

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 13/2001, um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011.)

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

- Við 6. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Íslenskt útibú eða umboðsskrifstofa félags sem skráð er í aðildarríki samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, í aðildarríki stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða í Færeyjum telst skráður aðili.
- Við bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Samstarfssamningur um framkvæmd leyfis merkir í lögum þessum samningur sem aðilar að einu leyfi, ef þeir eru fleiri en einn, gera sín á milli og kveður á um hlutverk og skyldur hvers samleyfishafa innan leyfisins og framkvæmd þess.

Rekstraraðili merkir í lögum þessum sá aðili sem sér um daglega stjórn kolvetnisstarfseminnar fyrir hönd leyfishafa.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

- Við 3. másl. 1. mgr. bætist: og skulu sömu skilyrði eiga við um ákvörðun Orkustofnunar um rekstraraðila, sbr. 1. mgr. 10. gr. a.
- Á eftir 3. másl. 1. mgr. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Gera má ríkari kröfur til rekstraraðila í því sambandi.
3. mgr. orðast svo:

Um efni samstarfssamnings skv. 2. mgr. fer samkvæmt lögum þessum. Ekki ber að líta á samstarfssamning, eða þá aðila sem að honum standa, sem sjálfstætt félag í skilningi laga nr. 138/1994, um einkahlutafélög, eða laga nr. 2/1995, um hlutafélög. Hver og einn aðili sem stendur að samstarfssamningi á hlut í því leyfi sem samstarfssamningurinn kveður á um og er því sjálfstæður leyfishafi í skilningi laga þessara.
- Við 7. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Rekstraraðili er ábyrgur fyrir útreikningi og greiðslu gjaldsins fyrir hönd leyfishafa.

3. gr.

Við 1. mgr. 9. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Í umsókn skal umsækjandi tilnefna rekstraraðila.

4. gr.

Á eftir 1. málsli. 6. mgr. 10. gr. laganna kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Íslenskt útibú eða umboðsskrifstofa félags sem skráð er í aðildarríki samningsins um Evrópska efnahags-svæðið, í aðildarríki stofnsamnings Friverslunarsamtaka Evrópu eða í Færeyjum telst sérstakt félag.

5. gr.

Á eftir 10. gr. laganna kemur ný grein, 10. gr. a, er orðast svo ásamt fyrir sögn:

Rekstraraðili.

Við veitingu rannsóknar- og vinnsluleyfis skal Orkustofnun ákveða rekstraraðila fyrir hvert einstakt leyfi.

Óheimilt er að skipta um rekstraraðila nema með sérstöku leyfi Orkustofnunar. Í sérstöku tilvikum getur Orkustofnun skipt út rekstraraðila að eigin frumkvæði.

Í þeim tilvikum þar sem Orkustofnun hefur ákveðið rekstraraðila, sem er ekki leyfishafi rannsóknar- og vinnsluleyfis, þá skulu skyldur og aðrar skuldbindingar laga þessara gagnvart leyfishöfum eiga við um þann rekstraraðila nema annað sé sérstaklega tekið fram. Nánar skal kveðið á um skyldur rekstraraðila í rannsóknar- og vinnsluleyfi.

6. gr.

Við 1. mgr. 11. gr. laganna bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Rekstraraðila leyfis.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 28. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Orkustofnun er heimilt, við ákvörðun um rekstraraðila, að kveða svo á um að skaðabótaskylda samkvæmt þessari málsgrein nái einnig til rekstraraðila sem ekki er leyfishafi.
- b. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, 2. mgr., svohljóðandi:

Í þeim tilvikum þar sem handhafar leyfis til rannsókna og vinnslu á kolvetni eru fleiri en einn skal skaðabótakröfu beint að rekstraraðila leyfisins. Hafi rekstraraðili ekki greitt skaðabótakröfu að fullu á gjalddaga ber leyfishöfum að greiða eftirstöðvar greiðslunnar í réttu hlutfalli við hlut þeirra í viðkomandi leyfi. Standi einstakur leyfishafi ekki skil á sinni greiðslu skal hlutur hans í greiðslu skaðabóta greiddur af öðrum leyfishöfum í réttu hlutfalli við hlut þeirra í viðkomandi leyfi.

8. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum nr. 13/2001, um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis. Er framlagning frumvarpsins einn liður í undirbúningi að næsta útboði á sérleyfum til rannsókna og vinnslu kolvetnis innan íslenskrar efnahagslögsögu, á svokölluðu Drekasvæði við Jan Mayen hrygginn. Fyrirhugað er að það útboð fari fram á tímabilinu ágúst til desember 2011. Jafnframt er með frumvarpinu brugðist við athugasemdum frá Eftirlitsstofnun EFTA í tengslum við það skilyrði laganna að leyfishafi verði að skrá sérstakt félag hér á landi um starfsemi sína.

