár: Rekstur kerfis um endurnýjanlega orku sem byggir á grænum vottorðum, sérstakt stuðningskerfi við smáa framleiðendur endurnýjanlegrar raforku eða „feed-in tariffs“ og í þriðja lagi var á síðasta ári komið á fót sérstökum grænum fjárfestingarbanka, „Green Investment bank“, sem styður við þróun á framleiðslu á endurnýjanlegri orku. Einnig má nefna skattalegt hagræði vegna tiltekinnar orkuframleiðslu sem getur verið mikilvægur stuðningur við endurnýjanlega orku.

Nú standa hins vegar fyrir dyrum talsverðar breytingar á stefnu Breta í orkumálum. Í undirbúningi er ný löggjöf í Bretlandi um orkumál og umbætur á raforkumarkaði. Var mælt fyrir nýju frumvarpi í breska þinginu þann 29. nóvember sl. og er gert ráð fyrir að það verði afgreitt fyrir lok ársins 2013. Tilgangurinn með frumvarpinu er að gera Bretum kleift að ná fram markmiðum um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda fyrir árið 2050. Einnig að fjölga orkugjöfum og stuðla að stöðugra orkuverði á mörkuðum. Helsta breytingin að því er varðar endurnýjanlega orkugjafa er að kynnt hefur verið til sögunnar sérstakt fyrirkomulag sem útleggst sem innmötunargjald með mismunarsamningum, *feed-in tariffs with contracts for difference*. Það hefur að markmiði að styðja við lágkolefnaframleiðslu á rafmagni.

### 8.1 Stuðningskerfi í Bretlandi vegna endurnýjanlegrar orku

Viðskipti með orku í Bretlandi einkennast af tvíhliða samningum milli framleiðenda, raforkusala og stórra neytenda. Stuðningur vegna framleiðslu á endurnýjanlegri orku er þrjúþættur:

Í fyrsta lagi *renewables obligation*, sem er vottunarkerfi til að styðja við stórframleiðendur endurnýjanlegrar orku. Stærstu raforkusölunum ber að kaupa visst magn af vottorðum (e. renewable obligation certificate) fyrir hverja MWst sem þeir framleiða á ári hverju frá viðurkenndum framleiðendum endurnýjanlegrar orku. Þeir geta síðan selt vottorðin á markaði en þeim ber skylda til að tryggja að ákveðið hlutfall raforkunnar sem þeir selja sé endurnýjanleg orka. Það er gert með því

---

<sup>43</sup> Sjá landsaðgerðaráætlun Bretlands vegna tilskipunar 2009/28/EB.

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/47871/25-nat-ren-energy-action-plan.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/47871/25-nat-ren-energy-action-plan.pdf)

að framvísa vottorðunum til Ofgem sem er sjálfstæð stofnun með það helsta hlutverk að fylgja eftir markaði með rafmagn og gas.

Í annan stað *feed-in-tariffs, FIT*: Um er að ræða innmötunakerfi fyrir litla framleiðslu á rafmagni sem framleitt er með endurnýjanlegum orkulindum. Þetta fyrirkomulag var tekið upp árið 2010 og er ætlað að hvetja til notkunar á endurnýjanlegri orku. Byggir kerfið á því að stuðningur er veittur til ákveðins tíma til þeirra sem framleiða endurnýjanlega orku. Þátttaka er valkvæð fyrir framleiðendur raforku og getur raforkuframleiðsla undir 5MW fallið undir þetta fyrirkomulag. Greitt er sérstakt gjald fyrir framleiðslu á endurnýjanlegri orku og einnig sölu á henni. Um getur verið að ræða ýmiss konar framleiðslu á endurnýjanlegri orku, s.s. vindorku, vatnsorku og sólarorku. Jarðvarmaorka fellur hins vegar ekki skýrt undir. Þá þarf að vera um að ræða raforkuframleiðslu í Bretlandi.<sup>44</sup>

Í þriðja lagi er það Græni fjárfestingarbankinn sem er ætlað að stuðla að grænu hagkerfi. Bankinn fjárfestir m.a. í verkefnum sem snúa að endurnýjanlegri orku þar sem einkamarkaðurinn er ekki tilbúinn að fjárfesta. Framlag breskra stjórnvalda til bankans nemur þremur milljörðum punda. Bankinn tók til starfa á árinu 2012.

Líkt og með vottunarkerfið mun nýtt kerfi innmötunargjalda með samningum um mismun, *feed-in tariffs for Contracts for Difference*, koma í stað þessa fyrirkomulags eins og síðar verður vikið að.

## 8.2 Feed in tariffs with Contracts for Difference

Eitt helsta og mikilvægasta nýmælið í frumvarpinu að því er varðar umbætur á raforkumarkaði í Bretlandi er nýtt stuðningskerfi eða svonefnt „Feed in tariffs with Contracts for Difference“, samningar um fjárhagslegan mismun, (CFD). Um er að ræða nýtt innmötunargjaldskerfi til stuðnings stórum framleiðendum á rafmagni með litla kolefnislosun. Munurinn á því og núgildandi *feed-in tariffs* er sá að því síðarnefnda er ætlað að styðja við litla framleiðslu á rafmagni. Mun nýja kerfið taka til allrar lágkolefnaframleiðslu á rafmagni, ekki bara framleiðslu raforku með endurnýjanlegum orkulindum heldur einnig kjarnorku og föngun og geymslu kolefnis.

Um er að ræða langtímasamninga sem eiga að stuðla að fyrirsjáanlegu tekjustreymi og þar með minnka áhættu fjárfesta. Um leið verður fjármögnun bæði auðveldari og ódýrari. Það hvetur svo aftur til fjárfestinga í raforkuframleiðslu sem losar lítið af gróðurhúsalofttegundum. Því má segja að með

---

<sup>44</sup> Sem dæmi mundi heimili sem framleiðir um 2 KWst á ári, fá greiðslur á grundvelli þessa kerfis fyrir framleiðsluna sem nemur 330 pundum á ári, skattfrjálst með sólarorku. Ef sá hinn sami notaði 1500 KWst heima fyrir mundi hann spara frekar 210 pund á ári, restina gæti hann selt frá sér fyrir um 30 pund. Hagnaðurinn væri milli 570 og 590 pund á ári. Sjá t.d. <http://www.fitariffs.co.uk/>

Þessum samningum sé tekið upp fast verð fyrir framleiðsluna. Byggir kerfið á því að stjórnvöld ákvarða lausnarverð (strike price) fyrir hvert ár frá 2014-2018 en framleiðandinn selur síðan rafmagn á markaði með venjubundum hætti.<sup>45</sup> Fari markaðsverð undir lausnarverðið fær framleiðandi stuðning frá ríkinu sem svarar til þess mismunar. Fari markaðsverð yfir lausnarverð greiðir framleiðandi hins vegar mismuninn til ríkisins. Lausnarverðið er því það fasta verð sem framleiðanda er tryggt.

Samningarnir eru einkaréttarlegs eðlis og gerðir milli raforkuframleiðanda (generator) og gagnaðila (counterparty) sem verður ný stofnun í ríkiseigu. Þeir verða að mestu staðlaðir og miðað er við að þeir séu til 15 ára að því er varðar verkefni um endurnýjanlega orku.

Raforkuframleiðendur selja rafmagn inn á markaðinn eftir hefðbundnum leiðum og taka virkan þátt í heildsölumarkaði með raforku. Hlutverk stofnunarinnar verður að afla fjármuna hjá raforkusölum til að standa skil á greiðslum samkvæmt þessum samningum til raforkuframleiðenda. Gert er ráð fyrir að þetta nýja kerfi taki gildi fyrst árið 2014.

Þessa samninga má nota til að styðja við raforkuframleiðslu sem fram fer utan Bretlands, þar á meðal sameiginleg verkefni skv. tilskipun 2009/28/EB um endurnýjanlega orku. Þar skiptir þó miklu að leysa mál sem snúa að tengingu við flutningskerfi. Til að byrja með er því gert ráð fyrir að bresk stjórnvöld muni horfa til fyrirtækja heima fyrir.<sup>46</sup>

Ávinningurinn af þessu nýja fyrirkomulagi er, auk þess verðöryggis sem fylgir samningunum, að þeir veita ákveðna vörn gegn breytingum á lögum og reglum sem kynnu að vera þeim óhagstæðar.<sup>47</sup> Mikilvægt er að fylgjast með framgangi frumvarpsins og tillagnanna sem þar er að finna. Íslensk stjórnvöld geta jafnvel þrýst á að frumvarpið innihaldi möguleika á að þetta fyrirkomulag megi nota milli landa, eins og þróun í Evrópulöggjöf gerir ráð fyrir.

Velta má fyrir sér hvort æskilegt sé að stjórnvöld á Íslandi og Bretlandi ásamt aðilum á raforkumarkaði komi að því að gera langtímasamninga um kaup og sölu á endurnýjanlegri orku frá Íslandi til Bretlands með svipuðu sniði og „Feed-in tariffs with Contracts for Difference“. Einn möguleiki er að íslenskir söluaðilar geri langtímasamning við breskt raforkufyrirtæki um kaup á endurnýjanlegri orku á föstu verði en það fyrirtæki sæi svo um uppgjör við hina fyrirhuguðu bresku

---

<sup>45</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/48373/5358-annex-b-feedin-tariff-with-contracts-for-differe.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/48373/5358-annex-b-feedin-tariff-with-contracts-for-differe.pdf)

<sup>46</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/65635/7077-electricity-market-reform-annex-a.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/65635/7077-electricity-market-reform-annex-a.pdf)

<sup>47</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/65634/7090-electricity-market-reform-policy-overview-.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/65634/7090-electricity-market-reform-policy-overview-.pdf)

ríkisstofnun í því skyni að tryggja verðstöðugleika. Þannig myndi breska raforkufyrirtækið selja orkuna áfram og ef verðið væri hærra en það sem fyrirtækið greiddi fyrir orkuna myndi fyrirtækið endurgreiða bresku ríkisstofnuninni og öfugt ef það væri of lágt. Með þessu móti ættu íslenskir raforkuframleiðendur ekki í beinum samskiptum við hina fyrirhuguðu bresku ríkisstofnun.<sup>48</sup> Þetta gæti og samrýmt breskri löggjöf, jafnvel þó hún myndi til að byrja með einblína á innlenda aðila.<sup>49</sup>

### 8.3 Annar stuðningur

Stuðningur við framleiðslu á raforku með endurnýjanlegum orkulindum getur einnig verið í formi skattaívilnana. Hér má nefna svonefndan loftslagsskatt, *Climate Change Levy, CCL*. Um er að ræða skatt á sölu á tilteknum orkuvörum eins og á rafmagni. Er rafmagn frá endurnýjanlegum orkulindum undanþegið skattinum og því er í raun um að ræða stuðning við endurnýjanlega orku.

