

Tillaga til þingsályktunar

um útgáfu virkjanaleyfa, breytt eignarhald Landsvirkjunar og félagsform fyrirtækisins, verkefnafjármögnun og undirbúningsvinnu vegna lagningar rafstrengs til Evrópu.

Flm.: Sigurður Ingi Jóhannsson, Sigmundur Davíð Gunnlaugsson,
Gunnar Bragi Sveinsson, Sív Friðleifsdóttir,
Ásmundur Einar Daðason.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að skipa fimm manna nefnd sem geri úttekt á eftirfarandi:

- a. Hvort ástæða sé til, með tilliti til þess að tryggja þurfi öllum landsmönnum sanngjarnan arð af sameiginlegum orkuauðlindum landsins, að við úthlutun virkjanaleyfa til raforkuframleiðslu, jafnt á eignarlöndum sem þjóðlendum, verði við það miðað að virkjanir stærri en 5–10 MW verði í eigu orkufyrirtækja sem að a.m.k. $\frac{2}{3}$ hlutum séu í eigu ríkis eða sveitarfélaga eða félaga í þeirra eigu a.m.k. $\frac{2}{3}$ hlutum.
- b. Hvort hagkvæmt sé fyrir ríkissjóð og landsmenn alla að gefa öflugum innlendum fjárfestum, eins og lífeyrissjóðunum, kost á því að eignast hlut í Landsvirkjun í áföngum á næstu fimm árum með samtals eignarhlut allt að 30%. Einnig þarf að skoða hvernig hægt sé að tryggja að slíkur eignarhlutur sé ekki framseljanlegur.
- c. Hvort ástæða sé til að setja almennar reglur og viðmiðanir í lög um skýra heimild fyrirtækja í eigu opinberra aðila (ríkis og sveitarfélaga) til að standa að verkefnafjármögnun stærri fjárfrekra verkefna með öðrum fjársterkum aðilum, innlendum og/eða erlendum eftir atvikum, svo sem vegna einstakra vatnsafls-, gufuafls-, vindorku- og sjávarfalla-virkjana, og hvernig að slíkum verkefnum skuli almennt staðið við þær aðstæður.
- d. Hvort ástæða sé til þess að ríkið hafi frumkvæði að því að marka skýra stefnu um hvernig best verði staðið að vinnu, undirbúningi og hagkvæmnisathugun vegna lagningar rafmagnskapals (strengs) frá Íslandi til Evrópu (hugsanlega með skipun sérstakrar stefnumörkunarnefndar af hálfu ríkisins) og með hvaða hætti helstu raforkufyrirtæki landsins, Landsvirkjun, Orkuveita Reykjavíkur, HS Orka, Rarik, Orkubú Vestfjarða og Landsnet hf., komi að því undirbúningsstarfi. Jafnframt þarf að skoða og meta kosti og galla m.a. áhrif á atvinnusköpun, verðhækkanir á raforku vegna útflutnings o.fl.
- e. Hvaða breytingar þurfi að gera á gildandi lögum til að hrinda framangreindum breytingum í framkvæmd (einkum a-, b-, c- og d-lið) og að hverju þurfi helst að gæta í þeim efnum. Nefndin setji fram hugmyndir að slíkum lagabreytingum og leggi eftir atvikum fram drög að lagafrumvarpi um efnið, þyki henni ástæða til.

Við vinnu sína og tillögugerð hafi nefndin m.a. hliðsjón af þeim lögum og því fyrirkomulagi sem er annars staðar á Norðurlöndum, einkum í Noregi, og jafnvel víðar. Varðandi rekstrarfyrirkomulag Landsvirkjunar hafi nefndin m.a. hliðsjón af stöðu sambærilegra fyrirtækja annars staðar á Norðurlöndum, svo og þeim reglum og samningum sem Ísland hefur undirgengist á alþjóðavettvangi í raforkumálum eftir því sem við á, t.d. hvað varðar eignarhald samkeppnisraforkufyrirtækja í opinberri eigu og samkeppni almennt.