2. Almennt um fyrsta útbod á sérleyfum til rannsókna og vinnslu kolvetnis.

Fyrsta útbodið á sérleyfum til rannsókna og vinnslu kolvetnis í íslenskri efnahagslögsögu, á Drekasvæðinu, fór fram á tímabilinu 22. janúar til 15. maí 2009. Á útbodstímabilinu bárust tvær umsóknir, annars vegar frá Aker Exploration og hins vegar frá SageX Petroleum í samvinnu við Lindir Exploration. 16. júlí 2009 dró Aker Exploration umsókn sína til baka sökum breyttrar stefnumörkunar fyrirtækisins og samruna við annað fyrirtæki. 22. september 2009 drógu svo SageX Petroleum og Lindir Exploration umsókn sína til baka og vísuðu til erfiðleika tengdra því að verða fyrirsjáanlega eini sérleyfishafinn með rannsóknir á svæðinu auk gagnrýni á fyrirkomulag skattamála.

Í samskiptum Orkustofnunar við þau olífuleitarfyrirtæki sem sýndu útbodinu áhuga, en sóttu hins vegar ekki um sérleyfi, hefur komið fram að helstu ástæður fyrir því að þau sátu hjá í hinu fyrsta útbodi voru bággt efnahagsástand með tilheyrandi skorti á nýju fjármagni, mikil áhætta sem fylgir því að hefja rannsóknir á nýju svæði eins og Drekasvæðið er og lágt heimsmarkaðsverð á olíu. Jafnframt hefur komið fram gagnrýni á það skattafyrirkomulag sem sett var upp með lögum nr. 170/2008, um skattlagningu kolvetnisvinnslu.

3. Undirbúningur næsta útbods á sérleyfum til rannsókna og vinnslu kolvetnis.

Á fundi ríkisstjórnarinnar 15. febrúar 2010 var samþykkt að stefnt skyldi að því að annað útbod á sérleyfum til rannsókna og vinnslu kolvetnis færi fram á Drekasvæðinu á tímabilinu frá 1. ágúst 2011 til 1. desember 2011.

Markvisst hefur verið unnið að undirbúningi þessa annars útbods undanfarna mánuði. Auk þess frumvarps sem hér er lagt fram má nefna að sérstakur starfshópur á forræði fjármálaráðuneytis hefur unnið að endurskoðun laga nr. 170/2008, um skattlagningu kolvetnisvinnslu, þar sem m.a. er tekin afstaða til þeirrar gagnrýni sem komið hefur fram á fyrirkomulag þeirra laga. Sú vinna hefur leitt af sér drög að frumvarpi til laga um breytt fyrirkomulag skattlagningar kolvetnisvinnslu og er stefnt að því að það frumvarp verði lagt fram á Alþingi innan skamms og komi til þinglegrar meðferðar samhliða frumvarpi þessu.

Orkustofnun var falin umsjón með hinu fyrsta útbodi á Drekasvæðinu og mun stofnunin jafnframt sjá um framkvæmd fyrirhugaðs annars útbods. Við undirbúning næsta útbods hefur Orkustofnun, ásamt ráðuneytum iðnaðar og fjármála, m.a. verið í góðum samskiptum við norsk stjórnvöld á þessu sviði. Á reglubundnum samráðsfundum beggja þjóða hefur verið farið yfir mál er varða hið almenna regluverk í tengslum við fyrirhugað útbod, leyfisveitingarferli, skattamál, hugsanlega þátttöku Noregs í veittum leyfum, umhverfis- og öryggismál vegna olíuslyss í Mexíkóflóa og ýmislegt fleira.

Gott samstarf er einnig við Norðmenn um rannsóknir á svæðinu, og sl. haust lauk sameiginlegum rannsóknarleiðangri á Drekasvæðinu. Var safnað kjarnasýnum úr yfirborði hafsbotsins, bæði Íslands og Noregs megin við markalínuna. Í leiðangrinum var stór hluti af Jan Mayen hryggnum kortlagður Noregs megin við markalínuna. Leiðangurinn heppnaðist vel og tókst að safna kjörnum frá 30 stöðum á svæðinu og kortlagðir rúmlega 13 þúsund ferkílómetrar.

Á grundvelli þeirrar reynslu sem íslensk stjórnvöld hafa aflað sér í kjölfar fyrsta útbodsins, og með vísan til ábendinga sem komið hafa fram í áður nefndu samstarfi við norsk stjórnvöld, eru í frumvarpi þessu lagðar til ákveðnar afmarkaðar breytingar á lögum nr. 13/2001 sem hafa það að markmiði að slípa kolvetnislögin til fyrir næsta útbod á sérleyfum til rannsókna og vinnslu kolvetnis á Drekasvæðinu. Snúa þær breytingar m.a. að skilgreiningu

á samstarfssamningi um framkvæmd leyfis og að hlutverki rekstraraðila. Nánar er fjallað um efnisatriði frumvarpsins síðar í almennum athugasemdum við frumvarpið.