Einnig má nefna að sérstakur kolefnisskattur gekk í gildi í Bretlandi 1. apríl sl. sem kallast „Carbon Price Floor (CPF)“. Um er að ræða skatt á jarðefnaeldsneyti sem nýtt er til framleiðslu á rafmagni. Verður skatturinn til fyllingar viðskiptakerfis með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda. Tilgangurinn er að verðið á losunarheimildunum verði ekki of lágt.<sup>50</sup> Að öðru leyti vísast til umfjöllunar um skattamál í kafla 7.

## 9. Evrópulöggjöf og undanþágur

Mögulegt er að fjármagna og byggja strenginn með því að nýta undanþágur frá tilteknum ákvæðum evrópskrar löggjafar í samræmi við 17. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 714/2009, um skilyrði fyrir sölu á raforku milli mismunandi raforkukerfa. Um er að ræða undanþágur frá ákveðnum reglum og eftirliti. Með þessum undanþágum hefur framkvæmdaraðili t.d. frjálsari hendur til að ráðstafa flutningsgetu og til að ráðstafa tekjum af streng. Samkvæmt fyrrgreindu ákvæði er mögulegt að fá undanþágu frá 6. mgr. 16. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 714/2009, 9. gr., 32. gr., 6. mgr. og 10. mgr. 37. gr. tilskipunar Evrópusambandsins nr. 2009/72/EB (einnig þekkt sem þriðji raforkupakkinn).<sup>51</sup> Í 17. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 714/2009 koma fram reglur um undanþágurnar. Í fyrsta lagi eru undanþágurnar tímabundnar og í öðru lagi eru sett skilyrði, sum hver afar matskennd, sem eiga að tryggja að undanþágurnar leiði ekki til misnotkunar. Skilyrðin eru eftirfarandi:

<sup>48</sup> Endurgreiðslukerfi milli landa gæti verið óheppilegt.

<sup>49</sup> Svona samninga þyrfti að útfæra af varfærni og gæta að ríkisaðstoðarsjónarmiðum. Ýmsar aðrar leiðir eru tækar og þetta er eingöngu sett fram sem vangaveltur.

<sup>50</sup> Utmaningar för den nordiska elmarknaden: ER 2013:14

<sup>51</sup> Stutt umfjöllun um þessar greinar er í kafla 9.1.

1. Framkvæmdin verður að efla samkeppni í raforkuframleiðslu.
2. Áhættan af framkvæmdinni verður að vera slík að hún myndi ekki eiga sér stað án undanþága.
3. Strengurinn verður að vera í eigu lögaðila sem er óháður kerfisstjóra flutningskerfanna (System operator), í það minnsta í lagalegum skilningi.
4. Gjöld skulu lögð á notendur strengsins en ekki aðra.
5. Tekjur af flutnings- og dreifikerfum viðkomandi landa má ekki nota til að fjármagna strenginn (capital or operating costs).
6. Undanþágan má ekki hafa skaðleg áhrif á samkeppni, raforkumarkað (internal markets) eða eftirlit.

Í 4. mgr. 17. gr. reglugerðar nr. 714/2009 kemur fram að undanþágur skuli metnar í hverju máli fyrir sig sérstaklega eða á „case by case“ grundvelli af eftirlitsaðila viðkomandi landa.

### 9.1 Ákvæði sem unnt er að fá undanþágur frá

Í 6. mgr. 16. gr. reglugerðar nr. 714/2009 koma fram reglur um stíflutekjur eða *congestion revenue*. Þannig að ráðstöfun stíflutekna þarf að fara í a) að tryggja flutningsgetu eða aðgang að flutningsgetu; b) viðhald eða styrkingu á sæstreng. Ef ekki er nauðsynlegt að verja tekjunum í a) né b) má nota þær, að fengnu samþykki eftirlitsaðila, inn í tekjumörk. Eftirlitsaðili þarf einnig að ákvarða hámark sem má nota með þessum hætti. Afgangurinn fer inn á sérstakan reikning þangað til hægt er að nota peningana í a) eða b).

Í 9. gr. tilskipunar Evrópusambandsins nr. 72/2009/EB er að finna reglur um eignarhald á flutningskerfum. Með nokkurri einföldun má segja að eigandi flutningskerfis megi ekki hafa beina eða óbeina stjórn yfir fyrirtæki sem sinnir framleiðslu eða sölu á rafmagni.

Í 32. gr. tilskipunarinnar nr. 72/2009/EB eru reglur um aðgang að flutningskerfinu TPA (third party access) sem felst í grundvallaratriðum í því að aðgangur að kerfinu skuli byggður á gjaldskrá sem er opinber og gildir um alla viðskiptavini. Hún skal gilda án mismununar og með hlutlægum hætti um alla viðskiptavini. Undantekningar frá þessu eru þegar flutningsgetan er takmörkuð og skal neitun á aðgengi vera ítarlega rökstudd, og byggð á sjónarmiðum 3. gr., sem og tæknilegum og efnahagslegum forsendum. Í 6. og 10. mgr. 37. gr. er að finna reglur um hvernig tekjumörk skuli reiknuð og skilmála og skilyrði sem þurfa að vera til staðar. Þá er kveðið á um hvernig skuli uppfæra og gera upp tekjumörk, sem og skilmála og skilyrði sem sett eru.

## 9.2 Málsmeðferð undanþága

Eftirlitsaðilar viðkomandi landa (bæði Íslands og Bretlands) taka ákvörðun um hvort undanþága sé veitt. Þegar eftirlitsaðilar hafa náð samkomulagi um undanþáguna skal tilkynna samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði ACER (hér eftir stofnunin) stofnuninni um þá ákvörðun innan sex mánaða. Innan tveggja mánaða, frá því að eftirlitsaðili fær beiðni um undanþágu (tímamark miðast við seinustu beiðnina), getur stofnunin sett fram leiðbeinandi álit sitt.

Ákvörðun um undanþágu skal tekin af stofnuninni þegar eftirlitsaðilarnir ná ekki samkomulagi um undanþáguna sex mánuðum eftir að beiðnin barst (tímamörk miðast við þá beiðni sem barst síðar). Jafnframt er eftirlitsaðilum í sameiningu heimilt að óska eftir því að stofnunin taki málið að sér. Aukinheldur er mögulegt skv. 6. mgr. 17. gr. reglugerðar nr. 714/2009 fyrir aðildarríki að senda þeim sem tekur ákvörðun um undanþágu sitt álit á undanþágunni, það álit skal þá gert opinbert með ákvörðuninni.

Senda þarf afrit af öllum beiðnum um undanþágur án tafar til stofnunarinnar og framkvæmdastjórnarinnar, strax við móttöku. Þegar tekin er ákvörðun um undanþágu þarf að tilkynna hana án tafar til framkvæmdastjórnarinnar með öllum nauðsynlegum fylgigögnum. Fylgigögnin skulu innihalda:

1. Ítarlega röksemdarfærslu um grundvöll ákvörðunar, ásamt fjárhagslegum upplýsingum sem sýna fram á nauðsyn þess að veita undanþágu.
2. Greiningar sem gerðar hafa verið á áhrif undanþágunnar á samkeppni og virkni raforkumarkaða viðkomandi landa.
3. Ástæður fyrir tímalengd undanþágunnar og hlutfalli af flutningsgetu sem skal vera undanþegið (share of the total capacity of the interconnector in question for which the exemption is granted).
4. Niðurstöðu samskipta viðkomandi eftirlitsaðila.

Innan tveggja mánaða frá tilkynningu til framkvæmdastjórnarinnar um ákvörðun vegna undanþágu skv. 17. gr. reglugerðar 714/2009 getur framkvæmdastjórnin óskað eftir frekari gögnum eða viðbótum eða að eftirlitsaðilar afturkalli ákvörðunina. Ef framkvæmdastjórnin óskar eftir frekari upplýsingum getur frestur framkvæmdastjórnarinnar til að taka ákvörðun framlengst um tvo mánuði. Einnig má framlengja frestinn ef eftirlitsaðilar og framkvæmdastjórnin samþykkja það. Ef þeim upplýsingum sem óskað var eftir er ekki skilað innan tímamarka telst tilkynningin (um undanþáguákvörðun) afturkölluð nema frestur til að skila sé framlengdur með samþykki allra aðila, eða eftirlitsaðilar tilkynni það með rökstuddum hætti að tilkynningin sé fullnægjandi.

Eftirlitsaðilar þurfa að fara eftir ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar um að það þurfi að bæta við gögnum eða draga til baka tilkynninguna innan mánaðar og þá ber að upplýsa framkvæmdastjórnina um það.

### 9.3 Almenn viðmið Evrópusambandsins vegna undanþága<sup>52</sup>

Nýjar raflínur, sæstrengir og aðrar nýbyggingar og framkvæmdir eru mjög mikilvægar til að fullkomna innri raforkumarkaðinn í Evrópu og til að tryggja virka samkeppni. Eftirlitsaðilar í Evrópu mega útfæra tekjumörk þannig að hvatt sé til slíkra fjárfestinga.

Þegar metið er hvort undanþága skuli vera veitt þarf að veða ólík sjónarmið á móti hvort öðru, þ.e. annars vegar að ýta undir framkvæmdir og hins vegar að tryggja að samkeppni sé til staðar og aðgengi að rafmagni í gegnum nýjar línur sé án mismununar. Eftirlitsaðilar eiga að meta hvert tilvik sjálfstætt og við matið þarf að horfa á eðli framkvæmdarinnar og stöðu viðkomandi markaða til að átta sig á umfangi og þörf undanþága. Þegar undanþága er metin þarf eftirlitsaðili að rannsaka í þaula áhrif undanþágu á samkeppni, afhendingaröryggi og virkni innri markaðar. Auk þessa þarf að taka með í reikninginn hættuna af því að skapa ójafnvægi milli eftirlitsskyldra aðila og þeirra sem hafa undanþágu. Sönnunarbyrði fyrir því að beiðni uppfylli skilyrðin liggur hjá þeim sem óskar eftir undanþágu.

Helst er hægt að fá undanþágu frá Evrópulöggjöfinni varðandi tekjumörk, gjaldskrá, aðgengi að strengnum og samþykki á skilmálum og skilyrðum (TPA), hvort sem það er fyrirfram (ex ante) eða eftir á (ex post reglun). Hægt er að láta undanþáguna gilda um hluta af TPA reglum eða hluta framkvæmdarinnar, svo sem með því að einungis 70% af framkvæmdinni félli undir eftirlit en 30% væri ekki háð eftirliti og reglum um TPA.<sup>53</sup> Jafnframt er hægt að óska eftir undanþágu frá hluta af TPA reglum, s.s. með því að krefjast þess að allir fái jafnan aðgang að streng en heimila undanþágu frá reglum um gjaldskrá setningu. Enn ein útfærslan er að veita undanþágu frá þeim reglum er varða gjaldskrána með því að heimila t.d. hærri arð en reglurnar gera ráð fyrir.<sup>54</sup>

Í tilfellum þar sem strengur er í náttúrulegri einokun er það meginreglan að erfiðara er að fá undanþágur frá reglugerð 714/2009/EB, en náttúruleg einokun er þegar það er ekki hægt að byggja

---

<sup>52</sup> Unnið upp úr vinnublaði framkvæmdastjórnarinnar frá 6. maí 2009: Commission staff working document on article 22 of the Directive 2003/55/EC concerning common rules for the internal market in natural gas and Article 7 of the Regulation (EC) No 1228/2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity. Komin er ný reglugerð nr. 714/2009/EB (hér eftir kallað vinnublað). Sömu sjónarmið eiga að mestu við ennþá og ekki hefur verið útbúið vinnublað vegna nýju reglugerðarinnar.

