

Alþingi
Erindi nr. P 13S/20SI
komudagur 8.4.2008

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. iðnaðarnefndar
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 4. apríl 2008

0803098SA/GB

Tilv.: 380

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

Frumvarpið barst Sambandi íslenskra sveitarfélaga með bréfi dags. 4. mars 2008. Frumvarpið felur í sér breytingar á reglum um eignarhald á veitufyrirtækjum og bann við varanlegu framsali vatns- og jarðhitaréttinda sem eru í eigu ríkis og sveitarfélaga. Frumvarpið vekur því grundvallarspurningar um heimildir löggjafans til að leggja hömlur á ráðstöfunarrétt sveitarfélaga á eigin eignum.

Málið var rætt á fundi stjórnar sambandsins sem haldinn var 28. mars sl. Stjórnin tekur ekki afstöðu til frumvarpsins en ólík sjónarmið komu fram við umræðu á fundinum. Sérálit Svandísar Svavarsdóttur kemur fram í niðurlagi þessarar umsagnar.

1. Almenn um frumvarpið

Fyrir starfsemi á borð við raforkuvirkjanir og hitaveitur er afar mikilvægt að stöðugleiki ríki í lagaumhverfi og að hægt sé að byggja á áætlunum til mjög langs tíma. Eftir mikið hagræðingarskeið og sameiningar orku- og veitufyrirtækja á undanförunum árum eru flest veitufyrirtæki sveitarfélaga með samtvinnaðan rekstur raforkuframleiðslu, varmavinnslu og ferskvatnsvinnslu, dreifingu rafmagns, hitaveituvatns og neysluvatns og sölu þessara afurða. Í öllum tilvikum hefur réttur til nýtingar auðlinda fylgt sameiningum hvort sem þær hafa átt sér stað með kaupum á veitum eða sameiningum veitna með hlutaskiptingu milli eigenda.

Mörg fyrirtæki í eigu sveitarfélaga starfa í dag bæði að raforkuframleiðslu á samkeppnismarkaði, í samræmi við þá almennu stefnu sem Alþingi og fyrri ríkisstjórnir hafa mótað um starfsumhverfi raforkufyrirtækja, og sinna jafnframt mikilvægri almannaþjónustu við íbúa sveitarfélaga með starfrækslu almenningsveitna. Sambandið telur óhjákvæmilegt að gagnrýna að frumvarp þetta skuli koma fram svo skömmu eftir gagngera endurskoðun á raforkulögum og rétt áður en ný vatnalög eiga að taka gildi. Jafnframt viðurkennir sambandið þó mikilvægi þess að skýrar leikreglur verði settar um starfsemi veitufyrirtækja.

Einnig telur sambandið afar mikilvægt að almannaðjónustuhlutverk veitufyrirtækja í eigu sveitarfélaga komi skýrt fram í lögum. Sérstaklega bendir sambandið á að í iðnaðarráðuneytinu er verið að semja frumvarp til laga um hitaveitur. Er eðlilegt að ákvæði IV. kafla þessa frumvarps, sem fela í sér breytingar á orkulögum, verði fremur tekin til ítarlegrar skoðunar í tengslum



við gerð þess frumvarps og verði þannig hluti af heildstæðri löggjöf um hitaveitur. Afar mikilvægt er að samræmi ríki í löggjöf um veitustofnanir sveitarfélaga, m.a. hvað varðar eignarhald og framsal einkaréttar eða sérleyfa.

Loks þarf að skýra betur hvaða fyrirtæki falla undir gildissvið laganna. Ekki er ljóst hvort viðmið um 2 milljarða króna árlegar rekstrartekjur, sbr. 2., 5. og 6. gr. frumvarpsins, á eingöngu við um tekjur fyrirtækis af raforkuframleiðslu eða hvort átt er við heildartekjur af starfsemi fyrirtækisins, hugsanlega jafnvel að meðtöldum tekjum dótturfélaga.

Sambandið leggur áherslu á að ekki verði gengið lengra en brún nauðsyn ber til í að skerða frelsi sveitarfélaga og fyrirtækja í þeirra eigu til að ráðstafa eignarréttindum á þann hátt sem þau telja hagfelldast fyrir viðkomandi fyrirtæki og íbúa viðkomandi sveitarfélags. Um þetta vísast m.a. til 72. og 78. gr. stjórnarskrárinnar og ákvæða Evrópusáttmála um sjálfsstjórn sveitarfélaga.