4. Öryggiskröfur í tengslum við boranir á hafsbotni.

Í kjölfar olíuslyssins í Mexíkóflóa á árinu 2010 fer nú fram endurskoðun á öryggiskröfum um allan heim varðandi boranir á hafsbotni. Í kjölfar olíuslyssins stofnuðu samtök olíu- og gasframleiðenda í Bretlandi ráðgjafarnefnd sem fjallar um hindrun á olíuleikum og viðbrögð við þeim (OSPRAG). Þessi nefnd hefur beint athygli sinni að tæknilegum atriðum m.a. varðandi fyrstu viðbrögð til björgunar á starfsfólki, bráðamengunarvörnum, skaðabóta- og tryggingakröfum, löggjöf er varðar rannsóknir og vinnslu á olíu og gasi um allan Norðursjó og viðbragðsáætlanir fyrir hann. Eitt af því sem nefndin hefur lagt til er að hannaður verði og framleiddur búnaður, eins konar háfur, sem hægt er að setja yfir leka á hafsbotni til að leiða lekandi olíu um borð í skip þar fyrir ofan. Hönnun á þessum búnaði er langt komin og hefst framleiðsla á honum innan skamms. Líklegt er að slíkur búnaður kæmi að miklum notum ef til olíuslyss kæmi við Ísland. Ísland er aðili að alþjóðlegum samningum um viðbrögð við bráðamengun og á grundvelli þeirra gætu Íslendingar fengið slíkan búnað ef þess gerðist þörf.

Orkustofnun hefur og mun fylgjast með rannsóknum á olíuslysinu í Mexíkóflóa sem og endurskoðun á öryggiskröfum og er í sambandi við stjórnvöld í nágrannalöndum Íslands varðandi þessi mál. Ekki stendur til að stöðva boranir tímabundið í löndum Evrópusambandsins eins og fyrst var lagt til, en í staðinn fer fram upplýsingasöfnun með endurskoðun á öryggiskröfum sem takmark. Hafa ber í huga að ef sérleyfi yrðu veitt í kjölfar útboðs á Drekasvæðinu á seinni hluta árs 2011, þá kæmi ekki til borana á hafsbotni fyrr en í allra fyrsta lagi árið 2017 þar sem áður yrðu gerðar nánari rannsóknir á viðkomandi leyfissvæði. Umhverfismat mun þurfa fyrir hverja holu sem boruð er á svæðinu í samræmi við lög nr. 106/2000, um mat á umhverfísáhrifum.

5. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Svo sem að framan er rakið er tilefni þess að frumvarp þetta er lagt fram tvíþætt.

Annars vegar er frumvarpið liður í undirbúningi næsta útboðs á sérleyfum til rannsókna og vinnslu kolvetnis í íslenski efnahagslögsögu og hins vegar er frumvarpið til komið vegna athugasemda sem borist hafa frá Eftirlitsstofnun EFTA varðandi afmarkaða þætti kolvetnislaganna.

Eins og fram hefur komið veitti framkvæmd fyrsta útboðs rannsóknar- og vinnsluleyfi á Drekasvæðinu, á tímabilinu janúar til maí 2009, stjórnvöldum mikilvæga reynslu af því lagaumhverfi sem var til staðar þá. Með hliðsjón af þeirri reynslu sem fékkst af fyrsta útboðinu, og að höfðu samráði við nágrannaríki Íslands, er talið æskilegt að gera tilteknar breytingar á kolvetnislögum, nr. 13/2001, sem og á lögum um skattlagningu kolvetnisvinnslu, með það fyrir augum að íslensk stjórnvöld verði reiðubúin með traust og samkeppnishæft lagalegt umhverfi þegar kemur að næsta útboði á svæðinu, síðari hluta árs 2011.

6. Efnisatriði frumvarpsins.

6.1 *Athugasemdir Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) við ákveðna þætti í kolvetnislögum, nr. 13/2001.*

Íslenskum stjórnvöldum barst formlegt bréf („Letter of Formal Notice“) frá ESA, dags. 16. desember 2009, þar sem ESA óskaði eftir rökstuðningi og upplýsingum í tengslum við

tiltekin ákvæði laga nr. 13/2001, um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis. Athugun ESA beindist að ákvæðum 6. mgr. 2. gr., 6. mgr. 10. gr. og 7. mgr. 10. gr. laganna og sneri annars vegar að kröfu um að leyfishafi sé með skráð félag hér á landi og hins vegar að því að kolvetnisstarfsemi og tengd starfsemi skuli rekin frá stöð á Íslandi.

