

Alþingi  
Erindi nr. P 135/1982  
komudagur 2.4.2008



VIÐSKIPTARÁÐ  
ÍSLANDS

Nefndasvið Alþingis  
Iðnaðarnefnd  
b/t Eiríks Áka Eggertssonar  
nefndarritara  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 27. mars 2008.

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á nokkrum lögum á auðlinda og orkusviði (432. mál).

*Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp þar sem lagðar eru til breytingar á ýmsum lögum á sviði auðlinda og orku.*

Í skýrslunni 90 tillögur að bættri samkeppnishæfni Íslands gerði Viðskiptaráð að umfjöllunarefni sínu stöðu orkugeirans. Þar voru lagðar til nokkrar breytingar á skipan mála, t.a.m. að öll opinber orkufyrirtæki yrðu einkavædd, forkaupsréttur sveitarfélaga að hitaveitum og bann við meirihlutaeign einkaaðila í vatnsveitum yrði afnumin, eftirlit yrði samræmt og leyfisveitingaumhverfið einfaldað.

Það voru því ákveðin vonbrigði að sjá efnisreglur hins nýja frumvarps þar sem ekki er tekið á ofangreindum atriðum. Þess í stað er eignarréttur yfir orkuauðlindum treystur í sessi hjá hinu opinbera og á það að vera skv. frumvarpinu, grundvallarforsenda til að unnt sé að halda áfram markaðsvæðingu raforkugeirans – sem er í besta falli einkennileg staðhæfing. Í stað þess að setja niður skýrar lögboðnar leikreglur á orkumarkaði með hagkvæma og sjálfbæra nýtingu, háþörmun arðsemi, virku eftirliti og vernd orkukaupenda að leiðarljósi er leitað í smiðju þeirrar kenningar (hverrar ágæti hefur verið hrakið af biturri reynslu) að opinbert eignarhald og forræði sé nauðsynlegt til verndar almannahagsmuna og frekari framþróunar.

Það er alveg ljóst að skynsamleg nýting orkuauðlinda hefur mikla efnahagslega þýðingu fyrir Ísland og hnýgja hagfræðileg rök að því að stjórnarskrárvarinn séreignarréttur sé bestur til þess fallinn að tryggja slíka nýtingu. Með því að tryggja séreignarréttinn í sessi en setja jafnframt almennar leikreglur er unnt að tryggja þjóðhagslega og samfélagslega hagsmuni mun betur en með þeim breytingum sem frumvarp þetta boðar.

Verður nú fjallað nánar um helstu atriði frumvarpsins eins og þau eru tilgreind í greinargerð þess:

#### **Aðgreining samkeppnis- og sérleyfisþátta**

Í frumvarpinu er gerð krafa um svonefndan fyrirtækjaaðskilnað í stað bókhaldslegs aðskilnaðar sem er núverandi fyrirkomulag. Í breytingunni felst að sérleyfis- og samkeppnisþættir skuli reknir hvor í sínu fyrirtæki með sjálfstæðar stjórnir, sem þó mega vera í eigu sömu aðila. Samkvæmt greinargerðinni er þetta gert annars vegar til að tryggja jafnan aðgang framleiðenda að flutnings- og dreifikerfum raforku og hins vegar til að koma í veg fyrir samkeppnishindranir sem kunna að leiða af því að sérleyfis- og samkeppnisstarfsemi er á sömu hendi. Þessi

aðskilnaður er svo grundvallarforsenda þess að tryggja opinbert meirihlutaeignarhald á því fyrirtæki sem sinnir sérleyfisstarfsemi skv. frumvarpinu, en fjallað verður nánar um það hér síðar.

Það er alveg ljóst að mati Viðskiptaráðs að aðskilnaður af þessu tagi mun fela í sér tiltekinn kostnaðarauka fyrir þau fyrirtæki sem skipta þarf upp. Þessi kostnaður fellur bæði til á fyrstu stigum, þ.e. þegar skiptingin sjálf kemur til, sem og síðar í auknum rekstrarkostnaði samstæðunnar t.a.m. vegna aukins stjórnunarkostnaðar. Þennan kostnað munu fyrirtækin koma til með að bera ásamt orkukaupendum. Það er hins vegar hægt að færa fyrir því rök að fyrirtækjaaðskilnaður auki gagnsæi og aðstoði þannig við myndun virkrar samkeppni.

