

Frumvarp til laga

um breytingu á nokkrum lögum á auðlinda- og orkusviði.

(Lagt fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007–2008.)

I. KAFLI

Breyting á vatnalögum, nr. 20 31. mars 2006, með síðari breytingum.

1. gr.

Á eftir 9. gr. laganna bætist við ný grein, 9. gr. a, svohljóðandi:

Ríki, sveitarfélögum og fyrirtækjum, sem alfarið eru í eigu þeirra, er óheimilt að framselja beint eða óbeint og með varanlegum hætti eignarrétt að vatni sem hefur að geyma virkjanlegt afl umfram 7 MW.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er heimilt að framselja réttindi til ríkis, sveitarfélags eða félags sem alfarið er í eigu ríkis og/eða sveitarfélaga og sérstaklega er stofnað til að fara með eignarhald þessara réttinda.

Ríki, sveitarfélögum og félögum í þeirra eigu, sbr. 2. mgr., er heimilt að veita tímabundið afnotarétt að réttindum skv. 1. mgr. til allt að 65 ára í senn.

Við ákvörðun um það hverjum skuli veittur afnotaréttur skal gæta jafnræðis. Þá skal gæta þess að ákvörðunin stuðli að hagkvæmri nýtingu auðlinda og fjárfestinga í mannvirkjum.

Forsætisráðherra skal semja um endurgjald (leigu) fyrir afnotarétt réttinda undir yfirlitum ríkisins skv. 3. mgr. Um ráðstöfun og endurgjald fyrir nýtingu réttinda í þjóðlendum fer samkvæmt ákvæðum laga þar að lútandi.

II. KAFLI

Breyting á raforkulögum, nr. 65 27. mars 2003, með síðari breytingum.

2. gr.

Við 1. mgr. 5. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Handhafa virkjunarleyfis, með árlegar rekstrartekjur umfram 2 milljarða kr., er óheimilt að stunda sérleyfisstarfsemi á orkusviði.

3. gr.

1. mgr. 7. gr. laganna orðast svo:

Starfræki vinnslufyrirtæki jarðvarmaorkuver sem bæði vinnur raforku og aðra orku, svo sem heitt vatn eða gufu, skal fyrirtækið í bókhaldi sínu halda reikningum vegna vinnslu raforku aðskildum frá reikningum vegna annarrar vinnslu. Sé hitaveita sem hefur einkaleyfi til starfsemi sinnar háð orkuöflun frá slíku jarðvarmaorkuveri ber því skylda til að afhenda hitaveitu varmaorku í samræmi við þarfir hennar til að sinna skyldum sínum og afkastagetu jarðvarmaorkuversins. Um bókhaldslegan aðskilnað og verðlagningu fyrir afhendingu á slíkri varmaorku fer skv. 41. gr. Rísi ágreiningur um verðlagninguna sker Orkustofnun úr.

4. gr.

Við 1. mgr. 8. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Flutningsfyrirtækið skal ávallt vera að lágmarki að $\frac{2}{3}$ hlutum í eigu ríkis, sveitarfélaga og/eða fyrirtækja sem alfarið eru í eigu þessara aðila.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 14. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætast þrjú nýir málslíðir, svohljóðandi: Dreifiveitu, með árlegar rekstrartekjur umfram 2 milljarða kr., er óheimilt að stunda aðra starfsemi en þá sem henni er nauðsynleg til að geta rækt skyldur sínar samkvæmt sérleyfum og lögum þar að lútandi. Dreifiveitu er þó heimilt að stunda aðra starfsemi sem hefur sambærilega stöðu. Stjórn dreifiveitu skal vera sjálfstæð gagnvart öðrum fyrirtækjum sem stunda vinnslu, flutning eða sölu raforku eftir því sem nánar er ákveðið í samþykktum hennar.
- b. Við greinina bætist ný málsgrein, 2. mgr., svohljóðandi:
Dreifiveita skal ávallt vera að lágmarki að $\frac{2}{3}$ hlutum í eigu ríkis, sveitarfélaga og/eða fyrirtækja sem eru alfarið í eigu þessara aðila.

6. gr.

Við 1. mgr. 18. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Handhafa raforkuviðskiptaleyfis, með árlegar rekstrartekjur umfram 2 milljarða kr., er óheimilt að stunda sérleyfisstarfsemi á orkusviði.

7. gr.

2. mgr. 19. gr. laganna orðast svo:

Sölufyrirtæki sem heimilt er að stunda sérleyfisstarfsemi er óheimilt að niðurgreiða söluna með sérleyfisstarfseminni eða starfsemi sem hefur sambærilega stöðu. Fyrirtæki skulu í bókhaldi sínu halda reikningum vegna sölustarfsemi aðskildum frá annarri starfsemi. Um bókhaldslegan aðskilnað fer að öðru leyti skv. 41. gr.

III. KAFLI

**Breyting á lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu,
nr. 57 10. júní 1998, með síðari breytingum.**

8. gr.

Á eftir 3. gr. laganna bætist við ný grein, 3. gr. a, svohljóðandi:

Ríki, sveitarfélögum og fyrirtækjum, sem alfarið eru í eigu þeirra, er óheimilt að framselja beint eða óbeint og með varanlegum hætti eignarrétt að jarðhita og grunnvatni umfram heimilis- og búsparfir, sbr. 1. mgr. 10. gr. og 14. gr.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er heimilt að framselja réttindi til ríkis, sveitarfélags eða félags sem alfarið er í eigu ríkis og/eða sveitarfélaga og sérstaklega er stofnað til að fara með eignarhald þessara réttinda.

Ríki, sveitarfélögum og félögum í þeirra eigu, sbr. 2. mgr., er heimilt að veita tímabundið afnotarétt að réttindum skv. 1. mgr. til allt að 65 ára í senn.

Við ákvörðun um það hverjum skuli veittur afnotaréttur skal gæta jafnræðis. Þá skal gæta þess að ákvörðunin stuðli að hagkvæmri nýtingu auðlinda og fjárfestinga í mannvirkjum.

Forsætisráðherra skal semja um endurgjald (leigu) fyrir afnotarétt réttinda undir yfirlitum ríkisins skv. 3. mgr. Um ráðstöfun og endurgjald fyrir nýtingu réttinda í þjóðlendum fer samkvæmt ákvæðum laga þar að lútandi.

9. gr.

Við 1. mgr. 12. gr. laganna bætist: sbr. þó ákvæði 3. gr. a.

10. gr.

Við 1. mgr. 31. gr. laganna bætist: sbr. þó ákvæði 5. mgr. 3. gr. a.

IV. KAFLI

Breyting á orkulögum, nr. 58 29. apríl 1967, með síðari breytingum.

11. gr.

Við 30. gr. laganna bætast þrír nýir málsliðir, svohljóðandi: Hitaveitu með árlegar rekstrartekjur umfram 2 milljarða kr., sem dreifir heitu vatni eða gufu á grundvelli einkaleyfis, er óheimilt að stunda aðra starfsemi en þá sem henni er nauðsynleg til að geta rækt skyldur sínar samkvæmt einkaleyfi eða öðrum sérleyfum og lögum þar að lútandi. Hitaveitu er þó heimilt að stunda aðra starfsemi sem hefur sambærilega stöðu. Stjórn hitaveitu skal vera sjálfstæð gagnvart öðrum fyrirtækjum sem stunda vinnslu, flutning eða sölu raforku eftir því sem nánar er ákveðið í samþykktum hennar.

12. gr.

Við 31. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Hitaveita skal ávallt vera að lágmarki að $\frac{2}{3}$ hlutum í eigu ríkis, sveitarfélaga og/eða fyrirtækja sem eru alfarið í eigu þessara aðila.

V. KAFLI

Breyting á vatnalögum, nr. 15 20. júní 1923, með síðari breytingum.

13. gr.

Við 2. gr. laganna bætast fimm nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Ríki, sveitarfélögum og fyrirtækjum, sem alfarið eru í eigu þeirra, er óheimilt að framselja beint eða óbeint og með varanlegum hætti rétt til umráða og hagnýtingar að vatni sem hefur að geyma virkjanlegt afl umfram 7 MW.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er heimilt að framselja réttindi til ríkis, sveitarfélags eða félags sem alfarið er í eigu ríkis og/eða sveitarfélaga og sérstaklega er stofnað til að fara með eignarhald þessara réttinda.

Ríki, sveitarfélögum og félögum í þeirra eigu, sbr. 2. mgr., er heimilt að veita tímabundið afnotarétt að réttindum skv. 1. mgr. til allt að 65 ára í senn.

Við ákvörðun um það hverjum skuli veittur afnotaréttur skal gæta jafnræðis. Þá skal gæta þess að ákvörðunin stuðli að hagkvæmri nýtingu auðlindanna og fjárfestinga í mannvirkjum.

Forsætisráðherra skal semja um endurgjald (leigu) fyrir afnotarétt réttinda undir yfirlitum ríkisins skv. 3. mgr. Um ráðstöfun og endurgjald fyrir nýtingu réttinda í þjóðlendum fer samkvæmt ákvæðum laga þar að lútandi.

14. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Ákvæði 2. gr., 3. gr., a-liðar 5. gr., 6. gr., 7. gr. og 11. gr. koma til framkvæmda 1. júlí 2009.

15. gr.

Brottfall annarra laga.

Við gildistöku laga þessara falla brott eftirfarandi lög:

1. Lög nr. 98/1935, um virkjun Fljótaár.
2. Lög nr. 92/1947, um ný orkuver og nýjar orkuveitur rafmagnsveitna ríkisins.
3. Lög nr. 34/1949, um ný orkuver og nýjar orkuveitur rafmagnsveitna ríkisins.
4. Lög nr. 12/1951, um ný orkuver og nýja orkuveitu rafmagnsveitna ríkisins.
5. Lög nr. 65/1956, um ný orkuver og nýjar orkuveitur rafmagnsveitna ríkisins.
6. Lög nr. 111/1970, um virkjun Lagarfoss.
7. Lög nr. 60/1981, um raforkuver.
8. Lög nr. 102/1985, um heimild fyrir ríkisstjórnina til að selja Kröfluvirkjun í Suður-Þingeyjarsýslu.

Ákvæði til bráðabirgða.**I.**

Þrátt fyrir ákvæði 35. gr. raforkulaga, nr. 65/2003, er heimilt að framselja leyfi til fyrirtækja sem stofnuð eru fram til 1. júlí 2009 til að uppfylla ákvæði 2. gr., a-liðar 5. gr., 6. gr. og 11. gr.

II.

Iðnaðarráðherra skal beita sér fyrir endurskoðun á sérlögum um orkufyrirtæki, þar sem m.a. verði tekið til skoðunar hvort hægt sé að fella þau brott að hluta eða öllu leyti. Við þá vinnu skal m.a. haft samráð við fjármálaráðherra og eigendur þeirra orkufyrirtækja sem fjallað er um í sérlögum.

III.

