

Frumvarp til laga

um heimild til handa ráðherra, f.h. ríkissjóðs, til að fjármagna uppbyggingu innviða vegna atvinnustarfsemi í landi Bakka í Norðurþingi.

(Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

1. gr.

Vegna fyrirhugaðrar stofnunar og reksturs atvinnustarfsemi á iðnaðarsvæði í landi Bakka í Norðurþingi, þar sem gert er ráð fyrir verulegri fjárfestingu sem hafi jákvæð þjóðhagsleg, samfélagsleg og efnahagsleg áhrif á Húsavík og nágrenni þess, er ráðherra, f.h. ríkissjóðs, heimilt, að fengnum heimildum í fjárlögum, og í þeim tilgangi að byggja upp nauðsynlega innviði vegna iðnaðarsvæðisins, að semja við:

- a. Vegagerðina um gerð vegtengingar milli Húsavíkurhafnar og iðnaðarsvæðisins á Bakka sem kostar allt að 1.800 millj. kr., miðað við verðlag í lok árs 2012,
- b. hafnarsjóð Húsavíkurhafnar um víkjandi lán til hafnarframkvæmda fyrir allt að 819 millj. kr., miðað við verðlag í lok árs 2012.

Gera skal grein fyrir fjárveitingum og lánsfjárhæð hvers árs í frumvarpi til fjárlaga fyrir það ár.

Ekki er heimilt að hefja vinnu við framkvæmdir vegna uppbyggingarinnar nema tryggt sé með samningi við félag að hafin verði atvinnustarfsemi orkufreks iðnaðar í landi Bakka.

2. gr.

Heimild til gerðar samninga skv. a-lið 1. mgr. 1. gr. og til lánveitingar vegna hafnarframkvæmda skv. b-lið 1. mgr. 1. gr. skal ekki taka gildi fyrr en Eftirlitsstofnun EFTA hefur veitt samþykki fyrir þeim.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Lög þessi falla úr gildi 1. janúar 2015 hafi uppbygging skv. a- og b-lið 1. mgr. 1. gr. ekki hafist fyrir þann tíma.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

1. Almenn.

Frumvarp þetta er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu í samráði við sveitarfélagið Norðurþing. Með því er lagt til að ráðherra, sem fer með málefni atvinnuþróunar og fjárfestingar, verði veitt tímabundin heimild, fyrir hönd ríkissjóðs, til að fjármagna og þar með undirrita samninga um þátttöku ríkisins vegna uppbyggingar á nauðsynlegum innviðum

til þess að iðnaðarsvæði geti risið í landi Bakka í Norðurþingi. Í því felst stækkun hafnar og vegtenging milli Húsavíkurhafnar og iðnaðarsvæðisins á Bakka.

Eins og nánar er rakið í athugasemdunum hafa atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og Norðurþing átt í viðræðum við iðnfyrirtæki sem hafa áhuga á að koma upp atvinnustarfsemi í landi Bakka. Meðal annars eru viðræður við þýska fyrirtækið PCC SE um kísilmálmframleiðslu langt komnar og stefnt er að því að undirrita fjárfestingarsamning á næstu mánuðum. Gangi það eftir er brýnt að framkvæmdir við höfnina og vegtengingu hefjist sem fyrst og ljúki innan tilskilins tíma þar sem ljóst er að forsenda þess að unnt verði að ljúka samningum við PCC SE er að stjórnvöld verði búin að koma upp fullnægjandi innviðum þegar framleiðsla hefst. Áætlað er að uppbygging hafnarmannvirkja og vegtengingar taki um tvö og hálf ár til þrjú ár.

Þær greiningar og þau gögn sem liggja frumvarpinu til grundvallar eru í fyrsta lagi tæknilegar og fjárhagslegar áætlanir um þær framkvæmdir vegna uppbyggingar á iðnaðarsvæði í landi Bakka með tilliti til þarfa PCC BakkiSilicon hf. sem er dótturfélag PCC SE og annars iðnaðar sem gæti risið á svæðinu í framtíðinni. Í öðru lagi arðsemismat hafnarinnar. Í þriðja lagi mat á svæðisbundnum áhrifum á stöðu og þróun Þingeyjarsýslna með og án uppbyggingar iðjuvera, einkum á þróun íbúafjöldans og í fjórða lagi mat á þjóðhagslegum áhrifum af fjárfestingarverkefni á stærð við kísilframleiðslu PCC BakkiSilicon hf.

Heimild sú sem lögð er til með frumvarpinu er bundin þeirri forsendu að vinna hefjist ekki við umræddar framkvæmdir fyrr en að undirritaðir hafi verið nauðsynlegir samningar, svo sem fjárfestingarsamningur, og eftir atvikum að fyrir liggi undirritaðir samningar milli fyrirtækis sem hyggst reisa og reka atvinnustarfsemi á Bakka og Landsvirkjunar og Landsnets.

Að lokum er í frumvarpi þessu lagt til að heimildarlögin falli úr gildi 1. janúar 2015 hafi uppbygging vegar og hafnar ekki hafist fyrir þann tíma.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Eins og áður hefur komið fram er uppbygging á hafnarmannvirkjum og vegtenging frá höfninni að landi Bakka forsenda þessa að unnt verði að fá iðnfyrirtæki til að hefja byggingu og rekstur atvinnustarfsemi á svæðinu. Ekki verður þó ráðist í framkvæmdirnar nema með heimild Alþingis og er því með frumvarpi þessu lagt til að ráðherra verði veitt tímabundin heimild til þess að semja við Vegagerðina um byggingu vegtengingar sem lýst er í kafla 6b og í samræmi við fylgiskjal V. Áætlaður kostnaður við gerð vegar og jarðganga er um 1.800 millj. kr. Þá er með frumvarpi þessu lagt til að ráðherra verði veitt heimild til að veita hafnar-sjóði Húsavíkurhafnar lán fyrir allt að 819 millj. kr. vegna nauðsynlegra hafnarframkvæmda eins og þeim er lýst í kafla 6a og í samræmi við fylgiskjal IV með frumvarpi þessu.

3. Forsaga.

Rekja má sögu athugana á iðnaðaruppbyggingu í Þingeyjarsýslu nokkra áratugi aftur í tímann en hún hefur byggst á nýtingu jarðhitaauðlinda héraðsins. Um 1980 var unnið að athugunum á hagkvæmni þess að reisa pappírs- eða trjákvöðuverksmiðju sem nýtti jarðhitasvæðið á Þeistareykjum. Síðar fylgdu athuganir á vinnslu á polyóli, kítini, harðviði, glúkosamíni og kísildufti. Segja má að kaflaskil hafi orðið árið 1998 með samstarfi Þingeyinga og Eyfirðinga um stofnun Þeistareykja ehf. í þeim tilgangi að kanna til hlítar orkugetu Þeistareykjasvæðisins til atvinnuuppbyggingar í héraðinu. Einkum var litið til orkufreks iðnaðar sem gæti vegið á móti viðvarandi fólksfækkun og mikilli fækkun starfa á svæðinu. Í framhaldi af því sýndu alþjóðlegir fjárfestar nokkurn áhuga á að skoða forsendur fyrir

súrals- og/eða álvinnslu á svæðinu. Árið 2002 gerðu þáverandi Fjárfestingarstofa iðnaðarráðuneytisins, Húsavíkurbær og Atvinnuþróunarfélag Þingeyinga með sér samkomulag um frummat á staðsetningu orkufreks iðnaðar við Húsavík. Sú vinna leiddi til samstarfs við Alcoa um frekari staðarvalsvinnu þar sem Dysnes í Eyjafirði og Brimnes í Skagafirði voru borin saman við Húsavík. Niðurstaða þess var að Bakki við Húsavík væri hagkvæmasti kosturinn. Við ákvörðunina var horft til jarðfræði og vistfræði umræddra svæða, landfræðilegra aðstæðna, hugsanlegra fornleifa, veðurfars, siglingaleiða og hafnaraðstæðna svo og orkuframleiðslu, orkuflutnings og almennra samgangna. Enn fremur var lagt mat á samfélagsleg og efnahagsleg áhrif, svo sem íbúasamsetningu viðkomandi sveitarfélaga, vinnu- markað og áhuga íbúa á hugsanlegum framkvæmdum.

