

Reykjavík 7. desember 2020

Fjármálaráðuneytið

Skrifstofa stjórnunar og umbóta

bt. Hrafn Hlynsson sérfræðingur

**Efni: Umsögn Samorku um drög að frumvarpi til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni.
Samráðsgáttarmál nr. 252/2020.**

Samorka þakkar fyrir það tækifæri að fá að koma að umsögn um málið.

Í lýsingu á málinu kemur fram að aðal hvatti þess að ráðist er í samningu ofangreindra draga að frumvarpinu sé mikil fjölgun á komu ferðamanna til landsins og þar með stórauðinn áhugi og ásókn þjónustuaðila inn á landsvæði þar sem ferðamenn geta upplifað náttúru landsins, auk þess að veita aðra þjónustu sem því getur tengst. Í fylgiskjali með málinu er skýrsla starfshóps um sérleyfissamninga vegna lands í eigu ríkisins, frá 23. júní 2020.

Í skýrslu starfshópsins er fjallað um leiðir fyrir hið opinbera til þess að stýra nýtingu og skilgreina leiðir til að ákvarða endurgjald fyrir hana. Kemur þar einnig fram að meginhvati þess að málið er tekið til skoðunar liggur í stórauðnum vexti ferðaþjónustunnar og þar með fjölda ferðamanna sem til landsins hafa komið undan farin áratug.

Í skýrslunni segir m.a. svo;

„Komið hefur til skoðunar að nýta svokallaða sérleyfissamninga til að byggja upp og vernda land ríkisins með markvissri uppbyggingu og gagnsærri og skilvirkri stýringu. Vönduð umgjörð um slíka samninga mun einnig getað komið að góðum notum við ýmsa aðra nýtingu á landi eða auðlindum í eigu ríkisins en þá sem tengist ferðaþjónustu. Sem dæmi má nefna námuréttindi, vatnsréttindi eða jafnvel orkuvinnslu, s.s. vegna lands undir vindmyllur. Til að svo megi verða er nauðsynlegt að í íslenskri löggjöf verði mótuð vel skilgreind stefna og umgjörð um slíka samninga.“ (feitletrun og undirstrikun Samorku).

Þessi texti, þar sem fjallað er um aðra nýtingu en þá sem snýr að ferðamennsku, endurspeglar síðan á nokkrum stöðum í frumvarpsdrögunum og þar með greinagerðinni með lagatextanum.

Í inngangi greinargerðarinnar segir m.a.;

„Talið er að vönduð umgjörð um slíka samninga geti einnig komið að góðum notum við ýmsa aðra nýtingu á landi eða auðlindum í eigu ríkisins en þá sem tengist ferðaþjónustu. Sem dæmi má nefna námuréttindi, vatnsréttindi eða jafnvel orkuvinnslu, s.s. vegna lands undir vindmyllur. Í núverandi löggjöf er ekki að finna sérstakan ramma eða umgjörð um slíka samninga vegna nýtingar á landi í atvinnuskyni en réttur til nýtingar landsvæðis telst vera auðlind í hagfræðilegum skilningi. (feitletrun og undirstrikun Samorku).

Í 2. gr. frumvarpsdraganna segir að löginn taka til **alls lands** í eigu ríkisins, óháð því hver fer með umsýslu þess, þ.m.t. ríkisjarða, þjóðlendna, þjóðgarða og friðlýstra svæða og að þau gildi um sérleyfissamninga yfir viðmiðunarfjárhæðum samkvæmt lögum um opinber innkaup, eftir því sem við á. Um nýtingarsamninga er síðan fjallað í 4. gr. og er það samningur við fyrirtæki sem veitir því heimild til þess að stunda atvinnutengda starfsemi á tilteknu svæði.

Í umfjöllun um 2. gr. frumvarpsdraganna segir að „taka ber fram að ekki er lagt til að frumvarpið nái til ráðstöfunar á öðrum auðlindum en landi, t.d. ráðstöfunar á vatns- og jarðhitaréttindum, námuréttindum o.þ.h. Ekkert er því þó til fyrirstöðu að ríkisaðilar beiti lögnum, eða hafi þau í öllu falli til hliðsjónar, við slíkar ráðstafanir. Ef landi er ráðstafað samhliða annarri auðlindanýtingu kunna löginn að gilda um ráðstöfun landsins, að öðrum skilyrðum uppfylltum.“ (feitletrun og undirstrikun Samorku).