2. Skerðing á eignarrétti og verðmætum

Í frumvarpinu felst mjög mikið inngrip í starfsemi orku- og veitufyrirtækja. Mjög erfitt er að sjá annað en að bótaskylda kunni að stofnast við þær skerðingar á eignarrétti sem boðaðar eru í frumvarpinu og leggst sambandið alfarið gegn því að frumvarpið verði samþykkt nema gengið hafi verið úr skugga um að frumvarpið sé í samræmi við eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar.

1., 8. og 13. gr. frumvarpsins þrengja mjög heimildir opinberra aðila, þ.á m. fyrirtækja sveitarfélaga sem starfa í dag á samkeppnismarkaði, til að framselja varanlega vatns- og jarðhitaréttindi sín. Áfram verður þó heimilt að framselja vatnsréttindi sem ná ekki 7MW virkjanlegu afli og einnig verður heimilt að veita afnotarétt að vatns- og jarðhitaréttindum til allt að 65 ára í senn. Þröskuld á borð við 7MW viðmiðið er hins vegar ekki að finna í 8. gr. frv. varðandi jarðhita og grunnvatn heldur er lagt bann við framsali á eignarrétti að öllum jarðhita- og grunnvatnsréttindum, umfram heimilis- og búsparfir, til annarra en opinberra aðila.

Sambandið bendir á að ekki virðist heimilt að framselja réttindi skv. áðurnefndum frumvarpsgreinum til fyrirtækja í eigu sveitarfélaga nema þau hafi sérstaklega verið stofnuð í þeim tilgangi að fara með eignarhald slíkra réttinda en full rök kunna að vera til þess að heimila slíkt framsal þótt félag hafi upphaflega verið stofnað í öðrum tilgangi. Jafnframt fær sambandið ekki séð neina ástæðu til annars en að heimila veitufyrirtækjum sveitarfélaga að veita tímabundinn afnotarétt að vatns- og jarðhitaauðlindum sem þau kunna að ráða yfir, sbr. 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins.

Í ákvæðum II. og IV. kafla frumvarpsins er jafnframt kveðið á um að fyrirtæki sem ákvæði frumvarpsins ná til skuli vera í opinberri eigu að 2/3 hlutum að lágmarki. Miðað við núverandi eignarhald orku- og veitufyrirtækja bitna umrædd ákvæði aðallega á einu fyrirtæki, Hitaveitu Suðurnesja hf. Í ákvæðunum felst þó sú takmörkun gagnvart öðrum fyrirtækjum og veitum sveitarfélaga að aðeins verður heimilt að selja fjárfestum sem ekki eru opinberir aðilar þriðjung hlut í fyrirtækjum sem sveitarfélög eiga nú að öllu



leyti. Um þetta atriði vísast til athugasemdar við 12. gr. frumvarpsins en sama athugasemd á einnig við um 4. og 5. gr. Telur sambandið ekki þörf á að binda eignarhluta opinberra aðila í fyrirtækjum sem lögin ná til við aukinn meirihluta heldur nægi að kveða á um meirihlutaeign opinberra aðila.

Í framangreindum frumvarpsákvæðum felst augljós skerðing á eignarréttindum sveitarfélaga og fyrirtækja í þeirra eigu þar sem ekki verður unnt að ráðstafa eignarhlut sveitarfélaga á almennum markaði eða t.d. breyta fyrirtækjum sveitarfélaga í almenningshlutafélög auk þess sem ekki verður heimilt að ráðstafa vatns- og jarðhitaréttindum í eigu þessara aðila nema í tiltekinn tíma, að hámarki í 65 ár. Hlýtur frumvarpið, verði það að lögum, að rýra verðmæti veitufyrirtækja sveitarfélaga en eins og nýleg dæmi sýna er markaðsverðmæti þeirra hærra en áður var talið. Í frumvarpinu er þó ekki gert ráð fyrir að sú rýrnun verði bætt eigendum fyrirtækjanna á neinn hátt.

3. Krafa um fyrirtækjaaðskilnað

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir stjórnunarlegum og bókhaldslegum aðskilnaði fyrirtækja sem falla undir gildissvið laganna, sbr. 5., 6. og 11. gr. Með því að gera kröfu um skiptingu fyrirtækja í eigu sveitarfélaga er gripið fram fyrir hendur eigenda þeirra, án tillits til þess hvort slík skipting leiði til stjórnunarlegs óhagræðis eða aukins kostnaðar fyrir viðskiptavinum fyrirtækjanna.

