

Landsvirkjun

Háaleitisbraut 68  
103 Reykjavík - Iceland  
landsvirkjun.is

landsvirkjun@lv.is  
Sími/Tel: +354 515 90 00  
Fax: +354 515 90 07

*Alþingi*  
*Þrúndi nr. Þ 139/2238*  
*komudagur S.S. 2011*

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 04.05.2011  
Tilvísun vor: 98.11

**Efni: Umsögn um frumvarp til breytinga á vatnalögum og lögum um rannsóknir og nýtingu auðlinda í jörðu, þskj. 1244 – 720. mál**

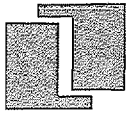
Að beiðni iðnaðarnefndar Alþingis er hér með látin í té neðangreind umsögn Landsvirkjunar um frumvarp til breytinga á vatnalögum nr. 15/1923 með síðari breytingum og lögum um rannsóknir og nýtingu auðlinda í jörðu nr. 57/1998 með síðari breytingum, þskj. 1244 – 720. mál, sem lagt hefur verið fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010 - 2011.

Með frumvarpinu er lagt til að sú breyting verði gerð á vatnalögum að opinberum aðilum, það er ríki, sveitarfélögum og félögum í þeirra eigu, verði heimilt að veita tímabundið afnotarétt að vatnsréttindum til allt að 40 ára frá því að orkuvinnsla hefst, í stað 65 ára í senn eins og núgildandi lög gera ráð fyrir. Samskonar breyting er lögð til á lögum um rannsóknir og nýtingu auðlinda í jörðu nr. 57/1998, sem taka m.a. til nýtingar jarðhitaréttinda en þar er gert ráð fyrir að sömu aðilum verði heimilt að veita tímabundið afnotarétt að þeim réttindum til 30 ára frá því að auðlindanýting hefst í stað 65 ára í senn. Í frumvarpinu er einnig gert ráð fyrir því að heimild til endurnýjunar á samningum um nýtingu réttinda verði stýtt verulega eða úr 65 árum í 20 ár.

Í frumvarpinu er jafnframt kveðið á um að í samningi um tímabundin afnot (leigusamningi) skuli að lágmarki kveðið á um skyldur afnotahafa, skilyrði nýtingarleyfis, umgengni við náttúru, ábyrga nýtingu, hvernig skuli farið með mannvirki við lok samningstíma og hvernig frágangi auðlindar skuli háttað við lok samningstíma. Með frumvarpinu er ráðherra falið að kveða nánar á um þau réttindi sem að lágmarki skulu koma fram í afnotasamningi og hvernig standa skuli að veitingu tímabundins afnotaréttar réttinda undir yferráðum ríkisins.

Í frumvarpinu felst því ekki aðeins að leigutími vatns- og jarðhitaréttinda er takmarkaður verulega heldur er ráðherra falið að ákveða nánast einhliða (bæði í upphafi og sérstaklega þegar kemur að forgangsrétti í lok leigutíma) hvernig endurgjald fyrir réttindin skuli ákvarðað og um mikilvæga samningsskilmála.

Reynsla Landsvirkjunar af samningum við eigendur vatns- og jarðhitaréttinda í gegnum árin hefur sýnt að allar lagabreytingar hafa bein áhrif á slíka samninga. Við setningu laga nr. 58/2008 varð veruleg breyting á samningsumhverfi Landsvirkjunar gagnvart eigendum vatns- og jarðhitaréttinda. Fram til ársins 2008 fólu allir samningar sem



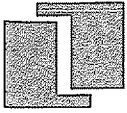
Landsvirkjun hafði gert við rétthafa orkunýtingaréttinda í sér varanlegt framsal slíkra réttinda. Með lagabreytingunni varð hins vegar sú breyting að landeigendur (vatns- og jarðhitaréttthafar) gerðu kröfu um að landeigendur sætu við sama borð og opinberir aðilar við framsal slíkra réttinda. Lagabreytingin hafði því bein áhrif á samninga við landeigendur. Eftir lagabreytinguna hafa allir samningar við landeigendur um vatnsréttindi kveðið á um leigu á vatnsréttindum til 65 ára í samræmi við ákvæði laganna. Þar sem Landsvirkjun er í eigu íslenska ríkisins hafði lagabreytingin því bein og neikvæð áhrif á samningsstöðu Landsvirkjunar sem fyrirtækis í eigu ríkisins.

