

Alþingi - Atvinnuveganefnd
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 13. apríl 2012
Tilvísun: 2012030023/50.11
Verknúmer: 1227000

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um útgáfu virkjunarleyfa, breytt eignarhald Landsvirkjunar og félagsform fyrirtækisins, verkefnafjármögnun og undirbúningsvinnu vegna lagningar rafstrengs til Evrópu. 140. löggjafarþing 2011–2012. Þingskjal 752 — 491. mál

Orkustofnun vísar til erindis Atvinnuveganefndar Alþingis, dags. 21. mars sl., þar sem óskað er umsagnar og athugasemda Orkustofnunar við tillögu til þingsályktunar um útgáfu virkjunarleyfa, breytt eignarhald Landsvirkjunar og félagsform fyrirtækisins, verkefnafjármögnun og undirbúningsvinnu vegna lagningar rafstrengs til Evrópu. 140. löggjafarþing 2011–2012. Þingskjal 752 — 491. mál.

Orkustofnun hefur kynnt sér efni framangreindrar þingsályktunartillögu og gerir ekki athugasemdir við að Alþingi álykti að fela ríkisstjórninni að skipa fimm manna nefnd sem geri úttekt á þeim efnispáttum sem í tillögunni felst. Orkustofnun mun hér á eftir fara nokkrum orðum um einstaka þætti tillögunnar.

a. Hvort ástæða sé til, með tilliti til þess að tryggja þurfi öllum landsmönnum sanngjarnan arð af sameiginlegum orkuauðlindum landsins, að við úthlutun virkjanaleyfa til raforkuframleiðslu, jafnt á eignarlöndum sem þjóðlendum, verði við það miðað að virkjanir stærri en 5–10 MW verði í eigu orkufyrirtækja sem að a.m.k. $\frac{2}{3}$ hlutum séu í eigu ríkis eða sveitarfélaga eða félaga í þeirra eigu a.m.k. $\frac{2}{3}$ hlutum.

Orkustofnun bendir á að við gildistöku laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, auðlindalaga, nr. 57/1998, var gildissvið laganna bundið við auðlindir í jörðu og féllu ákvæði þeirra því illa að rannsóknum og nýtingu á vatnsföllum. Af þeim ástæðum var lögnum breytt með lögum nr. 5/2006 og auðlindalögin einnig látin taka til rannsókna á vatnsföllum, en ekki var vikið sérstaklega að nýtingu vatnsfalla, sem hefði verið æskilegt, eðli málsins samkvæmt. Samkvæmt II. kafla raforkulaga nr. 65/2003 er hins vegar fjallað um virkjunarleyfi, án þess að nýtingarleyfi samkvæmt auðlindalögum sé gert að lagaskilyrði, sem væri eðlilegast, en virkjunarleyfi eru gefin út m.a. á grundvelli rannsókna á viðkomandi vatnsfalli og þá eftir atvikum á grundvelli rannsókna sem gerðar voru samkvæmt áður útgefnu rannsóknarleyfi skv. auðlindalögum.

Það er skoðun Orkustofnunar að ákvæði auðlindalaga um nýtingarleyfi vatnsfalla þurfi að vera skýrari, þannig að ekki verði gefin út virkjunarleyfi samkvæmt raforkulögum án nýtingarleyfis samkvæmt auðlindalögum. Orkustofnun tekur þó ekki afstöðu til þess hvort eða hversu viðtæk heimild landeigenda til að nýta eigin auðlind eigi að vera. Orkustofnun bendir á í því sambandi að samkvæmt VI. kafla auðlindalaga, um jarðhita, er landeiganda, samkvæmt 10. gr. laganna heimilt, án sérstaks nýtingarleyfis, að hagnýta jarðhita í eignarlandi sínu til heimilis- og búsparfa, þar með talið til ylærktar, iðnaðar og iðju, eigin auðlind allt að 3,5 MW, miðað við vermi sem tekið er úr jörðu



innan eignarlands.

Samkvæmt hinum norsku lagabreytingum sem vikið er að í greinargerð með tillögnum geta einkaaðilar í Noregi ekki fengið nein ný leyfi fyrir virkjunum sem eru stærri en tæp 3 MW. Aftur á móti geta einkaaðilar fengið leyfi til að byggja minni virkjanir.

