

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um Orkustofnun og raforkulögum (Raforkueftirlitið).

Frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um Orkustofnun, nr. 87/2003.

1. gr.

Í stað 2. málsl. 1. gr. laganna koma tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Innan Orkustofnunar skal starfa sérstök eining sem nefnist Raforkueftirlitið. Raforkueftirlitið er sjálfstætt í störfum sínum þegar það sinnir raforkueftirliti samkvæmt raforkulögum.

2. gr.

3. gr. laganna orðast svo:

Hlutverk Raforkueftirlitsins er að sinna raforkueftirliti samkvæmt raforkulögum og öðrum verkefnum sem Orkumálastjóri felur því. Til að tryggja sjálfstæði ákvarðana sinna við raforkueftirlit skal Raforkueftirlitið setja sér starfsreglur.

Raforkueftirlitið skal vera sjálfstæð eining innan Orkustofnunar sem er rekin fjárhagslega aðgreind frá annarri starfsemi stofnunarinnar.

3. gr.

Við 5. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Orkumálastjóri skipar skrifstofustjóra Raforkueftirlitsins til fimm ára í senn. Ber hann faglega og stjórnunarlega ábyrgð á rekstri Raforkueftirlitsins og öðrum verkefnum sem orkumálastjóri felur honum. Sama einstakling er aðeins hægt að skipa skrifstofustjóra Raforkueftirlitsins tvisvar sinnum.

II. KAFLI

Breyting á raforkulögum, nr. 65/2003.

4. gr.

Á eftir I. kafla laganna kemur nýr kafli, I. kafli A, **Stjórnsýsla og eftirlit**, með tveimur nýjum greinum, 3. gr. a og 3. gr. b, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

a. (3. gr. a.)

Yfirstjórn.

Ráðherra fer með yfirstjórn mála sem þessi lög taka til. Orkustofnun fer með framkvæmd og eftirlit samkvæmt ákvæðum II. kafla. Raforkueftirlitið fer með framkvæmd og eftirlit sam-

kvæmt ákvæðum III., IV., V. og VI. kafla. Um eftirlit og úrræði Orkustofnunar og Raforkueftirlitsins fer samkvæmt ákvæðum VII. kafla. Um leyfisveitingar Orkustofnunar og Raforkueftirlitsins fer samkvæmt ákvæðum VIII. kafla.

b. (3. gr. b.)

Starfshættir Raforkueftirlitsins.

Raforkueftirlitið er sjálfstætt í störfum sínum þegar það sinnir eftirliti samkvæmt lögum þessum og geta ráðherra eða orkumálastjóri ekki gefið fyrirmæli um framkvæmd þess.

Raforkueftirlitið skal hafa samráð við Samkeppniseftirlitið um eftirlit með starfsemi og gjaldskrá flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna eftir því sem við á.

Til að tryggja sjálfstæði ákvarðana sinna við raforkueftirlit skal Raforkueftirlitið setja sér starfsreglur. Nánar skal kveðið á um hlutverk og verkefni Raforkueftirlitsins í reglugerð.

Raforkueftirlitið skal hafa samráð við eftirlitsskylda aðila um framkvæmd og þróun eftirlitsins. Í því skyni skal starfa sérstök samráðsnefnd sem skipuð er fulltrúum eftirlitsskyldra aðila. Raforkueftirlitið skal eiga reglulega fundi með samráðsnefndinni. Samráðsnefndin hefur ekki ákvrðunarvald í málefnum Raforkueftirlitsins. Nánar skal kveðið á um samráðsnefndina í reglugerð, m.a. um skipan hennar.

5. gr.

7. mgr. 8. gr. laganna fellur brott.

6. gr.

Í stað orðsins „Orkustofnun“ í öllum beygingarföllum á fimm stöðum í 2. mgr. 9. gr., 3. másl. 2. tölul. 3. mgr. 9. gr., tvívegis í 5. mgr. 9. gr., í 1. másl. 6. mgr. 9. gr., 1. mgr. 9. gr. a, tvívegis í 1. mgr. 9. gr. b, þrívegis í 2. mgr. 9. gr. b, í 3. mgr. 9. gr. b, 1. mgr. 9. gr. d, 1. másl. 2. mgr. 11. gr., 3. mgr. 11. gr., 1. másl. 2. mgr. 12. gr., í a- og c-lið 1. tölul. 3. mgr. 12. gr., þrívegis í 4. mgr. 12. gr., í 5. mgr. 12. gr., tvívegis í 6. mgr. 12. gr., í 4. másl. 7. mgr. 12. gr., tvívegis í 8. mgr. 12. gr., tvívegis í 9. mgr. 12. gr. a, í 1. másl. 13. gr., tvívegis í 3. mgr. 14. gr., í 2. tölul. 1. mgr. 15. gr., 3. tölul. 3. mgr. 16. gr., tvívegis í 6. tölul. 3. mgr. 16. gr., tvívegis í 1. mgr. 16. gr. a, í 1. másl. 2. mgr. 16. gr. a, 1. másl. 2. mgr. 17. gr., a-, b- og c-lið 1. tölul. 3. mgr. 17. gr., þrívegis í 4. mgr. 17. gr., í 5. mgr. 17. gr., tvívegis í 6. mgr. 17. gr., í lokamálslið 7. mgr. 17. gr., tvívegis í 8. mgr. 17. gr., í 1. másl. 2. mgr. 17. gr. a, tvívegis í 3. mgr. 17. gr. a., í 1. másl. 1. mgr. 18. gr., 1. másl. 1. mgr. 18. gr. b, 2. og 4. tölul. 1. mgr. 19. gr., 2. másl. 1. mgr. 20. gr., á fjórum stöðum í 4. mgr. 21. gr. a og í 2. másl. 5. mgr. 21. gr. a laganna kemur, í viðeigandi beygingarfalli: Raforkueftirlitið.

