

Reykjavík, 4. október 2023

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti
Skrifstofa yfirstjórnar
B.t. Steinunnar Fjólu Sigurðardóttur

Efni: Umsögn Samorku um frumvarp til laga um Loftslagsstofnun, mál í Samráðsgátt nr. 168/2023

Þann 13. júní sl. veitti Samorka umsögn um áformaskjal um sameiningu stofnana umhverfis, orku- og loftslagsráðuneytisins, mál nr. 103/2023. Vísast almennt til þeirrar umsagnar eftir því sem við á, sjá hér [umsagnir v. máls 103/2023](#).

Markmið um skilvirkni, hagkvæmni og upplýsingagjöf

Samorka fagnar áformum um að styrkja stjórnarsýslu á sviði loftslags, umhverfis- og orkumála, skilvirkari og einfaldari stjórnarsýslu, betri nýtingu fjármagns og hagkvæmni í rekstri eins og gert er ráð fyrir í frumvarpi til laga um Loftslagsstofnun.

Mikilvægt er að skipulag nýrrar stofnunar styðji við þessi markmið og markvisst verði hugað að því við uppbyggingu Loftslagsstofnunar. Í því samhengi þarf undirbúningur að opnun nýrrar stofnunar að hefjast strax við gildistöku laganna, eins og gert er ráð fyrir í ákvæði til bráðabirgða. Gæta þarf að því að ekki komi neitt hik á þá starfsemi og þau verkefni sem Loftslagsstofnun tekur við 1. janúar 2025.

Vísað er til umfjöllunar í fyrri umsögn Samorku um mikilvægi þess að tryggja þekkingu innan stofnunarinnar og mikilvægi orku- og veitugeirans þegar kemur að orkuskiptum. Í því samhengi þarf sérstaklega að horfa til þess að styrkja umgjörð um uppbyggingu flutnings- og dreifikerfa enda standa þau frammi fyrir miklum áskorunum þegar kemur að orkuskiptunum.

Í greinargerð með frumvarpinu er tekið fram að aukin tækifæri felist í betri þjónustu með skilvirkari og einfaldari stjórnarsýslu, færri snertiflötum og stafrænni þróun og lausnum. Við uppbyggingu á innra skipulagi nýrrar stofnunar þarf að hafa að leiðarljósi skýra ferla, tímamörk og aðgang að gögnum með það að markmiði að einfalda stjórnarsýslu og flýta fyrir afgreiðslu erinda.

Samorka vísar hér sem fyrr til umfangsmikillar úttektar frá VSÓ Ráðgjöf sem unnin var fyrir Samorku, Samtök atvinnulífsins og Samtök iðnaðarins þar sem kynntar voru tillögur um einföldun ferla við málsmeðferð leyfisveitinga og mat á umhverfisáhrifum, sjá hér [tillögur um einföldun ferla](#).

Í þessu samhengi þurfa stofnunin og stjórnvöld að horfa til þróunar í Evrópu við leyfisveitingar og umgjörð orkuvinnslu með endurnýjanlegum orkugjöfum, eigi markmið stjórnvalda um

kolefnishlutleysi og full orkuskipti að nást. Þannig er t.a.m. í Evróputilskipun nr. 2018/2001/ESB um aukna nýtingu orku frá endurnýjanlegum orkugjöfum gert ráð fyrir opinberum tengilið sem leiðbeini aðilum í gegnum allt leyfisveitingarferli og stjórnýslu því tengt. Leyfveitingarferli skal ekki taka meira en tvö ár, með undantekningarheimild fyrir eitt ár í viðbót. Sé um að ræða orkuvinnslu sem er minna en 150kW er hámarkstími eitt ár. Í yfirstandandi endurskoðun á framangreindri tilskipun er enn meiri áhersla lögð á að hraða uppbygginu á endurnýjanlegri orkugjöfum. Þar er t.a.m. til skoðunar að aðildarríki kortleggi „Renewable Acceleration Areas“ eða „hröðunarsvæði“ sem þykja hentug fyrir uppsetningu endurnýjanlegra orkuinnviða. Hámarksfrestur leyfisveitinga fyrir slík svæði verði stytur í eitt ár. Þá eru sett fram ákvæði um að framkvæmdir í endurnýjanlegri orkuuppbyggingu teljist vera í þágu brýnustu almannahagsmuna (e. overriding public interest) og aðildarríkjum gert skylt að tryggja að slík verkefni njóti forgangs.

Það er mat Samorku að Loftslagsstofnun muni gegna lykilhlutverki í að skapa skilvirka umgjörð og stjórnýslu um þær greinar atvinnulífsins sem munu leggja grunninn að loftslags- og orkumarkmiðum Íslands. Vanfjármögnuð, óskilvirk eða ófullnægjandi stjórnýsla getur svipt Ísland möguleikum þess að ná markmiðunum.