Við gildistöku laga þessara skal forsætisráðherra skipa nefnd til að fjalla um fyrirkomulag varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu ríkisins. Nefndin skal í störfum sínum fjalla um leigugjald, leigutíma og hvaða aðgerða sé þörf til að tryggja í senn sjálfbæra og hagkvæma nýtingu auðlindanna. Í störfum sínum skal nefndin m.a. hafa til hliðsjónar reynslu annarra þjóða. Þá skal nefndin huga að því með hvaða hætti verði valið á milli þeirra sem áhuga hafa á að nýta auðlindirnar. Nefndin skal skila tillögum sínum fyrir 1. mars 2009.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í iðnaðarráðuneytinu. Við undirbúning þess var leitað ráðgjafar hjá Eiríki Tómassyni, prófessor við Háskóla Íslands, Friðriki Má Baldurssyni, prófessor við Háskólann í Reykjavík, Nils-Henrik M von der Fehr, prófessor í Háskólanum í Ósló, og Peter Dyrberg, sérfræðingi í Evrópurétti.

Tilgangur frumvarpsins er að setja reglur um eignarhald auðlinda í opinberri eigu og skýra mörk samkeppnis- og sérleyfisþátta í starfsemi orkufyrirtækja. Er það gert til að tryggja að öll mikilverðustu vatns- og jarðhitaréttindi sem nú eru í eigu ríkis eða sveitarfélaga, beint eða óbeint, haldist áfram í eigu þessara aðila. Um 75% af allri frumorkunotkun Íslendinga er nú mætt með orku frá innlendum, endurnýjanlegum orkulindum en samkvæmt lögum er heimilt að einskorða leyfi fyrir virkjunum til raforkuvinnslu við endurnýjanlegar orkulindir.

Það er engum vafa undirorpið að skynsamleg nýting orkuauðlindanna hefur mikla efnahagslega þýðingu fyrir Ísland. Raforkukerfi landsins er ekki tengt orkukerfum annarra landa

og því er ljóst að byggja þarf að langmestu leyti á nýtingu innlendra orkugjafa fyrir almenna raforkunotendur og fyrirtækin í landinu. Ljóst er að verðmæti og mikilvægi hreinna orkugjafa er stöðugt að aukast, ekki síst með tilliti til mikilvægis þeirra til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í heiminum. Þá hafa íslensk stjórnvöld undirgengist að takmarka losun gróðurhúsalofttegunda en eitt mikilvægasta tækið í því sambandi eru möguleikar Íslendinga til að nýta endurnýjanlegar orkuauðlindir sínar í því skyni. Ljóst er að miklir þjóðhagslegir og samfélagslegir hagsmunir tengjast eignarhaldi og nýtingu orkuauðlinda landsins og því er mikilvægt að þær verði áfram í samfélagslegri eigu.

Á vegum ríkisstjórnarinnar er nú unnið að gerð Rammaáætlunar um verndun og nýtingu náttúrusvæða þar sem leggja á mat á og flokka virkjunarkosti, jafnt vatnsafls og háhita, og áhrif þeirra á náttúrufar, náttúru- og menningarminjar, meðal annars með tilliti til orkugetu, hagkvæmni og annars þjóðhagslegs gildis. Á grundvelli þeirrar vinnu verður mörkuð stefna um nýtingarhraða og röð virkjunarkosta í þeim tilgangi að stuðla að sjálfbærri nýtingu auðlindanna. Opinbert eignarhald á auðlindum auðveldar framkvæmd slíkrar stefnumörkunar.

Flest orkufyrirtæki landsins stunda bæði samkeppnisstarfsemi og starfsemi sem háð er sérleyfum. Fyrirtækjunum hefur frá gildistöku raforkulaga einungis verið skylt að halda þessum rekstri aðgreindum í bókhaldi. Með frumvarpinu er lagt til að í stað bókhaldslegs aðskilnaðar verði gerð krafa um fyrirtækjaaðskilnað, þ.e. að sérleyfis- og samkeppnisþættir skuli reknir hvor í sínu fyrirtæki. Þetta er í samræmi við þá almennu stefnumörkun sem í gildi er innan Evrópusambandsins. Er þessi stefna mörkuð til að tryggja jafnan aðgang framleiðenda að flutnings- og dreifikerfum raforku og koma í veg fyrir samkeppnishindranir sem kunna að leiða af því að sérleyfis- og samkeppnisstarfsemi er á sömu hendi. Samkeppniseftirlitið hefur bent á að taka þurfi til umfjöllunar á vettvangi orkufyrirtækja og stjórnvalda að skilja með skýrari hætti milli einkaleyfis- og samkeppnisþátta raforkumarkaðarins, þ.e. flutnings og dreifingar annars vegar og framleiðslu og sölu hins vegar. Að mati Samkeppniseftirlitsins væri í bestu samræmi við markmið samkeppnislaga að skilja að eignarhald samkeppnis- og einkaleyfisþátta, en að lágmarki að skilja þessa starfsemi að í sjálfstæðum félögum. Í frumvarpinu er lagt til að gerð verði krafa um að samkeppnis- og sérleyfisstarfsemi verði rekin í aðskildum fyrirtækjum. Ekki er gerð tillaga um að skilið verði á milli eignarhalds en settar verði reglur um sjálfstæði stjórnar með sambærilegum hætti og gildir um Landsnet.

Í frumvarpinu er lagt til að í þeim tilvikum þar sem starfsemi dreifi- og hitaveitna byggist á sérleyfum verði opinbert meirihlutaeignarhald tryggt. Því er í frumvarpinu miðað við að slík fyrirtæki verði ávallt að $\frac{2}{3}$ hlutum eða meira í eigu opinberra aðila, þ.e. ríkis og/eða sveitarfélaga. Ljóst er að starfsemi dreifi- og hitaveitna hér á landi gegnir mjög mikilvægu hlutverki varðandi skilyrði til búsetu og atvinnustarfsemi í landinu öllu. Ísland er fämennt og strjálbýlt, auk þess sem tenging þess við raforkukerfi annarra landa er efnahagslega útilokuð í fyrirsjáanlegri framtíð. Raforkudreifing hefur frá upphafi rafvæðingar landsins verið í höndum ríkis og sveitarfélaga eða fyrirtækja alfarið í þeirra eigu ef frá er talin nýleg aðkoma einkaaðila að Hitaveitu Suðurnesja. Það fyrirkomulag sem hér hefur verið hefur gefist vel og tryggt jafna stöðu notenda raforkukerfisins án tillits til búsetu. Af hálfu stjórnvalda hafa á hverjum tíma verið uppi aðgerðir til að tryggja landsmönnum, eftir því sem við verður komið, raforku á viðráðanlegu verði óháð búsetu. Það hefur verið gert með ýmsu móti, t.d. með niðurgreiðslum á raforku til húshitunar, uppbyggingu á gjaldskrám raforkufyrirtækja, framlögum til jöfnunar kostnaðar við dreifingu raforku í dreifbýli og uppbyggingu dreifikerfa. Íslendingar líta á dreifikerfi raforku og hitaveitna sem meðal mikilvægustu innviða þjóðfélagsins. Því er mikilvægt að áfram verði tryggt opinbert eignarhald að þessari starfsemi

sem er háð sérleyfum, þó svo að tekin hafi verið upp samkeppni í framleiðslu og sölu á raforku í samræmi við tilskipun Evrópusambandsins.

Verði frumvarp þetta að lögum tryggir það áframhaldandi opinbert eignarhald orkuauðlinda í opinberri eigu og meirihlutaeigu opinberra aðila að sérleyfisstarfsemi. Engar slíkar kröfur eru settar um eignarhald fyrirtækja sem stunda vinnslu og sölu raforku enda heimila EES-reglur öllum einstaklingum/lögaðilum innan Evrópska efnahagssvæðisins að reisa og reka orkuvirki. Í 1. gr. raforkulaga kemur m.a. fram að markmið laganna sé að skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku. Lögin miða að því að markaðsöflum sé beitt í vinnslu og sölu raforku. Mikilvægt er að hagkvæm orkuframleiðsla hér á landi tryggi lágt raforkuverð til almennings og styrki samkeppnisstöðu almenns atvinnulífs gagnvart fyrirtækjum í öðrum löndum. Aðskilnaður samkeppnis- og sérleyfisþátta, áframhaldandi opinbert eignarhald auðlinda sem nú eru í eigu opinberra aðila og meirihluta eignarhald opinberra aðila yfir fyrirtækjum sem stunda sérleyfisstarfsemi eru grundvallarforsendur þess að unnt sé að halda áfram markaðsvæðingu raforkugeirans.

2. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er lagt til að gerðar verði breytingar á ýmsum lögum á sviði orku- og auðlindamála í stað þess að setja sérstaka löggjöf um þetta efni. Þau gildandi lög sem um ræðir á sviði auðlindamála eru vatnalög, nr. 15/1923, sem ná til yfirborðsvatns, og lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998, sem ná til grunnvatns og jarðhita. Breyta þarf ákvæðum beggja laga svo breytingarnar nái til vatns- og jarðhitaréttinda. Auk þessa hefur Alþingi samþykkt vatnalög, nr. 20/2006, sem öðlast gildi 1. nóvember 2008. Fyrir gildistöku laganna mun nefnd, sem ætlað er að skoða samræmi nýrra vatnalaga við önnur þau lagaákvæði íslensks réttar sem vatn og vatnsréttindi varða, skila tillögum sínum. Í ljósi þröngra tímamarka er lagt til að sambærilegar breytingar verði gerðar á ákvæðum þessara laga. Þá eru lagðar til breytingar á tvennum lögum á orkusviði, annars vegar orkulögum, nr. 58/1967, og hins vegar raforkulögum, nr. 65/2003.

Þær breytingar sem lagðar eru til á framangreindum lögum fela í sér:

- aðgreiningu samkeppnis- og sérleyfisþátta í rekstri orkufyrirtækja,
- kröfu um opinbert eignarhald fyrirtækja sem stunda sérleyfisstarfsemi,
- bann við varanlegu framsali opinberra aðila á vatns- og jarðhitaréttindum, og
- lögfestingu sjónarmiða er varða atriði tengd leigu afnota að vatns- og jarðhitaréttindum.

Raforkulög, nr. 65/2003, sem byggjast á tilskipun 96/92/EB um innri markað raforku, fólu í sér heildarendurskoðun á löggjöf um vinnslu, flutning, dreifingu og sölu raforku. Í kjölfar setningar laganna er vinnsla og sala raforku rekin á samkeppnisgrundvelli í markaðskerfi með þeim takmörkunum sem nauðsynlegar eru taldar vegna öryggis raforkuafhendingar og annarra almannahagsmuna. Aftur á móti er starfsemi þeirra fyrirtækja er annast flutning og dreifingu á raforku byggð á sérleyfi, enda um náttúrulega einokun að ræða. Af þeim sökum eru settar ítarlegar reglur um flutning og dreifingu til þess að tryggja hagsmuni neytenda annars vegar og jafnrétti þeirra fyrirtækja sem starfa að framleiðslu og sölu á raforku hins vegar. Jafnframt eru þau fyrirtæki er starfa að flutningi og dreifingu háð opinberu eftirliti Orkustofnunar en stjórnvaldsáskvarðanir hennar þar að lútandi eru kæránlegar til úrskurðarnefndar raforkumála.