<sup>53</sup> Sem dæmi um þetta í framkvæmd má nefna tvö tilfelli vegna gass: Tvær ítalskar LNG stöðvar í Rovigo og Brindisi fengu undanþágu fyrir 80% af flutningsgetunni en um 20% gildu Evrópureglur. Balgzand-Bacton Line (BBL) milli Bretland og Hollands fékk undanþágu vegna flutnings til Bretlands en ekki vegna flutnings til Hollands.

<sup>54</sup> Þetta er ekki tæmandi talning.



annan streng samhliða út frá fjárhagslegum, tæknilegum eða annars konar ástæðum. Alla jafna leiðir einokunarstaða til þess að erfiðara er að sækja um undanþágur því meiri líkur eru á því að strengurinn hafi slæm áhrif á samkeppni og skilvirkni innri markaðs með raforku.

Tvö skilyrði fyrir undanþágum varða samkeppni, annars vegar skulu undanþágur leiða til frekari samkeppni á markaði og hins vegar skulu þær ekki koma niður á samkeppni; skilyrðin eru nátengd en engu að síður gert ráð fyrir sjálfstæðu mati á báðum þáttum. Almennt eru framkvæmdir líklegar til að hafa jákvæð áhrif á samkeppni vegna þess að þær auka framboð og sér í lagi ef framkvæmdin myndi ekki eiga sér stað án undanþágu, er litið svo á að undanþága leiði til aukinnar samkeppni. Á sama tíma skaða undanþágur samkeppni sérstaklega þegar aðgangur að streng er undanþeginn Evrópureglum og þeir sem hafa aðgang að streng eru stórir leikendur á rafmagnsmarkaði. Þetta er talin vera mesta hættan þegar metið er hvort undanþága hamli samkeppni. Því þarf jafnframt að meta hvort aðilar, sem ekki hafa markaðsráðandi stöðu og óska eftir að gera langtímasamninga, ætli eða geti samið við ráðandi aðila á markaði með langtímasamningum. Þessi sjónarmið þarf að meta í heild og athuga hvort undanþágan bæti samkeppni þrátt fyrir allt. Það ber að hafa í huga að þegar farið er í stórar framkvæmdir eru oft gerðir langtímasamningar fyrir hluta flutningagetunnar. Slíkir samningar eru álitnir í skilningi Evrópuréttar réttmæt leið fyrir fjárfesta til að minnka áhættuna af fjárfestingum og þeir nota þá gjarnan í framkvæmd til að tryggja sig. Framkvæmdaraðilar geta því verið nauðbeygðir til að bjóða langtímasamninga til að tryggja nægilegt framboð rafmagns. Langtímasamningar kalla ekki í öllum tilvikum eftir undanþágum og þeir geta verið hluti af eftirlitskyldri starfsemi. Þegar langtímasamningar taka hlut af flutningsgetu strengs getur verið nauðsynlegt að setja skilyrði um að menn noti rafmagnið eða tapi því (use-it-or-lose-it rules) eða gera ráð fyrir sölu á eftirmarkaði (secondary market). Ef framkvæmd bætir stöðu markaðsráðandi aðila er almennt gert ráð fyrir því að framkvæmdin verði einnig til að auka talsvert möguleika minni leikenda á að komast á markað og bæta stöðu sína. Venjulega felur þetta í sér að skilyrði eru sett á undanþágu, t.d. takmarkanir á hversu mikinn hluta af flutningsgetu megi gera langtímasamninga um og takmarkanir á upplýsingaflæði frá kerfisstjóra strengsins til markaðsráðandi framleiðanda. Framkvæmdin á að þynna markaðsráðandi stöðu aðila og sá hluti af flutningsgetu strengsins sem markaðsráðandi aðili hefur í strengnum skal vera talsvert minni en markaðshlutdeild hans á raforkumarkaðnum. Til eru nokkur dæmi um takmarkanir á þessu í framkvæmd, t.d. hefur verið sett þak þannig að í mesta lagi 50% af flutningsgetu megi selja til markaðsráðandi aðila (Hollenskt LNG), í einu tilviki var sett regla þannig að ef sá sem var í markaðsráðandi stöðu keypti 50% af flutningi og ef

enginn annar sýndi áhuga gat viðkomandi keypt meira.<sup>55</sup> Í East-West sæstrengnum milli Írlands og Bretlands var sett hámark 40% á þá sem voru í markaðsráðandi stöðu.

Undanþágur eru undantekning frá meginreglunni og skulu eingöngu veittar ef það er nauðsynlegt svo að framkvæmd eigi sér stað, og undanþágan þarf að vera í samræmi við umfang verkefnis. Undanþágur verða ekki veittar á grundvelli sjónarmiða um að fjárfestar þurfi vernd gagnvart breytingum á löggjöf sem verður síðar og gerir framkvæmdina minna eftirsóknarverða. Undanþágur hafa ekki áhrif á samkeppnisreglur Evrópuréttar sem halda gildi sínu með sama hætti og endranær.

## 9.4 Undanþágur sem hafa verið veittar<sup>56</sup>

### 9.4.1 East West sæstrengirnir

Sótt var um undanþágu fyrir tvo sæstrengi milli Bretlands og Írlands. Strengirnir voru 350 MW sub-sea HVDC kaplar annars vegar á milli aðveitustöðvar í Arklow (Írlandi) og aðveitustöðvar í Pentir (Wales 125 km) og hins vegar á milli aðveitustöðvar í Great Island (Írlandi) og aðveitustöðvar í Pembroke (Wales 132 km). Stofnað var félag sem fékk nafnið Imera Ltd. Félagið hafði engin tengsl við aðila á rafmagnsmörkuðum, hvorki í Bretlandi né Írlandi. Markmið félagsins var að byggja, eiga og sinna kerfisstjórn fyrir strenginn. Selja átti flutningsgetu með opnum tímabilum (open season) á uppboðum með langtímasamningum. Sótt var um fulla undanþágu frá ákvæði 6. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 1228/2003 og ákvæðum breskra og írskra laga sem innleiddu ákvæði 20. og 23. gr. tilskipunar 2003/54/EB.<sup>57</sup> Óskað var eftir 25 ára undanþágu fyrir fyrri strenginn EW1 og 20 ár fyrir EW2. Tímalengdin átti að endurspegla þann tíma sem það tæki að fá strenginn greiddan að fullu og áhættu sem var tilkomin vegna óvissu um tekjur af eigninni (revenues).

Ástæður þess að Imera Ltd. óskaði eftir undanþágum voru í grófum dráttum eftirtaldar:

1. Tekjur af strengnum áttu að koma á grundvelli uppboða á flutningsgetu strengsins. Eigendur og fjárfestar strengsins töldu mikilvægt að ekki væri sett þak á tekjur strengsins og notkun hans enda hefðu þeir enga tryggingu ef verkefnið væri fjárhagslega óhagkvæmt. Það þyrfti að verðlauna þá áhættu sem felst í byggingu og rekstri strengs.
2. Þörf á undanþágu frá RTPA (regulated third party access) var talin nauðsynleg þrátt fyrir að tillögurnar væru í samræmi við Evrópulöggjöf (að mati umsækjanda) til að tryggja sig gagnvart framtíðarbreytingum á regluverkinu. Hugmyndafræðin var sú að búa til eftirmarkað (secondary market) þar sem hægt var að semja til eins árs og allt að klukkutíma. Til að tryggja

<sup>55</sup> Það sem var selt umfram 50% var á opnum uppboðsmarkaði.

<sup>56</sup> Kafflinn er unnin upp úr umsókn Imera Ltd: Application for EU Exemption, frá apríl 2008 og ákvörðun um undanþágu: Exemption decision on the East-West Cable project, frá 19. desember 2008.

<sup>57</sup> Forveri tilskipunar 2009/72/EB.

að aðilar liggi ekki á rétti sínum samkvæmt langtímasamningum var gert ráð fyrir „use-it-or-loose it“ ákvæðum, aðilar geta einnig selt rétt sinn á eftirmaðaði í stað þess að tapa réttinum.

3. Ekki var talin þörf á því að eftirlitsaðili samþykki aðferðarfræðina við útreikning á verði fyrir flutning enda kaupa notendur hann á markaði og engin aukagjöld eru lögð á hann.

Imera Ltd. taldi að framkvæmdin myndi koma breskum og írskum neytendum til góða, og það án þess að áhættu af verkefninu yrði velt yfir á þá. Sérstaklega var þetta talið eiga við um írsku neytendur þar sem kostnaður á hvern viðskiptavin og þrýstingur á gjaldskrá yrði allt of hár ef verkefnið yrði ekki framkvæmd af einkaaðila sem notaði ekki tekjur af flutningskerfum viðkomandi markaða. Undanþágurnar í Evrópulöggjöfnni eru hannaðar til að liðka fyrir einkaframtaki þegar kostnaður og áhætta af verkefnum eru of mikil. Samkvæmt framkvæmdastjórn Evrópusambandsins telst kostnaður alla jafna of mikill ef hann fer fram yfir 10€ á viðskiptavin en ef þetta verkefni færi áfram myndi það kosta 184€ á viðskiptavin og það yrði greitt af írskum viðskiptavinum. Til samanburðar hefði Estlink kostað 90€ á viðskiptavin ef það yrði greidd af eistneskum viðskiptavinum. Sérstaklega var tekið fram að verkefnið væri mikilvægt fyrir írsku raforkukerfið sem væri tiltölulega smátt, því erfitt og jafnvel ómögulegt væri að skapa samkeppni á slíkum markaði. Jafnframt var talið að framkvæmdin myndi hjálpa til að auka afhendingaröryggi og liðka fyrir að fyrirtæki gætu selt meira því minni þörf væri á því að hafa til reiðu varaafli. Einnig kom fram í umsókn Imera Ltd. að mikið af endurnýjanlegri orku færi til spillis ef ekki yrði lagður sæstrengur.

Imera Ltd. lét gera samkeppnisgreiningu (K.U. Leuven competition assessment report) þar sem metnir voru mögulegar sviðsmyndir eftir að strengurinn væri komin í framkvæmd og greining á stöðunni eins og hún var. Einnig var reiknað út hversu mikið af flutningsgetu strengsins markaðsráðandi aðilar gætu eignast án þess að það kæmi niður á samkeppni. Niðurstaðan var í grófum dráttum sú að fyrir írskan markað þyrfti að passa að ESB Independent Energy fengi ekki meira en 61,34% af flutningsgetu strengjanna og Viridian sem mætti ekki fá meira en 98,28%. Óþarft var að setja takmörk á aðra aðila á markaði. Rannsókn á breskum markaði leiddi í ljós að engin þörf var á takmörkunum þar enda mikil samkeppni á þeim markaði og hann talsvert stór. Þannig myndi stærsti aðili á markaðnum auka markaðshlutdeild sína um 0,78% ef hann keypti alla flutningsgetu strengsins.