7. gr.

Í stað orðsins „stofnunin“ í öllum beygingarföllum í 2. másl. 1. mgr. 9. gr. b, 2. másl. 9. mgr. 12. gr. a, 2. másl. 3. mgr. 17. gr. a og 4. mgr. 21. gr. a laganna kemur, í viðeigandi beygingarfalli: Raforkueftirlitið.

8. gr.

Í stað orðsins „hún“ í 2. másl. 9. mgr. 12. gr. a og 2. másl. 3. mgr. 17. gr. a laganna kemur: það.

9. gr.

24.–26 gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögnum:

a. (24. gr.)

Eftirlit Orkustofnunar og Raforkueftirlitsins.

Ákvæði þessa kafla gilda um eftirlit og eftirlitsheimildir Orkustofnunar og Raforkueftirlitsins eftir því sem við á, sbr. 3. gr. a, nema annað sé sérstaklega tekið fram.

Hafa skal eftirlit með því að fyrirtæki sem starfa samkvæmt lögum þessum fullnægi þeim skilyrðum sem um starfsemina gilda samkvæmt lögum þessum, reglugerðum settum samkvæmt þeim og öðrum heimildum.

Orkustofnun og Raforkueftirlitinu er heimilt er að gefa út almennar leiðbeiningar og reglur um starfsemi aðila sem heyra undir lög þessi, enda varði málefnið hóp eftirlitsskyldra aðila.

Hafa skal yfirsýn og eftirlit með tiltæku varaafli raforku í landinu. Í reglugerð skal nánar kveðið á um eftirlitsheimildir og úrræði til að tryggja viðmið til grundvallar ákvörðunum um varaafli, skiptingu kostnaðar milli flutningsfyrirtækis og dreifiveitna og að fullnægjandi varaafli sé til staðar til að bregðast við áföllum í raforkukerfinu.

b. (25. gr.)

Eftirlitsheimildir.

Eftirlitsaðilum er heimilt að krefja eftirlitsskylda aðila um allar upplýsingar og gögn sem nauðsynleg eru við framkvæmd eftirlits samkvæmt lögum þessum. Skulu gögn og upplýsingar berast innan hæfilegs frests. Skylda má þessa aðila til að upplýsa reglulega um atriði sem máli skipta við eftirlitið. Þá má krefjast þess að eftirlitsskyldur aðili komi á innra eftirliti í samræmi við kröfur eftirlitsaðila.

Eftirlitsaðilar geta í eftirlitsstörfum sínum krafist upplýsinga og gagna frá öðrum stjórnvöldum óháð þagnarskyldu þeirra.

Eftirlitsaðilar geta við rannsókn mála gert nauðsynlegar athuganir á starfsstöð eftirlitsskylds aðila og lagt hald á gögn þegar ríkar ástæður eru til að ætla að brotið hafi verið gegn ákvæðum laga þessara, reglugerðum settum samkvæmt þeim, skilyrðum leyfis eða öðrum heimildum. Við framkvæmd slíkra aðgerða skal fylgja ákvæðum laga um meðferð sakamála um leit og hald á munum.

c. (26. gr.)

Úrræði eftirlitsaðila.

Telji eftirlitsaðili að eftirlitsskyld starfsemi samræmist ekki skilyrðum laga þessara, reglugerðum settum samkvæmt þeim, skilyrðum leyfis eða öðrum heimildum getur hann krafist þess að úr verði bætt að viðlögðum dagsektum. Dagsektir geta numið 10–500 þús. kr. á dag. Við ákvörðun dagsekta er heimilt að taka tillit til eðlis vanrækslu eða brots. Ákvörðun um dagsektir skal tilkynnt bréflega á sannanlegan hátt þeim sem hún beinist að. Ákvarðanir um að leggja á dagsektir eru aðfararhæfar, svo og sakarkostnaður. Innheimtar dagsektir renna til ríkissjóðs að frádregnum kostnaði við innheimtuna. Fari leyfishafi ekki að tilmælum eftirlitsaðila skal upplýsa ráðherra um málið.

Telji eftirlitsaðili að gjaldskrá sem tilkynnt hefur verið uppfylli ekki kröfur laga þessara eða reglugerða settra samkvæmt þeim tekur gjaldskráin ekki gildi fyrir en úr hefur verið bætt að mati eftirlitsaðila. Þá getur eftirlitsaðili gert flutningsfyrirtækinu og dreifiveitum að breyta gjaldskrá sinni að viðlögðum dagsektum.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 26. gr. a laganna:

- a. Í stað orðsins „Orkustofnun“ kemur: Eftirlitsaðili.
- b. Í stað orðsins „stofnunarinnar“ kemur: eftirlitsaðila.