Verði sett löggjöf og nýjar reglur um hvaða skilmálar skuli gilda um framsal réttinda í eigu opinberra aðila, t.d. um leigutíma, eignarhald á mannvirkjum í lok leigutíma o.fl. munu landeigendur (vatns- og jarðhitaréttthafar) án efa gera kröfu um að sömu skilmálar eigi við í þeirra samningum. Mikilvægt er því að löggjafinn taki til skoðunar og mats, áður en ákvörðun er tekin um breytingu á löggjöf á þessu sviði, hvaða áhrif löggjöfin hefur á samninga ríkisins, sveitarfélaga og félaga í þeirra eigu við aðra eigendur vatns- og jarðhitaréttinda.

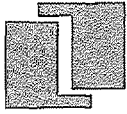
Þá er afar brýnt að löggjafinn meti áhrif fyrirhugaðrar lagasetningar með ítarlegum hætti hvað varðar aðra þætti, svo sem áhrif á raforkuverð, samningsstöðu gagnvart væntanlegum raforkukaupendum, þjóðhagsleg áhrif og hvernig lagasetningin stuðlar að sjálfbærri nýtingu þeirra náttúruauðlinda sem um ræðir. Af umfjöllun í III. kafla í almennum athugasemdum með frumvarpinu má ráða að nauðsynleg greining á áhrifum lagasetningarinnar hafi farið fram í sambandi við nefndarvinnu í forsætisráðuneyti og vegna vinnu við heildstæða orkustefnu og að víðtækt samráð hafi verið haft við hagsmunaaðila um efnisatriði frumvarpsins. Ekki er unnt að taka undir þá fullyrðingu enda drög að heildstæðri orkustefnu enn í vinnslu. Þá hefur ekki verið leitað til helstu hagsmunaaðila við vinnslu og gerð frumvarpsins eða umsagna þeirra óskað varðandi þær hugmyndir sem fram koma í frumvarpinu. Í öllu falli hefur ekki verið leitað til Landsvirkjunar í þessum efnum.

Helstu athugasemdir og ábendingar Landsvirkjunar við efni frumvarpsins eru eftirfarandi:

- Sú löggjöf sem byggt er á í dag hvað varðar afnotarétt að vatns- og jarðhitaréttindum er frá árinu 2008. Fyrir og við setningu þeirra laga fór fram mikil umræða um efni þess frumvarps sem þá var lagt fram og varð að lögum með lögum nr. 58/2008. Fjallað var þá um ýmis grundvallaratriði eins og tímalengd afnotaréttar. Eftir ítarlega og vandaða umfjöllun Alþings um öll helstu sjónarmið hagsmuna- og áhugaaðila varð niðurstaðan sú að hæfilegur tími í þessu efni væri að hámarki 65 ár með möguleika á viðbótarframlengingartíma í allt að 65 ár. Sá tími var og er hámarkstími og því á valdi bæði ríkis og sveitarfélaga að ákveða styttri tíma án sérstakrar lagabreytingar. Í öllum samningum og viðræðum frá gildistöku laganna hefur verið horft til þeirrar stefnumörkunar og ákvörðunar sem tekin var af Alþingi með lögnum og á því byggt að sú stefnumörkun og ákvörðun Alþingis stæði til lengri tíma, það er að minnsta kosti í einn eða tvo áratugi. Að mati Landsvirkjunar er afar óheppilegt að taka mál af þessu tagi til umfjöllunar nú á ný, svo stuttu eftir setningu gildandi laga, með það að markmiði að stytta tímalengd afnotaréttarins sem góð sátt náðist um á sínum tíma og allir helstu hagsmunaaðilar hafa frá árinu 2008 byggt sína stöðu á.