Í samkeppnisgreiningunni kom fram að ef markaðurinn tæki ekki breytingum (business as usual case) myndu tekjur af strengjum ekki duga til að greiða upp strenginn á undanþágutímabilinu sem óskað var eftir. Þannig að verkefnið var háð því að framtíðin væri önnur en núverandi ástand. Að þessu leyti var grundvallarmunur á Britned og þessu verkefni því að í Britned var gengið út frá því að góð og

slæm ár endurtækju sig. Annar óvissuþáttur var sá að ekkert markaðsverð var tiltækt á Írlandi sem hægt var að miða við.

Í umsókninni var ekki eydd miklu púðri í að rökstyðja skilyrði 17. gr. reglugerðar 714/2009/EB, að undanskildu skilyrðinu um að áhættan þyrfti að vera svo mikil að ekki yrði ráðist í framkvæmdina án undanþága.<sup>58</sup> En áhrif á samkeppni sem er fyrsta og síðasta skilyrðið, þ.e. annars vegar að framkvæmdin efli samkeppni og hafi ekki óheppileg eða eyðileggjandi áhrif, er mikið aðalatriði í almennum hluta umsóknarinnar.

Eftirlitsaðilar í Bretlandi og Írlandi féllust á umsókn Imera Ltd. með hefðbundnum fyrirvörum um réttmæti þeirra upplýsinga og forsendna sem komu fram í umsókninni. Einnig voru sett skilyrði um að sett yrðu ákvæði um upplýsingaskyldu.<sup>59</sup>

Framkvæmdastjórnin tók ákvörðun um undanþáguna þann 19. desember 2008. Framkvæmdastjórnin taldi að bæta þyrfti skilyrðum við undanþágu ákvörðunina. Skilyrði b-liðar 1. mgr. 17. gr. reglugerðarinnar, um að áhættan af fjárfestingu væri það mikil að fjárfestingin myndi ekki eiga sér stað nema með undanþágu, taldist einungis uppfyllt að því gefnu að EirGrid (annar sæstrengur sem byggður var án undanþága) yrði að veruleika. Talið var að EirGrid ylli því að áhættusamara væri að ráðast í fleiri sæstrengi þar sem notendur hefðu þá val og markaðurinn væri minni. Ef hætt væri við EirGrid myndi skilyrðið ekki teljast uppfyllt.<sup>60</sup>

Framkvæmdastjórnin taldi að sæstrengurinn gæti ekki haft teljandi neikvæð áhrif á rafmagnsmarkað í Bretlandi en taldi að huga þyrfti að írsku markaðnum eins og reyndar kom fram í umsókn Imera Ltd. og undanþáguákvörðunum CER (Írland) og OFGEM (Bretland). Hættan fyrir Írland og sambærilega markaði varðar eignarhald og úthlutun á flutningsgetu. Þrátt fyrir að umsækjandinn hefði komið fram með tillögur til að koma í veg fyrir að markaðsráðandi aðilar myndu ná að styrkja stöðu sína á markaðnum taldi framkvæmdastjórnin að markaðsráðandi aðilar gætu engu að síður aukið vægi sitt með því að kaupa stóran hluta flutningsgetunnar. Framkvæmdastjórnin tók fram að sæstrengur ætti að þynna út áhrif markaðsráðandi aðila og því þyrfti hlutdeild markaðsráðandi aðila í flutningsgetu að vera talsvert minni en hlutdeild viðkomandi á markaði. Þá áréttaði framkvæmdastjórnin að þau félög sem væru hluti af sömu félagssamsteypu og mynda eina heild skyldu metin saman.

---

<sup>58</sup> Áhættuþættirnir voru framkvæmdar- og tæknilegs eðlis, andstaða umhverfissinna, stjórnun og notkun strengsins, samkeppnissjónarmið og framtíðarreglusetning.

<sup>59</sup> Tekið skal fram að í umsókninni var gert ráð fyrir takmörkunum sem giltu um alla, þ.e. að einn aðili mætti ekki kaupa meira en 70% af flutningsgetu strengsins og ESB Independent Energy 40%.

<sup>60</sup> Talið var að fjárfestar hefðu ekki áhuga á sæstrengnum án undanþága vegna þeirrar samkeppni sem var væntanleg frá EirGrid.

Framkvæmdastjórnin tók einnig sérstaklega fram að uppboðið á flutningsgetu strengsins ætti að fara eftir þeim reglum sem koma fram í viðauka I við reglugerð 714/2009/EB.

Framkvæmdastjórnin féllst á að veita undanþágu til Imera Ltd. að því gefnu að EirGrid sæstrengurinn yrði að veruleika og bætt yrði við skilyrðum. Framkvæmdastjórnin setti eftirfarandi skilyrði á framkvæmdina:

1. Sett yrði 40% þak á alla markaðsráðandi aðila, söluaðila og framleiðsluaðila, á báðum mörkuðum, og að allir aðilar sem væru í sömu félagasamsteypu eða tengdir skyldu metnir saman.<sup>61</sup>
2. Áður en sæstrengurinn hæfi starfsemi ætti að innleiða að fullu 1 viðauka reglugerðar 714/2009/EB og því myndu Intra-day viðskipti geta átt sér stað milli einstaka aðila á markaði.
3. Cer og Ofgem skyldu meta skilvirkni eftirmarkaðsins og „use-it-or-loose-it“ ákvæðis til að tryggja aðgang áhugasamra.

#### 9.4.2 Hugleiðingar

Matið sem fer fram þegar undanþágubeiðni er rannsökuð er flókið, bæði vegna nákvæmrar greiningar á kerfinu eins og það er og hvernig það mun þróast. Matið varðar að mestu leyti samkeppni en margir þættir flækjast inn í það mat og atriði eins og styrking raforkukerfa og aukið framboð geta vegið þungt. En hvert mál er metið á Sui generis<sup>62</sup> grundvelli sem takmarkar að nokkru gildi fyrri fordæma.<sup>63</sup> Engu að síður hljóta fordæmin að sýna hvaða meginsjónarmið skipta máli og gefa leiðbeiningar um það hvað sé æskilegt. Af þessu máli má draga þá ályktun að markaðsráðandi aðili megi ekki vera með stærri hlutdeild í flutningi strengsins en hann hefur á markaði. Þá má ætla að ef samkeppni er lítil á markaði geri framkvæmdastjórnin auknar kröfur til tryggingar á því að aðgangur að flutningi rafmagns sé tryggður. Lærdómurinn af þessu tilviki kann að felast í því að Írland taldist lítill markaður með takmarkaða samkeppni sem olli því að miklar kröfur voru gerðar svo strengurinn myndi ekki styrkja enn frekar stöðu markaðsráðandi aðila þrátt fyrir að eigandi strengsins væri ekki tengdur neinum fyrirtækjum á raforkumarkaði. Einnig hafði það jákvæð áhrif á matið að endurnýjanleg orka í Írlandi og Bretlandi yrði betur nýtanleg með strengnum.

<sup>61</sup> Ákvörðun CER og Ofgem fól í sér að setja 40% þak á tiltekin framleiðanda á Írlandi en 70% á alla aðra.

<sup>62</sup> Latína: Sem er sér á báti, sem á ekki sinn líkan. Varðandi þennan streng var t.d. horft til þess að loka átti virkjun í Írlandi nálægt tengipunkti sæstrengsins (kjarnorkuverið Wylfa 2010) sem jók þörf á raforku.

<sup>63</sup> Einnig koma sjónarmið um hversu mikil áhætta er af fjárfestingunni inn í matið og virðast jafnvel hafa áhrif á mat á samkeppnisáhrifum strengsins. Áhættan af því að leggja strenginn þarf að vera slík að ómögulegt sé að fá fjármagn í verkefnið án undanþágu frá Evrópureglum. Áhættan virðist geta haft áhrif á heildarmatið á þann hátt að meiri tilslakanir eru gerðar til áhættusamra verkefna varðandi t.d. samkeppnissjónarmið.

## 9.6 Estlink<sup>64</sup>

Estlink-sæstrengurinn er á milli Harku í Eistlandi og Espoo í Finnlandi. Hann var gangsettur í janúar 2007 og er 350 MW. Eastlink var í eigu AS Nordic Energy Link (NEL), helmingur strengsins og mannvirki í Eistlandi voru í skráð á sjálft félagið en hinn helmingurinn og eignir í Finnlandi voru í eigu dótturfélags AS Nordic Energy Link. NEL var í 39,9% eigu Eesti Energia (Eistlandi), 25% State JSC Latvenergo (Lettlandi), 25% AB Lietuvos Energija (Litháen) og 10,1% Finestlink Oy (Finnlandi). Bæði AS Eesti Energia og State JSC Latvenergo stunda framleiðslu, sölu og dreifingu á rafmagni. AB Lietuvos Energija er flutningsfyrirtæki og Finestlink Oy er stundar framleiðslu og sölu á rafmagni og rekur hitaveitu.<sup>65</sup>

Fjárfestar í Estlink sæstrengnum seldu alla flutningsgetuna með langtímasamningum til að tryggja fjárfestinguna sína. Fyrirkomulagið var á þann veg að strengurinn yrði seldur til flutningsfyrirtækja landanna og á fyrirfram ákveðnu verði, í seinasta lagi fyrir 31. desember 2013.<sup>66</sup> Óskað var eftir undanþágu frá TPA (third party access) skv. 7. gr. þágildandi reglugerðar Evrópusambandsins. Öll flutningsgeta sæstrengsins var seld til fjárfesta í Eystrasaltsríkjunum. Hugmyndafræðin á bak við Estlink var að nýta sér verðmismun á milli Eystrasaltsríkjanna og Finnlands og flytja ódýrt rafmagn frá Eystrasaltsríkjunum, en þau bjuggu við talsverða umframorku. Talið var að þessi verðmismunur myndi hverfa milli 2009 og 2013 og í kjölfarið tekjurnar af strengnum.

Eftirlitsaðilar landanna féllust á undanþáguna og einnig framkvæmdastjórnin en hún sá hins vegar hættumerki. Mögulegt var að langtímasamningarnir myndu valda því að menn héldu að sér flutningsgetu. Framkvæmdastjórnin horfði til þess að greiða þurfti fyrir flutningsgetu óháð því hvort hún væri notuð eða ekki. Þrátt fyrir þetta mælti framkvæmdastjórnin með því að strangar reglur myndu gilda um gagnsæi varðandi notkun á flutningsgetunni sem selja átti með langtímasamningum. Þar sem finnska flutningsfyrirtækið átti að staðfesta útfærsluna sem notuð yrði við uppboð taldi framkvæmdastjórnin að flutningsfyrirtækið gæti sett aukaskilyrði varðandi þetta.

