

Alþingi - Umhverfis- og samgöngunefnd
Nefndasvið Alþingis
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 16. febrúar 2024
Tilvísun: OS2024010180
Skjalnúmer: 411723

**Efni: Frumvarp um til laga um Umhverfis- og orkustofnun.
154. löggjafarþing 2023-2024 – 585. mál.**

Umsögn Orkustofnunar

Um 2. gr.

Í framlögðu frumvarpi til laga segir í tillögu að 3. mgr. 2. gr. að ráðherra skipi skrifstofustjóra Raforkueftirlitsins til fimm ára í senn. Þar næst greinir frá ábyrgð skrifstofustjóra. Segir í ákvæðinu að ráðherra skuli við ráðningarferli skipa þriggja manna nefnd til að hæfi umsækjanda um embættið og skuli niðurstaða nefndarinnar vera ráðgefandi.

Í skýringum við ákvæðið, sem og í skýringum við 1. gr. frumvarpsins, segir að þessi tilhögun eigi rætur sínar í tilskipun Evrópuþingsins og Ráðsins nr. 2009/72/EB þar sem sé gerð krafa um sjálfstæði raforkueftirlits í störfum sínum.

Tilfni er því til að nefna að í aðfararorðum nefndrar tilskipunar er vikið sérstaklega að forsendum aðgreiningar raforkueftirlits hvers ríkis en þar segir í 33. mgr.:

Með tilskipun 2003/54/EB voru innleiddar kröfur um að aðildarríkin kæmu á fót eftirlitsaðilum með tilgreind valdsvið. Reynslan hefur þó sýnt að skortur á sjálfstæði eftirlitsaðila gagnvart hinu opinbera, og ófullnægjandi valdsvið og ákvörðunarvald hindrar eft árangur af eftirliti. Því hvatti leiðtogaáættið framkvæmdasjórnina á fundi sínum 8. og 9. mars 2007 til að þróa tillögur að nýrri löggjöf til frekari samræmingar á valdheimildum landsbundinna eftirlitsyfirvalda á sviði orku og styrkingar sjálfstæðis þeirra. Landsbundin eftirlitsyfirvöld skulu geta tekið til bæði raforku- og gasgeirans.

Þá er haldið áfram í 34. mgr. aðfararorða:

Til þess að innri markaðurinn á sviði raforku stafi á tilhýðilegan hátt þurfa eftirlitsaðilar á sviði orku að geta tekið ákvarðanir í tengslum við öll viðeigandi mál er varða lög og reglur, og að vera óháðir hvers konar öðrum einka- eða almannahagsmunum. Þetta útilokar hvorki endurskoðunarvald dómstóla né þinglegt eftirlit í samræmi við sjórnskipunarlæg aðildarríkjanna. Auk þess hamlar samþykkt landsbundins löggjöfa á járhagsáætlun eftirlitsaðila ekki sjálfstæði við gerð járhagsáætlana. Ákvæðin

*sem eiga við um sjáfræði við framkvæmd úthlutaðrar jjarveitingar eftirlitsfirvaldsins skulu koma til framkvæmda innan þess ramma sem skilgreindur er í landsbundnum jjarlögum. Um leið og aðildarríkin stuðla að sjáfstæði landsbundins eftirlitsfirvalds gagnvart hvers konar **sjórnmalalegum eða jjarhagslegum hagsmunum** með viðeigandi kefi um tilfærslu í starfi, skulu aðildarríkin geta tekið tilhiðilegt tillit til tiltækileika mannauðs og til stærðar sjjórnarinnar.*

Sú tilhögun að skrifstofustjóri raforkueftirlits sé skipaður af ráðherra gefur tilefni til sérstakrar skoðunar á hversu vel hún samrýmist forsendum þess að raforkueftirlit skuli vera óháð stjórnmálalegum hagsmunum. Jafnvel þótt að skipuð sé nefnd við ráðningarferlið, er niðurstaða hennar eingöngu ráðgefandi. Þá verður einnig að taka tillit til þess að það er ráðherra sem skipar nefndina. Einnig verður hér að taka til skoðunar að ákvörðun ráðherra sætir eingöngu endurskoðun á grundvelli laga nr. 70/1966 um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna og þá á grundvelli þess að annar umsækjandi telur ástæðu til að ákvörðun sé endurskoðuð.

