

Fjárlaganefnd Alþingis  
Austurstræti 8-10  
101 Reykjavík

Reykjavík, 8.3.2021  
Tilvísun vor: E-2021-146 / 00.11

**Efni:** Drög að frumvarpi til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni

### Almennt

Fjárlaganefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn Landsvirkjunar um drög að frumvarpi til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni. Landsvirkjun hefur kynnt sér drög að frumvarpi og gerir eftirfarandi athugasemdir við fyrirleggjandi drög.

Landsvirkjun gerði athugasemdir við fyrri drög að sama frumvarpi er það var kynnt í samráðsgátt og taldi mikilvægt að fram kæmi með skýrum og ótvíæðum hætti í 2. gr. frumvarpsins, að nýting lands vegna orkuvinnslu falli utan gildissviðs laganna. Fyrirleggjandi frumvarpi hefur að hluta verið breytt til samræmis við athugasemdir Landsvirkjunar.

Þrátt fyrir jákvæðar breytingar er enn til staðar ósamræmi milli lagatexta frumvarpsdraga og greinargerðar. Í ákvæðum frumvarpsins er skýrt tekið fram að frumvarpið muni ekki gilda um nýtingu vatnsréttinda, jarðhitaréttinda og landréttinda þeim tengdum né landréttinda vegna vindmylla. Þrátt fyrir það er enn gefið í skyn í greinargerð að ekkert sé því til fyrirstöðu að framkvæmdavaldið beiti ákvæðum frumvarpsins um slík réttindi.

Landsvirkjun hefur áhyggjur af ofangreindu orðalagi í greinargerð með frumvarpinu og telur mikilvægt að fjárlaganefnd taki skýra afstöðu í nefndaráli um að löggjöfin gildi ekki um og verði ekki beitt um nýtingu vatns- eða jarðhitaréttinda, landréttinda tengdri slíkri nýtingu eða vegna vindmylla eða annarrar orkuframleiðslu.

### Um frumvarpið

Í frumvarpinu felst að innleidd er löggjöf um sérleyfissamninga vegna nýtingar á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni. Í því felst nánar tiltekið að sá opinberi aðili sem veitir leyfi eða gerir samning á grundvelli laga ber skylda til þess að auglýsa sérleyfis- og rekstrarleyfissamninga. Ef leyfissamningar eru yfir viðmiðunarfrjárhæðum ber að auglýsa þá innan EES. Við auglýsingu skal öllum gefinn kostur á að leggja fram tilboð. Með auglýsingu er óskað eftir tilboðum í umrædd leyfi eða nýtingu og er leyfum ráðstafað á grundvelli hagstæðasta tilboðs sem er hæst að fjárhæð eða besta sambland verðs og gæða. Sérleyfi og rekstrarleyfi eru svo veitt tímabundið eða til allt að 20 ára. Samningstími lóðarleigu tekur mið af tímalengd rekstrar- eða sérleyfis. Við lok leigutíma ber leyfishafa að fjarlægja laus mannvirki og afmá ummerki en varanleg mannvirki skulu innleyst af hálfu ríkisins, sem ráðherra skal útfæra nánar. Í því felst nánar tiltekið að í lok leigutíma er það ríkið sem innleysir til sín mannvirki og verður eigandi þeirra sem eigandi landsins. Þar sem um varanleg mannvirki er að ræða ber ríkinu skylda samkvæmt frumvarpinu til þess að auglýsa nýtingu þeirra þegar rekstrar- og sérleyfi eru boðin



út að nýju. Í því felst að nýir aðilar geta lagt fram tilboð og öðlast rétt til nýtingar á landi og mannvirkjum sem ríkið hefur leyst til sín.