Framkvæmdastjórnin vildi að meginviðmið sem rædd voru á þessum tíma í Flórens yrðu notuð og talin voru upp nokkur mikilvæg sjónarmið sem þyrfti að hafa í huga, óháð niðurstöðu Flórens-fundarins.<sup>67</sup> Með þessum leiðbeiningum samþykkti Framkvæmdastjórnin undanþáguna án sérstakra viðbótarskilyrða.

<sup>64</sup> Exemption decision no. E/2005/001, Estlink Project, 27. apríl 2005.

<sup>65</sup> Þessar upplýsingar miðast við apríl 2005 þegar ákvörðun var tekin um undanþáguna.

<sup>66</sup> Fjárfestarnir máttu einnig selja flutningsfyrirtækjunum sæstrenginn fyrir það tímamark. Þetta er það sem kallast build operate transfer (BOT).

<sup>67</sup> Núna er búið að setja sérstakar reglur um þetta í viðauka með reglugerð 714/2009/EB.

## 9.7 BritNed<sup>68</sup>

BritNed er sæstrengur sem lagður var milli Bretlands og Hollands af TenneT flutningsfyrirtækinu í Hollandi og National Grid flutningsfyrirtækinu í Bretlandi. Um er að ræða 1000 MW streng með hámarksflutningsgetu upp á 1320 MW. Selja átti flutningsgetu strengsins á uppboðum þar sem hámark var að selja flutningsgetu fyrir eitt ár í einu. Græða átti á verðmismun milli landanna en hann var mjög flöktandi og því nokkur óvissa um hverjar tekjurnar af þessu yrðu. Þrátt fyrir að ekki ætti að nota langtímasamninga var óskað eftir undanþágu frá TPA (third party access) reglum vegna þess að framkvæmdaraðilar vildu losna við að þak yrði sett á tekjurnar. Rökin fyrir þessu voru að ef verkefnið kæmi illa út tæki framkvæmdaraðilinn einn út tapið en ef tekjurnar væru miklar yrði sett þak eða framkvæmdaraðilinn þvingaður til að nota þær til að auka flutningsgetu strengsins. BritNed óskaði eftir 25 ára undanþágu frá 6 mgr. 16. gr. 1228/2003.

Eftirlitsaðilar landanna féllust á undanþáguna en framkvæmdastjórnin bætti við skilyrðum. Framkvæmdastjórnin taldi að um of hefði verið horft á möguleikann á slæmum árum en því sleppt að huga að möguleikanum á góðum árum sem yllu því að strengurinn yrði greiddur upp hratt. Jafnframt hafði nefndin efasemdir um stærð strengsins og taldi að hún yrði til þess að skapa stíflur og auka verð. Framkvæmdastjórnin setti því sem skilyrði að undanþágan frá TPA (third party access) yrði endurskoðuð tíu árum eftir gangsetningu strengsins. Ef IRR fyrir framkvæmdina í heild væru meira en 1% fyrir ofan það sem kom fram í umsókn BritNed skyldi BritNed hafa tvo kosti: Auka flutningsgetu strengsins eða aukatekjur yrðu notaðar til að fjármagna flutningskerfin í Bretlandi og Hollandi.

## 10. NEMO kerfið<sup>69</sup>

Ofgem vinnur að því ásamt eftirlitsaðilum í Belgíu að þróa kerfi, svokallað NEMO kerfi, til að bregðast við kvörtunum framkvæmdaraðila um að undanþágur í Evrópusambandinu séu meðhöndlaðar eins og undantekningar og því sett íþyngjandi skilyrði; undanþágurnar hafa því reynst framkvæmdaraðilum erfiðar því þeir taka alla áhættuna en þak er sett á gróðann.<sup>70</sup> Hugmyndafræðin er sú að hanna kerfi sem minnkar áhættuna af því að leggja streng og deilir út tekjunum þegar þær fara upp fyrir ákveðin mörk. Ofgem telur að hægt sé að þróa NEMO kerfið og nota það fyrir fleiri strengi. Reiknað er með að NEMO kerfið verði aðlagð hverju verkefni fyrir sig en notaðar verði sömu meginreglur og viðmið.

<sup>68</sup> Exemption decision on the BritNed interconnector, 18. október 2007.

<sup>69</sup> Unnið upp úr gögnum af vefsíðu OFGEM, mest megnis: *Cap and floor Regime for regulated electricity interconnector investments for application to project NEMO*, frá 7. mars 2013. Litið var yfir gögn önnur gögn af vefsíðunni, t.d. *Electricity interconnector policy*, og tekin símafundur með starfsmanni hjá Ofgem sem er yfir NEMO verkefninu Emmanouela Angelidaki.

<sup>70</sup> Eins og gerðist með sæstrenginn Britned.

NEMO regluverkið er hugsað sem 20-25 ára verkefni og er sett fyrirfram (ex ante) og ákvarðað fyrir allan tímann. Ákvarðað er hámark tekna og sett þak þannig að eigandinn þarf að endurgreiða þær tekjur sem fara fram yfir þakið, og sett ákveðið gólf á tapið svo eigandinn fær endurgreitt ef tekjurnar fara undir gólfið. Endurgreiðslurnar fara þannig fram að ef tekjurnar verða of miklar njóta notendur aðliggjandi flutningskerfa góðs af því með þeim hætti að verðið er lækkað. Ef tekjurnar eru undir gólfinu hækkar verðið. Metið er á fimm ára fresti hvort tekjurnar fari út fyrir rammann. Þetta kerfi er svipað og að nota hjálpardekk, ef viðkomandi hjólar án þess að þurfa hjálpardekkinn skipta þau ekki máli og eru bara til skrauts. Ef eigandi strengs fer hvorki undir gólfið né yfir þakið þá sér hann alfarið um rekstur og kostnað af streng og nýtur þeirra tekna sem af hljótast sjálfur. Því lengra bil sem er á milli þaksins og gólfsins því meira líkist regluverkið „merchant“ aðferð en því minna bil sem er á milli því meira líkist regluverkið „fully regulated“ aðferð; vegna þess að bilið á milli er í raun svigrúm sem framkvæmdaraðili hefur. Ef fullkomlega tekst til við að ákvarða gólf og þak á eingöngu að koma til aðstoðar neytenda og ágóða fyrir neytendur í undantekningartilfellum. Ef ákvarðanir varðandi gólf og þak eru of lágar getur það komið niður á hagkvæmni fjárfestingarinnar en ef þak og gólf er ákvarðað of hátt greiða neytendur of mikið og fjárfestirinn fær of miklar tekjur miðað við þá áhættu sem hann tekur, sem er þá minni en ella.

NEMO var hannað í þeim tilgangi að opna fyrir möguleika á þriðja aðila til að koma að fjármögnum strengja þannig að bæði flutningsfyrirtæki og aðrir geti notað kerfið. Framkvæmdaraðilar sjá um að ákvarða staðsetningu, stærð og tímasetningu framkvæmda. Markmiðið er að láta markaðslögmálin ráða för og viðhalda hvata fyrir sjálfstæða fjárfesta.<sup>71</sup>

Hugmyndafræðin gengur út frá því að ákvarða gólfið út frá kostnaði við fjármögnun og rekstur strengsins. Það er að mati hönnuða kerfisins einfaldara og gegnsærra en að notast við tekjur af strengnum (congestion revenues). Að notast við tekjur af strengnum væri erfitt því verð á flutningi er mjög breytilegt og nauðsynlegt væri að spá fyrir um verð breytingar í aðliggjandi löndum með mikilli nákvæmni. Erfitt gæti því verið að grundvalla trausta og vel rökstudda niðurstöðu.

Gólfið samanstendur af fjármagnskostnaði, rekstrarkostnaði og leyfðri arðsemi.<sup>72</sup> Fjármagnskostnaðurinn kemur að mestu fram á framkvæmdarstigi þegar strengurinn er lagður. Þar sem NEMO kerfið byrjar þegar strengurinn fer í rekstur fer þessi kostnaður inn í NEMO þegar hann er lagður út og er afskrifaður út líftíma eignarinnar. Rekstrarkostnaður er metinn á hverju ári.

---

<sup>71</sup> Hvort sem það eru flutningsfyrirtækin sem reka þá NEMO kerfið sjálfstætt frá flutningskerfinu eða aðrir aðilar. Í Bretlandi er löggjöfin þannig að flutningsfyrirtæki verður að aðgreina sæstrengi frá öðrum verkefnum ólíkt því sem gildir t.d. í Noreg.

<sup>72</sup> Sjá nánar skýrslu Hagfræðistofnunar.



Mikilvægt atriði í NEMO kerfinu er að sjá til þess að hvatinn til að tryggja flutningsgetu sé innbyggður í útfærsluna. Hugmyndafræðin í NEMO verkefninu er að minnka þakið eða hækka gólfið þegar framboð af flutningsgetu strengsins er undir mörkum, sem eru ákveðin fyrir hvert verkefni fyrir sig. Þannig að það komi niður á eiganda strengsins ef hann er vísitandi að búa til stíflur. Jafnvel er mögulegt að setja það skilyrði fyrir endurgreiðslu frá neytendum að það sé fullnægjandi framboð af flutningsgetu í boði.

Hugmyndafræðin á bak við að leggja streng til Bretlands er að selja Bretum endurnýjanlega orku. Söluaðilar og framleiðendur rafmagns hér á landi gætu mögulega hagnast talsvert á verðmismun milli landa, sér í lagi ef borgað er hærra verð fyrir endurnýjanlegt rafmagn. Hugsunin er ekki sú að Íslendingar græði á sjálfum strengnum. Strengurinn er á svipaðan hátt og flutnings- og dreifikerfi eingöngu þáttur í verði rafmagns. Það sem skiptir máli fyrir íslenska hagsmuni er því að tryggt sé að eigandi strengsins sinni nauðsynlegu viðhaldi á strengnum og að uppbygging kerfisins í Bretlandi, þar sem tekið er á móti raforkunni, sé styrkt og henni viðhaldið. Hættan er sú að flöskuhálsar eða önnur tækniatriði komi niður á flutningsgetu sæstrengsins sem hækkar verðið á flutningnum í gegnum hann. Einnig er fræðilega mögulegt að eigandi strengsins fari ekki nægilega eftir reglum um úthlutun á flutningsgetu og tryggi sig ekki nægilega gegn samningsbundinni stíflu, þ.e. stíflu sem til kemur vegna þess að flutningsgetan hefur verið seld án þess að hún sé endilega notuð og því sé meiri eftirspurn eftir flutningi en framboð, sem hækkar verðið. Úrræði sem eiga að tryggja að þetta gerist ekki eru meðal annars UIOLI (use-it-or-loose-it) ákvæði og að til sé eftirmarkaður fyrir rafmagn. Minni hætta ætti að vera á þessum þáttum ef ekki er óskað eftir neinum undanþágum og eftirlitsaðili fylgist með framkvæmdinni. Leggja þarf áherslu á að ef mikill hagnaður verður af sölu á flutning sæstrengs sé hann notaður í viðhald kerfisins og fjárfestingar tengdar því.<sup>73</sup> Að þessu leyti fara hagsmunir eiganda strengsins og söluaðila/framleiðanda ekki saman. Í NEMO kerfinu eru innbyggðir hvatar til að eigandi strengsins tryggi nægilegt framboð af flutningsgetu en mikilvægt er að sú útfærsla sem notuð yrði vegna sæstrengs milli Íslands og Bretlands innihaldi strangar reglur um þetta, ef út í þá framkvæmd væri farið. Jafnframt er mikilvægt að íhuga hvort breskir neytendur skuli borga gólfið og fá til baka í formi lægri gjalda þegar tekjur fara fram yfir þakið. Íslenska kerfið er mjög lítið og því geta þessar byrðar orðið mjög íþyngjandi. Þá er strengurinn hugsaður til að selja raforku til Bretlands þó

