

Nefndarálit

um frv. til l. um heimild til samninga um álverksmiðju í Reyðarfirði.

Frá meiri hluta iðnaðarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Kristján Skarphéðinsson frá iðnaðarráðuneyti, Garðar Ingvarsson frá markaðsskrifstofu iðnaðarráðuneytis og Landsvirkjunar, Jón Sveinsson hrl., Guðmund Bjarnason frá Fjarðabyggð, Þorvald Jóhannsson frá Sambandi sveitarfélaga á Austurlandi, Hannes Sigurðsson frá Samtökum atvinnulífsins, Gylfa Arnbjörnsson frá ASÍ, Sigfús Jónsson frá Nýsi hf., Helga Jensson frá Umhverfisstofnun, Gunnar Guðna Tómasson frá Verkfræðistofu Sigurðar Thoroddsen hf., Gunnar Jónsson hrl., Axel Val Birgisson frá Hönnun og Friðrik Sophusson, Agnar Olsen, Bjarna Bjarnason og Stefán Pétursson frá Landsvirkjun.

Leitað var álits efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis um þá þætti frumvarpsins er lúta að skatta- og efnahagsmálum. Þá var leitað eftir álitum umhverfisnefndar Alþingis vegna umhverfisþátta málsins. Umsagnir um málið bárust frá Alþýðusambandi Íslands, Fjarðabyggð, fjármálaráðuneyti og iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins, Sambandi sveitarfélaga á Austurlandi, Byggðarannsóknastofnun Íslands, Verkfræðistofu Sigurðar Thoroddsen hf., Byggðastofnun, Landvernd og Alcan á Íslandi hf.

Í frumvarpinu er iðnaðarráðherra heimilað að gera samninga fyrir hönd ríkisstjórnarinnar við Alcoa Incorporated, Fjarðaál sf. og stofnendur þess, Alcoa á Íslandi ehf. og Reyðarálf ehf. um að reisa og reka álverksmiðju og tengd mannvirki á Íslandi og til að framleiða allt að 322.000 tonn af áli árlega í verksmiðju við Reyðarfjörð.

Meiri hlutinn iðnaðarnefndar styður skoðun meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar um jákvæð efnahagsleg áhrif framleiðslunnar fyrir íslenskt efnahagslíf sem og byggðaaáhrifin er af henni munu hljóta. Áætlað er að starfsemi Fjarðaáls muni skapa um 500 bein störf í fjölbreytilegum starfshópum. Við bætast fjölmörg afleidd störf. Þar að auki má gera ráð fyrir margs konar nýsköpun í tengslum við rekstur álversins, sbr. fjölmörg ný sprotafyrirtæki er sprottið hafa upp í samstarfi við álverin í Straumsvík og á Grundartanga. Talið er að um 1.500 ný störf þurfi árlega á næstu árum til að atvinnuleysi haldist niðri. Þrátt fyrir ýmsar tilraunir til að fjölga slíkum tækifærum virðist fátt í auglýsingu er svarað geti slíkri þörf. Starfsemi Fjarðaáls fellur hins vegar vel að atvinnuuppbyggingu. Útflutningsverðmæti eru áætluð um 40 milljarðar króna árlega og styrkja efnahagsstöðir þjóðfélagsins til muna. Til langframa er talið að útflutningsverðmæti álversins auki landsframleiðslu um allt að 1% og renni stöðum undir stöðugleika í efnahagslífi. Slíkur stöðugleiki er m.a. talinn grundvöllur vaxtalækkunar og festu í gengisþróun. Brynt er að á framkvæmdatíma grípi stjórnvöld hugsanlega til mótvægisáðgerða í efnahagslífi þegar framkvæmdir ná hámarki á árunum 2005 og 2006. Ákvörðun um þær ræðst hins vegar af öðrum þáttum efnahagslífsins á þeim tíma.

Nefndin telur þó mikilvægt að fyrirtækið skipuleggi í samstarfi við sveitarfélög og samtök í atvinnulífi ýmislegt það er snertir félagslegt umhverfi starfsfólks. Með því má betur laga starfsemi fyrirtækisins að þáttum á við búsetu, kyn og ferðalög starfsfólks. Nefndin telur

mikilvægt að í samstarfi við Fjarðaál verði unnið skipulega að samfélagslegum áhrifum hinnar miklu uppbyggingar er fylgir starfsemi fyrirtækisins.

Í umsögn meiri hluta umhverfisnefndar kemur fram að við umhverfismat á starfsemi álversins hafi verið farið eftir lögum um mat á umhverfisáhrifum. Meiri hlutinn gerir sér fulla grein fyrir því að verkið muni hafa einhver skaðleg umhverfisáhrif en í ljósi hinna sterku efnahags-, atvinnu- og byggðaraka sé sá fórnarkostnaður réttlætunlegur.

Samningurinn um byggingu álvers við Reyðarfjörð er sá þriðji í röðinni vegna slíkrar starfsemi hérlendis. Eldri samningar eru ólíkir innbyrðis og gagnvart Fjarðaáli. Nefndin telur mikilvægt að hið bráðasta verði mótuð sú stefna um álver að fyrirtæki í sambærilegum rekstri búi við sem líkust rekstrarskilyrði. Hvetur því nefndin til að í tengslum við fyrirhugaða stækkun Alcan og Norðuráls verði teknar upp viðræður við fyrirtækin um endurskoðun á samningum þeirra við hið opinbera, ekki síst í skattamálum og varðandi orkuverð.

Árni R. Arnason og Jóhann Ársælsson voru fjarverandi við afgreiðslu frumvarpsins.

Að framansögðu mælir meiri hlutinn með því að frumvarpið verði **samþykkt** með smávægilegum breytingum, m.a. vegna rangrar tilvísunar, sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 17. febr. 2003.

Hjálmar Árnason,
form., frsm.

Guðjón Guðmundsson.

Pétur H. Blöndal.

Kjartan Ólafsson.

Ísólfur Gylfi Pálmason.

Fylgiskjal I.

Umsögn meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur að beiðni iðnaðarnefndar fjallað um málið og fengið á sinn fund Kristján Skarphéðinsson og Guðjón Axel Guðjónsson frá iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti, Bolla Þór Bollason, Benedikt Þór Valsson og Erlu Pétursdóttur frá fjármálaráðuneytinu, Friðrik Mát Baldursson fyrir hönd eigendanefndar, Stefán Pétursson, Agnar Olsen, Garðar Ingvarsson og Jón Sveinsson frá Landsvirkjun, Þórð Skúlason frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Tryggva Þór Herbertsson frá Hagfræðistofnun HÍ, Eirík B. Björgvinsson, sveitarstjóra Austur-Héraðs, Jónas Þ. Jóhannsson, sveitarstjóra Norður-Héraðs, Bjarna Björgvinsson hdl., Guðmund Bjarnason, sveitarstjóra Fjarðabyggðar, Kristín Bjarnason fyrir hönd Fljótisdalshrepps, Svein Aðalsteinsson viðskiptafræðing, Þorstein Siglaugsson hagfræðing, Sigurð Jóhannesson hagfræðing, Indriða Þorláksson ríkisskattstjóra, Ingimund Friðriksson, Mát Guðmundsson og Þórarín G. Pétursson frá Seðlabanka Íslands, Ólaf Darra Andrason frá ASÍ, Hannes Sigurðsson frá Samtökum atvinnulífsins og Jón Steindór Valdimarsson frá Samtökum iðnaðarins.

Þá bárust nefndinni skriflegar umsagnir um málið frá Samtökum atvinnulífsins og Samtökum iðnaðarins, Alþýðusambandi Íslands, ríkisskattstjóra, Sambandi íslenskra tryggingafélaga og Landsvirkjun.

Fyrirhugaðar stóriðjuframkvæmdir eru mjög umfangsmiklar. Fjárfestingin er að öllum líkindum sú mesta í sögu þjóðarinnar, en sé hún hins vegar skoðuð sem hlutfall af landsframleiðslu er hún svipuð og bygging Búrfellsvirkjunar og álversins í Straumsvík var á sjöunda

áratug síðustu aldar. Meiri hluti efnahags- og viðskiptanefndar hefur í umfjöllun sinni einkum reynt að leggja mat á tvo þætti fyrirhugaðra álversframkvæmda, í fyrsta lagi efnahagsleg áhrif til lengri og skemmri tíma og í annan stað þá skattalegu umgjörð sem fjárfestingunni er búin. Varðandi hin efnahagslegu áhrif er nauðsynlegt að gera greinarmun á skammtímaáhrifum sem verða á framkvæmdatímanum og hins vegar langtímaáhrifum sem skila sér inn í efnahagskerfið eftir að framkvæmdunum lýkur.

Skammtímaáhrif.

Efnahagsskrifstofa fjármálaráðuneytisins hefur lagt mat á þjóðhagsleg áhrif fjárfestinga í virkjun og byggingu álvers í Reyðarfirði. Í matinu kemur fram að áætlaður stofnkostnaður fjárfestingar í Kárahnjúkavirkjun og álverksmiðju Alcoa í Reyðarfirði nemi um 165 milljörðum kr. Er áætlað að byggingu verksmiðjunnar ljúki árið 2007 en full afköst náist árið 2008. Fjárfesting vegna þessara framkvæmda nær hámarki árin 2005 og 2006 og þá fellur til meira en helmingur heildarstofnkostnaðar. Sé þessi fjárfesting borin saman við aðstæður sem yrðu á þessum tíma án álvers – og virkjanaframkvæmda (grunnðæmi) kemur í ljós að heildarfjárfesting í þjóðarbúskapnum verður rúmlega 30% meiri á framkvæmdatímanum 2003–2006 og nálægt 50% meiri 2005–2006.

Efnahagsskrifstofa fjármálaráðuneytisins hefur einnig metið árlega mannaflapörf vegna framkvæmdanna. Nemur hún 1.250 ársverkum að jafnaði á tímabilinu 2003–2006 sem er um 0,8% af áætluðum mannafla á vinnumarkaði. Auk þess verða óbein áhrif á vinnumarkaðinn, en talið er að framkvæmdirnar leiði til fjölgunar starfa sem nemur 800–900 manns umfram grunnðæmið á þessu tímabili. Ljóst er að vinnuafliþörfin verður langmest á árunum 2005 og 2006 og áætlað t.d. Seðlabankinn að þá komi til $\frac{2}{3}$ heildarvinnuafliþarfur. Mest verður vinnuafliþörfin á fyrri hluta ársins 2006 ef áætlanir ganga eftir. Strax árið þar á eftir mun draga mjög hratt úr henni og hún mun hverfa í ársbyrjun 2008. Efnahagsskrifstofa fjármálaráðuneytisins áætlað að um fjórðungur vinnuafli á framkvæmdatíma komi frá útlöndum og að um 85% tekna þeirra starfsmanna sé varið erlendis.

Enginn vafi er á því að á framkvæmdatímanum mun reyna á hagstjórn hér á landi. Kosturinn er hins vegar sá að þetta ástand er fyrirsjáanlegt og því hægt að undirbúa eðlilegar mótvægisáðgerðir. Þær áðgerðir munu koma fram á sviði ríkisfjármála, peningamála og gengismála.

Það skal undirstrikað að ávallt er mikil óvissa um efnahagsframvindu þegar horft er jafnlangt fram í tímann og hér. Að sama skapi ríkir óvissa um til hvaða hagstjórnarviðbragða rétt sé að grípa á hverjum tíma. Því er óráðlegt að nefna hlutfallstölur um vaxtastig eða gengistig. Það mun ráðast af þeirri framvindu sem verður og stöðu sem þjóðarbúið er í að öðru leyti.

Ljóst er hins vegar að hlutfallsleg hækkun raungengis, líkt og sú sem nú hefur orðið, dregur mjög úr þörf á því að beita peningamálaáðgerðum eða aðgerðum til þess að draga úr opinberri fjárfestingu. Það verður ráðið af mati efnahagsskrifstofu fjármálaráðuneytisins og Seðlabankans að unnt sé að bregðast við þessum áhrifum á fullnægjandi hátt með því að beita hefðbundnum hagstjórnaraðgerðum. Hér ber líka að hafa í huga að talsverður slaki hefur nú myndast í þjóðarbúskapnum og atvinnuleysi aukist. Eftirspurnarspennan sem fjárfestingin mun valda verður fyrir þess hluta sakir minni.

Langtímaáhrif.

Áætluð framleiðslugeta hins nýja álvers er 322 þús. tonn eins og áður hefur komið fram. Þegar það hefur verið tekið í notkun eykst álframleiðsla á Íslandi um ríflega 120% frá því

sem hún var í fyrra. Mikilvægi áls sem útflutningsvöru eykst því verulega. Seðlabankinn bendir á að í fyrra var álútflutningur um 19% af heildarvöruútflutningi okkar, en útflutningur sjávarafurða til samanburðar um 62%. Þegar framleiðsla í álveri Alcoa verður hafin að fullu undir lok ársins 2007 eða á árinu 2008, og til grundvallar er lagt óbreytt álverð eins og það var í fyrra, verður hlutfall áls í vöruútflutningi um 30%, en vægi sjávarafurða verður þá komið niður fyrir helming. Gert er ráð fyrir að rúmlega 500 störf skapist í álveri Alcoa í Reyðarfirði eftir að það hefur rekstur.

Undanfarin ár hefur útflutningur áls numið 5% af vergri landsframleiðslu. Þegar álver Alcoa í Reyðarfirði tekur að fullu til starfa er áætlað að álútflutningur verði orðinn rúmlega 10% af landsframleiðslu eða helmingi hærra hlutfall en nú er.

Þótt erlend staða þjóðarbúsins verði um 15% lakari sem hlutfall af landsframleiðslu við lok framkvæmda bendir efnahagsskrifstofa fjármálaráðuneytisins á að aukinn álútflutningur skapar forsendur til þess að erlendar skuldir lækki. Aukinn útflutningur áls mun þannig hafa jákvæð áhrif á viðskiptajöfnuð við útlönd, enda verður útflutningur þjóðarbúsins 10–14% meiri næstu tvo áratugina eftir að framkvæmdum lýkur.

Hagvöxtur mun aukast verulega á framkvæmdatíma en jafnframt er gert ráð fyrir meiri hagvexti að framkvæmdum loknum en orðið hefði án framkvæmda.

Skattamál.

Í umfjöllun nefndarinnar var farið ítarlega yfir skattalegt umhverfi álversins í Reyðarfirði. Í öllum meginatriðum svipar skattaákvæðum frumvarpsins til skattareglna sem gilda og lögfestar eru um Norðurál á Grundartanga. Hjalagt fylgir með minnisblað sem tekið hefur verið saman af viðskiptaráðuneytinu og fjármálaráðuneytinu þar sem getur að líta samanburð á skattalegu umhverfi. Er hér vísað til þess um hina efnislegu umfjöllun.

Lokaorð.

Fjárfesting vegna álversins í Reyðarfirði og uppbygging Kárahnjúkavirkjunar er afrakstur af löngu ferli. Það er ljóst að hér er um að ræða gríðarlega fjárfestingu sem hefur áhrif til skamms tíma þegar litið er á hið efnahagslega umhverfi og við því þarf að bregðast. Ljóst er hins vegar að það er vel gerlegt með þeim hagstjórnartækjum sem við höfum. Langtímaáhrifin munu fyrst og fremst koma fram í meiri útflutningi, aukinni landsframleiðslu og arðsemi af fjárfestingu í virkjunum, auk áhrifa á byggðaðróun á Austurlandi. Að öllu samanlögðu er augljóst að fjárfestingar þessar eru efnahagslífi okkar mjög til framdráttar, jafnt til lengri tíma sem skemmri.

Alþingi 13. febr. 2003.

Einar K. Guðfinnsson, form.

Árni R. Árnason.

Hjálmar Árnason.

Páll Magnússon.

Pétur H. Blöndal.

Guðjón Guðmundsson.

Fskj.

*Fjármálaráðuneyti,
iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti:*

Minnisblað.

Samanburður ákvæða frumvarps vegna samninga við Alcoa við lög nr. 62/1997 og almennar skattareglur.

I. Inngangur.

Að beiðni Efnahags- og viðskiptanefndar hafa ráðuneytin gert samanburð á ákvæðum heimildarlagafrumvarps vegna samninga við Alcoa annars vegar og ákvæðum heimildarlaga nr. 62/1997, vegna samninga við Norðurál. Í II. kafla minnisblaðsins er að finna upptalningu á ákvæðum frumvarpsins sem eru efnislega frábrugðin ákvæðum laga nr. 62/1997 vegna Norðurál, en í III. kafla eru talin upp ákvæði síðarnefndu laganna sem ekki er að finna í umræddu frumvarpi vegna samninga við Alcoa. Í IV. kafla minnisblaðs þessa er gerð stutt grein fyrir helstu frávikum frumvarpsins frá almennum reglum skattalaga.

II. Frávik ákvæða frumvarps frá lögum nr. 62/1997. (Norðurál)

1. Framleiðslugeta, 2. gr.

Í frumvarpinu er kveðið á um að álverksmiðjan verði hönnuð til framleiðslu á allt að 322.000 tonnum af áli á ári. Í 2. gr. laga 62/1997 er kveðið á um að álverið skuli í upphafi hannað til framleiðslu á u.þ.b. 60.000 tonnum af áli á ári með möguleikum á aukinni framleiðslugetu. Í mati á umhverfisáhrifum og starfsleyfi Norðuráls var gert ráð fyrir að framleiðslugeta álversins yrði allt að 180.000 tonn.

2. Ábyrgð á efndum sveitarfélaga og hafnarsjóða, 3. gr.

Í frumvarpinu er kveðið á um að ríkisstjórninni sé heimilt að tryggja efndir Fjarðabyggðar eins og þær eru ákveðnar í fjárfestingarsamningi auk efnda hafnarsjóðs Fjarðabyggðar skv. hafnarsamningi. Í 4. gr. laga nr. 62/1997 er kveðið á um að ríkisstjórninni sé heimilt að tryggja efndir af hálfu hreppsnefnda Skilmanna- og Hvalfjarðarstrandarhreppa eins og þær eru ákveðnar í samningi auk efnda hafnarsjóðs Grundartangahafnar skv. hafnarsamningi.

3. Niðurfelling jöfnunar flutningskostnaðar á sementi, 4. mgr. 4. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að ekki verði lagt flutningsjöfnunargjald á sement sem flutt er til landsins eða framleitt innan lands og notað er til byggingarframkvæmda við Kárahnjúkavirkjun og álverksmiðju í Reyðarfirði. Flutningsjöfnunarsjóður greiðir því ekki flutningskostnað á sementi til þeirra nota. Í lögum nr. 62/1997 er ekki að finna slíkt ákvæði en í lögum nr. 62/1973 um jöfnun flutningskostnaðar á sementi var áður að finna ákvæði sem heimilaði viðskiptaráðherra að fella niður flutningsjöfnun á sementi.

4. Heimild til að semja um fyrirtækjafyrirkomulag, 5. gr.

Í frumvarpinu er kveðið á um að heimilt sé að semja um fyrirtækjafyrirkomulag dótturfélaga Alcoa og tiltekna takmarkanir í því efni. Jafnframt er heimilt að semja um tiltekna skyldur og kvaðir varðandi starfsemi, eignarhald og framsal eignarréttar og hluta. Í lögum nr. 62/1997 er

ekki að finna slíka heimild en í 1. mgr. 1. gr. laganna er kveðið á um að Norðuráli sé heimilt að taka þátt í öðrum félögum eða með stofnun dótturfyrirtækja að fjárfesta í öðrum greinum atvinnurekstrar.

5. Tekjuskattur, 1. tölul. 1. mgr. 6. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að tekjuskattur verði 18% líkt og gildir gagnvart íslenskum fyrirtækjum. Tekjuskatthlutfallið geti þó tekið breytingum í samræmi við breytingar á almenna skatthlutfallinu en skatthlutfallið fyrir félagið verði þó aldrei hærra en 18% þó svo að íslenskum fyrirtækjum verði gert að greiða skatt skv. hærra skatthlutfalli. Í lögum nr. 62/1997 er kveðið á um að tekjuskattur skuli vera 33%, en í 4. tölul. 1. mgr. 6. gr. laganna er að finna ákvæði um endurskoðun. Á þeim tíma þegar löggin fyrir Norðurál voru samþykkt þá var tekjuskattsprósenta á fyrirtæki 38% en ekki 33%. Hins vegar þarf við samanburð á þeim hlutföllum einnig að horfa til annarra ákvæða laganna vegna samningsins við Norðurál, s.s. ákvæðanna í tölulögum 2 og 3 í III. kafla hér á eftir.

6. Rekstrartap, b-liður 1. tölul. 1. mgr. 6. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að félaginu verði heimilt að draga frá skattskyldum tekjum eftirstöðvar rekstrartapa frá síðustu níu almanaksárum, en geti tekið breytingum í samræmi við breytingar á almennum ákvæðum laga um tekjuskatt og eignarskatt. Í frumvarpinu er félaginu tryggt að það geti ávallt dregið frá tekjum eftirstöðvar rekstrartapa frá a.m.k. síðustu níu almanaksárum, en muni einnig njóta þess ef árunum verður fjölgað, eins og raunar þegar hefur verið gert. Í lögum nr. 62/1997 er kveðið á um að Norðuráli sé heimilt að draga frá skattskyldum tekjum eftirstöðvar rekstrartapa frá síðustu átta almanaksárum, en í 4. tölul. 1. mgr. 6. gr. er að finna ákvæði um endurskoðun.

7. Fasteignaskattur, 5. tölul. 1. mgr. 6. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að félagið greiði fasteignaskatt sem nemur 1% af 255 milljónum Bandaríkjadala sem svarar til 1% af 19,6 milljörðum króna m.v. gengi dagsins í dag. Í lögum nr. 62/1997 er kveðið á um að Norðurál greiði fasteignaskatt sem nemur 0,75% af 3,2 milljörðum íslenskra króna.

8. Undanþága frá greiðslu rafmagnseftirlitsgjalda, 9. tölul. 1. mgr. 6. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að félagið og eigendurnir verði undanþegnir tilteknum ákvæðum laga nr. 146/1996 um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga. Slíkt ákvæði er ekki að finna í lögum nr. 62/1997 en í umræddum ákvæðum laga nr. 146/1996 eru ISAL og Íslenska járnblendifélagið undanþegin þessu gjaldi.

9. Afdráttarskattur, 10. tölul. 1. mgr. 6. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að 5% tekjuskattur verði lagður á arð sem greiddur er hluthöfum í félögum eigendanna að fullnægðum tilteknum skilyrðum. Í b-lið 1. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 62/1997 er kveðið á um að enginn slíkur skattur skuli greiddur. Í tvísköttunarsamningnum sem Ísland hefur gert er algengt að samið sé um 5% afdráttarskatt í stað 15% þegar móttakandi arðsins er erlendur og á meira en 25% hlut í fyrirtækinu sem greiðir arðinn. Þó hefur verið samið við ýmis ríki um 0% afdráttarskatt svo sem eins og Norðurlöndin og Holland. Í b-lið 1. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 62/1997 er að finna undanþágu frá tekjuskatti á arð.

10. Frádráttur vaxtakostnaðar, 11. tölul. 1. mgr. 6. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að ákvæði laga um tekjuskatt og eignarskatt um frádrátt vaxtakostnaðar skuli haldast óbreytt á upphaflegum gildistíma samningsins frá því sem þau eru við undirritun samninga. Ekkert sambærilegt ákvæði er að finna í lögum nr. 62/1997.

11. Heimild til að semja um vörugjöld, 12. tölul. 1. mgr. 6. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að hafnarsjóði Fjarðabyggðar verði heimilt að gera sérstakan samning um vörugjöld með öðrum hætti en fram kemur í hafnalögum. Ekkert sambærilegt ákvæði er að finna í lögum nr. 62/1997 en svo sem fram kemur í greinargerð Alcoa-frumvarpsins felur ákvæðið ekki í sér efnisbreytingu frá framkvæmd hafnarsamnings við Norðurál.