Samkvæmt bráðabirgðaniðurstöðu ESA, sbr. bréfstofnunarinnar dags. 16. desember 2009, eru þessi ákvæði ekki í samræmi við 31. og 36. gr. EES-samningsins (sem snúa að staðfesturétti og frelsi til að veita þjónustu), þ.e. að leyfishafi samkvæmt lögum nr. 13/2001 þurfi að vera „skráður aðili hér á landi“ og að stofna þurfi „sérstakt félag hér á landi“ um starfsemina sé brot á ákvæðum EES-samningsins.

Hinn þátturinn í athugasemdum ESA snýr að þeirri kröfu sem er að finna í lögum nr. 13/2001 að kolvetnisstarfsemin skuli „rekin frá stöð á Íslandi“. Þar sé jafnframt um að ræða brot á samningnum um Evrópska efnahagssvæðið þar sem hægt eigi að vera að veita þessa þjónustu frá stöð sem er staðsett einhvers staðar innan Evrópska efnahagssvæðisins.

Stjórnvöld svöruðu bréfi ESA 1. júní 2010 þar sem því er hafnað að framangreind ákvæði kolvetnislaganna brjóti í bága við viðkomandi ákvæði EES-samningsins. Fyrir því voru færð rök sem annars vegar snúa að því að til að tryggja örugga skattheimtu frá leyfishafa sé nauðsynlegt að gera þá kröfu að hann stofni og skrái hér á landi sérstakt félag um starfsemina og hins vegar að til að tryggja öryggi og almannahagsmuni sé nauðsynlegt að kolvetnisstarfsemi og tengd starfsemi skuli rekin frá stöð á Íslandi.

Eftirlitsstofnun EFTA hefur beint sams konar athugasemdum til norskra stjórnvalda að því er síðara atriðið varðar, þ.e. kröfuna um að kolvetnisstarfsemin sé rekin frá stöð í Noregi, en sams konar fyrirkomulag er að finna í norskum lögum og byggist hún á öryggissjónarmiðum. Að mati stjórnvalda er því ekki ástæða til að bregðast strax við athugasemdum ESA varðandi þann þátt með lagabreytingu þar sem það mál er ekki útkljáð milli ESA og stjórnvalda á Íslandi og í Noregi.

Hins vegar er það mat iðnaðarráðuneytis og fjármálaráðuneytis að ekki sé ástæða til að gera þá kröfu að skilyrði leyfisveitingar, samkvæmt lögum nr. 13/2001, sé að stofnað sé sérstakt félag hér á landi um starfsemi umsækjanda. Sem áður segir voru upphaflegu rökinn fyrir því af þeim toga að slíkt væri nauðsynlegt út frá skattalegum sjónarmiðum. Við nánari skoðun er það mat aðila að slík krafa sé ekki nauðsynleg til að tryggja örugga skattheimtu af leyfishöfum. Nægilegt sé að gera kröfu um íslenskt útibú eða umboðsskrifstofu félags, en slíka kröfu er að finna í ýmsum öðrum lögum, sbr. t.d. lög nr. 43/1999, um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi. Talið er hæpið að núverandi fyrirkomulag laga nr. 13/2001 hvað þetta varðar sé í samræmi við ákvæði EES-samningsins og jafnframt má benda á að norsk stjórnvöld hafa ekki gert kröfu um að stofnað og skráð sé sérstakt félag, og að þeirra mati hefur það ekki haft áhrif á tryggja og örugga skattinnheimtu af leyfishöfum. Er því lagt til að nægilegt sé að skrá hér á landi útibú eða umboðsskrifstofu fyrir viðkomandi leyfishafa, þ.e. ekki þurfi að stofna og skrá sérstakt félag hér á landi um starfsemi umsækjanda.

6.2 Önnur efnisatriði frumvarpsins.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ákvæðum núgildandi laga hvað varðar rekstraraðila og er um nýmæli að ræða. Er lagt til í frumvarpinu að sett verði sem skilyrði fyrir sérleyfi til rannsókna og vinnslu kolvetnis að rekstraraðili verði skipaður fyrir sérhvert leyfi sem veitt er. Í núgildandi lögum er hvergi fjallað sérstaklega um svokallaðan rekstraraðila (e. „operator“) en um er að ræða tiltekinn aðila sem á alþjóðavísu fer með veigamikild hlut-

verk í hverju einstöku leyfi til rannsóknar og vinnslu. Í 2. gr. reglugerðar um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 38/2009, er hins vegar rekstraraðili skilgreindur sem sá úr hópi leyfisaðila sem sér um daglega stjórn kolvetnisstarfseminnar fyrir hönd leyfishafa. Þá segir í 2. mgr. 12. gr. reglugerðarinnar að gera megi ríkari kröfur til rekstraraðila hvað varðar þá kröfu að einungis megi veita leyfi til rannsókna og vinnslu kolvetnis aðilum sem hafa nægilega sérþekkingu, reynslu og fjárhagslegt bolmagn til að annast þessa starfsemi.