Samband íslenskra sveitarfélaga álitur að betri rök þurfi fyrir þeim ströngu kröfum sem fram koma í frumvarpinu hvað þetta varðar. Telur sambandið að bókhaldslegur aðskilnaður ætti almennt að ná fram markmiðum um samkeppni í verðlagningu orku, að því leyti sem yfirleitt er grundvöllur fyrir slíkri samkeppni. Í þessu sambandi skiptir þó mestu máli að ljóst sé hve mörg fyrirtæki í eigu sveitarfélaga þurfi að gera breytingar á starfsemi sinni ef frumvarpið verður að lögum.

Einnig bendir sambandið á að ákvæði frumvarpsins, sem setja takmörk á þá starfsemi sem veitufyrirtækjum verður heimilt að stunda, sbr. 5. og 11. gr., eru ekki nægilega skýr. Þannig liggur ekki ljóst fyrir hvort umrædd ákvæði banna þessum fyrirtækjum að eiga dótturfyrirtæki í annarri starfsemi.

4. Athugasemdir við einstaka kafla frumvarpsins

Um I., III. og V. kafla Í 1. grein er, með breytingu á 9. gr. vatnalaga nr. 20/2006, lagt til bann við því að ríki, sveitarfélög og fyrirtæki, sem alfarið eru í eigu þeirra, framselji með varanlegum hætti eignarrétt að vatni ef virkjanlegt afl er umfram 7MW. Samhljóða breyting er lögð til á 2. gr. vatnalaga nr. 15/1923, en fyrirhugað er að þau lög falli úr gildi á þessu ári.

Í 8. gr. er ákvæði sem er sambærilegt við 1. gr. Ríki, sveitarfélögum og fyrirtækjum sem eru alfarið í þeirra eigu, verður skv. greininni óheimilt að framselja varanlega eignarrétt að jarðhita og grunnvatni. Framangreindum aðilum verður þó heimilt, ef frumvarpið verður að lögum, að framselja slík réttindi til ríkis, sveitarfélags eða félags sem er sérstaklega stofnað til að fara með eignarhald þessara réttinda. Einnig verður heimilt að veita tímbundinn



afnotarétt að vatnsréttindum til allt að 65 ára í senn. Er kveðið á um að gæta skuli jafnræðis við ákvörðun um tímabundna ráðstöfun og verður að ætla að með því sé átt við að fram fari útboð eða réttindin a.m.k. auglýst til leigu.

Ef ætlunin er að frumvarpið verði að lögum telur sambandið eðlilegt að hámarksleigutími vatns- og jarðhitaréttinda verði lengdur og verði a.m.k. 99 ár. Jafnframt verði bætt inn ákvæðum þess efnis að semja megi um endurnýjun samninga um afnotarétt slíkra réttinda eigi síðar en tíu árum fyrir lok leigutíma.

Um II. kafla. Í 2.-7. gr. eru lagðar til breytingar á raforkulögum sem meðal annars gera kröfu um að handhöfum virkjunarleyfis og handhafa raforkuviðskiptaleyfis sem hafa árlegar rekstrarrekjur umfram 2 milljarða kr. verði óheimilt að stunda sérleyfisstarfsemi á orkusviði, sbr. 2. og 6. gr.

Sömu tekjumörk eru sett í a-lið 5. gr. þar sem dreifiveitum er bannað að stunda aðra starfsemi en þá sem þeim er „nauðsynleg til að geta rækt skyldur sínar“ skv. sérleyfum eða lögum. Dreifiveitum verður þó heimilt að stunda aðra starfsemi sem hefur „sambærilega stöðu“. Sambandið bendir á að við aðgreiningu dreifiveitu frá annarri starfsemi á raforkusviði er nauðsynlegt að kveða á um heimildir dreifiveitu til að skila eigendum hæfilegum arði, sbr. ákvæði orkulaga. Eðlilegt er að þau sveitarfélög sem dreifiveituna eiga og hafa bundið fé í henni fái viðunandi arð af þeirri fjárfestingu. Án slíkrar heimildar verður heldur enginn hvati fyrir fjárfesta að eignast hlut í dreifiveitu.

Gerð er krafa um að stjórn dreifiveitu skuli vera sjálfstæð gagnvart öðrum fyrirtækjum sem stunda vinnslu, flutning eða sölu raforku. Einnig er í 3. gr. gerð krafa um bókhaldslegan aðskilnað hjá fyrirtækjum sem bæði vinna raforku og aðra orku, svo sem heitt vatn eða gufu. Sama krafa kemur fram í 7. gr. gagnvart sölufyrirtækjum sem heimilt er að stunda sérleyfisstarfsemi.