Nefndinni verði heimilt að ráða í sína þjónustu sérstakan starfsmann en einnig láta vinna fyrir sig sérfræðiálit eftir því sem hún telur þörf starfa sinna vegna. Nefndin hafi lokið störfum sínum með skýrslu um viðfangsefnið og eftir atvikum lagafrumvarpi eigi síðar en 1. júlí 2012. Kostnaður vegna starfa nefndarinnar greiðist úr ríkissjóði.

Greinargerð.

Um a-lið.

Ísland býr yfir miklum hreinum og endurnýjanlegum orkuauðlindum. Ætla má að arðsemi af nýtingu náttúrulegra orkuauðlinda geti í fyrirsjáanlegri framtíð orðið mikil. Mikilvægt er að tryggja að almenningur á Íslandi njóti umtalsverðs hluta af afrakstri þeirra og að nýting orkuauðlindanna stjórnist af heildarhagsmunum landsmanna. Í Noregi, sem lengi hefur verið í fararbroddi ríkja sem framleiða og selja orku, virðist áberandi það samfélagssjónarmið að almenningur njóti mjög stórs hluta af þeim ábata sem til verður við nýtingu náttúrulegra orkuauðlinda. Varla verður öðru haldið fram en að þessi stefna Norðmanna hafi reynst þeim vel og ábatinn sem almenningur nýtur sé mikill. Í um hundrað ár fylgdu norsk stjórnvöld þeirri opinberu lögbundnu stefnu að þó svo að einkaaðilum væri að ákveðnu marki heimilt að fjárfesta í raforkuvinnslu skyldu allar virkjanir í eigu einkaaðila, í fyllingu tímans, renna endurgjaldslaut til ríkisins. Hins vegar var nýlega, með lögum, lokað á nýfjárfestingar einkaaðila í greininni og var það gert í kjölfar þess að EES-dómstóllinn dæmdi fyrirkomulag Norðmanna andstætt EES-rétti. Samkvæmt hinum nýju lagabreytingum sem samþykktar voru til að bregðast við dómnum geta einkafyrirtæki ekki aukið hlutdeild sína í raforkuframleiðslunni í Noregi frá því sem nú er og einkaaðilar geta ekki fengið nein ný leyfi fyrir virkjunum sem eru stærri en tæp 3 MW (4.000 hestöfl). Aftur á móti geta einkaaðilar fengið leyfi til að byggja minni virkjanir. Vegna hækkandi raforkuverðs hefur áhugi fyrir byggingu slíkra rafstöðva aukist mjög í Noregi á síðustu árum og stefnir í að mikill fjöldi lítilla virkjana verði byggður.

Í þessari þingsályktunartillögu er lagt til að sérstaklega verði skoðað hvort ekki sé ástæða til að Íslendingar feti svipaða braut og Norðmenn og að hér verði við úthlutun virkjanaleyfa til raforkuframleiðslu sem byggist á nýtingu náttúruauðlinda, jafnt á eignarlöndum sem þjóðlendum, við það miðað að virkjanir stærri en 5–10 eða jafnvel 15 MW séu í eigu orkufyrirtækja sem eru í eign ríkis eða sveitarfélaga, eða félaga í þeirra eigu, að a.m.k. 2/3 hlutum. Nýtingarréttur á eignarlöndum verði metinn á sanngjarnan hátt og hvati verði skapaður fyrir landeigendur til að nýta orkukosti á sínu landi til að byggja smáar virkjanir, þeim til hagsbóta.

Um b-lið.