Þá verður það lykilhlutverk Loftslagsstofnunar að fræða almenning og tryggja aðgang að áreiðanlegum og faglegum upplýsingum um loftslagsmál og orkuskipti, sjá 3. tl. 5. gr. frumvarpsins. Þannig verður ábyrgð Loftslagsstofnunar mikil við að tryggja samfélagslega sátt um uppbyggingu endurnýjanlegrar orkuvinnslu og uppbyggingu flutnings- og dreifikerfa sem er nauðsynleg forsenda farsælla orkuskipta.

Rammaáætlun

Samorka vísar til umsagnar sinnar um áformaskjal um mikilvægi þessa að nýjar og öflugar stofnanir kortleggi verkefni tengd rammaáætlun og tryggi þeim eðlilega fjármögnun og framgang í gegnum nýja stofnun fremur en þau séu unnin með síbreytilegum hætti á vettvangi þriðja aðila, þ.e. faghópa verkefnisstjórnar.

Sjálfstætt Raforkueftirlit

Í frumvarpinu eru kveðið formlega á um stofnun „Raforkueftirlits“ og er meginmarkmið þeirra ákvæða að tryggja sjálfstæði raforkueftirlits í samræmi við ákvæði í tilskipun 2009/72/EB og athugasemdir Eftirlitsstofnunar EFTA.

Samorka hefur í tvígang á þessu ári sent inn athugasemdir vegna lagafrumvarpa sem kveða á um sjálfstæði raforkueftirlitsins. Annars vegar umsögn frá 31. mars 2023 um samráðsgáttarmál nr. 46/2023, en því miður náði sú umsögn ekki í opinbera birtingu. Þá má sjá athugasemdir í umsögn Samorku um mál í Samráðsgátt nr. 17/2023, [umsagnir v. máls 17/2023](#).

Í samráðsgáttarmáli nr. 46/2023 er í frumvarpi vísað til aðfararorða tilskipunar nr. 2009/72/EB þar sem segir að tryggja beri að starfsfólk eftirlitsins og þeir sem fari með stjórn þess starfi óháð hvers konar markaðshagsmunum eða öðrum opinberum aðila eða einkaaðila við framkvæmd eftirlitsverkefnanna. Þá kemur fram að tryggja skuli að eftirlitsyfirvaldið geti tekið sjálfstæðar ákvarðanir óháð öllum aðilum á sviði stjórn mála og hafi aðskildar árlegar fjárúthlutunir, sjálfstæði við framkvæmd fjárúthlutana og fullnægjandi mannafla og fjármagn til að sinna skyldustörfum sínum.

Það er til mikilla bóta að nú sé gert ráð fyrir að skrifstofustjóri Raforkueftirlitsins sé skipaður af ráðherra og þannig sé tryggt sjálfstæði hans (sbr. 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins).

Samorka telur þó að enn sé tilefni til að gera betur við að tryggja sjálfstæði Raforkueftirlitsins og eru þau sjónarmið reifuð hér fyrir neðan.

Óljóst boðvald og verkaskipting

Í frumvarpi til laga nr. 112/2019 – Raforkulög og Orkustofnun – kom fram að þá störfuðu fjórir starfsmenn við raforkueftirlit hjá Orkustofnun. Í þeim lögum var raforkueftirlitsgjald skv. 31. gr. raforkulaga hækkað um 45%. Með 16. gr. laga nr. 74/2021 var raforkueftirlitsgjald aftur hækkað og þá um 30%.

Með svo umfangsmiklu Raforkueftirliti er vandséð hvernig skrifstofustjóri Raforkueftirlits á að sinna „öðrum verkefnum sem forstjóri felur honum“ eins og gert er ráð fyrir í 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins og aftur tekið fram í 4. gr. frumvarpsins. Þetta er svo áréttað í greinargerð með frumvarpinu þar sem segir að „yfirmaður raforkueftirlitsins fari með daglega stjórn og rekstur einingarinnar í umboði orkumálastjóra...“. Það að skrifstofustjóri Raforkueftirlits sé skipaður af ráðherra en starfi svo í umboði orkumálastjóra (sem á þó væntanlega að vera forstjóri Loftslagsstofnunar) gengur augljóslega ekki upp. Sama má segja um það sem fram kemur í greinargerð með frumvarpinu um að gert sé ráð fyrir að „orkumálastjóri“ (á væntanlega að vera forstjóri Loftslagsstofnunar) ráði aðra starfsmenn til starfa hjá Raforkueftirlitinu.