Í ljósi þess hvaða stöðu rekstraraðili hefur hvað varðar þá starfsemi sem hér um ræðir er mikilvægt að kveðið sé nánar á um rekstraraðila í lögum og um leið að Orkustofnun skuli veita samþykki sitt fyrir rekstraraðila hvers leyfis. Mikilvægt er að Orkustofnun verði veitt slík heimild til að taka ákvörðun um rekstraraðila, sér í lagi þegar litið er til þess mikilvæga hlutverks sem slíkum aðila er falið varðandi framkvæmd hvers og eins sérleyfis. Á það sama við þegar þess er óskað af hálfu leyfishafa að rekstraraðila verði skipt út. Með slíkri breytingu er einnig verið að samræma innlenda löggjöf við löggjöf nágrannaríkja okkar, t.a.m. norska löggjöf. Þá þykir rétt að kveða skýrar á um rekstraraðila í lögum þar sem fyrirhugaðar breytingar varða réttindi og skyldur hvað varðar slíkan aðila sem og heimild til að samþykkja rekstraraðila sem og að setja hann af. Í ljósi þessa, og með hliðsjón af kröfum um skýrleika réttarheimilda, þykir rétt að kveðið skuli á um fyrirhugaðar breytingar í lögum en ekki einöngu í reglugerð eða sérleyfi til rannsókna og vinnslu kolvetnis.

Þá eru einnig lagðar til breytingar á ákvæðum um skaðabætur á þá vegu að nánar er kveðið á um bótarétt sem og fyrirsvar og endurgreiðslur hvað varðar slík tilvik. Er þannig lagt til að rekstraraðili komi fram fyrir hönd leyfishafa í þeim tilvikum þar sem bótakröfu er beint að leyfishöfum.

Í frumvarpinu er lagt til að heimilt sé að setja af rekstraraðila í sérstökum tilvikum en um leið að nýr aðili verði skipaður í hans stað. Með þessu skal tryggt að á hverjum tíma sé einn skilgreindur rekstraraðili sem komi fram fyrir hönd leyfishafa.

Að lokum er í frumvarpinu einnig skýrar kveðið á um samstarfssamning um framkvæmd leyfis í þeim tilvikum þar sem handhafar leyfis til rannsókna og vinnslu á kolvetni eru fleiri en einn, sbr. 2. mgr. 7. gr. núgildandi laga. Er sú breyting m.a. afrakstur framangreinds samstarfs við norsk stjórnvöld á þessu sviði.

Nánar er kveðið á um einstaka breytingar í athugasemdum við viðkomandi ákvæði í frumvarpi þessu.

7. Samráð og mat á áhrifum.

Við samningu frumvarpsins var haft náið samráð við Orkustofnun. Frumvarpið var einnig samið í samstarfi við fjármálaráðuneytið en sem lið í undirbúningi næsta útboðs áformar fjármálaráðuneytið, sem áður segir, einnig að leggja fram, á yfirstandandi þingi, frumvarp til breytinga á skattumhverfi fyrirtækja í kolvetnisstarfsemi. Jafnframt var við undirbúning frumvarpsins haft samráð við norsk stjórnvöld um fyrirkomulag mála hjá þeim þegar kemur að lagamma um veitingu rannsóknar- og vinnsluleyfa.

Ekki er talið að frumvarpið hafi áhrif á tiltekna hópa verði það að lögum en sem áður segir er það einn liður í því að undirbúa næsta útboð olíuleitar í íslenskri efnahagslögsögu.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í a-lið ákvæðisins er lagt til að nægilegt sé að skrá hér á landi útibú eða umboðsskrifstofu félags sem skráð er í aðildarríki samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, í aðildarríki

stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða í Færeyjum, þ.e. ekki þurfi að stofna og skrá sérstakt félag hér á landi um starfsemi umsækjanda. Vísast nánar til umfjöllunar í almennum athugasemdum við frumvarpið.

Í b-lið ákvæðisins er lögð til skilgreining á samstarfssamningi um framkvæmd leyfis í þeim tilvikum þar sem handhafar leyfis til rannsókna og vinnslu á kolvetni eru fleiri en einn, sbr. 2. mgr. 7. gr. nágildandi laga. Nánar er kveðið á um umræddan samning í fyrrgreindri 2. mgr. 7. gr. laganna. Umræddur samningur verður útbúinn af Orkustofnun og staðfærður að hverju leyfi til rannsókna og vinnslu kolvetnis af umsækjendum hverju sinni. Eftir sem áður skal slíkur samningur vera staðfestur af Orkustofnun eigi síðar en 90 dögum eftir útgáfu sérleyfis.