Á grundvelli fyrrgreinds frummats gengu iðnaðarráðuneytið, Húsavíkurbær og Alcoa frá sameiginlegri viljayfirlýsingu um uppbyggingu álvers á Bakka í maí 2006. Áætlanir Alcoa um umfang framleiðslunnar voru af þeirri stærðargráðu að talið var að þær gætu staðið undir uppbyggingu nauðsynlegra innviða, svo sem nýjum hafnarmannvirkjum og veltengingu á milli hafnar og iðnaðarlóðar á Bakka.

Í apríl 2007 var samstarfið eftt enn frekar með viljayfirlýsingu Alcoa, Norðurþings og iðnaðarráðuneytisins um áframhaldandi hagkvæmniathugun og vinnu við þriðja áfanga verkefnisins í samstarfi við Landsvirkjun og Landsnet. Það leiddi til þess að í júní 2008 var samið um framlengingu viljayfirlýsingar ríkisstjórnarinnar, Norðurþings og Alcoa, og framlengingu viljayfirlýsingar Landsnets og Alcoa. Jafnframt var ný viljayfirlýsing milli Alcoa og Landsvirkjunar undirrituð en samkvæmt henni var kveðið á um skiptingu kostnaðar á milli Alcoa annars vegar og Landsvirkjunar og Þeistareykja ehf. hins vegar. Alcoa greiddi samkvæmt viljayfirlýsingunni um 300 millj. kr. til Landsvirkjunar vegna rannsóknarborana á árinu 2008.

Mat á umhverfisáhrifum hófst í júní 2008 þegar Alcoa kynnti drög að tillögu að matsáætlun fyrir álver á Bakka við Húsavík. Mánuði síðar kynnti fyrirtækið endurskoðuð drög fyrir álver með framleiðslugetu upp á 250–346 þús. tonn á ári. Samkvæmt úrskurði umhverfisráðherra frá 31. júlí 2008 skyldu framkvæmdir vegna Bakka háðar sameiginlegu mati á umhverfisáhrifum, í samræmi við 2. mgr. 5. gr. í lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000. Alcoa, Þeistareykir ehf., Landsvirkjun og Landsnet hf. skyldu því standa að sameiginlegu mati á umhverfisáhrifum álvers á Bakka við Húsavík, Þeistareykjavirkjunar, Kröfluvirkjunar II og háspennulína frá Kröflu og Þeistareykjum að Bakka. Í október 2008 rann út viljayfirlýsing milli Landsvirkjunar og Alcoa, og var hún ekki endurnýjuð. Engu síður kynntu Alcoa og verkfræðistofan HRV í nóvember 2008 tillögu að matsáætlun vegna álvers á Bakka við Húsavík með framleiðslugetu allt að 346 þús. tonna á ári. Tveim árum síðar eða í nóvember 2010 birti Skipulagsstofnun álit sitt á mati á umhverfisáhrifum vegna álvers á Bakka með allt að 346 þús. tonna ársframleiðslu, Kröfluvirkjunar II, Þeistareykjavirkjunar, háspennulína að Bakka og sameiginlegu mati ofangreindra framkvæmda.

Hinn 10. febrúar 2009 héldu Alcoa, Landsvirkjun og Landsnet, í samráði við fulltrúa Landverndar og sveitarfélaga í Þingeyjarsýslum, fyrsta fund í sjálfbærni- og umhverfisverkefni, þ.e. samráðsverkefni vegna fyrirhugaðra framkvæmda á Norðausturlandi, hliðstætt sjálfbærni- og umhverfisverkefni Alcoa og Landsvirkjunar vegna framkvæmda á Austurlandi. Í október 2009 rann viljayfirlýsing ríkisstjórnar Íslands, Norðurþings og Alcoa út. Ríkisstjórnin hafnaði beiðni Alcoa um framlengingu. Í sama mánuði tilkynnti Alcoa að félagið væri hætt áformum um byggingu álvers á Bakka.

Þrátt fyrir brotthvarf Alcoa hélt undirbúningur fyrir iðnaðaruppbyggingu á Bakka áfram og í október 2009 var undirrituð viljayfirlýsing milli iðnaðarráðuneytisins fyrir hönd ríkisstjórnar Íslands, Skútustaðahrepps, Þingeyjarsveitar og Norðurþings. Í yfirlýsingunni er kveðið á um að skipuð yrði verkefnisstjórn sem mundi bera ábyrgð á leit að nýjum áhuga-verðum fjárfestum og var ákveðið að útvíkka viðræður um nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa í Þingeyjarsýslu. Við þá vinnu komu fleiri að borðinu og hafa viðræður m.a. staðið yfir við þrjá líklega iðnaðarfjárfesta um uppbyggingu á Bakka.

Hinn 25. maí 2011 var undirrituð ný viljayfirlýsing á milli ríkisstjórnar Íslands og sveitarfélaganna Norðurþings, Skútustaðahrepps, Þingeyjarsveitar og Tjörneshrepps um samstarf á sviði orkunýtingar og uppbyggingu innviða til að takast á við umfangsmikla atvinnuuppbyggingu í Þingeyjarsýslum. Skipuð var verkefnisstjórn sem í sátu fulltrúar sveitarfélaganna, Atvinnuþróunarfélags Þingeyinga og iðnaðarráðuneytisins. Á grundvelli þeirrar yfirlýsingar var undirritaður samningur 30. september 2011 um vinnu og fjármögnun vegna innviðagreiningar á Norðausturlandi á milli verkefnisstjórnarinnar, Landsvirkjunar og iðnaðarráðuneytisins. Atvinnuþróunarfélag Þingeyinga sá um framkvæmd greiningarinnar og lauk þeirri vinnu í febrúar 2012 með útgáfu skýrslunnar „Greining innviða á Norðausturlandi“, sjá fylgiskjal I.

Í mars og maí 2011 komu fulltrúar þýska fyrirtækisins PCC SE til fundar við forsvarsmenn Norðurþings til að kanna möguleika á uppbyggingu kísilvinnslu sem mundi nýta endurnýjanlega orkugjafa við framleiðsluna. Í júní 2011 hófust formlegar viðræður PCC SE og Norðurþings um lóðarleigusamning með það að markmiði að byggja 33 þús. tonna kísilmálmbræðslu á Bakka, með mögulegri stækkun í allt að 70 þús. tonn. Í október sama ár undirrituðu Norðurþing og PCC SE viljayfirlýsingu um að kanna hagkvæmni þess að byggja kísilmálmbræðslu á Bakka. Í viðræðum við PCC SE hefur komið fram að stefnt sé að því að framleiðsla á Bakka geti hafist á árinu 2016 ef allt gengur að óskum. Þessi áform PCC SE voru kynnt á opnum fundi í desember 2011. Í janúar 2012 lagði Efla verkfræðistofa, f.h. PCC SE, fram tillögu að matsáætlun vegna allt að 66 þús. tonna kísilmálmverksmiðju á Bakka.

Fleiri erlend fyrirtæki hafa sýnt iðnaðarsvæðinu á Bakka áhuga. Í júlí 2011 komu fulltrúar Thorsil ehf. og Timminco Limited til fundar við forsvarsmenn Norðurþings til að ræða hugsanlega byggingu kísilmálmverksmiðju með allt að 55 þús. tonna framleiðslugetu á ári. Síðar í sama mánuði óskaði Thorsil formlega eftir viðræðum við Norðurþing um málið. Þar kom fram að Thorsil og Landsvirkjun hefðu undirritað rammasamning um kaup á allt að 85 MW af raforku til notkunar á Bakka. Bæjarstjórn Norðurþings tók jákvætt í erindið og hófust formlegar viðræður í framhaldinu. Ekki er búið að ljúka þeim viðræðum.

Í júní 2012 komu fulltrúar franska fyrirtækisins Saint-Gobain til fundar við forsvarsmenn Norðurþings til að ræða um mögulega uppbyggingu á kísilkarbíðverksmiðju á Bakka. Í sama mánuði lagði fyrirtækið fram tillögu að matsáætlun vegna framleiðslu á allt að 25 þús. tonna kísilkarbíðis á ári. Hinn 23. nóvember 2012 féllst Skipulagsstofnun á tillögu að matsáætlun fyrirtækisins. Stefnt er á að viðræðum Norðurþings og Saint-Gobain verði fram haldið á árinu 2013.

