

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um Orkuveitu Reykjavíkur, nr. 136/2013 (starfsemi Orkuveitu Reykjavíkur og dótturfélaga).

Frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

1. gr.

2. málsl. 2. mgr. 2. gr. laganna orðast svo: Einnig hafa Orkuveita Reykjavíkur og dótturfélög með höndum starfsemi sem nýtt getur rannsóknir, þekkingu eða búnað fyrirtækjanna, sem og iðnþróun og nýsköpun, enda tengist hún kjarnastarfsemi fyrirtækisins, þ.m.t. geymslu koldíoxíðs og annarra vatnsleysanlegra gastegunda í jörðu.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu. Í því er lögð til breyting á lögum nr. 136/2013, um Orkuveitu Reykjavíkur, sem felur í sér að tilvísun til geymslu koldíoxíðs (CO₂) og annarra vatnsleysanlegra gastegunda í jörðu bætist við síðari málslíð 2. mgr. 2. gr. laganna þar sem fjallað er um þá starfsemi sem Orkuveitu Reykjavíkur og dótturfélögum er heimilt að stunda. Markmiðið með breytingunni er að tryggja skýra lagaheimild Orkuveitu Reykjavíkur til að eiga hlut í félögum sem tengjast geymslu koldíoxíðs og annarra vatnsleysanlegra gastegunda í jörðu.

Orkuveita Reykjavíkur hefur í samstarfi við Háskóla Íslands auk annarra háskóla og rannsóknastofnana þróað sérstaka aðferð við geymslu koldíoxíðs í jörðu, svokallaða Carbfix-aðferð. Aðferðin felst í því að leysa upp koldíoxíð í vatni og dæla því niður í basaltsberggrunn þar sem það steinrennur við náttúrulegt ferli. Við þróun tækninnar var stuðst við rannsóknir, búnað, aðstöðu og þekkingu Orkuveitu Reykjavíkur og dótturfélaga. Aðferðin var aðallega þróuð í Hellisheiðarvirkjun sem er jarðhitavirkjun á Hengilssvæðinu og er rekin af Orku náttúrunnar ohf., dótturfélagi Orkuveitu Reykjavíkur.

Þar sem um er að ræða einstaka tækni og frumkvöðlastarf hefur Orkuveitan ásamt hlutað-eigandi aðilum sótt um einkaleyfi fyrir Carbfix-aðferðinni og umsóknin er nú til skoðunar hjá einkaleyfastofu Evrópu sem og víðar um heim. Talsverð verðmæti felast í hugverkarétti að baki aðferðinni og tækifærum í frekari þróun og útbreiðslu tækninnar á heimsvísu. Aðferðin er auk þess ekki takmörkuð við jarðhitavirkjanir heldur getur hún komið að gagni við að draga úr losun frá ýmiss konar mengandi iðnaði. Aðferðin kann því að reynast mikilvægt framlag í baráttunni við loftslagsbreytingar. Carbfix-aðferðin hefur hlotið mikla athygli utan landsteinanna og fjölmörg fyrirtæki og stofnanir hafa lýst yfir áhuga á að nýta tæknina, bæði hér á landi

og erlendis. Þá vilja ýmsir aðilar leggja til fjármagn til að nýting tækninnar megi verða að veruleika á heimsvísu.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Nýting Carbfíx-aðferðarinnar var lengst af bundin við Orkuveitu Reykjavíkur og dótturfélög en ljóst þykir að hún getur nýst fyrirtækjum og rekstraraðilum utan samstæðu Orkuveitunnar við að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Í samstarfi við Carbfíx hafa fleiri aðilar þegar hafið nýtingu á aðferðinni svo sem Climeworks sem byggt hefur upp lofthreinsiver á Hellisheiði. Auk þess er undirbúningur hafinn að verkefnum með fleiri innlendum og erlendum aðilum þannig að nýta megi aðferðina í starfsemi viðkomandi fyrirtækja. Slíkt kemur þó ekki án áskorana, sbr. það sem síðar greinir um vilja utanaðkomandi aðila til beinnar þátttöku í félögum um einstök verkefni og aðkomu að ákvarðanatöku og fjármögnun þeirra.

Orkuveita Reykjavíkur er í eigu Reykjavíkurborgar, Akraneskaupstaðar og Borgarbyggðar, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga um Orkuveitu Reykjavíkur. Sú meginregla hefur verið talin gilda hér á landi að sveitarfélögum er óheimilt að stunda atvinnurekstur í hagnaðarskyni án lagaheimildar, sbr. m.a. 65. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011. Sveitarfélögum er þó heimilt að taka þátt í verkefnum í ljósi brýnna samfélagslegra hagsmuna sem varða íbúa þeirra en áhætta vegna þátttöku í slíkum verkefnum má ekki ganga gegn ábyrgri meðferð fjármuna. Þessar meginreglur eiga við um heimildir sveitarfélaga til að stunda atvinnurekstur í ólögbundnum tilvikum. Með lögum um Orkuveitu Reykjavíkur hefur löggjafinn þó veitt áður nefndum sveitarfélögum sem eiga fyrirtækið sérstakar heimildir til starfrækslu þeirra verkefna sem löggin tilgreina, sbr. 2. mgr. 2. gr. laganna, en þar segir: „Orkuveita Reykjavíkur og dótturfélög stunda vinnslu, framleiðslu og sölu raforku og heits vatns og gufu og rekstur grunnkerfa, svo sem dreifiveitu rafmagns, hitaveitu, vatnsveitu, fráveitu og gagnaveitu, auk annarrar starfsemi sem hefur sambærilega stöðu. Einnig þá starfsemi aðra sem nýtt getur rannsóknir, þekkingu eða búnað fyrirtækjanna, sem og iðnþróun og nýsköpun, enda tengist hún kjarnastarfsemi fyrirtækisins.“