#### **Opinbert eignarhald fyrirtækja í sérleyfisstarfsemi**

Frumvarpið felur í sér að hið opinbera skuli eiga 2/3 í fyrirtækjum sem stunda sérleyfisstarfsemi. Eignarhald þetta er rökstutt með vísan til þess að Íslendingar líti á dreifikerfi raforku og hitaveitna sem meðal mikilvægustu innviða þjóðfélagsins og því er mikilvægt að áfram verði tryggt opinbert eignarhald. Rök af þessu tagi væri hægt að beita til að koma frekari auðlindum undir eign hins opinbera og þarf þá varla að minnast á sjávarauðlindir. Enn fremur er hægt að nota öryggissjónarmið af þessu tagi á sviði sölu matvara og olíu enda hvort tveggja afar mikilvægt íslensku þjóðinni. Markaðsaðilum hefur hins vegar verið falið að annast þessa markaði með góðum árangri. Í greinargerðinni er að auki fullyrt að opinbert eignarhald sé ein grundvallarforsenda frekari markaðsvæðingar raforkugeirans. Ekki er vikið nánar að því hvaðan hlutföllin eru fengin og virðast þau vera úr lausu lofti gripin.

Viðskiptaráð getur með engu móti séð að opinbert eignarhald sé til þess fallið að þjóna hagsmunum almennings né heldur að það sé grundvallarforsenda markaðsvæðingar. Það liggur fyrir að núverandi fyrirkomulag orkumála einkennist af ríkum hömlum á eignarhaldi raforkufyrirtækja varðandi rekstur flutnings- og dreifikerfa. Þrátt fyrir það er ljóst að með frumvarpinu er verið að ganga tveimur skrefum lengra. Þannig fellur rekstur dreifi- og hitaveitna ekki undir lögbundin verkefni sveitarfélaga og er ekki í lögum að finna takmörkun á eignarhaldi slíkra félaga. Enn fremur hefur gætt vaxandi tilhneigingar hjá sveitarfélögum að draga sig úr þessum rektri og nýta þá fjármuni sem falla til með sölu slíkra fyrirtækja til að styrkja innviði sem og efla rekstrargrundvöll skylduverkefna sinna. Með frumvarpi þessu munu ofangreind verkefni, sem ekki eru lögbundin verkefni, færast alfarið í hendur opinberra aðila og með því eru sveitarfélögin læst inni með sínar eignir í t.a.m. hitaveitum. Eina leiðin fyrir þau að afla sér fjármagns með sölu þeirra væri að selja ríkinu, en nánar verður vikið að því síðar.

Hvað varðar meinta andstæða hagsmuni orkukaupenda og einkaaðila er ljóst að hagsmunir orkukaupenda eru afar vel tryggðir hvað sérleyfisstarfseminu varðar, þ.e. flutning og dreifingu raforku. Athafnafrelsi fyrirtækja á þessu sviði eru settar ríkar hömlur. Þannig eru þau háð opinberu eftirliti Orkustofnunar og á þeim hvílir lögbundin skylda til að flytja og dreifa raforku óháð því hver er seljandi eða kaupandi orkunnar. Þessi skylda kemur fram í lögum um raforku nr. 65/2003 þar sem kveðið er á um að flutningsfyrirtæki og dreifiveitur skuli tengja alla sem eftir því sækjast við kerfi sín og gæta jafnræðis við starfrækslu sína. Orkustofnun setur enn fremur aðilum þessum tekjumörk sem taka mið af rekstrarkostnaði þeirra sem og tiltekinni arðsemiskröfu sem er tengd markaðsávöxtun óverðtryggðra ríkisskuldabréfa til fimm ára eða sambærilegra bréfa. Fyrirtækin senda Orkustofnun verðskrá sína sem er svo samþykkt af stofnuninni.

