

Nefndarálit

um frv. til l. um breytingu á nokkrum lögum á auðlinda- og orkusviði.

Frá meiri hluta iðnaðarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Kristján Skarphéðinsson og Guðjón Axel Guðjónsson frá iðnaðarráðuneyti, Elínu Smáradóttur frá Orkustofnun, Pál Gunnar Páls-son og Snorra Stefánsson frá Samkeppniseftirlitinu, Þórð Skúlason og Guðjón Bragason frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Eirík Bogason og Gústaf Adolf Skúlason frá Samorku – samtökum orku- og veitufyrirtækja, Franz Árnason og Ásgeir Magnússon frá Norðurorku, Friðrik Sophusson og Jón Sveinsson frá Landsvirkjun, Hjörleif Kvaran frá Orkuveitu Reykja-víkur, Tryggva Þór Haraldsson og Lárus Blöndal frá Rarík, Júlíus Jón Jónsson og Árna Sigfússon frá Hitaveitu Suðurnesja, Magnús Kristjánsson frá Orkusölnni, Birgi Þór Runólfs-son, dósent við viðskipta- og hagfræðideild Háskóla Íslands, Egil B. Hreinsson, prófessor við verkfræðideild Háskóla Íslands, Gunnar Ólaf Haraldsson frá Hagfræðistofnun Háskóla Ís-lands, Sigurð Línal, fyrrverandi prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, Guðmund Ólafsson, lektor við Háskólann á Bifröst, og Karl Axelsson hrl. og formann nefndar sem skipuð var á grundvelli laga nr. 5/2006. Þá hafa nefndinni borist umsagnir frá Karli Axelssyni hrl., Orkubúi Vestfjarða hf., Bygðastofnun, Norðurorku, Samkeppniseftirlitinu, Samorku, Skipu-lagsstofnun, Umhverfisstofnun, Landsvirkjun, Nýsköpunarmiðstöð Íslands, Samtökum iðnað-arins, Rarík, Viðskiptaráði Íslands, Landssamtökum raforkubænda, Náttúrufræðistofnun Ís-lands, Eyþingi – Sambandi sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum, Orkuveitu Reykja-víkur, Alþýðusambandi Íslands, Reykjavíkurborg, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtök-um sunnlenskra sveitarfélaga, Hitaveitu Suðurnesja, formanni og varaformanni stjórnar Hita-veitu Suðurnesja, Akraneskaupstað, Orkustofnun og Hollvinum Hitaveitu Suðurnesja. Nefnd-in fjallaði um málið á fjölda funda.

Frumvarpið varðar einkum reglur um meðferð orkuauðlinda í opinberri eigu og rekstrartil-högun orkufyrirtækja. Til hægðarauka verður umfjöllun meiri hlutans skipt niður á þrjá kafla.

Meðferð vatns- og jarðhitaréttinda í opinberri eigu.

Frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar er ætlað að tryggja núverandi eignarhald ríkis og sveitarfélaga á vatns- og jarðhitaréttindum yfir tilteknum viðmiðum. Farin er sú leið að binda eignarhaldið í lög þannig að opinberum aðilum er óheimilt að framselja varanlega áður nefnd-ar auðlindir til annarra en ríkis, sveitarfélaga eða félaga sem alfarið eru í eigu þessara aðila og sérstaklega stofnuð til að fara með þessi réttindi. Verði frumvarp þetta að lögum munu opinberir aðilar geta veitt öðrum tímabundinn afnotarétt á auðlindum í þeirra eigu til 65 ára eða skemur.

Í störfum nefndarinnar voru boðaðar breytingar frumvarpsins ræddar með hliðsjón af ákvæðum stjórnarskrár, einkum 72. og 78. gr. Fjallaði nefndin sérstaklega um réttarstöðu sveitarfélaga og orkufyrirtækja í þeirra eigu vegna takmarkana frumvarpsins á varanlegu framsali vatns- og jarðhitaréttinda. Hafa þeir sérfræðingar sem nefndin hefur ráðfært sig við

almennt fallist á það álit Eiríks Tómassonar lagaprófessors, sem hann vann fyrir iðnaðarráðuneytið og vísað er til í frumvarpinu, að efni þess feli að meginstefnu í sér almenna takmörkun eignarréttar sem rúmast innan marka eignarréttarákvæðis stjórnarskrár. Telur meiri hlutinn að vafa um þetta álitamál hafi verið eytt eins og framast er unnt miðað við það sem fram kom í viðræðum nefndarinnar við Sigurð Línal og Karl Axelsson þar sem þeir tóku í öllum meginatriðum undir álitserð Eiríks Tómassonar.