12. Rafmagns- og umhverfisskattur, 2. mgr. 6. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að kveðið verði á um að rafmagns- og umhverfisskattur verði ekki lagður á félagið nema slíkir skattar séu almennt lagðir með almennum hætti á öll önnur fyrirtæki hér á landi, þar með talin álfyrirtæki. Ekkert sambærilegt ákvæði er að finna í lögum nr. 62/1997.

13. Reglur um viðskipti milli skyldra aðila, 3. mgr. 6. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að í fjárfestingarsamningi verði heimilt með tilliti til skattlagningar að semja um reglur og viðmiðanir er lúta að viðskiptum félagsins og eigendanna við Alcoa og fyrirtæki í eignatengslum við Alcoa og að í því efni sé m.a. heimilt að byggja á meginreglum verðlagningar óskyldra aðila samkvæmt reglum OECD. Ekkert sambærilegt ákvæði er að finna í lögum nr. 62/1997. Ákvæðið í frumvarpinu er til að tryggja að það verð sem lagt er til grundvallar í viðskiptum milli fyrirtækja innan Alcoa samsteypunnar sé eðlilegt gangverð, sambærilegt því sem almennt gildir í viðskiptum milli ótengra aðila.

III. Ákvæði í lögum nr. 62/1997 sem ekki er að finna í frumvarpi.

1. Heimild til að taka þátt í öðrum félögum, 1. mgr. 1. gr.

Í lögnum, svo sem þeim var breytt með lögum nr. 75/2002, er kveðið á um að Norðuráli sé heimilt að taka þátt í öðrum félögum eða með stofnun dótturfyrirtækja að fjárfesta í öðrum greinum atvinnurekstrar. Ekkert sambærilegt ákvæði er í frumvarpinu heldur er heimild til að semja um takmarkanir slíkra þátttöku, sbr. II.3 hér að ofan.

2. Undanþága frá heimild til frádráttar skattskyldum tekjum, a-liður 1. tölul. 1. mgr. 6. gr.

Í lögnum er kveðið á um að ákvæði laga um tekjuskatt og eignarskatt sem heimilaði frádrátt er nemur 7% af nafnverði hlutafjár frá skattskyldum tekjum skuli ekki eiga við, þrátt fyrir að sú heimild væri hluti af almennu skattumhverfi íslenskra fyrirtækja þegar fjárfestingarsamningurinn var gerður við Norðurál. Í staðinn var samið um lægra skatthlutfall, eða 33% í 38%, eins og áður hefur verið bent á. Ekkert sambærilegt ákvæði er í frumvarpinu sem hér um ræðir, enda hefur umrætt ákvæði verið fellt úr gildi.

3. Innri fjárfestingarsjóður, e-liður 1. tölul. 1. mgr. 6. gr.

Í lögnum er kveðið á um að Norðuráli sé heimilt að draga árlega frá skattskyldum tekjum og leggja í sérstakan innri fjárfestingasjóð fjárhæð sem svarar til 4% af nafnverði hlutafjár. Ekkert sambærilegt ákvæði er í frumvarpinu. Þetta ákvæði tengist eins og var komið fram samningi um skatthlutfall Norðuráls.

4. Heimild til endurskoðunar, 9. tölul. 1. mgr. 6. gr.

Í lögnum er kveðið á um að samningar sem gerðir eru samkvæmt lögnum megi kveða á um meginreglur um endurskoðun skattlagningar Norðuráls þannig að heildarskattbyrði þess á Íslandi haldist óbreytt. Ekkert sambærilegt ákvæði er í frumvarpinu.

IV. Samanburður á ákvæðum frumvarpsins við almennar skattareglur

1. Tekjuskattur, 1. tölul. 1. mgr. 6. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að tekjuskattur verði 18% líkt og gildir gagnvart íslenskum fyrirtækjum. Tekjuskattthlutfallið geti þó tekið breytingum í samræmi við breytingar á almenna skatthlutfallinu en skatthlutfallið fyrir félagið verði þó aldrei hærra en 18% þrátt fyrir að íslenskum fyrirtækjum mundi verða gert að greiða skatt skv. hærra skatthlutfalli. Með öðrum orðum, sett er 18% þak á skatthlutfallið í frumvarpinu.

2. Rekstrartapa, b-liður 1. tölul. 1. mgr. 6. gr.,

Í frumvarpinu er lagt til að félaginu verði heimilt að draga frá skattskyldum tekjum eftirstöðvar rekstrartapa frá síðustu níu almanaksárum, en geti tekið breytingum í samræmi við breytingar á almennum ákvæðum laga um tekjuskatt og eignarskatt. Íslensk fyrirtæki hafa heimild til að draga frá eftirstöðvar rekstrartapa frá síðustu 10 árum frá og með tekjuárinu 2004 en á tekjuárinu 2003 er þeim heimilt að draga frá eftirstöðvar rekstrartapa síðastliðinna 9 ára.

3. Undanþága frá eignarskatti, sbr. 1. mgr. 84. gr.

Skv. gildandi lögum er eignarskattur á atvinnurekstur hér á landi 0,6%, en í frumvarpinu er kveðið á um undanþágu umræddra fyrirtækja frá þessum skatti. Sambærilega undanþágu er að finna í lögnum um Norðurál.

4. Iðnaðarmálagjald og markaðsgjald.

Í lögnum um iðnaðarmálagjald er kveðið á um iðnaðarmálagjald 0,008% skuli lagt á allan iðnað í landinu, en í frumvarpinu er kveðið á um undanþágu umræddra fyrirtækja frá þessum skatti. Sambærilega undanþágu er að finna í lögnum um Norðurál. Í lögnum um útflutningsaðstoð, nr. 160/2002 er kveðið á um að 0,05% markaðsgjald skuli lagt á gjaldstofn til greiðslu tryggingagjalds eins og hann er skilgreindur í III. kafla laga nr. 113/1990, um tryggingagjald. Í frumvarpinu er kveðið á um undanþágu frá markaðsgjaldi með sama hætti og í lögnum um Norðurál.

5. Hlutfallsleg fyrning á kaupári og niðurlagsverð.

Í frumvarpinu er lagt til að félaginu verði heimilað að fyrna eignir á kaupári þeirra í hlutfalli við notkun á árinu. Samkvæmt 33. gr. laga nr. 75/1981 er reglan sú fyrir íslensk félög að þau fyrni eigna á kaupári miðað við heilt ár óháð því hvenær eignin var keypt á árinu. Þá er lagt til í frumvarpinu að félaginu verði heimilað að fyrna eignir sínar að fullu á söluári en íslensk félög mega ekki fyrna eignir á söluári, sbr. 34. gr. Þá er lagt til í frumvarpinu að félaginu verði heimilað að fyrna eignir sínar að fullu en íslenskum félögum er einungis heimilað að fyrna þangað til eftir stendur 10% af fyrningargrunni hennar. Að lokum er samið um fyrirframákveðna skiptingu á fyrningargrunni verksmiðjunnar, þ.e. í fasteignir, vélar og tæki o.s.frv., m.a. í ljósi þess hversu sértæka fjárfestingu um er að ræða. Sambærileg ákvæði er að finna í lögnum um Norðurál.

6. Stimpilgjöld

Í frumvarpinu er samið um að stimpilgjald af kaup- eða leigusamningum og fjárfestingarlánnum verði 0,15, en almennt stimpilgjald af slíkum skjölum er 1,5%. Þá eru lán til endurfjármögnunar undanþegin stimpilgjaldi og hlutabréf í félögum eigendanna einnig. Almennt stimpilgjald af hlutabréfum er 0,5%. Sambærileg ákvæði er að finna í lögnum um Norðurál.

Fylgiskjal II.

Umsögn 1. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Með bréfi dagsettu 29. janúar sl. óskað iðnaðarnefnd Alþingis eftir umsögn efnahags- og viðskiptanefndar um frumvarp til laga um heimild til samninga um álverksmiðju í Reyðarfirði. Fyrsti minni hluti skilar meðfylgjandi séráliti um efnahags- og skattaþátt frumvarpsins:

Áhrif álvers í Reyðarfirði í tengslum við virkjun við Kárahnjúka munu til langs tíma styrkja hagkerfið. Þau munu birtast í auknum hagvexti, styrkingu útflutnings og bættu atvinnustigi, ekki síst á Austurlandi. Til skamms tíma getur verkefnið þó haft neikvæð áhrif á efnahagslífið, sem birtist í herra raungengi og hærri vöxtum en ella. Verði ekki gripið til styrkra mótvægisáðgerða til að skapa verkefninu rými í hagkerfinu getur það rutt burt störfum í þeim greinum útflutnings sem næmastar eru fyrir hækkun raungengis. Gegn slíkum skammtímaáhrifum er hægt að sporna með réttum mótvægisáðgerðum. Verkefnið er hins vegar svo stórt á íslenskan mælikvarða að forsenda þess að takist að sporna gegn ofhitnun og óhóflegri þenslu hagkerfisins meðan framkvæmdir verða í hámarki er farsæl samvinna við stjórn peninga- og ríkisfjármála. Seðlabanki hefur bent á að meðal mögulegra leiða til að draga úr þörf fyrir hækkun raungengis og vaxta er að fresta opinberum framkvæmdum meðan bygging álvers og orkuvirkja er í hámarki. Mikilvægt er, til að koma í veg fyrir kollsteypu í viðkvæmum greinum útflutnings, að stjórnvöld hafi náði samráð við aðila vinnumarkaðarins um tegund og tímasetningu nauðsynlegra mótvægisáðgerða.

Það er stefna Samfylkingarinnar að jafnræði og gegnsæi sé í skattlagningu fyrirtækja. Séu undanþágur frá almennum skattalögum taldar nauðsynlegar til að laða að erlenda fjárfestingu er mikilvægt að um það gildi almennar reglur og skattalegt jafnræði ríki milli aðila sem starfa á sama sviði eins og í stóriðju. Afar fróðlegur samanburður kemur fram í fylgiskjali sem fylgir þessu áliti á skattaumhverfi samkvæmt aðalsamningi ISAL, Alcoa-frumvarpi, lögum um Norðurál hf. og almennum íslenskum lögum, sem ISAL hefur látið taka saman. Þar kemur fram að veruleg frávik og undanþágur er á skattaumhverfi íslenskra fyrirtækja annars vegar og stóriðjufyrirtækjanna hins vegar. Þetta yfirlit sýnir líka að verulegt innbyrðis ósamræmi er milli þessara þriggja stóriðjufyrirtækja. Alvarlegast er misræmið þó varðandi tekjuskattgreiðslurnar. Þar kemur fram að Alcoa á að njóta þess ef tekjuskattur verður lægri en 18% á þeim degi sem afhending raforku fer fram að fullu, en tekjuskattshlutfallið skal þó aldrei vera herra en 18%. Aftur á móti er skattákvæði varðandi ISAL þess efnis að þeir greiða 33% tekjuskatt. Óski þeir endurskoðunar á skattareglunum munu almennar skattareglur gilda um fyrirtækið og falla þá niður allar sérskattareglur sem nú eru í samningi þeirra. Hjá Norðuráli getur skatthlutfallið aldrei orðið herra en 33% en þeir geta krafist lagfæringar ef breytingar verða á tekju- og eignarskattslögum. Ljóst er því að verulegt misræmi er í skattgreiðslum þessara þriggja stóriðjufyrirtækja.

Frávikin sem fram koma í greiðslu stimpilgjalda á stóriðjufyrirtækin annars vegar og íslensk fyrirtæki hins vegar eru líka óásættanleg. Það eru líka alvarleg mistök hjá ríkisstjórninni að hafa fallið frá lækkun stimpilgjalds á íslensk fyrirtæki sem koma áttu til framkvæmda um sl. áramót á sama tíma og ríkisstjórnin er að bjóða Alcoa verulega lækkun á stimpilgjöldum.

Samfylkingin telur einnig fráleitt á þessu stigi að útiloka, eins og gert er í frumvarpinu, að sett verði sérstakt gjald á útblástur skaðlegra lofttegunda eða aðra losun úrgangs frá álver-

inu. Alþjóðleg þróun stefnir í að markaðslausnum, svo sem viðskiptum með losunarkvóta, verði beitt til að takmarka mengun af þessu tagi í framtíðinni. Um leið verða losunarkvótar að takmarkaðri auðlind. Samfylkingin telur grundvallaratriði að greiða beri fyrir réttinn til að nýta slíkar auðlindir. Samfylkingin er því mótfallin þessu skattaákvæði.

Þótt Samfylkingin gagnrýni að alvarlegir annmarkar séu á skattalegum þáttum í samningnum og að tímabundin neikvæð skammtímaáhrif á peningastefnu og ríkisfjármál geti orðið nokkur, þá vega þar upp hin jákvæðu efnahagsáhrif til langs tíma, sem tryggja aukinn hagvöxt og bætt atvinnuástand. Í ljós þess styður Samfylkingin frumvarpið, en afstaða hennar til einstakra þátta skattamála mun koma fram í atkvæðagreiðslu um málið.

Efnahagsáhrif framkvæmdanna.

Bygging álvers í Reyðarfirði og virkjun við Kárahnjúka eru meðal mestu framkvæmda Íslandssögunnar. Séu framkvæmdirnar skoðaðar af sjónarhóli hreinna efnahagsáhrifa bendir flest til að framkvæmdirnar muni hafa jákvæð áhrif á hagkerfið til langs tíma. Þegar starfræksla álversins hefst eykst framleiðslugeta þjóðarbúsins og framleiðsla til útflutnings eykst. Reynslan sýnir að til langs tíma er allajafna sterk, jákvæð fylgni milli útflutningstekna og þjóðartekna. Aukning á útflutningi af völdum álversins mun því efla þjóðartekjur. Fjármálaráðuneytið hefur metið þessi áhrif þannig að framkvæmdir vegna álversins og virkjunar við Kárahnjúka muni auka þjóðarframleiðslu til lengdar um 0,75%. Fulltrúar Samfylkingarinnar í efnahags- og viðskiptanefnd telja því öll rök hníga að því að langtímaáhrif framkvæmdanna fyrir efnahag þjóðarbúsins verði jákvæð.

Fram hjá hinu er þó ekki hægt að horfa, að til skamms tíma geta efnahagsleg áhrif framkvæmdanna haft verulega neikvæð áhrif á fyrirtæki í útflutningi, sem eru næm fyrir hækkun gengis og vaxta. Í umhverfi, þar sem raungengi er hátt og fer hækkandi samfara háum vöxtum, eru sprettumöguleikar nýgræðings í atvinnulífinu litlir. Þetta verður að hafa í huga þegar heildaráhrif framkvæmdarinnar eru metin. Þungbær skammtímaáhrif gætu hugsanlega vegið upp ávinning af framkvæmdunum til langs tíma. Í aðdraganda þeirra er því mjög brýnt að hugað sé að réttum mótvægisáðgerðum, sem skapa framkvæmdunum heppilegt rými, þannig að þær ryðji ekki í úr vegi of miklu af starfsemi sem ekki er eins framleiðin og stóriðjan.

Gríðarlegt innstreymi mun verða á framkvæmdatíma á erlendum gjaldeyri inn til landsins. Erlent fjármagn verður notað til að standa straum af notkun innlends vinnuafsls, og öðrum framleiðsluþáttum, sem framkvæmdirnar krefjast. Innstreymið mun að óbreyttu auka spennu á innlendum vöru- og vinnumarkaði, og stuðla að hærri gengi krónunnar. Hin aukna spenna á vinnumarkaði mun brjótast fram í þrýstingi á verðbólgu. Þessi þróun mun óhjákvæmilega ýta undir hækkun á gengi og vöxtum, sem bregðast verður við. Hækkun á þessum þáttum getur kallað fram hin svokölluðu ruðningsáhrif, þ.e.a.s. þegar starfsemi, sem ræður ekki við ýkt skammtímaáhrif framkvæmdanna eða er ekki eins framleiðin og stóriðjan og tengd starfsemi, lætur undan síga af völdum hás gengis og hárra vaxta. Sjávarútvegur er besta dæmið, ekki síst greinar þar sem framlegð er lítil, og hækkun á gengi gæti riðið baggamun um framtíð þeirra. Dæmi má taka af rækjuvinnslu, en í umfjöllun nefndarinnar var fullyrt að frekari gengishækkun gæti leitt til kollsteypu innan hennar.

Í þessu samhengi er óhjákvæmilegt að reyna að greina hvernig þróun krónunnar er líkleg til að verða, í ljósi sterkra áhrifa hennar á tekjur og framlegð útflutningsfyrirtækjanna. Almennt gildir, að hækkun á gengi þrengir að útflutnings- og samkeppnisgreinum, og eyðir því slaka í hagkerfinu. Þannig má segja að gengishækkun skapi rými fyrir framkvæmdir, sem líklegar eru til að valda þenslu í hagkerfinu að öðru jöfnu. Framkvæmdirnar á Austfjörðum, sem hér eru reifaðar, falla að sjálfsögðu í þann flokk. Lækkun á stýrivöxtum Seðlabankans hefur

að öðru óbreyttu áhrif til lækkunar á genginu. Nú hafa stýrivextir lækkað jafnt og þétt, og hafa ekki verið lægri síðan 1994, þegar slaki í hagkerfinu var töluvert minni en nú. Þrátt fyrir þetta hefur gengið hækkað stöðugt að undanfögnu, og er nú yfir tíu ára meðaltali. Fyrir vikið er nú þegar töluvert þrengt að útflutningsgreinum, og innan þeirra óar mönnum við frekari gengishækkunum. Ljóst er einnig að vaxtalækkunir bankanna, sérstaklega verðtryggðir vextir, hafa ekki fylgt mikilli lækkun stýrivaxta og svigrúm er því til lækkunar á vöxtum sem styrkt gæti stöðir atvinnulífsins.

Hækkun á gengi undanfarið hefur fyrst og fremst verið rakin til væntinga markaðarins um innstreymi gjaldeyris í tengslum við álvers- og virkjunarframkvæmdir eystra. Reynslan sýnir að markaðurinn getur brugðist við væntanlegum tilefnum löngu áður en þeim er hrint í framkvæmd. Gengið getur því hækkað töluvert fyrr en innstreymi gjaldeyris vegna fyrirhugaðra framkvæmda er hafð. Ekki má þó gleyma því, að fyrir núverandi hækkunarlotu leiddi hagstætt gengi á síðustu missirum til verulegs innstreymis á gjaldeyri, ekki síst í sjávarútvegi. Án nokkurs vafa hefur það átt sinn þátt í að styrkja gengi krónunnar. Spár sérfræðinga um afkomu í sjávarútvegi eru enn mjög jákvæðar, og skapa því frekari væntingar um innstreymi gjaldeyristekna úr greininni. Þannig er gert ráð fyrir að framlegð í greininni á þessu ári verði meiri en nokkru sinni, ef frá eru talin tvö síðustu árin. Óneitanlega hlýtur það að styrkja gengið og ýta fremur undir hækkun en hitt. Nýleg aukning aflaheimilda, sem að nokkru leyti voru án fiskifræðilegra raka og því óvæntar, hafa sömuleiðis átt sinn þátt í að tosa genginu upp. Samanlagt hafa þessir þættir leitt til mun meiri gengishækkana en markaðurinn átti von á með tilheyrandi þrengingu á aðstæðum í útflutningi. Þrátt fyrir það blasir nú við, að leiðandi aðilar í fjármálaheiminum telja enn líkur á frekari gengishækkunum vegna væntinga um stóriðjuframkvæmdir. Greinargerð Seðlabankans um efnahagsleg áhrif stóriðjuframkvæmda er a.m.k. ekki hægt að skilja öðru vísi (sjá t.d. bls. 19, 20).

Við þessar aðstæður skiptir því mjög miklu máli fyrir útflutnings- og samkeppnisgreinarnar að stjórnvöld peninga- og ríkisfjármála neyti allra ráða sem hægt er til að deyfa ruðningsáhrif stóriðjuframkvæmdanna.

Fulltrúar Samfylkingarinnar leggja mesta áherslu á að sem best samvinna takist við stjórn peninga- og ríkisfjármála. Einstakt umfang framkvæmdanna kallar á slíkt samstarf. Hækkun á vöxtum, styrking gengisins samfara því og niðurskurður opinberra framkvæmda eru aðferðir sem stjórnvöld fjármála og peningamála hafa nefnt til að skapa rými fyrir framkvæmdirnar. Ljóst er að slíkar aðgerðir munu taka í víða í samfélaginu. Mikilvægt er að það fjármagn sem nú á að nýta til opinberra framkvæmda fari í arðsamar og brýnar framkvæmdir, sem greiði fyrir því að hægt sé að hafa verklegar framkvæmdir í lágmarki á aðalframkvæmdatíma álversframkvæmdanna. Seðlabankinn hefur líka leitt rök að því að tilfærsla á framkvæmdum árin 2005–2006, þegar framkvæmdir eystra verða í hámarki, geti dregið töluvert úr vaxtahækkunum sem bankinn þyrfti ella að grípa til. Seðlabankinn hefur til dæmis reifað þá hugmynd að þessi ár verði 20% fjárfestinga ríkisins skotið á frest og síðan bætt ofan á framkvæmdir ríkisins næstu tvö ár á eftir. Heildarmagn framkvæmda minnkar því ekki, heldur er meginþunga þeirra einungis hnikað til.

Aðgerðir af þessu tagi, í réttum takti við ákvarðanir Seðlabanka í peningamálum, eru líklegar til að draga úr þörf fyrir vaxtabreytingar bankans sem hann hefði ella gripið til í því skyni að ná verðbólgu markmiðum sínum. Þær kalla hins vegar á mjög sterka ríkisstjórn, sem er reiðubúin til að taka á sig tímabundin óþægindi með frestun framkvæmda. Undir öllum kringumstæðum þarf sterkt og náð samráð við aðila vinnumarkaðarins. Fulltrúar Samfylkingarinnar telja litlar líkur á að núverandi stjórn hafi burði til að takast á við aðgerðir sem þessar, en benda á að sterkar vísbendingar eru um að tími hennar sé á þrotum.

Þegar allt er skoðað telja fulltrúar Samfylkingarinnar að samvinna stjórnvalda peningamála og ríkisfjármála geti leitt til mótvægisáðgerða sem takmarka ruðningsáhrif stórframkvæmdanna eystra, þannig að afleiðingarnar verði viðunandi en ávinningur sem mestur.

Skattaákvæði.

Fulltrúar Samfylkingarinnar gera alvarlega athugasemd við það að Alcoa er ívilnað sérstaklega og með óásættanlegum hætti varðandi óhjákvæmilega umhverfisskatta framtíðarinnar. Umrætt ákvæði er að finna í 2. mgr. 6. gr. Þar er efnislega lagt til að heimilt sé að kveða á um í samningnum við Alcoa að ekki skuli lagðir skattar eða gjöld á útblástur lofttegunda, raforkunotkun eða aðra losun úrgangsefna af hálfu fyrirtækisins, nema því aðeins að slík gjöld séu lögð með almennum hætti á alla aðra starfsemi í landinu. Hér eru mikil mistök á ferðinni af hálfu stjórnvalda, sem bera vott um einstaka skammsýni hvað varðar þróun umhverfismála. Ákvæðið er með engu móti hægt að skilja öðru vísi en svo, að síðar á öldinni verði aldrei hægt að leggja sérstakan umhverfisskatt á orkufreka stóriðju hér á landi. Þessi skilningur var staðfestur í efnahags- og viðskiptanefnd í munnlegu svari iðnaðarráðuneytisins við spurningu fulltrúa Samfylkingarinnar.

