



Nefndasvið Alþingis
b.t. atvinnuveganefndar
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 17. maí 2023

Efni: Umsögn um frumvarp að breytingu á lögum um Orkustofnun og raforkulögum

Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „samtökin“) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu um breytingu á lögum um Orkustofnun og raforkulögum (Raforkueftirlitið), 983. mál. Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu eru með því lagðar til breytingar á raforkulögum og lögum um Orkustofnun sem ætlað er að tryggja betur sjálfstæði raforkueftirlits Orkustofnunar. Eru tillögur þessar framkomnar m.a. vegna ábendinga Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um ágalla er viðkemur sjálfstæði héraðs raforkueftirlits.

SI hafa á fyrri stigum þessa máls, m.a. í umsögnum sem sendar hafa verið um málið á samráðsgátt Stjórnarráðsins, stutt framkomin áform og tillögur að breytingum. SI styðja þ.a.l. boðaðar breytingar enda eru þær að fullu í samræmi við áherslur samtakanna á sviði raforkumála. Vísast hér m.a. til skýrslu SI um raforkumál frá árinu 2019 þar sem gerð var sú tillaga að úrbótum á raforkumarkaði að efla eftirlit á raforkumarkaði. Þá er einnig áréttað í stefnu SI um raforkumál mikilvægi þess að regluverk sé skýrt og eftirlit með íslenskum raforkumarkaði sé virkt og skilvirkt en ekki íþyngjandi. Loks taka SI í umsögninni að fullu undir ábendingar ESA um að núverandi fyrirkomulag er ekki til þess fallið að tryggja kröfur um sjálfstæði raforkueftirlits Orkustofnunar og mikilvægt er að bregðast við ábendingum ESA skjótt og með fullnægjandi hætti.

Í fyrirbyggjandi frumvarpi eru boðaðar breytingar nánar útfærðar og grein gerð fyrir þeim sérlögum sem breyta þarf til að innleiða sjálfstæði raforkueftirlits Orkustofnunar. Af yfirferð yfir fyrirbyggjandi frumvarp má ráða að verið er að festa lagalega í sessi það fyrirkomulag eftirlitsins og því um að ræða jákvætt skref fram á við frá núverandi fyrirkomulagi innan Orkustofnunar.

Eftir sem áður gjalda SI þess varhug hvort þær breytingar sem hér eru kynntar gangi nægilega langt til að uppfylla strangar kröfur regluverks EES samningsins á sviði raforkumála um sjálfstæði raforkueftirlits. Í því skyni benda SI á að eftir sem áður er gert ráð fyrir að fulltrúar eftirlitsins starfi að óbreyttu áfram sem starfsfólk Orkustofnunar þó með þeirri undantekningu á að sérstakur skrifstofustjóri er skipaður til ákveðins tíma af orkumálastjóra, sbr. 3. gr. Því mun eftirlitið áfram lúta boðvaldi yfirstjórnar Orkustofnunar og þ.a.l. undir yfirstjórnunarheimilda umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis.



SI ítreka að almennt er í héraðri stjórnsýslu gengið út frá því að yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra leggi grunn að því sem kallast ráðherrastjórnsýsla í skilningi stjórnsýslu- og stjórnskipunarréttar. Sækir þetta einnig stoð í ákvæði stjórnarskrárinnar, sbr. 13.-15. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Í samræmi við skýringar á áðurnefndri ráðherrastjórnsýslu má draga þá almennt viðurkenndu túlkun að ráðherrar fari í reynd með æðstu yfirstjórn stjórnsýslunnar. Grundvallast slíkt m.a. á að ráðherrar hafa bæði valdheimildir og eftirlit með þeirri stjórnsýslu sem undir þá heyrir með þeirri takmörkun þó að hún sé sérstaklega undanskilin þeim í lögum.