Framangreindar tilvitnanir í laga- og greinargerðartexta fela í raun í sér heilmikla óvissu um gildissvið væntanlegra laga þar sem ýmist er dregið úr eða í um auðlindanýtingu í þágu orkuvinnslu. **Mikilvægt er að úr þessu verði bætt í og öll tvímæli séu tekin af um að lögnum sé ekki ætlað að gilda um auðlindanýtingu í þágu orkuvinnslu og þeirri landnýtingu sem henni fylgir.**

Í umfjöllun um 5. gr. frumvarpsins segir að tilgangur hennar sé að draga fram helstu meginreglur laganna á einum stað. Einnig kemur fram að þær séu í almennu samræmi önnur lagaákvæði um meðferð eigna í eigu ríkisins sbr. t.d. lögum um opinber fjármál og stefnu fjármála- og efnahagsráðuneytið um jarðir og auðlindir í eigu ríkisins og stefnu forsætisráðuneytið um nýtingu lands og réttinda í þjóðlendum.

Í umfjöllun um 10. gr. segir að einn tilgangur frumvarpsins sé að stuðla að faglegri áætlanagerð um nýtingu lands í eigu ríkisins og að samningar um nýtingu samræmist ofangreinda **stefnumörkun** þeirra aðila sem fara með endanlega ábyrgð á þeim eignum eða landi sem um ræðir hverju sinni, þ.e. **fjármála- og efnahagsráðuneytið og forsætisráðuneytið.**

Í 26. gr. frumvarpsdraganna er síðan fjallað um tekjur af samningum sem gerðir eru á grundvelli laganna og ráðstöfun þeirra. Í greinargerð um 26. gr. eru nefnd ýmiss dæmi hér að lútandi. Í niðurlagi textans segir síðan að „ekki [sé] gert ráð fyrir að tekjur af samningum um nýtingu auðlinda eins og jarðahita- eða vatnsréttinda renni að neinu leyti til einstakra leyfisveitenda verði slíkir samningar auglýstir í samræmi við efnisákvæði frumvarpsins enda myndi það ekki tengjast kjarnastarfsemi slíkra aðila.“

Enn og aftur er sem sagt um misvísandi texta að ræða sem gefur tilefni til þess að óvissu um gildissvið laganna og þar með beitingu þeirra. Ítrekað er að úr þessu verður að bæta með skýrum lagatexta um að löginn gildi ekki um auðlindanýtingu vegna orkuvinnslu.

Í eigendastefnu ríkisins vegna jarða og landa og auðlinda í eigu ríkisins er sérstaklega fjallað um **virkjanlegar auðlindir** og segir þar að „um vatnsafls- og jarðvarmavirkjanir [fari] samkvæmt þeim lögum sem um þær gilda.“ Einungis er heimilt að semja við rannsóknar- eða nýtingarleyfishafa um tímabundin

afnot af slíkum auðlindum í ríkiseigu. Leggja skal áherslu á gagnsæi, hlutlægni, jafnræði og hagkvæmni við gerð nýtingarsamninga. Þá skal gæta að hagkvæmri nýtingu auðlinda og fjárfestinga í mannvirkjum.“ (feitletrun og undirstrikun Samorku).

Hér er vísað til þess lagaumhverfis sem gildir um orkunýtingu og þá væntanlega lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, lög um verndar- og orkunýtingaráætlun og raforkulög svo þau helstu séu talin. Hins vegar hefur mikið hefur verið rætt og ritað um auðlindagjöld, auðlindaskatta, auðlindarentu og arð af orkufyrirtækjum í eigu ríkisins undanfarna áratugi og ýmsar hugmyndir og leiðir settar fram.

Samorka leggur áherslu á að skilaleiðir auðlindarentu geta verið margar og mikilvægt að huga að heildar-myndinni. Auðlindarentan getur þannig skilað sér í t.d. (1) læra orkuverði og þar með (2) sterkari sam-keppnisstöðu, í beinum (3) arðgreiðslum frá fyrirtækjum í opinberri eigu eða með því að virkjunarheimildir eru (4) boðnar út til nýtingar með tilteknum skilyrðum. Mjög mikilvægt er í þessu samhengi að líta til samkeppnisstöðu Íslands og þar með áhrif á orkuverð hvort sem er raforkuverð eða orkuverð á jarðvarma til húshitunar.

Oftar en ekki hefur gætt væntinga um miklar tekjur til hins opinbera, ríkis og/eða sveitarfélaga og það stundum sett í samhengi við sambærilegar tekjur á Norðurlöndunum einkum í Noregi. Í þeirri umræðu gleymist oft að þetta þarf að setja í samhengi við aðra hluta skattkerfisins og þar með að grunnrentu-skattinn má í Noregi draga frá tekjuskatti svo dæmi sé tekið. Loks bera að geta þess að úthlutun auðlinda til orkunýtingar falla ekki undir skyldu til útboða á Evrópska efnahagssvæðinu eins og kemur fram í ítarlegri umsögn Landsvirkjunar um málið.