11. gr.

Eftirfarandi breyting verður á 26. gr. b laganna:

- a. Í stað orðsins „Orkustofnun“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: Eftirlitsaðili.
- b. Í stað orðanna „Orkustofnun getur jafnframt lagt“ í 2. másl. 1. mgr. kemur: Jafnframt má leggja.
- c. Í stað orðanna „sem Orkustofnun ákvarðar“ í 3. másl. 2. mgr. kemur: skv. 1. mgr.
- d. Orðið „Orkustofnunar“ í 3. mgr. fellur brott.

12. gr.

Í stað orðanna „Orkustofnun skal“ í 2. másl. 1. mgr. 28. gr. laganna kemur: Eftirlitsaðilar skulu.

13. gr.

Orðin „af Orkustofnun“ í 1. mgr. 30. gr. laganna falla brott.

14. gr.

Eftirfarandi breyting verður á 31. gr. laganna:

- a. 2. mgr. orðast svo:
Fyrir 15. september ár hvert skal skrifstofustjóri Raforkueftirlitsins gefa ráðherra skýrslu um framkvæmd raforkueftirlits á liðnu ári og áætlaðan rekstrarkostnað næsta árs vegna eftirlits á grundvelli laga þessara. Í skýrslunni skal jafnframt lagt mat á þróun eftirlitsins undangengin þrjú ár. Skýrslunni skal fylgja umsögn samráðsnefndar eftirlits-skyldra aðila, sbr. 3. gr. b, um áætlað rekstrarumfang næsta árs ásamt áleti skrifstofustjóra Raforkueftirlitsins á umsögninni. Til að samráðsnefndin geti gefið umsögn skal Raforkueftirlitið eigi síðar en 15. ágúst ár hvert senda henni upplýsingar um áætlað rekstrarumfang ásamt skýringum á helstu rekstrarliðum. Ef niðurstaða skýrslunnar gefur tilefni til að breyta gjaldtöku skv. 1. mgr. skal ráðherra leggja fram frumvarp þar að lútandi fyrir Alþingi.
- b. Í stað orðsins „Orkustofnun“ í 1. og 4. másl. 3. mgr. kemur: Raforkueftirlitið.

15. gr.

Í stað orðsins „Orkustofnun“ í 1. másl. 2. mgr., 1. másl. 3. mgr. og 1. másl. 4. mgr. 34. gr. laganna kemur: leyfisveitandi.

16. gr.

1. mgr. 37. gr. laganna fellur brott.

17. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 41. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „Orkustofnun“ í öllum beygingarföllum í 2. másl. 2. mgr., 1. másl. 3. mgr., tvívegis í 4. mgr., tvívegis í 5. mgr. og þrívegis í 6. mgr. kemur, í viðeigandi beygingarfalli: eftirlitsaðili.

- b. Í stað orðsins „stofnunin“ í 2. másl. 2. mgr., 2. másl. 5. mgr. og 2. másl. 3. tölul. 6. mgr. kemur: eftirlitsaðili.
- c. Í stað orðsins „hún“ í inngangsmálslið 4. og inngangsmálslið 6. mgr. kemur: hann.

18. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Þrátt fyrir 1. mgr. öðlast ákvæði 3. gr. gildi 1. janúar 2026.

19. gr.

Við gildistöku 3. gr. laga þessara verða eftirfarandi breytingar á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996:

- a. Við 1. mgr. 22. gr. laganna bætist nýr töluliður, svohljóðandi: 15. Skrifstofustjóri Raforkueftirlitsins.
- b. Á eftir orðinu „skattrannsóknarstjóra“ í 2. másl. 1. mgr. 39. gr. laganna kemur: skrifstofustjóra raforkueftirlits.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta var samið í umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu. Í því eru lagðar til breytingar á raforkulögum og lögum um Orkustofnun sem ætlað er að tryggja betur sjálfstæði raforkueftirlits Orkustofnunar. Í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB frá 13. júlí 2009 um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku og niðurfellingu á tilskipun 2003/54/EB er mælt fyrir um sameiginlegar reglur um framleiðslu, flutning, dreifingu og afhendingu raforku, auk ákvæða um neytendavernd, með það að markmiði að bæta og samræma samkeppnishæfa raforkumarkaði innan Evrópska efnahagssvæðisins. Reglur tilskipunarinnar kveða á um skipulagningu og starfsemi á sviði raforku og um markaðsaðgang, viðmiðanir og málsmeðferð við leyfisveitingu og rekstur raforkukerfa. Tilskipunin mælir fyrir um skyldu aðildarríkja til að koma á fót eftirlitsaðila sem er ekki einungis sjálfstæður gagnvart raforkufyrirtækjum heldur einnig gagnvart stjórnvöldum. Í því felst m.a. að ákvarðanir eftirlitsaðila verða án utanaðkomandi áhrifa, svo sem frá ráðherra, ráðuneyti eða öðrum.