Orkustofnun getur ekki, eðli málsins samkvæmt, tekið afstöðu til þess, hvernig best megi *tryggja öllum landsmönnum sanngjarnan arð af sameiginlegum orkuauðlindum landsins*, þar sem um huglægt mat yrði að ræða. Orkustofnun bendir á að leið Norðmanna, að virkjanir stærri en tiltekinn fjöldi MW séu í eigu orkufyrirtækja sem eru í eign ríkis eða sveitarfélaga, eða félaga í þeirra eigu, að a.m.k. 2/3 hlutum sé einn valkostur, en aðrar leiðir séu einnig færar að sama markmiði sem rétt er að ígrunda.

Má í því sambandi vekja athygli á að með lögum um skattlagningu kolvetnis nr. 109/2011, er farin sú leið til að tryggja landsmönnum sanngjarnan arð af kolvetnisauðlindinni, annars vegar með sérstöku framleiðslugjaldi, þannig að skattskyldur leyfishafi skv. 4. gr. greiði sérstakt framleiðslugjald sem reiknast af verðmæti þess magns í tunnum talið sem hann vinnur árlega af kolvetni á grundvelli vinnsluleyfis, og hins vegar með sérstöku kolvetnisskatti. Þá er skattskyldum leyfishöfum sem hafa tekjur af rannsóknnum, vinnslu, dreifingu eða sölu á kolvetni, sem og öðrum aðilum sem hafa hlutdeild í slíkum tekjum, gert að greiða sérstakan kolvetnisskatt skv. 8.gr.

Þessi „kolvetnisleið“ að sanngjörnum arði í þágu landsmanna er að því leyti sérstök að hún tryggir vinnslufyrirtækjum rekstrargrundvöll og landsmönnum hlutfallslega aukinn arð með auknum hagnaði vinnslufyrirtækisins, án þess að opinber eignaraðild að hluta eða öllu leyti þurfi að koma til.

Orkustofnun vekur athygli á að í gildandi löggjöf hafa þau sjónarmið verið ríkjandi að almenningur á Íslandi njóti forgangs að orkuauðlindum. Samkvæmt ákvæðum auðlindalaga nr. 57/1998, er tekið fram í kaflanum um jarðhita, 13. gr., að sveitarfélög skuli hafa forgangsrétt til nýtingarleyfa vegna jarðhita innan marka sveitarfélags vegna þarfa hitaveitu sem rekin er í sveitarfélagi. Í orkulögum nr. 58/1967 segir síðan í 2.mgr. 31. gr., að hitaveita sem starfar á grundvelli einkaleyfis skuli ávallt vera í meirihlutaeigu ríkis, sveitarfélaga og/eða fyrirtækja sem eru alfarið í eigu þessara aðila. Sama á við varðandi grunnvatn, sveitarfélög skuli hafa forgangsrétt til nýtingarleyfa vegna þarfa vatnsveitu samkvæmt 15. gr. auðlindalaga. Samkvæmt lögum um vatnsveitur sveitarfélaga nr. 32/2004 er staðfest sú meginregla að sveitarfélag hefur einkarétt samkvæmt 1.mgr. 4.gr. laganna, á rekstri vatnsveitu og sölu vatns sem hún getur fullnægt innan staðarmarka sveitarfélagsins. Sveitarstjórn er þó heimilt að fela stofnun eða félagi, sem að meirihluta er í eigu ríkis og/eða sveitarfélaga, skyldur sínar og réttindi samkvæmt þessum lögum.

Samkvæmt auðlindalögum, 7. gr., er gert ráð fyrir að samið sé við eigendur um afnot af þeirri auðlind sem um ræðir, sé hún í einkaeigu. Jafnframt þurfa einkaaðilar að semja um endurgjald fyrir nýtingu auðlindar í opinberri eigu og er þá auðlindagjaldið háð því samkomulagi sem næst hverju sinni um endurgjald. Engin heildstæð gjaldskrá liggur þó fyrir.

b. Hvort hagkvæmt sé fyrir ríkissjóð og landsmenn alla að gefa öflugum innlendum fjárfestum, eins og lífeyrissjóðunum, kost á því að eignast hlut í Landsvirkjun í áföngum á næstu fimm árum með samtals eignarhlut allt að 30%. Einnig þarf að skoða hvernig hægt sé að tryggja að slíkur eignarhlutur sé ekki framseljanlegur.

