152. löggjafarþing 2021–2022.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 136/2013 um Orkuveitu Reykjavíkur (…)

Frá umhverfis,- orku, og loftslagsráðherra.

1. gr.

Við 2. mgr. 2. gr. bætist: þ.m.t. geymslu koldíoxíðs og annarra vatnsleysanlegra gastegunda í jörðu.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í frumvarpi þessu er lögð til breyting á lögum nr. 136/2013 um Orkuveitu Reykjavíkur sem felur í sér að tilvísun til geymslu koldíoxíðs (CO2) og annarra vatnsleysanlegra gastegunda í jörðu bætist við síðari málslið 2. mgr. 2. gr. laganna þar sem fjallað er um þá starfsemi sem Orkuveitu Reykjavíkur og dótturfélögum er heimilt að stunda. Markmið með breytingunni er að tryggja skýra lagaheimild Orkuveitu Reykjavíkur til að eiga hlut í félögum sem tengjast Carbfix-aðferðinni.

* 1. *Carbfix aðferðin*

Carbfix-aðferðin varð til sem samstarfsverkefni Orkuveitu Reykjavíkur og Háskóla Íslands auk annarra háskóla og rannsóknarstofnana. Aðferðin felst í að leysa koldíoxíð í vatni og dæla því niður í basaltsberggrunn þar sem náttúruleg ferli steinrennur því til frambúðar. Við þróun tækninnar var stuðst við rannsóknir, búnað, aðstöðu og þekkingu Orkuveitu Reykjavíkur og dótturfélaga. Aðferðin var aðallega þróuð í Hellisheiðarvirkjun sem er jarðhitavirkjun á Hengilssvæðinu og er rekin af Orku náttúrunnar ohf., dótturfélagi Orkuveitu Reykjavíkur.

Þar sem um er að ræða einstaka tækni og frumkvöðlastarf, hefur Orkuveitan ásamt hlutaðeigandi aðilum sótt um einkaleyfi fyrir Carbfix-aðferðinni og umsóknin er nú til skoðunar hjá einkaleyfastofu Evrópu sem og víðar um heim. Talsverð verðmæti felast í hugverkarétti að baki aðferðinni og tækifærum í frekari þróun og útbreiðslu tækninnar á heimsvísu. Aðferðin er enn fremur ekki takmörkuð við jarðhitavirkjanir heldur getur hún komið að gagni við að draga úr losun frá ýmis konar mengandi iðnaði. Aðferðin kann því að reynast mikilvægt framlag í baráttunni við loftslagsbreytingar. Carbfix-aðferðin hefur hlotið mikla athygli utan landsteinanna og fjölmörg fyrirtæki og stofnanir hafa lýst yfir áhuga á að nýta tæknina, bæði hér á landi og erlendis. Þá vilja ýmsir aðilar leggja til fjármagn til að nýting tækninnar megi verða að veruleika á heimsvísu.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Nýting Carbfix- aðferðarinnar var lengst af bundin við Orkuveitu Reykjavíkur og dótturfélög en ljóst þykir að hún getur nýst fyrirtækjum og rekstraraðilum utan samstæðu Orkuveitunnar við að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Í samstarfi við Carbfix hafa fleiri aðilar þegar hafið nýtingu á aðferðinni s.s. Climeworks sem byggt hefur upp lofthreinsiver á Hellisheiði. Auk þess er undirbúningur hafinn að verkefnum með fleiri innlendum og erlendum aðilum þannig að nýta megi aðferðina í starfsemi viðkomandi fyrirtækja. Slíkt kemur þó ekki án áskorana sbr. það sem síðar greinir um vilja utanaðkomandi aðila til beinnar þátttöku í félögum um einstaka verkefni og aðkomu að ákvarðanatöku og fjármögnun þeirra.