Til að tryggja að yfirmaður Raforkueftirlitsins sé sjálfstæður í störfum sínum, þá má hann ekki lúta beinu boðvaldi forstjóra Loftslagsstofnunar og ekki sinna öðrum þeim störfum en hann ber ábyrgð á sem yfirmaður Raforkueftirlitsins. Í því felst að sjálfsgöðu að yfirmaður Raforkueftirlitsins þarf að vera sjálfstæður í störfum sínum í raun og ekki lúta boðvaldi forstjóra. Þá þarf yfirmaður Raforkueftirlits að ráða til sín starfsmenn sem starfa í hans umboði, en ekki umboði forstjóra. Þannig þarf yfirmaður Raforkueftirlits (og starfsmenn þess) að standa utan við skipurit Loftslagsstofnunar að því leyti að þeir lúta ekki yfirstjórn forstjóra. Sjálfsagt er að húsnæði sé samnýtt, stoðdeildir eins og mannauðsmál og fjármál og fleira slíkt. En eins og Samorka hefur áður bent á er þó mikilvægt að tryggður sé lágmarksaðskilnaður varðandi gögn, aðskilnað rýma o.fl. slíkt.

Raforkueftirlitsgjald

Í 31. gr. raforkulaga er fjallað um raforkueftirlitsgjald sem á að standa undir starfsemi Raforkueftirlits. Í 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins segir: *Raforkueftirlitið skal vera fjárhagslega aðgreint frá annarri starfsemi Loftslagsstofnunar.*

Vísast til þess sem segir hér að framan um nauðsynlegt sjálfstæði Raforkueftirlitsins og nauðsynlegan aðskilnað milli valdmarka forstjóra Loftslagsstofnunar og yfirmanns Raforkueftirlitsins. Ráðstöfun og nýting sértekna Raforkueftirlitsins er að sjálfsgöðu lykilþáttur í því að tryggja sjálfstæði eftirlitsins.

Vísað er til fyrri umsagna Samorku um þetta málefni og mikilvægi þess að raforkueftirlitsgjöld renni óskipt til Raforkueftirlitsins og séu eyrnamerkt sem slík í fjárreiðum ríkisins. Betur færi á því að þetta væri skýrt tekið fram í 31. gr. raforkulaga.

Setning tekjumarka flutnings- og dreififyrirtækja

Í 5. gr. frumvarpsins eru talin upp helstu verkefni Loftslagsstofnunar og segir þar í 6. tl. að *setning tekjumarka flutnings- og dreififyrirtækja* sé eitt af verkefnum Loftslagsstofnunar. Hér er augljóslega um að ræða verkefni Raforkueftirlitsins og óheppilegt út frá sjónarmiðum um sjálfstæði þess að þetta sé talið sem eitt af verkefnum Loftslagsstofnunar.

Samræmi við önnur ákvæði raforkulaga

Í 20. lið 8. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um breytingar á öðrum lögum er gert ráð fyrir að skipta út „Orkustofnun“ fyrir „Loftslagsstofnun“ hvarvetna í raforkulögum.

Mikilvægt er að hér verði vandað betur til verka og aðgreint í raforkulögum hvaða verkefni eru á hendi Loftslagsstofnunar og hvaða verkefni eru á hendi Raforkueftirlitsins.

Má í dæmaskyni nefna að alls staðar í VII. kafla raforkulaga sem fjallar um „Eftirlit og úrræði“ ætti að koma „Raforkueftirlitið“ í stað „Orkustofnunar“.

Eins og frumvarpið er lagt fram er óljóst hvaða hlutverk samkvæmt raforkulögum verður í höndum Loftslagsstofnunar og hvað er í höndum Raforkueftirlitsins, þó eðli máls samkvæmt og á grundvelli skýrra ákvæða í framangreindri tilskipun á þetta ekki að fara á milli mála. Í frumvarpi til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 og lögum um Orkustofnun nr. 87/2003 og lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 sem lagt var fram á Alþingi vorið 2023 var gerð tilraun til að skilja betur á milli Raforkueftirlitsins og Orkustofnunar. Sams konar og ítarlegri útfærsla þarf að koma fram í þessu frumvarpi til að ljóst sé hvert er hlutverk og valdheimildir Raforkueftirlitsins og ljóst sé hvernig sjálfstæði þess er tryggt.

Að lokum er rétt að benda á að í 24. gr. raforkulaga er kveðið á um að Orkustofnun skuli hafa samráð við eftirlitsskylda aðila um framkvæmd og þróun eftirlitsins. Í því skyni skuli starfa sérstök samráðsnefnd sem skipuð er fulltrúum eftirlitsskyldra aðila. Um skipan og störf samráðsnefndar er fjallað í reglugerð 466/2003. Nokkur ár eru liðin síðan samráðsnefndin var kölluð saman og er mælt til þess að úr því verði bætt sem allra fyrst, tryggð verði aðkoma eftirlitsskyldra aðila að þeim mikilvægu breytingum sem eru í farvatninu með þessu frumvarpi og öðrum yfirvofandi breytingum á raforkulögum.

Samorka þakkar fyrir að fá tækifæri til að veita umsögn um málið. Samorka er að sjálfsögðu til samtals og samráðs í nánu samstarfi við aðildarfélög sín um frekari framgang málsins.

Virðingarfyllst, f.h. Samorku

Katrín Helga Hallgrímsdóttir, lögfræðingur