Í tengslum við setningu raforkulaga urðu verulegar breytingar á stjórnsýslu og rekstrarumhverfi orkufyrirtækja, m.a. hvað varðar réttarstöðu, rekstrarform og skipulag. Sem dæmi má nefna að leyfisveitingavald til útgáfu virkjunarleyfa var fært frá Alþingi til iðnaðarráðherra, skyldum og réttindum varðandi undirbúning og rekstur virkjana, raforkusölu og raforkuflut-

ing var aflétt af Landsvirkjun á sama tíma og rekstur flutningskerfisins var færður í sérstakt fyrirtæki. Þá voru allar skattundanþágur orkufyrirtækja afnumdar, sbr. lög nr. 50/2005. Þrátt fyrir að komið hafi verið á samkeppni í framleiðslu og sölu á raforku þá voru öll stærri orkufyrirtæki landsins alfarið í eigu ríkis eða sveitarfélaga fram til ársins 2007. Í kjölfar sölu ríkisins á hlutum þess í Hitaveitu Suðurnesja vorið 2007 eignaðist einkaaðili hlut í fyrirtækinu. Í kjölfar þessa hafa sprottið upp umræður um eignarhald á orkulindum í eigu orkufyrirtækja og eignarhald einkaaðila í þeim hluta orkufyrirtækja sem fer með sérleyfisstarfsemi. Til viðbótar hafa ýmsar spurningar vaknað um umsvif orkufyrirtækja á öðrum sviðum, svo sem í verkefnum og fjárfestingum erlendis, sem kunna að hafa talsverða fjárhagslega áhættu í för með sér. Framangreind álitaefni hafa leitt til þess að settar hafa verið fram spurningar um þá löggjöf sem fyrirtækin starfa eftir.

Með frumvarpi þessu eru gerðar tillögur um lagabreytingar er miða að því að setja almennar reglur um starfsemi og eignarhald þessara fyrirtækja. Það er gert með ákvæðum um eignarhald, aðskilnað samkeppnis- og sérleyfisþátta og reglum um ráðstöfun vatns- og jarðhitaréttinda í eigu opinberra aðila. Í gildi eru sérlög um öll stærri orkufyrirtæki landsins sem þarf að endurskoða í ljósi ákvæða frumvarpsins. Slíkt verður ekki gert nema að höfðu samráði við eigendur fyrirtækjanna og að fyrir liggja meginreglur um rekstur fyrirtækjanna. Þar sem krafa um aðskilnað samkeppnis- og sérleyfisþátta kemur ekki til framkvæmda fyrr en 1. júlí 2009 gefst tími til að endurskoða þessi sérlög.

3. Um orkufyrirtækin.

3.1. Almenn.

Töluverðar breytingar hafa orðið á rekstri íslenskra orkufyrirtækja á undanförunum árum. Mikill fjöldi veitufyrirtækja, bæði stórra og smárra, annast dreifingu á orku hér á landi. Stærri hitaveitur í þéttbýli sem hafa einkaleyfi til starfsemi sinnar eru 22 talsins en auk þeirra starfa um 200 litlar einkahitaveitur sem lagðar eru í dreifibýli og hafa ekki einkaleyfi til starfsemi sinnar.

Á undanförunum árum hefur það orðið æ algengara að rekstur hitaveitna og dreifiveitna rafmagns sé sameinaður í eitt fyrirtæki, eftir atvikum ásamt vatnsveitu og jafnvel fráveitu. Nú eru starfandi sex fyrirtæki sem reka bæði dreifiveitur og hitaveitur: Hitaveita Suðurnesja, Norðurorka, Orkubú Vestfjarða, Orkuveita Húsavíkur, Orkuveita Reykjavíkur og Rarik. Ef undan eru skilin fyrirtæki sem reka smávirðjanir hefur Landsvirkjun verið eina orkufyrirtækið sem stundar eingöngu raforkuframleiðslu. Hins vegar eru dæmi þess að önnur orkufyrirtæki hafi stigið það skref að greina raforkuframleiðslu sína frá annarri starfsemi, svo sem Rarik gerði með stofnun Orkusölnunnar. Þá er aðeins eitt fyrirtæki, Rafveita Reyðarfjarðar, sem fyrst og fremst sinnir dreifingu á raforku en framleiðir auk þess raforku í smáum stíl. Loks hefur Landsnet með kaupum fyrirtækisins á flutningskerfum annarra orkufyrirtækja eignast allt raforkuflutningskerfi landsins og annast rekstur þess.

3.2. Eignarhald.

Eins og að framan greinir eru öll stærri orkufyrirtækin, nema Hitaveita Suðurnesja, alfarið í eigu ríkis eða sveitarfélaga. Í hópi þessara fyrirtækja eru allar dreifiveitur landsins. Samkvæmt upplýsingum sem einkum hefur verið aflað úr síðustu ársreikningum starfandi orkufyrirtækja skiptast eignarhlutföll með eftirfarandi hætti:

Fyrirtæki	Eigendur
Hitaveita Suðurnesja	Reykjanesbær (34,75%), Geysir Green Energy (32%), Orkuveita Reykjavíkur (16,58%), Hafnarfjarðarbær (15,42%) og aðrir (1,25%).
Landsnet	Landsvirkjun (64,73%), Rarik (22,51%), Orkuveita Reykjavíkur (6,78%) og Orkubú Vestfjarða (5,98%).
Landsvirkjun	Ríkissjóður (99,9%) og Eignarhlutir ehf. (0,1%)
Norðurorka	Akureyrarbær (98,38%), Arnarneshreppur (0,8%), Svalbarðsstrandarhreppur (0,46%), Grýtubakkahreppur (0,18%), Þingeyjarsveit (0,18%).
Orkubú Vestfjarða	Ríkissjóður (100%).
Orkuveita Húsavíkur	Húsavíkurbær (100%).
Orkuveita Reykjavíkur	Reykjavíkurborg (93,539%), Akraneskaupstaður (5,528%) og Borgarbyggð (0,933%).
Rafveita Reyðarfjarðar	Fjarðabyggð (100%).
Rarik	Ríkissjóður (100%).

Auk þessa eru starfandi margar hitaveitur sem hafa einkaleyfi til dreifingar og sölu á heitu vatni til almenningsþarfa. Sumar þessara hitaveitna annast einnig rekstur vatnsveitu. Eftirfarandi hitaveitur eru alfarið í eigu viðkomandi sveitarfélags: Hitaveita Seltjarnarness, Hitaveita Mosfellsbæjar, Hitaveita Drangsness, Hitaveita Húnaþings vestra, Skagafjarðarveitur ehf., Hitaveita Dalvíkur, Hitaveita Reykjahlíðar, Hitaveita Eskifjarðar, Hitaveita Egilsstaða og Fella, Hitaveita Brautarholts, Hitaveita Flúða og nágrennis, Hitaveita Bláskógabyggðar, Hitaveita Grímsness- og Grafningshrepps og Selfossveitur. Þá er Hitaveita Akraness og Borgarfjarðar í sameign Orkuveitu Reykjavíkur (79,3%) og ríkissjóðs (20,7%). Einkaaðilar eiga einungis hlut í einni hitaveitu sem starfar á grundvelli einkaleyfis, Hitaveitu Öxarfjarðarhéraðs hf., en hún er að meiri hluta til í eigu notenda veitunnar.

3.3. Dóttur- og hlutdeildarfélag orkufyrirtækja.

Á grundvelli heimilda sinna hafa flest stærri orkufyrirtækin tekið þátt í stofnun félaga um starfsemi af ýmsum toga. Eftirgreindar upplýsingar, sem að mestu hafa verið teknar saman úr ársreikningum fyrirtækjanna, gefa nokkra mynd af þátttöku orkufyrirtækja í atvinnurekstri á ýmsum sviðum:

Fyrirtæki	Dóttur- og hlutdeildarfélag
Hitaveita Suðurnesja	Bláa lónið hf. (33,8%), DMM lausnir ehf. (30,4%), Íslensk nýsköpun ehf. (6,6%), Netorka hf. (9,09%), Vistorka hf. (11,3%).
Landsnet	Netorka hf. (35%), Landsnet ehf. (100%).
Landsvirkjun	Fjarski ehf. (100%), Icelandic Power Insurance Ltd. (100%), Íslensk jarðhitatækni ehf. (74%), Landsnet (64,73%), Enex hf. (24,29%), Farice hf. (1,3%), Hecla SAS (30%), Tengir hf. (38,3%), Íslensk orka ehf. (27,1%), Netorka hf. (40%), Baðfélag Mývatnssveitar ehf. (12,5%), Sipenco GmbH (25%), Þeistareykir ehf. (31,97%), Neyðarlínan hf. (7,9%), Orkusalan ehf. (28%), DMM lausnir ehf. (6,69%), Vistorka hf. (13,6%), HydroKraft Invest (50%).
Norðurorka	Fallorka ehf. (100%), Tengir ehf. (38,25%), Enex hf. (1,48%), Hrafnabjargavirkjun (18,75%), Íslensk orka ehf. (29,22%), Netorka hf. (5%), Stáltak hf. (1,36%), X-orka hf. (5,60%), Þeistareykir ehf. (31,97%).

Orkubú Vestfjarða	Netorka hf. (3%), Aðlöðun hf. (0,32%), Landsnet (5,98%) og Dalsorka ehf. (10%).
Orkuveita Húsavíkur	Beistareykir ehf. (31,97%), Hrafnabjargavirkjun ehf. (18,75%), X-orka ehf. (8,47%), Netorka hf. (2,73%), Íslensk orka ehf. (20,40%).
Orkuveita Reykjavíkur	Gagnaveita Reykjavíkur ehf. (100%), Hitaveita Akraness og Borgarfjarðar (79,3%), Hrafnabjargavirkjun (60%), NCI fjarskipti og orka ehf. (100%), Reykjavík Energy Invest (100%), Úlfjótsvatn frítímabyggð ehf. (100%), Enex hf. (24,12%), Enex-Kína ehf. (33,33%), Feyging ehf., Metan hf. (21,28%), Netorka hf. (22,61%), Landsnet (6,78%).
Rarik	Orkusalan ehf. (100%), Héraðsvötn ehf. (50%), Sunnlensk orka ehf. (90%), Íslensk orka ehf. (2,3%), Netorka hf. (16%), DMM lausnir ehf. (4,1%), Sjávarorka ehf. (16,7%), Fossorka ehf. (20%), Húnaþing hf. (0,9%), Landsnet (22,51%), Bláfall Energi (10%).