Samkvæmt framangreindu er jafn aðgangur framleiðenda að flutnings- og dreifikerfum raforku tryggður. Það er enn fremur ljóst að svigrúm einkaaðila til að hækka verð umfram eðlileg mörk er ekki til staðar. Ef eitthvað er þá virðist sem svo að þessi rekstur sé einfaldlega ekki fýsilegur sökum þessara takmarkana og því væru breytingar á þessu fyrirkomulagi nauðsynlegar til að samkeppni gæti þrífist. Hvað raforkusöluna varðar, sem ekki er háð sérleyfum, þá ber skýrsla iðnaðarráðherra um raforkumálefni, frá nóvember 2007, með sér að raforkuverð hafi lækkað frá árinu 2006 þegar samkeppni um raforkusölu náði til allra notenda. Rennir það enn frekar stoðum undir þann ábata sem hlýst af aukinni samkeppni.

Einkaframtakið hefur sannað gildi sitt hingað til á þeim sviðum þar sem kraftar þess hafa fengið að njóta sín, orkugeirinn væri þar engin undantekning. Framleiðni og hagkvæmni er mun meiri í einkageiranum en hinum opinbera, sem stafar af því að einkaréttur og einkaeign tryggja frekar nýtingu sem einkennist af varúð, skynsemi og langtímahagsmunum, og því væri hagkvæm nýting einkaaðila á auðlindum frekar líklegri til að skila þjóðinni efnahagslegum ávinningi. Opinbert eignarhald tryggir ekki, þó því sé haldið fram í frumvarpinu, skynsamlega nýtingu auðlinda. Undir það taka hagfræðilegir álitsgjafar ráðuneytisins, en í álitum þeirra segir m.a. „Takmarkanir á eignarhaldi og framsali auðlinda hafa neikvæð áhrif á efnahagslegt virði auðlindana og hagkvæmni í nýtingu þeirra.“

Séreignarétturinn er forsenda aukinnar framleiðni og hagsældar og því er skerðing hans, í hvaða mynd sem hún birtist, líkleg til að draga úr framleiðslu og þar með hagsæld og því efnahagslega skaðleg. Skerðing dregur úr hvata til að auka hagkvæmni og leiðir til leiðir til minna veðhæfis eigna, sem dregur úr fjárfestingu og hagvexti. Með því að tryggja það að orkuauðlindir sem og aðrar eignir séu á markaði dregur samkeppni um þær úr tilhneigingunni til að hlúa að sérhagsmunum, því aðhaldi er ekki til að dreifa þegar um er að ræða opinbert eignarhald. Opinbert eignarhald kallar á aukna rentusókn, sem er sá tími og þeir fjármunir sem einkaaðilar eyða til að afla gæða frá hinu opinbera og leiðir hún almennt til sóunar efnahagslegra gæða. Enn fremur má leiða að því líkum að það fjármagn sem ríkið fengi fyrir afnotin nýttist lakar, líkt og skattfé, til að skapa hagsæld en einkafé. Allt þetta leiðir til verri vaxtar- og þróunarmöguleika orkugeirans og þar með misnýtingu efnahagslegra gæða.<sup>1</sup>

Verði frumvarpið að lögum er ljóst að ríkið situr í öllum sætum við orkuborðið, sem valdhafi til reglusetninga, eftirlitsaðili og eigandi. Fyrirkomulag af þessu tagi er síður en svo til þess fallið að þjóna almannahagsmunum. Ef horft er á þessa reglu samhliða banni við varanlegu framsali er ljóst að samkeppnishvatar verða afnumdir á íslenskum orkumarkaði. Innbyrðis samkeppni opinberra fyrirtækja, með almannafé, er síður en svo ákjósanleg ef til hennar kemur yfir höfuð. Með þessu móti munu pólitískir hagsmunir ráða för en ekki hagkvæm nýting auðlindanna sem er óumdeilanlega mesta hagsmunamál þjóðarinnar.

Frumvarpið ber einnig með sér talsverða þversögn í stefnu ríkisstjórnarinnar sem, skv. stefnuýfirlýsingu sinni, telur tímabært að leysa úr læðingi krafta einkaframtaksins svo að íslensk sérþekking og hugvit fái notið sín til fulls í útrás orkufyrirtækja. Íslenskum orkufyrirtækjum í einkaeigu er því velkomið að mati ríkisstjórnarinnar að fara með forræði orkuauðlinda annarra þjóða, en þeim verður ekki treyst fyrir þeim hér á landi.

---

<sup>1</sup> Ragnar Árnason, *Þjóðareign á flskistofnum: Hagrænar afleiðingar*, úr ritinu Þjóðareign útgefnu af RSE.

