

150. löggjafarþing 2019–2020.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um Orkusjóð

Frá ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

1. gr.

Orkusjóður.

Orkusjóður er eign ríkisins og ber það ábyrgð á skuldbindingum hans. Yfirumsjón með sjóðnum er í höndum ráðherra. Orkustofnun annast daglega umsýslu Orkusjóðs.

2. gr.

Hlutverk.

Hlutverk Orkusjóðs er að stuðla að hagkvæmri nýtingu orkulinda landsins með styrkjum eða lánum, einkum til aðgerða er miða að því að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis og nýtingu á innlendum endurnýjanlegum orkugjöfum. Hlutverk Orkusjóðs er jafnframt að styðja við verkefni sem stuðla að orkuöryggi og samkeppnishæfni á sviði orkumála og orkutengd verkefni á grundvelli orkustefnu, nýsköpunarstefnu, byggðastefnu og stefnu stjórnvalda í loftslagsmálum.

3. gr.

Hlutverk.

Ráðherra skipar þrjá einstaklinga í stjórn Orkusjóðs til fjögurra ára, þar af skal einn skipaður formaður.

Stjórn sjóðsins skal hafa yfirumsjón með fjármálum Orkusjóðs í samræmi við hlutverk sjóðsins.

4. gr.

Fjármögnun verkefna.

Stjórn Orkusjóðs gerir tillögur til ráðherra um lánveitingar og framlög úr Orkusjóði í samræmi áherslur og stefnumótun stjórnvalda, sem og fjárhags- og greiðsluáætlun sjóðsins.

Í reglugerð skal mæla nánar fyrir um skilyrði fyrir framlögum úr Orkusjóði, undirbúning úthlutunar, lánveitingar, þ.m.t. vexti og önnur útlánakjör, greiðslur, eftirlit með framkvæmdum sem Orkusjóður veitir fé til og heimildir til að fella niður endurgreiðsluskyldu lántaka.

Stjórn Orkusjóðs getur sett nánari reglur og skilyrði um tilfærslu fjármuna milli ára eða einstakra verkefna ef nauðsyn krefur.

Orkusjóði er ekki heimilt að veita Orkustofnun styrki eða lán af fé sjóðsins.

5. gr.

Eftirlit.

Þeir sem fá úthlutað framlögum úr Orkusjóði skulu gera grein fyrir framvindu verkefna og ráðstöfun fjár samkvæmt nánari reglum stjórnar Orkusjóðs.

Ríkisendurskoðun annast árlega endurskoðun reikninga Orkusjóðs.

6. gr.

Tekjur.

Tekjur Orkusjóðs eru framlag úr ríkissjóði samkvæmt ákvörðun Alþingis á fjárlögum hverju sinni, og vextir af fé sjóðsins.

7. gr.

Kostnaður af rekstri.

Orkusjóður ber allan kostnað af starfsemi sinni.

8. gr.

Reglugerðarheimild.

Ráðherra er heimilt í reglugerð að kveða nánar á um starfsemi og skipulag Orkusjóðs og framkvæmd laga þessara.

9. gr.

Gildistaka.

Lög þessi taka þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Saga Orkusjóðs og ráðgjafanefndar sjóðsins er samofin sögu raforku- og jarðhitamála á Íslandi. Markmið, verkefni og stjórn sjóðsins hefur tekið breytingum á þeim 73 árum frá því að Raforkusjóður var stofnaður með raforkulögum 2. apríl 1946. Nokkru síðar var Jarðhitasjóður stofnaður með lögum nr. 55/1961. Þau lög voru, eins og Raforkulögin, numin úr gildi með Orkulögum nr. 58/1967 er Orkusjóður undir stjórn Orkuráðs, tók við hlutverki og skuldbindingum beggja sjóða með áherslu á stuðning við lagningu rafmagnsveitna í stjálbýli. Orkustofnun var falin varsla og umsýsla Orkusjóðs með lögum um Orkustofnun nr. 87/2003 og ráðgjafanefnd Orkusjóðs tók við hlutverki Orkuráðs árið 2016.