Orkuveita Reykjavíkur er í eigu Reykjavíkurborgar, Akraneskaupstaðar og Borgarbyggðar, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga um Orkuveitu Reykjavíkur nr. 136/2013. Sú meginregla hefur verið talin gilda hér á landi að sveitarfélögum er óheimilt að stunda atvinnurekstur í hagnaðarskyni án lagaheimildar sbr. m.a. 65. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Sveitarfélögum er þó heimilt að taka þátt í verkefnum í ljósi brýnna samfélagslegra hagsmuna sem varða íbúa þeirra en áhætta vegna þátttöku í slíkum verkefnum má ekki ganga gegn ábyrgri meðferð fjármuna. Þessar meginreglur eiga við um heimildir sveitarfélaga til að stunda atvinnurekstur í ólögbundnum tilvikum. Með lögum um Orkuveitu Reykjavíkur hefur löggjafinn þó veitt er áðurnefndum sveitarfélögum sem eiga fyrirtækið, sérstakar heimildir til starfrækslu þeirra verkefna sem lögin tilgreina sbr. 2. mgr. 2. gr. laganna en þar segir: „Orkuveita Reykjavíkur og dótturfélög stunda vinnslu, framleiðslu og sölu raforku og heits vatns og gufu og rekstur grunnkerfa, svo sem dreifiveitu rafmagns, hitaveitu, vatnsveitu, fráveitu og gagnaveitu, auk annarrar starfsemi sem hefur sambærilega stöðu. Einnig þá starfsemi aðra sem nýtt getur rannsóknir, þekkingu eða búnað fyrirtækjanna, sem og iðnþróun og nýsköpun, enda tengist hún kjarnastarfsemi fyrirtækisins.“

Þar sem lögum um Orkuveitu Reykjavíkur sleppir verður að líta sem svo á að eigendasveitarfélögunum og þar með Orkuveitu Reykjavíkur og dótturfélögum sé óheimilt að fjárfesta í hagnaðarskyni nema um sé að ræða verkefni sem sveitarfélögunum og Orkuveitu Reykjavíkur hefur verið falið með lögum að sinna eða talið heimilt að taka upp á grundvelli sjónarmiða sveitarstjórnarréttar um ólögbundin verkefni sveitarfélaga.

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 136/2013 um Orkuveitu Reykjavíkur er fyrirtækinu heimilt að eiga dótturfélög og eiga hlut í félögum. Verkefni þeirra og heimildir afmarkast af áðurnefndri 2. mgr. 2. gr. laganna sem skilgreinir kjarnastarfsemi þeirra auk þess að áskilja t.a.m. að önnur verkefni séu heimil svo fremi sem í þeim sé nýtt þekking og rannsóknir félaga innan samstæðu Orkuveitu Reykjavíkur enda tengist þau kjarnastarfsemi fyrirtækisins. Þróun aðferðarfræði Carbfix hefur verið álitin falla undir kjarnastarfsemi Orkuveitu Reykjavíkur enda dregur hún úr mengun sem stafar frá virkjunum. Að auki var við þróun aðferðarinnar byggt á þekkingu og rannsóknum Orkuveitu Reykjavíkur. Aðferðin hefur því verið talin rúmast innan starfsheimilda Orkuveitunnar og dótturfélaga samkvæmt núgildandi lögum nr. 136/2013 en með skýru lagaákvæði þess efnis eins og frumvarp þetta gerir ráð fyrir eru tekin af öll tvímæli. Mikilvægi Carbfix-aðferðarinnar innan samstæðu Orkuveitu Reykjavíkur endurspeglast einnig í þeirri staðreynd að starfsemi sem lýtur að Carbfix-aðferðinni var færð í sérstakt dótturfélag með stofnun Carbfix ohf. í loks árs 2019. Mikill áhugi er á því að nýta aðferðafræði Carbfix víða um heim og stendur vilji til þess að stofnuð verði sérstök félög um einstök stór verkefni, jafnvel með eignaraðild samstarfsaðila hverju sinni, m.a. í þeim tilgangi að takmarka áhættu Carbfix ohf. af hverju verkefni. Sveitarfélögin sem eiga Orkuveitu Reykjavíkur, stjórn fyrirtækisins og stjórn Carbfix telja því æskilegt að stofna hefðbundið hlutafélag, Carbfix hf., um rekstur tækninnar, eigi hugmyndir félagsins um framtíðarnýtingu Carbfix aðferðarinnar fram að ganga. Að þeirra mati er möguleiki á samstarfi um einstök verkefni með þátttöku og eignaraðild ytri samstarfsaðila. Núverandi félagsform, opinber hlutafélag, muni ekki nægja að til slíkrar eignaraðildar geti komið því það útiloki að aðrir fjárfestar en opinberir aðilar geti lagt félaginu til áhættufé. Opinbert hlutafélag sem félagsform takmarkar auk þess möguleika til að sækja um og afla styrkja, m.a. frá samkeppnissjóðum, en slíkir styrkir hafa reynst afar mikilvægir við frekari þróun tækninnar.