4. Aðskilnaður sérleyfis- og samkeppnisþátta.

4.1. Almenn.

Með frumvarpi þessu er gerð sú krafa að sérleyfisþættir í starfsemi orkufyrirtækja séu að lágmarki að $\frac{2}{3}$ hlutum í eigu opinberra aðila. Til að hægt sé að koma þessu við þarf að gera kröfu um að skilja að samkeppnis- og sérleyfisþætti. Ýmis rök mæla jafnframt með því að gera kröfu um aðskilnað þessara þátta í starfsemi raforkufyrirtækja. Með því fyrirkomulagi ætti t.d. að vera unnt að tryggja að allir raforkuframleiðendur sitji við sama borð í samskiptum sínum við þau fyrirtæki sem annast dreifingu á raforku. Þetta er það fyrirkomulag sem komið hefur verið á hvað varðar flutning á raforku en sérstök lög gilda um starfsemi Landsnets og er þeim m.a. ætlað að tryggja jafna stöðu framleiðenda. Þá hefur Samkeppniseftirlitið eins og áður er getið bent á að taka þurfi til umfjöllunar hvort ekki sé rétt að skilja með skýrari hætti milli sérleyfis- og samkeppnisrekstrar í starfsemi raforkufyrirtækja. Tekið er tillit til þessarar ábendingar í frumvarpinu og er þetta jafnframt í samræmi við þau sjónarmið sem fram koma í tilskipun Evrópusambandsins um innri raforkumarkað.

Flutnings- og dreifikerfið býr við það sem kallað er náttúruleg einokun og því koma aðstæður í veg fyrir að samkeppni geti átt sér stað. Vinnsla og sala raforku er hins vegar þess eðlis að þar má koma við samkeppni. Núverandi fyrirkomulag tryggir að viðskiptavinir geta keypt raforku af hvaða raforkuframleiðanda sem er án tillits til landfræðilegrar legu. Þær skyldur eru því lagðar á sérleyfisstarfseminna að hún flytji og dreifi raforku óháð því hver er seljandi og kaupandi orkunnar. Frekari aðgreining þessara sviða tryggir betur jafnræði raforkuframleiðenda.

Í tillögu til þingsályktunar, sem lögð var fram á 122. löggjafarþingi en hlaut ekki afgreiðslu, var m.a. lagt til að a.m.k. skyldi unnið að aðskilnaði vinnslu, flutnings, dreifingar og sölu raforku innan orkufyrirtækjanna. Í frumvarpi til raforkulaga, sem lagt var fram á 126. löggjafarþingi en hlaut ekki afgreiðslu, var lagt til að gerð yrði krafa um aðskilnað samkeppnis- og sérleyfisstarfsemi á orkusviði. Lagt var til að þetta fyrirkomulag næði bæði til flutnings og dreifingar á raforku. Í frumvarpi því sem síðar varð að raforkulögum, nr. 65/2003, var kveðið á um að vinnslufyrirtæki væri heimilt að stunda sérleyfisstarfsemi en óheimilt væri að niðurgreiða vinnsluna með sérleyfisstarfseminni eða starfsemi með samþærilega stöðu. Þá var gerð krafa um að vinnslufyrirtæki skyldu í bókhaldi sínu halda reikningum fyrir vinnslustarfsemi aðskildum frá annarri starfsemi. Hins vegar var kveðið á um að það fyrirtæki sem annaðist flutning raforku mætti ekki stunda aðra starfsemi en þá sem því er nauðsynleg til að geta rækt skyldur sínar samkvæmt raforkulögum. Flutningsfyrirtækinu

er þó heimilt að reka raforkumarkað, enda haldi fyrirtækið reikningum vegna hans aðskildum frá reikningum vegna annarrar starfsemi í bókhaldi. Þá er í lögum um flutningsfyrirtækið kveðið á um að stjórn flutningsfyrirtækisins skuli vera sjálfstæð gagnvart öðrum fyrirtækjum sem stunda vinnslu, dreifingu eða sölu raforku.

4.2. Ákvæði raforkutilskipana Evrópusambandsins um aðskilnað.

Löggjöf Evrópusambandsins um raforkumál hefur þróast ört á undanförunum áratug. Einn af grunnþáttum þeirrar löggjafar er sundurgreining samkeppnis- og sérleyfisþátta, til að tryggja jöfn samkeppnisskilyrði og jafnan aðgang að raforkukerfum. Í tilskipun Evrópusambandsins 96/92/EB, sem var fyrsta tilskipunin um innri markað raforku, var þess krafist að ríki tryggi a.m.k. bókhaldslegan aðskilnað milli sérleyfis- og samkeppnisþátta. Þá var þess krafist að sá er annaðist kerfisstjórnun flutningskerfis væri stjórnunarlega aðskilinn frá annarri starfsemi.

Í annarri tilskipun Evrópusambandsins um innri markað fyrir raforku, 2003/54/EB, er hert á reglum um sjálfstæði flutningskerfisstjóra, auk þess sem gerðar eru ríkari kröfur um sjálfstæði þeirra sem reka dreifikerfi. Í tilskipuninni er að finna undanþáguheimildir fyrir litlar dreifiveitur varðandi kröfur um aðskilnað. Í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 146/2005 er tryggt að Ísland geti, eftir að tilskipunin öðlast gildi, beitt og/eða sótt um allar þær undanþágur sem tilskipunin hefur að geyma, utan sérstakrar undanþágu fyrir einangruð örkerfi vegna ákvæða III. kafla um framleiðslu raforku. Á grundvelli þessa getur Ísland beitt undanþágu 15. gr. tilskipunarinnar, varðandi aðskilnað framleiðslu og dreifingarþátta, bæði á grundvelli þess að samþætt raforkufyrirtæki landsins þjóni færri en 100.000 tengdum viðskiptavinum og eins að þau þjóni litlum og einangruðum kerfum.

Í tillögum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá 19. september 2007 að breytingum á tilskipun 2003/54/EB er lagt til að kröfur varðandi aðskilnað og sjálfstæði þeirra sem annast kerfisstjórnun flutningskerfa verði enn hertar. Hins vegar eru ekki lagðar til breytingar á kröfum um kerfisstjóra dreifikerfa.

4.3. Ákvæði frumvarpsins um aðskilnað.

Sérleyfum til að sinna tiltekinni starfsemi fylgja almennt ríkar skyldur. Samkeppni verður ekki komið við í rekstri dreifiveitna. Til að tryggja hagsmuni þeirra sem njóta þjónustu dreifiveitna gilda reglur um afhendingarskyldu, gjaldtöku vegna þjónustu, opinbert eftirlit með gjaldskráum o.fl. Sem dæmi má nefna að í raforkulögum er ítarlega kveðið á um skyldur dreifiveitna og gjaldskrármálefni. Gera verður kröfu um að þessi fyrirtæki gæti fyllsta hlutleysis og jafnræðis í starfsemi sinni og að rekstur dreifikerfa blandist ekki öðrum þáttum sem ekki tengjast beint þeim skyldum sem á dreifiveitum hvíla. Jafnframt er eðlilegt að tryggt sé að fjárhagsleg afkoma fyrirtækjanna sé ekki sett í hættu með þátttöku í óskyldum og áhættusamari rekstri.

Á þessum sjónarmiðum byggjast ákvæði 5. mgr. 8. gr. raforkulaga og 2. gr. laga nr. 75/2004, um stofnun Landsnets hf., en þar er kveðið á um að flutningsfyrirtækinu sé óheimilt að stunda aðra starfsemi en þá sem því er nauðsynleg til að geta rækt skyldur sínar samkvæmt raforkulögum. Félaginu er þó í lögum heimilað að reka raforkumarkað. Sambærileg ákvæði er ekki að finna í lögum varðandi rekstur dreifiveitna rafmagns, hitaveitna og vatnsveitna. Í ljósi ofangreindra sjónarmiða er í frumvarpinu lagt til að kveðið verði á um aðskilnað samkeppnis- og sérleyfisstarfsemi orkufyrirtækja. Ákvæði frumvarpsins um aðskilnað eru tvíþætt, annars vegar krafa um fyrirtækjaaðskilnað og hins vegar krafa um stjórnunarlegt sjálfstæði.

Í frumvarpinu er lagt til að í raforkulögum og orkulögum verði kveðið á um að dreifi- og hitaveitum sé óheimilt að stunda aðra starfsemi en þá sem nauðsynleg er til að veiturnar geti rækt skyldur sínar samkvæmt sérleyfum og lögum þar að lútandi. Með almennri tilvísun í sérleyfi og lög þar að lútandi felst að áfram verður heimilt að reka alla sérleyfisstarfsemi í einu og sama fyrirtækinu, svo sem dreifiveitu, hitaveitu, vatnsveitu og fráveitu. Þá verður sérleyfisfyrirtækjum heimilt að stunda aðra þá starfsemi sem jafna má við sérleyfisstarfsemi, svo sem rekstur hitaveitna sem ekki hafa einkaleyfi til starfsemi. Hins vegar verður sérleyfisfyrirtækjum óheimilt að stunda alla samkeppnisstarfsemi og verður því að færa þann þátt fyrirtækjanna í sjálfstætt fyrirtæki. Þó er gerð tillaga um að þessi ákvæði verði ekki látin ná til allra minnstu orkufyrirtækjanna og eru mörkin sett við árlegar rekstrartekjur sem eru 2 milljarðar kr. eða minni. Orkufyrirtæki undir þeim mörkum hafa oft fáa starfsmenn og það gæti reynst kostnaðarsamt fyrir slík fyrirtæki að skipta upp starfsemi sinni.

Þá er í frumvarpinu enn fremur gerð krafa um að stjórn dreifiveitu sé sjálfstæð gagnvart öðrum fyrirtækjum sem stunda vinnslu, flutning eða sölu raforku. Þetta er efnislega samhljóða 5. mgr. 8. gr. raforkulaga sem fjallar um flutningsfyrirtæki raforku og felur í sér kröfu um fyrirtækjaaðskilnað og stjórnunarlegt sjálfstæði.

5. Opinbert eignarhald sérleyfisfyrirtækja.

Eins og að framan greinir eru öll stærri orkufyrirtæki landsins að mestu eða öllu í eigu opinberra aðila en um veitustarfsemi þeirra gilda mismunandi reglur. Rekstur vatnsveitu er lögbundið skylduverkefni sveitarfélaga í þéttbýli, en rekstur dreifi- og hitaveitu telst hins vegar ekki til slíkra lögbundinna verkefna.

Í raforkulögum er ekki að finna neinar takmarkanir á eignarhaldi raforkufyrirtækja varðandi rekstur flutnings- eða dreifikerfa. Hins vegar eru dæmi þess að í sérlögum sé að finna ákvæði um eignarhald. Þannig er í 1. gr. laga nr. 42/1983, um Landsvirkjun, kveðið á um að Landsvirkjun sé sameignarfyrirtæki ríkissjóðs og Eignarhluta ehf., sem alfarið er í eigu ríkisins, og í lögum nr. 25/2006, um stofnun hlutafélags um Rafmagnsveitur ríkisins, kveðið á um að öll hlutabréf í félaginu skuli vera eign ríkissjóðs.