Ef tekið er mið af þeirri framtíðarsýn sem forsvarsmenn Landsvirkjunar hafa kynnt á undanförunum missirum virðist ljóst að fyrirtækið muni á næstu árum ráðast í verulegar fjárfestingar í nýjum vatnsafls- og jarðhitavirkjunum. Til að hrinda svo umfangsmiklum fjárfestingum í framkvæmd, og í ljósi mikillar óvissu á erlendum lánamörkuðum bendir ýmislegt til þess að styrkja þyrfti eiginfjárgrunn Landsvirkjunar með nýju eigin fé. Í Noregi eru fyrirtæki í eigu hins opinbera (ríkis, sveitarfélaga og fylkja) með um 90% af allri raforkuframleiðslu og fer þetta hlutfall að óbreyttum lögum hækkandi á næstu árum. Norska fyrirtækið Statkraft sem er langstærsti raforkuframleiðandi í Noregi með um 34% af heildarraforkuframleiðslunni er að fullu í eigu norska ríkisins. Í olú- og gasvinnslu er norska fyrirtækið Statoil með á sínum snærum um 80% af allri olú- og gasvinnslu á norska landgrunni. Árið 2001 ákváðu norsk stjórnvöld að skrá Statoil á hlutabréfamarkað og er fyrirtækið nú bæði skráð á hlutabréfamarkaði í Noregi og í New York. Norska ríkið er hins vegar áfram

ráðandi aðili í félaginu og á 67% af hlutabréfum í því. Auk hagnaðar af rekstri Statoil hefur norska ríkið gríðarlegar tekjur af skattlagningu fyrirtækja í olíu- og gasvinnslu í Noregi og má áætla að fyrirtæki í þessum geira greiði allt að 78% skatt (beint og óbeint) af rekstrarhagnaði. Hagnaður af rekstri Statoil og skatttekjur frá fyrirtækjum í olíu- og gasvinnslunni í Noregi hafa lagt grunninn á undanförunum áratugum að gríðarlegri sjóðsuppbyggingu svokallaðs „Statens pensjonsfond“.

Í þessari þingsályktunartillögu er lagt til að skoðað verði hvort hagkvæmt sé fyrir ríkissjóð og landsmenn að gefa öflugum innlendum langtímafjárfestum eins og lífeyrissjóðunum kost á að koma inn í Landsvirkjun, t.d. á næstu fimm árum, sem eigendur að fyrirtækinu með eignarhlut sem væri samtals allt að 30%. Hins vegar verði með skýrum hætti kveðið á um í lögum að ríkið geti ekki selt stærri hlut en að framan greinir. Ljóst er að við núverandi aðstæður hafa lífeyrissjóðir landsmanna mjög takmarkaðan aðgang að góðum fjárfestingarkostum. Langtímafjárfesting í hlutabréfum fyrirtækis eins og Landsvirkjunar ætti að falla mjög vel að fjárfestingarstefnu og hagsmunum lífeyrissjóðanna auk þess sem slíkt mundi styðja með mikilvægum hætti við uppbyggingu atvinnulífsins hér á landi og auknum útflutningstekjum. Jafnframt þyrfti að skoða vel á hvern hátt væri hægt að tryggja að sá eignarhlutur væri ekki framseljanlegur og gæti ekki gengið kaupum og sölum á almennum markaði. Samhliða skoðun á breyttu eignarhaldi er lagt til að félagsform Landsvirkjunar verði skoðað. Þetta markast ekki síst af því að ekki er að finna í lögum skýra stoð fyrir því að eigendur sameignarfélags séu með takmarkaða ábyrgð á skuldbindingum þess en ábyrgð eigenda fyrirtækisins er nú mjög takmörkuð eins og kunnugt er.

Um c-lið.