#### Athugasemdir

Í 4. kafla greinargerðar með frumvarpinu kemur fram að á grundvelli laga um opinber innkaup hefur verið innleidd tilskipun 2014/23/EB sem varðar samræmdar reglur um gerð sérleyfissamninga. Tilskipunin var innleidd með reglugerð nr. 950/2017 um sérleyfissamninga um verk eða þjónustu yfir viðmiðunarfjárhæðum evrópska efnahagssvæðisins. Samkvæmt núgildandi reglugerð gildir hún eingöngu um tiltekin sérleyfi sem eru yfir ákveðinni viðmiðunarfjárhæð. Verði frumvarp þetta að lögum mun það gilda um hvers kyns sérleyfissamninga, án tillits til verðmætis þeirra.

Nátengd tilskipun ESB um sérleyfissamninga er hin svokallaða þjónustutilskipun nr. 2006/123/EB. Íslenska ríkið, sem og Noregur, hafa formlega lagst gegn því við ESA (Eftirlitsstofnun EFTA) að þjónustutilskipunin gildi um orkunýtingarréttindi tengd raforkuframleiðslu. Ástæða þess er sú að ef slík réttindi falla undir ofangreinda tilskipun er hætt á því að íslenska ríkið sé skuldbundið til þess að bjóða út nýtingu auðlinda til raforkuframleiðslu. Á það bæði við orkunýtingarréttindi sem eru óvirkjuð en einnig vegna virkjana sem þegar hafa verið reistar, þ.e. að nýtingartíma (leigutíma) liðnum. Gæti það leitt til þess að í lok nýtingartíma virkjunar sem nýtir orkunýtingarréttindi í eigu ríkisins, kæmi til útboðsferlis þar sem aðrir aðilar en þeir sem hafa byggt upp orkumannvirki á svæðinu, innlendir eða erlendir, fengju yfirráð yfir virkjunum á Íslandi og þar með náttúruauðlindum.

Samkvæmt fyrirliggjandi drögum að frumvarpi fyrir sérleyfissamninga er lögð sú skylda á íslenska ríkið, að auglýsa og óska eftir tilboðum í nýtingu á landi í eigu ríkisins. Í fyrri drögum að frumvarpi sem kynnt var í samráðsgátt voru landréttindi tengd nýtingu vatns- eða jarðhitaréttinda ekki undanskilin, né vegna vindmylla. Landsvirkjun benti á að ef orkunýtingarréttindi og land tengt nýtingu þeirra væru ekki undanskilin frumvarpinu gæti það þýtt að fyrirtæki væru í þeirri stöðu að virkjanir yrðu teknar af þeim í lok leigutíma og þær auglýstar og boðnar út. Frumvarpið óbreytt gæti t.d. leitt til einkavæðingar á virkjunum opinberra fyrirtækja, þ.m.t. vatnsaflsvirkjana, jarðhitavirkjana sem og vindmyllugarða.

Í kjölfar athugasemda Landsvirkjunar hefur land sem nýta þarf vegna vatnsaflsvirkjana, jarðhitavirkjana eða vindmylla nú verið undanskilið gildissviði laganna. Umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu hefur hins vegar ekki tekið breytingum og er enn gert ráð fyrir að frumvarpinu verði beitt um slík tilvik, verði það að lögum.

Í greinargerð með frumvarpi er nánar tiltekið að finna svohljóðandi umfjöllun um 2. gr.:

*Í fimmta lagi kemur fram í e-lið að frumvarpið nái ekki til ráðstöfunar á öðrum auðlindum en landi og er í dæmaskyni nefnd nýting á vatnsréttindum, jarðhitaréttindum, vindorku, námuréttindum og lax- og silungsveiðiréttindum. Þá er tekið fram að frumvarpið gildi ekki um nýtingu lands sem er í nánnum tengslum við nýtingu þessara réttinda. Þannig liggur fyrir að nýta þarf land undir vindmyllur og mannvirki vegna annarrar orkunýtingar, t.d. stöðvarhús, stíflur, varnargarða o.fl. Lagt er til að frumvarpið gildi ekki um ráðstöfun landsvæðis undir mannvirki sem þessi. Þar sem tekið er fram að nýting landsins verði að vera í nánnum tengslum við nýtingu réttindanna verður að **skýra undanþáguna þröngt** og má ekki ganga lengra við ráðstöfun landsins en nauðsynlegt er til að tryggja nýtingu auðlindarinnar. **Þá skal tekið fram að þótt frumvarpið nái ekki til ráðstöfunar á þessum auðlindum er ekkert því til fyrirstöðu að ríkisaðilar beiti ákvæðum frumvarpsins, eða hafi þau í öllu falli til hliðsjónar, við slíkar ráðstafanir sem fara fram á grundvelli annarra laga.***