Þá er lagt til að rekstraraðili verði skilgreindur sem sá aðili sem sér um daglega stjórn kolvetnisstarfseminnar fyrir hönd leyfishafa. Ekki er gerð krafa um að rekstraraðili sé jafnframt leyfishafi og því geta leyfishafar tilnefnt utanaðkomandi aðila til þess að starfa sem rekstraraðili. Er um að ræða nýmæli í kolvetnislögunum en sambærilega skilgreiningu er að finna í reglugerð um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 38/2009, sbr. það sem þegar hefur komið fram í almennum athugasemdum. Nánar er fjallað um einstök réttindi og skyldur rekstraraðila í eftirfarandi athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 2. gr.

Í a- og b-lið greinarinnar er lögð til breyting á þá vegu að þær kröfur sem gerðar eru til leyfishafa sérleyfis til rannsókna og vinnslu kolvetnis varðandi sérþekkingu, reynslu og fjárhagslegt bolmagn til að annast slíka starfsemi skuli einnig taka til rekstraraðila. Í ljósi þess að ríkar skyldur varðandi framkvæmd hvers leyfis eru í höndum rekstraraðila hverju sinni þykir rétt að sömu kröfur skuli gerðar til þess aðila enda er það háð atvikum hverju sinni hvort sá aðili standi einn og sér, eða ásamt öðrum, að umsókn um sérleyfi eða eingöngu tilnefndur til þess að starfa sem rekstraraðili án þess þó að vera umsækjandi. Þar sem framkvæmd hvers einstaks sérleyfis er meira og minna í höndum rekstraraðila er í ákvæðinu einnig lagt til, til samræmis við ákvæði nágildandi reglugerðar um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, að heimilt sé að gera ríkari kröfur til slíks aðila.

Í c-lið greinarinnar er lagt til að við 7. gr. laganna bætist ný málsgrein þar sem áréttað er að ekki skuli líta á samstarfssamning um framkvæmd leyfis eða þá aðila sem að honum standa sem sérstakt félag í skilningi félagaréttar. Í vissum tilvikum geta aðilar slíkra samstarfssamninga borið ákveðin einkenni félags en með ákvæðinu er áréttað að líta beri á hvern og einn þeirra sem sjálfstæðan aðila.

Í d-lið greinarinnar er lagt til að í samræmi við þá skyldur rekstraraðila að annast daglegan rekstur varðandi framkvæmd sérleyfis til rannsókna og vinnslu kolvetnis þygi rétt að sami aðili, þ.e. rekstraraðili, standi skil á þeim svæðisgjöldum sem kveðið er á um í ákvæðinu fyrir hönd leyfishafa hvers einstaks leyfis. Felur það einnig í sér hagræði, bæði hvað varðar að hverjum opinberir aðilar eiga að beina kröfum um greiðslu umrædds gjalds sem og fyrir leyfishafa um að standa skil á umræddum kröfum.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu er lögð til breyting á nágildandi 9. gr. laganna varðandi þær kröfur sem gerðar eru til umsókna um sérleyfi til rannsókna og vinnslu kolvetnis á þá vegu að í umsókn um slíkt leyfi skuli umsækjandi einnig tilnefna rekstraraðila. Geta umsækjendur tilnefnt aðila úr sínum eigin röðum eða utanaðkomandi aðila sem rekstraraðila. Þannig er ekki gert að skil-

yrði að slíkur aðili sé um leið umsækjandi um viðkomandi sérleyfi til rannsókna og vinnslu kolvetnis.

Um 4. gr.

Með greininni er lagt til að ekki verði gerð sú krafa að skilyrði leyfisveitingar, samkvæmt lögum nr. 13/2001, sé að stofnað sé sérstakt félag hér á landi um starfsemi umsækjanda. Sem áður segir voru upphaflegu rökin fyrir því af þeim toga að slíkt væri nauðsynlegt út frá skattalegum sjónarmiðum. Við nánari skoðun er það mat sérfróðra aðila að slík krafa sé ekki nauðsynleg til að tryggja örugga skattheimtu af leyfishöfum. Nægilegt sé að gera kröfu um að íslenskt útibú sé skráð hér eða umboðsskrifstofa. Vísað er til framangreindra almennra athugasemda.

Um 5. gr.