Í aðfaraorðum tilskipunar 2009/72/EB kemur fram að með tilskipun 2003/54/EB hafi verið innleiddar kröfur um að aðildarríkin kæmu á fót eftirlitsaðilum með tilgreind valdsvið. Reynslian af því hafi þó sýnt að skortur á sjálfstæði eftirlitsaðila gagnvart hinu opinbera og ófullnægjandi valdsvið og ákvörðunarvald hindri oft árangur af eftirliti. Til þess að innri markaðurinn á sviði raforku starfi á tilhlýðilegan hátt þurfi eftirlitsaðilar á sviði orku að geta tekið ákvarðanir í tengslum við öll viðeigandi mál er varði lög og reglur og vera óháðir hvers konar öðrum einka- eða almannahagsmunum. Skv. 35. gr. tilskipunarinnar skal hvert aðildarríki tilnefna eitt landsbundið eftirlitsyfirvald. Aðildarríkin skulu ábyrgjast sjálfstæði eftirlitsyfirvaldsins og tryggja að það beiti valdi sínu af óhlutdrægni og á gagnsæjan hátt. Skulu aðildarríki í þeim tilgangi sjá til þess við framkvæmd eftirlitsins sem eftirlitsyfirvaldinu er falið að eftirlitsyfirvaldið sé lagalega aðgreint og óháð öllum öðrum opinberum aðilum eða einkaaðilum. Tryggja ber að starfsfólk eftirlitsins og þeir sem fari með stjórn þess starfi óháð hvers konar markaðshagsmunum eða öðrum opinberum aðilum eða einkaaðilum við framkvæmd eftirlitsverkefnanna. Tryggja skal að eftirlitsyfirvaldið geti tekið sjálfstæðar ákvarðanir óháð öllum aðilum á sviði stjórn mála og árlegar fjárveitingar til þess séu aðskildar frá öðrum, hafi sjálfstæði við framkvæmd fjárúthlutana og fullnægjandi mannafla og fjármagn til að sinna skyldustörfum sínum. Þá er í tilskipuninni mælt fyrir um að stjórnarmeðlimir eða yfirstjórn

eftirlitsyfirvaldsins, sé stjórn ekki til staðar, séu skipaðir í fimm til sjö ára tímabil í senn og heimilt sé að endurskipa einu sinni.

Með lögum nr. 112/2019 voru gerðar breytingar á raforkulögum og lögum um Orkustofnun í þeim tilgangi að innleiða þau ákvæði í tilskipun 2009/72/EB sem ekki höfðu verið þegar innleidd, þ.m.t. hvað varðar kröfur tilskipunarinnar um sjálfstætt raforkueftirlit. Eftir breytingarnar kemur fram í lögnum að Orkustofnun sé sjálfstæð í störfum sínum þegar stofnunin sinnir raforkueftirliti samkvæmt raforkulögum og ráðherra geti ekki gefið fyrirmæli um framkvæmd eftirlitsins. Til að tryggja sjálfstæði ákvarðana Orkustofnunar skuli stofnunin setja sér starfsreglur. Í framhaldi af samráði stjórnvalda við Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) er þó ljóst að skerpa þarf á ýmsum ákvæðum sem varða sjálfstæði raforkueftirlitsins og aðgreiningu þess frá annarri starfsemi Orkustofnunar.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Markmið frumvarpsins er að innleiða þau ákvæði í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB frá 13. júlí 2009 um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku og niðurfellingu á tilskipun 2003/54/EB sem varða sjálfstæði raforkueftirlits Orkustofnunar. Eftirlitsstofnun EFTA hefur haft til skoðunar ákvæði laga og reglna hér á landi sem innleiða kröfur tilskipunar 2009/72/EB sem varða sjálfstæði raforkueftirlits. Í ljósi sjónarmiða sem fram hafa komið í samskiptum ráðuneytisins og ESA er talin þörf á að hnykkja frekar á tiltekn- um ákvæðum löggjafarinnar sem tengjast sjálfstæði raforkueftirlitsins.

3. Meginefni frumvarpsins.

Tilskipun 2009/72/EB mælir fyrir um að hvert aðildarríki skuli tilnefna eitt landsbundið eftirlitsyfirvald. Að mati Eftirlitsstofnunar EFTA hefur Ísland ekki tilnefnt slíkt eftirlitsyfirvald á fullnægjandi hátt. Með þessu frumvarpi er lagt til að tilgreina sérstaklega í lögum um Orkustofnun að innan stofnunarinnar skuli starfa sérstök eining sem nefnist Raforkueftirlitið. Hlutverk þess skal vera að sinna raforkueftirliti samkvæmt raforkulögum. Þó er gert ráð fyrir því að orkumálastjóri geti einnig falið raforkueftirlitinu önnur verkefni. Raforkueftirlitið skal vera sjálfstætt í störfum sínum þegar það sinnir raforkueftirliti samkvæmt raforkulögum. Í sjálfstæði Raforkueftirlitsins felst m.a. að ákvarðanir þess við raforkueftirlit séu án áhrifa frá orkumálastjóra, ráðherra orkumála eða öðrum aðilum.