Vandséð er að fyrirbyggjandi tillögur að breytingum rjúfi þau stjórnsýslulegu tengsl sem eru á milli annars vegar ráðuneytis umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra, sem fer með yfirstjórn Orkustofnunar, og hins vegar Orkustofnunar, og þ.m.t. raforkueftirlits stofnunarinnar, sem undirstofnunar. SI telja því ríka ástæðu til að leggja enn frekara mat á hvort boðaðar breytingar uppfylli að öllu leyti þær kröfur sem gera verður um aðskilnað þarna á milli sem og aðskilnaðar raforkueftirlits frá öðrum verkefnum Orkustofnunar.

Að gefnu tilefni ítrekast hér því sú skoðun SI þess efnis að ábendingar ESA kalla á nánari skoðun hvort Orkustofnun teljist sjálfstæð stofnun gagnvart umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti er viðkemur stífum kröfum EES gerða á sviði raforkumála er kveða á um sjálfstæði eftirlitsaðila á raforkumarkaði. Má hér horfa til framkvæmdar er viðkemur eftirliti á samkeppnismarkaði þar sem sjálfstæði Samkeppniseftirlitsins gagnvart stjórnvöldum er tryggt með skipun stjórnar yfir stofnuninni, sbr. 2. og 3. mgr. 5. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005.

Þrátt fyrir að í fyrirbyggjandi frumvarpi sé að finna vísi af lagalegu sjálfstæði raforkueftirlitsins er að mati SI enn ósvarað hvort og hvernig þær breytingar uppfylli áðurnefndar kröfur um sjálfstæði gagnvart yfirstjórn, jafnt ráðuneytis og Orkustofnunar, og um leið tryggt að eftirlitið taki ekki beint eða óbeint við fyrirmælum eða verði fyrir annars konar áhrifum frá yfirstjórn. Benda SI hér á, eins og fram kemur í umfjöllun um umsagnir í greinargerð með frumvarpinu, að þess eru dæmi að stjórn hafi verið skipuð yfir starfsemi Orkustofnunar, sbr. þáverandi 1. gr. orkulaga nr. 58/1967, eins og þeim var breytt með lögum nr. 53/1985, þar sem þriggja manna stjórn var sett yfir starfsemi Orkustofnunar. Var umrædd stjórn sett af með heildarlögum um Orkustofnun, nr. 87/2003. Má velja upp þeirri spurningu hvort ástæða sé að skilja á milli raforkueftirlits Orkustofnunar og ráðuneytis með sérstakri stjórn yfir Orkustofnun.

Loks vilja SI benda á að umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti hefur boðað endurskoðun á starfsemi stofnana er heyra undir yfirstjórn ráðuneytisins, sbr. tilkynningu á vefsíðu ráðuneytisins frá 1. febrúar sl. Í umræddri tilkynningu kemur fram að stefnt er að því að sameina tilteknar stofnanir í þrjár stofnanir. Meðal áforma um sameiningu stofnana er m.a. sameining Orkustofnunar og hluta af starfsemi Umhverfisstofnunar í eina stofnun, þ.e. Loftslagsstofnun. Að mati SI er mikilvægt að við þá vinnu verði litið til þess hvernig unnt sé að tryggja sjálfstæði raforkueftirlits hér á landi í samræmi við EES gerðir á sviði raforkumála og fyrirbyggjandi ábendingar ESA um þá framkvæmd, og þá hvort slíkur eftirlitsaðili skuli rekinn aðskilinn frá slíkri stjórnsýslueiningu.



Að mati SI eiga ábendingar ESA að vera hvati til að hraða þeirri vinnu og þannig tryggja fyrirsjáanleika er viðkemur framtíðarfyrirkomulagi raforkueftirlits Orkustofnunar, enda ljóst að komi til breytinga á starfsemi stofnanna ráðuneytisins munu slíkar breytingar fela í sér enn og aftur endurskoðun á stöðu eftirlitsins.

Að öðru leyti eru ekki gerðar frekari athugasemdir við fyrirbyggjandi frumvarp til laga. Samtökin áskilja sér þó rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum og lýsa sig um leið reiðubúin til að funda um efnið sé þess óskað af hálfu nefndarinnar.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka iðnaðarins,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Lára M. K. Ólafsson', is written over a horizontal line.

Lárus M. K. Ólafsson,
sérfræðingur á sviði umhverfis- og orkumála