Hér er brotin grundvallarregla að mati Samfylkingarinnar. Það er óásættanlegt að í framtíðinni verði ekki hægt að koma við sérstökum gjöldum á losun skaðlegra lofttegunda frá stóriðju. Þessi ákvörðun stjórnvalda er hápólitísk, og gengur harkalega gegn þeirri þróun sem er í gangi á alþjóðlega vísu. Síðasta áratug hefur myndast almenn samstaða meðal þjóða heimsins um að lífríki heimsins stafi veruleg vá af hlýnun andrúmsloftsins. Öll vísindaleg rök hníga að því að hlýnunina megi rekja til losunar lofttegunda, sem meðal annars falla til í stórum stíl við stóriðju. Nú þegar eru í gangi athyglisverðar hugmyndir um að beita markaðslausnum til að takmarka losun þessa úrgangs, með því að heimila sölu á losunarkvótum. Um leið breytast þeir í takmarkaða markaðsvöru sem verður eftirsótt á alþjóðlega vísu. Í markaðsumhverfi er því óhjákvæmilegt að skilgreina losunarkvóta sem takmarkaða auðlind, þar sem heimildir til að losa úrgang út í umhverfið munu ganga kaupum og sölum. Losunarkvótar hljóta þá að skilgreinast sem sameign þjóðarinnar, engu síður en fjarskiptarásir í lofti, fiskistofnar í sjó, og fallvötn á landi. Tæpast er hægt að búast við að stóriðja, sem þegar er tekin til starfa þegar slíkar aðstæður skapast, keppi á markaði um slíkan losunarkvóta innan lands. Það er því sanngjarnt þegar að þessum tímamótum kemur að stóriðja á Íslandi greiði sérstakt umhverfisgjald.

Stórnotendur slíkra kvóta, eins og stóriðja, hljóta að búast við því að síðar á þessari öld verði slík gjöld tekin upp. Ljóst er að Alcoa er mun framsýnna en íslensk stjórnvöld hvað þetta varðar, þar sem ákvæðið staðfestir ljóslega að fyrirtækið hefur séð þessa þróun fyrir, og því sótt umrædda heimild í samningnum við ríkið. Einstök skammsýni stjórnvalda í umhverfismálum birtist í samþykkt þessa ákvæðis. Að mati Samfylkingarinnar er þetta ótækt. Hún leggur áherslu á að síðar á öldinni verði umhverfisgjöld tekin upp í stað hefðbundinna skatta sem hagræn stjórnþæki. Samfylkingin leggst því eindregið gegn þessu ákvæði.

Í frumvarpinu er lagt til að félaginu verði heimilt að draga frá skattskyldum tekjum eftirstöðvar rekstrartapa frá síðustu níu almanaksárum. Í lok síðasta árs samþykkti Alþingi að lengja þann tíma sem fyrirtækjum almennt er heimilt að nýta rekstrartöp úr átta árum í tíu ár. Samfylkingin lagðist gegn þeirri breytingu, en í ljósi þess að tíu ára reglan er nú almenn regla, þá leggst Samfylkingin ekki gegn samsvarandi lengingu fyrir Alcoa.

Stimpilgjöld eru samkvæmt frumvarpinu lækkuð verulega fyrir Alcoa í tengslum við fjárfestingar í álverinu. Af því tilefni vill Samfylkingin að skýrt komi fram að flokkurinn er á móti stimpilgjöldum. Margrét Frimannsdóttir, varaformaður, hefur ítrekað lagt fram frum-

varp þess efnis, og eitt liggur nú fyrir þinginu. Samfylkingin telur jafnsjálfsagt að lækka stimpilgjöld á einstaklinga og smáfyrirtæki og á stóriðjufyrirtæki í erlendri eigu og brýnir af þessu tilefni þingið til að samþykkja tillögu Margrétar. Ástæða er líka til að nefna að stjórnarflokkarnir felldu tillögu frá Samfylkingunni í desember 2001 í tengslum við skattalagabreytingar ríkisstjórnarinnar um að stíga fyrsta áfanga í lækkun á stimpilgjöldum og lækka þau um þriðjung.

Fulltrúar Samfylkingarinnar vekja enn athygli á þeim mismun sem verður á tekjuskattgreiðslum stóriðjufyrirtækjanna þriggja og áréttu þá afstöðu sína að jafnræði ríki í skattgreiðslum fyrirtækja ef veita þarf undanþágu frá íslenskum skattalögum til að laða að erlenda fjárfestingu, enda gildi um það almennar reglur sem séu öllum fyrir fram kunnar.

Fulltrúar Samfylkingarinnar vilja að lokum vekja athygli á því að þótt gerð tvísköttunarsamnings milli Ítalíu og Íslands sé lokið þá hefur hann enn ekki verið birtur, og því ekki tekið gildi. Ítalska verktakafyrirtækið Impregilo mun ef að líkum lætur starfa á Íslandi meira en tólf mánuði. Vöntun á fullgildingu tvísköttunarsamningsins kann því að skapa réttaróvissu um skattgreiðslur, bæði fyrirtækisins og erlendra starfsmanna þess, og hugsanlega að baka ríkinu bótaábyrgð. Samfylkingin leggur því áherslu á, að stjórnvöld beiti sér fyrir fullgildingu samningsins hið fyrsta. Af þessu tilefni vilja fulltrúar Samfylkingarinnar vekja athygli á því að fleiri dæmi eru um að fullgerðir tvísköttunarsamningar milli Íslands og annarra ríkja séu enn óbirtir, og þar af leiðandi ekki búnir að taka gildi.

Alþingi 16. febr. 2003.

*Össur Skarphéðinsson.
Jóhanna Sigurðardóttir.*

Fskj. 1.

Umsögn umhverfisráðuneytis.

(11. febrúar 2003.)

Á fundi fulltrúa ráðuneytisins með efnahags- og viðskiptanefnd 3. febrúar sl. um frumvarp til laga um heimild til samninga um álverksmiðju í Reyðarfirði kom fram beiðni um skriflega afstöðu ráðuneytisins til 2. málsg. 6. gr. frumvarpsins en þar segir: „Í fjárfestingarsamningi er heimilt að kveða á um að skattar eða gjöld verði ekki lögð á raforkunotkun félagsins og útblástur lofttegunda eða aðra losun úrgangsefna, nema slíkir skattar og gjöld séu lögð með almennum hætti á öll önnur fyrirtæki hér á landi, þar með talin álfyrirtæki.“

Í fyrsta lagi vill ráðuneytið áréttu að umhverfiskröfur til fyrirtækisins verða skilgreindar í starfsleyfi og að umrædd grein í frumvarpinu mun ekki hafa nein áhrif á þær umhverfiskröfur sem gerðar verða til starfseminnar. Það sem hér um ræðir lýtur að hugsanlegri notkun hagrænna stjórnækja í þeim tilgangi að hafa áhrif á útstreymi lofttegunda eða annarra úrgangsefna. Í þessu ákvæði kemur fram að ef til beitingar slíkra stjórnækja kemur munu stjórnvöld taka mið af jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar við útfærslu þeirra.

Ríkisstjórn Íslands markaði á síðasta ári stefnu í loftslagsmálum á grundvelli rammasamnings Sameinuðu þjóðanna og Kyoto-bókunarinnar. Í þeirri stefnumörkun er ekki gert ráð fyrir því að skattar eða gjöld verði lögð á gróðurhúsalofttegundir að svo komnu máli. Stefnan

verður endurskoðuð í ljósi reynslunnar árið 2005. Í nágrannalöndunum er losun gróðurhúsalofttegunda frá stóriðju almennt ekki skattlögð. Nokkur þeirra hafa þó í undirbúningi kröfur um að fyrirtæki hafi framseljanlegar losunarheimildir vegna losunar sinnar. Fyrirhugað kvótakerfi ESB vegna losunar gróðurhúsalofttegunda mun hins vegar ekki ná til losunar frá áliðnaði.

F. h. r.

Magnús Jóhannesson.

Halldór Þorgeirsson.

Fskj. 2.

ISAL:

Samanburður á skattaumhverfi.

(6. febrúar 2003.)

Tekju- og eignaskattar

Samanburður á skattaumhverfi skv. Aðalsamningi ISAL, Alcoa frumvarpi (jan. 2003), lögum um Norðurál hf. nr. 62/1997 og almennu tekju- og eignarskattslögum nr. 75/1981 með breytingum frá 1. jan. 2002.

	ISAL	ALCOA frumvarp	Norðurál	Tekju- og eignask.
TEKJU- SKATTUR				
Meginreglur skattlag- ingar	Skattlagning skv. sérákvæðum í Aðalsamningi.	Skattlagning skv. tekju- og eignarsk. lögum nema annað sé sérstaklega tekið fram í frumvarpi	Skattlagning skv. tekju- og eignarsk. lögum nema annað sé sérstaklega tekið fram í lögum um Norðurál	
Fellur undir alm. skatta- eftirlit og ísl. dómsstóla	Nei	Já	Já	
Grunn- álagning	US 10\$ á tonn af áli sem lágmarks-skattur. Dregst frá tekjuskatti fram til 2005	Engin grunn-álagning aðeins fyrirfram gr. skattur sem hlutfall af álagningu síðasta árs	Engin grunn-álagning aðeins fyrirfram gr. skattur sem hlutfall af álagningu síðasta árs	Engin grunn-álagning aðeins fyrirfram gr. skattur sem hlutfall af álagningu síðasta árs
Skattskyldar tekjur:				
Almennt	GAAP	Allar tekjur, hvar sem þeirra er aflað.	Allar tekjur, hvar sem þeirra er aflað.	Allar tekjur, hvar sem þeirra er aflað.
Undanþegnar tekjur	Engar	Arðgreiðslur	Arðgreiðslur	Arðgreiðslur
Milli- verðlagning	Sérstakar reglur um umreikning	Engar sérstakar reglur	Engar sérstakar reglur	Engar sérstakar reglur
Tekjuskatts hlutfall:	33%	18% Aldrei hærra en 18% en lægra ef breytingar verða á tekju- og eignarskatts lögum	18-33% Aldrei hærra en 33% en geta krafist lagfæringar ef breytingar verða á tekju- og eignarskatts lögum	18%

Aðrir skattar (sjá annað skjal um Tekju- og eignaskatt)

Samanburður á skattaumhverfi skv. Aðalsamningi ISAL, Alcoa frumvarpi (jan. 2003), lögum um Norðurál hf. nr. 62/1997 og almennum isl. lögum sem við eiga í hverju tilfalli.

	ISAL	ALCOA frumvarp	Norðurál	Almenn isl. lög
AÐRIR SKATTAR				
Iðnaðarmála- gjald	Undanþegið	Undanþegið, og einnig ef sambærileg gjöld verða lögð á í framtidinni	Undanþegið, og einnig ef sambærileg gjöld verða lögð á í framtidinni	0,08%
Markaðs- gjald	Undanþegið	Undanþegið	Undanþegið og sambærilegum gjöldum í framtidinni	0,015%
Fasteigna- gjöld	Undanþegið, sjá grein 30.07 í Aðalsamningi	1% af fastri upphæð frá 2007 (USD 255 millj.)	0,75% af fastri upphæð sem uppfærast miðað við byggingar- vísitölu	1,32%
Gatnagerðar- gjöld:	Sjá Aðalsamning grein 31.01	Undanþegið miðað við 322.000 tonna framleiðlu á ári	Samningsatriði	Lagt á allar byggingar, lóðir og aðstöðu við gerð þeirra.
Byggingar- leyfi:	Sjá Aðalsamning grein 31.01	Samningsatriði	Samningsatriði	Lagt á við útgáfu leyfis.
Skipulags- gjald:	Sjá Aðalsamning grein 31.01	Samningsatriði	Samningsatriði	0,3%
Stimpilgjöld:	0,24% - 1,6% Sjá Aðalsamning grein 31.01	0,15% Hlutabréf í félögum eigenda eru undanskilin	0,15% Hlutabréf í félögum eigenda eru undanskilin	0,4% - 2,0% (Útgáfa hlutabréfa 0,5%)
Gjald vegna öryggis raforkuvirkja:	Undanþegið með lögum	Undanþegið	0,2-0,6%	0,2-0,6%
Hafnargjöld:	Hafnarsamningur (í raun lagt á hvert innflutt tonn)	Samningsatriði		Lagt á hvert innflutt tonn.
ANNAÐ				
Ýmsar tryggingar	Ekki undanþegið	Undanþegið	Undanþegið	Lög 48/1994 og Lög 55/1992

	ISAL	ALCOA frumvarp	Norðurál	Tekju- og eignask.
Frádráttur:				
Afskriftir:				
Skrifstofu- byggingar	2%	1-3%	1-3%	1-3%
Iðnaðar- húsnæði	4%	3-6%	3-6%	3-6%
Tankar og borholur	6%	6-10%	6-10%	6-10%
Skip og flugvélar	10%	5-10%	5-10%	5-10%
Búnaðar	15%	5-15%	5-15%	5-15%
Vélar og fartæki	20%	10-20%	10-20%	20-35%
Endurmat	Mögulegt	Nei	Nei	Nei
Takmörkun á afskrift	Nei	Nei	Nei	10% lágm. verðmæti
Eftirstöðvar rekstartapa	5 ár	Lágmark 9 ár og mögulega lengur ef breytingar verða á tekju- og eignarskatts lögum	8 ár	10 ár
Varasjóður:				
Tapaðar kröfur	Nei	5% af útistandandi viðskiptakröfum	5% af útistandandi viðskiptakröfum	5% af útistandandi viðskiptakröfum
Fjárfestinga- sjóður	Nei	Nei	4% af nafnverði hlutafjár	Nei
Aðilar heimilisfastir erlendis				
Arður	0 %	15% eða samningur en 5% hjá OECD íbúum	15% eða samningur en 0% hjá OECD íbúum	15% eða samningur
Leyfisgjöld	0 %	18-38% eða samningur	18-38% eða samningur	18-38% eða samningur
Söluhagnaður	0 %	10-18% eða samningur	10-18% eða samningur	10-18% eða samningur
EIGNA- SKATTUR	0 %	0 %	0 %	0,6 %

Fylgiskjal III.

Umsögn 2. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Á fund nefndarinnar komu sérfræðingar í efnahags- og skattamálum og einnig aðilar sem gaumgæft hafa fyrirhugaðar stóriðjuframkvæmdir á Austurlandi sérstaklega. Í þessari umsögn verður fyrst fjallað um skattátt frumvarpsins og síðan almennar efnahagslegar forsendur framkvæmdanna.

Skattaívilnanir.

Gagnvart hinum erlenda eiganda álverksmiðjunnar er að finna undantekningar frá íslenskum skattalögum. Þannig er kveðið á um það að fyrirtækið greiði 18% tekjuskatt eins og önnur fyrirtæki í landinu og verði þetta tekjuskattshlutfall *lækkað þá skuli fyrirtækið njóta góðs af því*. Verði tekjuskattshlutfallið hins vegar *hækkað skal þetta tiltekna fyrirtæki undanþegið* því tekjuskattshlutfallið skal „aldrei vera hærra en 18%“.

Varðandi heimild til að draga *eftirstöðvar rekstrartapa* frá skattskyldum tekjum skal hið sama gilda um þetta erlenda álfyrirtæki og um íslensk fyrirtæki, „þó þannig að því skal ávallt heimilt að draga frá skattskyldum tekjum eftirstöðvar rekstrartapa síðustu níu almanaksára.“ Ef árum verður fækkað, sem heimildin tekur til, mun það ekki gilda um Alcoa. Varðandi heimildir til skattafrádráttar eru þannig einnig *ívilnandi ákvæði*.

Hinn erlendi eignaraðili kemur til með að greiða 5% skatt af þeim hagnaði sem rennur úr landi. Er það í samræmi við flesta tvísköttunarsamninga sem Ísland á aðild að. Þess má geta að skattlagning á hagnað félaga í Bandaríkjunum er mun hærra en hér á landi eða 35%. Þannig er ljóst að hagnaðurinn af stóriðjufyrirtækinu verður fyrst og fremst skattlagður í móðurlandinu. Fram kom að ekki hefur farið fram á því könnun hvernig skattlagningu almennt er háttað í frumframleiðsluríkjum bandarískra auðhringa.

Álfélaginu og eigendum þess er heimilaður skattafrádráttur í samræmi við 31. gr. laga nr. 75/1981, „eins og sú grein hljóðar á samningsdegi, á upphafstímabili samningsins“. Aftur hér fær fyrirtækið skuldbindingu um að það verði *undanþegið hvers kyns íþyngjandi ákvæðum sem kynnu að verða sett í lög síðar*. Það sem hins vegar er umhugsunarvert í þessu efni er *sá háttur sem fjölþjóðleg fyrirtæki eru sögð tíðka að skjóta sér undan sköttum með því að skilgreina arðinn sem vaxtagreiðslur af eigin fjárfestingu. Flókið samspil dótturfyrirtækja sem kaupa og selja hvert af öðru og veita lánaþyrngreiðslu er vel þekkt leið til undanskots frá sköttum*. Strangar fyrirbyggjandi reglur hvað þetta snertir hafa sums staðar fælt fjölþjóðleg fyrirtæki frá fjárfestingum. Ekkert virðist hafa komið upp á hér á landi sem Alcoa teldi líklegt til að spilla samningsferlinu að þessu leyti.

Að ýmsu leyti er skattlagningu á álfyrirtækinu öðruvísi háttað en hjá íslenskum fyrirtækjum og hefði verið æskilegt að fyrir lægi nákvæmt mat á þessum mismun. Stuðningur við erlend stóriðjufyrirtæki með skattaívilnunum hefur verið verulegur í tímans rás og má nefna að Eftirlitsstofnun EFTA hefur metið skattaívilnanir til Norðuráls sem beina styrki, samanber eftirfarandi: „In total, the Authority estimated the aid elements to amount to a grant equivalent of USD 6 million, corresponding to 3,6% of eligible investment costs.“ (PR(98)13: EFTA Surveillance Authority authorities aid to aluminium smelter in Iceland).

Takmarkanir settar á umhverfisskatta.

Samkvæmt frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir að skattar eða gjöld verði lögð á raforkunotkun félagsins eða losun á lofttegundum eða öðrum úrgangsefnum. Í greinargerð með frumvarpinu segir m.a. um þetta efni: „Hvað varðar skatta og gjöld vegna losunar lofttegunda eða annarra úrgangsefna þá gerir fyrirliggjandi stefnumörkun ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum ekki ráð fyrir því að slíkir skattar eða gjöld verði lögð á gróðurhúsalofttegundir.“ Síðan er klykkt út:

„Afhálfu viðsemjenda ríkisstjórnarinnar er talið mikilvægt að jafnræðis sé gætt við álagningu slíkra skatta eða gjalda ef til þess kemur.“ Við þessum tilmælum varð ríkisstjórnin því að í sjálfum lagatextanum segir „að skattar eða gjöld verði ekki lögð á raforkunotkun félagsins og útblástur lofttegunda eða aðra losun úrgangsefna, nema slíkir skattar og gjöld séu lögð með almennum hætti á öll önnur fyrirtæki hér á landi, þar með talin álfyrirtæki.“

Víða erlendis fer fram umræða þess efnis að leggja beri sérstakan skatt á mengandi stór-iðjufyrirtæki en með þessu lagaákvæði yrði Alcoa undanþegið slíkri skattlagningu. Þá aðeins yrði heimilt að skattleggja þetta fyrirtæki í samræmi við þá umhverfisstefnu sem kynni að verða ofan á í framtíðinni að *öll önnur fyrirtæki hér á landi* yrðu látin greiða samsvarandi skatt.

Álit ríkisskattstjóra og almennar ábendingar.

Ríkisskattstjóri gerir athugasemdir við ónákvæmni í textagerð frumvarpsins (sjá fylgigagn). Að öðru leyti er rétt að staðnæmast við þá ábendingu skattyfirvalda að þau frávik sem gerð eru frá almennum skattalögum eru talin óæskileg. Um þetta segir í bréfi ríkisskattstjóra til efnahags- og viðskiptanefndar: „Frá sjónarhóli skattframkvæmdar má almennt segja að óæskilegt sé að láta sérreglur gilda um tiltekna skattaðila, en með hliðsjón af því hvernig þetta mál er vaxið þykir ekki ástæða til að gera það að sérstöku umfjöllunarefni að öðru leyti.“ Samningurinn við Alcoa byggist á þeirri ákvörðun ríkisstjórnarinnar að veita frávik frá almennum skattalögum. Annar minni hluti vekur hins vegar athygli á að skattyfirvöld telja þessi frávik óæskileg. Í ljósi þessa er rétt að leggja áherslu á eftirfarandi:

- Vantar *heildstætt mat* á frávikum frá venjulegum skattareglum.
- Ákvæði um að ekki megi hækka tekjuskatt er vafasamt og setur slæmt fordæmi.
- Takmarkanir á umhverfisskatta eru mjög vafasamar. Mjög erfitt að setja CO₂-skatt á alla notendur. Hins vegar mun myndast markaður með CO₂-kvóta ef hann verður almennur. Hér er um verulega ívilnun að ræða. Fráleitt að samþykkja að ekki megi setja mengunargjald á stórnotendur á CO₂-kvóta.

Ófullnægjandi áhættumat.

Á fundi efnahags- og viðskiptanefndar mánudaginn 10. febrúar sl. komu fram mjög miklar efasemdir um þær forsendur sem lagðar eru til grundvallar arðsemismati virkjanaframkvæmdanna. Greindi Þorsteinn Siglaugsson hagfræðingur frá ítarlegri skýrslu um samanburð á kostnaðaráætlunum og endanlegum niðurstöðum í sambærilegum framkvæmdum erlendis. Meðfylgjandi töflu lagði Þorsteinn fyrir nefndina og gesti hennar, þar á meðal fulltrúa Landsvirkjunar.

Samanburður á forsendum Landsvirkjunar og rannsókn Flyvbjergs:

	LV	Flyvbjerg	Mismunur
Hverjar eru niðurstöður líkindareikningsins			
Líkur á að stofnkostnaður verði yfir 120% af áætlun	4–5%	48%	43–44 prósentustig
Líkur á að stofnkostnaður verði yfir 140% af áætlun	0%	21%	21 prósentustig
Líkur á að kostnaður sé ofmetinn (skv. rannsókn)	ekki gefið upp	16%	
Líkur á að kostnaður sé vanmetinn (skv. rannsókn)	ekki gefið upp	84%	
Hversu traustar eru forsendur líkindareikningsins?			
Meðalfrávik	–18% (ekki vegið)	+28%	
Fjöldi verkefna sem líkindareikningur byggir á	5	258	253 verkefni 98%
Leyfð frávik upp	41%	280%	
Leyfð frávik niður	25%	80%	
Viðmiðunartímabil	5 ár	90 ár	85 ár 95%
Meðalstærð viðmiðunarverkefna	5,7 milljarðar króna	29 milljarðar króna	23 milljarðar 80%
Meðalstærð sem hlutfall af stærð Kárahnjúkavirkjunar	6%	30%	80%

Heimildir:

Bent Flyvbjerg et.al.: Underestimating Costs in Public Works Projects, APA Journal 2002. Svör Landsvirkjunar og borgarhagfræðings við fyrirspurnum.

Óháðu áhættumati hafnað.

Á fundi efnahags- og viðskiptanefndar hinn 13. febrúar sl. bar undirritaður upp þá tillögu að fenginn yrði óháður aðili til að gera sjálfstæða rannsókn á þeirri áhættu sem fylgdi þessum stóriðjuáformum; slíkur aðili skyldi meta líkur á mögulegum umframkostnaði við Kárahnjúkavirkjun. Í því sambandi var vísað í framangreindar kannanir og röksemdafærslu sem

meðal annars hafði komið fram hjá Sveini Aðalsteinssyni viðskiptafræðingi (sjá fylgigagn) og mjög misvísandi upplýsingar sem fram höfðu komið frá framkvæmdaaðilum auk þess sem ýmsum spurningum hefur ekki verið svarað. Tillaga um óháða könnun var borin undir atkvæði og var fulltrúi Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs einn um að styðja hana.