Verkefni Orkusjóðs og forvera hans voru lengi vel ærin í tengslum við almenna uppbyggingu raforku- og hitaveitna um allt land með áherslu á stjálbýli. Með tímanum hefur aðkoma sjóðsins breyst í takt við uppgang sjálfstæðra veitufyrirtækja um allt land, sem tryggja nánast öllum heimilum og atvinnuhúsnæði aðgengi að veiturfarmagni og hita.

Ef horft er nær í tíma þá styrkti Orkusjóður einkum rannsóknir og skýrslugerð árin 2000 til 2015, með áherslu á nýja endurnýjanlega orkugjafa. Árin 2016 til 2018 færðist áhersla sjóðsins einkum á stofnframlög vegna varmadælna á köldum svæðum í stað rafhitunar, auk úthlutana á styrkjum til uppbyggingu hleðslustöðva fyrir rafbíla á landsvísi, sem þátt í hagkvæmum orkuskiptum. Árið 2019 fór áhersla í styrkveitingum Orkusjóðs nánast alfarið á orkuskipti og þá einkum styrkveitingar til uppsetningar hleðslustöðva fyrir rafbíla um land allt, ekki síst við gististaði.

Með aukinni áherslu samfélagsins á nútímalega og hagkvæma orkuinnviði og orkuskipti eykst þörf fyrir aðkomu Orkusjóð, meðal annars í tilvikum þar sem ríkið vill stuðla með beinum hætti að hraðari uppfærslu en ella, einkum utan markaðssvæða.

Frumvarpið er unnið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu í samráði við Orkustofnun.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Í núgildandi lögum er fjallað um Orkusjóð og hlutverk hans í 8. gr. laga nr. 87/2003, um Orkustofnun. Núgildandi lagarammi takmarkar svigrúm stjórnvalda til að fela Orkusjóði annars konar verkefni en þau sem þar eru tilgreind. Með hliðsjón af þeirri reynslu og þekkingu sem byggst hefur upp hjá Orkusjóði verður að telja æskilegt að ákveðið svigrúm sé til staðar til að fela Orkusjóði að styrkja orkutengd verkefni sem eru á hverjum tíma í samræmi við almenna stefnumótun stjórnvalda jafnt á sviði orkumála, nýsköpunar, byggðamála og loftlagsmála.

Val um leiðir við lagasetningu voru að breyta núgildandi lögum um Orkustofnun eða setja sérlög um Orkusjóð og fella niður samsvarandi greinar í lögum um Orkustofnun. Í ljósi þess að áhugi stjórnvalda stendur til að auka svigrúm sjóðsins og skýra betur hlutverk þá varð seinni leiðin fyrir valinu.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar sem lúta að því að skýrar er kveðið á um hlutverk Orkusjóðs, fyrirkomulag, fjármögnun og stjórnsýslu. Það er liður í almennri eflingu sjóðsins í samræmi við vaxandi hlutverk Orkusjóðs á undanförunum árum og almenna stefnumótun stjórnvalda á sviði orkumála. Orkusjóður gegnir þannig ákveðnu lykilhlutverki er kemur að aðgerðum stjórnvalda í orkuskiptum, innleiðingu nýsköpunar í orkumálum og samspili orkumála og loftlagsmála. Því er talið rétt að styrkja stoðir hans og regluverk með setningu sér laga um sjóðinn. Er þar höfð hliðsjón af öðrum sérlögum um sjóði á vegum ríkisins, svo sem lög nr. 132/2005, um fjarskiptasjóð.

Unnið er að langtímastefnu í orkumálum, orkustefnu, sem ráðgert er að verði tilbúin vorið 2020. Efling Orkusjóðs er styður við langtímasýn í orkumálum og hefur Orkusjóður reynst vel sem eitt helsta verkfæri stjórnvalda til koma til framkvæmdar ýmsum aðgerðum sem tengjast markmiðum og áherslum stjórnvalda um orkuskipti og uppbyggingu orkuinnviða. Með frumvarpinu er tryggð viðeigandi lagaumgjörð um Orkusjóð til að stjórnvöld hafi kost á og geti beitt honum með skilvirkum og hagkvæmum hætti til að ná fram markmiðum stjórnvalda.

