

# **Fyrirkomulag varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins**

*Skýrsla nefndar forsætisráðherra sem skipuð var samkvæmt  
III. bráðabirgðaákvæði laga nr. 58/2008*

Mars 2010

<b>1. Inngangur</b> .....	<b>8</b>
1.1. Verkefni nefndarinnar .....	8
1.2. Tilhögun í starfi nefndarinnar og efnisöflun .....	9
1.3. Fyrirkomulag skýrslu .....	13
<b>2. Sögudrög</b> .....	<b>14</b>
<b>3. Lagaumhverfi</b> .....	<b>21</b>
3.1. Eignarhald náttúruauðlinda .....	21
3.1.1. Forráðasvæði íslenska ríkisins .....	21
3.1.2. Hugtökin eign, eignarréttindi, eignarheimildir og nánari afmörkun fasteignarhugtaksins .....	22
3.1.3. Deilt um eignarrétt að landi – eignarland og þjóðlendur .....	23
3.1.4. Nánar um efnislegu heimildina til nýtingar auðlinda á löndum í eigu ríkisins .....	25
3.1.5. Réttarstaðan á svæðum þar sem ekki hefur verið leyst úr eignarhaldi.....	26
3.1.6. Takmarkanir á framsali vatns- og jarðhitaréttinda, samanber lög nr. 58/2008 .....	26
3.2. Meginatriði gildandi löggjafar á auðlinda- og orkusviði .....	27
3.2.1. Auðlindirnar .....	28
3.2.1.1. Auðlindalög nr. 57/1998 .....	28
3.2.1.2. Gildandi vatnalög nr. 15/1923.....	31
3.2.1.3. Ný vatnalög nr. 20/2006.....	31
3.2.2. Orkan.....	32
3.2.2.1. Raforkulög nr. 65/2003 .....	32
3.2.2.2. Orkulög nr. 58/1967 .....	35
3.2.2.3. Lög um íslenskar orkurannsóknir nr. 86/2003 og lög um Orkustofnun nr. 87/2003.....	36
3.2.2.4. Lög um virkjun Jökulsár á Brú og Jökulsár í Fljótsdal og stækkun Kröfluvirkjunar nr. 38/2002 .....	37
3.2.2.5. Lög um niðurgreiðslur húshitunarkostnaðar nr. 78/2002 og lög um jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku nr. 98/2004 .....	37
3.2.2.6. Lög um upprunaábyrgð á raforku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum o.fl., nr. 30/2008 .....	38
3.2.3. Lög um fyrirtæki á sviðinu.....	38
3.2.4. Ýmis lög sem snerta nýtingu vatns- og jarðhitaréttinda.....	39
3.2.4.1. Skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997 .....	40
3.2.4.2. Náttúruverndarlög nr. 44/1999 .....	40
3.2.4.3. Lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 .....	42
3.2.4.4. Lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006 .....	43
3.2.5. Lög er varða fjárfestingar erlendra aðila í orkugeiranum .....	43