Í kjölfarið sendi þingflokkur Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs út fréttatilkynningu þar sem segir meðal annars:

„Á fundum efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis um stóriðjuframkvæmdir á Austurlandi hefur komið fram að mat Landsvirkjunar á líkum á umframkostnaði við Kárahnjúkavirkjun er grundvallað á afar veikum forsendum. Ekkert tillit er tekið til reynslu af alþjóðlegum verkefnum af sambærilegri stærð.

Samkvæmt alþjóðlegri rannsókn á 258 stórverkefnum af svipuðum toga og Kárahnjúkavirkjun er, fara jarðganga- og brúarverkefni að meðaltali um 33% fram úr upphaflegri kostnaðaráætlun. Samkvæmt annarri alþjóðlegri rannsókn á stíflugerðarverkefnum fara þau að meðaltali 56% fram úr áætlun. Samkvæmt þessu væri eðlilegast gera ráð fyrir að endanlegur kostnaður við Kárahnjúkavirkjun gæti orðið að minnsta kosti 130 milljarðar króna í stað tæplega 100 milljarða eins og nú er ráð fyrir gert. Þetta hefði það í för með sér að tekjur af virkjuninni stæðu ekki undir vaxtagreiðslum, heldur þyrftu eigendur að greiða beint með henni, eða ná tapinu til baka með hærri orkuverði til almennings og fyrirtækja. Slíkt stæðist ekki lög.

Landsvirkjun gerir hins vegar ráð fyrir að afar litlar líkur séu á að verkefnið fari fram úr kostnaðaráætlun. Sú forsenda byggist á reynslu af fimm litlum verkefnum á tímabilinu 1996–2001. Í matsskýrslu Sumitomo Mitsui sem lögð er til grundvallar því álitu að verkefnið sé arðbært segir hins vegar um þetta efni að áhættumat *sé byggt á öllum fyrri verkefnum Landsvirkjunar*, „...the previous construction projects of Landsvirkjun“. Að meðaltali eru þessi verkefni aðeins 6% af stærð Kárahnjúkavirkjunar og mun einfaldari. Ekkert tillit er tekið til reynslunnar af stórvirkjunum á borð við Búrfell, Sigöldu, Kröflu eða Blönduvirkjun og engin athugun hefur farið fram á sambærilegum verkefnum erlendis.

Því er ljóst, að áhættumat Landsvirkjunar er byggt á afar veikum grunni. Það hlýtur að vera grundvallarforsenda fyrir því að ráðist verði í verkefnið, að trúverðug athugun á reynslu af sambærilegum verkefnum fari fram.“

Það vekur sérstaka athygli, að svo virðist sem Sumitomo gangi út frá því, að listi yfir fimm tiltölulega smáar framkvæmdir sé tæmandi yfir allar framkvæmdir Landsvirkjunar.

Í þessu samhengi er jafnframt rétt að vekja athygli á svörum Landsvirkjunar varðandi misræmi í kostnaðartölum á milli umræddrar skýrslu og ársskýrslu Landsvirkjunar fyrir 2001. Í svari við fyrirspurn borgarfulltrúa um þetta misræmi er einu svarað um viðmiðunargengi varðandi þessar tölur, en öðru þegar undirritaður spyr (sjá fylgigagn til samanburðar). Í svarinu til borgarfulltrúa sem birt er 14. janúar sl. segir: „Nokkur umræða hefur verið um meint ósamræmi á milli framsetningar á stofnkostnaði í ársskýrslu Landsvirkjunar 2001 annars vegar og skýrslu Sumitomo Mitsui Banking Corporation hins vegar. Hefur því verið haldið fram að í ársskýrslunni sé stofnkostnaður framkvæmda vegna sölu til Reyðaráls áætlaður 118 milljarðar króna á meðan sami kostnaður sé talinn 102 milljarðar króna í skýrslu Sumitomo. Hér er um misskilning að ræða. Það er rétt sem segir í ársskýrslunni að stofnkostnaður vegna sölu til Reyðaráls var áætlaður 118 milljarðar króna á verðlagi í janúar 2002. Sumitomo reiknaði þennan kostnað yfir í USD á þáverandi gengi sem var 100 og notaði því stofnkostnað að fjárhæð um 1.200 milljónir dollara í sínu líkani sem var í USD. Sumitomo sýndi aldrei stofnkostnað í krónum og því er ekki hægt að tala um villandi framsetningu. Það sem gerðist síðan er að aðilar fóru að reikna stofnkostnað út frá skýrslu

Sumitomo, þ.e. 1.200 milljónum dollara, og miðuðu nú við nýtt gengi 85 og fengu út að stofnkostnaður væri um 102 milljarðar króna sem er rangt.“

Jafnvel þótt menn gæfu sér að litlar líkur væru á því að lánin féllu á ábyrgðaraðila er hins vegar langur vegur frá því að sýnt hafi verið fram á að virkjunin skili öruggri arðsemi sem hlýtur að vera lágmarkskrafa þegar á að fórna miklum náttúruverðmætum. Skýlaus sönnunarbyrði hlýtur að hvíla á Landsvirkjun og stjórnvöldum en því fer fjarri að þeirri sönnunarbyrði hafi verið fullnægt.

Niðurgreiddar framkvæmdir.

Á stefnuskrá ríkisstjórnarinnar er einkavæðing almannaþjónustunnar og þar með stoðkerfa samfélagsins. Á öllum sviðum er verið að búa í haginn fyrir einkavæðingu. Í lok síðasta árs var veitt lagaheimild til að hlutafélagavæða Norðurorku og fyrir þinginu liggur frumvarp um heimildir til sveitarfélaga að breyta vatnsveitum í hlutafélög. Í þessu ljósi hafa menn metið fyrirhugaðar framkvæmdir og aðkomu Landsvirkjunar og borið saman aðkomu fyrirtækis í almannaeygn og hins vegar ef um engan stuðning væri að ræða af hálfu hins opinbera.

- Landsvirkjun greiðir ekki skatta og nýtur ríkisábyrgðar af lánnum, og getur því boðið upp á ódýrari raforku en ella.
- Rask á landi er ekki metið til fjár og landið er látið stóriðjuverkefninu ókeypis í té, sem telja verður fráleitt í ljósi sívaxandi gildis óspjallaðrar náttúru sem framtíðarauðlindar. Hér er ekki vísað til lands sem fasteignar í hefðbundnum skilningi heldur öllu fremur landslags sem ekki er á fasteignamarkaði, en er verðmætt í augum margra. Enginn vafi leikur á að aðrir landnýtingarmöguleikar en virkjun í þágu stóriðju eru fyrir hendi sem lúta að ferðaþjónustu. Óspjallað land verður sífellt verðmætara og sjaldgæfara í Evrópu, fáir staðir eru aðgengilegri frá meginlandi Evrópu fyrir ferðamenn sem vilja sjá óbyggðir en Ísland.
- Að engu leyti er hugað að umhverfiskostnaði, losunarsköttum eða kostnaði við landið. Varðandi aðra landnýtingarmöguleika má m.a. benda á að athugun Nele Lienhoops, nema í umhverfisfræðum í Skotlandi, sýnir að Íslendingar væru tilbúnir að greiða um 400 millj. kr. á ári í auknum sköttum fyrir að eiga svæðið norðan Vatnajökuls sem þjóðgarð. Hún beitti spurningakönnun, skilyrtu verðmætamati. Þetta var hluti af meistara-prófsverkefni hennar (sbr. Morgunblaðið 14. júní 2001).

Hvorki Landsvirkjun né stjórnvöld hafa gert neina athugun á raunverulegu virði þess ríkisstyrks sem felst í niðurgreiddum vöxtum. Samkvæmt leiðbeiningum norska fjármálaráðuneytisins ber að gera kröfu um 4,5 prósentustiga álag á ríkistryggða vexti þegar um virkjanaframkvæmdir er að ræða þar í landi. Tæpast þarf um það að deila, að áhætta við byggingu og rekstur Kárahnjúkavirkjunar er að minnsta kosti jafnmikil og við byggingu og rekstur álvers. „Í áhættunni [við virkjun] felst kostnaður sem taka verður með í reikninginn. Samningar um raforkuverð til stóriðju tengja t.d. yfirleitt raforkuverðið hlutfallslega við markaðsverð á áli. Það þýðir að tekjuáhætta í *virksun* fyrir álver er ákaflega svipuð og í álverinu sjálfu.“ (Friðrik Már Baldursson: Náttúran, stóriðja og nýskipan raforkumála, erindi á ráðstefnu viðskipta- og hagfræðideildar, október 2001, sjá fylgiskjöl).

Sá helmingsmunur sem er á ávöxtunarkröfu til álvera og kröfu Landsvirkjunar til fjárfestingar í Kárahnjúkavirkjun hlýtur að túlkast sem beinn ríkisstyrkur. Sá styrkur nemur að minnsta kosti um 3–4 milljörðum króna á ári.

Skattfrelsi, ókeypis land og lánsábyrgð er ekki metið til fjár né heldur tap annarrar nýtingar vegna ferðamanna. Þessi sérstaða skekkir samkeppnisstöðu Landsvirkjunar gagnvart öðrum atvinnurekstri og gefur villandi upplýsingar um arðsemi (fórarkostnað) framkvæmda Landsvirkjunar.

Styrkinn sem felst í lánsábyrgðum má meta sem muninn á vaxtagreiðslum af lánnum vegna virkjunarinnar með og án ábyrgða. Fram kom í máli fjármálastjóra Landsvirkjunar á Orkuþingi Samorku haustið 2001 að fyrirtækið hefði kannað hvaða vexti þyrfti að greiða af lánnum vegna Kárahnjúkavirkjunar, ef hún nyti ekki opinberra ábyrgða. Fram kom að vextirnir mundu hækka mikið frá því sem nú er, en engin tala hefur þó heyrst í því sambandi.

Stjórnvöld hafa ekki lagt fram yfirlit um fjárhæð skattastyrkja vegna Kárahnjúkavirkjunar og Fjarðaáls. Þau hafa ekki lagt fram fjárhagslegt mat á stuðningnum sem felst í opinberum lánsábyrgðum á Kárahnjúkavirkjun. Þau hafa ekki heldur metið landið sem spillist við virkjunina til fjár. Meðan þær liggja ekki fyrir geta landsmenn ekki tekið upplýsta afstöðu til þessarar mestu framkvæmdar í sögu sinni.

Efnahagsumræðan.

Seðlabanki, fjármálaráðuneyti og greiningardeildir fjármálafyrirtækja, háskólakennarar og ýmsir sérfræðingar hafa sent frá sér ýmis gögn um efnahagslegar afleiðingar og hliðarverkanir áformaðra framkvæmda. Á fundi efnahags- og viðskiptanefndar lýsti fulltrúi Seðlabankans því yfir að verkefnið væri viðráðanlegt en þegar eftir var leitað kom í ljós að af hálfu bankans voru miklir fyrirvarar.

Í fyrsta lagi að framkvæmdin væri af slíkri stærðargráðu að efnahagssérfræðingar væru komnir „út fyrir sinn reynsluheim“. Í þessari framkvæmd byggðu efnahagssérfræðingar þess vegna að verulegu leyti á ágiskunum.

Í öðru lagi kom í ljós að bankinn hefði ekki tekið afstöðu til þeirra miklu deilna sem risið hafa í þjóðfélaginu um arðsemi framkvæmdanna. Hvort heppilegt væri að ráðast í þessar framkvæmdir með tilliti til annarra valkosta í þróun atvinnulífsins væri einfaldlega nokkuð sem bankinn hefði hvorki skoðað né tekið afstöðu til.

Í þriðja lagi kom fram að hvorki Seðlabanki né fjármálaráðuneyti treystu sér til að meta hvaða langtímaáhrif breytt samsetning efnahagslífsins – þar sem þungaiðnaður í erlendri eign vegur sífellt meira í efnahagsstarfsemi – hefði á efnahagslífið í heild og þá sérstaklega á tekjustreymi til ríkis og sveitarfélaga. Þá hafa rannsóknir sýnt að áliðnaður er líklegur til að ýta undir sveiflur í efnahagslífinu. (Sjá grein í Viðskiptablaði eftir Ásgeir Jónsson og Axel Hall, sbr. fylgigögn.)

Í fjórða lagi kom fram bæði hjá fulltrúum Seðlabanka og fjármálaráðuneytis að á þeirra vegum hefði ekkert mat verið lagt á vinnsluvirði framkvæmdanna. Engir útreikningar hefðu farið fram á því hvað ætla mætti að yrði ávinningurinn fyrir íslenskt efnahagslíf, hve mikið af væntanlegum arði af rekstri stóriðjunnar sæti eftir í landinu eftir að vaxtakostnaður og arður hefði verið færður úr landi.

Enginn af þessum grundvallarþáttum hefur verið gaumgæfður af hálfu efnahagssérfræðinga ríkisstjórnarinnar. Eins og bent var á hér að framan hefur heldur engin samanburður verið gerður á skattlagningu stóriðjufyrirtækja í Evrópu og Bandaríkjunum þrátt fyrir að eftir hafi verið leitað.

Efnahagssérfræðingar hafa bent á að verði ekki gripið til neinna hliðarráðstafana megi ætla að hagkerfið ofhitni með ódaverðbólgu og óstöðugleika í kjölfarið. Til að koma í veg fyrir þetta hefur einkum verið bent á þrennt: Tímabundinn niðurskurð opinberra framkvæmda, vaxtahækkun og opnun landsins fyrir erlendu vinnuafli.

Niðurskurður opinberra framkvæmda.

Í greinargerð fjármálaráðuneytisins frá 8. janúar sl. segir um álver Alcoa og stækkun Norðuráls m.a.: „...2% hækkun raunvaxta (mun) draga úr verðbólgu sem nemur ¾% að jafnaði 2003–2006. Sé dregið úr fjárfestingu hins opinbera í sama mæli, þ.e. um 10%, verður verðbólga ¼% lægri að jafnaði á sama tímabili. Samkvæmt þessum útreikningum myndu aðgerðirnar ekki duga einar sér til að halda verðbólgu innan þolmarka.“

Á fundi efnahags- og viðskiptanefndar 10. febrúar sl. sögðu fulltrúar Seðlabanka Íslands að til álita kæmi að draga tímabundið úr opinberum fjárfestingum um 20%. Ekki vildu þeir tilgreina hvar niðurskurðarhnífnum skyldi beitt enda væri það ekki á verksviði bankans. Fulltrúi ASÍ var heldur ekki reiðubúinn til þess, þótt hann tæki undir nauðsyn þess að draga úr opinberum framkvæmdum.

Vaxtahækkanir.

Ítrekað hefur verið fullyrt af hálfu fulltrúa Seðlabanka Íslands að raunvextir þurfi að verða a.m.k. 2% hærrí en ella vegna fyrirhugaðra stóriðjuframkvæmda. Enginn vafi leikur á að þetta mun hafa veruleg áhrif í efnahagslífinu, þrengja kost fyrirtækja í vexti og hag heimilanna.

Vinnuafli.

Atvinnusköpunarsjónarmið eru umdeild á meðal hagfræðinga sem leiðarvísir fyrir fjárfestingar. Hitt er augljóst að virkjanaframkvæmdin er mjög fjármagnsfræk og fyrir þessa fjármuni (100 milljarða) væri hægt að skapa margfalt fleiri arðsöm framtíðarstörf víðs vegar um landið en þau sem myndast í álverinu.

Fram hefur komið að íslensk stéttarfélög hafa áhyggjur af því að í tengslum við áformaðar stóriðjuframkvæmdir verði flutt inn vinnuafli, sem hugsanlega undirbjóði Íslendinga.

Í ályktun Félags járníðnaðarmanna frá 14. janúar 2003 segir m.a. eftirfarandi: „verktakar hafa ítrekað flutt inn erlent vinnuafli á fölskum forsendum og verið staðnir að svikum við launagreiðslur.“ Þess er krafist: „...að Landsvirkjun og stjórnvöld tryggja fulla atvinnuþátttöku Íslendinga í virkjana- og álversframkvæmdum, ásamt því að ganga ríkt eftir því að erlendir launþegar njóti sömu kjara.“ Íslensk stjórnvöld líta hins vegar á innflutning erlends vinnuafli í öðru ljósi. Í greinargerð fjármálaráðuneytisins frá 8. janúar sl. er einvörðungu spurt um hugsanlega aðkomu erlendra verkamanna með tilliti til hagstærða. Þannig segir: „Sé gert ráð fyrir að helmingur þess vinnuafli, sem starfar tímabundið við framkvæmdirnar verði erlent í stað fjórðungs samkvæmt þessum útreikningum, myndi það leiða að jafnaði til ¼% lægri verðbólgu en ella á tímabilinu 2003–2006.“

Almennt um efnahagsáhrifin.

Þegar arðsemin er metin hefur annars vegar verið rætt um það hvort hugsanlega verði bókhaldslegt tap á verkefninu og hins vegar hvort bókhaldslegur ávinningur ef á annað borð verður um hann að ræða væri virði þeirrar áhættu sem þjóðin tekst á hendur. Í þessu sambandi hefur einnig verið rætt um ruðningsáhrif í efnahagslífinu. Hagfræðingar hafa varað við því að fyrirtækjum sem standa veikt að vígi, eins og við á um mörg sprotafyrirtæki, yrði hreinlega rutt úr vegi og hafa þeir bent á að skattastyrkir til Landsvirkjunar og opinber ábyrgð á lánum geri það að verkum að líklegt megi heita að þau fyrirtæki, sem rutt verður burt, séu í raun arðsamari en virkjun og álver.

Jákvæð þjóðhagsleg áhrif af álveri Alcoa og virkjun vegna þess eru á annan veg en stjórnvöld vilja vera láta. Samkvæmt athugun Þjóðhagsstofnunar, sem miðaðist við rekstur

Reyðaráls, hefði þjóðarframleiðsla aukist um aðeins 0,7% vegna reksturs álvers. Samkvæmt lauslegri athugun Þorsteins Siglaugssonar hagfræðings mundu áhrifin af álveri Alcoa líklega ekki nema meiru en 2,3 milljörðum króna, eða um 0,6% af þjóðartekjum árið 2001. Þetta samsvarar árshagnaði tveggja stórra fyrirtækja í góðu árferði. Lítið má út af bera til að þessi jákvæðu áhrif hverfi og verði jafnvel neikvæð. Sem dæmi má nefna að fari stofnkostnaður virkjunar 30% fram úr áætlun, sem athuganir benda til að gætu orðið, helmingast þessi áhrif og hreint núvirði fjárfestingar í Kárahnjúkavirkjun yrði –27,2 milljarðar króna. Áhrif virkjunar á ferðaþjónustu geta vel orðið neikvæð og hugsanlega mjög neikvæð. Þriggja milljarða samdráttur í vinnsluvirði frá ferðaþjónustunni mundi gera þjóðhagsleg áhrif virkjunar og álvers neikvæð um 700 milljónir árlega.

Væntingar þær, sem stjórnvöld hafa markvisst byggt upp og viðhaldið, um verulega innspýtingu í efnahagslífið vegna væntanlegra framkvæmda, hafa haldið uppi vaxtastigi og gengi sem efnahagslegur veruleiki um þessar mundir gefur ekkert tilefni til. Þannig hafa stjórnvöld með aðgerðum sínum skaðað atvinnulíf í landinu, bæði útflutningsgreinar, en einnig framleiðslugreinar sem eiga í samkeppni við erlendar iðnaðar- og neysluvörur, með því að pressa í gegn ríkisstyrktar stórfamkvæmdir sem hafa sáralítill þjóðhagsleg áhrif, auk þess að vera augljóslega svo óhagkvæmar að einkaaðilar mundu ekki sjá sér hag í að fjárfesta í þeim. Sterk rök má færa að því, að hátt gengi geti skaðað markaðsstöðu á útflutningsmörkuðum til langframa.

Það er ámælisvert þegar stjórnvöld láta langtímahagsmuni lönd og leið, en vinna þess í stað spjöll á mikilvægustu atvinnugreinum landsmanna til þess eins að vinna að eigin pólitísku skammtímahagsmunum.

Ruðningsáhrif er mjög erfitt að meta. Vegna væntinga markaðarins sem koma fram núna (en ekki árið 2005) gæti gengið (og vextir) haldist uppi eða sveiflast meira en ella og það valdið erfiðleikum í útflutningsgreinum og dregið úr fjárfestingu þar.

Ekki er metið hvaða hagur væri af því ef Landsvirkjun gæti lækkað skuldir og raforkuverð til almennings og smárra eða meðalstórra iðnfyrirtækja.

Samantekt.

Það frumvarp sem hér er til umfjöllunar varðar heimild til að reisa álver í Reyðarfirði. Sú heimild verður ekki aðskilin heimild til að reisa virkjun við Kárahnjúka. Það eru tvær ástæður fyrir því að þessar framkvæmdir verða ekki aðskildar. Í fyrsta lagi má líta á virkjunina sem hluta af álverinu. Það er reist einvörðungu til þess að knýja þessa einu verksmiðju. Að þessu leyti er Kárahnjúkavirkjun ekki sambærileg við neina aðra virkjun í landinu. Kárahnjúkavirkjun er orkuvinnslan fyrir álverksmiðju Alcoa-fyrirtækisins og stendur og fellur með því fyrirtæki. Í þessu felst áhætta sem ekki hefur verið nægilega gaumgæfð. Hin ástæðan fyrir því að Kárahnjúkavirkjun og álverksmiðjan eru óaðskiljanlegar framkvæmdir er sú að þær byggjast á fjárfestingum sem saman hafa í för með sér mjög miklar og að öllum líkindum afdrifaríkar efnahagslegar afleiðingar.

Deilur efnahagsérfræðinga um sjálfa virkjunina hafa verið af tvennum toga:

Annars vegar, hvort fjárfestingin sé arðvænleg í þeim skilningi að hún skili jafnmiklum arði og aðrir fjárfestingarkostir mundu gera, þar sem sambærileg áhætta er tekin. Hér vísa ég til hagfræðinga sem hafa gagnrýnt þessa risavöxnu miðstýrðu framkvæmd og telja hana ekki arðsama í þessum skilningi. Stjórnarformaður Landsvirkjunar hefur staðfest þetta með því að viðurkenna að einkafyrirtæki mundu ekki virkja við Kárahnjúka, einkafjárfestar teldu fé sínu betur varið í aðrar fjárfestingar (Kastljós RÚV desember 2002). Það sem verra er, hagfræðingar telja að framkvæmdin verði beinlínis þrándur í götu annars atvinnureksturs –

sérstaklega smárra og meðalstórra fyrirtækja sem munu þurfa að taka lán með hærri vöxtum en ella, til að vaxa áfram eða hreinlega bara til að brúa bilið milli útgjalda- og tekjuinnstreymis.

Hitt deilumálið á meðal efnahagssérfræðinga er enn alvarlegra og er hér vísað til þeirra sérfræðinga sem staðhæfa í ljósi þeirra gagna sem liggja fyrir og þess sem ætla má um framkvæmdina að beinlínis verði bókhaldslegt tap á henni. Íslendingar muni með öðrum orðum hreinlega tapa á því að reisa orkuverði fyrir Alcoa. Því miður hefur margt komið fram sem bendir til að þessir aðilar hafi rétt fyrir sér.

Enginn deilir um að Kárahnjúkavirkjun muni valda miklum náttúruspjöllum en því er haldið fram að þrátt fyrir þessi náttúruspjöll sé hinn efnahagslegi ávinningur svo mikill að réttlæt看legt sé að fórna náttúrunni. Þetta hefur verið röksemd ríkisstjórnarinnar.

Þeir sem svona tala verða að geta stutt mál sitt mjög gildum rökum. Það hefur málsvörum stóriðjuframkvæmdanna ekki tekist.