Það er að mati Orkustofnunar ekki nægjanlega sterkar málefnalegar ástæður til að undanskilja ráðningu skrifstofustjóra raforkueftirlits úr höndum forstjóra nýrrar umhverfis- og orkustofnunar. Sérstaklega þar sem það myndi auka stjórnmálalega aðkomu að málaflöknum, en ekki minnka hana, eins og tilskipun nr. 2009/72/EB er ætlað að gera. Eftir sem áður væri hægt að skipa hæfisnefnd sem yrði þá til forstjóra til ráða við ráðningu.

Óháð því með hvaða hætti skrifstofustjóri raforkueftirlits er ráðin til starfa. Er það einnig að mati Orkustofnunar nauðsynlegt að kveðið sé skýrar á um stöðu skrifstofustjóra og forstjóra gagnvart hvor öðrum.

Í greinargerð frumvarpsins segir í skýringum við 2. gr. að yfirmaður raforkueftirlitsins fari með daglega stjórn og rekstur einingarinnar, hafi eftirlit með störfum starfsmanna innan einingarinnar og samræmi þau. Forstjóri skal samkvæmt tillagðri 2. gr. bera ábyrgð á ráðningu starfsfólks og fara með yfirstjórn starfsmannamála.

Af þessari tilhögun getur skapast sú staða að sjálfstæði raforkueftirlits geti verið teflt í vafa, þar sem eining sem lögum samkvæmt, og alþjóðlegum skuldbindingum, skal vera sjálfstæð í störfum sínum og ákvörðunum lýtur öðru boðvaldi en skrifstofustjóra. Orkustofnun telur að til greina ætti að koma að skrifstofustjóri raforkueftirlits beri ábyrgð á ráðningum starfsmanna til eftirlitsins og fari jafnframt með yfirstjórn starfsmannamála. Hið minnsta ætti að tryggja að ráðningar fari fram í samráði við skrifstofustjóra og að mikilvægar ákvarðanir á sviði starfsmannamála, svo sem beiting agaviðurlaga, séu jafnframt teknar í samráði við hann.

Um 3. gr.

Stofnun gegnir hagskýrsluhlutverki m.a. varðandi auðlindir, orkuvinnslu og orkunotkun, því er lagt til að bæta eftirfarandi við grein um hlutverk stofnunarinnar:

- Gagnasöfnun, gagnavinnsla og greiningar um auðlindir og orkubúskap.

Um 4. gr.

Orkustofnun bendir á að tryggja þurfi betur samræmis þeirra verkefna sem talin eru upp í 4. gr. laganna. Um er að ræða ákvæði sem með almennum hætti er ætlað að ramma inn þau verkefni stofnunarinnar en kveðið sé með nánari hætti á um einstök verkefni stofnunarinnar í sérlægum. Það er ekki ljóst af hálfu stofnunarinnar af hverju setning tekjumarka flutnings- og dreififyrirtækja er sérstaklega tilgreind sem þau verkefni sem stofnuninni er falið að sinna þar sem önnur verkefni eru í reynd jafn mikilvægur hluti starfseminnar og meiri í umfangi og framkvæmd. Mikilvægur hluti eftirlits Raforkueftirlitsins snýr að setningu og uppgjöri tekjumarka, samþykkt gjaldskráa, ákvörðunar um fjármagnskostnað og samþykkt áætlana um fjárfestingar.

Það er mat Orkustofnunar að annað hvort þurfi að ramma betur inn þau verkefni sem stofnuninni ber að sinna eða tryggja samræmi í við upptalningu. Ef það er mat löggjafans að skerpa þurfi sérstaklega á verkefni sem lúta að eftirliti með sérleyfisfyrirtækjum leggur stofnunin til eftirfarandi ákvæði:

- Samþykkt allra gjaldskráa og uppbyggingu þeirra, ákvörðun um leyfðan fjármagnskostnað og uppgjör tekjumarka sérleyfisfyrirtækja í dreifingu og flutningi raforku ásamt samþykkt fjárfestingaráætlana fyrirtækjanna.