Meiri hlutinn bendir á að Samband íslenskra sveitarfélaga tók ekki efnislega afstöðu til frumvarpsins og að ekkert hefur komið fram við umfjöllun nefndarinnar sem bendir til að það bitni óeðlilega hart á einstökum sveitarfélögum eða orkufyrirtækjum í eigu þeirra ef undan er skilin umsögn forstjóra Hitaveitu Suðurnesja frá 8. apríl 2008. Á fundi nefndarinnar 21. apríl afhentu fulltrúar stærstu eigenda fyrirtækisins hins vegar viðbótarumsögn þar sem lýst var yfir vilja til að laga starfsemi þess að ákvæðum frumvarpsins. Ef það gengur eftir er ljóst að frumvarpið mun ná til helstu orkufyrirtækja landsins.

Við mat á því hvort frumvarpið skerði ráðstöfunarrétt sveitarfélaga yfir eigum sínum og rýri þar með verðmæti eigna þeirra umfram það sem framangreind stjórnarskrárákvæði heimila telur meiri hlutinn að ekki verði litið fram hjá þeirri staðreynd að öll stærri orkufyrirtæki landsins eru í eigu íslenska ríkisins eða sveitarfélaga, að Hitaveitu Suðurnesja frátalinni. Þá er viðurkennt að löggjafinn hafi meira svigrúm til inngríps í eignarréttinn þegar hann á tilurð sína að rekja til opinberrar leyfisveitingar. Frumvarpið gerir enn fremur ráð fyrir að opinberum aðilum muni áfram verða heimilt að framselja umræddar orkuaudlindir hver til annars og að þeim verði heimil ráðstöfun þeirra tímabundið til einkaaðila.

Að fengnum athugasemdum leggur meiri hlutinn til að viðmið um bann við varanlegu framsali vatnsréttinda verði hækkað úr 7 MW eins og það er samkvæmt frumvarpinu í 10 MW. Er sú breyting gerð til samræmis við lög um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, þar sem kveðið er á um í viðauka að önnur orkuver en jarðvarmavirkjanir eða önnur vatnsorkuver með uppsett rafafli undir 10 MW séu ekki ávallt háð mati á umhverfisáhrifum.

Tímabundinn afnotaréttur.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að ríki, sveitarfélögum og sérstökum eignarhaldsfélögum sem alfarið eru í þeirra eigu sé heimilt að veita einkaaðilum tímabundin afnot af þeim vatns- og jarðhitaréttindum sem háð eru framsalstakmörkunum til allt að 65 ára með þeim skilyrðum að úthlutun sé án mismununar og stuðli að hagkvæmri nýtingu auðlinda og fjárfestingu í mannvirkjum. Samkvæmt bráðabirgðaákvæði frumvarpsins er forsætisráðherra falið að koma á fót nefnd sem ætlað er að fjalla um fyrirkomulag leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu ríkis og gera tillögur í þeim efnum.

Margir umsagnaraðilar og álitgjafar hafa vakið máls á þeim neikvæðu efnahagslegu áhrifum sem kunna að vera samfara opinberu eignarhaldi á auðlindum og telja að miklu varði hvernig staðið verður að fyrirkomulagi afnotaréttarins. Þá hafa einstök orkufyrirtæki og samtök þeirra lagt ríka áherslu á að þau taki þátt í því nefndarstarfi sem fjallað er um í umræddu bráðabirgðaákvæði auk þess sem þau vilja að hámarkstími afnotaréttar verði lengdur og að nánar verði útlistað hvernig fara eigi með réttindi afnotahafa fyrir og við lok afnotatímans.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að nefnd forsætisráðherra sem falið verður að móta reglur um leigu vatns- og jarðhitaréttinda viðhafi víðtækt samráð og taki mið af þeim reglum sem nú þegar gilda um eignarráð ríkisins, t.d. í þjóðlendum og á ríkisjörðum, og einnig þeim opinberu hagsmunum sem liggja til grundvallar takmörkunum frumvarpsins á varanlegu framsali.