Með þessari framkvæmd er boðað stríð gegn náttúru þess lands sem við höfum aðeins að láni frá komandi kynslóðum. Stórfelld óafturkræf náttúruspjöll verða ekki réttlætt með skírskotun til mikillar arðsemi eða nauðsynjar vegna atvinnuuppbyggingar. Jafnframt er þetta aðeins fyrsta skrefið í þeirri stefnu ríkisstjórnarinnar að byggja hér upp þungaiðnað á kostnað náttúru landsins. Þegar þessari uppbyggingu lýkur með stækkun Ísal og Grundartanga auk Reyðaráls verður 80–90% af raforkuframleiðslu seldur á einingarverði, sem er langt undir því verði sem gildir á vestrænum mörkuðum og að auki tengdur álverði sem óhjákvæmilega lækkar til framtíðar lítið. Þótt álframleiðsla skili mikilli útflutningsaukningu að nafni til er það sem eftir situr í landinu tiltölulega lítið, mest í formi launagreiðslna til starfsfólks en litlar sem engar nettógjalddeyrstekjur verða af raforkusölunni í áratugi og skuldabyrði landsmanna vex gífurlega. Jafnframt er verið að festa landið enn kyrfilegar í viðjum frumframleiðslu.

Þessi mikla fjárfesting í raforkuverum mun ekki skila sér í neinum hagvexti umfram föst störf í álverinu. Íslendingum standa til boða miklu betri valkostir á öðrum sviðum atvinnuuppbyggingar.

Alþingi 17. febr. 2003.

Ögmundur Jónasson.

Fskj. 1.

Umsögn ríkisskattstjóra til efnahags- og viðskiptanefndar.

(6. febrúar 2003.)

Visað er til bréfs hv. Efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, dags. 3. febrúar sl., þar sem óskað var umsagnar embættisins um ofangreint frumvarp. Í bréfin nefndarinnar kemur fram að sérstaklega sé óskað umsagnar um efnahagsleg og skattaleg áhrif frumvarpsins.

Embættið hefur sérstaklega skoðað efni 6. gr. frumvarpsins, en ákvæði þess lýtur að skattlagningu. Er þar gert ráð fyrir nokkrum frávikum frá almennum reglum skattalaga. Frá sjónarhóli skattframkvæmdar má almennt segja að óæskilegt sé að láta sérreglur gilda um tiltekna skattaðila, en með hliðsjón af því hvernig mál þetta er vaxið þykir ekki ástæða til að gera það að sérstöku umfjöllunarefni að öðru leyti. Ríkisskattstjóri vill leyfa sér að minnast á smávægilega ónákvæmni í texta 6. gr. út frá reglum skattaréttar. Af frumvarpinu má ráða að "félagið" þ.e. Fjarðarálf sf. muni ekki bera sjálfstæða skattaðild. Í því felst að hin objektíva skattskylda hvílir á sameigendunum. Í skattalegu tilliti ber því sameignarfélagið ekki skyldurnar eða á réttindin heldur eru það eigendurnir sem eins og fyrr segir bera hina objektívu skattskyldu. Því hefði verið réttara í b-lið ákvæðisins að kveða á um að "Heimilt er að draga frá ..." í stað þess að segja "Félaginu skal heimilt..." eins og segir í ákvæðinu. "Félagið" eins og fyrr segir ber ekki objektíva skattskyldu og það eru því eigendur þess sem gera upp til skatts, það er þeirra að gefa upp hreinan hagnað sameignarfélagsins til skatts. Þá vill ríkisskattstjóri jafnframt benda á að hugtakið "Fastafjármunir" sem nefnt er í c-lið 6. gr. er ekki notað í lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Þau lög nota hugtakið "varanlegir rekstrarfjármunir" við skilgreiningu á fyrmanlegum eignum sbr. ákvæði 32. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Þá er í nefndum c-lið nefndir "fastafjármunir, sem að öðru leyti er aflað vegna viðhalds eða endurbóta á álverksmiðju, skulu flokkaðir í samræmi við 32. og 38. gr. laga nr. 75/1981". Í þessu sambandi myndi það tæpast geta talist rétt hugtakanotkun í þessu samhengi að tala um eignir sem aflað er vegna viðhalds, því kostnaður vegna viðhalds er ávallt færður til gjalda, nema um sé að ræða kostnað sem telja verði sem endurbætur, en þær eru þá færðar til eignar. Viðhald er þannig ekki eignfært og því ekki fyrmanleg eign samkvæmt lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. Að lokum vill ríkisskattstjóri benda á að ekki hefði verið óeðlilegt í 10. tölul. 6. gr. að vísa jafnframt í A-lið 2. gr., 6. tölul. 5. gr., sbr. og 4. mgr. 9. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, en skattur af arðgreiðslum til aðila með takmarkaða skattskyldu hér á landi er innt af hendi samkvæmt síðastnefndum lögum og telst sú staðgreiðsla fullnaðargreiðsla skatta af þeim tekjum án þess að til frekari ákvörðunar eða álagningar þurfi að koma.

Að öðru leyti telur ríkisskattstjóir ekki ástæðu til frekari umfjöllunar um frumvarp þetta.

Virðingarfyllt
f. h. ríkisskattstjóra

Bragi Gunnarsson

Indriði H. Þorláksson

Fskj. 2.

Umsögn Landsvirkjunar og svör við spurningum Ögmundar Jónassonar.
(7. febrúar 2003.)

Vísað er til bréfs, dags. 4. febrúar sl., þar sem óskað er umsagnar Landsvirkjunar um frumvarp til laga um álverksmiðju á Reyðarfirði, 509 mál. Sérstaklega er óskað umsagnar um efnahagsleg og skattaleg áhrif frumvarpsins.

Landsvirkjun gerir ekki athugasemdir við ofangreint frumvarp.

Með ofangreindu bréfi fylgja jafnframt spurningar í sex liðum frá Ögmundi Jónassyni, alþingismanni sem lúta fremur að þegar samþykktum heimildarlögum um Kárahnjúkavirkjun en frumvarpi því sem óskað er umsagnar um. Landsvirkjun er engu að síður ljúft að svara þessum spurningum að svo miklu leyti sem það er hægt.

Spurning 1

Landsvirkjun [metur] 10-18% líkur á að byggingarkostnaður Kárahnjúkavirkjunar fari allt að 10% fram úr áætlun og 4-5% líkur á að hann fari 10-20% fram úr áætlun. Spurt er:

Hver er líkindadreifingin í heild, þ.e. hverjar eru líkurnar á frávikum +/- 100% upp og niður? Í svarinu séu líkindi tilgreind í bilum, þ.e. líkur allt að 10% fráviki o.s.frv.

Á hvaða reynslutölum byggir þessi líkindadreifing? Í svarinu séu talin upp þau verkefni sem dreifingin miðast við.

Hversu stór eru þessi verkefni samanborið við Kárahnjúkavirkjun? Í svarinu sé stærð tilgreind í krónum á verðlagi 2002, sem hlutfall af stærð Kárahnjúkavirkjunar.

Á hvaða öðrum þáttum en reynslutölum byggir líkindadreifingin?

Landsvirkjun hefur notið aðstoðar fyrirtækisins Ráðgjöf og efnahagsspár til þess að gera líkindafræðilega útreikninga á ýmsum þáttum er lúta að mati á arðemi orkusölu til Fjarðaáls á Reyðarfirði. Í umræðum í borgarstjórn Reykjavíkur var fjallað um stofnkostnað og er líklegt að þingmaðurinn sé að vísa í umræður á þeim vettvangi, enda hefur Landsvirkjun ekki gefið yfirlýsingar opinberlega um líkindadreifingu á stofnkostnaði.

Fullyrðing þingmannsins er röng að nokkru leyti enda er eingöngu vísað í Kárahnjúkavirkjun. Það er hins vegar nauðsynlegt að hafa í huga að stofnkostnaður Landsvirkjunar felst í meiru en byggingarkostnaði Kárahnjúkavirkjunar. Einnig er um að ræða flutningslínur og spennuvirki. Það er þessi heildarkostnaður sem skiptir máli í arðsemisreikningum Landsvirkjunar. Hér eftir er vísað til þessa heildarkostnaðar sem stofnkostnaðar vegna Kárahnjúkavirkjunar og tengdra mannvirkja eða einfaldlega stofnkostnaðar.

Í stofnkostnaðaráætlunum og þar með útreikningum Landsvirkjunar er varúðarálag sem nemur 14% af áætluðum stofnkostnaði vegna Kárahnjúkavirkjunar og tengdra mannvirkja. Hermireikningar Landsvirkjunar í þessu tilliti varða líkindi á því að stofnkostnaður að viðbættu viðkomandi varúðarálagi verði tilteknu hlutfalli meiri en gert er ráð fyrir í grunnforsendum. Þegar sagt er að tiltekna líkur séu á að áætlaður stofnkostnaður fari a.m.k. 10% fram úr áætlun þá þýðir það í raun 10% að viðbættum 14% eða u.þ.b. 24%. Á þetta einnig við svörin hér að neðan.

Varðandi umrædda fullyrðingu er því hið rétta að metnar hafa verið 15-18% líkur á að stofnkostnaður vegna Kárahnjúkavirkjunar og tengdra mannvirkja fari að minnsta kosti 10% fram úr áætlun. Þá hafa verið metnar 4-5% líkur á að stofnkostnaður fari a.m.k. 20% fram úr áætlun.

Landvirkjun hefur mjög góða reynslu af virkjunarframkvæmdum héraendis og hefur tekist að ljúka virkjunarframkvæmdum á síðustu árum á áætlun hvað varðar bæði stofnkostnað og tíma. Þessi verkefni eru að sönnu nokkuð minni en Kárahnjúkavirkjun. Aðferðafræði Landsvirkjunar varðandi hönnun, útböð og eftirlit er traust og fyrirtækið hefur aflað sér ráðgjafar frá hæfustu aðilum, bæði innlendum og erlendum. Undirbúningur Kárahnjúkavirkjunar hefur verið sérlega vandaður og því er engin ástæða til að gera ráð fyrir að Kárahnjúkavirkjun sé líklegri til að fara fram úr áætlun en þær virkjanir sem Landsvirkjun hefur þegar reist.

Hvað áhrærir líkur á +/-100% frávikum, þ.e. að stofnkostnaður verði allt frá því að vera enginn í það að tvöfaldast frá áætlun þá er spurt um óeðlilega vítt bil. Miklar líkur eru á tiltölulega litlum frávikum en auga leið gefur að engar líkur eru á því að stofnkostnaður verði enginn. Þannig er t.d. forsenda í hermireikningum að magnþáttur stofnkostnaðar verði aldrei minni en sem svarar til áætlaðs stofnkostnaðar án ofangreinds varúðarálags.

Við hermireikningana eru notuð tvö hermílikön sem m.a. eru byggð á hagamælingum fyrir tímabilið 1966-1998 og 1963-2001. Fyrri líkanið hefur verið notað við samskonar útreikninga um nokkurra ára skeið en hið síðara hefur nýverið verið smíðað í þeim tilgangi að bera niðurstöður þess saman við niðurstöður eldra líkansins. Ástæðan er einkum hugmyndir um að samhengi álverðs og gengis gjaldmiðla kunni að hafa breyst sl. áratug. Skýringa slíkra breytinga gæti verið að leita í auknu framboði áls frá fyrrum Sovétríkjunum. Samanburður á niðurstöðum líkananna leiðir í ljós að nýrra líkanið metur mun minni líkur á stórum verðbreytingum áls. Vegna innbyrðis samhengis hagstærða endurspeglast sá munur einnig að takmörkuðu leiti í breytileika annarra hagstærða svo sem raungengis. Við framsetningu á niðurstöðum hermireikninganna hefur verið farið sú að birta niðurstöður beggja líkananna í formi líkindabils. Þau atriði sem hafa áhrif á stofnkostnað eru frávik í magni fjárfestingar og frávik raungengis. Samkvæmt líkindadreifingu ráðgjafa Landsvirkjunar eru mestu mögulegu frávik frá áætluðum stofnkostnaði rösklega 48% hækkun og tæplega 27% lækkun samkvæmt eldra líkani en bilið

þrengist nokkuð við notkun á nýrra líkaninu og verður tæplega 41% hækkun og tæplega 25% lækkun.

Spurning 2

Áætlað er að álverð sé 1564 USD/tonn við upphaf orkusölu. Hver er líkindadreifingin í heild, greint með sama hætti og í (1) [spurningu 1]?

Spurt er um líkindadreifingu álverðs fyrir eitt tiltekið ár en slíkt hefur ekki meginþýðingu í arðsemisathugunum Landsvirkjunar. Fyrirtækið reiknar arðsemi út frá langtímasjónarmiðum og er vel meðvitað um sveiflur sem geta verið á verði áls frá ári til árs. Fyrirtækið notar nú þegar tæki á fjármálamarkaði til að verja sig gagnvart álverðsáhættu til skemmri tíma og mun auka þá starfsemi ef af samningum við Alcoa verður. Það er augljóst að mun meiri óvissa ríkir um álverð eins tiltekins árs í framtíðinni en meðaltalverð tiltekins framtíðartímabils.

Mestu frávik frá álverðsforsendu árið 2007 eru um 158% hækkun og tæplega 64% lækkun samkvæmt eldra líkani. Ef litið er til nýrra líkansins þá sýnir niðurstaðan að mestu frávik eru tæplega 82% hækkun og tæplega 54% lækkun. Rétt er einnig að nefna að taldar eru um 14,5-21,2% líkur á að álverð árið 2007 verði allt að 10% lægra en samkvæmt grunnforsendu en um 10-16,9% líkur á því að það verði 10% herra.

Spurning 3

Hvaða fjármunum hefur þegar verið varið til undirbúnings og framkvæmda vegna Kárahnjúkavirkjunar? Í svarinu séu tölur tilgreindar uppreiknaðar miðað við þá ávöxtunarkröfu sem Landsvirkjun notar. Tölur séu sundurliðaðar eftir verkþáttum.

Landsvirkjun hefur þegar varið um 2.700 m.kr. til undirbúnings og framkvæmda vegna Kárahnjúkavirkunar á verðlagi í árslok 2002. Þar af eru um 400 m.kr. vegna undirbúningsframkvæmda við vegalagnir og brúargerð sem ráðist var í á haustmánuðum 2002. Ekki verður séð ástæða þess að farið er fram á að þessar fjárhæðir verði hækkaðar með ávöxtunarkröfu Landsvirkjunar enda er það til þess eins fallið að flækja umræðuna. Undirbúningskostnaður er innifalinn í stofnkostnaðaráætlunum fyrirtækisins og kemur með þeim hætti inn í arðsemisathuganir.

Spurning 4

Samkvæmt matsskýrslu Sumitomo Mitsui Banking Corporation, sem kom út í september 2001 er stofnkostnaður Kárahnjúkavirkjunar og tengdra virkjana áætlaður 1.200 milljónir USD. Í skýrslunni er tiltekið að miðað sé við gengið 85 ISK/USD. Í ársskýrslu Landsvirkjunar fyrir árið 2001, er kostnaður áætlaður 118 milljarðar króna. Borgarhagfræðingur hefur svarað fyrirspurn borgarfulltrúa um þetta mál og verður að gera ráð fyrir að hann hafi leitað upplýsinga hjá Landsvirkjun vegna þess. Í svarinu er því haldið fram að Sumitomo Mitsui hafi miðað við gengið 100 ISK/USD, en ekki 85, eins og bankinn þó tiltekur, og þetta skýri mismuninn. Þessi skýring virðist ekki trúverðug. Hver er raunveruleg skýring á þessum mismun og hver hefði verið arðsemi verkefnisins hefði bankinn notast við rétta kostnaðartölu?

Landsvirkjun harmar viðvarandi misskilning varðandi þetta atriði. Það er rétt sem segir í ársskýrslu fyrir árið 2001 að stofnkostnaður við virkjunarframkvæmdir í tengslum við 390 þús. tonna álver Reyðaráls var áætlaður 118 milljarðar króna. Í þeim stofnkostnaðaráætlunum var

miðað við að kostnaður vegna erlendra aðfanga væri á genginu 85 ISK/USD eins og Sumitomo getur réttilega um í sinni skýrslu. Sumitomo flutti þennan kostað yfir í USD á þáverandi gengi sem var tæplega 100 kr. og notaði því stofnkostað að fjárhæð um 1.200 milljónir dollara í sínu líkani sem var í USD. Sumitomo sýndi aldrei stofnkostnað í krónum og því er ekki hægt að tala um villandi framsetningu. Á sama hátt er ástæðulaust að ræða um arðsemi verkefnisins “hefði bankinn notast við rétta kostnaðartölu”. Bankinn hafði allar upplýsingar og vann að mati Landsvirkjunar mikið og gott starf í þágu fyrirtækisins.

Spurning 5

Komi til einkavæðingar Landsvirkjunar er ljóst að ófullnægjandi arðsemi Kárahnjúkavirkjunar getur haft veruleg neikvæð áhrif á söluandvirði fyrirtækisins. Samkvæmt upplýsingum Stefáns Péturssonar, fjármálastjóra Landsvirkjunar, sem fram komu á Orkuþingi 2001, hefur fyrirtækið látið meta líklega vexti á lánsfé til Kárahnjúkavirkjunar ef ekki væri um bakábyrgð eiganda að ræða. Fram kom í máli Stefáns við þetta tækifæri, að án ábyrgða yrðu vextir svo háir að hann þyrði ekki að nefna töluna. Hver yrði vaxtaþrósetan á lánum til Kárahnjúkavirkjunar án ábyrgða Landsvirkjunar sjálfar eða eiganda fyrirtækisins? (Með svari fylgi þær athuganir sem stuðst er við). Hvert er núvirði framkvæmdarinnar miðað við þessa vaxtaþrósetu? Ef Kárahnjúkavirkjun yrði seld árið 2013, hver væri þá arður af framkvæmdinni á núvirði í dag, þ.e. núvirt söliverð að frádragnum byggingarkostnaði, en viðbættum tekjum?

Á Orkuþingi 2001 flutti Stefán Pétursson ræðu um verkefnafjármögnun virkjana. Það er skýr greinarmunur á verkefnafjármögnun stakrar virkjunar annars vegar og hins vegar einkavæðingu Landsvirkjunar sem á og rekur fjölda virkjana, á og rekur meginflutningskerfi landsmanna og hefur auki þess mjög sterka stöðu á framleiðsluhlið raforkumarkaðarins. Erindi Stefáns gekk út á hið fyrrnefnda. Fram kom í máli hans og raunar einnig fulltrúa Norræna fjárfestingarbankans á fundinum að engin vatnsaflsvirkjun hefur verið verkefnafjármögnuð á vesturlöndum án einhvers konar ábyrgðar eigenda. Ástæðan er sú að vatnaflsvirkjanir henta fremur illa fyrir fjármögnun af þessu tagi af ýmsum sökum.

Landsvirkjun treystir sér ekki til að leggja mat á hver verður ávöxtunarkrafa hugsanlegra fjárfesta sem kunna að vilja fjárfesta í Kárahnjúkavirkjun á árinu 2013. Fyrirtækið tekur sínar fjárfestingarákvarðanir á grundvelli þeirra laga og reglna sem eigendur búa fyrirtækinu. Eigendur hafa þegar samþykkt að í Kárahnjúkavirkjun verði ráðist með þeirri eigendaábyrgð sem kveðið er á um í lögum um fyrirtækið.

Virðingarfyllst,

Örn Marinósson,
staðgengill forstjóra.

Fskj. 3.

**Greinargerð Sveins Aðalsteinssonar
lögð fram á fundi efnahags- og viðskiptanefndar.
(10. febrúar 2003.)**

Kárahnjúkavirkjun

Kárahnjúkavirkjun er ekki einungis stærðarlega, heldur ekki síður útfærslulega einstök framkvæmd, samanborið við fyrri virkjanir sem byggðar hafa verið á Íslandi. Þar af leiðandi er mjög villandi að bera stærð verkefnisins saman við þjóðartekjur eða Landsframleiðslu á mismunandi tíma og komast þannig að þeirri niðurstöðu að Kárahnjúkavirkjun sé hlutfallslega minni framkvæmd en Búrfellsvirkjun á sínum tíma.

Það sem gerir Kárahnjúkavirkjun einstaka, fyrir utan að valda fyrirsjáanlega mestu náttúruspjöllum sem um getur af manna völdum á Íslandi, eru 13,7 milljón m³ risastíflur og nær 70 km. löng jarðgöng, auk mikilla neðanjarðahvelfinga vegna væntanlegs stöðvarhúss. Þar af leiðandi er óvissa um endanlegan framkvæmdakostnað ólíkt meiri að því er varðar stóran hluta heildarframkvæmdanna við Kárahnjúka-
virkjun en í þeim hefðbundnu vatnsaflsvirkjunum á Þjórsár/Tungnársvæðinu, sem Landsvirkjun hefur áratuga reynslu af uppbyggingu á.

Lækkun áætlaðs stofnkostnaðar Kárahnjúkavirkjunar

Landsvirkjun hefur birt eftirfarandi kostnaðaráætlanir vegna fyrirhugaðra farmkvæmda :

Kárahnjúkavirkjun og flutningsvirki. Áætlaður stofnkostnaður án vaxta og vsk.:

Verkþættir	Áætlun 6.12.2002 m.kr.	Endursk.áætlun 2) 12.12.2002 m.kr.	Tilboð Impregilo 6.12.2002 m.kr.
Kárahnjúkastífla	21.033	18.894	15.743
Aðrennslisgöng	23.496	21.889	19.679
Aðrar stíflur	4.256	4.256	
Stöðvarhús og frárennsli	6.655	6.655	
Hraunaveita	9.449	9.449	
Vélar, rafbún. og lokur	10.475	10.475	
Stálfóðringar	3.122	3.122	
Annað	1.586	1.586	
Alls	80.072	76.416	
Annar verkkaupakostn.	12.011	10.955	
Kárahnjúkavirkjun	92.083	87.371	
Flutningsvirki (raflínur)	9.657	9.657	
Samtals :	101.740	97.028	

2) Endurskoðuð áætlun byggð á tilb. Impegilo

Í greinargerð til eigenda Landsvirkjunar, var enn búið að lækka áætlaðan stofnkostnað, án frekari skýringa niður í 95.181 m.kr.
Í öllum tilvikum er miðað við gengi í nóv. 2002 USD/ISK 87,5.

Tilboð í Kárahnjúkastíflu og aðrennslisgöng

Þrjú tilboð bárust í ofangreindar framkvæmdir :

	Áætlun ráðgjafa millj. kr.	Impregilo millj. kr.	Eurohydro ÍAV millj. kr	Pil&Sön ÍSTAK millj.kr.
Kárahnjúkastífla	19,1	15,7	27,7	21,6
Aðrennslisgöng	21,0	19,7	29,0	37,2
Samtals :	40,1	35,4	56,7	58,8
Ef báðum teki 3% afsl.:		-1,1		
Samtals :		34,3		

Sá einstæði atburður gerðist að bæði Morgunblaðið og DV birtu fréttir af því sama dag og tilboð voru opnuð, hvaða tilboðsupphæða mætti vænta! Þetta hefur, að því er best er vitað aldrei áður gerst í sögu tilboða Landsvirkjunar, enda eins og vænta má við alvöru tilboðsopnanir, mikil áhersla lögð á að áætlanir verkkaupa fréttist ekki fyrr en tilboð eru formlega opnuð eftir lok tilboðsfrestar. Dagana áður bárust fréttir af því að Skanska og NCC, sem hvort um sig eru með stærstu verktakafyrirtækjum Svíþjóðar hefðu bæði ákveðið að falla frá að gera tilboð, eftir nær 12 mánaða undirbúning við tilboðsgerð. NCC gaf þá skýringu, að þeir teldu verkið fyrirsjáanlega of áhættusamt!

Í aðdraganda tilboðsopnunar ákvað Landsvirkjun í tvígang að lengja tilboðsfrest. Fyrst frá 15. nóv. til 29. nóv. og loks til 6. des. Í báðum tilvikum var ástæðan sögð beiðni Impregilo um framlengingu tilboðsfrestar.