Áformuð lagasetning er í formi frumvarps til laga um Orkusjóð. Fyrirmynd er að hluta lög um fjarskiptasjóð nr. 132/2005.

Samkvæmt frumvarpinu eru helstu breytingar á gildandi lögum þær að hlutverk Orkusjóðs er skilgreint með ítarlegri og víðari hætti en nú er. Lagt er til að skilgreint hlutverk Orkusjóðs verði, nú sem áður, að stuðla að hagkvæmri nýtingu orkulinda landsins með styrkjum eða lánnum, einkum til aðgerða er miða að því að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis og nýtingu á innlendum endurnýjanlegum orkugjöfum. Jafnframt að hlutverk Orkusjóðs verði að styðja við verkefni sem stuðla að orkuöryggi og samkeppnishæfni á sviði orkumála og orkutengd verkefni á grundvelli orkustefnu, nýsköpunarstefnu, byggðastefnu og stefnu stjórnvalda í loftslagsmálum.

Með frumvarpinu er gert ráð fyrir að reglugerðum nr. 400/2009 um Orkustofnun og nr. 185/2016 um Orkusjóð verði í kjölfarið breytt til samræmis.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið kemur hvorki inn á svið stjórnarskrár né alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst ráðuneytið og Orkustofnun. Haft var samráð við Orkustofnu við gerð frumvarpsins og jafnframt við umhverfis- og auðlindaráðuneyti.

6. Mat á áhrifum.

Tilgangur frumvarpsins er að efla lagalegt umhverfi starfandi sjóðs í eigu ríkisins, þannig að Orkusjóður sé betur í stakk búinn að uppfylla fyrirliggjandi og ný viðfangsefni sem stjórnvöld kunna að fela honum, án þess að það leiði til aukins kostnaðar við rekstur sjóðsins fyrir ríkið.

Ávinningur af samþykkt frumvarpsins er meiri en hugsanleg neikvæð eða íþyngjandi áhrif þess. Verði frumvarp óbreytt að lögum mun það ekki hafa áhrif á fjárhag ríkissjóðs.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Samkvæmt frumvarpinu verður Orkusjóður áfram eign ríkisins og ber það ábyrgð á skuldbindingum hans eftir sem áður.

Um 2. gr.

Aukið er við fyrirliggjandi skilgreiningu á hlutverki Orkusjóðs. Tilgangurinn er sá að gefa Orkusjóði færi á stuðningi við fjölbreyttari verkefni með einkum skírskotun til stefnu í málaflöknum hverju sinni. Tenging sjóðsins við stefnumörkun í loftslagsmálum, byggðamálum, nýsköpun og orkustefnu rennir frekari stoðum undir hlutverk sjóðsins sem verkfæri stjórnvalda til að koma opinberum fjármunum í vinnu við framkvæmd opinberrar

stefnu í orkutengdum málum. Einnig fer vel á því að sjóður undir stjórn ráðuneytisins horfi jafnframt til orkuöryggis og ekki síst samkeppnishæfni samfélagsins.

Um 3. gr.

Greinin er í samræmi við núgildandi 8. gr. laga nr. 87/2003.

Um 4. gr.

Í lögum um Orkusjóð nr. 49/1999 og lögum um Orkustofnun nr. 87/2003 er nokkuð ítarleg upptalning á þeim verkefnum sem Orkusjóði er heimilt að fjármagna ýmis með lánnum eða styrkjum. Hér er nákvæmri upptalningu á styrk- eða láns hæfum verkefnum sleppt. Fyrirliggjandi upptalning skýrist að hluta af því að eftirlitsstofnun var falin dagleg umsýsla með styrktar- og lánsjóði sem kallar á aðgreiningu og afmörkun þeirrar starfsemi frá öðrum viðfangsefnum stofnunarinnar. Slík upptalning í lögum þjónar takmörkuðum tilgangi, standi til að sjóðurinn geti haft aðkomu að fjölbreyttari verkefnum á margvíslegri hátt en áður.