Meiri hlutinn leggur til að handhafi afnotaréttar skuli, að liðnum helmingi afnotatímans, eiga rétt á viðræðum við leigjanda um framlengingu. Einnig leggur meiri hlutinn til þá breyt-

ingu að nefnd forsætisráðherra fjalli sérstaklega um hvernig fara eigi með endurnýjun afnotasamninga og önnur atriði er lúta að réttindum og skyldum aðila. Meiri hlutinn vekur athygli á að störf nefndarinnar eru samkvæmt frumvarpinu einskorðuð við vatns- og jarðhitaréttindi í eigu ríkisins en af því verður ráðið að sveitarfélögum verði eftirlátið að móta sínar eigin reglur um ráðstöfun þeirra réttinda sem eru í þeirra eigu.

Meiri hlutinn leggur til að nefnd forsætisráðherra fái frest til 1. júní 2009 til að skila tillögum sínum og gerir breytingartillögu þar að lútandi.

Tilhögun á rekstri orkufyrirtækja.

Annar meginþáttur frumvarpsins varðar tilhögun á rekstri orkufyrirtækja. Er þar gerð krafa um að veitufyrirtækjum sem hafa einkaleyfi til starfsemi og hafa tekjur umfram tiltekið viðmið verði óheimilt að stunda samkeppnisrekstur á orkusviði, þ.e. framleiðslu og sölu á raforku, og verði þar af leiðandi að færa þann þátt yfir í sjálfstætt fyrirtæki. Þá er lagt til að dreifiveitur og hitaveitur skuli hafa stjórnir sem sjálfstæðar eru gagnvart samkeppnisfyrirtækjum og jafnframt að samkeppnisfyrirtækjum með árlegar tekjur umfram tiltekin viðmið verði óheimilt að stunda sérleyfisstarfsemi.

Með hliðsjón af fram komnum athugasemdum telur nefndin rétt að taka fram að ákvæði frumvarpsins sem varða fyrirtækjaaðskilnað, sbr. a-lið 5. gr. og 11. gr. annars vegar og 2. og 6. gr. hins vegar, gera ekki kröfu um eignarréttarlegan aðskilnað. Fyrirtækjum í samkeppnisstarfsemi verður því heimilt að eiga hlut í dótturfélögum í sérleyfisrekstri og öfugt.

Í frumvarpinu er tekið fram að til að hægt sé að koma á lögbundnu eignarhaldi hins opinbera á sérleyfisrekstri þurfi að skilja á milli samkeppnis- og sérleyfisþátta. Til stuðnings fyrirtækjaaðskilnaði hefur enn fremur verið bent á að hann sé til þess fallinn að bæta samkeppnisskilyrði og auðvelda opinbert eftirlit. Á fundi nefndarinnar með Samkeppniseftirlitinu kom fram að eftirlitið telur að verði þetta frumvarp að lögum sé það til þess fallið að auka samkeppni á raforkumarkaði.

Á fundum nefndarinnar kom fram að sum orkufyrirtækjanna hefðu nú þegar álitnið hagkvæmt að skipta starfsemi sinni upp eins og kveðið er á um í frumvarpinu. Um fyrirtækjaaðskilnað eru skoðanir þó skiptar og má um það m.a. vísa til umsagnar Samorku þar sem fram kemur að í einhverjum tilvikum muni slíkri uppskiptingu fylgja rekstrarlegt óhagræði og jafnvel aukinn kostnaður. Einnig hefur komið fram að hugsunin að baki þeirri tilhögun frumvarpsins að láta fyrirtækjaaðskilnað ekki taka til smærri orkufyrirtækja hafi verið sú að hlífa þeim við kostnaði og óhagræði sem því fylgdi. Af samkeppnisástæðum sé heldur ekki þörf á að hafa sömu áhyggjur af minnstu fyrirtækjunum og þeim stærri. Aðrir telja hins vegar að undanþága smærri orkufyrirtækja sé bæði óskýr og ójafnræðisleg. Meiri hlutinn tekur undir að tekjuviðmið undanþágunnar er óskýrt.

Nefndin ræddi einnig þau ákvæði frumvarpsins sem varða lögbundið eignarhald hins opinbera á orkufyrirtækjum í sérleyfisstarfsemi og eins og um aðra efnisþætti frumvarpsins voru skoðanir skiptar hvað þetta varðar. Fram komu sjónarmið um að ástæðulaust væri að gera kröfu um aukinn eignarhlut hins opinbera þar sem hagsmunir þess væru nægilega vel tryggðir með einföldum meiri hluta. Einnig var á það bent að með aukinni meirihlutaeign hins opinbera skapaðist hættu á að dregið yrði um of úr áhuga fjárfesta, t.d. lífeyrissjóða, á starfsemi sem fram til þessa hefur þó ekki verið mikill vegna strangra arðsemisviðmiða raforkulaga.