Í 30. gr. orkulaga, nr. 58/1967, er kveðið á um að ráðherra sé heimilt að veita sveitarfélögum eða samtökum þeirra einkaleyfi til þess að starfrækja hitaveitur sem annist dreifingu eða sölu heits vatns eða gufu til almenningsþarfa á tilteknu veitusvæði. Í 31. gr. sömu laga er kveðið á um að sveitarfélag geti tímabundið framselt einstaklingum eða félögum einkaleyfi sitt til reksturs hitaveitu. Í lögnum er ekki að finna ákvæði um eignarhald slíkra fyrirtækja.

Í 4. gr. laga nr. 32/2004, um vatnsveitur sveitarfélaga, er kveðið á um að sveitarstjórn sé heimilt að fela stofnun eða félagi, sem að meiri hluta er í eigu ríkis og/eða sveitarfélaga skyldur sínar og réttindi samkvæmt lögnum. Í athugasemdum við 4. gr. frumvarps þess er síðar varð að lögum nr. 32/2004 segir m.a.: „Fyrir slíkri ráðstöfun geta legið gildar ástæður en skýrt er tekið fram í greininni að með henni taki viðkomandi stofnun eða fyrirtæki bæði að sér réttindi og skyldur sveitarfélagsins samkvæmt lögnum. Ákvæði þetta á sér fyrirmynd í 31. gr. orkulaga að því er varðar hitaveitur, en vegna þess að rekstur vatnsveitu telst til skylduverkefna sveitarfélaga þótti ástæða til að takmarka heimild sveitarstjórnar meira en gert er í orkulögum. Er því ekki heimilt að fela einkaaðila eða lögaðila sem ekki er að meiri hluta í opinberri eigu rekstur vatnsveitu.“

Sú þjónusta sem felst í rekstri sérleyfisstarfsemi og rekstri þeirra grunnkerfa, sem undir hana falla, er gríðarlega mikilvæg fyrir alla starfsemi í þjóðfélaginu. Þeir sem hafa leyfi til að reka slíka starfsemi hafa víðtækar skyldur samhliða einokunarrétti til starfseminnar.

Engin þörf er talin á að skilja að slíka sérleyfisstarfsemi en hins vegar er óheppilegt að mismunandi reglur gildi um takmarkanir á eignarhaldi fyrirtækja sem sinna rekstri sem þessum. Því er í frumvarpinu lagt til að tekið verði upp sambærilegt ákvæði og er að finna í lögum um vatnsveitur sveitarfélaga. Hins vegar er gert ráð fyrir að engar slíkar takmarkanir gildi um þá rekstrarþætti sem lúta að samkeppnisstarfsemi.

6. Vatns- og jarðhitaréttindi í eigu opinberra aðila.

Stór hluti af öllum vatns- og jarðhitaréttindum landsins er undir yfirráðum opinberra aðila með einum eða öðrum hætti. Í fyrsta lagi er í 2. gr. laga um afmörkun þjóðlendna, eignarlanda og afrétta, nr. 58/1998, kveðið á um að íslenska ríkið sé eigandi lands og hvers konar landsréttinda og hlunninda í þjóðlendum sem ekki eru háð einkaeignarrétti. Óbyggðanefnd hefur í samræmi við ákvæði laganna kveðið upp úrskurði í 32 málum, á svæði sem spannar allt Suðurland og Norðausturland. Meðferð mála á austanverðu Norðurlandi stendur yfir. Stefnt er að því að nefndin ljúki verkinu á árinu 2011.

Í öðru lagi eru ríki og sveitarfélög eigendur margra fasteigna sem vatns- og jarðhitaréttindi fylgja. Í viðauka við greinargerð landbúnaðarráðuneytisins um þjóðjarðir er að finna ítarlega greinargerð Orkustofnunar um jarðrænar auðlindir á ríkisjörðum. Í skýrslunni eru m.a. talðar upp þær jarðir í ríkiseigu, samkvæmt Jarðaskrá í desember 2003, þar sem helst má telja að séu umtalsverðar jarðrænar auðlindir, m.a. grunnvatn, jarðhiti og vatnsafl.

Í þriðja lagi hefur afnotaréttur vatns- og jarðhitaréttinda komist í hendur ríkisins fyrir samninga við einkaaðila. Má þar sem dæmi nefna vatnsréttindi í neðri hluta Þjórsár og jarðhitaréttindi á hluta Kröflusvæðisins.

Í fjórða lagi eru orkufyrirtæki í eigu opinberra aðila eigendur að langstærstum hluta þeirra réttinda sem fyrirtækin nýta nú til orkuframleiðslu. Þannig er Orkuveita Reykjavíkur eigandi að stórum hluta jarðhitaréttinda á Hellisheiði og Nesjavöllum. Loks eru Landsvirkjun, Orkuþú Vestfjarða og Rarik að stærstu leyti eigendur þeirra vatnsréttinda sem fyrirtækin nýta til raforkuframleiðslu.

Orkumálastjóri hefur metið hugsanlega skiptingu á eignarhaldi á háhita. Nefnir hann breið vikmörk í því mati en telur líklegt að 46% háhitans sé í þjóðlendum, 42% í annarri opinberri eign og 12% í einkaeigu. Tekið er fram að mesti óvissuþátturinn í þessu mati sé væntanlega niðurstaða um mörk þjóðlenda á Norðurlandi.

Orkulindir landsins skipta miklu máli fyrir öruggt framboð á orku, en einnig út frá umhverfis- og byggðasjónarmiðum. Kemur þar einkum þrennt til. Í fyrsta lagi er íslenska raforkukerfið einangrað og tenging við önnur raforkukerfi háð vandkvæðum sökum mikillar fjarlægðar. Slíkri tengingu verður því ekki við komið nema með miklum tilkostnaði. Í öðru lagi hafa íslensk stjórnvöld um áratuga skeið stefnt að því að auka nýtingu innlendra endurnýjanlegra orkulinda til orkuframleiðslu til að leysa af hólmi jarðefnaeldsneyti. Þessi stefna hefur leitt til þess að Ísland stendur nú flestum ríkjum framar í nýtingu endurnýjanlegra orkulinda. Þannig eru um 99,9% af allri raforku í landinu framleidd með endurnýjanlegum orkulindum, vatnsafl og jarðvarma, og í kringum 99% af húshitunarþörf er mætt með orku frá endurnýjanlegum orkulindum. Þá er á grundvelli raforkulaga kveðið á um að setja megi skilyrði í virkjunarleyfi um að aðeins séu nýttar endurnýjanlegar orkulindir. Í þriðja lagi hefur nýting jarðvarma til húshitunar mikla þýðingu fyrir íbúa landsins. Stjórnvöld hafa á undanförunum áratugum lagt mikla áherslu á uppbyggingu hitaveitna sem víðast um landið. Er nú svo komið að um 90% af orkuþörf vegna húshitunar er mætt með jarðvarma. Í lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998, er kveðið á um að sveitarstjórnir

skuli hafa forgang að nýtingarleyfum vegna jarðhita innan marka sveitarfélagsins vegna þarfa hitaveitu sem rekin er í sveitarfélaginu.

Með skírskotun til þessa er eðlilegt að eignarhald á þessum auðlindum verði að mestu leyti áfram á hendi hins opinbera, þ.e. ríkis og sveitarfélaga, enda tryggir það jafnræði til aðgangs að auðlindunum þegar til lengri tíma er litið. Hins vegar er ljóst að slíkar takmarkanir vekja upp ýmis hagfræðileg álitæfni, svo sem útfærslu, áhrif á samkeppni á orkumarkaði, samræmi við samkeppnislög og áhrif tímabundins afnotaréttar á efnahagslega hvata til endurfjárfestinga og viðhalds á orkumannvirkjum og til sjálfbærrar nýtingar orkuauðlinda. Var leitað til Friðriks Más Baldurssonar prófessors og Nils-Henrik M von der Fehr prófessors um álit á efni frumvarpsins. Í álitinu kemur fram að þær takmarkanir sem felast í frumvarpinu vekja upp nokkur hagfræðileg álitæfni, svo sem hvernig skipa eigi eignarréttindum, um áhrif á samkeppni á orkumarkaði og áhrif tímabundins afnotaréttar á efnahagslega hvata til endurfjárfestinga og viðhalds á orkumannvirkjum og til sjálfbærrar nýtingar orkuauðlinda. Í lokaorðum álitsins segir:

Takmörkun á eignarhaldi og framsali auðlinda takmarkar möguleikana á því hver nýtir auðlindirnar og með hvaða hætti það er gert. Slíkar takmarkanir hafa neikvæð áhrif á efnahagslegt virði auðlindanna og hagkvæmni í nýtingu þeirra. Hversu víðtæk þessi áhrif eru er háð því hvernig takmörkunum er háttáð og hvort og þá hvernig unnið er gegn þessum neikvæðu áhrifum með ákvæðum og samningum um bætur og með reglusetningu um umgengni um auðlindirnar. Þessi niðurstaða felur ekki í sér gagnrýni á ætlaða lagasetningu, en hún þýðir að stjórnvöld verða að huga vandlega að því hvernig hægt er að lágmarka hugsanlegan kostnað sem af henni hlýst.

Líklegt er 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. Meðal þess sem líklegt er að skoða þurfi í framhaldinu eru eftirfarandi atriði:

- Skipan eignarhalds á orkuauðlindum í eigu ríkis og sveitarfélaga, þ.m.t. hvort það er eftirsóknarvert eða nauðsynlegt að breyta þessari skipan, t.d. með því að færa eignarréttindi að öllu leyti eða hluta til sérstaks eignarhaldsfélags.
- Reglur um það hvernig ráðstafa á afnotarétti þannig að gætt sé jafnræðis. Hér er hugsanlegt að gera megi greinarmun á þeim auðlindum sem þegar eru nýttar og hinum sem ekki hafa verið nýttar til orkuvinnslu.
- Ákvæði leigusamninga, m.a. með það að markmiði að leysa úr skorti á hvötum til fjárfestinga sem skapast undir lok leigutíma og til að stuðla að sjálfbærri nýtingu.
- Leiga og skipting hennar milli umsaminna fjárhæða annars vegar og tekju- eða magn- tengdra greiðslna hins vegar.
- Lengd leigutíma, m.a. hvort lengdin skuli vera mismunandi eftir tegund auðlindar, þess hvort auðlindin hafi þegar verið nýtt o.s.frv.
- Réttur til endurnýjunar á nýtingarheimild; hvort veita eigi slíkan rétt og þá með hvaða skilyrðum. Jafnframt hvernig eigi að bæta eigandanum þá fastafjármuni sem hann glatar ef nýtingarheimild er ekki endurnýjuð.

Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða III er gert ráð fyrir að forsætisráðherra skipi nefnd til að gera tillögur um með hvaða hætti verður staðið að leigu þeirra réttinda í eigu ríkisins sem frumvarpið nær til. Í þeirri vinnu verða framangreind álitæfni tekin til umfjöllunar. Jafnframt þarf ríkið að huga að því með hvaða hætti það skipar starfsemi þeirra fyrirtækja sem eru í fullri eigu þess.