Orkusjóði ber að horfa til orkustefnu, byggðastefnu, nýsköpunarstefnu og stefnu stjórnvalda í loftlagsmálum á hverjum tíma við verkefnaval. Vel fer á því stjórn sjóðsins styðjist við leiðbeiningu um styrktarverkefni sem felst í opinberri stefnu stjórnvalda á hverjum tíma, án þess að þröng skilgreining í lögum um styrkhæf verkefni komi í veg fyrir heppilegustu aðkomu sjóðsins og þar með ríkisins.

Um 5. gr.

Með auknu hlutverki Orkusjóðs og fjölbreyttari verkefnum er mikilvægt að kveða á um í lögum að einstaklingar og lögaðilar sem fá úthlutað fé úr Orkusjóði skuli gera grein fyrir framvindu verkefna og ráðstöfun fjár samkvæmt nánari reglum sjóðstjórnar. Í lögum nr. 87/2003 er ekki sambærileg grein heldur er kveðið á um að mælt sé fyrir slíkum reglum í reglugerð. Í 16. gr. reglugerðar 185/2016 segir m.a. að Orkustofnun hafi eftirlit með þeim framkvæmdum sem Orkusjóður veitir fé til samkvæmt reglugerðinni. Kveðið er á um reglugerðarheimild í 8. gr. frumvarpsins. Ljóst er að umfjöllun um skilyrði fyrir framlögum, eftirliti, endurgreiðslum og fleira verða ekki felld úr reglugerð. Sökum þess hve ólík aðkoma Orkusjóðs kann að vera að verkefnum sjóðsins á grundvelli frumvarpsins, þá er eðlilegt að stjórn sjóðsins horfi til umfangs og eðli verkefna við ákvörðun um eftirlit. Þannig hentar ein útfærsla eftirlits líklega ekki í öllum tilvikum. Aðkoma Orkustofnunar að eftirliti með verkefnum Orkusjóðs kemur því til endurskoðunar.

Að fela Ríkisendurskoðun endurskoðun reikninga sjóðsins er til þess fallið að efla enn frekar traust til stjórnýslu sjóðsins og meðferð fjármuna. Sem dæmi þá hafa úttektir Ríkisendurskoðunar á bókhaldi fjarskiptasjóðs, styrkt stöðu þess sjóðs bæði innan stjórnýslunnar og gagnvart hagsmunaaðilum einkum þegar um er að ræða umtalsverðar fjárveitingar sem varðar verulega hagsmunum.

Um 6. gr.

Helstu tekjur Orkusjóðs verða eftir sem áður framlag úr ríkissjóði samkvæmt ákvörðun Alþingis. Í því felst að sjóðurinn verður með sérstakt fjárlaganúmer sem tryggir aukið gagnsæi tekjuöflunar og sýnileika gagnvart fjárlögum og fjármálaáætlun. Orkusjóður hefur til þessa notið vaxta af óráðstöfuðu fé sjóðsins og gert er ráð fyrir að það fyrirkomulag haldist óbreytt.

Um 7. gr.

Eðlilegt er að Orkusjóður beri allan kostnað af starfsemi sinni enda hefur það alla tíð verið svo. Hér er þó um er að ræða nýtt lagaákvæði. Sambærilegt ákveði er að finna í reglugerð 185/2016 um Orkusjóð og í eldri lögum um sjóðinn nr. 49/1999. Mikilvægt er að hafa ákvæðið inni, þannig að enginn vafa leiki á hver ber kostnað af starfsemi sjóðsins, óháð eðli þess kostnaðar.

Um 8. gr.

Þegar er í gildi reglugerð 185/2016 um Orkusjóð. Reglugerðin verður uppfærð með hliðsjón af nýjum lögum.

Um 9. gr.

Greinin þarfnast engra skýringa.