Í ákvæðinu er lagt til sérákvæði við núgildandi lög varðandi rekstraraðila. Er í fyrsta lagi lagt til að Orkustofnun taki ákvörðun um rekstraraðila við útgáfu sérleyfis til rannsókna og vinnslu kolvetnis. Líkt og þegar hefur verið fjallað um að framan er lagt til að sú krafa verði gerð varðandi hvert og eitt sérleyfi að sérstakur rekstraraðili verði tilnefndur til að annast daglegan rekstur leyfisins. Í ljósi þeirra réttinda og skyldna sem munu hvíla á hverjum og einum rekstraraðila þykir rétt að tilnefning umsækjanda á rekstraraðila skuli háð samþykki Orkustofnunar og því er lagt til í ákvæðinu að stofnunin taki ákvörðun um að samþykkja rekstraraðila við útgáfu sérleyfis. Rétt er að ítreka að þar sem um ákvörðun Orkustofnunar er að ræða, og þar af leiðandi stjórnvaldsákvörðun stofnunarinnar, sætir samþykki og/eða synjun hennar á tilteknum rekstraraðila kærur til iðnaðarráðherra í samræmi við meginreglur stjórnáskrárrettarins um kærurheimildir til æðra setts stjórnvalds.

Í öðru er lagt til að óheimilt verði að skipta um rekstraraðila nema með sérstöku samþykki Orkustofnunar. Er ekki loku skotið fyrir það að á gildistíma sérleyfis til rannsókna og vinnslu komi til þess að skipta þurfi um rekstraraðila í einstöku leyfi. Kann það að stafa að aðstæðum sem varða rekstraraðila, þ.e. getu hans eða hæfi til að annast þær skyldur sem hvíla á herðum hans eða vegna annarra sérstakra ástæðna. Með hliðsjón af þeirri kröfu sem lögð er til í 1. mgr. ákvæðisins um að Orkustofnun skuli taka ákvörðun um hvern einstakan rekstraraðila þá þykir eðlilegt að samþykki stofnunarinnar liggi fyrir þegar skipt er um aðila. Að meginreglu til eru það leyfishafar og/eða rekstraraðili sem geta farið fram á að skipt verði um rekstraraðila í einstökum sérleyfum. Hins vegar er í greininni lagt til að Orkustofnun verði heimilað í sérstöku tilvikum að skipta út rekstraraðila að eigin frumkvæði. Er um að ræða undantekningu frá fyrrgreindri meginreglu og því verður að telja að til þessarar heimildar skuli eingöngu gripið í sérstöku tilvikum, t.a.m. þar sem sýnt þykir að rekstraraðila sé ekki unnt að uppfylla skyldur sínar að óbreyttu og að stofnuninni hafi ekki borist beiðni um að samþykkja nýjan aðila í hans stað. Þá kann að vera að leyfishafar komi sér ekki saman um hvern skuli tilnefna sem rekstraraðila fyrir hvert leyfi og getur Orkustofnun því gripið þar inn í með því að samþykkja fyrir sitt leyti slíkan aðila. Það er eftir sem áður háð aðstæðum hverju sinni hvenær Orkustofnun er heimilt að samþykkja að eigin frumkvæði rekstraraðila fyrir einstök sérleyfi.

Loks er í ákvæðinu mælt fyrir um að í þeim tilvikum þar sem Orkustofnun hefur ákveðið rekstraraðila, sem er ekki leyfishafi rannsóknar- og vinnsluleyfis, þá skulu skyldur og aðrar skuldbindingar laga þessara gagnvart leyfishöfum eiga við um þann rekstraraðila nema annað sé sérstaklega tekið fram. Þá segir að nánar skuli kveðið á um skyldur rekstraraðila í sérleyfi

til rannsókna og vinnslu. Vísast hér til þess sem fram kom í athugasemdum við 3. gr. frumvarpsins þar sem fram kemur að ekki er gerð sú krafa að rekstraraðili skuli jafnframt vera leyfishafi viðkomandi sérleyfis. Þá hefur einnig þegar komið fram í framangreindum athugasemdum að ríkari kröfur eru gerðar til rekstraraðila enda ber hann m.a. ríka ábyrgð á framkvæmd viðkomandi sérleyfis. Í ljósi þessa er mikilvægt að tryggja með skýrum hætti að þær kröfur sem almennt eru gerðar til leyfishafa taki með sama hætti til rekstraraðila, þ.e. ef sá aðili er ekki samtímis leyfishafi. Þar sem ekki liggur fyrir hvort rekstraraðili sé samtímis leyfishafi er lagt til að nánar skuli kveðið á um þessi atriði í einstökum sérleyfum.