- Fram kemur í athugasemd með frumvarpinu að mikil umæða um tímalengd nýtingarleyfa sé ein meginástæðan fyrir framlagningu frumvarpsins. Eðlilegra væri að geta þess að umræða um eignahald á auðlindum almennt hafi kallað fram umræðu um það hvort 65 ára tími fyrir leyfisveitingu virkjunarmannvirkja væri eðlilegur. Mikilvægt er að hafa í huga að málamiðlunin um 65 ára tímalengd á árinu 2008 náðist eftir nokkrar deilur og að sátt náðis um þá niðurstöðu, meðal annars í ljósi þess að afskriftartími mannvirkja vatnsaflsvirkjana er í dag 60 ár. Hefur orkuverð tekið mið af því.
- Í athugasemdum með frumvarpinu (I. kafli, 4. mgr.) segir: „*Á hinn bóginn hefur verið bent á að með lækkun á hámarksnýtingartíma aukist möguleikar eigenda viðkomandi auðlindar til þess að ráðstafa auðlindinni til annarra nota eða breyta forsendum nýtingarinnar innan skemmri tíma en 65 ára. Þannig sé mikilvægt að stjórnvöld hafi tækifæri til að ákveða breytingar á ákvæðum nýtingarleyfis fyrr en nú er mögulegt, t.d. ef breytt sjónarmið í umhverfismálum kalla á slíkar breytingar.*“ Hér vantar skýringar á því hvort að sá sem hefur nýtt auðlindina sé réttláus ef eiganda hennar dettur í hug að ráðstafa henni til allt annarra aðila og afnota að 30 eða 40 árum liðnum. Ljóst er að með þessari hugsun og orðalagi er auðlindin næsta verðlaus. Hvernig brygðust menn við ef húseigendum á leigulóðum sveitarfélaga yrði gert að 40 árum liðnum að rífa hús sitt vega ætlana yfirvalda um að reisa þar háhýsi er gæfi meiri arð? Hætt er við að flestir héldu að sér höndum við að reisa sér hús við slíkar aðstæður.
- Mikilvægt er að hafa í huga að víða á ríkið aðeins hluta þeirra virkjunarréttinda sem nýtt hafa verið á undanförunum tveimur áratugum. Ekki kemur fram í frumvarpinu hvernig ríkið hyggst taka á málum ef samið hefur verið við einkaaðila um mun lengri afnotarétt auðlindarinnar en ákvæði frumvarpsins ná til.
- Í frumvarpinu er afar óljóst hvernig túlka ber b-lið 1. og 2. gr. frumvarpsins þar sem segir að afnotahafi hafi forgangsrétt á framlengingu og endursamningu um hinn tímabundna afnotarétt til að hámarki 20 ára, nema að til standi að nýta auðlindina með öðrum hætti. Er þá stefna stjórnvalda að hætta starfsemi viðkomandi virkjunar ef ekki næst samkomulag um skilmála viðbótartímans eða eftir að 20 ára viðbótartímanum lýkur eða geta aðrir aðilar yfirtekið rekstur þeirrar virkjunar sem nýtt hefur auðlindina upphaflega í 40 ár? Hér þarf að skýra frekar hvað felst í þessu orðalagi. Hvað ef virkjunaraðili eða einkaaðilar eiga stóran hluta auðlindarinnar en ríkið aðeins lítinn hluta og ágreiningur er meðal rétthafa auðlindarinnar um frekari nýtingu að 40 árum liðnum? Frumvarpið virðist algjörlega sniðganga þá staðreynd að almennt eiga margir aðilar hlut að máli, en ekki einvörðungu ríkið. Frumvarpið verður að taka á þessum einföldu sannindum ef ætlunin er að skerða upphaflegan nýtingartíma auðlindarinnar.
- Ef samningstíminn verður stytur eins og fyrirbyggjandi frumvarp gerir ráð fyrir mun það hafa bein áhrif á samninga við landeigendur sem fara með lands-, vatns- og jarðhitaréttindi. Til dæmis má nefna að nú er unnið að samningum við landeigendur við Þjórsá. Þegar hafa verið gerðir samningar við landeigendur til 65 ára. Samningum við þó nokkurn fjölda landeigenda er enn ólokið. Verði lögunum breytt mun það án efa hafa bein áhrif á samningaferlið. Viðbúið er að þeir landeigendur sem hafa enn ekki gert samninga muni gera kröfu um að leigutími