Þar sem lögum um Orkuveitu Reykjavíkur sleppir verður að líta svo á að eigendasveitarfélögunum og þar með Orkuveitu Reykjavíkur og dótturfélögum sé óheimilt að fjárfesta í hagnaðarskyni nema um sé að ræða verkefni sem sveitarfélögunum og Orkuveitu Reykjavíkur hefur verið falið með lögum að sinna eða talið heimilt að taka upp á grundvelli sjónarmiða sveitarstjórnarréttar um ólögbundin verkefni sveitarfélaga.

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga um Orkuveitu Reykjavíkur er fyrirtækinu heimilt að eiga dótturfélög og eiga hlut í félögum. Verkefni þeirra og heimildir afmarkast af áður nefndri 2. mgr. 2. gr. laganna sem tilgreinir þau verkefni sem Orkuveita Reykjavíkur og dótturfélög stunda auk þess að tilgreina að önnur verkefni séu heimil sem nýtt geti rannsóknir, þekkingu eða búnað félaga innan samstæðu Orkuveitu Reykjavíkur enda tengist þau kjarnastarfsemi fyrirtækisins. Starfsemi sem lýtur að Carbfíx-aðferðinni var færð í sérstakt dótturfélag með stofnun Carbfíx ohf. í lok árs 2019. Þróun aðferðafræði Carbfíx hefur verið álitin tengjast kjarnastarfsemi Orkuveitu Reykjavíkur enda dregur hún úr mengun sem stafar frá virkjunum. Að auki var við þróun aðferðarinnar byggt á þekkingu og rannsóknum Orkuveitu Reykjavíkur. Aðferðin hefur því verið talin rúmast innan starfsheimilda Orkuveitunnar og dótturfélaga samkvæmt núgildandi lögum nr. 136/2013, en með skýru lagaákvæði þess efnis eins og frumvarp þetta gerir ráð fyrir eru tekin af öll tvímæli.

Því er lagt til að bæta beinni tilvísun til geymslu koldíoxíðs og annarra vatnsleysanlegra gastegunda í jörðu við 2. mgr. 2. gr. laga nr. 136/2013.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að í 2. mgr. 2. gr. laga um Orkuveitu Reykjavíkur verði geymsla koldíoxíðs og annarra vatnsleysanlegra gastegunda í jörðu sérstaklega tilgreind sem verkefni Orkuveitu Reykjavíkur og dótturfélaga.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ekki er tilefni til þess að taka sérstaklega til skoðunar samræmi við stjórnarskrá.

5. Samráð.

Við vinnslu frumvarpsins var haft sérstakt samráð við Orkuveitu Reykjavíkur (OR) og innviðaráðuneytið.

Áform um lagasetninguna voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 13.9.2022 (mál nr. S-163/2022). Í umsögnum er að finna þau sjónarmið að ríki og sveitarfélög þurfi að marka sér skýr viðmið um það hvernig fyrirtæki í þeirra eigu starfa á markaði. Í því felist m.a. að meta reglulega og með heildstæðum hætti þörf fyrir samkeppnisrekstur opinberra aðila og hvort slík starfsemi sé samfélaginu til hagsbóta eða sé til þess fallin að raska samkeppnisgrundvelli á umræddu sviði. Mikilvægt sé að áformuð breyting gangi ekki lengra en nauðsynlegt er til að þróa megi starfsemi Carbfíx áfram í þágu þeirra markmiða sem liggja til grundvallar starfsemi þess félags. Það að marka þurfi félaginu betri umgjörð þýði hins vegar ekki að réttmætt sé að draga úr eðlilegu aðhaldi með mögulegum samkeppnisrekstri OR eða annarra opinberra aðila á öðrum sviðum.

Vegna framangreindra sjónarmiða áréttar ráðuneytið mikilvægi þess að stuðlað verði að framgangi og þróun Carbfíx-verkefnisins sem byggist á hugviti sem hefur orðið til hjá Orkuveitu Reykjavíkur. Eins og fram er komið kann aðferðin að reynast mikilvægt framlag í baráttunni við loftslagsbreytingar. Frumvarpið felur ekki í sér að dregið verði úr eðlilegu aðhaldi með mögulegum samkeppnisrekstri OR eða annarra opinberra aðila á öðrum sviðum.