Mikla athygli vekur gífurlegur munur tilboðs Impregilo annars vegar og hinsvegar tilboðanna tveggja, sem liggja þétt saman. Í ljósi þessa er með miklum ólíkindum að Landsvirkjun í tvígang lækki kostnaðaráætlun í væntanlegar virkjanaframkvæmdir um samtals 6.6 milljarða kr. á grundvelli tilboðs, sem augljóslega tekur mið af óskum verkkaupa um tilboðsupphæð. Í verkefnum sem þessum er ljóst, að einungis hluti endanlegs verðs kemur fram í framsettri tilboðsupphæð. Samkvæmt upphaflegri kostnaðaráætlun ráðgjafa Landsvirkjunar eru verkefni talin nokkuð áþekkt að umfangi (stífla ca. 47%, jarðgöng ca. 53%). Í báðum tilvikum er um að ræða mjög flókin verk. Aldrei áður hefur stífla af þessari gerð verið reist á Íslandi. Hvað stærð snertir telst hún mjög stór á heimsmælikvarða stífla, eða 8,4 milljónir m³. Jarðgöngin teljast einnig mjög viðamikil framkvæmd í alþjóðlegum samanburði jarðgangaframkvæmda. Um er að ræða 39,8 km aðrennslisgöng, 6,9 km aðkomuganga, auk tveggja hella, samtals 13.425 m³. Af sjálfu leiðir, að þar sem mjög takmarkaðar forrannsóknir liggja fyrir um jarðlög og þéttleika þeirra m.t.t. yfirborðs-

vatns og neðanjarðarvatnsæða, að mikil óvissa ríkir um endanlegt kostnaðarverð tugkílómetra gangagerða. Af framansögðu telst það því með öllu óskiljanlegt, hvað ráðamönnum Landsvirkjunar gengur til að lækka áætlaðan stofnkostnað Kárahnjúka-virkjunar um milljarða króna fyrir upphaf framkvæmda. Vakin er athygli á kostnaðar-áætlun Landsvirkjunar, sem birt var við opnun tilboða 6.12.2002, sbr. ofanskráð. Uppgefnar áætlaðar kostnaðartölur við opnun tilboða var eins og framan greinir varðandi stífluna 19,1 milljarðar kr. Til samanburðar er heildarkostnaðaráætlun Landsvirkjunar, dags. 6.12.2002 vegna Kárahnjúkastíflu áætluð 21,0 milljarður kr. Á þessum uppgefnu áætlunum munar ca. 10%, sem telja verður eðlilegan lágmarksmun að því er annarsvegar áætlað kostnaðarverð verkefnis verktaka lýtur annars vegar og áætlaðan heildarkostnað verkkaupa hinsvegar. Mjög eðlilegt er talið að þessi verðmunur, þ.e. heildarverðs verktaka og endanlegs verðs, þar sem til viðbótar fellur til ýmiss kostnaður, s.s. eftirlit, umsýsla o.fl. sé 10-15%. Í tilfalli jafn viðamikilla verkefna og hér um ræðir, er samkvæmt alþjóðlegri reynslu af verkefnum þessarar gerðar, þar sem óvissa um einstaka þætti er mikil, er algengt að framkvæmdakostnaður fari 30-50% fram úr áætlun. Í svari Landsvirkjunar til nefndarsviðs Alþingis dags. 07.02.2003 eru hinsvegar einungis taldar vera 15-18% líkur á að stofnkostnaður fari 24% fram úr áætlun og 4-5% líkur á að hann fari 34% fram úr áætlun. Rök Landsvirkjunar fyrir þessu lága áhættumati í alþjóðlegum samanburði eru þessi :

“Landsvirkjun hefur mjög góða reynslu af virkjanaframkvæmdum hérlendis og hefur tekist að ljúka virkjanaframkvæmdum á síðustu árum á áætlun hvað varðar bæði stofnkostnað og tíma. Þessi verkefni eru að sönnu nokkuð minni en Kárahnjúka-virkjun. Aðferðarfræði Landsvirkjunar varðandi hönnun, útboð og eftirlit er traust og fyrirtækið hefur aflað sér ráðgjafa frá hæfustu aðilum, bæði innlendum og erlendum. Undirbúningur Kárahnjúkavirkjunar hefur verið sérlega vandaður og því engin ástæða til að gera ráð fyrir að Kárahnjúkavirkjun sé líklegri til að fara fram úr áætlun en þær virkjanir sem Landsvirkjun hefur reist.”

Í þessum orðum leynist að öllum líkindum mergurinn málsins, að því er mat á líkindum þess að framkvæmdin reynist kostnaðarsamari, en ráð er fyrir gert. Mat fulltrúa Landsvirkjunar er ljóst : ...,”engin ástæða til að gera ráð fyrir að Kárahnjúkavirkjun sé líklegri til að fara fram úr áætlun en þær virkjanir sem Landsvirkjun hefur reist.” Með þessari yfirlýsingu er fullyrt að Kárahnjúkavirkjun sé einungis að umfangi stærri (orðalagið mjög “varfærnislegt : “Þessi verkefni eru að sönnu nokkru minni en Kárahnjúkavirkjun.”) en í eðli sínu hliðstæðar framkvæmdir.

Útboðsgögn vegna aðrennslisganga Kárahnjúkavirkjunar (KAR – 14)

Með sönnu má segja að útboðsgögn þessi eru mjög hefðbundin útboðsgögnum þeim sem Landsvirkjun hefur gefið út vegna virkjanaframkvæmda á undanförunum áratugum. Hinsvegar leynist engum, sem áður hefur farið höndum um fyrri útboð vegna virkjana Landsvirkjunar, að ekki einungis umfangið er gerólikt, heldur hlýtur vegna allra þeirra fjölmörgu eininga sem verkefnið er brotið upp í. Um er að ræða 1100 einingarþátta, sem áætla verður. Óvissa þeim tengd og umfang er mjög mismunandi.

Óvissan um lagskiptingu jarðlaga, bæði að því er móberg, hraunlög og jarðlög milli þeirra og þar með þörf á sérstakri styrkingu í formi steypugrautunar eða heilföðrunar af mjög mismunandi styrkleika, þar með talið lekavandamála og umfangi þeirra er mjög mikilli óvissu háð. Landsvirkjun hefur einungis við að styðjast rannsóknarboranir, sem að meðaltali hafa verið framkvæmdar með rúmlega 2 km. millibili. (0,47 hola/km). Af sjálfu leiðir að mikil frávik hljóta óhjákvæmilega að koma fram frá áætlun útboðsgagna. Í mun fleiri tilfella má ætla að slík frávik leiði til kostnaðarauka en hins gagnstæða. Þegar verk verða svo flókin og óviss, sem hér um ræðir, sérhæfa sum verktakafyrirtæki sig í að bjóða mjög lágt samkvæmt útboðsgögnum í vissu þess að um mjög umfangsmikil aukaverk verði að ræða, sem þeir sérhæfa sig í að rukka “stíft” fyrir.

Þegar umhverfisráðherra felldi úrskurð Skipulagsstofnunar úr gildi og féllst á hina fyrirhugaðuðu framkvæmd, Kárahnjúkavirkjun, var það gert að uppfylltum 20 skilyrðum.

Skilyrði nr. 14 :

“Framkvæmdaraðili skal tryggja að göng séu vöktuð meðan á byggingu þeirra stendur til að finna og stöðva leka um sprungur, sem leiða umtalsvert vatn. Slíkar sprungur skal einangra til að koma í veg fyrir lekann, svo framkvæmdirnar valdi ekki marktækum áhrifum á núverandi grunnvatnsstöðu.”

Mikla athygli vekur í þessu sambandi að þeir aðilar sem mesta reynslu hafa af gangagerð á Íslandi (Phil & Sön A/S og ÍSTAK), buðu 37,2 milljarða kr. í gangagerðina á móti 19,1 milljarða kr. (19,7 m.kr. – 3%) tilboði Imregilo. Um er að ræða hvorki meira né minna en 94% mun!

Útboðsgögn vegna Kárahnjúkastíflu (KAR – 11)

Kárahnjúkastífla, sem er af gerðinni CRFD (concrete faced rockfill dam), uppbyggð sem grjót og jarðvegsstífla með steypu ytralagi (Hálslósmegin), 8,4 milljónir m³, 730 m. löng og allt að 190 m. há á sér hvorki að stærð né gerð neina hliðstæðu á Íslandi og þó mjög víða væri leitað.

Samkvæmd framanskráðum tilboðum bjóðenda, reyndist munur á lágsta og næstlægsta tilboði ca. 42%.

Undirritaður hefur engar forsendur til að leggja mat á þá óvissu sem stíflugerð af þessari tegund fylgir. Þó að um vel þekkta tækni sé að ræða, er nú í fyrsta sinn fyrirhugað að byggja risastíflu þessarar gerðar á Íslandi.

Í því sambandi er vert að vekja athygli á að Guðmundur E. Sigvaldason, jarðfræðingur hefur bent á sprungusveipa sem fram hafa komið við tilraunaboranir undir stíflustæðinu. Jafnframt bent á veikleika móbergsins á þessum stað. Einnig að vegna hraðrar þynningar íshellu Vatnajökuls rísi landið um ca 1 cm/ári á þessu svæði. Þetta ásamt með gífurlegum vatnsþrýstingi við Kárahnjúkastíflu samfara ca 160 m. vatnshæð gæti orðið til þess að vatn þrýstist niður í sprungurnar

nálægt stíflustæðinu sem aftur gæti leitt til “manngerðra” jarðskjálfta með ófyrirséðum afleiðingum. Einnig að samfara hraðri léttingu á eldstöðvum undir Vatnajökli aukist líkur á jarðeldum á því svæði með tilsvarendi hættu á jökulhlaupi í Jökulsá á Dal.

Til viðbótar þessari risastíflu er áætlað að byggja eftirtaldar stíflur :

Desjárstíflu	2,9 milljónir m ³ , 900 m. löng, hæst 60 m.
Sauðárdalsstíflu	1,2 “ “ , 1100 “ “ “ 25 “
Ufsastíflu	0,52 “ “ , 675 “ “ “ 32 “
Kelduárstíflu	0,6 “ “ , 1450 “ “ “ 25 “
Grjótárstífla	0,065 “ “ , 500 “ “ “ 15 “

Ofangreindar stíflur eru grjót og jarðvegsstíflur, auk mjög verulegra steypuvirkja, Mörg óvissuatriði hljóta að vera samfara jafn umfangsmiklum mannvirkjum og hér um ræðir.

Orkuvinnslugeta fyrirhugaðrar Kárahnjúkavirkjunar

Í upplýsingum Landsvirkjunar – Kárahnjúkavirkjun í tölum, er uppsett afl tilgreint 6 hverflar x 105 MW/hverfil = 630 MW og tilsvarendi orkuvinnslugeta 4.450 GWh/ári.

Í greinargerð til eigenda Landsvirkjunar er hinsvegar talað um sölu á allt að 4.704 GWh/ári! Hinsvegar miðað í arðsemisútreikningum við 4.657 GWh/ári! Síðan einnig talað um tryggja sölu til Alcoa á 85% af samningsbundnu rafmagni til allt að 40 ára (eða 3.998 GWh/ári). Þannig er slegið úr og í um hvaða orkumagn verði að ræða, en ljóst er að ef virkjunin á að getað framleitt til sölu allt að 4.700 GWh/ári þyrfti að stækka hverflana úr 105 MW í 115 MW. Þó að um stóra fjárfestingu sé ekki að ræða í tilfelli virkjanaframkvæmda á borð við Kárahnjúkavirkjun, verður í það minnsta að teljast heldur “hallærislegt” að á sama tíma og forsvarsmenn Landsvirkjunar streða við að færa áætlaðan stofnkostnað niður um 6,6 milljarða kr. skuli í reynd í arðsemisútreikningum vera við það miðað að virkjunin skili orkusölu umfram tæknilegar forsendur á framleiðslu! Að öðru leyti vísast um þetta efni í greinargerð til eigenda Landsvirkjunar dags. 7. janúar 2003. Upplýsingar og hugleiðingar um rafmagnspáttinn verða að teljast einstakar.

Í tittnefndri greinargerð til eigenda Landsvirkjunar kemur glögg fram, að engu má muna skv. uppgefnum forsendum að fyrirhuguð Kárahnjúkavirkjun skili neikvæðu nettó núvirði, þótt að því er virðist öllum ráðum sé beitt til að færa áætlaðan stofnkostnað niður, sem verða má og væntanlega orkusölu upp. Í ofanskráðum stofnkostnaðartölum er t.d. ekki reiknað með vaxtakostnaði vegna greiðslu stofnkostnaðar á undirbúnings og framkvæmdatíma. Þessi þáttur er að öðru jöfnu ævinlega sértilgreindur í framkvæmd-um af þessu tagi, undir liðnum IDC (interest during construction). Ætla má að þessi liður geti numið um 8 – 12 % á 4 – 5 ára undirbúnings og framkvæmdatíma.

Hvar áætla Landsvirkjun að fá orku ef orkuafhending bregst frá Kárahnjúkavirkjun ?

Ekki hefur verið minnst einu orði á þennan veigamikla þátt. Hvað ef tekur fyrir raforku frá Kárahnjúkavirkjun. Tvennt getur gerst. Einhver alvarlegur atburður í virkjuninni sjálfri eða raflínur bresti. Í fyrra tilvikinu gæti af neyðarástæðu þurft að stöðva virkjunina að hluta eða öllu leyti. Varðandi flutningsvirki er gert ráð fyrir tveimur raflínum. En þær geta brugðist eins og önnur mannanna verk. Ekkert hefur komið fram um að þar sem raflínurnar munu væntanlega liggja um Hallormsstaðaháls (ca. 7 km.), getur við vissar aðstæður ísing orðið með því mesta sem þekkist á Íslandi. Línurnar munu liggja um tvo samsíða dali til Reyðarfjarðar, Hallsteinsdal og Þórudal. Þar er við vissar aðstæður mikil snjóflóðahætta og illt að komast til viðgerða, þegar þannig viðrar. En hvernig sem á það er litið er óhjákvæmilegt að byggð verði vara-aflstöð, væntanlega gasaflsstöð, sem grípa má til í neyðartilvikum. Ekki er að sjá að gert sé ráð fyrir henni í áætlunum Landsvirkjunar.

Sveinn Aðalsteinsson.

Fskj. 4.

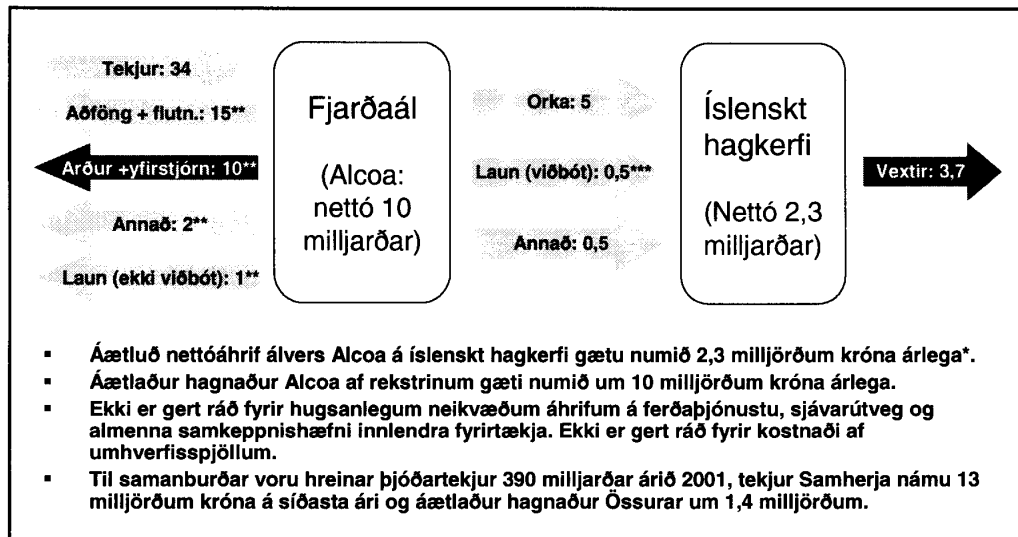
Dorsteinn Siglaugsson:

„Gríðarleg jákvæð langtímaáhrif?“
(Morgunblaðið 27. janúar 2003.)

Eftir yfirferð eigendanefndar ríkisins, Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar liggur loks ljóst fyrir að Kárahnjúkavirkjun er fjarri því að skila arði í samræmi við áhættu. Jafnframt liggur fyrir að veruleg hætta er á þenslu á framkvæmdatíma sem mæta þarf með vaxta-hækkunum og niðurskurði í opinberum framkvæmdum.

Hvernig ætlar atvinnulífið að bregðast við?

Tveimur prósentustigum hærrí stýrivextir en ella gætu valdið 10–15% lægri hagnaði atvinnulífsins, sem kæmi harðast niður á vaxtarbroddunum (sjá þjóðhagsreikninga). Gengis-hækkun á framkvæmdatíma gæti hæglega spillt til langframa markaðsstöðu íslenskra sjávar-afurða. Framkvæmdin skaðar ímynd Íslands sem ferðamannalands og stefnir í hættu því uppbyggingarstarfi sem Flugleiðir og fleiri hafa unnið um langa hríð.



*Tekjur og kostnaður miðast við að meðalverð ál á tímabilinu verði 1234 \$/tonn að raungildi mv. framleiðendavísitölu, en upphafsorkuverð 17,4 mills mv. 1550 \$/tonn í samræmi við forsendur LV.

**Kostnaðartölur byggja á gögnum frá CRU, RSI og ACIL Consulting. Ath. að til launaliðar teljast aðeins jaðaráhrif, en heildarlaunakostnaður er áætlaður 1,5 milljarðar.

***Reiknað er með að meirihluti starfsmanna færir úr öðrum störfum, en hluti komi erlendis frá, sem veldur jákvæðum nettóáhrifum.

Hvar er þjóðhagslegi ávinningurinn?

En hvað þá um langtímaáhrifin? Eins og fram kemur á skýringarmynd má gera ráð fyrir að tekjur Alcoa af sölu álverðis verulegar. Þessar tekjur eru hins vegar engin vísbending um áhrif á íslenskt efnahagskerfi. Það fé sem telja má þjóðinni til tekna er annars vegar í formi tekna af orkusölu, sem ætla má að nemi 5 milljörðum króna árlega yfir 60 ára endingu miðað við forsendur Landsvirkjunar um orkumagn og orkuverð. Launagreiðslur til starfsmanna

álversins gætu numið um 1,5 milljörðum króna. Gert er ráð fyrir að fjórðungur starfsmanna sé nýr á vinnumarkaði og að þar sem um er að ræða tilflutning milli starfa sé til staðar talsverður jákvæður mismunur fyrri launa og launa í álverinu. Sé reiknað með hálfum milljarði í viðbót yrði innstreymi samtals 6 milljarðar króna. Á móti koma vaxtagreiðslur af lánum. Nettóáhrifin nema því 2,3 milljörðum króna, eða um 0,6% af þjóðartekjum árið 2001.

Lítið má út af bera til að áhrif verði léttvæg eða neikvæð

Frávik	Árleg nettóáhrif á hagkerfið	Arðsemi virkjunar***
Engin frávik	2,3 milljarðar	-24 milljarðar
Stofnkostnaður 30% yfir áætlun*	1,2 milljarðar	-46 milljarðar
Álverð 20% undir viðmiðunarverði**	0,3 milljarðar	-35 milljarðar
Tekjur ferðapjónustu minnka um 3 milljarða	- 0,7 milljarðar	

*Meðaltal fyrir sambærilegar framkvæmdir (Sjá Flyvbjerg: Underestimating Costs in Public Works Projects, APA Journal 2002)

**Álverð nú er um 20% undir viðmiðun Landsvirkjunar

***Núvirt heildartala. Miðast við þá 8% raunarðsemiskröfu sem norska fjármálaráðuneytið gerir til sambærilegra framkvæmda.

Vafasamar kostnaðar- og tekjuforsendur

Veruleg óvissa ríkir um helstu áhrifaþætti sem varða afkomu Kárahnjúkavirkjunar. Samkvæmt mati Landsvirkjunar virðist sá möguleiki hafa verið útilokaður fyrirfram, að verkefnið geti farið fram úr áætlun svo neinu nemi. Slíkt er algerlega óraunhæft í ljósi þess að almenn reynsla af risaverkefnum af þessum toga er sú, að þau fari að meðaltali um 30–40% fram úr kostnaðaráætlun, oft miklu meira. Einnig virðist ólíklegt að forsendur um álverð standist, ekki síst í ljósi þess að í svari borgarhagfræðings við spurningu borgarfulltrúa um málið kemur fram að jafnvel framkvæmdaraðilinn sjálfur telji meiri líkur á því en minni, að álverð verði nokkuð undir viðmiðunarmörkum. Ef rétt væri, að aðeins væru 1% líkur á að ábyrgðir féllu á eigendur, þyrfti auðvitað engar ábyrgðir.

100 milljarða fjárfesting í 450 störfum er ekki skynsamleg fjárfesting þegar ljóst er að hún stendur ekki undir eðlilegri arðsemiskröfu. Það kemur hins vegar ekki á óvart að Alcoa hafi mikinn áhuga á að framkvæmdin verði að veruleika. Líklegt er að fyrirtækið hafi góðan arð af rekstri álversins, ólíkt eigendum Landsvirkjunar og íslensku atvinnulífi.

Fskj. 5.

Sigurður Jóhannesson:

Látum markaðinn meta Kárahnjúkavirkjun.

(Vísbending, 49. tbl., desember 2001.)

Orku- og álversframkvæmdir eiga snaran þátt í góðærinu undanfarin ár, miklum kauphækkunum og vaxandi verðbólgu. Það er mat Þjóðhagsstofnunar, að verðbólgan aukist að öðru jöfnu um 2½–3% á árunum 2002–2009 ef Kárahnjúkavirkjun og Reyðarál koma til og Norðurál stækkar. Seðlabankinn hlýtur að bregðast við með háum vöxtum, til þess að halda aftur af fjárfestingu og hagvexti í einkageiranum meðan á framkvæmdunum stendur. Eins og rakið verður hér á eftir fær Kárahnjúkavirkjun þrenns konar meðgjöf: ríki og bæir ábyrgjast lán vegna hennar, ekki er greiddur tekju- eða eignarskattur af henni og landið undir hana er ókeypis. Fyrirtækin sem víkja fyrir stóriðju og virkjunum á næstu árum njóta engra slíkra fríðinda. Hér er því ekki keppt á jöfnum forsendum. Þess vegna kemur á óvart að margir forystumenn í viðskiptalífinu sæki málið fast.

Flestir hagfræðingar geta líklega tekið undir með Þráni Eggertssyni prófessor, sem segir að stjórnámamenn (og prófessorar) geri fátt óskynsamlegra en að hlutast til um hvaða tilraunir séu gerðar í atvinnulífinu. Víða um heim eru ríki og sveitarfélög að draga sig út úr atvinnurekstri. Hér á landi hafa nokkur opinber fyrirtæki verið seld á liðnum árum og ætlunin er að selja fleiri. En í skýrslu *Samkeppnisstofnunar* um stjórnunar- og eignatengsl í íslensku atvinnulífi, sem kynnt var í vor, kom fram að á árunum 1993–1999 jókst hlutur ríkisins í atvinnulífinu um *priðjung*, meðan atvinnulífið allt stækkaði um *fjórðung*. Mest stækkuðu ríkisfyrirtæki á sviði fjármála, fjarskipta og orkumála. Í skýrslunni segir að hlutur ríkisins hafi heldur minnkað síðan 1999. En ráðagerðir um Kárahnjúkavirkjun og Reyðarál eru til marks um að íslenskir stjórnámamenn hafa enn tröllatrú á opinberum atvinnurekstri. Sumir fara meira að segja fram á að andstæðingar framkvæmdanna bendi á hvað eigi að koma í staðinn fyrir þær. Á þeim er að skilja að fátt geti gerst í atvinnulífinu án opinberrar leiðsagnar.