Skyldur og valdsvið eftirlitsyfirvalds eru tilgreind í 37. gr. tilskipunar 2009/72/EB. Um er að ræða verkefni sem fjallað er um í III., IV. og V. kafla raforkulaga, nr. 65/2003, nánar tiltekið í tengslum við flutning, dreifingu og sölu raforku. Tilskipunin mælir fyrir um að stjórnarmenn í stjórn eftirlitsyfirvalds eða yfirstjórn eftirlitsyfirvaldsins, sé stjórn ekki til staðar, séu skipaðir í fimm til sjö ára tímabil í einu sem hægt sé að endurnýja einu sinni. Er því lagt til að Raforkueftirlitinu verði stýrt af embættismanni skipuðum af orkumálastjóra til fimm ára í senn. Embættismaðurinn mun bera faglega og stjórnunarlega ábyrgð á rekstri Raforkueftirlitsins sem og á öðrum verkefnum sem orkumálastjóri felur honum. Gert er ráð fyrir að sama einstakling megi aðeins skipa tvisvar í embætti skrifstofustjóra Raforkueftirlitsins. Með þeim hætti er kröfu tilskipunarinnar um tímabundna skipun yfirstjórnar eftirlitsyfirvaldsins fullnægt og að Raforkueftirlitið haldi sjálfstæði sínu við raforkueftirlit.

Tilskipunin mælir fyrir um sjálfstæði við fjárúthlutanir og að árlegar fjárveitingar til eftirlitsyfirvaldsins skuli vera aðskildar frá öðrum fjárveitingum. Í frumvarpinu er því lagt til að í lögum um Orkustofnun komi fram að Raforkueftirlitið skuli rekið sem sjálfstæð eining og vera fjárhagslega aðgreint frá annarri starfsemi stofnunarinnar.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Meginefni frumvarpsins lýtur að því að treysta og efla raforkueftirlit samkvæmt raforkulögum í samræmi við kröfur tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB frá 13. júlí 2009 um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku og niðurfellingu á tilskipun 2003/54/EB. Sú tilskipun er hluti af hinum svokallaða þriðja orkupakka Evrópusambandsins og hefur á fyrri stigum farið fram mat á samræmi hans við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar. Í því sambandi er vísað nánar til umfjöllunar í greinargerð með þingsályktunartillegu utanríkisráðherra um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017 um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn (þriðji orkupakkinn) frá 149. löggjafarþingi 2018–2019 (777. mál, þskj. 1237).

5. Samráð.

Við undirbúning frumvarpsins var haft samráð við Orkustofnun. Einnig var haft samráð við kjara- og mannaúðssýslu ríkisins við útfærslu ákvæða sem varða nýtt embætti skrifstofustjóra Raforkueftirlitsins. Áform um lagasetninguna voru opin til athugasemda í samráðsgátt stjórnvalda dagana 24. janúar til 7. febrúar 2023 (mál nr. S-17/2023). Umsagnir um áformin bárust frá Landsvirkjun, Samtökum iðnaðarins og Samorku.

Landsvirkjun telur athugasemdir Eftirlitsstofnunar EFTA og áform um úrbætur á löggjöf-inni vera jákvæðar. Mikilvægt sé að gæta þess að raforkumarkaður starfi á réttum grundvelli og að þess verði gætt að lagagrunnar og reglugerðir úreldist ekki og séu reglulega skoðaðir og uppfærðir ef þörf krefji. Sjálfstæði raforkueftirlitsins sé ekki sist mikilvægt sé litið til fyrirhugaðra sameininga stofnana í stærri skipulagsheildir eins og nýlega hafi verið kynnt. Í fyrirhugaðri Loftslagsstofnun beri forstöðumaður til að mynda ábyrgð á margvíslegum álitamálum sem geti haft áhrif á afstöðu einstakra mála í tengslum við raforkueftirlit þar sem markaðs-sjónarmið eigi að ráða för. Faglegt mat raforkueftirlitsins sem óháðs og sjálfstæðs eftirlits-stjórnvalds sé mikilvægt til að efla góða virkni markaðarins og tiltrú á að markaðslögmál og samræmi ráði för.

Samtök iðnaðarins (SI) lýsa yfir stuðningi við áformin og vísa m.a. til skýrslu samtakanna um raforkumál frá árinu 2019 þar sem gerð var tillaga um eflingu eftirlits á raforkumarkaði. Einnig sé í stefnu SI um raforkumál áréttað mikilvægi þess að regluverk sé skýrt og eftirlit með íslenskum raforkumarkaði virkt og skilvirkt en ekki íþyngjandi. SI telja núverandi fyrirkomulag ekki til þess fallið að tryggja kröfur um sjálfstæði raforkueftirlits Orkustofnunar og að mikilvægt sé að bregðast við ábendingum Eftirlitsstofnunar EFTA skjótt og með fullnægjandi hætti. Horfa megi til eftirlits á samkeppnismarkaði þar sem sjálfstæði Samkeppnis-eftirlitsins gagnvart stjórnvöldum sé tryggt með skipun stjórnar yfir stofnuninni. SI benda á að þess séu dæmi að stjórn hafi verið skipuð yfir starfsemi Orkustofnunar samkvæmt ákvæð-um orkulaga en sú stjórn hafi verið afnumin með lögum um Orkustofnun, nr. 87/2003. Þá vísa samtökin til vinnu við endurskoðun á starfsemi stofnana sem heyri undir yfirstjórn umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytisins. Að mati SI sé mikilvægt að við þá vinnu verði litið til þess hvernig unnt sé að tryggja sjálfstæði raforkueftirlits hér á landi.