Eins og áður segir er það álit sambandsins að of langt sé gengið í frumvarpinu varðandi kröfur um stjórnunarlegan aðskilnað og telur sambandið nauðsynlegt að ákvæði kaflans verði endurskoðuð þannig að einungis verði krafist bókhaldslegs aðskilnaðar þar sem við á.

Loks bendir sambandið á að í 4. gr. virðist opnað á eignarhlutdeild einkaaðila að Landsneti. Hlýtur sú breyting að verða umdeild.

Um IV. kafla. Í 11. og 12. gr. eru lagðar til breytingar á orkulögum sem að álit Sambands íslenskra sveitarfélaga eru ónauðsynlegar til að ná meginmarkmiðum frumvarpsins og er því lagt til að kaflinn í heild falli brott. Í 11. gr. er lagt bann við því að hitaveita sem hefur árlegar rekstrartekur umfram 2 milljarða kr. stundi aðra starfsemi en þá sem henni er nauðsynleg til að geta rækt skyldur sínar skv. einkaleyfi eða öðrum sérleyfum og lögum þar að lútandi. Þó er hitaveitu heimilt að stunda aðra starfsemi sem hefur sambærilega stöðu. Skal stjórn hitaveitu vera sjálfstæð gagnvart öðrum fyrirtækjum sem starfa á raforkusviði.

Í 12. gr. er kveðið á um að hitaveita skuli ávallt vera að lágmarki að 2/3 hlutum í eigu ríkis, sveitarfélaga og/eða fyrirtækja sem eru alfarið í eigu þessara aðila. Sambandið vekur athygli á því að í lögum um vatnsveitur sveitarfélaga er sambærilegt ákvæði en þar er aðeins gerð krafa um



meirihlutaeign opinberra aðila. Engin sérstök rök eru fyrir því að gera strangari kröfur um eignarhald hitaveitna en gilda um vatnsveitur.

5. Sérálit Svandísar Svavarsdóttur

Fulltrúi Vinstri grænna í stjórn Sambandsins Íslenskra sveitarfélaga óskar að bókuð verði eftirfarandi afstaða til frumvarpsins:

„Fagnað er viðleitni þeirri sem fram kemur í frumvarpinu í þá veru að halda orkuauðlindunum í almenningseign. Frumvarpið kemur vissulega í veg fyrir einkavæðingu þeirra orkufyrirtækja sem nú eru alfarið í eigu opinberra aðila en þó aðeins að 2/3. Í því sambandi má benda má á að engin samkeppnis-eða hagkvæmnisrök hníga að því að sérleyfisstarfsemi sé í einkaeign.

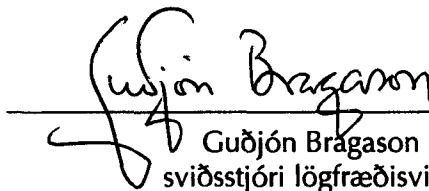
Hins vegar er varað við þeim atriðum frumvarpsins þar sem boðuð er meiri aðkoma einkaaðila að orkufyrirtækjunum en áður hefur þekkst. Í raun gæti orðið um að ræða einkavæðingu á framleiðslufyrirtækjum þar sem sérstök eignarhaldsfélög yrðu mynduð um auðlindina til að halda henni eftir. Þetta þýðir mögulega einkavæðingu á Landsirkjun, Rarik, Orkubúi Vestfjarða og Hitaveitu Suðurnesja þar sem stofnuð yrðu félög um auðlindina sem yrði svo hugsanlega leigð áfram til einkaaðila.

Sérstakar áhyggjur vekur umfjöllun 4. greinar þar sem opnað er á að einkaaðili eignist hlut í Landsneti sem er sannarlega vegakerfi orkunnar og ætti að vera í eigu opinberra aðila hér eftir sem hingað til.

Vakin er athygli á því að með frumvarpinu er takmarkaður réttur sveitarfélaga til að skipa veitumálum sínum með hagkvæmum hætti í einu móðurfyrirtæki en með því er krafist fyrirtækjaaðskilnaðar í stað bókhaldaaðskilnaðar milli sérleyfis- og einkaleyfisstarfsemi á raforkusviði. Spurning er hvort tryggt er að ríkið sé skaðabótaskyld gagnvart viðkomandi sveitarfélögum ef sýnt verður framá fjárhagslegt óhagræði skapist af aðskilnaðinum.“

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræðisviðs