

## Nefndarálit með breytingartillögu

### um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Orkustofnun og raforkulögum (Raforkueftirlitið).

Frá meiri hluta atvinnuveganefndar.

Nefndin fjallaði um málið og fékk á sinn fund Höllu Sigrúnu Sigurðardóttur, Erlu Sigríði Gestsdóttur og Magnús Dige Baldursson frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti, Kristínu Lindu Árnadóttur og Jónas Hlyn Hallgrímsson frá Landsvirkjun, Lárus Michael Knudsen Ólafsson frá Samtökum iðnaðarins, Höllu Hrund Logadóttur og Hönnu Björgu Konráðsdóttur frá Orkustofnun, Herðisi Hallmarsdóttur frá Elmu – orkuviðskiptum og Hörpu Þórunni Pétursdóttur og Einar Vilmarsson frá Orku náttúrunnar.

Umsagnir bárust frá Elmu – orkuviðskiptum ehf., Landsneti hf., Landsvirkjun, Orku náttúrunnar ohf. og Samtökum iðnaðarins. Þá barst minnisblað frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu.

Með frumvarpinu eru lagðar til ákveðnar breytingar á raforkulögum og lögum um Orkustofnun með því að innleiða ákvæði 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 og ætlað er að tryggja betur sjálfstæði raforkueftirlits Orkustofnunar en gert er í núgildandi lögum.

#### Umfjöllun meiri hlutans.

##### *Almennt.*

Að mati meiri hlutans felur frumvarpið í sér nauðsynlega breytingu í því skyni að festa endanlega í sessi sjálfstæði raforkueftirlits Orkustofnunar með stofnun hinnar sjálfstæðu einingar sem nefnast skal Raforkueftirlitið, sbr. 1. gr frumvarpsins, ásamt því að treysta og efla raforkueftirlit samkvæmt raforkulögum í samræmi við kröfur tilskipunar 2009/72/EB. Með frumvarpinu er jafnframt brugðist við athugasemdum Eftirlitsstofnunar EFTA þess efnis að tilnefna beri eitt landsbundið eftirlitsyfirvald til að sinna sjálfstæðu raforkueftirliti, líkt og greinir í frumvarpinu. Telur meiri hlutinn þannig mikilvægt að frumvarpið nái fram að ganga. Þá áréttar meiri hlutinn að umsagnir um frumvarpið voru almennt jákvæðar og telja um-sagnaraðilar mikilvægt að skerpa á aðskilnaði og sjálfstæði Raforkueftirlitsins með þeim hætti sem gert er í frumvarpinu og bregðast þannig við athugasemdum Eftirlitsstofnunar EFTA.

#### Breytingartillögur meiri hlutans.

*Hlutverk Raforkueftirlitsins skv. 2. gr. frumvarpsins og skipan skrifstofustjóra skv. 3. gr.*

Í 1. másl. 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að hlutverk Raforkueftirlitsins sé að sinna raforkueftirliti samkvæmt raforkulögum og öðrum verkefnum sem Orkumálastjóri felur því. Þá er í 1. og 2. másl. 3. gr. frumvarpsins gert ráð fyrir því að Orkumálastjóri skipi

skrifstofustjóra Raforkueftirlitsins til fimm ára í senn. Hann beri faglega og stjórnunarlega ábyrgð á rekstri Raforkueftirlitsins og öðrum verkefnum sem orkumálastjóri feli honum.

Í umsögnum Landsvirkjunar, Orku náttúrunnar og Samtaka iðnaðarins eru gerðar athugasemdir við 2. og 3. gr. frumvarpsins er lúta í fyrsta lagi að því að í hlutverki Raforkueftirlitsins felist að sinna „öðrum verkefnum sem orkumálastjóri feli því“. Hvorki sé kveðið nánar á um hvers eðlis verkefni geti verið né vikið nánar að umfangi þeirra sem vekji upp spurningar um hvort eftirlitsaðilinn geti í raun verið óháður. Það fyrirkomulag að hægt sé að fela Raforkueftirlitinu önnur verkefni en að sinna raforkueftirliti sé til þess fallið að draga úr sjálfstæði Raforkueftirlitsins en samkvæmt fyrirmælum tilskipunar 2009/72/EB skulu ákvarðanir eftirlitsstofnunarinnar vera teknar án utanaðkomandi áhrifa, til dæmis frá ráðherra, ráðuneyti eða öðrum aðilum. Þá sé mikilvægt að skilgreina mjög vel hvaða önnur verkefni heimilt sé að fela Raforkueftirlitinu og að setja þurfi „öðrum verkefnum“ sem það sinni skýrar skorður. Mikilvægt sé að gæta þess að þau séu ekki í andstöðu við það meginverkefni þess að sinna raforkueftirliti og verði ekki það yfirgripsmikil að ekki verði hægt að sinna eftirlitinu sem skyldi.

Í öðru lagi eru gerðar athugasemdir við að orkumálastjóri en ekki ráðherra skipi skrifstofustjóra hins nýja Raforkueftirlits. Þá er talið óheppilegt að skipunartími sé til fimm ára í senn með möguleika á endurskipun. Þetta fyrirkomulag kunni að gera skrifstofustjóran háðan orkumálastjóra, ekki síst hvað mögulega endurskipun varðar, og vinni þannig gegn raunverulegu sjálfstæði Raforkueftirlitsins gagnvart orkumálastjóra. Með sömu rökum er gagnrýnt að orkumálastjóri hafi mannaðráðningu Raforkueftirlitsins á sínum höndum sem dragi þá úr sjálfstæði skrifstofustjóra Raforkueftirlitsins og um leið sjálfstæði Raforkueftirlitsins almennt gagnvart orkumálastjóra.

Í þessu sambandi er bent á að almennt sé í stjórnarsýslu hér á landi gengið út frá því að yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra leggi grunn að því sem kallast ráðherrastjórnarsýsla í skilningi stjórnarsýslu- og stjórnarskipunarréttar. Þetta eigi sér einnig stöð í ákvæðum stjórnarskrárinnar, sbr. 13.-15. gr. hennar. Í samræmi við meginreglu um ráðherrastjórnarsýslu megi draga þá almennt viðurkennda ályktun að ráðherrar fari í reynd með æðstu yfirstjórn stjórnarsýslunnar sem byggist m.a. á því að ráðherrar hafi bæði valdheimildir og eftirlit með þeirri stjórnarsýslu sem undir þá heyri.

Í minnisblaði sínu bendir umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið um framangreind atriði á að í tilskipun 2009/72/EB sé gert ráð fyrir að hægt sé að fela raforkueftirliti önnur verkefni á sviði t.a.m. orkuöryggis, sbr. 4. gr. tilskipunarinnar, án þess að það dragi úr sjálfstæði þess. Ráðuneytið bendir einnig á að í greinargerð með frumvarpinu sé fjallað um starfsreglur Raforkueftirlitsins og þann tilgang þeirra að tryggja sjálfstæði þess. Þá sé enn fremur gert ráð fyrir að nánar verði kveðið á um Raforkueftirlitið og hlutverk þess í reglugerð. Að mati ráðuneytisins væri það til þess fallið að styrkja sjálfstæði Raforkueftirlitsins að sérstök hæfnisnefnd fjallaði um hæfni umsækjenda í stöðu skrifstofustjóra Raforkueftirlitsins. Líta mætti til 19. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, í því sambandi.

Að mati meiri hlutans þykir rétt í ljósi yfirstjórnunarheimilda ráðherra, sbr. 12. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, og meginreglu um ráðherrastjórnarsýslu, að ráðherra skipi skrifstofustjóra Raforkueftirlitsins. Það sé til þess fallið að tryggja betur sjálfstæði Raforkueftirlitsins gagnvart orkumálastjóra og að eftirlitið sé óháð bæði í störfum sínum og verkefnavali. Meiri hlutinn leggur af þeim sökum til breytingartillögu á frumvarpinu þess efnis að í stað orkumálastjóra skipi ráðherra í embætti skrifstofustjóra Raforkueftirlitsins. Þá telur meiri hlutinn jafnframt rétt, í samræmi við ábendingu ráðuneytisins, að skipuð skuli sérstök ráðgefandi hæfnisnefnd til að meta hæfi umsækjenda um starf skrifstofustjóra Raforku-

eftirlitsins. Byggist útfærsla meiri hlutans m.a. á þeim hæfnisnefndum sem fjallað er um í 19. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, og er ætlað að meta umsækjendur út frá hlutlægum og málefnalegum sjónarmiðum. Meiri hlutinn leggur þannig til breytingu í þá veru en áréttar að eftir sem áður fari ráðherra með skipunarvaldið.

Þá telur meiri hlutinn enn fremur mikilvægt að þau verkefni sem Raforkueftirlitið sinni séu skýrt afmörkuð í lögum. Með því sé sjálfstæði eftirlitsins betur tryggt og að eftirlitið sinni fyrst og fremst meginskyldu sinni, sem sé raforkueftirlit. Í ljósi þessa leggur meiri hlutinn til að breyting verði gerð á frumvarpinu þess efnis að ekki sé gert ráð fyrir að Raforkueftirlitið hafi heimildir til að sinna öðrum óskilgreindum verkefnum sem orkumálastjóri felur því. Loks áréttar meiri hlutinn í samræmi við ábendingar ráðuneytisins þar um að mikilvægt sé að Raforkueftirlitið birti starfsreglur sínar opinberlega til að stuðla að gagnsæi í störfum þess.

*Skylda eftirlitsaðila til að gæta jafnræðis í starfsemi sinni og stuðla að kostnaðarhagkvæmri þróun flutnings- og dreifikerfa.*

Í umsögn Landsnets kemur fram að nokkuð skorti á að í raforkulögum, nr. 65/2003, sé tekið með nægjanlega skýrum hætti á valdsviði og valdheimildum Raforkueftirlitsins, auk þeirra grundvallarsjónarmiða og þess meginhlutverks sem eftirlitið eigi að hafa með höndum. Að mati Landsnets er nauðsynlegt í ljósi sjálfstæðis raforkueftirlits að tekið sé á þessum þáttum í raforkulögum. Þá verði nánari útfærsla lagaákvæða í reglugerð að samræmast ákvæðum tilskipunar 2009/72/EB um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku (þriðji orkupakkinn). Í því sambandi bendir Landsnet á 36. gr. tilskipunarinnar sem kveði á um almenn markmið eftirlitsyfirlitsvalds sem leggja beri til grundvallar varðandi valdsvið og skyldur eftirlitsaðilans samkvæmt 37. gr. tilskipunarinnar. Tilgangur þessara ákvæða tilskipunarinnar sé að samræma hlutverk, valdsvið og skyldur raforkueftirlitsaðila.

Þá bendir Landsnet á að nauðsynlegt sé að tryggja að samræmi sé á milli ákvæða raforkulaga og raforkutilskipana hvað þetta varði. Til dæmis megi nefna að landsbundin eftirlitsyfirlit skuli samkvæmt tilskipun 2009/72/EB bera ábyrgð á að ákveða eða samþykkja gjaldskrár eða aðferðafræðina sem búi að baki útreikningum á gjaldskrá, á grundvelli tillögu flutnings- eða dreifikerfisstjóra eða á grundvelli tillögu sem þessir aðilar og notendur kerfisins hafi orðið ásáttir um. Þegar þau sinni þessum verkefnum skuli landsbundin eftirlitsyfirlit tryggja að gjaldskrár vegna flutnings og dreifingar séu án mismununar og séu kostnaðartengdar. Þá sé það á ábyrgð eftirlitsaðila að setning gjaldskráa geri það kleift að nauðsynlegar fjárfestingar í netkerfum geti átt sér stað með þeim hætti að orkuöryggi og virkni raforkukerfisins sé þannig tryggð.