Nefndinni bárust margar ábendingar um að kominn væri tími til að endurskoða lagaramma utan um starfsemi sérleyfishafa með það að leiðarljósi að tryggja hagkvæman rekstur og að fyrirtækin sjái sér hag í að byggja upp raforkukerfið. Fulltrúar iðnaðarráðuneytis upplýstu

nefndina um að verið væri að skipa nefnd til að endurskoða raforkulögin og að þessir þættir mundu þá koma til skoðunar.

Meiri hlutinn leggur til, með hliðsjón af athugasemdum um að tekjuviðmið a-liðar 5. gr. og 11. gr. frumvarpsins séu óskýr, að í stað þess komi annað viðmið sem miðast við fjölda íbúa á dreifiveituvæðum. Meiri hlutinn telur rétt að smærri orkufyrirtæki verði undanþegin kröfu um fyrirtækjaaðskilnað.

Meiri hlutinn telur að ákvæðum 2. og 6. gr. frumvarpsins sé ofaukið og leggur til að þau verði felld brott. Nægilegt sé að takmarka heimildir dreifiveitna og hitaveitna til að stunda aðra starfsemi eins og gert er í a-lið 5. gr. og 11. gr.

Þá leggur meiri hlutinn til að eignarhlutdeild hins opinbera í sérleyfishafa fari úr aukinni meirihlutaeign í einfalda meirihlutaeign. Er það m.a. gert til samræmis við 4. gr. laga um vatnsveitur sveitarfélaga, nr. 32/2004. Telur nefndin að markmiðum frumvarpsins um opinbert eignarhald verði náð með einfaldri meirihlutaeign opinberra aðila í sérleyfisstarfsemi.

Að lokum vill meiri hlutinn taka fram að við umfjöllun nefndarinnar hafi svo sem kostur er verið gengið úr skugga um að ákvæði frumvarpsins um fyrirtækjaaðskilnað og lögbundna eignarhlutdeild hins opinbera í orkufyrirtækjum standist ákvæði stjórnarskrár, einkum þau sem varða réttarstöðu sveitarfélaga og einkaaðila, og vísar um það til sjónarmiða sem rakin voru í kaflanum um takmörkun á varanlegu framsali orkuauðlinda.

Að lokum.

Á fundum nefndarinnar var nokkuð rætt um rekstur blandaðra virkjana sem um er fjallað í 3. gr. frumvarpsins. Kom fram að fyrirtækjaleg uppskipting þeirra sé bundin erfiðleikum. Fulltrúi Orkustofnunar tók fram að stofnunin hefði hagað eftirliti með rekstri blandaðra virkjana á grundvelli viðmiða sem samin voru í samráði við hagsmunaaðila.

Nefndinni bárust umsagnir þar sem lögð var áhersla á að IV. kafli frumvarpsins yrði felldur brott og að eðlilegra væri að ákvæði hans yrðu hluti af heildstæðri löggjöf um hitaveitur. Nefndin tekur ekki undir þær röksemdir og bendir á að sömu efnisrök búi að baki kaflanum og ákvæðum frumvarpsins sem taka til dreifiveitna með þeim fyrirvara að í starfsemi hitaveitna er ekki skilið á milli framleiðslu, sölu og dreifingar með sama hætti og á raforkumarkaði.

Lokaþáttur frumvarpsins fjallar um brottfall ýmissa eldri laga á orkusviði en meiri hlutinn hvetur einnig til þess að rösklega verði gengið til verks við endurskoðun sérlaga á orkusviði eins og ráð er fyrir gert í ákvæði til bráðabirgða II.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er til laga um á sérstöku þingskjali.

Guðni Ágústsson skrifar undir álitnið með fyrirvara. Fyrirvarinn varðar álitafni tengd stjórnarskrá og sjónarmið sem fram koma í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Alþingi, 21. maí 2008.

Katrín Júlíusdóttir,
form., frsm.

Kristján Þór Júlíusson.

Herdís Þórðardóttir.

Guðni Ágústsson,
með fyrirvara.

Ragnheiður E. Árnadóttir.

Björk Guðjónsdóttir.

Karl V. Matthíasson.