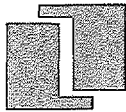


fyrirhugaðra samninga verði stytur. Breytingin kann einnig að hafa áhrif á samninga sem þegar hafa verið gerðir og mjög líklega koma fram kröfur frá landeigendum að samningstími fyrirbyggjandi samninga verði stytur og/eða endurgjald verði hækkað. Fyrirbyggjandi tillaga að breytingu er því mjög óheppileg almennt séð og getur haft mjög neikvæð áhrif. Tekið skal fram að samningar við Þjórsá eru aðeins nefndir í dæmaskyni, en unnið er að gerð samninga á fleiri stöðum á landinu.

- Að mati Landsvirkjunar er mikil hættá á því að stytting á leigutíma muni einnig hafa bein áhrif á raforkuverð, einkum til almennings. Stytting leigutíma leiðir til hærri ávöxtunarkröfu. Með styttri leigutíma er ljóst að nýtingarhafar þurfa að hækka raforkuverð til þess að virkjunarframkvæmd verði arðbær. Þá leiðir styttri leigutími og óvissa um áframhaldandi nýtingu orkuauðlindarinnar að samningstíma loknum til mikils óöryggis fyrir raforkukerfi landsins í heild ef hættá er á að einstakar virkjanir verði að hættá rekstri.

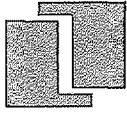
Þá er viðbúið að mun erfiðara geti orðið fyrir raforkufyrirtæki landsins að ná hagstæðum samningum við stóra rafmagnskaupendur í framtíðinni þar sem ekki verður lengur unnt að ganga út frá því sem vísu að tryggja megi viðkomandi rafmagnskaupendum rafmagn til jafn langs tíma (með upphafssamningi og framlengingarsamningum) og gildandi lög gera ráð fyrir. Skiptir tímalengd samninga og framlengingarákvaði umtalsverðu máli í því efni, sérstaklega þegar kemur að ákvörðun um fjárfestinguna sem slíka og einnig um ákvörðun rafmagnsverðs. Ekki er því ólíklegt að styttri rafmagnssamningar leiði til lægra raforkuverðs til stórnotenda (stóriðju). Hættá er einnig á að takmarkaðri heimildir um gerð slíkra samninga leiði til þess að erfiðara verði að ná samningum við stærri raforkukaupendur og að síður verði því af fjárfestingum sem ella hefðu orðið í íslensku atvinnulífi.

- Við setningu laga nr. 58/2008 voru uppi hugmyndir um að leigutími yrði skemmri en 65 ár. Fallið var hins vegar frá þeim hugmyndum og voru fyrir því nokkrar ástæður. Meðal annars var bent á að með skemmri leigutíma væri hætt við því að nýtingarhafar myndu ganga harðar að auðlindinni til þess að hámarka arðsemi. Landsvirkjun telur að þessi hættá sé enn fyrir hendi. Hætt er einnig við því að virkjunaraðilar muni reyna að draga úr kostnaði, t.d. með frágangi á virkjunarsvæðum, mannvirkjum og á öðrum sviðum sem getur komið niður á auðlindinni sem og umhverfinu.
- Með lögum nr. 58/2008 voru fyrst settar takmarkanir á framsal opinberra aðila á vatns- og jarðhitaréttindum. Samkvæmt lögnum er opinberum aðilum heimilt að hámarki að framselja slík réttindi til allt að 65 ára í senn. Varanlegt framsal slíkra réttinda er hins vegar óheimilt. Í núgildandi lögum er aðeins að finna hámark á leigutíma en ekkert stendur því í vegi að ríkið, sveitarfélög eða stofnanir þeirra semji um framsal til skemmri tíma. Að mati Landsvirkjunar er því í raun ekki þörf á að leigutími sé takmarkaður frekar. Verði leigutími takmarkaður enn frekar samkvæmt lögum mun það hafa bein áhrif á samninga sem orkufyrirtækin gera við landeigendur, eins og gerðist við lagabreytinguna 2008. Í ljósi þess að opinberum aðilum hefur verið settur rammi um leigutíma er eðlilegra að ríkið og sveitarfélögin móti sér eigin stefnu innan þess ramma. Ríkið og sveitarfélögin geta



á grundvelli núverandi löggjafar valið sjálf að framselja réttindin til skemmri tíma, t.d. 30, 40 eða 50 ára án sérstakra lagabreytinga. Með gildandi lögum eru þessir aðilar ekki skuldbundnir til þess að leigja réttindin til lengri tíma.

- Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að ráðherra setji einhliða með reglugerð þá lágmarks skilmála sem skulu koma fram í leigusamningum um vatns- og jarðhitaréttindi. Í þeim samningum skal m.a. fjallað um endurgjald, skyldur afnotahafa, um hvernig mannvirkjum skuli ráðstafað í lok leigutíma o.fl. Landsvirkjun gerir verulega athugasemd við þessa málsmeðferð. Í fyrsta lagi liggur nú fyrir Hæstarétti að ákvarða verðmæti vatnsréttinda vegna Kárahnjúka. Með því mun skapast fordæmi dómstóla um hvernig standa skuli að slíku verðmati. Lengi hefur verið beðið eftir slíkri niðurstöðu og er því afar óeðlilegt í þjóðfélagi þar sem jafnræði aðila skal ríkja að fela ráðherra einhliða að móta nýjar reglur og viðmiðanir sem eru í grundvallaratriðum í ósamræmi við það sem hingað til hefur tíðkast. Mun eðlilegra er að aðilar semji um endurgjald og miði verðmæti réttinda við fordæmi og sanngirni á hverjum tíma. Ef samkomulag næst hins vegar ekki, sérstaklega þegar til framlengingar kemur, verði óháðum aðila eða aðilum, t.d. gerðardómi, falið að verðmeta réttindin. Þá er dregið mjög í efa að það standist að setja í reglugerð nánari ákvæði um skyldur afnotahafa, skilyrði nýtingarleyfis, umgengni við náttúru, ábyrga nýtingu, hvernig skuli farið með mannvirki við lok samningstíma og hvernig frágangi auðlindar skuli háttað við lok samningstíma, án skýrrar lagaheimildar um þá útfærslu. Í öllu falli er varhugavert að velja reglugerðarútfærslu í svo þýðingarmiklum atriðum. Sú leið er líkleg til að valda ágreiningi og deilum síðar.
- Hvað varðar skyldur virkjunaraðila og ráðstöfun mannvirkja í lok leigutíma verður að gera greinarmun á samningum um afnotarétt af vatns- eða jarðhitaréttindum og samningum um landsréttindi. Í mörgum tilvikum eru landeigendur sem eiga vatnsréttindi ekki eigendur að landi eða réttindum þar sem áhrif virkjunar verður, t.d. virkjunarmannvirki, lón, stíflur, skurðir, áveitur, varnargarðar, vegir o.fl. Í þessu sambandi má til dæmis nefna Hólmsá, Þjórsá, Kárahnjúka o.fl. Óeðlilegt er að handhafar vatns- eða jarðhitaréttinda geti gert kröfu um að mannvirkjum á landi í eigu annarra verði ráðstafað með ákveðnum hætti. Til dæmis geta virkjunaraðilar verið eigendur þess lands sem mannvirki eru reist á. Ef ráðherra er falið að setja reglur um með hvaða hætti mannvirkjum er ráðstafað í lok leigutíma er í raun verið að fjalla um skilmála í samningum um landsréttindi sem í mörgum tilvikum eru ekki sömu aðilar og handhafar vatns- eða jarðhitaréttinda.
- Í frumvarpinu er einnig gert ráð fyrir því að ráðherra ákveði í reglugerð hvernig staðið skuli að veitingu tímabundins afnotaréttar sem er í eigu ríkisins. Í þessu felst að ráðherra er falið að setja reglur um hvernig nýtingarheimildum að auðlindum þjóðarinnar skuli úthlutað eða ráðstafað. Til dæmis ef fleiri en einn virkjunaraðili hafa áhuga á því að virkja fallvatn eða jarðhita í eigu ríkisins eða innan þjóðlendu er það ráðherra samkvæmt frumvarpinu sem er falið að ákveða hvernig valið verður á milli aðila. Landsvirkjun gerir athugasemd við þessa málsmeðferð og telur nauðsynlegt að löggjafanum verði falið að ákveða hvaða reglur skuli gilda þegar auðlindum þjóðarinnar er úthlutað til virkjunaraðila.