Þegar ljóst var að umfang fjárfestingar yrði minna en gert var ráð fyrir í byggingu álvers Alcoa var einnig ljóst að áætlaðar tekjur af töluvert minna iðjuveri á Bakka mundu tæpast einar og sér standa undir kostnaði við nauðsynlega uppbyggingu innviða. Því var skipaður starfshópur í upphafi árs 2012 með fulltrúum Norðurþings og iðnaðar-, fjármála- og innanríkisráðuneytisins til að fjalla um leiðir í uppbyggingu innviða á Húsavík í tengslum við orkufrekan iðnað á Bakka. Í kjölfar vinnu nefndarinnar fóru fulltrúar Norðurþings á fund

með ráðherranefnd um atvinnumál þar sem farið var yfir umfang og kostnað við uppbyggingu nauðsynlegra innviða. Þar kom fram að nauðsynlegt væri að stjórnvöld kæmu með beinum hætti að uppbyggingu hafnarinnar og vegtengingarinnar til að unnt væri að byggja upp orkufrekan iðnað á Bakka. Þyrftu þessir innviðir að vera til staðar óháð stærð og fjölda fyrirtækja.

Hinn 15. febrúar 2013, undirrituðu Norðurþing, hafnarsjóður Norðurþings og atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra, fyrir hönd íslenska ríkisins, samkomulag vegna stofnunar og uppbyggingu orkufreks iðnaðar í landi Bakka við Húsavík. Í samkomulaginu, eins og nánar er lýst í fylgiskjali VII, eru aðilar sammála um að eiga með sér samstarf um uppbyggingu á Bakka vegna fyrirhugaðrar stofnunar og reksturs iðnfyrirtækja, þar sem ráð er gert fyrir verulegri fjárfestingu.

Í fylgiskjali III sem er aðalskipulag Norðurþings fyrir árin 2010–2030 má sjá fyrirhugað iðnaðarsvæði á Bakka.

4. Raforkuframleiðsla fyrir iðjuver.

Árið 2005 keypti Landsvirkjun þriðjungshlut í Þeistareykjum ehf. og sama ár hófust viðræður fyrirtækisins við Alcoa um sölu raforku til væntanlegs álvers. Þá undirrituðu Alcoa og Landsnet viljayfirlýsingu um athuganir og undirbúning vegna raforkuflutnings fyrir hugsanlegt álver á Bakka í október 2006. Í desember 2009 keypti Landsvirkjun hlut Norðurorku í Þeistareykjum ehf. og var þar með orðin meirihluta eigandi. Aðrir eigendur voru Orkuveita Húsavíkur ehf. og Þingeyjarsveit. Seinni hluta árs 2010 keypti Landsvirkjun stærstan eignarhlut Orkuveitu Húsavíkur og Þingeyjarsveitar í Þeistareykjum ehf. Eftir kaupin átti Landsvirkjun 96,7% hlut í fyrirtækinu. Hinn 28. júní 2012 undirritaði Landsvirkjun rafmagnssamning við PCC BakkiSilicon hf. vegna uppbyggingar á kísilveri. Samkvæmt samningnum mun Landsvirkjun afhenda rafmagn unnið úr endurnýjanlegum orkujöfum í jarðhitavirkjunum í Þingeyjarsýslum til kísilverisins, sjá fylgiskjal VIII.

5. Mat á áhrifum.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið fékk efnahagsskrifstofu fjármála- og efnahagsráðuneytisins til að meta þjóðhagsleg áhrif fyrirhugaðrar fjárfestingar á kísilveri í landi Bakka og Byggðastofnun til að meta samfélagsleg áhrif.

a. Þjóðhagsleg áhrif.

Efnahagsskrifstofa fjármála- og efnahagsráðuneytisins mat fjárfestingu á kísilveri á Bakka og hliðarframkvæmdir vegna uppbyggingar á svæðinu með þátttöku ríkis, sjá fylgiskjal VI. Hliðarverkefni sem um ræðir eru vegnaframkvæmdir og jarðgöng, lóðaframkvæmdir og hafnargerð. Í mati efnahagsskrifstofunnar er í meginatriðum stuðst við sömu aðferðir og beitt hefur verið við hliðstæðar athuganir á undanförunum árum. Niðurstöður eru birtar sem fráviksspá frá tilteknu grunndæmi, sem er án iðjuversframkvæmda, en það er sambærileg aðferðafræði og Hagstofan beitir í sínum þjóðhagsspám. Þegar matið var unnið var gert ráð fyrir að framkvæmdir iðjuvers gætu hafist á árinu 2013 og rekstur þess væri komið á fullt á árinu 2017. Nú er komið í ljós að ólíklegt er að það náist og gera þarf því ráð fyrir að áætlunin færir til um eitt ár. Hagstofan hefur hins vegar ekki gefið út, þegar þetta frumvarp er samið, hagspá sem nær til 2018. Ber því að taka eftirfarandi niðurstöðum fráviksspárinnar með þeim fyrirvara.

Þá er í mati efnahagsskrifstofunnar ekki gert ráð fyrir framkvæmdum vegna orkuöflunar en skrifstofan áætlaði hana vera í kringum 60 MW. Í reynd er gert ráð fyrir um 52 MW. Miðað við þá áætlun má gera ráð fyrir að fjárfestingarkostnaður vegna línulagna og virkjunar geti hlaupið á um og yfir 20 milljarðar kr. og mannaflspörfin verði í kringum 100 manns meðan á byggingu stendur.

Niðurstöður matsins sýna að framkvæmdirnar hafa jákvæð áhrif á þjóðarþúið þótt um smáa fjárfestingu sé að ræða í samanburði við stóriðju í álversframleiðslu. Mestu jákvæðu áhrifin eru fyrir samfélagið á Norðausturhorninu eins og vikið er að í kafla 5.

Samtals er gert ráð fyrir að landsframleiðslan aukist um 33,2 milljarða kr. á tímabilinu 2013–2017 sem er um 0,27% af væntri landsframleiðslu. Á fyrsta ári mun hagvöxtur vegna framkvæmdanna aukast um 0,2 prósentustig og 0,1 prósentustig á næsta ári. Vegna grunnáhrifa dregst hagvöxturinn saman vegna framkvæmdanna 2015 og 2016 en eykst lítillega á ný 2017 samfara auknum útflutningstekjum. Framkvæmdirnar hafa smávægileg þensluáhrif í för með sér sem hækkar lítillega vaxtastigið með smávægilegum neikvæðum áhrifum á almenna atvinnuvegafjárfestingu á móti jákvæðum áhrifum sem fjárfesting sem þessi hefur jafnan á tengda almenna atvinnuvegafjárfestingu. Atvinnuleysi muni dragast saman vegna framangreindra þátta um 0,05 prósentustig árin 2016 og 2017.

b. Mat á samfélagslegum og svæðisbundnum áhrifum.

Það er mat Byggðastofnunar að fyrirhugaðar fjárfestingar hafi mikil og jákvæð áhrif á samfélagið sem tilheyrir Þingeyjarsýslu, sérstaklega með tilliti til íbúabróunar á svæðinu og samsetningar íbúa. Meðalaldur mun lækka og fólki á vinnualdri og börnum fjölga hlutfallslega. Þá mun aukinn íbúafjöldi renna styrkari stöðum undir þá þjónustu sem veitt er, bæði á vegum opinberra aðila og einkaaðila, og styrkja rekstur sveitarfélagsins sem yrði þá miklu betur sett til að styðja við aðgerðir til að treysta byggð í jaðarbyggðum sínum. Enn fremur er það mat Byggðastofnunar að komi ekki til ný atvinnuuppbygging muni íbúum í Þingeyjarsýslu fækka um 330 manns á næstu tíu árum sem muni enn veikja stöðir samfélagsins. Verði af iðnaðaruppbyggingu muni íbúum á hinn bóginn fjölga á bilinu frá um 750 manns og upp í um 1.130, eftir því hversu mikil uppbyggingin verður. Þá kemur fram í mati stofnunarinnar að áhrifin verði mismikil innan þess svæðis sem skilgreint er auk þess sem þau einangrist ekki við það. Þannig verði áhrifin mest á nærsvæði framkvæmdanna þar sem um beina atvinnusókn verði að ræða, en áhrifin fjær muni einkum varða þjónustusókn af ýmsu tagi. Í ljósi reynslunnar muni öflug uppbygging á svæðinu hafa áhrif út fyrir Þingeyjarsýslu, einkum á höfuðborgarsvæðinu vegna stöðu þess í stjórnsýslu og þjónustu í landinu, ásamt því að vera þungamiðja í samgöngukerfi landsins. Um greiningu Byggðastofnunar má lesa nánar í fylgiskjali II.