Orkustofnun telur að skoða þurfi fjármögnunarumhverfi orkufyrirtækja en telur sig ekki reiðubúna til að tjá sig um einstakar leiðir að svo stöddu. Orkustofnun bendir á að mismunun fjárfesta á evrópska

efnahagssvæðinu samrýmist ekki nógildandi regluverki.

c. Hvort ástæða sé til að setja almennar reglur og viðmiðanir í lög um skýra heimild fyrirtækja í eigu opinberra aðila (ríkis og sveitarfélaga) til að standa að verkefnaþjármögnun stærrri fjárfrekra verkefna með öðrum fjársterkum aðilum, innlendum og/eða erlendum eftir atvikum, svo sem vegna einstakra vatnsafls-, gufuaflds-, vindorku- og sjávarfallavirkjana, og hvernig að slíkum verkefnum skuli almennt staðið við þær aðstæður.

Orkustofnun vísar til svars við b-lið.

d. Hvort ástæða sé til þess að ríkið hafi frumkvæði að því að marka skýra stefnu um hvernig best verði staðið að vinnu, undirbúningi og hagkvæmnisathugun vegna lagningar rafmagnskapals (strengs) frá Íslandi til Evrópu (hugsanlega með skipun sérstakrar stefnumörkunarnefndar af hálfu ríkisins) og með hvaða hætti helstu raforkufyrirtæki landsins, Landsvirkjun, Orkuveita Reykjavíkur, HS Orka, Rarik, Orkubú Vestfjarða og Landsnet hf., komi að því undirbúningsstarfi. Jafnframt þarf að skoða og meta kosti og galla m.a. áhrif á atvinnusköpun, verðhækkanir á raforku vegna útflutnings o.fl.

Orkustofnun vekur athygli á því, vegna upptalningar hér að ofan, að stjórnsýslulegt forræði flutnings raforku á Íslandi er, skv. raforkulögum, í höndum Orkustofnunar. Það er í höndum flutningsfyrirtækisins Landsnets, að reisa ný flutningsvirki, sbr. 9. gr. raforkulaga.

Í tillögnum er lagt til að kannað verði hvort ástæða sé til þess að ríkið hafi frumkvæði að því að marka skýra stefnu um hvernig best verði staðið að vinnu, undirbúningi og hagkvæmnisathugun vegna lagningar rafmagnskapals (strengs) frá Íslandi til Evrópu og með hvaða hætti eðlilegt er að helstu raforkufyrirtæki landsins komi að því undirbúningsstarfi.

Orkustofnun bendir á að flutningskerfi raforku og kerfisstjórnun á Íslandi er í höndum eins fyrirtækis skv. 8. gr. raforkulaga nr. 65/2003, þ.e. Landsnets, sem háð er opinberu eftirliti, þ.e. Orkustofnunar, m.a. um leyfi til að reisa ný flutningsvirki, tekjumörk o.fl. Sæstrengur milli Noregs og Hollands, NorNed, svo dæmi sé tekið, er í eigu Statnett og TenneT, en þessi fyrirtæki fara með flutning raforku og kerfisstjórnun í viðkomandi landi, Statnett í Noregi og TenneT í Hollandi (Transmission System Operators, TSOs). Bæði fyrirtækin annast flutning raforku í viðkomandi landi frá raforkuframleiðendum til notenda (dreifiveitna og stórnotenda). NorNed verkefnið er sameiginlegt verkefni þessara tveggja flutningsfyrirtækja (TSOs).

Skoða þarf regluverk EES-svæðisins í þessu sambandi og huga að mögulegum og fyrirhuguðum breytingum á því regluverki til lengri tíma bæði að því er varðar hagsmuni almennings um neytendavernd og raforkusölu á samkeppnismarkaði og á grundvelli sérleyfa.

Orkustofnun gerir að öðru leyti ekki athugasemdir við fram komna þingsályktunartillögu.


Guðni A Jóhannesson

Virðingarfyllst,


Skúli Thoroddsen