Á undanförunum árum hafa af og til komið upp hugmyndir um að hið opinbera og fyrirtæki í þess eigu, svo sem Landsvirkjun, fjármagni einstakar framkvæmdir með svokallaðri verkefnafjármögnun. Í stuttu máli má útskýra hefðbundna verkefnafjármögnun þannig að hún felist í því að stofnað er sérstakt félag um viðkomandi framkvæmd sem fjármagna á. Eigendur félagsins leggja því til eigið fé en verkefnið er síðan fjármagnað með lánsfé. Lánveitendur fá veð í eignum félagsins (þ.m.t. viðkomandi verki) og ef tekjur af verkefninu standa ekki undir endurgreiðslum af lánum vegna þess geta lánveitendur oftast tekið yfir stjórnun á viðkomandi fyrirtæki (verkefni) og eignarhald þess. Eftir gjaldþrot íslenska bankakerfisins, á haustmánuðum 2008, hefur aukin umræða orðið um verkefnafjármögnun, t.d. Landsvirkjunar, og fjölmargir stjórnálmenn lagð til að þessi leið verði farin við fjármögnun nýrra virkjanaframkvæmda. Nokkuð virðist skorta á, oft og tíðum, að viðkomandi aðilar hafi kynnt sér hvaða kosti og ókosti slíkt fyrirkomulag hefur og hvaða afleiðingar slíkt kann að hafa í för með sér ef t.d. viðkomandi framkvæmd gengur ekki fjárhagslega eins og upphaflega var áætlað.

Hér á landi hafa opinberir aðilar (ríki og sveitarfélög) og fyrirtæki í opinberri eigu enga skýra stefnu eða almennar reglur um hvaða viðmiðanir eða heimildir þurfi að vera til staðar þegar ráðist er í verkefnafjármögnun einstakra verkefna. Í þessu sambandi þarf að skoða fjölmörg atriði, svo sem hver eignarhlutur opinberra fyrirtækja á að vera í þeim félögum sem stofnuð eru í kringum verkefnafjármögnun eða hvort eignarhlutur þeirra á yfirhöfuð að vera einhver. Einnig þarf að kanna hvort ekki sé skynsamlegast að takmarkanir eigi að gilda um einstaka þætti í virkjunum sem eru verkefnafjármagnaðar. Nauðsynlegt er að hefja þá umræðu.

Um d-lið.

Möguleikar á beinum útflutningi raforku frá Íslandi hafa verið í umræðu hér á landi af og til undanfarna áratugi. Árið 1993 kom út á vegum iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins skýrsla

um þetta efni undir heitinu *Submarine Cable from Iceland: Export of Electricity to Europe* þar sem m.a. voru skoðaðir ýmsir efnahags- og fjárhagsþættir slíkrar framkvæmdar. Á haustfundi Landsvirkjunar 2011 sagði framkvæmdastjóri markaðs- og viðskiptaþróunarsviðs fyrirtækisins að sæstrengur væri „hugsanlega stærsta viðskiptatækifæri Landsvirkjunar“. Jafnframt sagði hann að það sem gerði sæstrengsverkefnið sérstaklega áhugavert væri svokallað 20/20 markmið Evrópusambandsins.* Í þessari þingsályktunartillögu er lagt til að kannað verði hvort ástæða sé til þess að ríkið hafi frumkvæði að því að marka skýra stefnu um hvernig best verði staðið að vinnu, undirbúningi og hagkvæmnisathugun vegna lagningar rafmagnskapals (strengs) frá Íslandi til Evrópu og með hvaða hætti eðlilegt er að helstu raforkufyrirtæki landsins komi að því undirbúningsstarfi. Hér er í öllu falli um svo umfangsmikið mál að ræða að stjórnvöld geta ekki látið það afskiptalaust. Kanna þarf til hlítar jákvæð sem neikvæð áhrif þess að selja orku úr landi í gegnum sæstreng, m.a. áhrif á rafmagnsverð til neytenda og áhrif á samkeppnishæfni til atvinnusköpunar héraendis en einnig hærri tekjur raforkufyrirtækja og arð- eða skattgreiðslur til ríkisins.

Þar sem öll framangreind málefni hljóta að verða til umræðu á þessu ári er þýðingarmikið að sú nefnd, sem hér er lagt til að verði skipuð, hefji störf sem fyrst og ljúki þeim ekki síðar en næsta sumar.

* Með 20/20 markmiðum Evrópusambandsins er verið að vísa til svokallaðrar RES-tilskipunar ESB sem kveður á um að 20% af heildarorkunotkun ESB verði endurnýjanleg árið 2020.