Um 6. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 7. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til breytingar á núgildandi 28. gr. laganna er varða skaðabætur vegna tjóna sökum starfsemi á grundvelli laganna. Taka tillögur þessar mið af þeim breytingum sem almennt eru lagðar til samkvæmt frumvarpi þessu og varða rekstraraðila. Eins og áður hefur komið fram eru gerðar ríkar kröfur til rekstraraðila varðandi framkvæmd sérleyfa til rannsókna og vinnslu kolvetnis. Að sama skapi hefur einnig komið fram að ekki er gerð sú krafa að rekstraraðili skuli samtímis vera leyfishafi. Í ljósi þessa er mikilvægt að með skýrum hætti sé kveðið á um að rekstraraðili skuli bera skaðabótaábyrgð, líkt og leyfishafar viðkomandi leyfis, vegna framkvæmda á grundvelli ákvæða laganna sem og sérleyfis til rannsókna og vinnslu kolvetnis. Þannig er í ákvæði þessu kveðið á um að Orkustofnun sé heimilt við ákvörðun um rekstraraðila að kveða svo á um að skaðabótaskylda skv. 1. mgr. 28. gr. laganna nái einnig til rekstraraðila sem ekki er leyfishafi.

Þá er einnig í ákvæðinu lagt til að í þeim tilvikum þar sem leyfishafar viðkomandi sérleyfis til rannsókna og vinnslu kolvetnis eru fleiri en einn skuli beina skaðabótakröfu að rekstraraðila. Með þessu móti er verið að einfalda að hverjum beina skuli skaðabótakröfu í þeim tilvikum þar sem leyfishafar eru fleiri en einn og því telst slík krafa réttilega hafa verið komið á framfæri með því að beina henni að viðkomandi rekstraraðila. Hvílir þá um leið sú skylda á viðkomandi rekstraraðila að greiða umrædda skaðabótakröfu fyrir hönd leyfishafa viðkomandi sérleyfis. Standi rekstraraðili ekki skil á greiðslu vegna skaðabótakröfu á gjald-daga er í ákvæðinu lagt til að leyfishafar viðkomandi sérleyfis beri þá skyldu að standa skil á eftirstöðvum viðkomandi skaðabótakröfu í réttu hlutfalli við hlutdeild þeirra í viðkomandi sérleyfi. Komi í framhaldi til þess að einstakur leyfishafi geti ekki staðið skil á sínum hluta í greiðslu skaðabóta er í ákvæðinu lagt til að aðrir leyfishafar beri skyldu til þess að greiða hlut þess aðila í réttu hlutfalli við hlut þeirra í viðkomandi sérleyfi.

Með framangreindum breytingum er stuðlað að því að rekstraraðili, sem og leyfishafar, standi með fullnægjandi hætti skil á greiðslu skaðabóta vegna tjóns af völdum starfsemi þeirra. Um leið er einfaldað að hverjum slíkum skaðabótakröfum skuli beint.

Um 8. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 13/2001, um leit,
rannsóknir og vinnslu kolvetnis, með síðari breytingum.**

Tilfni þessa frumvarps er af tvennum toga. Annars vegar er það liður í undirbúningi fyrir næsta útboð á sérleyfum til rannsókna og vinnslu kolvetnis í íslenskri efnahagslögsögu og hins vegar er það til komið vegna athugasemda sem Eftirlitsstofnun EFTA hefur gert við þá kröfu gildandi laga að leyfishafi verði að vera skráður aðili hér á landi.

Hvað fyrri þáttinn varðar þá er í frumvarpinu lögð til skilgreining á hugtakinu samstarfs-samningur um framkvæmd leyfis, sbr. 2. mgr. 7. gr. laganna, skilgreining á hugtakinu rekstraraðili sem sá úr hópi leyfishafa sem sér um daglega stjórn kolvetnisstarfseminnar fyrir hönd leyfishafa, ákvæði um hlutverk og skyldur rekstraraðila og nánari ákvæði um hlutverk og heimildir Orkustofnunar. Hvað seinni þáttinn varðar er lagt til að íslenskt útibú eða um-boðsskrifstofa félags sem skráð er í aðildarríki samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, í aðildarríki stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða í Færeyjum teljist skráður aðili samkvæmt lögnum.

Fjármálaráðuneytið telur að lögfesting þessa frumvarps leiði í sjálfu sér ekki til aukins kostnaðar fyrir ríkissjóð. Frumvarpið er þó eins og áður sagði liður í undirbúningi fyrir útboð á sérleyfum til rannsókna og vinnslu kolvetnis innan íslenskrar efnahagslögsögu, á svokölluðu Drekasvæði sem fyrirhugað er að fram fari á tímabilinu ágúst til desember 2011. Kostnaður ríkissjóðs við útboðið er áætlaður 7 m.kr. og gert er ráð fyrir að sá kostnaður ásamt kostnaði við almenna stjórnsýslu vegna olíuleitar á árinu rúmist innan gildandi fjárheimilda Orkustofnunar.