Um ofangreind atriði fjallaði Samorka m.a. í [umsögn sinni um frumvarp til laga um þjóðarsjóð](#), þingskjal 594, 434. mál, 149. löggjafarþing 2018-2019 en þar er m.a. lögð áhersla á að nýir skattar og gjöld skapa ekki nýjar tekjur. Í sama streng var tekið í umsögn Samorku um drög a frumvarpi til laga um skattlagningu auðlindarentu vegna raforkuvinnslu haustið 2017 (er hjálögð í fylgiskjali).

Eins og að framan er rakið er brýnt að gera **breytingar á fyrirhugðum frumvarpstexta** og þá **tilsvarandi texta í greinargerð frumvarpsdraganna**. Er enda ljóst tilefni lagasetningarinnar snýr ekki að auðlinda-nýtingu í þágu orkuvinnslu. Verður að halda þeirri vinnu áfram á öðrum vettvangi enda fjölmörg önnur atriði sem koma til álita í lagasetningu og eðlilegt að um það sé fjallað í sérlögum.

Að öðru leyti vísar Samorka til umsagna aðildarfyrirtækja sinna.

Virðingarfyllt,

f.h. Samorku

Baldur Dýrfjörð lögfræðingur

Reykjavík, 3. október 2017

Forsætisráðuneytið

Páll Þórhallsson skrifstofustjóri

Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg

101 Reykjavík

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um skattlagningu auðlindarentu vegna raforkuvinnslu og drög að reglugerð um meðferð og nýtingu þjóðlendna.

Í kjölfar breytinga á raforkulöggjöfinni og aðgreiningar milli sérleyfisstarfsemi og samkeppnisstarfsemi hefur umræðan um nauðsyn þess að koma á gjaldtöku fyrir auðlindanýtingu orðið enn áleitnari og ýmsar skýrslur skrifaðar um málefnið. Við bætist ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um að þar sem ekki sé nægilega tryggt að framleiðslufyrirtækin greiði hæfilegt auðlindagjald kunni það að fela í sér óheimila ríkisaðstoð.

Verkefni löggjafans sé því að tryggja að úthlutun og endurnýjun leyfa til auðlinda nýtingarinnar byggi á fyrirfram ákveðnum skilmálum þar sem gagnsæi og jafnræði sé tryggt. Þetta felur jafnframt í sér að tryggja þarf að úthlutunin og endurúthlutun byggi á markaðsforsendum, þ.e. að aðilum á markaði gefist kostur á því að bjóða í nýtinguna.

SAMORKA er sammála því að nauðsynlegt er að endurskoða laga og reglugerðar umgjörðina við úthlutun leyfa til auðlindanýtingar og þar með að skilmálar taki mið af framangreindum grunnkörfum um réttláta stjórnsýslu. Að sama skapi er eðlilegt að reglur um úthlutunina gefi öllum þeim sem uppfylla lögmæt skilyrði fyrir þátttöku í útboðsferli kost á því að bjóða í viðkomandi auðlindanýtingu.

Sé litið til skýrslu starfshóps um nýtingu náttúruauðlinda á opinberu forræði við raforkuframleiðslu er ljóst að fjölmörg álita efni rísa þegar kemur að mati á leiðum að þeim markmiðum sem að er stefnt. Sama má sjá af umfjöllun fjölmargra annarra um málið. Þannig þarf að hafa í huga heildarumhverfi skattlagningar og þar með nýlegar breytingar í þeim efnunum sem og hugmyndir sem fela í sér enn frekar skattheimtu. Hér er þá vísað til þess að tryggja þarf að samspil skattheimtu og innheimtu auðlindagjalda sé eðlilegt og hafi ekki neikvæð áhrif á samkeppnisstöðu Íslands og íslenskra raforkuframleiðenda. Mikilvægt er því að hafa í huga að viðurkennt er að skilaleiðir arðs af orkuauðlindinni geti verið margar.

Að sama skapi er áréttað að í fyrrnefndri skýrslu er fjallað um auðlindagjöld ýmissa ríkja Evrópu og þar kemur fram að farnar eru ólíkar leiðir við ákvörðun gjaldanna. Því er ljóst að breytileikinn er nokkur og mikilvægt að farið sé varlega í sakirnar ekki síst með sérstöðu íslenska markaðarins í huga.