---

<sup>73</sup> Í forvera reglugerðar 714/2009/EB voru reglurnar mildari hvað varðar notkun tekna af úthlutun flutningsgetu. Þar kom fram að þær skyldu notaðar í þrenns konar tilgangi (án þess að neitt kæmi fram um að eitt væri mikilvægara en annað). Það kom svo í ljós að tekjurnar af sæstrengjum voru yfirleitt að mestu leyti settar inn í tekjumörk. Þetta er m.a. ástæðan fyrir því að í núgildandi reglugerð er kveðið á um að fyrst verði að nota tekjurnar í að a) tryggja að tæknilega getu sæstrengs til flutnings á seldri flutningsgetu og b) í kerfisfjárfestingar til að viðhalda eða auka flutningsgetu strengsins. Þá kemur fram að ef ekki sé hægt að nota tekjurnar í a) eða b) megi láta þær inn í tekjumörk. Þetta ákvæði virðist nokkuð strangt varðandi notkun tekna. Það er hins vegar eftirlitsaðilinn sem þarf að heimila notkun tekna inn í tekjumörk, eftirlitsaðilinn sinnir mjög mikilvægu hlutverki hér.

önnur atriði skipti einnig máli. Því þyrfti að semja um hversu stóran hluta íslenskir neytendur myndu greiða. Í sæstrengnum milli Belgíu og Bretlands er þessu skipt 50/50 en líklegast þyrfti að semja um mun lægri hlutdeild Íslands eða jafnvel að Ísland greiddi ekki fyrir gólfíð.

Möguleg útfærsla gæti því verið sú að nota NEMO kerfið og fela Bretum að sjá um rekstur og fjárfestingu á strengnum, og öðrum sem eru áhugasamir, en þegar búið er að greiða strenginn upp (20-25 ár) myndu aðrir eignast strenginn eða fleiri eigendur bætast við.<sup>74</sup>

## 11. Neðansjávarstrengir og hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna

### 11.1 Inngangur

Neðansjávarstrengir gegna lykilhlutverki í efnahagskerfi heimsins. Þeir mynda grundvöll hins hnattræna fjarskiptakerfis, internetsins og fjárhags- og öryggiskerfa heimsins. Neðansjávarstrengjum stendur hins vegar stöðug ógn af náttúruhamförum, fiskveiðum og siglingum. Það er augljóslega í þágu allra ríkja að vernda þá og tryggja viðhald og endurnýjun á slitnum eða skemmdum strengjum. Mikilvægt er að ríki séu meðvituð um lagaleg atriði og þætti er varða stefnumótun og öryggi sem tengjast lagningu, verndun og viðgerðum á neðansjávarstrengjum.

### 11.2 Alþjóðlegar reglur um neðansjávarstrengi

Fyrsti alþjóðasamningurinn um neðansjávarstrengi var samningurinn um verndun neðansjávarstrengja frá 1884. Sum ákvæði þess samnings voru síðar tekin inn í Genfar-samningana um landgrunnið og úthafið frá 1958.

Nú er lagalegt stjórnkerfi fyrir neðansjávarstrengi að finna í hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna frá 1982. Hafréttarsamningurinn er fyrsti og eini heildstæði alþjóðasamningurinn á sviði hafréttar og fjallar hann m.a. um réttarstöðu mismunandi tegunda hafsvæða og hin margvíslegu not hafsins. Flest ákvæði hafréttarsamningsins, m.a. þau er varða neðansjávarstrengi, eru talin hafa stöðu þjóðréttarvenju og binda því öll ríki heims. Ísland varð árið 1985 fyrsta vestræna ríkið til þess að fullgilda samninginn en aðildarríki hans eru nú alls 165.

### 11.3 Mismunandi tegundir hafsvæða samkvæmt hafréttarsamningnum

---

<sup>74</sup> Ef íslenskir fjárfestar hafa bolmagn og áhuga er ekkert því til fyrirstöðu að þeir komi að fjármögnun.

Í hafréttarsamningnum er kveðið á um eftirfarandi tegundir hafsvæða:

- Innsævi.
- Landhelgi (12 sjómíllur).
- Aðlægt beltí (24 sjómíllur).
- Efnahagslögsaga (200 sjómíllur).
- Landgrunn (200 sjómíllur +).
- Úthaf.
- Alþjóðlega hafsbótssvæðið.

#### 11.4 Neðansjávarstrengir á hafsvæðum sem lúta fullveldi strandríkis

Samkvæmt hafréttarsamningnum fer strandríkið með fullveldi yfir innsævinu og landhelginni sem nær skv. 3. gr. samningsins allt að 12 sjómíllur frá grunnlínum. Fullveldi strandríkisins innan landhelginnar eru aðeins sett þau takmörk að erlendum skipum er skv. 17. gr. heimil „friðsamleg ferð“ um hana. Ljóst er af 18. og 19. gr. að lagning, viðhald eða viðgerðir á neðansjávarstrengjum falla ekki undir „friðsamlega ferð“. Strandríkið stjórnar því og getur sett reglur um lagningu, viðhald og viðgerðir á neðansjávarstrengjum á innsævinu og í landhelginni. Slíkar athafnir eru því óheimilar erlendum ríkjum án sérstaks leyfis strandríkisins. Strandríkið getur og á grundvelli c-liðar 1. tl. 21. gr. takmarkað rétt erlendra skipa til friðsamlegrar ferðar í því skyni að vernda neðansjávarstrengi.

Samkvæmt 49. gr. hafréttarsamningsins fer eyjaklasaríki með fullveldi yfir hafsvæðunum innan eyjaklasagrunnlína og nefnast þau eyjaklasahaf. Samkvæmt 52. gr. gilda sömu reglur um rétt erlendra skipa til friðsamlegrar ferðar innan eyjaklasahafs og gilda innan landhelginnar. Samkvæmt 2. tl. 51. gr. skal eyjaklasaríki þó taka tillit til fyrirliggjandi neðansjávarstrengja sem önnur ríki hafa lagt og liggja um hafsvæði þess án þess að koma á land. Skal eyjaklasaríki leyfa viðhald og endurnýjun á þessum strengjum eftir að hafa fengið fullnægjandi tilkynningu um staðsetningu þeirra og áformin um að gera við eða endurnýja þá.

#### 11.5 Neðansjávarstrengir á hafsvæðum sem lúta ekki fullveldi strandríkis

Samkvæmt 87. gr. hafréttarsamningsins felur frelsi úthafsins, sem öll ríki njóta, m.a. í sér „frelsi til að leggja neðansjávarstrengi og -leiðslur, sbr. þó VI. hluta [um landgrunnið].“ Samkvæmt 1. tl. 58. gr. gildir frelsið á úthafinu til að leggja neðansjávarstrengi og -leiðslur einnig í efnahagslögsögu strandríkja, sem getur skv. 57. gr. náð allt að 200 sjómíllur frá grunnlínum.

58. gr.

*Réttindi og skyldur annarra ríkja í sérefnahagslögsögunni*

1. Í sérefnahagslögsögunni hafa öll ríki, hvort sem þau eru strandríki eða landlukt ríki, í samræmi við viðeigandi ákvæði samnings þessa, frelsi, sem getið er í 87. gr., til siglinga og yfirflugs og til lagningar neðansjárstrengja og -leiðslna, svo og önnur alþjóðlega lögmæt not hafsins sem snerta þetta frelsi, t.d. þau not er tengjast starfrækslu skipa, loftfara og neðansjárstrengja og -leiðslna, og samrýmast öðrum ákvæðum samnings þessa.

Frelsið til að leggja neðansjárstrengi og -leiðslur á úthafinu og í efnahagslögsögunni felur því jafnframt í sér frelsi til viðhalds og viðgerða á þessum strengjum og leiðslum.

Samkvæmt 3. tl. 58. gr. skulu ríki, þegar þau fara með réttindi sín og rækja skyldur sínar samkvæmt samningnum í efnahagslögsögunni, taka tilhlýðilegt tillit til réttinda og skyldna strandríkisins og fara eftir lögum og reglum sem strandríkið hefur sett samkvæmt ákvæðum samningsins og öðrum reglum þjóðaréttar að svo miklu leyti sem þær eru ekki ósamrýmanlegar V. hluta [um efnahagslögsöguna].

### 11.6 Takmörk frelsis til að leggja neðansjárstrengi

Frelsið til að leggja neðansjárstrengi á úthafinu og í efnahagslögsögunni er háð takmörkum samkvæmt VI. hluta hafréttarsamningsins um landgrunnið. Landgrunn nær að lágmarki 200 sjómílu frá grunnlínum en getur náð mun lengra út ef náttúrulegar aðstæður eru fyrir hendi. Samkvæmt 1. tl. 77. gr. fer strandríkið með fullveldisréttindi yfir landgrunninu að því er varðar rannsóknir á því og hagnýtingu auðlinda þess. Hins vegar er tekið fram í 2. tl. 78. gr. að beiting réttinda strandríkisins yfir landgrunninu megi ekki fara í bága við né valda óréttlætanlegum tálma á siglingum og öðrum réttindum og frelsi annarra ríkja sem kveðið er á um í samningnum.

Í VI. hluta er að finna eitt ákvæði um neðansjárstrengi, 79. gr

79. gr.

#### *Neðansjárstrengir og -leiðslur á landgrunninu*

1. Öllum ríkjum er heimilt að leggja neðansjárstrengi og -leiðslur á landgrunnið samkvæmt ákvæðum þessarar greinar.
2. Strandríkið má ekki hindra lagningu né viðhald þessara strengja eða leiðslna, sbr. þó rétt þess til að gera sanngjarnar ráðstafanir vegna rannsókna á landgrunninu, hagnýtingar náttúruauðlinda þess og varna gegn, minnkunar á og eftirlits með mengun úr leiðslum.
3. Afmörkun leiðar til að leggja þessar leiðslur á landgrunnið er háð samþykki strandríkisins.
4. Ekkert í þessum hluta hefur áhrif á rétt strandríkisins til að setja skilyrði vegna strengja eða leiðslna, sem ná inn í land eða landhelgi þess, ellegar á lögsögu þess yfir strengjum og leiðslum sem eru gerðar eða notaðar vegna rannsókna á landgrunni þess, hagnýtingar auðlinda þess eða rekstrar tilbúinna eyja, útbúnaðar og mannvirkja sem það hefur lögsögu yfir.