- Þá er þess að geta að ýmsar leiðir hafa verið nefndar hvaða varðar gjaldtöku fyrir afnot af auðlindinni. Í því efni er í greinargerð með frumvarpinu meðal annars vísað til hugmynda sem fram koma í skýrslu nefndar undir formennsku Karls Axelssonar, hrl. Um þá skýrslu hefur lítil opinber umræða farið fram og umsagna helstu hagsmunaaðila ekki verið aflað um efni hennar. Skýrslan er því meira og minna enn órædd. Í þessu sambandi er nauðsynlegt að vekja athygli á því að aðrar hugmyndir hafa einnig komið fram svo sem hugmyndir um skattlagning í stað álagningar sérstaks auðlindagjalds eða svokallaðs rentugjalds. Allar slíkar hugmyndir er enn óræddar á Alþingi að því best verður séð. Í svo þýðingarmiklu máli sem þessu er eðlilegt að Alþingi taki sér góðan tíma til þess að marka framtíðar stefnu í þessum efnum með skýrri löggjöf um fyrirkomulag og framkvæmd gjaldtökunnar í stað þess að framselja vald sitt og ætla einum ráðherra að ákveða fyrirkomulagið á grundvelli heimildar í lögum um setningu reglugerðar án neinna frekari fyrirmæla eða nánari útfærslu í lögum. Að mati Landsvirkjunar þarf ítarleg umræðu um þessi mál að fara fram áður en ákvarðanir verða í því tekna.
- Loks er ástæða til að benda á að ekki kemur fram í athugasemdum með frumvarpinu hvernig fyrirkomulag sambærilegra mála er í öðrum löndum og hver reynsla annarra þjóða er í svipuðum málum. Full ástæða er tii að kanna það umhverfi vel áður en til lagasetningar á þessu sviði kemur, t.d. hvernig þessum málum er háttað í Noregi, Kanada og Nýja-Sjálandi svo nokkur lönd séu nefnd.

Með vísan til framangreindra sjónarmiða leggst Landsvirkjun gegn fyrirhuguðum lagabreytingum og telur að mun betur þurfi að huga að efni og áhrifum lagasetningarinnar áður en lengra er haldið. Ef nauðsynlegt þykir að fjalla um lengd nýtingarleyfa þarf að gera það mun í víðara samhengi en í framlögðu frumvarpi, til dæmis í sambandi við gerð heildstæðrar orkustefnu eins og ráðgert hefur verið, þannig að unnt sé að sjá með heildrænum hætti stefnu stjórnvalda í orkumálum. Öll óvissa eða skammtímahugsun í þessum efnum er afar óheppileg en miklir hagsmunir eru í húfi fyrir íslenskt samfélag að vel takist til og að sátt náist um fyrirkomulag og skynsamlega nýtingu orkuauðlinda þjóðarinnar.

Að mati Landsvirkjunar er mikilvægt að arði af auðlindinni verði skipt með sanngjörnum hætti og mótuð verði stefna um skiptingu arðsins. Með því að skerða nýtingartíma og endurskoða skilmála og endurgjald afnotasamninga er hætt við því að verðmæti réttinda hækki verulega og arðurinn lendi allur á einni hendi, það er hjá eigendum vatns- og jarðhitaréttinda sem geta verið einstaklingar, lögaðilar eða opinberir aðilar. Mikilvægt er að mótuð verði skýr stefna af hálfu ríkisins (og sveitarfélaga eftir atvikum) um skiptingu arðsins áður en að löggjöf er sett um nýtingartíma, endurgjald o.fl.

Virðingarfyllt

Hörður Arnarson  
forstjóri