6. Forsendur fyrir framkvæmdum hafnarmannvirkja og vegtengingar.

Við mat á þátttöku ríkisins sem lögð er til í frumvarpi þessu þarf að horfa heildstætt á umræddar framkvæmdir og tilgang frumvarpsins. Ljóst má vera að uppbygging á Norðausturhorninu er mikilvæg til þess að styðja við byggðaþróun í landinu. Fjárfestingin hefur áhrif á efnahag þjóðarinnar bæði til lengri og skemmri tíma. Skammtímaáhrifin munu koma fram á meðan uppbyggingin stendur yfir en áætlað er að 400 manns þurfi að koma að henni með einum eða öðrum hætti, þ.e. bæði er um atvinnuskapandi áhrif að ræða sem og afleidd áhrif á aðrar atvinnugreinar. Enn fremur má gera ráð fyrir auknum skatttekjum af umsvifum á framkvæmdatímanum. Til lengri tíma litið mun framleiðsla iðnfyrirtækja á svæðinu skila

samfélaginu á Norðausturhorninu og Þjóðarbúinu alls bæði beinum og óbeinum tekjum, störfum og auknum hagvexti í framtíðinni.

a. Hafnarframkvæmdir.

Ráðast þarf í breytingar og stækkun á Húsavíkurhöfn, óháð stærð þeirra fyrirtækja sem hefja starfsemi á umræddu iðnaðarsvæði. Siglingastofnun hefur gert athugun á hafnar-svæðinu og lagt fram kostnaðarmat við framkvæmdirnar. Í mati stofnunarinnar er gert ráð fyrir að um höfnina geti farið um 1,5 millj. tonna af hráefnum og afurðum þegar fram líða stundir. Stofnkostnaður vegna hafnarframkvæmdanna ásamt kaupum á dráttarbáti er áætlaður um 1.290 millj. kr. miðað við verðlag í lok árs 2012 eins og nánar greinir í töflu A en með fjármögnunarkostnaði 1.365 millj. kr.

Tafla A. Hafnarframkvæmdir á Bakka.

Verkefni	Kostn. í m.kr.	Framkv. tími	Lýsing
Undirbúningur	40	6-12 mán.	Rannsóknir, undirbúningur og forhönnun. Keyra öldufarslíkan með breyttu dýpi og lengingu bryggju. Setja þarf upp sogmæli og mæla hreyfingu. Borromæla þarf botn auk hljóðbylgjumælinga. Rannsóknir botnefna og undirbúningur vegna losunar dýpkunarefnis.
Bökubakki lengdur	300	2 ár	Hönnun á 90 m löngu stálþili ásamt um 20 m gaffli með hönnunardýpi 10 til 12 m. Efniskaup á um 325 tonnum af stálþili og festingum. Reka þarf þil niður og staga. Fylla þarf innan við þil. Steypa kantbita með pollum og friholtum. Steypa 30 m breiða þekju með lögnum og lýsingu. Færa Bökugarð um allt að 15 m á um 60 m kafla.
Dýpkun við Bökubakka	290	6 mán.	Hanna og bjóða út dýpkun. Grafa snúningsrými og aðkomu fyrir 160 metra löng skip með 9 metra djúpristu, alls um 11.000 m ² svæði eða um 13.000 m ² . Grafa og sprengja um 4.000 m ² svæði við Bökubakka niður í -10 til -12 m, alls um 24.000 m ² . Sprengja um 100 m langan skurð fyrir þil. Stækka hafnar-svæði við Norðurgarð um 5.000 m ² með dýpkunarefni.
Dýpkun við Norðurgarð	200	6 mán.	Hanna og bjóða út dýpkun. Til að bæta nýtingu Norðurgarðs er gert ráð fyrir að dýpka að Norðurgarði þannig að allt að 120 metra löng skip með djúpristu 7,5 m geti lagst að bryggju. Sprengja og grafa þarf um 13.500 m ² svæði niður á -8,0 m.
Hafnar-svæði	170	1 ár	Hanna og bjóða út yfirborðsfrágang á hafnar-svæði. Fylla, malbika, leggja lagnir, girða og útbúa hlið, byggja 30 m hafnarhús og koma fyrir lýsingu á um 1,2 ha svæði.
Dráttarbátur	290	2 ár	Hanna og bjóða út dráttarbát með að lágmarki 20 tonna togkrafti. Gert er ráð fyrir að hann verði 20 m langur og um 7 m breiður stálbátur.
Heildarkostn.	1.290	2-3 ár	

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið fékk Pál Jensson, prófessor í iðnaðarverkfræði, til að meta arðsemi hafnarinnar. Í matinu er gert ráð fyrir að uppbygging á kísilveri taki þrjú ár en að þeim tíma liðnum hefjist rekstur til 40 ára á framleiðslu á rúmlega 30 þús. tonna kísilmálmi til útflutnings. Tekjur af atvinnustarfseminni berast hafnar-sjóði þegar rekstur hefst og eru þær áætlaðar um 81,2 millj. kr. á ársgrundvelli á verðlagi árs 2012 miðað við 40% afslátt af gjaldskrá. Afslátturinn er í samræmi við þá afslætti sem hafnar-sjóðir hafa áður veitt stóriðjum/iðjuverum hér á landi. Norðurþing telur nánast óraunhæft að semja um minni

afslátt en sem nemur 40% af gjaldskrá hafnarinnar. Rekstrarkostnaður hafnarsjóðs er áætlaður um 45 millj. kr. og er hann einkum bundinn við rekstur og viðhald dráttarbáts.

Áætlað er að hafnarsjóður Norðurþings leggi til 137 millj. kr. eigið fé eða 10% af heildarkostnaði hafnarinnar. Sveitarfélagið áætlað að taka markaðslán til framkvæmdanna að fjárhæð 409 millj. kr. með 5,75% vöxtum til 40 ára eða 30% af heildarkostnaði og ríkið leggur til 819 millj. kr. framlag í formi víkjandi láns án vaxta eða sem nemur 60% af heildarfjárfestingarkostnaði. Gert er ráð fyrir að fjármögnun framkvæmdarinnar verði til þriggja ára eins og fram kemur í töflu B.

Tafla B. Fjármögnun hafnar í milljónum króna á verðlagi árs 2012.

Fjármögnun	2014	2015	2016	Samtals
Eigið fé hafnarsjóðs	10	58	40	137
Víkjandi ríkislán	60	348	238	819
Markaðslán Norðurþings	30	174	119	409
Heildarfjármögnun	100	580	397	1.365

Í arðsemismati Páls Jenssonar er gert ráð fyrir að hafnarsjóður hefji greiðslu afborgana af markaðsláninu þegar rekstur iðnfyrirtækis á stærð við fyrirhugaða fjárfestingu PCC BakkiSilicon hf. fer af stað. Ekki er gert ráð fyrir að sjóðurinn greiði af víkjandi ríkisláninu þar sem höfnin er rekin með tapi. Sú niðurstaða fæst þar sem ekki er gert ráð fyrir frekari uppbyggingu á svæðinu, þ.e. hvorki komi til stækkunar hjá PCC BakkiSilicon hf. né þess að annar iðnaður eða starfsemi hefji rekstur á svæðinu. Það er því afar mikilvægt að laða að frekari fjárfestingar á Bakka í framtíðinni til að tryggja fjárhagslega sjálfbærni fjárfestingarinnar. Eins og fjallað er um í kafla 3 hafa forsvarsmenn Norðurþings átt í viðræðum við aðra fjárfesta um rekstur iðnfyrirtækis. Eru vonir bundnar við að þær leiði til frekari uppbyggingar á svæðinu. Þótt óvissa sé um þennan þátt er eðlilegt að setja inn í lánasamning fyrirvara um að hafnarsjóður hefji greiðslu af ríkisláninu með tilliti til afkomu sjóðsins. Önnur óvissa er fjárhagsstaða Norðurþings og geta sveitarfélagsins til að fjármagna og standa undir rekstrarkostnaði á uppbyggingartímanum án frekari aðstoðar frá ríkinu.

b. Vegaf framkvæmdir.