Þau rök fyrir virkjunum og stóriðju sem oftast heyrast eru að hingað þurfi að fá erlent fé og að efla þurfi hagvöxt. Í skýrslu Sumitomo Mitsui-banka um arðsemi Kárahnjúkavirkjunar segir að þetta sé meðal þess sem valdi áhuga *Landsvirkjunar* á henni, en efst á blaði er þó að virkjunin nýti *hreina vatnsorku landsins*. Með Kyoto-samkomulaginu er stefnt að því að úthluta *koltvísýringsskattum*. Víðast hvar verða olíu- og gasaflsstöðvar þá látnar borga fyrir mengunina sem þær valda. Nú þegar hefur koltvísýringsgjald verið lagt á eldsneyti í Danmörku og búast má við að það verði gert í fleiri Evrópulöndum á næstunni. Rafmagnsverð í heiminum hækkar við þetta og vatnsaflsvirkjanir öðlast forskot á mengandi keppinauta. Áhrif á umhverfið endurspeglast þannig í rekstrarreikningi orkuframleiðenda. Þess vegna eiga áhyggjur af gróðurhúsaáhrifum ekki að breyta neinu um það hvort virkjað verður - nóg er að ganga úr skugga um að framkvæmdin borgi sig. *Gróðasjónarmið* er ekki nefnt í upptalningu Sumitomo, sem vitnað var í hér að framan (tekið er fram að listinn sé ekki tæmandi), en bankinn kemst að þeirri niðurstöðu að Landsvirkjun fái þann arð af verkinu sem hún stefni að.

14% arðsemi

Áætlað er að 14% arður fái af eigin fé í virkjuninni. Miðað er við að eigið fé sé fjórðungur af fjárfestingunni, en ekki er ljóst hvernig hlutfallið er fengið. Núna er eiginfjárlutfall

Landsvirkjunar rúm 30%, en eftir að virkjað hefur verið við Kárahnjúka lækkar það í um 15%. Eigendur Landsvirkjunar setja ekki nýja peninga í Kárahnjúkavirkjun. Það auðveldar þeim eflaust að fara út í framkvæmdina – engu er líkara en að ekkert sé lagt undir. Borgarstjóri og fleiri borgarfulltrúar myndu varla láta að því liggja að fjárhagshlið virkjunarinnar sé ekki á þeirra könnu ef borgin þyrfti að snara út meira en 10 milljörðum króna í stofnfé.

Mikil óvissa er um afkomuna. Fyrirtækinu *Ráðgjöf og efnahagsspám* telst til að 78% líkur séu á að sú lágmarksávöxtun fáiast sem krafist er, 5,3% af heildarfé í virkjuninni.

Samanburður á Kárahnjúkavirkjun og Reyðaráli

Fróðlegt er að bera saman áætlanir um ávöxtun af Kárahnjúkavirkjun og Reyðaráli. Reyðarál er um margt svipað fyrirtæki og virkjunin, en mun nær því að vera á frjálsum markaði. Eins og sést í 1. töflu er gert ráð fyrir að heildarfé ávaxtist miklu betur í álverinu.

Orkuverð til álvera hér á landi sveiflast með álverði. *Friðrik Már Baldursson* prófessor sagði á ráðstefnu Viðskipta- og hagfræðideildar 31. október síðastliðinn að þetta þýddi að tekjuáhætta í virkjun væri ákaflega svipuð og í álverinu sjálfu. Ef það er rétt verður að fara fram á svipaða ávöxtun af hvoru tveggja.

Fyrir skömmu var gerð 10½–15½% ávöxtunarkrafa til hlutafjár í íslenskum fyrirtækjum. Hér er giskað á að Reyðarál lendi nálægt miðjunni og að þar verði krafist 13% ávöxtunar. Af gögnum sem Geir Gunnlaugsson framkvæmdastjóri Reyðaráls lagði fram á kynningarfundum í júní má ráða að við þessa ávöxtun eigin fjár yrðu vextir af lánum fyrirtækisins um 8% að meðaltali. Heildarávöxtunarkrafan til Reyðaráls yrði þá tæp 10%. Í 2. töflu má sjá afkomu Kárahnjúkavirkjunar þegar farið er fram á sömu ávöxtun þar.

1. tafla: Samanburður á Kárahnjúkavirkjun (samkvæmt forsendum Landsvirkjunar) og Reyðaráli		
	Virkjun	Reyðarál
Eiginfjárlutfall	25%	34%
Raunvextir á ríkjandi lánum	3,7%	5,5%
Heildarraunvextir á lánsfé	3,7%	7–10%*
Raunávöxtun heildarfjár fyrir skatta:	5,9%	15,0%
Raunávöxtun heildarfjár eftir skatta:	5,9%	12,5%
Heildarávöxtunarkrafa	5,3%	9,7%**
* Hluti er víkjandi lán, með breytilegum vöxtum.		
** Áætlað, með hliðsjón af gögnum sem lögð voru fram á kynningarfundum um Reyðarál í júní.		
Ráðgert er að skattar lækki á nýju ári, en hér er miðað við gömlu skatthlutföllin.		
<i>Heimildir: Skýrsla Sumitomo og fyrirllestur Geirs Gunnlaugssonar, júní 2001. Vextir á lánsfé eru að hluta til áætlaðir.</i>		

Þrenns konar meðgjöf

Ríki og bæir leggja þrenns konar meðgjöf til Kárahnjúkavirkjunar:

- Þau ábyrgjast lán vegna hennar. Þess vegna eru vextir af lánum mjög lágir (eins og sjá má í 1. töflu). En ábyrgðin er ekki ókeypis, því að hún setur þá í hættu sem veita hana. Hún léttir kostnaði af virkjuninni og flytur hann yfir á ríki og bæi. Ef skapa mætti verðmætti með ríkisábyrgðum ætti ríkið að baktryggja miklu fleiri fyrirtæki en virkjanir.
- Ekki er greiddur tekju- og eignarskattur af virkjuninni eins og öðrum fyrirtækjum hér á landi.

- Þriðja meðgjöfin, og sú sem erfiðast er að meta til fjár, er land undir virkjunina. Hér er stuðst við ritgerð Nele Lienhoop sem skoðaði hvað Íslendingar vildu greiða mikið fyrir þjóðgarð norðan Vatnajökuls.

Samkvæmt 2. töflu nemur meðgjöfin með Kárahnjúkarafmagninu alls um 160 aurum á kílóvattstundina í upphafi (miðað við að rúmar 2 krónur fái fyrir kílóvattstundina í upphafi, eins og Landsvirkjun virðist reikna með). Hver fjögurra manna fjölskylda í Reykjavík borgar ríflega 900.000 krónur með virkjuninni ef rétt er reiknað. Þess má geta að til greina kom að stofna sérstakt hlutafélag um virkjunina. Niðurstaðan var sú að það yrði „of dýrt“ vegna þess að hlutafélag þyrfti að greiða hærri vexti en sameignarfélag, með ríki og bæjarfélög að bak-hjarli. Í þessu sambandi er rétt að huga að því að í *Samningi um Evrópskt efnahagssvæði* eru hvers konar ívilnanir til einstakra fyrirtækja bannaðar ef þær hafa áhrif á viðskipti samnings-aðila. Skilgreining á opinberum styrkjum í samningnum nær yfir bein fjárframlög, ábyrgðir og skattaívilnanir, auk trygginga og niðurgreiðslu lánskjara frá markaðskjörum, og á jafnt við um styrki veitta af ríki og sveitarfélögum, og fyrirtækjum þeirra og sjóðum.

2. tafla: Afkoma Kárahnjúkavirkjunar m.v. mismunandi forsendur	
Forsendur Landsvirkjunar: 10% ávöxtunarkrafa til eiginfjár, 3,7% til lánsfjár, 25% eiginfjárlutfall, stofnkostnaður 120 milljarðar, rekstrarkostnaður 1,2 milljarðar á ári, framleiðsla er 5.563 gwst á ári, virkjunin endist í 50 ár, álverð lækkar um 1,1% á ári að raungildi (heimildir: minnisblöð Lands-virkjunar og Sumitomo, sbr. neðanmálgreinar).	
Heildarávöxtunarkrafa:	5,30%
Afkoma m.v. 210 aura/kwst í byrjun	10 milljarðar
Verð í byrjun til að koma slétt út:	195 aurar/kwst
Sama ávöxtunarkrafa og í Reyðaráli: 13% ávöxtunarkrafa til eiginfjár, 8% til lánsfjár (þ.á m. víkjandi lána), 34% eiginfjárlutfall.	
Heildarávöxtunarkrafa:	9,7%
Afkoma m.v. 210 aura/kwst í byrjun	-32 milljarðar
Orkuverð til að koma slétt út:	320 aurar/kwst
Skattar greiddir af virkjuninni: 18% af hagnaði og 0,6% af hreinni eign.	
Heildarávöxtunarkrafa	9,7%
Afkoma m.v. 210 aura/kwst í byrjun	-38 milljarðar
Orkuverð til að koma slétt út:	360 aurar/kwst
Afgjald greitt fyrir land undir virkjunina: 400 milljónir á ári.	
Heildarávöxtunarkrafa	9,7%
Afkoma m.v. 210 aura/kwst í byrjun	-41 milljarður
Orkuverð til að koma slétt út:	370 aurar/kwst
<i>Heimildir: Sjá 1. töflu.</i>	
<i>Stuðst er við reiknilíkan Þorsteins Siglaugssonar rekstrarhagfræðings af Kárahnjúkavirkjun, sjá: http://notendur.centrum.is/ardsemi/</i>	
<i>Miðað er við að gengi bandaríkjadal sé 100 krónur. Tölurnar eru ónákvæmar.</i>	

Í töflunum er gengið út frá áætlunum Landsvirkjunar um tekjur og virkjunarkostnað. Hver verður svo að leggja sitt mat á þær. Hlutabréf í Landssímanum runnu ekki út, þó að þau væru verðlögð af reyndum sérfræðingum. Þorsteinn Siglaugsson rekstrarhagfræðingur hefur deilt

á þá forsendu Landsvirkjunar að álverð haldist að meðaltali 1.550 dollarar á tonnið á komandi áratugum. Afstaða hlutabréfamarkaðsins til Kárahnjúkavirkjunar hf. myndi eflaust ráðast að miklu leyti af reynslunni af orkusölu til stóriðju. Af skýrslu sem *Páll Harðarson* hagfræðingur samdi fyrir Landsvirkjun fyrir nokkrum árum má ráða að heildarávöxtun af virkjunum fyrir stóriðju á árunum 1966-1997 hafi verið 4-5%. Það er minna en ávöxtunarkrafa fyrirtækisins núna (5,3%), svo að ekki sé talað um það sem frjáls markaður myndi fara fram á. Á hinn bóginn gera lágt gengi krónunnar og hár dollari það að verkum að öll vinna hér á landi er óvenju-ódyr núna í dollurum talið. Krónan hafði lækkað nokkuð þegar Sumitomo samdi skýrslu sína. Þá var gengi bandaríkjadals 85 krónur, en þegar hann hækkar í 100 krónur lækkar virkjunar-kostnaður í dollurum í svipinn um 10-15% (tekjur af virkjuninni verða í dollurum og því er eðlilegt að skoða kostnað í sama gjaldmiðli). Lækkun krónunnar fer út í verðlag á nokkrum árum. En líkast til nýtur verkið óvenjulágs kostnaðar fyrstu árin (ráðgert er að það standi með hléum í rúman áratug).

Því miður eru ekki horfur á að álit hlutabréfamarkaðsins á þessu fyrirtæki komi í ljós alveg á næstunni. Engin áform eru um að bera málið undir hann.

Þátttaka Reykjavíkurborgar

Reykjavíkurborg ábyrgist um 50 milljarða króna lántökur vegna Kárahnjúkavirkjunar, áhættuframkvæmdar, sem ekki verður séð að komi borginni að öðru leyti neitt við. Furðu lítil umræða hefur verið í borgarstjórn um fjárhagshlið málsins.

Þátttaka lífeyrissjóðanna í Reyðaráli

Rekstraráætlun fyrir álverið lítur ekki illa út (sjá 1. töflu). Að vísu kann að vera að þar sé reiknað með lægra orkuverði en nú er miðað við (áætlunin er frá í júní). Það vekur líka tor-tryggni að þarna á að nota peninga hálfopinberra lífeyrissjóða. Skylduaðild er að sjóðunum og stjórnir þeirra eru ekki kosnar af sjóðfélögum, heldur samtökum launamanna og atvinnu-rekenda. Af hverju er ekki leitað til fjárfesta sem yrðu að leggja eigin peninga undir? Í lögum um lífeyrissjóði segir að þeir megi ekki eiga meira en 15% hlutfjár í fyrirtækjum í óskyldum rekstri. Fyrirtækin sem fjárfest er í verða að hafa þann gæðastimpil, að frjáls markaður hafi lagt fram 85% hlutfjár. Þannig er reynt að sporna við því að peningarnir fari í gæluverkefni. Ekki verður annað séð en að með samlagi lífeyrissjóða, sem rætt er um í Reyðaráli, sé reynt að komast fram hjá þessari reglu.

Miklu minna er um óráðsú í rekstri lífeyrissjóða en var fyrir nokkrum árum. Forystumenn þeirra hafa sagt að ávöxtunin sé nú í höndum sérfræðinga og að stjórnarmenn skipti sér ekki af einstökum fjárfestingum. Í þessu máli eru hinir pólitísku leiðtogar hins vegar í forystu. Alþýðusambandið og Starfsgreinasambandið hafa lýst eindregnum stuðningi við álver og virkjanir og þannig lagt línurnar fyrir fulltrúa sína í stjórnnum sjóðanna.

Leið til sátta?

Að mínum dómi benda þær tölur sem Landsvirkjun hefur sett fram um arðsemi Kárahnjúkavirkjunar til þess að hún sé slæm fjárfesting. Líklegt er að hörð andstaða risi gegn henni – og það á efnahagslegum forsendum en ekki bara af náttúruverndarástæðum. Hitt er ljóst, að margir vilja virkja. En til er einföld leið til að ná sáttum um efnahagshlið málsins: Að þeir sem hafa trú á verkinu setji fé í það (og hinir ekki). Þannig er fjár yfirleitt aflað til fyrirtækja og engin augljós ástæða er til að meðhöndla virkjanir öðruvísi. Ekki má gleyma því að það voru einkafyrirtæki sem fyrst ætluðu að virkja Þjórsá við Búrfell. Tíminn vinnur á móti ríkisrekstri í atvinnulífínu. Ef Kárahnjúkavirkjun verður slegið á frest í nokkur ár – til dæmis vegna

óvissu um álverð – fer vart hjá því að frjáls markaður verði á endanum látinn skera úr um hvort af henni verður.

Heimildaleit:

Tilvísanir í flestar heimildir sem nefndar eru í greininni má finna á slóðinni: <http://notendur.centrum.is/ardsemi/>

Fskj. 6.

*Friðrik Már Baldursson,
Hagfræðistofnun Háskóla Íslands:*

**Náttúran, stóriðja og nýskipan raforkumála.
Erindi flutt á ráðstefnu viðskipta- og hagfræðideildar Háskóla Íslands.
(31. október 2001.)**

Yfirskriftin á erindi mínu gefur til kynna að hér skuli mikið færst í fang: náttúran, stóriðjan og nýskipan raforkumála – allt afgreitt á 12 mínútum. Þetta er auðvitað ómerkilegt auglýsingabragð. Ætlan mín er aðeins að brydda upp á því hvað hagfræðin getur lagt af mörkum til umræðunnar um þessi mál, enda ekkert annað gerlegt. Málsefnið er aðkallandi í ljósi umræðu og átaka undanfarinna mánaða um virkjanir fyrir stóriðju og umhverfisáhrif þeirra. Markaðsvæðing raforkukerfisins getur einnig haft veruleg áhrif á ákvarðanir um stórvirkjanir í framtíðinni.

Margt hefur gerst í orkumálum landsins undanfarin 5–6 ár. Stórfjárfestingar hjá ÍSAL, Norðuráli og Íslenska járnblendifélaginu og tengdar orkuframkvæmdir eru öllum kunnar. Sömuleiðis þekkja allir undirbúning að stóriðju á Reyðarfirði. Önnur stóriðjuverkefni eru einnig á döfni þó að þau séu ekki komin eins langt og álverið á Reyðarfirði. Það er því von á miklum umsvifum og vexti orkuframleiðslu og stóriðju næstu ár hér á Íslandi.

Nýtt skipulag á orkumarkaði hefur átt sér töluverðan aðdraganda þótt minna hafi farið fyrir opinberri umræðu um þau mál. Það er að vissu leyti einkennilegt því miklir hagsmunir eru í húfi: eignir orkufyrirtækja eru um 200 milljarðar króna og velta þeirra var um 36 milljarðar á síðasta ári. Undirbúningur nýrra raforkulaga hófst fyrir 5 árum með starfi svokallaðrar orkunefndar og um svipað leyti, eða í árslok 1996, var gefin út tilskipun um innri markað fyrir raforku í Evrópusambandinu sem við Íslendingar erum bundnir af. Iðnaðarráðherra lagði nýlega fram frumvarp til nýrra raforkulaga og með samþykkt þess verða ákvæði tilskipunarinnar fest í íslensk lög.

Með nýjum lögum gerbreystist umhverfi raforkumála hér á landi. Vinnsla og sala raforku verður gefin frjáls, en flutningur og dreifing, sem eru náttúruleg einkaréttarsvið verða aðskilin frá samkeppnisrekstri og fá hlutverk nokkurs konar þjóðbrauta milli vinnslu og notenda. Einkaréttur sá sem Landsvirkjun hefur í raun notið á vinnslu raforku verður afnuminn. Í stað hans koma skýrar, almennar reglur um veitingu virkjanaleyfa. Staðbundinn einkaréttur hefðbundinna bæjarveitna til sölu hverfur einnig. Landsvirkjun mun þannig búa við samkeppni á heildsölumarkaði fyrir raforku, en mun einnig geta keppt um sölu til endanlegra notenda.

Það verður því bylting í rekstrarumhverfi orkufyrirtækja og þau munu fá aðhald, en jafnframt tækifæri, til jafns við fyrirtæki á öðrum samkeppnismörkuðum. Þróunin verður senni-

lega í þá átt að fyrirtækin verði að hlutafélögum þannig að þau geti nýtt sér alla möguleika nútíma viðskiptaumhverfis. Í kjölfarið hlýtur að verða freistandi fyrir ríki og sveitarfélög að losa fjármuni úr þessum félögum til uppbyggingar á öðrum sviðum. Þannig verður einkavæðing orkufyrirtækja líklega einnig til umræðu í náinni framtíð. Það er áhugavert að velta fyrir sér áhrifum þessara breytinga á hinn almenna markað, heimili og fyrirtæki, en það er ekki megin umræðuefni mitt hér. Þess í stað ætla ég að fara nokkrum orðum um breytingarnar á þeim hluta orkumarkaðarins sem vex hraðast, þ.e.a.s. raforkusölu til stóriðju.

Augljósasta breytingin verður sú sem áður var minnst á, þ.e.a.s. að í stað þess að Landsvirkjun hafi einkarétt á raforkusölu til stóriðju þá verður öllum aðilum sem uppfylla ákveðin skilyrði heimilt að sækja um virkjanaleyfi. Leyfin verða veitt eða þeim hafnað samkvæmt reglum þar um, sem verða hlutlægar og skýrar. Aðilar á EES svæðinu munu sitja við sama borð, þegar kemur að veitingu virkjunarleyfa, aðgangi að flutnings- og dreifikerfum og málsmeðferð allri. Þótt telja verði ólíklegt að erlendir fjárfestar fari út í raforkuvinnslu hér nema í fullri sátt við íslensk stjórnvöld, verður um grundvallarbreytingu að ræða hvað varðar aðgang erlendra aðila að náttúruauðlindum landsins.

Ein af þeim breytingum sem þetta nýja umhverfi hlýtur að kalla á varðar fjármögnun á orkuframkvæmdum fyrirtækja í opinberri eigu. Hingað til hefur t.a.m. Landsvirkjun notið ríkisábyrgðar á lánum sínum. Það er erfitt að sjá fyrir sér að veiting slíkra ábyrgða til eins fyrirtækis umfram önnur samræmist samkeppni í viðskiptum með raforku. Hið sama gildir um ábyrgðir ríkis og sveitarfélaga á lánum til annarra orkufyrirtækja. Þær raddir hafa heyrst að þetta sé óæskileg þróun sem verði Þrándur í Götu fyrir stefnu stjórnvalda um nýtingu orkulindanna, en lánskjör verða óhjákvæmilega lakari þegar ríkisábyrgðin hverfur og samtímis hverfur hin óbeina tekjutrygging sem einkaréttur Landsvirkjunar til sölu á almennum markaði hefur veitt.

Opinber umræða um stóriðju síðustu misserin hefur einkennst af deilum, m.a. um umhverfisáhrif virkjana og iðjuvera og ekki síður um arðsemi virkjana, rekstrarlega og þjóðhagslega. Hingað til hefur samt sem áður verið ljóst að hagnaður af virkjunum, hvort heldur er fyrir stóriðju eða almennan markað, hefur runnið til hins opinbera. Nú verður það ekki sjálfgefið.

Það vakna fjölmargar spurningar þegar þessum málum er velt upp. Sumar þeirra eru það tæknilegar að of langt mál yði að fjalla um þær hér. Aðrar eru einfaldar, en jafnframt nokkuð strembnar. Tökum nokkur dæmi:

Þýða nýju raforkulögin og nýtt viðskiptaumhverfi að frekari uppbygging stóriðju stöðvast? Eiga stjórnvöld að setja sérstök lög um fjárfestingar í stóriðju sem tryggja að hægt verði að halda í núverandi fyrirkomulag, þ.e.a.s. að Landsvirkjun sjái alfarið um þennan geira?

Er þessu kannski þveröfugt farið? Munu innlend og erlend stórfyrirtæki keppast um að fjárfesta í orkugeiranum hér? Hvernig á þá að úthluta takmörkuðum virkjunarkostum? Hvernig á að taka tillit til fórnar náttúrugæða?

Ég ætla ekki að reyna að svara öllum þessum spurningum, en mitt mat á væntanlegum breytingum og efnahagslegum afleiðingum þeirra er að ef skynsamlega er haldið á málum verði þær til bóta.

Frá mínu sjónarhorni er ákvörðun um virkjun fyrir tiltekið stóriðjuverkefni fyrst og fremst viðskiptaleg. Hún snýst um það hvort verja eigi fjármunum, vinnuafli og landi til framleiðslu á raforku, t.d. fyrir álfyrirtæki, fremur en til annarra góðra verka. Metin arðsemi fjárfestingarinnar skiptir að sjálfsögðu sköpum, en verkefni af þessu tagi býr einnig við áhættu af margvíslegum toga. Í áhættunni felst kostnaður sem taka verður með í reikninginn. Samningar um raforkuverð til stóriðju tengja t.d. yfirleitt raforkuverðið hlutfallslega við markaðsverð á áli. Það þýðir að tekjuáhætta í *virðjun* fyrir álver er ákaflega svipuð og í álverinu sjálfu. Afnáam ríkis-

ábyrgðar á lánum vegna slíks verkefnis og þeirrar baktryggingar sem felst í einkarétti til sölu á almennum markaði þýðir einfaldlega að fjárfestingin í allri sinni nekt er lögð undir dóm fjármögnunaraðila. Þeir meta hvort væntanleg arðsemi verkefnisins sé nægjanlega mikil til að réttlæta fjármögnun í ljósi áhættunnar sem því fylgir og ganga þá út frá því hvernig markaðurinn verðleggur áhættu þess. Að mínu mati er þetta skref í rétta átt: ef verkefnið stenst þennan dóm markaðarins þarf ekki að hafa áhyggjur af arðseminni.

