

Nefndarsvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 17. apríl 2019

Efni: Umsögn um 782. mál 149. löggjafarþings: Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES-reglur, viðurlagaákvæði).

Formáli.

Að mati umsagnaraðila ætti ekki að gera Orkustofnun að sjálfstæðri stofnun. Umsagnaraðili leggur til að fyrirhugaðar breytingar á 1. mgr. 24. gr. raforkulaga, nr. 65/2003, með síðari breytingu og 1. gr. laga nr. 87/2003 um Orkustofnun, með síðari breytingu verði felldar á brott úr frumvarpinu.

Að mati umsagnaraðila stangast fyrirhugaðar breytingar á við ákvæði 14. gr. stjórnarskrárinnar sem segir að ráðherra beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum.

Greinagerð.

Með innleiðingu á þriðja orkupakka Evrópusambandsins er gerð krafa um sjálfstæði Orkustofnunar en í þeim frumvarpsdrögum sem eru til umræðu segir „*Stofnunin [Orkustofnun] er sjálfstæð í ákvörðunum sínum þegar hún sinnir þessu eftirliti og getur ráðherra ekki gefið fyrirmæli um framkvæmd þess.*”

Þetta þarf að hugsa til enda. Stjórnarskrá lýðveldisins, nánar tiltekið 14. gr. hennar, segir að ráðherra beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Ráðherra er hægt að sækja til saka á grundvelli ráðherraábyrgðar. Ástæðan fyrir þessu ákvæði stjórnarskrárinnar er m.a. að ráðherra sækir umboð sitt til almennings. Almenningsur hefur í skjóli fulltrúalýðræðis áhrif á hverjir gegna ráðherraembætti og hverjir ekki. Stofnanir lúta öðrum lögmálum. Vissulega geta ákveðin skilyrði og áhætta misnotkunar gert það að verkum að þetta vald ráðherra og þessi ábyrgð getur teft þjóðarbúskapnum í tvísýnu, sbr. peningaprentun seðlabanka sem er aðskilin ríkisvaldinu. Það er erfitt að sjá að stofnun orkumála þurfi að vera sjálfstæð stofnun á þeim grundvelli og tilgangurinn er óljós, ekki nema að verið sé að undirbúa að stofnunin heyri undir annað stjórnvald en hið íslenska. Það væri grafalvarlegt ef slíkt væri raunin og að slíkt fengi ekki eðlilega umræðu í þjóðfélaginu.

Afleiðingar fyrirhugaðra breytinga geta bæði verið minniháttar en einnig stórfelldar, m.a. gætu ákvarðanir Orkustofnunar gengið þvert á stefnu stjórnvalda í orkumálum og stjórnvöld yrðu bara að sætta sig við það.

Til útskýringar hefur orkumarkaðurinn á Íslandi í grunninn gengið út á að hið opinbera á virkjanir og getur því ákveðið stefnuna í orkumálum. Góð reynsla er á því fyrirkomulagi sem hefur byggt upp orkuinnviði Íslands. Til þess hefur hið opinbera gert langtímasamninga við orkufrekan iðnað m.a. til að lágmarka áhættu við framkvæmdakostnað. Ákveðið hlutfall af orkuframléiðslunni hefur verið svo selt ódýrt til almennings og íslenskra fyrirtækja. Til einföldunar mætti segja að samfélagið í heild sinni hafi hagnast með þessu fyrirkomulagi því hagnaðurinn rennur beint út í samfélagið með ódýru raforkuverði í stað þess að renna til orkufyrirtækjanna. Það þarf ekki að vera gott fyrir samfélagið í heild sinni að orkufyrirtækin séu notuð sem tekjustofn fyrir hið opinbera enda er umdeilt hvort hið opinbera fari vel með fé. Orkustefna stjórnvalda þarf því að vera hafin yfir allan vafa og valdi stjórnvalda til að ákveða stefnuna má ekki tefla í tvísýnu.

Álitamál um stærð Landsvirkjunar og samkeppnissjónarmið m.t.t. eðlilegs samkeppnisumhverfi gætu teft fyrirtækinu í tvísýnu þegar fram líða stundir ef úrskurðarvald um álitamál orkumála er bundið

sjálfstæðri ákvörðun Orkustofnunar. Með aukinni markaðsvæðingu hlýtur í framhaldinu að koma upp sú krafa að markaðurinn starfi með eðlilegum hætti, að ríkið eigi ekki orkufyrirtæki sem sé í slíkri í yfirburðarstöðu að það geti haft áhrif á markaðinn. Ég hef varpað fram þeirri spurningu hvort að með valdaframsalinu gæti sú staða komið upp að ríkið þyrfti að brjóta upp Landsvirkjun og selja hana?

Við getum ekki annað en horft til þess að eftirlitsstofnanir eru mjög valdamiklar. Inngrip þeirra og valdheimildir eru miklar. Þarf ekki annað en að benda á nýlegt mál þar sem Seðlabanki Íslands fór fram með miklu óhófi gagnvart borgurunum í krafti valds síns. Í frumvarpsdrögum er sem dæmi kveðið á um stjórnvaldssektir sem „*geta numið allt að 10 hundraðshlutum af veltu fyrirtækis.*“ Stjórnvaldssektir á Landsvirkjun gætu því numið mjög háum upphæðum. Það hlýtur að vera eðlileg krafa að eftirlitsstofnanir heyri undir ráðherra. Aðrar leiðir þarf a.m.k. að ígrunda með betri hætti en að það sé erlend krafa sem kannski á við í aðildarríkjum Evrópusambandsins eða á innri orkumarkaði Evrópusambandsins sem Ísland er ekki tengt.

Niðurstaða og tillögur

Umsagnaraðili leggur til að fyrirhugaðar breytingar á 1. mgr. 24. gr. raforkulaga, nr. 65/2003, með síðari breytingu og 1. gr. laga nr. 87/2003 um Orkustofnun, með síðari breytingu verði felldar á brott úr frumvarpinu. Að mati umsagnaraðila stangast fyrirhugaðar breytingar á við ákvæði 14. gr. stjórnarskrárinnar sem segir að ráðherra beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum.

Viðar Guðjohnsen
lyfjafræðingur