

Alþingi
Erindi nr. P 135/1943
komudagur 31.3.2008

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8 – 10

Tilvísun vor: 98.11
Reykjavík, 31.03.2008

150 REYKJAVÍK

Efni: **Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á nokkrum lögum á auðlinda- og orkusviði, 432. mál**

Að beiðni iðnaðarnefndar Alþingis er hér með látin í té neðangreind umsögn Landsvirkjunar um frumvarp til laga um breytingu á nokkrum lögum á auðlinda- og orkusviði, 432. mál, þingskjal 688, lagt fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007 – 2008.

Athugasemdir og ábendingar Landsvirkjunar við frumvarpið eru eftirfarandi, en tilvísanir allar eru til ákvæða frumvarpsins en ekki þeirra greina einstakra laga sem til stendur að breyta:

1. Landsvirkjun gengur út frá því í umsögn sinni að gengið hafi verið úr skugga um að efni frumvarpsins eða einstakra greina þess stangist ekki á við ákvæði stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, ákvæði EES-samningsins og Evrópulöggjafarinnar almennt enda er í frumvarpinu vitnað til ýmissa fræðimanna á þessu sviði og umsagna þeirra.
2. Samkvæmt 1. mgr. 1. gr., *“er óheimilt að framselja beint eða óbeint og með varanlegum hætti eignarrétt að vatni sem hefur ...”*, sbr. og 1. mgr. 8. gr. og 1. mgr. 13. gr. Í athugasemdum við 1. gr. laganna segir *“Í orðunum beint eða óbeint felst að ríki og sveitarfélögum verður með öllu óheimilt að framselja einkaaðilum varanlega slík vatnsréttindi umfram tilgreind mörk. Það sama á við um fasteignir sem vatnsréttindi fylgja og eignarhluti í fyrirtækjum sem eru eigendur slíkra réttinda og alfarið eru í eigu ríkis og sveitarfélaga, nema réttindin hafi áður verið undanskilin.”* Sú skýring sem fram kemur í athugasemdinni verður alls ekki lesin úr texta ákvæðisins (af orðanna hljóðan). Í svo þýðingarmiklum lagatexta má ekki orka tvímælis til hvaða réttinda ákvæðið tekur. Eins og ákvæðið er orðað tekur það eingöngu til vatnsréttindanna sjálfra enda hlýtur það að vera megingilgangurinn. Til annarra réttinda tekur það ekki. Ef ætlunin er önnur verður lagatextinn að vera mun skýrari og ótvíræðari.
3. Fram kemur í 3. mgr. 1. gr., 8. gr. og 13. gr. að veita megi tímabundinn afnotarétt að réttindum skv. 1. mgr. eða til allt að 65 ára í senn. Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu byggist nýting þeirra auðlinda sem hér um ræðir í flestum tilvikum á mjög

miklum fjárfestingum í mannvirkjum, sem hafa langan afskriftartíma og skilar fjárfestingin sér því ekki fyrr en á löngum tíma. Efri mörk þessa tíma ættu að mati Landsvirkjunar að vera helst til allt að 100 ára í senn en að lágmarki til allt að 75 ára í senn. Æskilegt er að fram komi í lagatexta 3. mgr. að heimilt sé í samningi að veita afnotahafa forleigurétt í lok leigutíma á réttindum sem leigð hafa verið til mjög langs tíma.