Ég tel raunar að ganga eigi enn lengra og stofna sérstök hlutafélög um ný stórverkefni á vegum Landsvirkjunar og annarra fyrirtækja í opinberri eigu þar sem virkjað er fyrir stóriðju. Heppilegast er að fjármögnun slíkra framkvæmda sé verkefnabundin. Með því er tryggt að verkefnið skilar arði í samræmi við áhættu. Þessi tillaga er ekki ný, hún var t.d. sett fram og studd ágætum rökum af orkunefndinni 1996. Því hefur engu að síður verið fleygt að verkefnafjármögnun á vatnsorkuverum ásamt afnámi ríkisábyrgða sé óframkvæmanleg vegna þess að samkeppnisstaða þeirra komi til með að versna sökum hærri vaxta. Ég fæ hins vegar ekki betur séð en að með sama móti væri hægt að færa rök fyrir því að ríkið ætti einnig að lækka vaxtakostnað þeirra sem fjárfesta í stóriðju með veitingu ábyrgða. Augljóslega er hægt að teygja þessi rök út í hið fáránlega. Mergurinn málsins er sá að áhætta felur í sér kostnað sem hægt er að meta til fjár og hagkvæm niðurstaða fæst aðeins með því að taka þetta verð, þennan kostnað, með í reikninginn.

Þessi leið, að afmarka ný verkefni í sérstökum félögum og helst að verkefnafjármagna þau, gefur einnig kost á að raunveruleg samkeppni skapist á hinum almenna raforkumarkaði. Því hefur oft verið haldið fram að engin samkeppni sé hugsanleg á þeim markaði nema að vinnsluhluta Landsvirkjunar verði skipt í tvo eða fleiri hluta. Á hinn bóginn má benda á að líkt og nánast öll önnur íslensk stórfyrirtæki þá er Landsvirkjun smá á alþjóðamarkaði þrátt fyrir að starfa í geira sem býr við hagkvæmni stórrekstrar. Það eru því gild hagkvæmnisrök gegn skiptingu hennar í tvö eða fleiri fyrirtæki. Með afmörkun nýrra fjárfestinga í sérstökum hlutafélögum eru hins vegar mun meiri líkur á virkri samkeppni á raforkumarkaðnum. Þar kemur hvort tveggja til að haldið er opnum þeim möguleika að þessi félög starfi sjálfstætt þótt þau séu í eigu Landsvirkjunar og að reksturinn verður gegnsær og eftirlitsaðilar hafa betri tækifæri til að fylgjast með málum en ella.

Mér hefur orðið tíðrætt um Landsvirkjun. Ekki ber að skilja orð mín sem gagnrýni á þetta leiðandi fyrirtæki á íslenska orkumarkaðnum. Engu að síður verður að gæta þess að ákvarðanir um risafjárfestingar á borð við þær sem Landsvirkjun ræðst væntanlega í á næstu árum fái eðlilegt aðhald markaðsaflanna, hvorki fyrirtækið né íslenskt efnahagslíf hefur gott af öðru.

Hvernig getum við komið náttúrunni að í þessari orðræðu um hagkvæmni og arðsemi? Ef til væri markaðsverð á umhverfisgæðum væri lausnin ósköp einföld: fjárfestar í nýjum raforkuverum myndu greiða markaðsverð fyrir ráðstöfun þessara gæða til virkjana nákvæmlega eins og fyrir fjármagn og vinnuafl. Vandinn er auðvitað sá að gæði á borð við ósnortin víðerni eru ekki markaðsvara, nema að takmörkuðu leyti. Hagfræðingar hafa hins vegar lengi unnið að þróun aðferða þar sem reynt er að meta verðmæti gæða sem ekki eru á markaði með ýmsu móti. Ef sæmilega öruggt mat af þessu tagi liggur fyrir má nota það í stað markaðsverðs. Al-gengasta aðferðin sem notuð er í þessu skyni er svokallað skilyrt verðmætamat þar sem beitt er viðtalskönnunum til að komast að verðmæti, segjum tiltekins ósnortins landsvæðis: hópur fólks er upplýstur rækilega um framkvæmd á borð við virkjun og kannað í vandlega hannaðri röð spurninga hver viljinn er til að greiða fyrir náttúruröskun af völdum verkefnisins. Augljós hættu er á skekkjum í slíkri könnun því þátttakendur reiða ekki af hendi raunverulegar greiðslur, en engu að síður virðist orðin nokkur sátt meðal hagfræðinga um að með vandaðri útfærslu og prófunum niðurstaðna gefi aðferðin marktækar niðurstöður. Í kjölfar tillagna sem hópur

virtra bandarískra hagfræðinga setti fram fyrir nokkrum árum hefur myndast samstaða um bestu venjur við skilyrt verðmætamat. Þessari aðferð er beitt í miklum mæli í Bandaríkjunum og hún er óðum að ryðja sér til rúms í Evrópu.

Með þessu er ég ekki að segja að þegar kemur að ákvörðunum um veitingu virkjanaleyfa eigi stjórnvöld ekki að taka tillit til annarra sjónarmiða en mats á náttúrunni í krónum talið og þess hvort fjárfestar eru til í að reiða fram gjald sem svarar a.m.k. til þess mats, en þannig tel ég eðlilegast að beita verðmætamatinu. Fjöldmörg atriði önnur koma þar til og mat á umhverfisáhrifum verður t.d. örugglega ávallt mikilvægur þáttur í ákvörðunum. Not á hagrænu mati á verðmætum náttúrunnar við ákvarðanir stuðlar hins vegar að aukinni þjóðhagslegri hagkvæmni og því að ekki séu aðeins valdar öfgalausnir, þ.e.a.s. að náttúran sé einskis metin eða að hún sé ávallt metin óendanlega hátt.

„Ég hef bara eina teóríu Mundi minn ...“ segir séra Jón Prímus í Kristnihaldinu: „...Ég hef þá teóríu að vatn sé gott.“ Mín teoría er næstum eins einföld og hjá séra Jóni: markaðurinn er besti dómarinn þegar kemur að ákvörðunum um fjárfestingar sem eru hreinnar viðskiptalegrar náttúru. Ef ekki er tiltækt markaðsverð, eins og gildir um umhverfið og önnur almannagæði, er rétt að beita bestu aðferðum til að meta verðmæti þessara gæða og tryggja að fjárfestar taki það með í reikninginn. Þetta eru grundvallaratriðin í því sem hagfræðin hefur fram að færa í þessu máli og ég held að við færumst í rétta átt ef við tökum tillit til þeirra.

Áhættan við álið.

(Viðskiptablaðið, vikan 21.–27. mars 2001.)

AXEL HALL OG
ÁSGEIR JÓNSSON

Það hefur gjarnan verið haft á orði að Íslendingar búi í veiðimannasamfélagi. Sjávarútvegur og vinnsla hafa um nokkurt skeið staðið undir útflutningi frá landinu og þjóðin hefur þurft að glíma við ýmiss konar áföll vegna aflabrests eða verðfalls á erlendium mörkuðum. Þessi einsleitni útflutnings og sveiflur í sjávarútvegi hafa af mörgunum verið talin helstu uppspretta óstöðugleika í efnahagslífinu. Þess vegna hefur það verið yfirlýst lörgangsverkefni stjórnvalda að auka fjölbreytni í útflutningi. Stóriðja hefur verið nefnd sem ein leið til þess, og þá einna helst álbræðsla. Álfrauleiðsla var um 18% af vöruútflutningi á síðasta ári og ef fyrirhugaðar áætlanir ná fróm að ganga um nýtt álver á Austfjörðum og stækkan þeirra fyrirtekja sem fyrir eru mun þetta hlutfall vaxa upp í 35%.

Hins vegar má velja því fyrir sér hvort aukin stóriðja muni ávallt skila þessum tiláttaða árangri, sérstaklega ef allt ber þar að sama brunni og hún býr við rekstraróvissu sem jafnvel er meiri en þekktist í sjávarútvegi. Sú spurning blasir því við hvort Íslendingar séu að endurtaka leik forföðar með því að leggja of mikið undir í eina atvinnugrein. Þetta er áhættan við álið.

Veiðimannasamfélagið

Þrátt fyrir að sjávarútvegur eigi sér stormasama sögu hérlendis þá dylst fáum að aukinn stöðugleiki hefur færst yfir í útflutning sjávarafurða á seinni árum. Það er hvort tveggja á markvissari veiðistjórnun hefur minnkað sveiflur í alla á milli ára og einnig er ljóst að verðmæti sjávarafurða er nú horið uppi af meira fjölda tegunda en áður. Landsmenn eru ekki lengur jafnháðir einum fiskistofni, eins og var með síld á sjöunda áratugnum og þorsk á þeim áttunda. Ólíkar verkunaraðferðir og margar fisktegundir gera það einnig að verkum að fiskútflutningur frá Íslandi er fjarrí þvi að vera einsleitur. Því til viðbótar hefur verið unnið mjög öflugt markaðsstarf erlendis og fiskisalan er ekki lengur jafn viðkvæm fyrir verðsveiflum á einstaka sérmarkuðum. Þegar allt þetta leggst saman er útkoman sú að sveiflur hafa minnkað í útflutningstekjum sjávarútvegsins, hvort semu lítið er til verðs eða magns.

Álið er aftur á móti nálegt því að vera einsleit vara og er selt á heimsmarkaði. Jafnframt er reynslan sú að verðsveiflur eru miklar á þessum eina stóra markaði þótt aðeins hafi dregið úr þeim í seinni tíð. Álið er notað í neytendavörur og salan veitur mjög á efnahagsástandi hverju sinni í heiminum. Þessi þróun sést vel á mynd 1 þar sem álverðsvísitala og útflutningsverðsvísitala annarra vara frá Ís-

landi eru dregnar upp.*

Hér sést að þrátt fyrir að sveiflur í útflutningsverðlagi og viðskiptakjörnum landsmanna séu töluverðar þá eru breytingar í álverði mun meiri. Myndin sýnir krappar sveiflur á frá 1980–1990 og síðan verðhrun eftir að Sovétríkin gömlu liðu undir lok og álmarkaðir voru yfirmettaðir með framleiðslu frá fyrrum sovétlýðveldum.

Áhrif álsins

Frá 1980 hefur ál verið um 11% af vöruútflutningi og þetta hlutfall hefur nú vaxið í 18% vegna slækkunar álversins í Straumsvík og tilkomu nýrrar álbræðslu á Grundartanga. Hins vegar er stefnt að því að þetta hlutfall verði rúm 35% eftir að fyrirhuguð álbræðsla á Reyðarfirði kemst í gegnið, auk fyrirhugaðra stækkana á þeim álverum sem fyrir eru. Lítil sem engin tengsl eru á milli sveiflna í sjávarútvegi og álframleiðslu og aukinn álútflutningur mun upp að ákveðnu marki draga úr þeim sveiflum sem sjávarútvegur veður. Þetta breytist þó ef hlutfallið verður of hátt og álframleiðslan fer að hreyfa útflutning eftir sínum eigin forsendum. Þessi niðurstaða er vel þekkt í áhættugreiningu vegna verðbréfaþaupna. Þegar álið hefur náð svo miklu vægi sem stefnt er að

er líklegt að það geti farið skapa sveiflur í útflutningi sem verulega kveður að.

Til að átta sig betur á þessu getur verið gagnlegt að endurreikna sveiflur í útflutningstekjum miðað við hið nýja og aukna vægi álútlutnings sem er gert á mynd 2.

Hér kemur glögglega í ljós að aukid vægi áls hefið ekki skapað mótvægi við sveiflur í öðrum útflutningi heldur í flestum tilvikum magnað upp þann óstöðugleika sem var fyrir hendi. Þetta á t.d. við um uppsveifluna 1985–88 en samantöldu aukning vöruútflutningstokna á þessum tímabili hefið verið mun meiri ef ál hefið haft meira vægi. Aftur móti hefið niðursveiflan 1990–94 orðið mun krappari af völdum áls en samdráttur útflutningstekna á því tímabili hefið orðið meiri en ella. Þetta sést m.a. með því að skoda árið 1990 sérstaklega, en þá hefið vöruútflutningurinn minnkað sem svarar til 9% þegar álið er endurreiknað í stað 2% lækkunar sem varð raunin. Samdráttur vöruútflutnings fyrir tímabilið 1989–1993 hefið orðið í kröngum 20% en varð í rauninni 11%.

Eignarhald skiptir máli

Samspil þessara vöruflokka er líklega tilviljunum háð og sú staða gæti

hæglega komið upp að hlífutflutningur myndi veða á móti breytingum annarra þátta. Að meðaltali yði óstöðugleikinn þó meiri ef hlutfall áls fer yfir ákveðið mark, bæði hvað varðar útflutning og íslenskt efnahagslíf. Hér verður þó að gera ákveðna fyrirvara. Hrófni sem flutt er inn til álframleiðslu verður fyrir áhrifum af heimsmarkaðsverði á áli og þess vegna eru verðsveiflur í álútflutningi að einhverju leyti jafnaðar með mótverkandi breytingum í innflutningi. Eignarhald álbræðslanna skiptir einnig máli. Reynslan sýnir að erlend allfyrirtæki flytja inn fjármagn til þess að mæta tímabundnum taprekstri og jafna þannig sveiflur. Ef álverði á Austfjörðum verður að mestu í eigu innlendra aðila, eins og nú er haft á orði, myndi þessi sveiflujöfnun hins vegar ekki vera til staðar með sama hætti og þekktist hjá þeim íveim álverum í erlendri eigu sem fyrir eru á landinu.

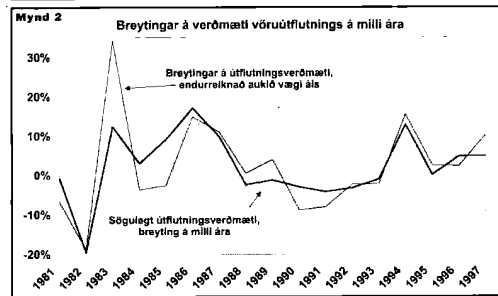
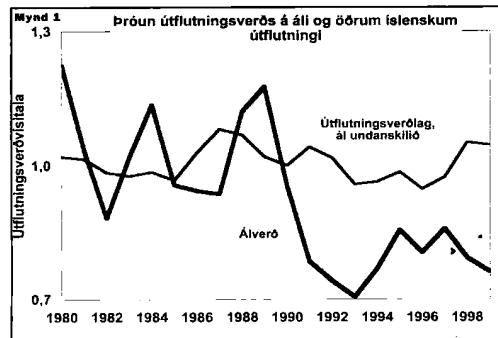
Viðeigandi arðsemiskrafa

Hingæð til hefur umræðan um fyrirhugað álver á Austurlandi einkum snúist um náttúruverndarsjónarmið annars vegar og byggðasjónarmið hins vegar. Álitaeftin eru þó mun fleiri. Hér hefur aðeins verið dregið á eitt atriði sem er aukinn óstöðugleiki í útflutningi og áhætta fyrir íslenskt efnahagslíf. Einnig væri hægt að velja fyrir sér þeirri áhættu sem landsmenn taka með svo mikilli orkusölu til einnar atvinnugreinar og þeirrar venju að tengja raforkuverð að hluta til við álverð þegar rafmagn er selt til álbræðslu. En þannig er nokkur óvissa til staðar um tekjustreymi til raforkusálans.

Aukin áhætta táknar þó ekki að nýtt álver á Austurlandi eða annars staðar á landinu sé óhæppileg fjárfesting. Sérhæfing er askileg ef henni fylgir aukinn ábati. Það er algild regla að kröfur um arðsemi hljóta að vaxa með aukinni áhættu. Áður en ákvörðun er tekin um framkvæmdir af þessum toga þurfa Íslendingar að meta þá stigvaxandi áhættu sem felst í aukinni álframleiðslu og gera viðeigandi arðsemiskröfur til allra þeirra fjárfestinga sem álver fylgja.

*Eftirfarandi vísitalur er fengnar frá Hagstofunni og Þjóðhagsstofnun. Vísitala innflutningsverðlags er notuð til þess að leiðrétta fyrir áhrifum verðlags og gangsbreytinga.

Höfundar eru hugfræðingur.



Breytingar á verðmæti vöruútflutnings á milli ára á föstu verðlagi, endurreiknað miðað við 35% vægi áls að meðaltali yfir tímabilið. Raunverulegt vægi áls á þessum tíma var 11%.

Fylgiskjal IV.**Umsögn 1. minni hluta umhverfisnefndar.**

Umhverfisnefnd hefur borist bréf iðnaðarnefndar dags. 29. janúar sl. þar sem óskað er álitis nefndarinnar á því hvort farið hafi verið að lögum um mat á umhverfisáhrifum vegna frumvarps til laga um heimild til samninga um álverksmiðju í Reyðarfirði.

Nefndin fjallaði um málið og fékk á sinn fund Stefán Thors frá Skipulagsstofnun.

Fyrir liggur að fyrri eigandi Reyðaráls hf. lagði fram skýrslu um mat á umhverfisáhrifum byggingar allt að 420 þús. tonna álvers í tveimur áföngum fyrir Skipulagsstofnun í maí 2001. Í lok ágúst sama ár féllst Skipulagsstofnun á framkvæmdina með tilteknum skilyrðum. Úrskurðurinn var kærður til umhverfisráðherra sem síðar staðfesti hann. Í framhaldi af kaupum Alcoa á Reyðaráli hf. voru gerðar nokkrar breytingar á fyrirhugaðri framkvæmd. Í samræmi við 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, sbr. grein 13 a í viðauka 2, lét framkvæmdaraðili vinna skýrslu sem lögð var fram hjá Skipulagsstofnun þar sem borin eru saman umhverfisáhrif 420 þús. tonna álverksmiðju og 322 þús. tonna verksmiðju sem nú er fyrirhuguð. Niðurstaða Skipulagsstofnunar var að umræddar breytingar væru ekki líklegar til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og því ekki háðar mati á umhverfisáhrifum.

Fyrsti minni hluti telur meðferð málsins vera í samræmi við lög um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000.

Alþingi, 10. febr. 2003.

Magnús Stefánsson.
Kristján Pálsson.
Þórunn Sveinbjarnardóttir.
Jóhann Ársællsson.

Fylgiskjal V.**Umsögn 2. minni hluta umhverfisnefndar.**

Umhverfisnefnd hefur fjallað um bréf iðnaðarnefndar dags. 29. janúar sl. þar sem þess er óskað að umhverfisnefnd láti í ljós álit sitt á því hvort farið hafi verið að lögum um mat á umhverfisáhrifum vegna frumvarps til laga um heimild til samninga um álverksmiðju í Reyðarfirði.

Er það mat 2. minni hluta að ósk iðnaðarnefndar sé óeðlilega þröng miðað við eðli máls. Einungis er óskað álitis nefndarinnar á því hvort farið hafi verið að lögum um mat á umhverfisáhrifum og hafði nefndin því mjög lítið svigrúm til að fjalla um umhverfisþætti frumvarpsins almennt. Þetta gagnrýndi 2. minni hluti við meðferð málsins og gagnrýnir það að einungis skipulagsstjóri hafi verið kallaður til nefndarinnar.

Þegar umfjöllun iðnaðarnefndarinnar sjálfrar er svo skoðuð kemur í ljós að umhverfisþáttur málsins hefur ekki einu sinni verið sendur út til umsagnar. Þannig hafa umhverfis- og nátt-

úruverndarsamtök alls ekki komið að umfjöllun málsins og náttúruverndarsvið Umhverfisstofnunar hefur ekki fengið tækifæri til að segja sitt álit á málinu. Þannig hefur umfjöllunin verið skammarlega þröng og eðlilegt að hreyfa þeirri spurningu við iðnaðarnefnd hvort ekki megi gera bragarbót og gefa stofnunum og félagasamtökum sem starfa á umhverfis- og náttúruverndarsviði tækifæri til að gefa umsögn um málið eða fá að tjá sig fyrir nefndinni.

Annar minni hluti bendir á að úrskurður Skipulagsstofnunar vegna álversins hefur verið kærður til umhverfisráðherra og umhverfisnefnd hefur ekki kynnt sér kæruefnin, en þau ganga m.a. út á það að Skipulagsstofnun hafi verið óheimilt að skjóta sér á bak við lið 13 a í viðauka 2 í lögum um mat á umhverfisáhrifum, þar sem álver Alcoa sé allt önnur og óskyld framkvæmd hvað varðar tækni við framleiðslu og mengunarvarnir. Þá er úrskurðurinn einnig kærður á grundvelli 2. mgr. 5. gr. laganna en þar er kveðið á um að ef um sé að ræða fleiri en eina matsskylda framkvæmd á sama svæði skuli meta hverja þeirra sérstaklega. Og að lokum má nefna kærutriði er varða SO₂-mengun. Öll þessi kærutriði eru alvarlegs eðlis og staðfesta það að umfjöllun um málið í kerfinu er langt í frá lokið og því alls ekki ljóst enn sem komið er hvort farið hafi verið að lögum um mat á umhverfisáhrifum við afgreiðslu þess.

Annar minni hluti vill að fram komi að tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2001/42/EB, um mat á áhrifum tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana á umhverfið, hefði það í för með sér að gera þyrfti heildaráætlun um þungaiðnað á landsvísi, auk áætlunar um orkuframleiðslu og orkudreifingu, en samkvæmt tilskipuninni hefðu allar slíkar áætlanir þurft að lúta mati á umhverfisáhrifum. Nú er innleiðing þessarar tilskipunar skammt undan og því gagnrýnisvert að svo stórar ákvarðanir skuli teknar án þess að slíkar áætlanir liggja fyrir.

Þá vill 2. minni hluti vekja athygli iðnaðarnefndar á því að Kárahnjúkavirkjun virðist lögbundin forsenda fyrir álverinu þar sem hún er beinlínis nefnd í frumvarpstextanum (sbr. 4. gr. frumvarpsins). Það er mat 2. minni hluta að það stríði gegn góðum venjum að binda slík tengsl í lagatexta. Vegna andstöðu 2. minni hluta við byggingu Kárahnjúkavirkjunar þá er rétt að halda til haga formsatriðum á borð við þetta.

Loks vill 2. minni hluti gagnrýna það að umhverfisnefnd skyldi ekki falið að skoða skilyrði í þegar auglýstu starfsleyfi Umhverfisstofnunar vegna álvers í Reyðarfirði, en eftir að umfjöllun nefndarinnar lauk hefur 2. minni hluti kynnt sér málið og í ljós kemur að samkvæmt starfsleyfistillögum Umhverfisstofnunar mun væntanlegt álver Alcoa ekki hafa í för með sér bætt loftgæði frá því sem áætlað var út frá verksmiðju Reyðaráls. Þar er um að kenna minni hreinsun á útblæstri, en útlit er fyrir að verksmiðja Alcoa muni blása út fjórum sinnum meira magni af SO₂ en gert hafði verið ráð fyrir frá verksmiðju Reyðaráls. Til að halda mengun innan við gefin mörk er svo brugðið á það ráð að reisa nærri 80 metra háa skorsteina, en slík lausn er bönnuð í nokkrum nágrannalöndum okkar vegna hættu sem slíkt skapar á súru regni. Þá má einnig gagnrýna harðlega skort á aðkomu almennings þar sem álverið fór ekki í mat á umhverfisáhrifum.

Af framansögðu má ráða að margt er enn óljóst um það hvort farið hafi verið að lögum um mat á umhverfisáhrifum og það er mat 2. minni hluta umhverfisnefndar að ekki sé hægt að ljúka skoðun málsins fyrr en endanlegur úrskurður liggur fyrir í kærumálum þeim sem eru yfirstandandi.

Alþingi, 10. febr. 2003.

Kolbrún Halldórsdóttir.