Vegagerðinni var falið að kanna mögulegar vegtengingar á milli Húsavíkurhafnar og iðnaðarlóðar í landi Bakka fyrir iðnaðarframleiðslu. Áætlað er að höfnin geti tekið á móti 7–10.000 tonna skipsförmum og hægt verði að flytja hráefni á milli hafnar og iðnaðarlóðar með eins hagkvæmum og fljótlegum hætti og unnt er. Stysta leið á milli Húsavíkurhafnar og iðnaðarlóðarinnar á Bakka er um 1,8 km og liggur um Húsavíkurhöfðann sem er um 70 m hár þar sem hann er hæstur. Þá tók Vegagerðin mið af því að hægt væri að nýta höfnina til uppbyggingar í ferðaþjónustu en höfnin er í dag vinsælt útivistarsvæði meðal íbúa og ferðamanna. Samkvæmt mati Vegagerðarinnar kemur helst til greina að byggja göng í gegnum Húsavíkurhöfðann til að tryggja viðunandi veghalla og til að lágmarka umhverfisáhrif og hljóðmengun í íbúðarhverfum. Kostnaður við stutt göng, eða um 1.000 m, í gegnum höfðann er svipaður og vegur sem mundi uppfylla kröfur iðnfyrirtækja, m.a. um hámarkshalla, en hefur ótvíræða kosti. Göngin verða til þess að mögulegt verður að nýta Húsavíkurhöfðann áfram sem útivistarsvæði eða til annarrar uppbyggingar.

Heildarkostnaður ríkissjóðs vegna vegtengingar milli hafnarinnar og Bakka er um 1.800 millj. kr. og greiðist úr ríkissjóði að fenginni heimild á fjárlögum. Þar af er gert ráð fyrir að um 100 millj. kr. geti fallið til á árinu 2013 vegna rannsókna og útboðsgagna.

7. Skuldbindingar samkvæmt EES-rétti.

Ráðuneytið hefur í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneytið haft til skoðunar hvort sá þáttur frumvarpsins sem varðar vegalögn frá Húsavíkurhöfn og að iðnaðarsvæðinu sem og heimild til lánveitingar til Hafnarsjóðs Húsavíkurhafnar séu tilkynningarskyld til Eftirlitsstofnunar EFTA, ESA. Niðurstaða þeirrar vinnu er sú að um sé að ræða tilkynningarskyld atriði og þarfnist samþykktar. Heimild til samninga skv. a-lið 1. mgr. 1. gr. og lánveitingar vegna hafnarframkvæmda skv. b-lið 1. mgr. 1. gr. skulu því ekki taka gildi fyrr en Eftirlitsstofnun EFTA hefur veitt samþykki fyrir þeim.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Um skýringar á ákvæðinu vísast til almennra athugasemda frumvarpsins.

Um 2. gr.

Eins og rakið er hér að framan var það niðurstaða ráðuneytanna að fyrirhugaðar vegaframkvæmdir og lánveiting til hafnarinnar væru, eins og atvikum er háttáð, tilkynningarskyld til Eftirlitsstofnunar EFTA, ESA. Því er lagt til að heimild ráðherra til gerðar samninga skv. a- og b-lið 1. mgr. 1. gr. sé bundin því að samþykki stofnunarinnar fáiast fyrir þeim.

Um 3. gr.

Ákvæðið fjallar um gildistöku laganna og er lagt til að þau öðlist þegar gildi.

Í 2. mgr. greinarinnar er tekið fram að lögini falli úr gildi 1. janúar 2015 ef framkvæmdir þær sem lýst er í a- og b-lið 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins hafi ekki hafist fyrir 1. janúar 2015.

Fylgiskjal I.

Greining innviða á Norðausturlandi.

www.althingi.is/alttext/141/s/fylgiskjol/s1109-f_I.pdf

Fylgiskjal II.

Greinargerð Byggðastofnunar.

www.althingi.is/alttext/141/s/fylgiskjol/s1109-f_II.pdf

Fylgiskjal III.

Aðalskipulag Norðurbings.

www.althingi.is/altext/141/s/fylgiskjol/s1109-f_III.pdf

Fylgiskjal IV.

Minnisblað Siglingastofnunar.

www.althingi.is/altext/141/s/fylgiskjol/s1109-f_IV.pdf

Fylgiskjal V.

Minnisblað Vegagerðarinnar.

www.althingi.is/altext/141/s/fylgiskjol/s1109-f_V.pdf

Fylgiskjal VI.

Mat á þjóðhagslegum áhrifum.

www.althingi.is/altext/141/s/fylgiskjol/s1109-f_VI.pdf

Fylgiskjal VII.

**Samkomulag milli sveitarfélagsins Norðurbings,
hafnarsjóðs Norðurbings og íslenska ríkisins.**

www.althingi.is/altext/141/s/fylgiskjol/s1109-f_VII.pdf

Fylgiskjal VIII.**Minnisblað um rafmagnssamning Landsvirkjunar við PCC BakkiSilicon hf.**

www.althingi.is/altext/141/s/fylgiskjol/s1109-f_VIII.pdf

Fylgiskjal IX.

*Atvinnuvega- og
nýsköpunarráðuneyti:*

**Mat á áhrifum frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaga skv. 129. gr.
sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.**

Með frumvarpinu, sem atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra leggur nú fram á 141. lög-
gjafarþingi 2012–2013, er lagt til að ráðherra verði veitt tímabundin heimild, fyrir hönd
ríkissjóðs, til að fjármagna og þar með undirrita samninga um þátttöku ríkisins vegna upp-
byggingar á nauðsynlegum innviðum til þess að iðnaðarsvæði geti risið í landi Bakka í
Norðurþingi. Í því felst stækkun hafnar og vegtenging milli Húsavíkurhafnar og iðnaðar-
svæðisins á Bakka.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og Norðurþing hafa átt í viðræðum við iðn-
fyrirtæki sem hafa áhuga á að koma upp atvinnustarfsemi í landi Bakka. Meðal annars eru
viðræður við þýska fyrirtækið PCC um kísilmálmframleiðslu langt komnar og stefnt er að
því að undirrita fjárfestingarsamning á næstu mánuðum. Gangi það eftir er brýnt að fram-
kvæmdir við höfnina og vegtengingu hefjist sem fyrst og ljúki innan tilskilins tíma þar sem
ljóst er að forsenda þess að unnt verði að ljúka samningum við PCC er að stjórnvöld verði
búin að koma upp fullnægjandi innviðum þegar framleiðsla hefst. Áætlað er að uppbygging
hafnarmannvirkja og vegtengingar taki um tvö og hálf ár með undirbúningi frá því að fram-
kvæmdir hefjast.

Í a- og b-lið 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins er kveðið á um heimild ráðherra til þess að semja
við annars vegar Vegagerðina um byggingu vegtengingar og hins vegar við hafnarsjóð Húsa-
víkurhafnar um víkjandi lán án vaxta fyrir allt að 819 m.kr. eða sem nemur 60% af heildar-
kostnaði hafnarframkvæmdanna. Á móti leggur hafnarsjóður Norðurþings til 137 m.kr. eigið
fé eða 10% af heildarkostnaði hafnarinnar. Sveitarfélagið áætlar að taka markaðslán til fram-
kvæmdanna að fjárhæð 409 m.kr. með 5,75% vöxtum til 40 ára eða 30% af heildarkostnaði.
Gert er ráð fyrir að fjármögnun framkvæmdarinnar verði til þriggja ára eins og fram kemur
í eftirfarandi töflu:

Fjármögnun hafnar í milljónum króna á verðlagi árs 2012.

Fjármögnun		2014	2015	2016	Samtals
Eigið fé hafnarsjóðs	10%	58	40	39	137
Víkjandi ríkislán	60%	348	238	233	819
Markaðslán Norðurþings	30%	174	119	116	409
Heildarfjármögnun		580	397	388	1.365

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið fékk Pál Jensson, prófessor í iðnaðarverkfræði, til að meta arðsemi hafnarinnar. Í matinu er gert ráð fyrir að uppbygging á kísilveri taki þrjú ár en að þeim tíma liðnum hefjist rekstur til 40 ára á framleiðslu á rúmlega 30 þús. tonna kísilmálmi til útflutnings. Tekjur af atvinnustarfsemi berast hafnarsjóði þegar rekstur hefst og eru þær áætlaðar um 81,2 m.kr. á ársgrundvelli á verðlagi í lok árs 2012 miðað við 40% afslátt af gjaldskrá. Afslátturinn er í samræmi við þá afslætti sem hafnarsjóðir hafa áður veitt stóriðjum/iðjuverum hér á landi. Norðurþing telur nánast óraunhæft að semja um minni afslátt en sem nemur 40% af gjaldskrá hafnarinnar. Rekstrarkostnaður hafnarsjóðs er áætlaður um 45 m.kr. og er hann einkum bundinn við rekstur og viðhald dráttarbáts. Í mati Páls Jenssonar er gert ráð fyrir að hafnarsjóður hefji greiðslu afborgana af markaðsláninu þegar rekstur iðnfyrirtækis á stærð við fyrirhugaða fjárfestingu PCC fer af stað. Ekki er gert ráð fyrir að sjóðurinn greiði af víkjandi ríkisláninu þar sem höfnin er rekin með tapi. Sú niðurstaða fæst þar sem ekki er gert ráð fyrir frekari uppbyggingu á svæðinu, þ.e. hvorki komi til stækkunar hjá PCC né þess að annar iðnaður eða starfsemi hefji rekstur á svæðinu. Það er því mikilvægt að laða að frekari fjárfestingar á Bakka í framtíðinni til að tryggja fjárhagslega sjálfbærni fjárfestingarinnar. Þótt óvissa sé um þennan þátt er eðlilegt að setja inn í lána-samning fyrirvara um að hafnarsjóður hefji greiðslu af ríkisláninu með tilliti til afkomu sjóðsins. Önnur óvissa er fjárhagsstaða Norðurþings og geta þess til að fjármagna og standa undir rekstrarkostnaði á uppbyggingartímanum án frekari aðstoðar frá ríkinu.