Að endingu er rétt að benda á röksemdir framkvæmdanefndar um einkavæðingu fyrir einkavæðingu Landssímans á sínum tíma, en þær voru:

- Að auka samkeppni og skilvirkni í þjóðfélaginu
- Að draga úr pólitískum áhrifum í fyrirtækjum
- Að efla hlutabréfamarkað
- Að bæta stöðu ríkissjóðs
- Að bæta hag neytenda
- Að draga úr áhrifum sérhagsmunahóps

Framangreindar röksemdir falla allar vel að virkjun einkaframtaxsins innan orkugeirans og þá brotthvarfs hins opinbera af markaðnum.

*Að mati Viðskiptaráðs ætti að fella boðaða reglu brott úr frumvarpinu sem og að setja markið á setningu reglna um nýtingu orkuauðlinda og draga umtalsvert úr þátttöku hins opinbera á markaðnum.*

### **Bann við varanlegu framsali**

Samkvæmt frumvarpinu verður ríki, sveitarfélögum og fyrirtækjum sem alfarið eru í eigu ríkis og sveitarfélaga óheimilt að framselja varanleg réttindi að vatni sem hefur að geyma virkjanlegt vatn umfram 7 MW. Þrátt fyrir þetta er opinberum aðilum heimilt að framselja sín á milli umræddar auðlindir og einkaaðilum veittur möguleiki á að fá tímabundinn afnotarétt að þeim frá ríki, sveitarfélögum eða opinberum félögum sem sérstaklega eru stofnuð til að fara með eignarrétt á auðlindunum. Framsal frá öðrum opinberum orkufyrirtækjum er óheimilt skv. greinargerð frumvarpsins.

Eins og með opinbert eignarhald á sérleyfisstarfsemi þá leggst Viðskiptaráð alfarið á móti þessari tillögu og áréttar hagrænar afleiðingar þessara takmarkana sem lagðar var fram af álitsgjöfum ráðuneytisins, þ.e. að „takmarkanir á eignarhaldi og framsali auðlinda hafa neikvæð áhrif á efnahagslegt virði auðlindana og hagkvæmni í nýtingu þeirra.“ Tillaga þessi kemur alfarið í veg fyrir að markaður skapist með orkuauðlindir, sem mun hamla verðmyndun, verðmætasköpun, tækniframförum, endurnýjunum, hagkvæmri nýtingu og tryggja stöðnun.

Ef frumvarp þetta verður að lögum er ljóst að verið er að rýra verðmæti einkaaðila sem og sveitarfélaga sem bundin eru í orkufyrirtækjum. Þetta er gert með því að koma í veg fyrir að orkuauðlindum verði komið í hendur þeirra sem meta þær að mestum verðleikum hverju sinni og festa ríkið í sessi sem *de facto* eina kaupanda orkuauðlinda. Spyrja má að því hvort að títtnefndir almannahagsmunir nái ekki yfir hagsmuni íbúa sveitarfélaga, en það eru ótvíræðir hagsmunir þeirra að unnt sé að skapa verðmæti með sölu orkufyrirtækja og/eða framsali orkuauðlinda sem hægt væri að nýta til að styrkja innviði þess sveitarfélags eða til lækkunar útsvars. Að mati Viðskiptaráðs stenst það ekki nánari skoðun að ríkið setji sveitarfélögum og öðrum hömlur sem þessar þó þær fái staðist ákvæði stjórnarskrárinnar.

Rökstuðningur frumvarpsins fyrir þessari ráðstöfun byggir á þrenns konar rökum. Í fyrsta lagi skipta orkuauðlindir miklu máli fyrir öruggt framboð á orku og út frá umhverfis- og byggðasjónarmiðum. Í annan stað hafa stjórnvöld lengi stefnt að aukinni nýtingu innlendra endurnýjanlegra orkugjafa til orkuframleiðslu. Í þriðja lagi, það sem virðist vera aðalatriðið, er að hið opinbera ráði nú þegar yfir stórum hluta af öllum vatns- og jarðhitaréttindum landsins.