Samorka vísar í umsögn sinni til fjölmargra minnisblaða sem samtökin hafi skilað með athugasemdum við skýrslu Orkustofnunar um framkvæmd raforkueftirlits á undanförunum árum. Samorka hafi gert fjölmargar athugasemdir við framkvæmd eftirlitsins. Samorka vísar til þess að núverandi ákvæði um raforkueftirlit hafi komist á með lögum nr. 112/2019 og vísar til umsagnar samtakanna um frumvarpið sem varð að þeim lögum þar sem samtökin hafi tekið fram að eðlilegt væri að skerpa á aðskilnaði og sjálfstæði eftirlitsins. Telja samtökin mikilvægt að fjárveitingar til Orkustofnunar annars vegar og raforkueftirlitsins hins vegar séu aðskildar

og að ljóst sé að raforkueftirlitsgjöld renni einungis til starfsemi eftirlitsins. Verði raforkueftirlitið áfram innan Orkustofnunar verði að tryggja að starfsmenn þess séu á sérstöku aðgangsstýrðu svæði og að gögn vegna eftirlitsins og framkvæmdar þess séu aðskilin og aðgangsstýrð frá öðrum gögnum stofnunarinnar. Einnig sé valkostur að hafa raforkueftirlitið sjálfstæða stofnun en það gæti komið til álita með hliðsjón af þeim skipulagsbreytingum og sameiningum á stofnunum sem boðaðar séu. Kæmi til sjálfstæðrar eftirlitsstofnunar þyrfti hins vegar að gaumgæfa vel kostnaðarhlið og umfang hennar, enda mikilvægt að eftirlit sé hæfilegt og taki mið af markmiðum þess.

Framangreindar umsagnir um áform lagasetningarinnar voru yfirfarnar og tekið mið af þeim við smíði frumvarpsins.

Drög að frumvarpinu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda 27. febrúar til 13. mars 2023 (mál nr. S-46/2023). Umsagnir bárust frá Landsvirkjun, Veitum og Orku náttúrunnar.

Umsagnaraðilar lýsa í umsögnum sínum jákvæðri afstöðu gagnvart frumvarpinu. Í öllum umsögnum kemur þó fram sú afstaða að það geti dregið úr sjálfstæði Raforkueftirlitsins að orkumálastjóri skipi yfirmann þess og beri að öðru leyti ábyrgð á ráðningu starfsfólks. Þá geti einnig dregið úr sjálfstæði Raforkueftirlitsins að orkumálastjóri geti falið því önnur verkefni. Skýrt þurfi að vera að slík verkefni verði að samræmast raforkueftirliti og að raforkueftirlit skuli alltaf vera í forgangi. Þá þurfi að koma skýrt fram að kostnaður vegna annarra verkefna Raforkueftirlits sé ekki fjármagnaður af fé sem ætlað er í raforkueftirlit. Einnig er í umsögnum gagnrýnt að í frumvarpinu sé gert ráð fyrir því að skrifstofustjóri Raforkueftirlitsins verði ekki skipaður fyrr en 1. janúar 2026.

Athugasemdir í umsögnum gáfu ekki tilefni til breytinga á frumvarpinu eins og hér verður nánar rakið. Rétt er að áréttta að Raforkueftirlitinu ber að setja sér verklagsreglur til að tryggja sjálfstæði sitt. Koma þær til fyllingar ákvæðum raforkulaga og reglugerða sem varða raforkueftirlit. Í ljósi þess að gert er ráð fyrir að Raforkueftirlitið verði rekið sem sjálfstæð eining innan Orkustofnunar verður að telja eðlilegt að orkumálastjóri skipi skrifstofustjóra þess ásamt því að ráða aðra starfsmenn.

Þá er gert ráð fyrir í tilskipun 2009/72/EB að fela megi eftirlitsstjórnvaldinu önnur verkefni. Mikilvægt er að geta nýtt sérþekkingu innan Raforkueftirlitsins en tekið er undir sjónarmið um forgang verkefna á sviði raforkueftirlits sem og kostnað af þeim verkefnum. Í því sambandi er bent á að gert er ráð fyrir því að Raforkueftirlitið sé rekið sem sjálfstæð eining og verði fjárhagslega aðgreind frá annarri starfsemi stofnunarinnar. Jafnframt er gert ráð fyrir því að skrifstofustjóri Raforkueftirlitsins gefi ráðherra skýrslu árlega um framkvæmd raforkueftirlits og áætlaðan rekstrarkostnað næsta árs. Hvað varðar gildistökuákvæði laganna er árétttað að gert er ráð fyrir því að lögin taki þegar gildi, fyrir utan kröfuna um að skrifstofustjóri Raforkueftirlitsins sé skipaður embættismaður. Með gildistökuákvæðinu er tryggt að núverandi yfirmaður eftirlitsins sé ekki ráðinn í þá stöðu ótímabundið en fari með skyldur skrifstofustjóra Raforkueftirlitsins eins og mælt er fyrir um í lögnum.