Ofangreind umfjöllun var að hluta ekki að finna í drögum að frumvarpi sem kynnt var í samráðsgátt.



Samkvæmt ofangreindu er gert ráð fyrir því að framkvæmdavaldið geti beitt ákvæðum frumvarpsins, verði það að lögum vegna ráðstöfunar á auðlindum og orkunýtingarréttindum þ.m.t. vatnsréttindum, jarðhitaréttindum, landréttindum því tengdu og vegna vindmylla og annarra réttinda.

Slíkri túlkun má í raun finna stuðning í 1. kafla í greinargerð með frumvarpinu en þar segir:

*„Talið er að vönduð umgjörð um slíka samninga geti einnig komið að góðum notum við ýmsa aðra nýtingu á landi eða auðlindum í eigu ríkisins en þá sem tengist ferðaþjónustu. Sem dæmi má nefna námuréttindi, vatnsréttindi eða jafnvel orkuvinnslu, s.s. vegna lands undir vindmyllur.“*

Erfitt er að sjá hvernig stjórnvöld ætla sér að beita lögunum í ákveðnum tilvikum, en ekki öðrum. Samkvæmt ákvæðum stjórnarsýslulaga sem og meginreglum stjórnarsýsluréttarins er framkvæmdavaldið bundið af jafnræðisreglunni við ákvörðunartöku og í framkvæmd. Framkvæmdavaldinu ber að gæta jafnræðis og getur ekki af geðþótta ákveðið hvenær þeir beiti tiltekinni löggjöf og hvenær ekki. Að sama skapi með vísan til meginreglunnar um réttmætar væntingar eiga einstaklingar og lögaðilar kröfu á stjórnvöld að jafnræðis og samræmis sé gætt við ákvörðunartöku. Íslensk stjórnvöld eru jafnframt bundin af ákvæðum EES samningsins sem leggur beint bann við mismunun og á það einnig við um mismunun gagnvart einstaklingum og lögaðilum annarra aðildarríkja. Með því að opna á í greinargerð frumvarpsins að stjórnvöldum sé heimilt að beita löggjöfinni um nýtingu orkunýtingarréttinda og landréttindum þeim tengdum, geta stjórnvöld orðið bundin af löggjöf þjónustutillskipunar á grundvelli annarra meginreglna eða laga.

Landsvirkjun telur það mjög varhugavert að á sama tíma og íslenska ríkið leggst gegn því að þjónustutillskipunin eigi við um slík réttindi, sé lagt fram frumvarp sem gefur til kynna að stjórnvöldum sé heimilt að beita ákvæðum laganna þannig að orkunýtingarréttindi falli undir sérleyfissamninga með tilheyrandi málsmeðferð þar sem skylt er að auglýsa slík réttindi, innleysa og endurúthluta þar sem virkjunarréttindi geta færst frá þeim aðilum sem byggðu orkumannvirkin og til annarra aðila, innlendra eða erlendra.

Með vísan til ofangreinds hvetur Landsvirkjun fjárlaganefnd til þess að taka af allan vafa í nefndaráliti um að umrædd löggjöf gildi ekki um vatnsréttindi, jarðhitaréttindi, réttindi til nýtingar vindorku eða landréttindi þessu tengt og skuli ekki beitt um slík réttindi.

Virðingarfyllst,

Hörður Arnarson, forstjóri