Frumvarp þetta er lagt fram til þess að tryggja skýra lagaheimild Orkuveitu Reykjavíkur til að eiga hlut í hlutafélögum sem tengjast Carbfix-aðferðinni. Því er lagt til að bæta beinni tilvísun til geymslu koldíoxíðs og annarra vatnsleysanlegra gastegunda í jörðu við 2. mgr. 2. gr. laga nr. 136/2013.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að í 2. mgr. 2. gr. laga um Orkuveitu Reykjavíkur verði sérstaklega tilgreind geymsla koldíoxíðs og annarra vatnsleysanlegra gastegunda í jörðu sem verkefni Orkuveitu Reykjavíkur og dótturfélaga.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ekki er tilefni til þess að taka sérstaklega til skoðunar samræmi við stjórnarskrá.

5. Samráð.

Við vinnslu frumvarpsins var haft samráð við Orkuveitu Reykjavíkur og innviðaráðuneytið.

Áform um lagasetninguna voru birt í samráðsgátt stjórnvalda þann 13.9.2022 (mál nr. 163/2022). Umsögn barst m.a. frá Samtökum iðnaðarins þar sem fram kemur að það sé mat þeirra að ríki og sveitarfélög þurfi að marka sér skýr viðmið um það hvernig fyrirtæki í þeirra eigu starfa á markaði. Í því felist m.a. að meta reglulega og með heildstæðum hætti þörf fyrir samkeppnisrekstur opinberra aðila og hvort að slík starfsemi sé samfélaginu til hagsbóta eða sé til þess fallin að raska samkeppnisgrundvelli á umræddu sviði. SI telja mikilvægt að áformuð breyting gangi ekki lengra en nauðsynlegt er til að þróa megi starfsemi Carbfix áfram í þágu þeirra markmiða sem liggja til grundvallar starfsemi þess félags. SI árétta að Carbfix verkefnið þyki einstakt á heimsvísu. Það að marka þurfi félaginu betri umgjörð þýði hins vegar ekki að réttmætt sé að draga úr eðlilegu aðhaldi með mögulegum samkeppnisrekstri OR eða annarra opinberra aðila á öðrum sviðum.

Vegna umsagnar SI áréttar ráðuneytið mikilvægi þess að stuðlað verði að framgangi og þróun Carbfix verkefnisins sem byggir á hugviti Orkuveitu Reykjavíkur og þykir, eins og fram kemur í umsögn SI, einstakt á heimsvísu. Eins og fram er komið kann aðferðin að reynast mikilvægt framlag í baráttunni við loftslagsbreytingar. Frumvarpið felur ekki í sér að dregið sé úr eðlilegu aðhaldi með mögulegum samkeppnisrekstri OR eða annarra opinberra aðila á öðrum sviðum.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum verður ótvíræð lagaheimild fyrir því að Orkuveitu Reykjavíkur verði heimilt að stofna dótturfélög og eiga hlut í félögum utan um rekstur og þjónustu Carbfix-aðferðarinnar. Orkuveita Reykjavíkur geti þannig stuðlað að útbreiðslu Carbfix-aðferðarinnar með aðkomu annarra fjárfesta.

Ekki er gert ráð fyrir að þær breytingar sem mælt er fyrir um í frumvarpi þessu hafi fjárhagsáhrif á ríkissjóð.

Þá er ekki gert ráð fyrir að efni frumvarps þessa hafi mismunandi áhrif á stöðu kynjanna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að síðari málslið 2. mgr. 2. gr. verði breytt þannig að geymsla koldíoxíðs og annarra vatnsleysanlegra gastegunda í jörðu bætist við í dæmaskyni um þá starfsemi aðra sem nýtt getur rannsóknir, þekkingu eða búnað Orkuveitu Reykjavíkur og dótturfélaga, sem og iðnþróun og nýsköpun. Geymsla koldíoxíðs í jörðu er skilgreind í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, sem niðurdæling og síðan geymsla koldíoxíðsstrauma í jarðmyndunum neðan jarðar. Aðrar vatnsleysanlegar gastegundir geta t.d. verið brennisteinsvetni (H2S). Vísast að öðru leyti til almennra athugasemda við frumvarpið.

Um 2. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.