6. Mat á áhrifum.

Markmið frumvarpsins er að tryggja að raforkulög og lög um Orkustofnun samræmist kröfum tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB frá 13. júlí 2009 um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku og niðurfellingu á tilskipun 2003/54/EB hvað varðar kröfur gagnvart sjálfstæðu raforkueftirliti. Mögulegur kostnaður vegna áformanna rúmast innan fjárheimilda og hafa áformin því ekki áhrif á fjárhag ríkissjóðs.

Frumvarpið felur í sér tæknilegar breytingar og útfærslur sem ekki verður talið að hafi áhrif á jafnrétti. Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á atvinnulíf eða fyrirtæki.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Samkvæmt lögum um Orkustofnun er stofnunin sjálfstæð í ákvörðunum sínum þegar hún sinnir raforkueftirliti samkvæmt raforkulögum. Í samræmi við þær athugasemdir sem gerðar hafa verið af hálfu Eftirlitsstofnunar EFTA er í 1. gr. frumvarpsins lagt til að mælt verði fyrir um sérstaka einingu innan Orkustofnunar sem nefnist Raforkueftirlitið sem verði sjálfstætt í störfum sínum þegar það sinni raforkueftirliti samkvæmt raforkulögum. Með því er átt við þau verkefni sem tilgreind eru í 37. gr. tilskipunar 2009/72/EB, sbr. III., IV. og V. kafla raforkulaga.

Um 2. gr.

Lagt er til að í 3. gr. laganna verði sérstaklega fjallað um Raforkueftirlitið og hlutverk þess. Er það liður í því að aðgreina raforkueftirlit skýrar frá Orkustofnun. Þá er gert ráð fyrir að Raforkueftirlitið setji sér starfsreglur.

Í 2. mgr. segir að raforkueftirlit Orkustofnunar skuli rekið sem sjálfstæð eining og vera fjárhagslega aðgreint frá annarri starfsemi stofnunarinnar. Samkvæmt tilskipuninni skal tryggja að sjálfstæða eftirlitsstjórnvaldið hafi aðskildar árlegar fjáruhlutanir og sjálfræði við framkvæmd fjáruhlutana.

Um 3. gr.

Lagt er til að skrifstofustjóri Raforkueftirlitsins verði skipaður af orkumálastjóra til fimm ára í senn og að sama aðila sé aðeins hægt að skipa í embættið tvisvar sinnum. Í tilskipun 2009/72/EB er gerð krafa um að stjórnendur hins sjálfstæða raforkueftirlits séu skipaðir í fimm til sjö ára tímabil sem heimilt er að endurnýja einu sinni. Er því lagt til að raforkueftirlitinu verði stýrt af embættismanni skipuðum af orkumálastjóra.

Gert er ráð fyrir því að yfirmaður raforkueftirlitsins fari með daglega stjórn og rekstur einingarinnar í umboði orkumálastjóra og önnur verkefni sem orkumálastjóri felur honum, hafi eftirlit með störfum starfsmanna innan einingarinnar og samræmi þau. Gert er ráð fyrir að orkumálastjóri ráði starfsmenn til starfa hjá Raforkueftirlitinu.

Um 4. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að við raforkulögin bætist nýr kafli þar sem fjallað verði á einum stað um stjórnábylgju og eftirlit. Tilgangurinn er að auka skýrleika og aðgreina með skýrum orðum hlutverk Orkustofnunar og Raforkueftirlitsins.

Lagt er til að í 3. gr. a komi fram að ráðherra fari með yfirstjórn mála í stað þess að mælt verði fyrir um það í 1. mgr. 37. gr. laganna. Þá komi fram að Orkustofnun fari með framkvæmd og eftirlit samkvæmt ákvæðum II. kafla sem lýtur að raforkuvinnslu. Raforkueftirlitið fari hins vegar með framkvæmd III., IV., V. og VI. kafla.

Í greininni er lagt til að í 3. gr. b verði sérstaklega fjallað um starfshætti Raforkueftirlitsins. Í 1. mgr. er fjallað um sjálfstæði Raforkueftirlitsins í samræmi við kröfur tilskipunar 2009/72/EB. Til nánari skýringa vísast til umfjöllunar í 3. kafla þessarar greinargerðar.

Í 2. mgr. kemur fram að Raforkueftirlitið skuli hafa samráð við Samkeppniseftirlitið um eftirlit með starfsemi og gjaldskrá flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna eftir því sem við á. Í 27. gr. laganna kemur fram að samkeppnislög gildi um atvinnustarfsemi sem lögin nái til og er þar einnig fjallað um heimildir Samkeppniseftirlitsins til að koma í veg fyrir óheimilar niðurgreiðslur samkeppnisstarfsemi frá sérleyfisstarfsemi fyrirtækja.

Í 3. mgr. 3. gr. b er lagt að mælt verði fyrir um starfsreglur Raforkueftirlitsins en sambærilegt ákvæði er nú að finna í 4. mgr. 24. gr. laganna.