5. Þegar ríki leggja neðansjávarstrengi eða -leiðslur skulu þau taka tilhlýðilegt tillit til strengja eða leiðslna sem þegar hafa verið lagðar. Einkum skal varast að skerða möguleika á að gera við fyrirbyggjandi strengi eða leiðslur.

Samkvæmt 112. gr. hafréttarsamningsins er öllum ríkjum heimilt að leggja neðansjávarstrengi og -leiðslur á botn úthafsins utan landgrunnins. Um þessa strengi og leiðslur gildir framangreint ákvæði 5. tl. 79. gr.

### 11.7 Réttur til að framkvæma sjómælingar til undirbúnings lagningar neðansjávarstrengs

Álitamál geta risið varðandi rétt til sjómælinga sem eru liður í undirbúningi lagningar neðansjávarstrengs. Vafasamt er að sjómælingar falli undir hugtakið „hafrannsóknir“ í skilningi XIII. hluta hafréttarsamningsins en skv. 246. gr. skal stunda hafrannsóknir í efnahagslögsögunni og á landgrunninu með samþykki strandríkisins. Ef um er að ræða hafsvæði sem lýtur fullveldi strandríkis, þ.e. landhelgi, er ljóst að sjómælingaskip er háð leyfi strandríkisins og ber því að virða lög og reglur þess. Ef hins vegar er um að ræða hafsvæði þar sem strandríkið fer ekki með fullveldi heldur einungis fullveldisréttindi, þ.e. efnahagslögsögu eða landgrunn, er málið flóknara. Með vísan til 2. tl. 79. gr. gæti strandríkið í síðarnefnda tilvikinu ekki kveðið á um að leyfi þess þurfi til mælinganna en gæti hins vegar sett skilyrði til að tryggja að sjómælingaskipið stundi ekki rannsóknir á landgrunninu eða hagnýtingu náttúruauðlinda þess.

### 11.8 Verndun neðansjávarstrengja

Í 113.-115. gr. hafréttarsamningsins er kveðið á um verndun neðansjávarstrengja í úthafinu. Samkvæmt 2. tl. 58. gr. eiga þessar greinar einnig við í efnahagslögsögunni.

#### 113. gr.

##### *Slit eða skemmdir á neðansjávarstreng eða -leiðslu*

Sérhvert ríki skal setja nauðsynleg lög og reglur sem kveða á um að það skuli vera refsivert brot ef skip, sem siglir undir fána þess, eða maður, sem er undir lögsögu þess, slítur eða skemmir af ásetningi eða vítaverðu gáleysi neðansjávarstreng í úthafinu þannig að hætt sé við truflun á eða rofi ritsíma- eða talsímasambands, svo og neðansjávarleiðslu eða háspennustrengs. Þetta ákvæði skal einnig gilda um athæfi sem ætlað er að valda þessu sliti eða skemmdum eða er líklegt til þess. Þó skal það ekki gilda um slit eða skemmdir af völdum manna sem höfðust eingöngu að í því lögmæta augnamiði að bjarga lífi sínu eða skipum sínum eftir að hafa gert allar nauðsynlegar varúðarráðstafanir til að forðast þetta slit eða skemmdir.

114. gr.

*Slit eða skemmdir af völdum eigenda neðansjárstrengs eða -leiðslu á öðrum neðansjárstreng eða -leiðslu*

Sérhvert ríki skal setja nauðsynleg lög og reglur sem kveða á um að menn undir lögsögu þess, sem eiga neðansjárstreng eða -leiðslu í úthafinu og valda við lagningu eða viðgerð á þeim streng eða leiðslu sliti eða skemmdum á öðrum streng eða leiðslu, skuli bera kostnað af viðgerðunum.

115. gr.

*Bætur fyrir tjón vegna ráðstafana til að forðast skemmdir á neðansjárstreng eða -leiðslu*

Sérhvert ríki skal setja nauðsynleg lög og reglur til að tryggja að eigendur skipa, sem geta sannað að þeir hafi fórnað akkeri, neti eða öðrum veiðarfærum til að forðast skemmdir á neðansjárstreng eða -leiðslu, skuli fá bætur frá eiganda strengsins eða leiðslunnar enda hafi eigandi skipsins áður gert allar eðlilegar varúðarráðstafanir.

## **11.9 Lausn deilumála um ákvæði hafréttarsamningsins varðandi neðansjárstrengi**

Meginreglan er sú að unnt er að vísa deilumálum milli aðildarríkja hafréttarsamningsins um túlkun eða beitingu ákvæða samningsins í skyldubundna málsmeðferð sem leiðir til bindandi úrskurða skv. 2. kafla XV. hluta samningsins. Meginreglan nær m.a. til deilumála um ákvæði samningsins um neðansjárstrengi, enda eiga hvorki takmarkanir á gildissviði 2. kafla skv. 297. gr. né valfrjálsar undantekningar frá gildissviði 2. kafla skv. 298. gr. við um slík deilumál. Þetta kemur skýrt fram í a-lið 1. tl. 297. gr:

1. Deilumál um túlkun eða beitingu samnings þessa að því er varðar beitingu strandríkis á fullveldisréttindum sínum eða lögsögu sinni, sem kveðið er á um í samningi þessum, skulu í eftirfarandi tilvikum sæta málsmeðferðinni sem kveðið er á um í 2. kafla:

a) þegar fullyrt er að strandríki hafi brotið ákvæði samnings þessa um frelsi og réttindi til siglinga, yfirflugs eða lagningar neðansjárstrengja og -leiðslna ellegar önnur alþjóðlega lögmæt not hafsins sem tiltekin eru í 58. gr;

Samkvæmt þessu gæti fánaríki skips sem vill framkvæma sjómælingar til undirbúnings lagningar neðansjárstrengs utan landhelgi strandríkis látið reyna á lögmæti laga og reglna strandríkisins sem kvæðu á um að leyfi þess þurfi til framkvæmdar slíkra mælinga. Ef ágreiningur rís milli fánaríkis skips og strandríkis um það hvort skilyrði strandríkisins fyrir leyfum til lagningar eða viðgerðar á neðansjárstrengjum á hafsvæðum sem ekki lúta fullveldi strandríkisins samræmist

hafréttarsamningnum er sömuleiðis unnt að vísa ágreiningnum í skyldubundna málsmeðferð sem leiðir til bindandi úrskurða skv. 2. kafla XV. hluta samningsins.

## 11.10 Hvað skortir í núgildandi lagalegt stjórnkerfi fyrir neðansjávarstrengi?

Bent hefur verið á að eftirfarandi skorti m.a. í núgildandi lagalegt stjórnkerfi fyrir neðansjávarstrengi:

- Hafréttarsamningurinn geymir engin ákvæði sem skylda strandríki til að setja lög og reglur um verndun neðansjávarstrengja á hafsvæðum er lúta þeirra fullveldi. Mikil hætta er m.a. af akkerum og botnveiðarfærum.
- Ákvæði 113.-115. gr. samningsins um verndun neðansjávarstrengja í úthafinu, í efnahagslögsögunni og á landgrunninu eru ófullnægjandi.
- Strandríki ættu að setja takmarkanir á fiskveiðar á svæðum í þeirra efnahagslögsögu þar sem neðansjávarstrengir eru í hættu.
- Fánaríki hafa almennt ekki hrint 113. gr. í framkvæmd með setningu refsíákvæða í lögum sínum.
- Ákvæði 113. gr. tekur ekki heldur tillit til hættunnar af hryðjuverkum gegn neðansjávarstrengjum og nauðsynjar þess að koma á allsherjarlögsögu yfir einstaklingum sem fremja slík verk.
- Þörf er á auknu svæðisbundnu samstarfi ríkja um verndun neðansjávarstrengja á hafsvæðum er lúta ekki fullveldi strandríkis.
- Ákvæði 113.-115. gr. ná ekki til þjófnadaðar á neðansjávarstrengjum á svæðum er lúta ekki fullveldi strandríkis og er þörf á ákvæði er gerir ríkjum skylt að lýsa slíkt athæfi refsivert í landslögum sínum. Ekki er þó útilokað að líta svo á að sjórán skv. 101. gr. taki til slíks þjófnadaðar og að ríki geti sett refsíákvæði á þeim grundvelli.

## 11.11 Vanræktur hluti hafréttarins

Hið lagalega stjórnkerfi fyrir neðansjávarstrengi hefur verið vanrækt af ýmsum ástæðum. Engin ein sérstofnun Sameinuðu þjóðanna er ábyrg fyrir endurskoðun og uppfærslu regluverksins.

Neðansjávarstrengir varða ýmsar stofnanir, t.d. DOALOS, ITU, IMO og FAO.

Í mörgum ríkjum ber ekkert eitt ráðuneyti eða stofnun ábyrgð á málaflokknum. Aðilar í iðnaðinum starfa saman innan ICPC (International Cable Protection Committee) en ríki eiga þar ekki aðild og ICPC á ekki áheyrnaraðild að neinni þeirra sérstofnana Sameinuðu þjóðanna sem láta sig neðansjávarstrengi varða. Endurskoðunar og úrbóta er því þörf.

## 12. Niðurstaða

Í samantekt þessari hefur verið farið yfir þá löggjöf sem helst getur skipt máli varðandi lagningu sæstrengs. Eðli máls samkvæmt er slík umfjöllun aldrei tæmandi og kallar á mun ítarlegri skoðun á mörgu því sem tæpt er á. Endurnýjanleg orka er eftirsótt innan ESB og ríkja þess, ekki síst vegna

skuldbindandi markmiða hvers ríkis fyrir sig samkvæmt reglum þess um að auka hlutfall hennar í orkunotkun fyrir árið 2020. Áriðandi er fyrir fjárfesta að fylgjast náið með þróun mála en sambandið hefur þegar hafið undirbúning að stefnu sinni eftir 2020 og þar með löggjöf. Er gerð grein fyrir helstu hugmyndum sem fram eru komnar í þeirri endurskoðun, nú síðast í lok mars 2013 þegar framkvæmdastjórnin gaf út grænbók um ramma sambandsins í orku- og loftslagsmálum til ársins 2030. Samráðsferlið vegna stefnumótunarinnar er mjög opið og er rétt að skoða hvort ástæða sé til að koma að athugasemdum og ábendingum vegna þeirrar vinnu.

Ríkisstuðningur getur verið mikilvægur og nauðsynlegur til að ná fram markmiðum í orku- og loftslagsmálum. Leiðbeiningarreglur um ríkisstyrki og umhverfismál veita leiðsögn um það í hvaða tilfellum stuðningur geti talist samrýmast EES-samningnum og er sérstaklega fjallað um endurnýjanlega orku í þeim. Skattaráðstafanir geta verið dæmi um slíka aðstoð en skattar og gjöld geta til að mynda haft mikil áhrif á orkuverð. Því eru dæmi um að ríki hafi gripið til skattaívilnana til að stuðla að notkun á endurnýjanlegri orku. Ljóst er að mikilvægur er að skoða skattareglur, bæði ríkjanna og svo ESB. Undirbúningur vegna lagningar sæstrengs kallar ennfremur á ítarlega skoðun á ríkisstyrkjareglum.

