

## Nefndarálit

### um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES-reglur, viðurlagaákvæði).

Frá minni hluta atvinnuveganefndar.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á raforkulögum, nr. 65/2003, sem rekja má til innleiðingar þriðju raforkutilskipunarinnar. Breytingarnar lúta fyrst og fremst að því að efla raforkueftirlit Orkustofnunar með því að skýra nánar hlutverk og sjálfstæði stofnunarinnar þegar hún sinnir eftirliti með aðilum á raforkumarkaði.

Með breytingu á lögum um Orkustofnun er m.a. verið að auka sjálfstæði raforkueftirlits í samræmi við þriðju raforkutilskipunina, 2009/72/EB, um sameiginlegar reglur um innri raforkumarkað ESB. Þetta sýnist gert til að búa Orkustofnun undir þátttöku í samstarfi evrópskra eftirlitsstofnana á orkumarkaði undir forustu Samstarfsstofnunar eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER). Í lögfræðilegri álitsgerð Friðriks Árna Friðrikssonar Hirst og Stefáns Más Stefánssonar er bent á að skv. d-lið 1. mgr. 37. gr. tilskipunar 2009/72/EB er það meðal skyldna landsbundinna eftirlitsaðila í aðildarríkjunum að „fara að, og framkvæma, allar viðeigandi lagalega bindandi ákvarðanir [ACER] og framkvæmdastjórnarinnar“. Með „lagalega bindandi“ ákvörðunum ACER er vísað til ákvarðana sem stofnunin tekur skv. 7., 8. og 9. gr. reglugerðar (EB) nr. 713/2009.

Í tilvitnaðri álitsgerð Friðriks Árna og Stefáns Más kemur fram að ESA fari með vald til að taka ákvarðanir á grundvelli reglugerðar (EB) nr. 713/2009, þ.e. gagnvart EES/EFTA-ríkjunum, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar frá 5. maí 2017. Segja þeir að þrátt fyrir að valdið sé þannig formlega hjá ESA sé ljóst að ACER muni hafa mikið að segja um efni ákvarðana sem ESA tekur á grundvelli reglugerðarinnar, enda semur ACER drög að ákvörðunum og leggur þau fyrir ESA. Segja höfundar í framhaldinu að velta megi fyrir sér hvort ákvörðunarvaldið sé í raun hjá ACER og að hlutverk ESA sé aðallega formlegs eðlis í því skyni að fyrirkomulag reglugerðarinnar samræmist betur tveggja stöðum kerfinu. Segja þeir að færa megi rök fyrir því að í raun sé ákvörðunarvaldið að hluta til framselt stofnun sem heyrir undir Evrópusambandið og stendur utan EFTA-stoðarinnar, þ.e. ACER.

Friðrik Árni og Stefán Már lýsa því sem meginatriði að drög að ákvörðunum eru í grunninn samin af ACER og að áhrif ACER á efni ákvarðana ESA hljóti því að vera veruleg. Virðist þannig, segja þeir, gert ráð fyrir því að stefnumótun varðandi efni og framkvæmd umræddra ákvæða reglugerðar (EB) nr. 713/2009 muni einkum fara fram á vettvangi ACER, þrátt fyrir að ESA eigi vissulega aðkomu að því ferli og geti haft áhrif á það.

Minni hlutinn telur að ekki verði litið fram hjá ábendingu þeirra að fyrirkomulag eins og hér hefur verið lýst fellur illa að tveggja stöðum kerfi EES-samningsins, sem þeir segja meðal þeirra viðmiðunatriða sem litið er til við mat á því hvort framsal ríkisvalds til alþjóðlegrar stofnunar rúmist innan stjórnarskrárinnar.

Í 1. og 2. gr. frumvarpsins, sbr. og 6. gr., er heimiluð 45% hækkun á núverandi gjaldtöku Orkustofnunar vegna raforkueftirlits af flutningsfyrirtækjum og dreifiveitum en greiðendur þessara gjalda eru með frumvarpinu samhlíða að fá viðurkenningu á því að þessi kostnaður þeirra verður eitt af viðmiðunum við afmörkun tekjumarkna. Engin gögn fylgja þessari tillögu að lagabreytingu sem staðfesta eða sýna fram á þörf fyrir slíka hækkun á raforkueftirlits-

gjöldum. Minni hlutinn telur það alvarlegt þegar til þess er litið að í ákvæðinu felst að greiðendur fá heimild til að varpa þessum kostnaði á neytendur. Sú staðreynd er ein staðfesting þess hvernig innleiðing þriðja orkupakkans felur í sér kostnaðarauka fyrir neytendur enda er þessi hækkun rökstudd með því einu að með þriðja orkupakkanum felast auknar skyldur á sviði neytendaverndar og eftirlits með smásölu- og heilidsölumarkaði auk þátttöku í ACER. Enginn stendur annar að baki þessum auknu skyldum bandalagsréttar en almennir neytendur eins og lagafrumvarpið staðfestir.