4. Eðlilegt er að að forsætisráðherra fari með samninga fyrir hönd ríkisins um endurgjald fyrir afnotarétt réttinda undir yfirráðum ríkisins, sbr. 5. mgr. 1. gr., sbr. og 5. mgr. 8. gr. og 5. mgr. 13. gr. Miklu skiptir að sjónarmið væntanlegra afnotahafa komist að í þeirri nefnd sem forsætisráðherra er ætlað að skipa skv. ákvæði III til bráðabirgða.
5. Á nokkrum stöðum í frumvarpinu er gerður greinarmunur á fyrirtækjum sem eru með rekstartekjur umfram 2 milljarða króna og hinum sem eru þar undir, sbr. 2., 5., 6., og 11. gr. Rökin sem fram koma í frumvarpinu fyrir slíkri aðgreiningu fyrirtækja og þeirri viðmiðunarupphæð sem hér um ræðir eru ekki sterk. Æskilegt er að ein og sama reglan gildi fyrir alla. Þá er umhugsunarefni hvort eðlilegt er að mismuna dreifiveitum og hitaveitum í löggjöf eftir stærð þeirra og tekjum og hvort það samræmist ríkjandi jafnræðissjónarmiðum í nútíma löggjöf. Bent er jafnframt á að ekki virðist gert ráð fyrir því í textanum að sú upphæð sem vísað er til taki breytingum miðað við tiltekið verðlag eða vísitölu.
6. Aðskilnaður sérleyfis- og samkeppnisþátta er mikilvægur og nauðsynlegur eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Reynslan hefur hins vegar sýnt að bókhaldslegur aðskilnaður er ekki nægilegur þegar um er að ræða fyrirtæki sem vinnur bæði raforku og selur heitt vatn. Ástæða er því til þess að ganga lengra og gera kröfu til þess að fullur fyrirtækjalegur aðskilnaður eigi sér stað þegar um þessháttar samhliða vinnslu og sölu er að ræða. Heppilegra er að halda raforkunni í sér fyrirtæki (félagi) og hitaveitunni í sérstöku fyrirtæki. Með því er best tryggt að sérleyfis- og samkeppnisstarfsemi verði ekki með neinum hætti blandað saman. Jafnframt er með slíku fyrirkomulagi ekki sama þörfin fyrir strangt, umfangsmikið og reglulegt eftirlit eftirlitsstofnana eins og þörf er á ef um bókhaldslegan aðskilnað er eingöngu að ræða. Ekki er því gengið nægilega langt í 3. gr. frumvarpsins.
7. Í 4. gr. kemur fram að flutningsfyrirtækið skuli ávallt vera að lágmarki að 2/3 hlutum í eigu ríkis, sveitarfélaga og/eða fyrirtækja sem alfarið eru í eigu þessara aðila. Í b-lið 5. gr. kemur fram að dreifiveita skuli ávallt vera að lágmarki að 2/3 hlutum í eigu sömu aðila. Sama gildir um hitaveitu skv. 12. gr. frumvarpsins. Fyrir þessi fyrirtæki getur þó skipt miklu máli að hafa tiltölulega rúma heimild til þess að afla sér fjár, sérþekkingar og reynslu annarra með því að veita nýjum aðila inngöngu í fyrirtækin sem eignaraðila. Frumvarpið gerir ráð fyrir tiltekinni eignaraðild annarra sem getur numið allt að 1/3 hluta. Þá er í greinunum vísað til fyrirtækja í eigu ríkis og sveitarfélaga sem skulu vera “alfarið” í þeirra eigu. Hið sama segir um fyrirtæki í eigu þessara aðila í 1. mgr. 1. gr., 1. mgr. 8. gr. og 1. mgr. 13. gr. Kröfur um lögbundið opinbert eignarhald er pólitísk ákvörðun sem Landsvirkjun tekur ekki afstöðu til.
8. Í a-lið 1. mgr. 5. gr. og 11. gr. segir að dreifiveitu raforku eða hitaveitu með árlegar rekstrartekjur umfram 2 milljarða króna verði óheimilt að stunda “aðra starfsemi” en þá sem henni er nauðsynleg til að geta rækt skyldur sínar skv. sérleyfum og lögum þar að lútandi, en þó heimilt að stunda aðra starfsemi sem hafi “sambærilega stöðu”. Í athugasemd við 5. gr. frumvarpsins segir um þetta: “Þetta felur í sér að heimilt verður að reka sérleyfisstarfsemi sem annast rekstur annarra grunnkerfa en flutningskerfis raforku í sama

fyrirtækinu, svo sem dreifiveitur rafmagns, hitaveitu og vatnsveitu. Þá er lagt til að dreifiveitu verði ennfremur heimilt að stunda aðra starfsemi sem hefur sambærilega stöðu. Dæmi um slíkt er rekstur hitaveitu sem ekki hefur einkaleyfi til stafsemi sinnar skv. 30. gr. orkulaga, nr. 58/1967, eða annar eðlislíkur rekstur sem jafna má til sérleyfisstarfsemi. Í öllum tilvikum er dreifiveitu óheimilt að stunda samkeppnisstarfsemi nema rekstrartekjur séu undir þeim mörkum sem kveðið er á um í ákvæðinu.” Hér er texti fyrirhugaðs lagaákvæðsins að nokkru matskenndur og því ekki nægilega skýr. Þá er heldur ekki tekið á því með ótvíræðum hætti hvort dreifiveitum og hitaveitum er heimilt að stofna dótturfélög er sinni annarri starfsemi þegar kemur upp fyrir tveggja milljarða markið. Eðlilegt er að fram komi í lagatextanum með skýrum hætti að einkaleyfisaðilum skuli einungis heimilt að eiga í dótturfélögum sem starfa að einkaleyfisþáttum.

9. Fram kemur í 14. gr. frumvarpsins að lögin öðlist þegar gildi og að tiltekin ákvæði þeirra skuli koma til framkvæmda 1. júlí 2009. Þar sem hér er um umfangsmiklar breytingar á ræða og óhjákvæmilega nokkurrar aðlögunar þörf virðist eðlilegra að lögin í heild sinni komi fyrst til framkvæmda annaðhvort 1. júlí 2009 eða 1. janúar 2010.
10. Í athugasemdum við frumvarpið er á bls. 13 vikið að álitum Friðriks Mús Baldurssonar, prófessors og Nils-Henrik M von der Fehr, prófessors um efni frumvarpsins. Þar segja þeir m.a. að líklegt sé að setja þurfi nánari ákvæði um framkvæmd laganna í reglugerðir og að leggja þurfi í aðrar aðgerðir til að lögin nái markmiði sínu að fullu. Telja þeir síðan upp allmörg atriði, meðal annars hvernig eigi að bæta eigandanum þá fastafjármuni sem hann glatar ef nýtingarheimild er ekki endurnýjuð. Þetta atriði ásamt fleirum skiptir verulegu máli og því spurning hvort ekki er nauðsynlegt að taka afstöðu til þeirra í lagatextanum sjálfum í stað þess að gera það í reglugerð eða reglugerðum sem ekki hafa skýra og trausta lagastoð.

Virðingarfyllt

Agnar Olsen
staðgengill forstjóra