7. Efni frumvarpsins og ákvæði stjórnarskrár.

Í vatnalögum, nr. 15/1923, er kveðið á um að landareign hverri fylgi réttur til umráða og hagnýtingar því vatni, straumvatni eða stöðuvatni sem á henni er, á þann hátt sem lögin heimila. Í V. kafla laganna er fjallað um notkun vatnsorku, en þar segir að eiganda landareignar, sem vatnsréttindi fylgja, svo og öðrum, sem heimildir hafa á þeim tekið, sé rétt að nota það vatn, sem um hana rennur, til að vinna úr því orku að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Vatnalög ná aðeins til yfirborðsvatns en í lögum nr. 58/1997, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, er kveðið á um að eignarlandi fylgi eignarréttur að auðlindum í jörðu, en til auðlinda í skilningi laganna teljast bæði grunnvatn og jarðhiti. Í þeim lögum kemur m.a. fram að eignarlandi fylgi eignarréttur að auðlindum í jörðu, þar á meðal grunnvatni og jarðhita.

Í gildandi lögum er ekki að finna takmarkanir á því hver megi eiga auðlindir að undanskildum þeim takmörkunum sem erlendum aðilum eru settar í lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966, og lögum fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991. Í gildandi lögum er hins vegar að finna ýmsar hömlur á meðferð slíkra réttinda, bæði hvað varðar ráðstöfun og nýtingu. Þannig er t.d. í lögum nr. 57/1998 kveðið á um að ekki megi undanskilja eignarlandi rétt til jarðhitaréttinda án leyfis ráðherra og eins er nýtingarréttur landeigenda umfram tiltekin mörk háður leyfi iðnaðarráðherra.

Í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, er mælt fyrir um friðhelgi eignarréttarins. Er þar kveðið á um að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir. Í mannréttindasáttmála Evrópu, sem lögfestur hefur verið hér á landi er að finna ákvæði um friðhelgi eignarréttar. Í 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár er mælt fyrir um að atvinnufrelsi megi aðeins setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess.

Í ljósi þessara ákvæða og efnis frumvarpsins leitaði iðnaðarráðuneytið álits Eiríks Tómassonar, prófessors og formanns sérfræðinganeftdar um endurskoðun stjórnarskrárinnar, hvort efni frumvarpsdraga, einkum 1., 10. og 13. gr., samrýmdist fyrirmælum stjórnarskrárinnar, einkum 72. gr. hennar.

Í álitsgerðinni er fjallað um það hvort það samrýmist stjórnarskrá að takmarka eignarhald með þeim hætti, sem gert í frumvarpsdrögum, en um það segir m.a.:

Öll framangreind lagasjónarmið verður að hafa í huga þegar frumvarpsdrög þau, sem fyrir liggja um breytingu á nokkrum lögum á auðlinda- og orkusviði, eru metin í ljósi stjórnarskrárinnar. Ekki fer á milli mála að reglur frumvarpsins eru almennar samkvæmt efni sínu og beinast jafnt að öllum þeim aðilum, sem þar eru nefndir, þ.e. ríki, sveitarfélögum og fyrirtækjum í meirihlutaeigu hins opinbera. Þá fela þær ekki í sér sviptingu á beinum eða óbeinum eignarráðum og yfirfærslu þeirra til annarra aðila, heldur gera þær ráð fyrir takmörkun á rétti fyrrgreindra aðila til þess að ráðstafa beinum eignarrétti sínum að nánar tilteknum auðlindum á varanlegan hátt.

Í athugasemdum með drögumnum eru fyrirhugaðar takmarkanir á eignarrétti metnar svo að þær réttlætist af almannþörf. Af dómaframkvæmd leiðir að mikið þarf til að koma svo að dómstólar haggi slíku mati löggjafans, sbr. H 27. september 2007 í máli nr. 182/2007 sem reifaður er hér að framan. Samkvæmt því og með vísan til þess, sem að framan segir, er það álit mitt að fyrrgreind ákvæði í frumvarpsdrögumnum feli að meginsteftnu í sér almenna takmörkun eignarréttar, en ekki eignarnám. Slíka almenna takmörkun á eignarrétti verða þeir, sem fyrir henni verða, almennt að þola bótalaust, eins og að framan greinir. Hvert tilfelli verður þó að skoða í ljósi stjórnskipulegrar meðalhófsreglu og jafnræðisreglu, sbr. 65. gr. stjkskr., svo og með tilliti til þeirra aðstæðna sem fyrir hendi eru í hverju tilviki fyrir sig.

Í álitserðinni er einnig tekið sérstaklega til skoðunar, hvort það samrýmist fyrir mælum 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar að leggja bann við framsali sveitarfélaga á eignarréttindum í eigu þeirra sjálfra stofnana eða fyrirtækja þeirra með þeim hætti sem gert er ráð fyrir í fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum. Um þetta segir í álitserðinni:

Með vísun til þess, sem að framan segir, verður að telja, eðli máls samkvæmt, að þegar sveitarfélög eiga í hlut geti löggjafinn gengið lengra í þá átt en ella að setja skorður við eignarrétti, enda sé það gert með almennum hætti og fulls jafnræðis gætt gagnvart sveitarfélögum.

Eins og fram kemur í athugasemdum með fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum, er tilgangur þeirrar takmörkunar á eignarráðum sveitarfélaga, sem þar er gert ráð fyrir, sá að tryggja til frambúðar aðgang íbúa sveitarfélaga og landsmanna allra að auðlindum í formi heits og kalds vatns og raforku. Hér er um að ræða takmarkaðar auðlindir sem allir þurfa að hafa aðgang að í nútímaþjóðfélagi eigi frumþörfum borgaranna að vera sinnt. Svo sem rakið hefur verið að framan hefur löggjafinn af þessum sökum haft um langa hríð meiri eða minni afskipti af meðferð og ráðstöfun sveitarfélaganna á auðlindum af þessum toga.

Þegar allt það er virt, sem að framan greinir, svo og að sú takmörkun, sem gert er ráð fyrir, myndi aðeins fela í sér bann við að ráðstafa beinum eignarrétti að tilteknum auðlindum í eigu sveitarfélaganna á varanlegan hátt, án þess að þau séu svipt rétti til þess að leyfa afnot af auðlindunum til takmarkaðs tíma, er það álit mitt að slík takmörkun brjóti ekki gegn 1. mgr. 72. gr. stjkskr. þannig að það baki ríkinu bótaskyldu. Tel ég að dómstólar muni ekki hrófla við lagasetningu, eins og þessari, sem byggð yrdi á fyrrgreindum almannahagsmunum. Styrkja ummæli Hæstaréttar í nýjum dómi, H 27. september 2007 í máli nr. 182/2007, sem reifaður er í kafla II að framan, þetta álit mitt.

Þá er í álitserðinni fjallað um það hvernig fyrirhuguð skerðing víkur að einkaaðilum en þar segir m.a.:

Eins og fram kemur í athugasemdum með frumvarpsdrögum, eru öll veigamestu orku-fyrirtæki landsins í eigu hins opinbera, þ.e. ríkis og/eða sveitarfélaga, að undanskilinni Hita-veitu Suðurnesja hf., þar sem 32% hlutfjár eru í eigu Geysir Green Energy ehf. Í H 1964, 573, sem reifaður er hér að framan, kann það að hafa haft áhrif á málsúrslit að sú skerðing á stjórnarskrárvörðum réttindum, sem þar var um að ræða, bitnaði á fáum aðilum. Í ljósi þessa eru nokkrar líkur fyrir því að umrætt einkahlutafélag ætti rétt á bótum úr hendi ríkisins ef fyrrgreind ákvæði yrðu leidd í lög, óbreytt.

Við mat á því hvort félagið muni öðlast bótarétt úr ríkissjóði verður að sjálfsögðu að hafa í huga að takmörkun sú, sem gert er ráð fyrir, myndi ekki bitna á því beint, heldur óbeint. Enn fremur að einungis yrði um að ræða takmörkun á rétti til ráðstöfunar á beinum eignarrétti. Þetta hvort tveggja mælir á móti því að bótaréttur myndi stofnast.

Á hinn bóginn verður ekki litið framhjá þeirri staðreynd að umrætt einkahlutafélag yrði, að því er best verður séð, eini einkaaðilinn sem fyrirhuguð takmörkun á eignarrétti myndi bitna á. Þess vegna má halda því fram, með réttu, að takmörkuninni sé í raun og veru beint gegn einum einkaaðila („kasuistísk“ aðferð við lagasetningu), jafnvel þótt hún sé að formi til hugsuð sem almenn takmörkun á eignarrétti. Þetta atriði kynni að vega þungt við mat á því hvort takmörkunin yrði talin samrýmast 1. mgr. 72. gr. stjkskr., án þess að réttur til bóta stofnaðist, eða hvort hún hefði í för með sér bótaskyldu fyrir ríkið.

Þegar litið er til þess sjónarmiðs um jafnræði, sem vísað er til hér að framan, og þeirrar staðreyndar, að fyrirhuguð takmörkun á eignarrétti myndi væntanlega bitna einungis á einum einkaaðila í raun, er það álit mitt að umtalsverður vafi leiki á því að það samrýmist 1. mgr. 72. gr. stjkskr., sbr. 65. gr. hennar, að láta takmörkunina taka til fyrirtækja í meiri

hluta eigu hins opinbera, eins og gert er ráð fyrir í 1., 10. og 13. gr. fyrirbyggjandi frumvarpsdraga.

Í ljósi þessa er í frumvarpinu lagt til að takmarkanir á heimildum til framsals umræddra eignarréttinda verði einungis látnar ná til fyrirtækja sem alfarið eru í eigu ríkis og/eða sveitarfélaga.

8. Efni frumvarpsins og ákvæði samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.

Í samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum) er að finna ákvæði um frjálst flæði fjármagns, staðfesturétt og skipan eignarréttar. Hafa verður þessi ákvæði í huga þegar fjallað er um eignarhald orkufyrirtækja og takmarkanir á heimildum til að ráðstafa vatns- og jarðhitaréttindum. Þá verður að líta til dómaframkvæmdar Evrópudómstólsins og EFTA-dómstólsins. Ráðuneytið leitaði álits Peter Dyrberg, sérfræðings í Evrópurétti, á álitaeftum tengdum þeim ákvæðum frumvarpsins sem varða takmarkanir á heimildum til varanlegs framsals eignarréttinda og eins ákvæðum um meirihlutaeignarhald opinberra aðila í fyrirtækjum sem sinna sérleyfisstarfsemi. Í álitsgerðinni eru rakin helstu ákvæði samningsins um hið Evrópska efnahagssvæði og raforkutilskipunar Evrópusambandsins sem tengjast álitaeftinu og ásamt þeim dómum Evrópudómstólsins og EFTA-dómstólsins sem varpa ljósi á framkvæmd umræddra ákvæða.