Minni hlutinn telur alvarlegan þátt þessa frumvarps hin rúma heimild sem Orkustofnun fær til álagningar stjórnvaldssekta. Sú heimild er allt of opin og víðtæk eins og fram kom hjá mörgum þeirra gesta sem komu fyrir atvinnuveganefnd. Almennt ber að gjalda varhug við því þegar stjórnvísustofnanir fá svo rúmar heimildir til sektarálagningar enda felast í því miklar valdheimildir sem almennt eru á hendi dómstóla.

Ábendingar hafa borist nefndinni um að rúm heimild Orkustofnunar til álagningar stjórnvaldssekta gæti valdið erfiðleikum í framkvæmd þar sem orðalag ákvæðisins væri opið og víðtækt. Þrátt fyrir þetta virðist meiri hluti nefndarinnar telja ákvæðið nógu afmarkað án þess þó að rökstyðja það sjónarmið. Til samanburðar má vísa til sektarheimildar samkvæmt lögum nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, en þar eru sektarheimildir mun afmarkaðri og nákvæmari. Hér er um að ræða þátt sem aðildarríki hafa visst sjálfðæmi um hvernig er innleitt í löggjöf en í frumvarpinu er ekkert vikið að því hvort verið sé að ganga lengra en leitt verður af tilskipun 72/2009/EB. Minni hlutinn telur að hér beri að afmarka sektarheimildir Orkustofnunar mun betur enda í sama frumvarpi verið að auka og styrkja sjálfstæði þessarar stjórnvísustofnunar. Ætti hér a.m.k. að hafa hliðsjón af ákvæðum laga nr. 90/2018 um sektarheimildir Persónuverndar og miða annars vegar við fasta krónutölu og hins vegar við hlutfall af veltu. Að mati minni hlutans ber löggjafanum að afmarka slíkar sektarheimildir stjórnvísustofnana með þeim hætti að lagaákvæðin sjálf tilgreini hámarksfjárhæðir sekta miðað við alvarleika brota. Þannig sé hámarkssekt vegna minni alvarlegra brota lægri og í tilvikum alvarlegri brota hærri. Þetta er ekki gert í frumvarpinu.

Þá er að mati minni hlutans kveðið á um allt of háar sektarheimildir í frumvarpinu. Telur minni hlutinn að hámarkssektir ættu a.m.k. að vera helmingi lægri, þ.e. 5% af veltu í stað 10%. Bæði almennum og sértækum varnaðaráhrifum má ná fram með slíkri sektarheimild. Hér skal það sérstaklega haft í huga að þolendur slíkra sekta eru í flestum tilvikum fyrirtæki með afar háa veltu og koma háar sektarheimildir verulega niður á starfsemi. Nær öll þessi fyrirtæki eru jafnframt í opinberri eigu og gegna þeirri grundvallarstarfsemi fyrir samfélagið að framleiða og selja rafmagn í lokuðu orkukerfi. Ákvæði bandalagsréttar eru samin með tilliti til margfalt stærri ríkja en Íslands og allt annarra markaðsaðstæðna á raforkumarkaði en eiga við hér á landi. Því verður að gera þá kröfu að sektarheimildir sem þessar séu ekki teknar gagnrýnislaust upp úr bandalagsrétti og innleiddar í íslensk lög án þess að fram fari nein rýni á hvort og að hvaða marki slíkar sektarheimildir eiga við miðað við íslenskar aðstæður og hvort þær nái yfirleitt þeim tilgangi sem stefnt er að. Þar dugir ekki að láta það eitt nægja í leitinni að réttlættingarrökum að benda á að Orkustofnun sé bundin af ákvæðum stjórnvísustofnana og óskráðum meginreglum stjórnvísustofnana við ákvörðun um álagningu stjórnvaldssekta og beri því að gæta tiltekinna reglna við slíka ákvörðun, svo sem um meðal-hóf.

Alþingi, 21. maí 2019.

Ólafur Ísleifsson,  
frsm.

Jón Þór Þorvaldsson.