Ríki geta átt samvinnu um að ná áður nefndum markmiðum um að auka hlutfall endurnýjanlegrar orku sem framleidd er úr endurnýjanlegum orkulindum. Til þess að hægt sé að taka slíka orku frá einu landi og telja hana í öðru þarf samvinna um það að byggja á því fyrirkomulagi sem mælt er fyrir um í tilskipun 2009/28/EB um að auka notkun orku frá endurnýjanlegum orkulindum. Hún getur einkum verið tvenns konar, þ.e. tölfræðilegur flutningur og samvinnuverkefni. Skoða þarf ávinning af hvorri leið fyrir sig með hliðsjón af eðli verkefnisins og þeim kostum sem tilskipunin mælir fyrir um. Val á þeim byggir á þeirri leið sem farin verður.<sup>75</sup>

Þá er þess að geta að nú stendur yfir endurskoðun á löggjöf og stefnu Bretlands í orkumálum. Í nóvember á síðasta ári var lagt fram frumvarp í breska þinginu sem m.a. kveður á um sérstakt fyrirkomulag á stuðningi við lágkolefnaframleiðslu á orku. Nefnist það „feed-in tariffs with contracts for difference“ og er um að ræða tillögur um gerð langtímasamninga sem verða líklega til 15 ára við stóra lágkolefnaframleiðendur á raforku. Hér er ekki einungis um að ræða framleiðslu raforku með endurnýjanlegum orkulindum heldur einnig kjarnorku og föngun og geymslu kolefnis. Samningarnir eiga að stuðla að fyrirsjáanlegu tekjustreymi og þar með minnka áhættu fjárfesta. Ekki liggur fyrir

---

<sup>75</sup> Einnig þarf að skoða slík verkefni út frá losunarheimildum sem kunna að verða til, sjá tilskipun 2003/87/EB um að koma á fót kerfi með viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda sem er hluti af EES.



hvort og að hvaða leyti hægt er nota slíka samninga um orku sem ekki er framleidd í Bretlandi enda frumvarpið ekki orðið að lögum og það getur tekið breytingum. Þetta fyrirkomulag kann að henta sölu á endurnýjanlegri orku sem framleidd er hér á landi en mikilvægt er að hafa í huga í því sambandi að gert er ráð fyrir að sett verði á fót sérstök stofnun í Bretlandi sem hefur það hlutverk að sjá um verðjöfnun. Velta má fyrir sér hvort æskilegt sé að stjórnvöld á Íslandi og Bretlandi ásamt aðilum á raforkumarkaði komi að því að gera langtímasamninga um kaup og sölu á endurnýjanlegri orku frá Íslandi til Bretlands á grundvelli fyrirhugaðra laga. Einn möguleiki er að íslenskir söluaðilar geri langtímasamning við breskt raforkufyrirtæki um kaup á endurnýjanlegri orku á föstu verði en það fyrirtæki sæi svo um uppgjör við hina fyrirhuguðu bresku ríkisstofnun í því skyni að tryggja verðstöðugleika. Þannig myndi breska raforkufyrirtækið selja orkuna áfram og ef verðið væri hærra en það sem fyrirtækið greiddi fyrir orkuna myndi fyrirtækið endurgreiða bresku ríkisstofnuninni, og öfugt ef það væri of lágt. Með þessu móti ættu íslenskir framleiðendur ekki í beinum samskiptum við breska ríkisstofnun<sup>76</sup> og þetta gæti samræmst breskri löggjöf, jafnvel þó hún myndi til að byrja með einblína á innlenda aðila.<sup>77</sup>

Litið var yfir mögulegar undanþágur frá Evrópulöggjöf í 9. kafla. Mikilvægur þáttur við mat á því hvort veita skuli undanþágu er mat á því hvernig undanþága bætir samkeppni og að hún skaði ekki samkeppni of mikið. Hver undanþága bætir samkeppni að einhverju leyti og veldur einhverju raski, því er þetta mat fólgið í því að meta hversu mikill ávinningur er af undanþágunni fyrir samkeppnina og hversu mikið rask hlýst af henni. Það þarf að finna meðalveginn í þessum efnunum og ef óttast er um að undanþága dragi úr samkeppni þarf að setja skilyrði sem takmarka hættuna. Þetta mat er gífurlega flókið þar sem meta þarf ástand raforkumarkaða og hvernig þróunin verður vegna framkvæmdarinnar. Sérstaklega gildir þetta um undanþágur sem óskað er eftir til mjög langs tíma. Í vinnublaði framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að nauðsynlegt sé að hafa í huga líklega framtíðarþróun markaða. Einnig þarf að meta hversu mikil víska er um það framtíðarmat. Jafnframt þarf að skilgreina markaði og gera ítarlega greiningu á uppbyggingu (structure) þeirra. Samkvæmt vinnublaði framkvæmdastjórnarinnar getur verið heppilegt að viðeigandi stofnanir, t.d. Samkeppniseftirlitið, meti þennan þátt.<sup>78</sup> Það er almennt gert ráð fyrir að framkvæmdaraðili verkefnis láti gera markaðspróf áður en hann sækir um undanþágu, það getur t.d. verið gert með „Open

---

<sup>76</sup> Endurgreiðslukerfi milli landa gæti verið óheppilegt.

<sup>77</sup> Svona samninga þyrfti að útfæra í varfærni og gæta að ríkisaðstoðarsjónarmiðum. Ýmsar aðrar leiðir eru tækar og þetta er eingöngu sett fram sem vangaveltur á grundvelli frumvarps sem ekki er orðið að lögum.

<sup>78</sup> Í vinnublaði framkvæmdastjórnarinnar (sjá kafla 9.3) kemur fram í punkti (36): For the definition of the relevant market and the assessment of the competitive effects, the competent authorities should apply analytical techniques that are consistent with those applied in competition cases at national and European level. They shall also take due account of findings in competition cases at national and European level on the market(s) concerned.

Season procedures“ og „network development plans“. <sup>79</sup> Niðurstaða úr markaðsprófun er svo notuð til að meta þörf á undanþágum og áhrif á samkeppni. Jafnframt getur verið nauðsynlegt að leggja fram upplýsingar um þá langtímasamninga sem gerðir verða, ef það er mögulegt. <sup>80</sup> Styrkir frá einstaka ríkum eða Evrópusambandinu draga úr áhættunni sem stafar af verkefninu og fara inn í mat á því hvort undanþága sé nauðsynleg. <sup>81</sup> Að lokum má benda á að í nýjustu undanþágu ákvörðuninni, þ.e. Arnoldstein/Tarvisio frá 2010 og 2011, synjaði framkvæmdastjórnin um undanþágu og þróunin í þessum málum hefur verið túlkuð á þann veg af ýmsum að framkvæmdastjórnin sé að auka kröfurnar og jafnvel ganga of langt í þeim efnum. <sup>82</sup>

NEMO kerfið er möguleiki sem Bretar horfa mikið til og getur mögulega hentað vel fyrir sæstreng milli Íslands og Bretlands. Þar sem sæstrengurinn er áhættusamt verkefni veldur NEMO kerfið því að fjárfestir tekur minni áhættu en að sama skapi fær hann ekki allan ágóðann, reynt er að hafa samræmi milli þeirrar áhættu og hagnaðar. Mikilvægt er að íslensk stjórnvöld og samningsaðilar fyrir Íslands hönd tryggi að útfærslan af NEMO sem notuð yrði innhaldi nægileg úrræði og kröfur varðandi útboð á flutningsgetu strengsins og að eigandi strengsins reyni ekki að minnka framboð til að hækka verð á flutningi. Þá þarf að semja um hvaða hlutdeild, ef nokkra, Íslendingar hefðu varðandi greiðslu á tapi sem fer undir gólfíð, sem ákvarðað yrði í samræmi við NEMO kerfið. <sup>83</sup>

Það var skýrsluhöfundum ljóst mjög fljótlega að ómögulegt væri að velta hverjum steini og skoða öll álitefni sem mögulega gætu komið upp vegna lagningu sæstrengs til Bretlands. Þar er um auðugan garð að gresja og mörg atriði sem skoðuð hafa verið í þessari skýrslu verðskulda betri greiningu og lengri yfirsetu en möguleiki var á við gerð skýrslunnar. Til að mynda mætti skoða nánar hvaða áhrif 16. gr. tilskipunar 2009/28/EB hefði á raforku sem seld yrði í gegnum sæstrenginn. Þar er kveðið á um að þróa skuli flutnings- og dreifikerfi til að greiða fyrir flutningi á endurnýjanlegri orku, þ.m.t. í gegnum sæstreng. Einnig mætti skoða nánar 13. gr. reglugerðar 714/2009/EB þar sem fram kemur að flutningskerfi sem tekur á móti raforku frá öðru ríki skulu fá þóknun vegna álags fyrir flutningskerfið. Nánar er kveðið á um hvernig þóknun er ákveðin í reglugerð 838/2010/ESB.

Það eru mörg spennandi verkefni framundan ef ákveðið er að fara í frekari greiningu eða samningaviðræður við Breta. Mikilvægt er að fara í samningaviðræður við Breta og leggja áherslu á gildi þess að Íslendingar fái aðkomu að ívilnanakerfi Breta, bæði til að tryggja að löggjöf sem

<sup>79</sup> Punktur (28.3) í vinnublaði framkvæmdastjórnarinnar, sjá kafla 9.3.

<sup>80</sup> Punktur (28.4) í vinnublaði framkvæmdastjórnarinnar, sjá kafla 9.3.

<sup>81</sup> Punktur (49) í vinnublaði framkvæmdastjórnarinnar, sjá kafla 9.3.

<sup>82</sup> Sem dæmi má nefna stutta grein í blaðinu Policy brief: EU electricity interconnector policy: Shedding some light on the European commission's approach to exemptions.

<sup>83</sup> Í NEMO verkefninu sjálfu var þessu skipt til helminga á milli neytenda flutningskerfa Breta og Belga. Það er spurning hvort íslenska flutningskerfið sé of lítið til að standa straum af þessum útgjöldum. Þá má benda á að strengurinn er að meginstefnu notaður til að selja raforku til Bretlands. Þetta er atriði sem mæti skoða betur.

fyrirhugað er að setja útiloki ekkert í þeim efnum og/eða til að koma á sérlægum/sérsamning um ívilnun vegna endurnýjanlegrar orku frá Íslandi. Þá er mikilvægt, ef nota á NEMO kerfið, að það sé útfært þannig að virkt eftirlit og úrræði séu til staðar til að tryggja að flutningsgeta sé fullnýtt og ekki séu búnar til stíflur.

Að lokum má benda á að íslensk löggjöf gerir ekki ráð fyrir sæstrengjum og því þyrfti að endurskoða núgildandi lög eða setja sérstök lög ef farið yrði í frekari framkvæmdir. Einnig þarf að huga að og gera nánari úttekt á samkeppnisreglum vegna framkvæmdarinnar.