Hvað fyrstu tvö atriðin varðar þá er ljóst að með skýrum og almennum leikreglum um nýtingu auðlinda er auðveldlega unnt að standa vörð um öryggis-, umhverfis- og byggðasjónarmið í landinu - opinbert eignarhald og framsalsbann er ekki forsenda þess. Leikreglur af þessu tagi eru áréttaðar í greinargerð frumvarpsins þar sem segir að unnt sé að setja skilyrði í virkjunarleyfi um að aðeins séu nýttar endurnýjanlegar orkulindir. Hvað þriðja atriðið skiptir þá er alveg ljóst að ríkið hefur á undanförunum árum og áratugum verið að auka eignarland sitt og þar með eignarréttindi sín yfir orkuauðlindum með harðri sókn í þjóðlendumálum. Það hins vegar að hið opinbera sé eigandi stórs hluta vatns- og jarðhitaréttinda skiptir einfaldlega ekki máli í þessu samhengi, nema að því leyti að einkaaðilar sem hafa selt eða afhent hinu opinbera eignir sínar hafa ekki tök á því að fá þær til baka verði frumvarpið að lögum.

Einnig er mikilvægt að áréttar að bann af þessu tagi er grundvallarbreyting á núgildandi meginreglum íslensks réttar um eignarrétt á vatni. Séreignarréttur á vatnsréttindum er hluti af sögu lands og þjóðar en umræður um mikilvægi þess að færa þau í hendur hins opinbera komu að meginstefnu til á síðustu öld og má segja að viðhorf af þessu tagi séu því 20. aldar fyrirbæri, sem fá ekki staðist nánari hagfræðilega skoðun.

Til viðbótar við ofangreindar athugasemdir setur ráðið fyrirvara við það hvernig þessu framsali verður háttað. Einn meginþáttur eignarréttarins er varanleiki hans, þ.e. það tímabil sem eignarrétturinn er til staðar. Afnotaréttindi af þessu tagi er dæmi um tímabundinn eignarrétt. Tímabundinn eignarréttindi skapa óvissu meðal handhafa þess um hvert framhaldið verður að loknum afnotatímanum, þau hafa neikvæð áhrif á fjárfestingu og draga úr hagvexti og hvata til að auka hagkvæmni. Þetta gildir sérstaklega í þeim tilvikum þar sem eignarrétturinn er óöruggur á meðan honum varir. Því er afar mikilvægt að þetta framsal verði útfært nánar í lögum þannig að öryggi þess sé tryggt og framsalshafar eigi því ekki á hættu að hið opinbera hirði til sín eignir þeirra að afnotatíma loknum.<sup>2</sup> Til að setja framangreint í samhengi þá er rétt að bera þessi afnotaréttindi saman við leigulóðir sem einstaklingar og fyrirtæki hafa byggt fasteignir sínar á. Eðli málsins samkvæmt þá verður um þau leiguréttindi að ríkja umtalsvert öryggi og að sama skapi verður leigugjaldið og leigutíminn að vera þess eðlis að fýsilegt sé fyrir einstaklinga að fjárfesta í lóðunum og búa til úr þeim verðmæti.

Hvað tímalengd afnotaréttindanna varðar þá er það almennt mat manna að 65 ár dugi skammt. Í máli Samkeppniseftirlitsins um stofnun Orkusöluunnar (49/2006) er fjallað um möguleika á aðkomu nýrra aðila á markaðinn og þar segir að ný orkuver séu tímaflek í byggingu auk þess sem í þeim sé bundið mikið fjármagn. Um þetta er einnig fjallað í greinargerð frumvarpsins þar sem segir að nýting þessara auðlinda byggji á miklum fjárfestingum í mannvirkjum, sem hafa langan afskriftartíma og því skilar fjárfestingin sér á löngum tíma. Ekki er hins vegar rökstutt frekar hvaðan 65 árin eru fengin. Að mati Viðskiptaráðs er afar mikilvægt að hækka þessi tímamörk í að lágmarki 100 ár til að tryggja sem mestan varanleika og sem mest öryggi þessa óbeinna eignaréttar.

*Viðskiptaráð leggur til að bann við varanlegu framsali eignarréttinda að vatni verði fellt brott og horfið verði aftur til þess tíma þegar séreignarréttindi voru í hávegum höfð. Sé ekki vilji til þess er lagt til að tímalengd afnotaréttarins verði að lágmarki 100 ár.*

---

<sup>2</sup> Ragnar Árnason, *Þjóðareign á fiskistofnum: Hagrænar afleiðingar*, úr ritinu Þjóðareign útgefna af RSE.