Ef frá eru taldar smávirkjanir bænda eru það fyrst og fremst opinberir aðilar, ríki og sveitarfélög, sem hafa staðið að uppbyggingu á raforkuframleiðslu í Íslandi. Í upphafi laut framleiðslan að því að tryggja rafmagn til almennra heimilisnota, þá hefðbundins iðnaðar en síðar fór hlutur stóriðjunnar í uppbyggingu raforkuframleiðslunnar að vega æ þyngra. Þessi hluti sögunnar minnir okkur á að útflutningur á þessari sérstöku vöru sem rafmagnið er, er ætíð háður því að hún verði hluti af annarri vöru sem framleidd er til útflutnings. Þessi sérstaða gerir það að verkum að framleiðendur á Íslandi eiga þess ekki kost flytja rafmangið beint út til annarra landa eins og á við um flesta raforkuframleiðendur í Evrópu. Því þarf að tryggja að breytt lagaumhverfi raski ekki samkeppnisstöðu landsins í heild sinni en að sama skapi er

eðlilegt að hún skerpi samkeppnisstöðu framleiðenda á innlendum markaði ekki síst við úthlutun takmarkaðra auðlinda í eigu hins opinbera.

Sé litið til sögulegra þátta og þar með hvernig haga skuli gjaldtöku af þegar byggðum virkjunum koma upp ýmiss álita efni sem snert geta framleiðendur með mismunandi hætti. Í sögulegu samhengi er ljóst að forsendur fjárfestingaverkefna og þar með arðsemiskröfur eru mismunandi í mörgum stórum virkjunarframkvæmdum sem hafa í raun verið hluti af mjög stórum alþjóðlegum fjárfestingarverkefnum þar sem byggt er á langtímasamningum um orkusöluna. Mörg þessara verkefna hafa þannig verið hluti af markaðssetningu á tækifærum á Íslandi fyrir erlenda fjárfesta og ívilnunar-samningum opinberra aðila, þ.e. ríkisins og eftir atvikum sveitarfélaganna. Mikilvægt er að tekið sé tillit til þessara þátta eftir því sem svigrúm er til og þá eftir atvikum hæfileg sólarlagsákvæði við val á leiðum að settum markmiðum.

Hér þarf einnig að hafa í huga þá stefnumörkun sem þegar liggur fyrir í núverandi lagasetningu að auðlindirnar séu í þjóðareigu og óheimilt er að afsala þeim sjálfum í þágu orkunýtingar heldur einungis að úthluta nýtingarleyfum.

Í umræðum um auðlindarentu og auðlindagjald þarf jafnframt að hafa í huga þá sérstöðu að nokkur raforkuver sem framleiða rafmagn með jarðhitagufu framleiða jafnframt heitt vatn í þágu hitaveitna sem þjóna stórum hluta þjóðarinnar í sérleyfisstarfsemi. Mikilvægt er að gjaldtaka á grundvelli samkeppnissjónarmiða hafi ekki neikvæði áhrif á verðlagningu þjónustunnar í sérleyfisstarfseminni þar sem önnur sjónarmið og aðferðarfræði eru upp í neytendaverndinni. Jafnframt þarf að hafa í huga að margar hitaveitur byggja jarðhitanytingu sína á samningum um auðlindir í einkaeigu. Því er mikilvægt að auðlindagjöld séu bundin við auðlindir í eigu opinberra aðila en skattheimta gagnvart einkaaðilum byggja á tekjuskatti af þeim tekjum sem þeir kunna að hafa af auðlindinni. Verður enda að gera ráð fyrir að ráðstöfun auðlinda í einkaeigu eða samningar um nýtingu þeirra byggja á samkeppnisgrunni.

Ljóst er að fyrirhuguð lagaumgjörð orkufyrirtækja er fyrst og fremst til komin til þess að tryggja að nýting auðlinda í opinberri eigu sé ekki ígildi ríkisaðstoðar og sé þar með til þess fallin að gefa íslenskum orkufyrirtækjum forskot gagnvart öðrum innan Evrópska efnahagssvæðisins. Um leið felur lagaumgjörðin í sér mikilvæga stefnumörkun til framtíðar fyrir íslensk orkufyrirtæki og því afar brýnt að varlega sé stigið til jarðar þannig að gjaldtakan raski ekki samkeppnisstöðu þeirra í alþjóðlegu samhengi. Á þetta ekki síst við um þau árlegu gjöld sem tengd eru rekstri fyrirtækjanna enda verði á móti gert ráð fyrir að fyrirtækin keppi á jafnréttisgrunni um nýtingarheimildir sjálfar.

Um leið og SAMORKA þakkar þetta tækifæri til þess að koma að umsögn um málið, viljum við árétta að fá að gera það áfram í ferli málsins innan stjórnsýslunar og fyrir Alþingi.

Að öðru leyti vísar SAMORKA til umsagna einstakra aðildarfyrirtækja.

Virðingarfyllst,



Páll Erland, framkvæmdastjóri