



Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti
Skuggasundi 1
101 Reykjavík
urn@urn.is

Sent á Samráðsgátt

Reykjavík, 13. mars 2023

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi að breytingu á raforkulögum, mál 46/2023

Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „samtökin“) vísa til máls nr. 46/2023, á samráðsgátt Stjórnarráðsins, þar sem kynnt eru til umsagnar drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna sjálfstæðis raforkueftirlits Orkustofnunar. Er um að ræða framhald af máli nr. 17/2023 þar sem kynnt voru áform um fyrirbyggjandi tillögu að breytingu á raforkueftirliti Orkustofnunar.

SI sendu hinn 7. febrúar sl. umsögn um mál nr. 17/2023 þar sem fram kemur að samtökin styðja framkomin áform og eru boðaðar breytingar í samræmi við áherslur samtakanna á sviði raforkumála. Í umsögninni er m.a. vísað 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 drögum að 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 drögum 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. Því mun eftirlitið áfram lúta boðvaldi yfirstjórnar Orkustofnunar og þ.a.l. undir yfirstjórnunarheimilda umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis.

Almennt er í héraðs 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 viðurkennda 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 fyrri ábendingar SI í áðurnefndri umsögn samtakanna frá 7. febrúar sl. 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 slíkt 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 drögum 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 enn á ný á 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 ítreka SI fyrri ábendingar um 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 stofnana ráðuneytisins munu slíkar breytingar fela í sér enn og aftur endurskoðun á stöðu eftirlitsins.

SI gera að öðru leyti ekki frekari athugasemdir við málið að svo stöddu. Er framangreindum ábendingum hér með komið á framfæri við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti.

Virðingarfyllst,

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

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