### **Hvað er ekki að finna í frumvarpinu**

Að lokum vill Viðskiptaráð benda á þá málaflokka sem vert hefði verið að mæta í frumvarpi þessu. Þar má helst nefna að lagaumhverfi orkumála er afar viðamikill og flókið. Það sama má segja um leyfisveitingar og eftirlit, sem ekki er næganlega samræmt. Til að auka gagnsæi og skilvirkni er afar mikilvægt að gera bragarbót hér á og setja stefnuna á umfangsmikla einföldun.

Það sem skiptir þó meira máli er að frumvarpið felur ekki í sér reglur er varða yfirlýstan aðdraganda þess. Iðnaðarráðherra hefur lýst því yfir að sá aðdragandi hafi verið mikil umbrot á orkumálum síðustu ára og nefndi þar m.a. sölu ríkisins á hlut sínum í Hitaveitu Suðurnesja og áætluð útrásarverkefni orkufyrirtækja. Ákvæði er lúta að útrás opinberra fyrirtækja er t.a.m. hvergi til að dreifa í frumvarpinu. Hér verður að bæta úr með setningu almennra og skýrra reglna.

### **Lokaorð**

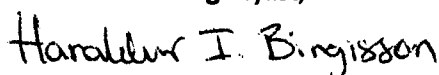
Það er mat Viðskiptaráðs að nauðsynlegt sé að innleiða hérlandi gagnsætt og virkt samkeppnisumhverfi á öllum sviðum orkugeirans, þ.e. í framleiðslu, dreifingu, flutningi og sölu rafmagns, og koma þar með á skilvirkum markaði með orkuaðlindir. Slíkt umhverfi ætti að byggja á algeru frelsi í eignatilfærslum á auðlindum, frjálsum afnotaréttindum, markvissu eftirliti og skýrum leikreglum. Þetta væri sá grundvöllur sem byggt væri á við frekari markaðsvæðingu orkugeirans og einkavæðingu. Þessi leið er í samræmi við skýrslu OECD um Ísland árið 2006 sem sagði m.a. að „opna ætti orkugeirann fyrir útlendingum og opinberi geirinn ætti að draga sig út úr raforkuframleiðslu með það að markmiði að auka gegnsæi og samkeppni. Þar með væri jafnræði aukið og dregið yrði úr áhættu skattgreiðanda af orkufjárfestingum.“

Frekari ástæður fyrir einkavæðingu í orkugeiranum má nefna að fyrirtæki á samkeppnismarkaði eru yfirleitt ekki í opinberri eigu, óvíst er um framvindu ríkisábyrgða opinberra orkufyrirtækja (en ESA er með þau mál til skoðunar), eigið fé frá einkaaðilum styrkir fyrirtæki til nýrra verkefna, einkavæðing greiðir fyrir langtímafjárfestingu lífeyrissjóða í orkufyrirtækjum og síðast en ekki síst dregur hún úr áhættu ríkisins og þar með skattborgarana. Sérleyfisstarfsemin ætti að mati ráðsins ekki að vera undanskilin frekari aðkomu einkaaðila enda unnt að vernda almannahagsmunum með skýrum lögboðnum leikreglum. Sé ekki vilji til einkavæðingar innan orkugeirans er ekkert því til fyrirstöðu að félög á þeim markaði séu í opinberri eigu, þótt þau verði rekin af einkaaðilum.

Það er afar mikilvægt að stoðir hagvaxtar séu sem flestar og öflugastar. Framlag fjármálafyrirtækja til hagvaxtar undanfarin ár hefur verið með eindæmum mikilvægt. Ljóst er hins vegar að breiðar undirstöður hagvaxtar eru ákjósanlegar til lengri tíma litið, ef hægir á drifkrafti einstakra stoða. Orkuiðnaður sem byggir á séreignarrétti væri afar traust stoð hagvaxtar og hagsældar – til hagsbóta fyrir iand og þjóð.

**Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái ekki fram að ganga.**

Virðingarfyllt,



Haraldur I. Birgisson  
Lögfræðingur Viðskiptaráðs