Í álitsgerðinni kemur fram að ríkinu sé heimilt að takmarka heimildir ríkis og/eða sveitarfélaga til ráðstöfunar á réttindum sínum. Á því leiki ekki vafi að heimilt sé samkvæmt EES-samningnum að viðhalda opinberu eignarhaldi. Er vísað til dóms EFTA-dómstólsins í máli E-2/06, þar sem staðfest var að heimilt væri að koma á opinberu eignarhaldi yfir vatnsréttindum svo framarlega sem þetta væri gert á jafnréttisgrundvelli og ekki væri gengið lengra en þörf krefði. Ekkert í efni frumvarpsins bendi til annars en að þessi skilyrði séu uppfyllt.

Álitsgerðin fjallar einnig um takmarkanir á heimildum fyrirtækja í eigu ríkis og sveitarfélaga til að framselja réttindi sín. Komist er að þeirri niðurstöðu að efni EES-samningsins útiloki ekki að lagðar séu hömlur á fyrirtækin, enda hafi ríki og sveitarfélög yfirráð félaganna.

Í álitsgerðinni er loks fjallað um opinbert eignarhald á fyrirtækjum í sérleyfisstarfsemi. Þar kemur fram að slíkt fyrirkomulag brjóti ekki gegn ákvæðum EES-samningsins að uppfylltum tilteknum skilyrðum sem eigi sér stoð í ákvæðum samningsins. Til staðar þurfi að vera fullnægjandi skýringar á að opinbert eignarhald feli í sér nauðsynlega kosti umfram almenna lagasetningu um starfsemi slíkra fyrirtækja. Í 1. kafla athugasemda þessara er að finna rökstuðning fyrir nauðsyn þess að setja þær reglur sem lagðar eru til í frumvarpinu.

9. Brottfall laga.

Í október 2006 samþykkti ríkisstjórnin aðgerðaáætlun um Einfaldara Ísland fyrir árin 2006–2009. Markmið áætlunarinnar er einfaldara og betra opinbert regluverk í þágu atvinnulífs og almennings. Áætlunin er byggð á tillögum starfshóps sem forsætisráðherra skipaði í lok árs 2005 með fulltrúum ráðuneyta, sveitarfélaga og aðila vinnumarkaðarins. Hún beinist bæði að tilurð nýrra opinberra reglna og skipulegri yfirferð yfir gildandi reglur. Í samræmi við aðgerðaáætlunina hefur iðnaðarráðuneytið gert áætlun um einföldun og samræmingu löggjafar á auðlinda- og orkusviði.

Í gildi eru ýmis eldri lög um heimildir ráðherra til að veita leyfi til að reisa og reka virkjanir. Þessi lög má rekja til þess tíma þegar Alþingi veitti virkjunarleyfi. Í mörgum tilvikum var þetta gert með þeim hætti að Alþingi framseldi ráðherra heimildina til að gefa út virkjunarleyfi vegna einstakra virkjana. Í ljósi þess að í raforkulögum er nú kveðið á um að

iðnaðarráðherra veiti leyfi til að reisa og reka virkjanir eru umrædd lög óþörf. Því er lagt til að þau verði felld brott.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Stór hluti vatns- og jarðhitaréttinda landsins heyrir undir ríki, sveitarfélög og fyrirtæki sem alfarið eru í eigu þeirra. Ríkið og sveitarfélög eru sem landeigendur eigendur slíkra réttinda auk þess sem dæmi eru um að þau séu eigendur að réttindum sem hafa verið skilin frá fasteignum. Jafnframt er íslenska ríkið eigandi lands og hvers konar landsréttinda og hlunninda í þjóðlendum sem ekki eru háð einkaeignarrétti, sbr. 2. gr. laga nr. 58/1998. Þá eru orkufyrirtæki í eigu ríkis og sveitarfélaga í mörgum tilvikum eigendur réttinda sem þau nýta til orkuframleiðslu. Í greininni er lagt til að takmarkanir verði settar á heimildir ríkis, sveitarfélaga og fyrirtækja sem alfarið eru í þeirra eigu til ráðstöfunar á vatnsréttindum, hvort sem komið hefur til nýtingar þeirra eða ekki. Í 8. gr. frumvarpsins er lögð til sambærileg breyting á ákvæðum laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, varðandi jarðhita og grunnvatn.

Í 1. mgr. er lagt til að ríki, sveitarfélögum og fyrirtækjum sem alfarið eru í eigu ríkis og sveitarfélaga verði óheimilt að framselja varanlega eignarrétt að vatni, þ.m.t. jarðhita og grunnvatn. Í 2. gr. vatnalaga, nr. 20/2006, er kveðið á um að lögin taki til alls rennandi eða kyrrstæðs vatns á yfirborði jarðar og neðan jarðar, í föstu, fljótandi eða loftkenndu formi. Lögin öðlast gildi 1. nóvember 2008. Í gildandi vatnalögum, nr. 15/1923, er ekki að finna ákvæði um gildissvið þeirra laga. Þó er óumdeilt að þeim er einungis ætlað að taka til yfirborðsvatns, enda var vinnsla grunnvatns nánast óþekkt hér á landi við gildistöku laganna.

Þar sem ætlunin er einungis að ná til mikilvægustu vatnsréttinda sem skipta verulegu máli varðandi orkuöflun er lagt til að vatnsföll sem hafa virkjanlegt afl undir 7 MW skuli undanþegin banni við framsali. Virkjanir sem eru 7 MW eða stærri þurfa samkvæmt raforkulögum að tengjast flutningskerfinu beint. Þykir eðlilegt að takmarka heimildir til framsals á vatnsréttindum við svipuð mörk. 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.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. frumvarpsins er þó skv. 2. mgr. lagt til að heimilt verði að framselja slík réttindi í ákveðnum tilvikum. Þannig sé ríki heimilt að framselja sveitarfélagi varanlega réttindi sín, sveitarfélagi að framselja ríki eða öðru sveitarfélagi og ríki eða sveitarfélögum heimilt að framselja varanlega réttindi til félaga sem eru alfarið í eigu ríkis og/eða sveitarfélaga enda hafi þessi félög sérstaklega verið stofnuð til að fara með eignarhald slíkra réttinda. Sama á við um réttindi sem eru í eigu orkufyrirtækja sem eru í fullri eigu ríkis og/eða sveitarfélaga, þ.e. þeim er heimilt að framselja varanlega réttindi til ríkis, sveitarfélags eða félags sem alfarið er í eigu ríkis og/eða sveitarfélags og stofnað er til að fara með eignarhald slíkra réttinda.

Í 3. mgr. er lagt til að ríki, sveitarfélögum og félögum sem stofnuð eru skv. 2. mgr. verði heimilt að veita öðrum tímabundinn afnotarétt að vatni, þ.m.t. jarðhita og grunnvatni. Ákvæðið heimilar því leigusamninga um afnotarétt. Rétt er að taka fram að þessi undanþága nær ekki til orkufyrirtækja sem alfarið eru í eigu ríkis eða sveitarfélaga og er þeim því óheimilt að framleigja slík réttindi sín. Engar sérstakar takmarkanir eru á því við hverja slíkir leigusamningar eru gerðir umfram það sem kann að leiða af almennum reglum, svo sem

ákvæðum laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri. Í ákvæðinu er lagt til að hámarkstímalengd samninga um afnotarétt verði 65 ár. Nýting þeirra auðlinda sem frumvarpið nær til byggist í flestum tilvikum á miklum fjárfestingum í mannvirkjum, sem hafa langan afskriftatíma. Fjárfestingin skilar sér því á löngum tíma. Hins vegar er nauðsynlegt að setja einhver efri mörk á lengd leigutímans og er lagt til í frumvarpinu að sá tími verði til allt að 65 ára í senn.

Við ákvörðun um afnotarétt verður að horfa til ýmissa lagaákvæða og almennra sjónarmiða. Þannig segir í 1. mgr. 27. gr. raforkulaga að samkeppnislög gildi um atvinnustarfsemi sem lögin ná til. Þá verður að gera ráð fyrir að ákvæði upplýsingalaga, nr. 50/1996, gildi um slíka leigusamninga, sbr. úrskurð úrskurðarnefndar um upplýsingamál í máli A-234/2006. Í 4. mgr. er að finna leiðbeiningar um hvaða sjónarmið beri að leggja til grundvallar við ákvörðun um það hverjum skuli veittur afnotaréttur. Ekki er um tæmandi talningu að ræða á þeim sjónarmiðum sem lögð verða til grundvallar. Við ákvörðun verður hins vegar ávallt að leggja til grundvallar að ákvörðunin leiði til hagkvæmrar nýtingar auðlinda og fjárfestinga í mannvirkjum. Í ákvæði til bráðabirgða er lagt til að forsætisráðherra skipi nefnd sem falið verður að útfæra nánar hvernig staðið verður að leigu þeirra auðlinda sem frumvarpið tekur til.

Réttindi í eigu ríkisins geta byggst á mismunandi heimildum og forræði eigna að sama skapi heyrir undir mismunandi ráðherra. Samkvæmt reglugerð um Stjórnarráð Íslands fer fjármálaráðuneytið með mál er varða eignir ríkisins nema þær séu lagðar til annars ráðuneytis. Þetta hefur verið gert með lögum um Þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, Þjóðlendna og afrétta þar sem forsætisráðherra er veitt heimild til að ákvarða eða semja um endurgjald fyrir m.a. nýtingu vatns- og jarðhitaréttinda. Þá fer landbúnaðarráðuneytið með mál er varða jarðir í eigu og umsjá ríkisins. Þessu til viðbótar er í auðlindalögum og raforkulögum kveðið á um heimild iðnaðarráðherra til að semja um endurgjald fyrir nýtingu auðlinda í eignarlöndum ríkisins að höfðu samráði við þann aðila sem fer með forræði eignarinnar. Í 5. mgr. er lagt til að kveðið verði á um að forsætisráðherra verði falið að semja um endurgjald fyrir afnotarétt að vatni sem heyrir til ríkisjörðum eða í forsjá ríkisins, öðrum en vatnsréttindum í Þjóðlendum.

Um 2. gr.

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum frumvarpsins er algengt að sérleyfis- og samkeppnisstarfsemi, þ.e. rekstur dreifi-, hita- og vatnsveitna annars vegar og framleiðsla og sala raforku hins vegar, sé innan sama fyrirtækis. Í 4. gr. raforkulaga er kveðið á um að leyfi ráðherra þurfi til að reisa og reka raforkuver. Slík leyfi eru því grundvöllur raforkuframléiðslu í viðskiptaskyni. Í frumvarpinu er gerð tillaga um að samkeppnis- og sérleyfisstarfsemi verði ekki rekin í sama fyrirtæki. Í samræmi við þessa tillögu er hér lagt til að 5. gr. raforkulaga verði breytt á þá lund að óheimilt verði að veita virkjunarleyfi þeim sérleyfisfyrirtækjum sem hafa árlegar rekstrartekjur yfir 2 milljörðum kr. Handhöfum virkjunarleyfa verður heimilt að eiga áfram hlut í flutningsfyrirtækinu Landsneti, enda gilda reglur um sjálfstæði stjórnar o.fl.

Um 3. gr.