Ofangreindar fjármögnunarforsendur hafa neikvæð áhrif á efnahagsreikning hafnarsjóðs Norðurþings ef frumvarpið nær fram að ganga og á skuldastöðu A- og B-hluta sveitarsjóðs Norðurþings, sem er nú þegar yfir þeim mörkum skuldahlutfalls sem kveðið er á um í sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011. Mun því reyna á hvaða svigrúm hægt er að veita sveitarfélaginu til aðlögunar að fjármálaeðlum 64. gr. þeirra laga, en samkvæmt lögnum eiga öll sveitarfélög að skulda minna en sem nemur 150% af árlegum heildartekjum innan tíu ára frá gildistöku laganna, þ.e. fyrir 1. janúar 2022. Á móti kemur að fjárfestingarverkefni af þessari stærðargráðu skilar sveitarfélaginu strax á uppbyggingartímanum verulegum tekjum og störfum fyrir íbúa, eins og rakið er í athugasemdum með frumvarpinu. Í mati Byggðastofnunar hefur fyrirhugaðar fjárfestingar mikil og jákvæð áhrif á samfélagið sem tilheyrir Þingeyjar-sýslu, sérstaklega með tilliti til íbúaþróunar á svæðinu og samsetningar íbúa, sem undanfarið hefur glímt við fólksfækkun. Meðalaldur íbúa í Norðurþingi mun lækka og fólki á vinnualdri og börnum fjölga hlutfallslega. Þá mun aukinn íbúafjöldi renna styrkari stöðum undir þá þjónustu sem veitt er, bæði á vegum opinberra aðila og einkaaðila, og styrkja rekstur sveitarfélagsins sem yrði þá miklu betur sett til að styðja við aðgerðir til að treysta byggð í jaðarbyggðum sínum eins og nánar er fjallað um í frumvarpinu og fylgiskjali II.

Í 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins er skýrt kveðið á um að ekki verði heimilt að hefja vinnu við framkvæmdir vegna uppbyggingarinnar nema tryggt sé með samningi við félag að hafin verði atvinnustarfsemi orkufreks iðnaðar í landi Bakka. Þar með er tryggt að hvorki ríkið né sveitarfélagið taki á sig fjárhagslegar skuldbindingar nema ljóst sé að á Bakka risi orkufrek iðnaðarstarfsemi.

Umsögn þessi var unnin í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og gerir sambandið ekki athugasemd við niðurstöðuna.

Fylgiskjal X.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um heimild til handa ráðherra f.h. ríkissjóðs
til að fjármagna uppbyggingu innviða vegna atvinnustarfsemi
í landi Bakka í Norðurþingi.**

Með frumvarpi þessu er lagt til að atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra verði veitt tíma- bundin heimild, fyrir hönd ríkisstjórnarinnar og að fengnum heimildum í fjárlögum, til að gera skuldbindandi samninga um þátttöku ríkisins í uppbyggingu innviða til þess að iðnaðarsvæði geti risið í landi Bakka í Norðurþingi. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ráðherrann fái heimild til að semja annars vegar við Vegagerðina um gerð vegtengingar milli Húsavíkurhafnar og iðnaðarsvæðisins á Bakka fyrir allt að 1.800 m.kr. og hins vegar við hafnarsjóð Húsavíkurhafnar um víkjandi lán til hafnarframkvæmda fyrir allt að 819 m.kr. Gert er ráð fyrir að lög þessi falli úr gildi 1. janúar 2015 hafi fyrrgreind uppbygging ekki hafist fyrir þann tíma. Tilefni þessa frumvarps eru samningaviðræður atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins og sveitarfélagsins Norðurþings við þýska iðnfyrirtækið PCC um byggingu kísilmálmverksmiðju í landi Bakka í Norðurþingi. Áætlað er að þessi erlenda fjárfesting fyrirtækisins hér á landi gæti numið um 28 mia.kr. Þá er áætlað að fjárfestingarkostnaður við línulagnir og virkjun til orkuöflunar og raforkuflutnings gæti orðið nálægt 20 mia.kr. en hann muni síðan verða endurheimtur með raforkusölu til fyrirtækisins. Samkvæmt ráðuneytinu eru viðræður langt komnar og er stefnt að undirritun á næstu mánuðum. Forsenda þess að verk- smiðjan verði reist er að stjórnvöld verði búin að koma upp fullnægjandi innviðum, þ.e. framangreindum vega- og hafnarframkvæmdum, þegar framleiðsla hefst. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að ástæðan fyrir aðkomu ríkisins að framkvæmdinni, eins og frum- varpið leggur til, sé af fjárhagslegum toga þar sem sveitarfélagið Norðurþing ráði ekki eitt við þann kostnað sem ráðast þarf í.

Ráðast þarf í breytingar og stækkun á Húsavíkurhöfn vegna fyrirhugaðrar iðnaðar- starfsemi í landi Bakka. Siglingastofnun áttar að stofnkostnaður vegna hafnarframkvæmd- anna verði 1.365 m.kr. með fjármagnskostnaði. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir 40 m.kr. kostnaði vegna undirbúnings, rannsókna og forhönnunar. Í öðru lagi er reiknað með 300 m.kr. kostn- aði vegna lengingar bryggjunnar að Bökubakka og 290 m.kr. vegna dýpkunar við bryggjuna. Í þriðja lagi er gert ráð fyrir 200 m.kr. kostnaði vegna dýpkunar hafnarinnar við Norðurgarð. Í fjórða lagi er 170 m.kr. kostnaður vegna fullnaðarfrágangs á hafnarsvæðinu og þá er í fimmta lagi áætlaðar 290 m.kr. vegna kaupa á dráttarbáti. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að fjármögnun hafnarframkvæmdanna verði þannig háttáð að hafnarsjóður Norðurþings leggi fram um 137 m.kr. eigið fé til framkvæmdanna eða sem nemur 10% af kostnaðinum. Þess má geta að samkvæmt ársreikningi fyrir árið 2011 nam eigið fé sjóðsins í árslok um 55 m.kr. Þá er gert ráð fyrir að sveitarfélagið Norðurþing taki markaðslán til framkvæmdanna á 5,75% vöxtum til 40 ára að fjárhæð 409 m.kr. eða sem nemur 30% af heildarkostnaði. Að lokum er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að ríkissjóður leggi hafnarsjóðnum til 819 m.kr. framlag í formi víkjandi láns og án vaxta eða sem nemur 60% af kostnaðinum við hafnarframkvæmd- innar. Gert er ráð fyrir að fjármögnun framkvæmdarinnar verði til þriggja ára og er áætlað

að kostnaður ríkisins vegna þess verði 348 m.kr. árið 2014, 238 m.kr. árið 2015 og 233 m.kr. árið 2016.

Í 2. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að lánveitingar ríkissjóðs til hafnarsjóðs Húsavíkurhafnar vegna hafnarframkvæmda skuli ekki taka gildi fyrr en Eftirlitsstofnun EFTA, ESA, hefur veitt samþykki fyrir þeim. Talið er að um sé að ræða framkvæmd sem sé tilkynninga-skyld til stofnunarinnar og því verði að biðja eftir álitum hennar áður en framkvæmdir geti hafst.