Drög að frumvarpi voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 18.11.2022 (mál nr. S-223/2022). Þrjár umsagnir bárust og eru helstu efnisatriði þeirra reifuð hér eftir því sem við á.

Fram kemur að notkun orðsins „geymsla“ í frumvarpinu feli í sér að sá sem hafi geymsluna með höndum eða sá sem geymt sé fyrir geti haft aðgang að því sem geymt er til afnota síðar og lýsi því ekki með réttu ferli Carbfíx-aðferðarinnar. Þá segir að með frumvarpinu sé vikið frá tilgangi og markmiðum lagasetningarinnar og í raun verið að heimila OR að fara út í fjárfestingar sem ekki tengjast kjarnastarfsemi fyrirtækisins, einnig að veruleg áhætta sé fólgin í að fjárfesta í starfsemi sem sé alfarið háð markaði fyrir losunarheimildir. Komi til breytinga á regluverki tengdu sölu á losunarheimildum kynni fjárfesting OR í verkefninu að verða alfarið verðlaus og glötuð.

Fram kemur að svo virðist sem aðrir valkostir hafi ekki verið metnir, svo sem að selja Carbfíx-aðferðina, einnig að Carbfíx sé ekki eina leiðin til að geyma koldíoxíð og stórir mengunarvaldar í heiminum eigi kost á því að leysa sín umhverfisvandamál með öðrum og betri aðferðum en að senda koldíoxíð til Íslands til geymslu.

Þá er í umsögn tekið undir þau markmið að skapa starfsemi sem snýr að Carbfíx heppilegri umgjörð í þágu þeirra mikilvægu verkefna sem fram undan eru.

Framanreifaðar athugasemdir við frumvarpið kalla að mati ráðuneytisins ekki á breytingar á frumvarpinu en eftirfarandi atriðum er komið á framfæri.

Geymsla koldíoxíðs í jörðu er skilgreind í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, sem niðurdæling og síðan geymsla koldíoxíðsstrauma í jarðmyndunum neðan jarðar. Skilgreiningin í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir er til komin vegna innleiðingar

tilskipunar 2009/31/EB um geymslu koldíoxíðs í jörðu. Ráðuneytið áréttar, eins og fram er komið, að aðferðin hefur verið talin tengjast kjarnastarfsemi fyrirtækisins en með skýru lagaákvæði séu nú tekin af öll tvímæli. Þá er bent á að afurð Carbfíx er binding kolefnis og einkennist samkeppnisstaða Carbfíx af því að aðferð fyrirtækisins til varanlegrar kolefnisförgunar er ein sú hagkvæmasta sem þekkist. Nettóáhrif af bindingu kolefnis á Íslandi með Carbfíx-aðferðinni eru yfirgnæfandi jákvæð, þar sem losun af völdum flutnings á kolefni til landsins er ekki nema brot af því sem fargað verður. Er því talið réttmætt að nýta kjöraðstæður sem eru fyrir hendi á Íslandi til að hasla þessari tækni völlu.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum verður ótvíræð lagaheimild fyrir því að Orkuveitu Reykjavíkur verði heimilt að stofna dótturfélög og eiga hlut í félögum utan um rekstur og þjónustu Carbfíx-aðferðarinnar. Orkuveita Reykjavíkur getur þannig stuðlað að útbreiðslu Carbfíx-aðferðarinnar með aðkomu annarra fjárfesta.

Ekki er gert ráð fyrir að þær breytingar sem mælt er fyrir um í frumvarpi þessu hafi fjárhagsáhrif á ríkissjóð.

Í ljósi þess að markmið Carbfíx-aðferðarinnar er að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá stóriðju og öðrum iðnaði er útbreiðsla hennar talin hafa jákvæð áhrif á umhverfi, lýðheilsu og sjálfbæra þróun. Ekki er gert ráð fyrir að efni frumvarpsins stuðli að mismunun á grundvelli kyns eða dragi úr jöfnum tækifærum kynjanna. Þá er frekari þróun aðferðarinnar talin hafa jákvæð samfélagsleg áhrif, svo sem á menntun, nýsköpun og rannsóknir.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að síðari málslíð 2. mgr. 2. gr. verði breytt þannig að vísað verði til geymslu koldíoxíðs og annarra vatnsleysanlegra gastegunda í jörðu sem dæmi um starfsemi sem Orkuveitu Reykjavíkur og dótturfélögum er heimilt að stunda og tengist kjarnastarfsemi fyrirtækisins. Geymsla koldíoxíðs í jörðu er skilgreind í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, sem niðurdæling og síðan geymsla koldíoxíðsstrauma í jarðmyndunum neðan jarðar og er þar um að ræða innleiðingu á skilgreiningu á geymslu koldíoxíðs í jörðu í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/31/EB um geymslu koldíoxíðs í jörðu. Aðrar vatnsleysanlegar gastegundir geta t.d. verið brennisteinsvetni (H_2S). Vísast að öðru leyti til almennra athugasemda við frumvarpið.

Um 2. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.