Nokkur dæmi eru um að í sama jarðvarmaorkuveri sé framleidd raforka og heitt vatn í einu samfelldu ferli. Það er vandkvæðum bundið að skipta upp slíkri starfsemi milli vinnslufyrirtækis og hitaveitu. Því er lagt til að vinnslufyrirtækjum verði heimilt að reka slík orkuver og framleiða bæði raforku og heitt vatn. Til að tryggja hagsmuni hitaveitunnar af því að geta

uppfyllt skyldur sínar gagnvart þeim sem kaupa heitt vatn til húshitunar er lagt til að kveðið verði á um skyldu vinnslufyrirtækisins til að afhenda hitaveitu varmaorku. Varðandi bókhaldslegan aðskilnað og verðlagningu fyrir afhendingu á varmaorku fer skv. 41. gr. raforkulaga. Í greininni er kveðið á um skiptireglur vegna slíkra jarðvarmaorkuvera. Þá er og lagt til að Orkustofnun verði falið að skera úr ágreiningi vegna verðlagningar á heitu vatni frá slíku jarðvarmaorkuveri.

Um 4. gr.

Landsnet er það fyrirtæki sem annast rekstur raforkuflutningskerfis landsins og kerfisstjórnun. Í samræmi við það sem segir í almennum athugasemdum er hér lagt til að bundið verði í lög að fyrirtækið skuli ávallt vera a.m.k. að $\frac{2}{3}$ hlutum í eigu ríkis og/eða sveitarfélaga eða fyrirtækja sem alfarið eru í eigu þessara aðila.

Um 5. gr.

Í samræmi við það sem segir í almennum athugasemdum er í a-lið greinarinnar lagt til að kveðið verði á um að dreifiveitu, með árlegar rekstrartekjur umfram 2 milljarða kr., sé óheimilt að stunda aðra starfsemi en þá sem henni er nauðsynleg til að geta rækt skyldur sínar samkvæmt sérleyfum og lögum þar að lútandi. Þetta felur í sér að heimilt verður að reka sérleyfisstarfsemi sem annast rekstur annarra grunnkerfa en flutningskerfis raforku í sama fyrirtækinu, svo sem dreifiveitu rafmagns, hitaveitu og vatnsveitu. Þá er lagt til að dreifiveitu verði enn fremur heimilt að stunda aðra starfsemi sem hefur sambærilega stöðu. Dæmi um slíkt er rekstur hitaveitu sem ekki hefur einkaleyfi til starfsemi sinnar skv. 30. gr. orkulaga, nr. 58/1967, eða annar eðlislíkur rekstur sem jafna má við sérleyfisstarfsemi. Í öllum tilvikum er dreifiveitu óheimilt að stunda samkeppnisstarfsemi nema rekstrartekjur séu undir þeim mörkum sem kveðið er á um í ákvæðinu.

Varaafsstöðvar teljast hluti af flutnings- eða dreifikerfi raforku og því iðulega reknar af dreifiveitunum. Þær teljast ekki til framleiðslueininga og eru ekki leyfisskyldar skv. 4. gr. raforkulaga. Þrátt fyrir kröfu um aðskilnað er gert ráð fyrir að dreifiveitum verði heimilt að reka slíkar varaafsstöðvar áfram.

Til að tryggja sjálfstæði dreifiveitu er lagt til að kveðið verði á um að stjórn dreifiveitu skuli vera sjálfstæð gagnvart öðrum fyrirtækjum sem stunda vinnslu, flutning eða sölu raforku. Sambærilegt ákvæði er að finna í 5. mgr. 8. gr. raforkulaga varðandi stjórn flutningsfyrirtækisins. Eins og rakið er í almennum athugasemdum frumvarpsins er í tilskipun 2003/54/EB um innri markað raforku þess krafist að sá sem annast dreifikerfisstjórnun sé stjórnunarlega aðskilinn frá annarri starfsemi.

Í b-lið greinarinnar er lagt til að kveðið verði á um að dreifiveitur skuli ávallt vera a.m.k. að $\frac{2}{3}$ hlutum í eigu ríkis og/eða sveitarfélaga eða fyrirtækja sem eru alfarið í eigu þessara aðila.

Um 6. gr.

Í 18. gr. raforkulaga er kveðið á um að leyfi ráðherra þurfi til þess að stunda raforkuviðskipti sem skilgreind eru sem kaup og sala raforku. Lagt er til að kveðið verði á um að þeim sem óska leyfis til að stunda raforkuviðskipti og eru með árlegar rekstrartekjur umfram 2 milljarða kr. sé óheimilt að stunda sérleyfisstarfsemi á orkusviði. Þetta er í samræmi við það markmið að skilið sé milli samkeppnis- og sérleyfisþátta.

Um 7. gr.

Í greininni er lagt til að orðalagi ákvæðis 2. mgr. 19. gr. laganna verði breytt til að endurspeglar það fyrirkomulag að fyrirtækjum með árlegar rekstrartekjur sem eru 2 milljarðar kr. eða minna verði áfram heimilt að reka samkeppnis- og sérleyfisþætti í einu og sama fyrirtækinu. Ákvæðið er að öðru leyti efnislega óbreytt en þar er kveðið á um bann við því að niðurgreiða sölu með sérleyfisstarfsemi, eða annarri starfsemi sem hefur sambærilega stöðu, auk þess sem gerð er krafa um bókhaldslegan aðskilnað.

Um 8. gr.

Í greininni er lagt til að lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu verði breytt þannig að kveðið verði á um takmarkanir á heimildum ríkis, sveitarfélaga og fyrirtækja sem eru alfarið í eigu þeirra til að framselja eignarrétt að auðlindum í jörðu. Ákvæðið er að þessu leyti efnislega samhljóða 1. gr. frumvarpsins. Þá er í greininni lagt til að réttindi sem kveðið er á um að landeiganda sé heimilt að hagnýta til heimilis- og búsparfa án nýtingarleyfis verði undanþegin banni við framsali. Í 1. mgr. 10. gr. laga nr. 57/1998 er kveðið á um að landeiganda sé heimilt án leyfis að hagnýta jarðhita í eignarlandi sínu til heimilis- og búsparfa, þ.m.t. talið til ylræktar, iðnaðar og iðju, allt að 3,5 MW miðað við vermi sem tekið er úr jörðu alls innan eignarlands. Í 14. gr. laganna segir að landeiganda sé heimilt án leyfis að hagnýta grunnvatn í eignarlandi sínu til heimilis- og búsparfa, þ.m.t. til fiskeldis, iðnaðar og iðju, allt að 70 ltr./sek.

Ákvæðið er að öðru leyti efnislega samhljóða 1. gr. frumvarpsins og um frekari athugasemdir vísast til athugasemda við þá grein.

Um 9. gr.

Í 12. gr. laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, er m.a. kveðið á um að landeigandi megi ekki undanskilja eignarlandi sínu jarðhitaréttindi, nema með sérstöku leyfi ráðherra. Þá er í greininni kveðið á um að um sölu ríkisjarða eða jarða í eigu opinberra stofnana eða sjóða gildi þó ákvæði jarðalaga. Í 40. gr. jarðalaga, nr. 81/2004, er kveðið á um að við sölu ríkisjarða sé landbúnaðarráðherra heimilt að undanskilja jarðefni, rétt til efnistöku umfram búsparfir og einnig öll vatns- og jarðhitaréttindi. Ætlunin er að ákvæði laga nr. 57/1998 gangi frammar ákvæðum jarðalaga sem felur í sér að landbúnaðarráðherra verður skylt að undanskilja vatns- og jarðhitaréttindi við sölu á ríkisjörðum ef þeim fylgja slík réttindi sem eru umfram þau mörk sem lagt er til að verði undanskilin banni við framsali.

Um 10. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 11. gr.

Í samræmi við breytingu á raforkulögum í 5. gr. frumvarpsins er hér lagt til að sama regla verði látin gilda um takmarkanir á starfsemi hitaveitna, sjálfstæði stjórnar þeirra og meirihlutaeignarhald opinberra aðila. Um frekari skýringar vísast til athugasemda við þá grein frumvarpsins.

Um 12. gr.

Í samræmi við breytingu á raforkulögum í 5. gr. frumvarpsins er hér lagt til að sama regla verði látin gilda um lágmarkseignarhald opinberra aðila. Um frekari skýringar vísast til athugasemda við þá grein frumvarpsins.

Um 13. gr.

Í greininni er lagt til að kveðið verði á um takmarkanir á heimildum ríkis, sveitarfélaga og fyrirtækja sem alfarið eru í þeirra eigu til framsals á vatnsréttindum. Ákvæðið er efnislega samhljóða 1. gr. frumvarpsins og um frekari athugasemdir vísast til athugasemda við þá grein.

Um 14. gr.

Í greininni er kveðið á um gildistöku laganna. Svo að þeim fyrirtækjum sem hafa með höndum bæði samkeppnis- og sérleyfisstarfsemi gefist tími til að laga sig að þeim breytingum sem frumvarpið felur í sér er lagt til að ákvæði er varða aðskilnað samkeppnis- og sérleyfisþátta komi til framkvæmda 1. júlí 2009. Önnur ákvæði öðlast þegar gildi.

Um 15. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða I.

Í 35. gr. raforkulaga er m.a. kveðið á um að leyfi samkvæmt lögunum megi ekki framselja nema með leyfi ráðherra. Í ljósi þess að verið er að leggja til að orkufyrirtækjum með samþætta samkeppnis- og sérleyfisstarfsemi verði gert skylt að aðskilja þessa rekstrarþætti er ekki talin þörf á að afla leyfis ráðherra fyrir framsali sem leiðir af ákvæðum frumvarpsins. Fyrirtæki sem ætlað er að taka við starfsemi verða þó að uppfylla önnur ákvæði laganna.

Um ákvæði til bráðabirgða II.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða III.

Um skýringar vísast til almennra athugasemda.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á nokkrum lögum á auðlinda- og orkusviði.

Markmið frumvarpsins er að setja reglur um eignarhald auðlinda í opinberri eigu og skýra mörk samkeppnis- og sérleyfisþátta í starfsemi orkufyrirtækja. Er það gert til að tryggja að öll mikilverðustu vatns- og jarðhitaréttindi sem nú eru í eigu ríkis eða sveitarfélaga, beint eða óbeint, haldist áfram í eigu þessara aðila. Til að ná þessu markmiði eru lagðar til ýmsar

breytingar á lögum á sviði orku- og auðlindamála. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að í þeim tilvikum þar sem starfsemi dreifi- og hitaveitna byggir á sérleyfum verði opinbert eignarhald tryggt þannig að eignarhlutur opinberra aðila verði að minnsta kosti 2/3.

Eins og fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu getur takmörkun á eignarhaldi og framsali auðlinda haft áhrif á það hvernig auðlindirnar eru nýttar með tilliti til efnahagslegs virðis auðlindanna og hagkvæmni nýtingarinnar. Erfitt er þó að meta slík óbein áhrif. Að öðru leyti, verði frumvarpið óbreytt að lögum, verður ekki séð að bein útgjöld ríkissjóðs muni aukast.