Í tengslum við gerð frumvarpsins lét atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið fara fram mat á arðsemi hafnarinnar. Í matinu er gert ráð fyrir að uppbygging kísilversins taki um þrjú ár en að þeim tíma liðnum hefjist rekstur til 40 ára á framleiðslu rúmlega 30 þúsund tonna af kísilmálmi til árlegs útflutnings. Reiknað er með að tekjur af atvinnustarfseminni verði um 81 m.kr. á ársgrundvelli og að þær skili sér í hafnarsjóð Norðurþings eftir að rekstur hefst. Rekstrarkostnaður hafnarsjóðs er áætlaður um 45 m.kr. á ári og er einkum bundinn við rekstur og viðhald dráttarbáts. Í útreikningunum er miðað við 40% afslátt af gjaldskrá hafnar-gjalda en það mun vera í samræmi við þá afslætti sem hafnarsjóðir hafa veitt sambærilegri iðnaðarstarfsemi hér á landi. Í arðsemismatinu er gert ráð fyrir að hafnarsjóður hefji greiðslu afborgana af markaðsláninu þegar rekstur kísilversins fari af stað. Hins vegar kemur einnig fram í greinargerð með frumvarpinu að í matinu er ekki gert ráð fyrir að sjóðurinn greiði af 819 m.kr. vijkjandi ríkisláninu þar sem höfnin verði rekin með tapi. Í niðurstöðum arðsemismatsins kemur m.a. fram að heildararðsemi hafnarinnar, miðað við fyrrgreindar forsendur, verði neikvæð um 1–2% tímabilið 2015–2030 og 3–6% tímabilið 2031–2039. Fjármála- og efnahagsráðuneytið telur að umbúnaður um þennan stuðning við hafnarsjóðinn í frumvarpinu þarf nist efnurskoðunar. Í ljósi þess að ekki er gert ráð fyrir því í arðsemisútreikningunum að greitt verði árlega af 819 m.kr. vijkjandi láni ríkisins næstu 15 árin eða svo, og að raunar liggja engar forsendur fyrir um að það verði endurgreitt, lítur ráðuneytið svo á að um fjárstyrk sé að ræða sem beri að gjaldfæra í rekstrarreikningi ríkissjóðs og að því tilskyldu að veitt verði fjárheimild til þess í fjárlögum.

Í frumvarpinu er eins og áður segir gert ráð fyrir að atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra verði veitt heimild til að semja við Vegagerðina um gerð veltengingar milli Húsavíkurhafnar og iðnaðarsvæðisins á Bakka. Gert er ráð fyrir að gerð verði tvíbreið 1.100 metra göng í gegnum Húsavíkurhöfða frá hafnarsvæðinu yfir í iðnaðarsvæðið á Bakka. Vegagerðin áttar að með þessari framkvæmd yrði tryggð mesta mögulega hagkvæmnin í þungaflutningum milli þessara svæða. Gert er ráð fyrir að kostnaður við þessa framkvæmd, þ.e. gerð ganganna, vegskála við þau og veltengingar við göngin, verði um 1.800 m.kr. Samkvæmt upplýsingum frá Vegagerðinni er áætlað að kostnaðurinn skiptist þannig að 450 m.kr. fari í jarðgangagröft, 410 m.kr. til styrkingar klæðingar og frostvarna, 180 m.kr. í gerð vegskála, 180 m.kr. til rafbúnaðar, 280 m.kr. til vegar innan ganga og utan að iðnaðarlóð, 80 m.kr. til afhafnasvæðis ofl. og 120 m.kr. til ófyrirséðs kostnaðar. Þá er í þessari áætlun stofnunarinnar gert ráð fyrir 100 m.kr. kostnaði í tengslum við rannsóknir og útboðsgögn sem reiknað er með að falli til á árinu 2013 en ekki hefur þó verið gert ráð fyrir því í fjárlögum 2013.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið óskaði eftir því við efnahagsskrifstofu fjármála- og efnahagsráðuneytisins að hún mæti þjóðhagsleg áhrif fyrirhugaðrar fjárfestingar á kísilveri í landi Bakka ásamt þeim innviðaf framkvæmdum sem gert er ráð fyrir að ráðast þurfi í. Forsendur matsins eru m.a. þær að gert er ráð fyrir að kostnaður við innviðaf framkvæmdir verði um 4 mia.kr., sem dreifist yfir þriggja ára tímabil 2013–2015, en í heild er verkefnið metið á um 32 mia.kr. að meðtalinni byggingu kísilversins. Í matinu var hins vegar ekki gert ráð fyrir framkvæmdum vegna orkuöflunar. Í matinu er miðað við að verksmiðjan byrji að

skila tekjum á árinu 2016 og reiknað er með að 127 manns starfi við verksmiðjuna þegar hún verður komin í fullan rekstur. Gert er ráð fyrir að atvinnuleysi muni dragast lítið eitt saman vegna þessa, eða um 0,05% árin 2016 og 2017, og að landsframleiðsla aukist nokkuð, eða um 33,2 mia.kr. alls á tímabilinu 2013–2017, sem er um 0,27% af væntri landsframleiðslu. Þannig er reiknað með að hagvöxtur vegna framkvæmdanna muni aukast um 0,2% árið 2013 og 0,1% árið 2014, minnki um 0,1% árin 2015 og 2016 en aukist síðan um 0,1% árið 2017. Þessi áhrif geta haft nokkra þýðingu til að auka tekjur ríkissjóðs af bæði framkvæmdunum og afleiddri starfsemi á komandi árum. Þó verður að hafa í huga þegar niðurstöður matsins eru skoðaðar að ekki er gert ráð fyrir áhrifum af því hvernig ríkissjóður muni fjármagna kostnað sem á hann fellur vegna innviðaf framkvæmda. Í reynd verður að gera ráð fyrir að ríkissjóður þurfi að fjármagna framkvæmdirnar með niðurskurði eða minni vexti í öðrum málaflokkum, t.d. vegna framkvæmdum, eða þá með skattahækkunum, en hvort tveggja hefði nokkur neikvæð áhrif á þann hagvöxt sem matið gerir ráð fyrir. Ekki liggur fyrir viðhlítandi greining á því hvort verkefnið muni hafa jákvæð eða neikvæð áhrif á afkomu ríkissjóðs til lengri tíma lítið þegar kostnaður við innviðaf framkvæmdir og ívilnanir er meðtalin en þó má leiða líkur að því að hann verði veginn upp að verulegu leyti ef viðunandi þjóðhagslegur ábati næst fram í tengslum við samningana.

Eins og áður segir er í frumvarpinu gert ráð fyrir að atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra verði veitt heimild til að semja annars vegar við Vegagerðina um gerð veltengingar við iðnaðarsvæðið á Bakka og hins vegar við hafnarsjóð Húsavíkurhafnar um fjárframlag ríkisins í formi víkjandi láns. Í þessu sambandi vakna álitaefni þar sem uppbygging og rekstur samgönguinnviða heyrir undir verksvið innanríkisráðherra og lánsfjármál ríkissjóðs eru á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra. Vandséð er að sú fyrirætlan frumvarpsins að annar ráðherra en fjármála- og efnahagsráðherra veiti lán úr ríkissjóði samrýmist forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta. Þá vekur þetta fyrirkomulag upp spurningar um hvernig framkvæmd fjárheimilda og lánsfjárheimilda í þessu skyni verði háttáð í fjárlögum. Samkvæmt 26. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, skal leitað heimilda til lánveitinga í fjárlögum. Eðli málsins samkvæmt eru í lánsfjárgrein árlegra fjárlaga, 5. gr., einvörðungu veittar heimildir til lánveitinga til handa fjármála- og efnahagsráðherra en ekki annarra ráðherra. Auk þess telur ráðuneytið horfur á að fara verði með umrætt víkjandi lán sem ríkisstyrk í reikningshaldi ríkisins og fjárlögum. Einnig vaknar sú spurning hvort fjárveiting ríkissjóðs til vegna framkvæmdanna ætti að renna til Vegagerðarinnar, sem heyrir undir innanríkisráðuneytið, eða til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, sem taki þar með ábyrgð á framkvæmdunum og þeim skuldbindandi samningum sem gera þarf vegna þeirra.