Gagnasöfnun, gagnavinnsla og greiningar og framfylgd áætlana eru grundvöllur ákvarðanatöku stofnunarinnar. Því er mikilvægt að verkefni séu skýr hvað þá vinnu varðar. Lagt er til að eftirfarandi sé bætt við grein um verkefni stofnunarinnar.

- Gagnasöfnun um auðlindir, borholur, jarðefni, orkuvinnslu, orkunotkun og orkubúskap landsmanna, varðveita þau og miðla upplýsingum til stjórnvalda og almennings.
- Vinna áætlun til skemmri og lengri tíma um orkubúskap þjóðarinnar og hagnýtingu orkulinda og annarra jarðrænna auðlinda landsins sem og hafsbotnsins.

Mikilvægur hluti eftirlits Raforkueftirlitsins snýr að setningu og uppgjöri tekjumarka, samþykkt gjaldskráa, ákvörðunar um fjármagnskostnað og samþykkt áætlana um fjárfestingar. Því er lagt til að eftirfarandi sé bætt við um verkefni stofnunarinnar.

- Samþykkt allra gjaldskráa og uppbyggingu þeirra, ákvörðun um leyfðan fjármagnskostnað og uppgjör tekjumarka sérleyfisfyrirtækja í dreifingu og flutningi raforku ásamt samþykkt fjárfestingaráætlana fyrirtækjanna.

Um 6. gr.

Nokkuð er um leitað er til Orkustofnunar um úrlausn tiltekinna afmarkaðra verkefna. Helgast það af því að þekking mannauðar stofnunarinnar er mjög sérhæfður og í nokkrum tilvikum er honum ekki til að dreifa annars staðar í samfélaginu. Eðlilegt er að nýrri stofnun sé heimilt að innheimta gjald fyrir slíka veitta þjónustu. Slíkar heimildir myndu einnig auðvelda stofnuninni að viðhalda þekkingu innan hennar. Fordæmi um slíkar heimildir er víða að finna í lögum um opinberar stofnanir. Má þar nefna lög um Hafrannsóknastofnun, lög um hagstofnuna, lög um Vegagerðina og lögum um Náttúrufræðistofnun og náttúrustofur.

Stofnuninni ber að safna upplýsingum frá leyfishöfum vegna borholna, varaafis, vinnslu nytjavatns, jarðvarma, jarðefnis og vegna fleiri auðlindastrauma. Slíkum gögnum er safnað innan árs eða að lágmarki árlega. Gögnin eru nauðsynleg til að hægt sé að nýta auðlindir með sjálfbærum hætti og til að bregðast við s.s. í tilfalli náttúruvárs. Mikilvægt er að réttir hvatar séu til staðar svo að gögn skili sér með



tímanlegum hætti og á réttu formi, og að kostnaður vegna gagnasöfnun og gagnavinnslu greiðist af leyfishöfum.

2. mgr. 6. gr. myndi þá hljóða svo:

Umhverfis- og orkustofnun er heimilt að afla sértekna og taka gjald fyrir sérþjónustu og verksamningum í upplýsingagjöf og þjónustu svo og vegna hagnýtingar á upplýsingakerfum hennar og þjónustu í því sambandi. Þann hluta starfsemi stofnunarinnar sem rekinn er á viðskiptagrundvelli á samkeppnismarkaði skal skilja fjárhagslega frá öðrum þáttum rekstrarins og skal endurgjald taka mið af markaðsverði. Stofnuninni er einnig heimilt að setja gjaldskrá vegna gagnaskila og gagnavinnslu. Ráðherra staðfestir gjaldskrá samkvæmt þessari grein.

Að endingu

Orkustofnun hefur ekki aðrar athugasemdir við frumvarp þetta. Stofnunin er reiðubúin að koma á framfæri upplýsingum og sjónarmiðum við áframhaldandi meðferð þessa máls, eins og Alþingi telur ástæðu til.

Virðingarfyllt,
f.h. Orkustofnunar

Sigurjón Njarðarson
Lögfræðingur
Ráfræn undirskrift