Loks kemur fram af hálfu Landsnets að ákvæði 24. gr. raforkulaga hafi að mestu staðið efnislega óbreytt frá setningu raforkulaga árið 2003 þrátt fyrir að ákvæði raforkutilskipana um eftirlit hafi tekið miklum breytingum með tilskipun 2009/72/EB. Eðlilegt sé að ákvæði 24. gr. endurspegli betur 36. og 37. gr. tilskipunar 2009/72/EB, enda beri að hafa í huga að eftirlit samkvæmt ákvæðum tilskipunarinnar snúi að mörgum þáttum, bæði fjárhagslegum og tæknilegum, sem og heildarvirkni raforkumarkaðar. Með vísan til þessa leggur Landsnet til að við 2. mgr. a-liðar 9. gr. frumvarpsins bætist nýir málslíðir sem snúi að eftirliti Raforkueftirlitsins þar sem tekið sé mið af framangreindum atriðum varðandi skyldu þess til að tryggja að eftirlitsskyldir aðilar gæti jafnræðis í starfsemi sinni og að stuðlað sé að kostnaðarhagkvæmri þróun flutnings- og dreifikerfa raforku.

Meiri hlutinn er þessum sjónarmiðum sammála og telur mikilvægt að gætt sé fyllsta samræmis á milli ákvæða tilskipunar 2009/72/EB og raforkulaga, svo markmiðum hennar verði

náð. Að mati meiri hlutans taki framangreind atriði betra mið af orðalagi 36. og 37. gr. tilskipunar 2009/72/EB. Meiri hlutinn leggur því til að breytingar verði gerðar á frumvarpinu í samræmi við þær tillögur sem gerðar eru í umsögn Landsnets. Enn fremur leggur meiri hlutinn til nokkrar breytingartillögur sem eru tæknilegs eðlis og þarfnast ekki skýringar.

Að framangreindum atriðum virtum leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

#### BREYTINGU:

1. Orðin „og öðrum verkefnum sem orkumálastjóri felur því“ í 1. málsl. 1. efnismgr. 2. gr. falli brott.
2. Við 3. gr.
  - a. Í stað orðsins „Orkumálastjóri“ í 1. efnismálsl. komi: Ráðherra.
  - b. Orðin „og öðrum verkefnum sem orkumálastjóri felur honum“ í 2. efnismálsl. falli brott.
  - c. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:  
Við skipun í embætti skrifstofustjóra Raforkueftirlitsins skal ráðherra skipa þriggja manna nefnd til að meta hæfni umsækjenda um embættið. Niðurstaða hæfnisnefndar er ráðgefandi við skipun í embætti.
3. Í stað tilvísunarinnar „1. málsl. 2. mgr. 16. gr. a“ í 6. gr. komi: 2. málsl. 2. mgr. 16. gr. a.
4. Við 2. mgr. a-liðar 9. gr. bætist tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Auk neytendaverndar og eftirlits með smásölu- og heilidsölumarkaði raforku skal eftirlit Raforkueftirlitsins miða að því að tryggja að eftirlitsskyldir aðilar gæti jafnræðis í starfsemi sinni og að stuðlað sé að kostnaðarhagkvæmri þróun áreiðanlegra og skilvirkra flutnings- og dreifikerfa. Þá skal þess og gætt að gjaldskrár eða aðferðafræði við setningu þeirra tryggi að gjaldtaka sé í samræmi við kostnað af rekstri flutnings- og dreifikerfa og geri kleift að nauðsynlegar fjárfestingar geti átt sér stað með þeim hætti að þessar fjárfestingar tryggi virkni flutnings- og dreifikerfa.
5. 16. gr. orðist svo:  
Eftirfarandi breytingar verða á 37. gr. laganna:
  - a. 1. mgr. fellur brott.
  - b. Í stað orðsins „Orkustofnunar“ í 2. mgr. kemur: Raforkueftirlitsins.
6. C-liður 17. gr. orðist svo: Í stað orðanna „hún“ og „hennar“ í inngangsmálslíð 4. mgr. og inngangsmálslíð 6. mgr. kemur: hann; og: hans.

Alþingi, 6. júní 2023.

Stefán Vagn Stefánsson,  
form.

Teitur Björn Einarsson,  
frsm.

Berglind Ósk  
Guðmundsdóttir.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.

Friðjón R. Friðjónsson.

Þórarinn Ingi Pétursson.