Samhliða þessu frumvarpi er lagt fram frumvarp til laga um heimild til samninga um kísilver í landi Bakka í Norðurþingi. Þar er gert ráð fyrir að atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra verði fengin heimild til að semja við PCC SE og PCC BakkiSilicon hf. um að hið síðarnefnda reisi og reki kísilver til framleiðslu á allt að 33 þúsund tonnum af kísilmálmi á ári. Í frumvarpinu er kveðið á um að rekstrarfélag kísilversins skuli njóta ýmissa skattalegra ívilnana umfram þær sem heimilt er að veita samkvæmt gildandi lögum nr. 99/2010, um ívilnanir vegna nýfjárfestinga á Íslandi. Í fyrsta lagi er lagt til að félagið skuli njóta 15% tekjuskattshlutfalls í stað 20% eins og gildandi lög gera ráð fyrir. Í öðru lagi er lagt til að félagið verði undanþegið tryggingagjaldi í stað þess að fá 20% afslátt af gjöldunum. Í þriðja lagi er lagt til að félagið greiði engin gjöld af stimpilskyldum skjölum sem félagið gefur út eða stofnar til í stað 0,15%. Í fjórða lagi að félagið njóti 50% afsláttar af fasteignagjöldum í stað 30%. Í fimmta lagi er síðan gert ráð fyrir að heimilt verði að veita félaginu frávik frá sköttum og

gjöldum í 14 ár í stað 13 ára frá undirritun samnings. Áætlað er að þær ívilnanir sem ríkið veitir til verkefnisins vegna frávika frá sköttum og gjöldum, þ.e. lægra tekjuskattshlutfall og undanþága frá almennu tryggingagjaldi og stimpilgjaldi, geti verið um 100–150 m.kr. á ári eða um 1–1,5 mia.kr. á 10 ára tímabili frá því að starfsemin hefst.

Vaðandi þær viðbótarskattaívilnanir sem lagðar eru til í þessu frumvarpi, umfram þær sem er að finna í almennu ívilnunarlögunum, þá vekja þær upp spurningar um hvort með þeim verði skapað fordæmi fyrir þá umsóknaraðila sem á eftir kunna að koma með sams konar fjárfestingarverkefni og kynnu að vera mun stærri í sniðum. Með þessum ívilnunum virðist sem verið væri að hverfa frá þeirri stefnu sem mörkuð var með lögum nr. 99/2010. Þá telur fjármála- og efnahagsráðuneytið nauðsynlegt að skoða nánar þá viðbótarívilnun í frumvarpinu sem felur í sér að umrætt fyrirtæki verði alfarið undanþegið greiðslu almenna tryggingagjaldsins. Samkvæmt lögum um tryggingagjald skal tekjum af því gjaldi ráðstafað til starfsendurhæfingarsjóða, til jöfnunar og lækkunar örorkubyrði lífeyrissjóða, til Fæðingarorlofssjóðs og til Tryggingastofnunar ríkisins til að fjármagna lífeyris- og slysatryggingar almannatrygginga. Ein spurningin sem vaknar í þessu sambandi snýr að því hvort undanþágan hafi áhrif á réttindi starfsmanna fyrirtækisins til þeirra velferðartrygginga og þjónustu sem gjaldinu er ætlað að fjármagna. Einnig er ástæða til að benda á að öll frávik frá almennum reglum skattkerfisins gera skattaframkvæmd flóknari og eftirlit skattyfirvalda erfiðara.

Til viðbótar þessum skattalegu ívilnunum er í 3. gr. frumvarpsins um samning við fyrirtækið gert ráð fyrir að ríkissjóður taki þátt í kostnaði við undirbúning á iðnaðarlóð félagsins í landi Bakka, að fenginni heimild í fjárlögum, sem þó verði aldrei hærrí fjárhæð en 3,3 milljónir evra eða sem svarar til 559 m.kr. miðað við gengi núna. Reiknað er með að greiðsla vegna framkvæmdanna falli til á árunum 2014 og 2015. Þá er í því frumvarpi gert ráð fyrir að félaginu verði einnig veittur 1,4 milljón evra þjálfunarstyrkur, eða sem svarar til 237 m.kr., vegna kostnaðar við þjálfun starfsfólks sem fellur til í tengslum við nýfjárfestinguna, að fenginni heimild í fjárlögum. Hámarksstyrkur til slíkrar þjálfunar er 2 milljónir evra samkvæmt núgildandi lögum um ívilnanir vegna nýfjárfestinga. Samtals má því gera ráð fyrir að kostnaður ríkissjóðs vegna undirbúnings iðnaðarlóðar og þjálfunarstyrkja verði um 796 m.kr. Í 7. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að samningur sem gerður er samkvæmt því taki ekki gildi fyrr en Eftirlitsstofnun EFTA, ESA, hefur veitt samþykki fyrir honum. Þar til niðurstaða ESA liggur fyrir hvílir svokölluð kvöð um biðstöðu á framkvæmdinni, sem þýðir að óheimilt er að hrinda henni í framkvæmd fyrr en að fengnu slíku samþykki. Gera má ráð fyrir að sú málsmeðferð geti tekið nálægt sex mánuðum hjá stofnuninni.

Í meðfylgjandi töflu kemur fram hver kostnaður ríkissjóðs er áætlaður vegna þeirra fyrirhuguðu framkvæmda sem gert er ráð fyrir að ríkissjóður þurfi að koma að í tengslum við gerð kísilvers í landi Bakka. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að kostnaður ríkissjóðs við veg- og jarðgangaf framkvæmdir, vegna vegtengingar Húsavíkurhafnar við iðnaðarsvæðið, nemi um 1.800 m.kr. Í öðru lagi er reiknað með 819 m.kr. framlagi vegna hafnarframkvæmda við Húsavíkurhöfn. Í þriðja lagi er gert ráð fyrir að ríkissjóður taki þátt í kostnaði við framkvæmdir við undirbúning lóðar undir kísilverið og veiti um 559 m.kr. framlag til þess. Í fjórða lagi er reiknað með 237 m.kr þjálfunarstyrk til þjálfunar starfsfólks. Þessu til viðbótar eru áður nefndar ívilnanir til fyrirtækisins í mynd skattaafsláttar. Vakin skal athygli á því að fyrrgreindur kostnaður, sem gert er ráð fyrir að kunni að falla á ríkissjóð vegna framkvæmdanna, er með fyrirvara um að fjárheimild fái til þess frá Alþingi sem gæti þá ekki orðið fyrr en með samþykkt fjárlaga fyrir árið 2014.

	2013	2014	2015	2016	2017	Samtals
Rannsóknir og útbodsgögn vegna vegtengingar	100	0	0	0	0	100
Vegtenging frá Húsavíkurhöfn að iðnaðarsvæðinu í landi Bakka	0	850	850	0	0	1.700
Hafnarframkvæmdir við Húsavíkurhöfn	0	348	238	233	0	819
Vegna frumvarps um uppbyggingu innviða	100	1.198	1.088	233	0	2.619
Lóðaframkvæmdir vegna iðnaðarlóðar í landi Bakka	0	279	279	0	0	559
Þjálfunarstyrkur	0	0	26	105	105	237
Vegna frumvarps um samninga um kísilver	0	279	306	105	105	796
Samtals kostnaður ríkissjóðs í m.kr.	100	1.477	1.394	338	105	3.415

Verði frumvarp þetta óbreytt að lögum má gera ráð fyrir að kostnaður ríkissjóðs muni aukast um 2.619 m.kr. vegna framkvæmda við hafnar-, vega- og jarðgangagerð. Til viðbótar þessum kostnaði koma til kostnaðaráhrif frumvarps til laga um heimild til samninga um kísilver í landi Bakka í Norðurþingi en gert er ráð fyrir að sá kostnaður nemi um 796 m.kr. Samtals má því gera ráð fyrir að útgjöld ríkissjóðs geti aukist um 3.415 m.kr. verði frumvörpin bæði óbreytt að lögum. Í frumvörpunum eru engin áform um hvernig fjármagna megi þessi auknu útgjöld. Útgjöldin svara til 12% af fjárfestingu erlenda fyrirtækisins. Í slíkum verkefnum hlýtur ávallt að vera eitt helsta álitamálið hversu miklu eigi að kosta til af opinberu skattfé til að laða að slíka starfsemi.

Ekki hefur verið gert ráð fyrir þeim útgjöldum sem leiða af samþykkt frumvarpsins í stefnumörkun ríkisstjórnarinnar um jöfnuð í ríkisfjármálum fyrir árin 2013–2016 og verður ekki annað séð en þessi áform muni færa stefnuna fjær settum markmiðum, svo sem um afgang á heildarjöfnuði árið 2014, nema að samhliða þeim verði gripið til jafnmikillar nýrrar tekjuöflunar eða samdráttar í öðrum útgjöldum. Til lengri tíma litið kann hins vegar að vera að afkomubati vegna verkefnisins vegi upp skammtímaáhrif en ekki hefur farið fram slík kostnaðar- og ábatagreining fyrir ríkissjóð.