Gert er ráð fyrir að í 4. mgr. 3. gr. b verði fjallað um samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila. Fjallað er um nefndina í reglugerð nr. 466/2003, um samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila. Ekki er um að ræða efnislegar breytingar frá því sem nú kemur fram í 24. gr. laganna en Raforkueftirlitið er skýrlega afmarkað í þeim verkefnum sem fjallað er um í ákvæðinu.

Um 5. gr.

Lagt er til að 7. mgr. 8. gr. laganna falli brott. Samkvæmt ákvæðinu er ráðherra heimilt að endurskoða eða rifta samningi um stofnun flutningsfyrirtækisins fari flutningsfyrirtækið ekki að skilyrðum laga. Slíkur samningur er ekki til staðar og starfar flutningsfyrirtækið á grundvelli laga um stofnun Landsnets hf., nr. 75/2004. Með breytingu á raforkulögum með lögum nr. 19/2011 var m.a. felld brott 3. mgr. 8. gr. þar sem fram kom að ráðherra skyldi gera samning við flutningsfyrirtækið um þau atriði sem tilgreind eru í 1. mgr. ákvæðisins, þ.e. flutning raforku og kerfisstjórnun. Var brottfall 3. mgr. skýrt í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 19/2011 þannig að ákvæðið fjallaði um stofnun flutningsfyrirtækisins og væri því úrelt og óþarft.

Um 6.–8. gr.

Meðal meginmarkmiða frumvarpsins er að aðgreina skýrar starfsemi Raforkueftirlitsins frá annarri starfsemi Orkustofnunar. Í III., IV. og V. kafla raforkulaga, nr. 65/2003, er fjallað um flutning, dreifingu og viðskipti með raforku en eftirlits- og stjórnsluverkefni vegna þeirra kafla falla undir verkefni Raforkueftirlitsins skv. 37. gr. tilskipunar 2009/72/EB. Er því talið nauðsynlegt og til aukins skýrleika að fella niður tilvísanir til Orkustofnunar í raforkulögum og vísa til Raforkueftirlitsins þar sem það á við.

Um 9.–15. gr.

Í 9.–15. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á VII. kafla raforkulaga, sem fjallar um eftirlit og úrræði, og VIII. kafla þar sem fjallað er um leyfisveitingar. Þar sem ákvæðum VII. kafla er ætlað að ná til eftirlits, eftirlitsheimilda og leyfisveitinga Orkustofnunar og Raforkueftirlitsins er lagt til að í stað þess að vísa sérstaklega til Orkustofnunar og Raforkueftirlitsins sé vísað almennt til eftirlitsaðila og leyfisveitanda. Það er í samræmi við 5. gr. frumvarpsins þar sem sérstaklega er tilgreint að um eftirlit og úrræði Orkustofnunar og Raforkueftirlitsins fari samkvæmt ákvæðum VII. kafla og að um leyfisveitingar Orkustofnunar og Raforkueftirlitsins fari samkvæmt ákvæðum VIII. kafla. Ekki er um að ræða efnislegar breytingar utan þess að felld er brott heimild Orkustofnunar til að fela faggiltri skoðunarstofu að sjá um eftirlit. Heimildin hefur ekki verið nýtt og þykir ekki samræmast þeim kröfum sem gerðar eru til sjálfstæðs eftirlitsstjórnvalds samkvæmt tilskipun 2009/72/EB.

Um 16. gr.

Með greininni er lagt til að 1. mgr. 37. gr. laganna falli brott. Í ákvæðinu segir að ráðherra fari með yfirstjórn mála samkvæmt lögnum. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að það komi fram í 3. gr. a, sbr. 5. gr. frumvarpsins.

Um 17. gr.

Um ákvæðið vísast til skýringa við 9.–15. gr. frumvarpsins.

Um 18. og 19. gr.

Lagt er til að lögin taki þegar gildi en að ákvæði 3. gr. taki gildi 1. janúar 2026. Í því felst að krafan um að skrifstofustjóri Raforkueftirlitsins sé skipaður embættismaður tekur gildi 1. janúar 2026. Umsjón með raforkueftirliti Orkustofnunar er nú á hendi deildarstjóra raforkueftirlits Orkustofnunar. Eins og fram hefur komið gerir tilskipunin kröfu um að yfirstjórn raforkueftirlitsins sé skipuð til tiltekins tíma. Með ákvæðinu til bráðabirgða er tryggt að núverandi yfirmaður raforkueftirlitsins sé ekki ráðinn í þá stöðu ótímabundið.

Samhliða gildistöku 3. gr. eru lagðar til breytingar á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Í ljósi þess að gert er ráð fyrir að Raforkueftirlitinu verði stýrt af embættismanni skipuðum af orkumálastjóra er nauðsynlegt að bæta skrifstofustjóra Raforkueftirlitsins við upptalningu 22. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, þar sem tilgreint er hverjir teljast embættismenn. Þá er lögð til sú breyting á 39. gr. laganna að fram komi að um laun raforkueftirlitsstjóra fari eftir kjarasamningum sem stéttarfélög eða samtök þeirra gera við ríkið.