<b>4. Gildandi samningar ríkis, stofnana þess og félaga .....</b>	<b>45</b>
4.1. Heimildir Landsvirkjunar til auðlindanýtingar .....	45
4.1.1. Stofnunarhættir eignarréttar Landsvirkjunar .....	45
4.1.1.1. Samningar.....	45
4.1.1.2. Sett lög.....	46
4.1.1.3. Áhrif laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta.....	47
4.1.1.4. Eignarnám .....	48
4.1.1.5. Hefð.....	48
4.1.2. Afstaða Landsvirkjunar til þýðingar laga nr. 58/2008 .....	49
4.1.3. Vatns- og jarðhitaréttindi Landsvirkjunar sem eru tilkomin fyrir ráðstafanir ríkisins .....	49
4.1.3.1. Sameignarsamningur ríkissjóðs og Reykjavíkurborgar .....	49
4.1.3.2. Lög nr. 37/1971 um breytingu á lögum um Landsvirkjun .....	50
4.1.3.3. Sameignarsamningar ríkisstjórnar Íslands, Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar.....	50
4.1.3.4. Lög um raforkuver nr. 60/1981 .....	50
4.1.3.5. Samningur ríkisstjórnar Íslands og Landsvirkjunar um virkjanamál, byggðalínur o.fl. ....	51
4.1.3.6. Lög nr. 42/1983 um Landsvirkjun.....	51
4.1.3.7. Samningur ríkisstjórnar Íslands og Landsvirkjunar um kaup á Kröfluvirkjun	51
4.1.3.8. Samningur ríkisstjórnar Íslands og Landsvirkjunar um kaup á eignum í Bjarnarflagi.....	51
4.1.3.9. Lög nr. 38/2002 um virkjun Jökulsár á Brú og Jökulsár í Fljótsdal .....	52
4.1.3.10. Rammasamningur milli Landsvirkjunar og Landeigenda Reykjahlíðar .....	52
4.1.3.11. Samningur vatnsréttihafa á Jökuldal og Landsvirkjunar .....	52
4.1.3.12. Rammasamningur milli íslenska ríkisins og Landsvirkjunar um afnot af jarðhitaréttindum innan jarðhitaréttindasvæðisins við Kröflu, Bjarnarflag og Námafjall .....	53
4.1.3.13 Samningur um kaup íslenska ríkisins á eignarhluta Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar í Landsvirkjun .....	53
4.1.3.14. Samkomulag íslenska ríkisins og Landsvirkjunar um vatnsréttindi í Þjórsá	53
4.1.4. Einstök raforkuver Landsvirkjunar .....	54
4.1.4.1. Sogsvirkjanir .....	54
4.1.4.2. Virkjanir í Þjórsá og Tungnaá .....	54
4.1.4.2.1. Búrfellsvirkjun .....	55
4.1.4.2.2. Hrauneyjafossvirkjun og Sigölduvirkjun .....	56
4.1.4.2.3. Sultartangavirkjun .....	56
4.1.4.2.4. Vatnsfellsvirkjun, Hágöngumiðlun og Kvíslarveita.....	56

4.1.4.3. Kárahnjúkavirkjun.....	57
4.1.4.4. Laxárvirkjun .....	58
4.1.4.4.1. Leigusamningur Akureyrarbæjar og landeiganda Presthvamms .....	59
4.1.4.4.2. Samningur Laxárvirkjunar við landeiganda jarðarinnar Halldórsstaða IV .....	59
4.1.4.4.3. Deilur landeigenda við Laxá og Mývatn og Laxárvirkjunar.....	59
4.1.4.5. Kröfluvirkjun.....	59
4.1.4.5.1. Samningur ríkissjóðs Íslands við eigendur jarðanna Voga og Reykjahlíðar .....	59
4.1.4.5.2. Samningur milli Landsvirkjunar og Landeigenda Reykjahlíðar .....	60
4.1.4.5.3. Samningur Landsvirkjunar við íslenska ríkið um afnot af jarðhitaréttindum innan jarðhitaréttindasvæðisins við Kröflu, Bjarnaflag og Námafjall.....	60
4.1.4.6. Bjarnaflag.....	61
4.1.4.7. Blönduvirkjun.....	61
4.1.5. Fyrirhuguð raforkuver og aðrar framkvæmdir Landsvirkjunar.....	62
4.1.5.1. Búðarhálsvirkjun .....	62
4.1.5.2. Neðanverð Þjórsá – Hvammsvirkjun, Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun .....	63
4.1.5.3. Norðlingaölduveita.....	63
4.1.5.4. Þeistareykir.....	63
4.1.5.5. Gjástykki .....	64
4.1.5.6. Framkvæmdir til athugunar og önnur réttindi .....	64
4.1.5.6.1. Blanda – veituleið.....	65
4.1.5.6.2. Bjallavirkjun – Tungnaárlón .....	65
4.1.5.6.3. Skaftárvirkjun.....	65
4.1.5.6.4. Skaftárveita - Norðursjór.....	65
4.1.5.6.5. Hágönguvirkjun.....	65
4.1.5.6.6. Réttindi tengd Íslenskri orkuvirkjun hf. (Öxarfjörður) .....	65
4.1.5.6.7. Skatastaðarvirkjun (RARIK og Héraðsvötn ehf.) .....	66
4.1.5.6.8. Sundlaug við Reykholt í Þjórsárdal.....	66
4.1.5.6.9. Mælistöðvar Landsvirkjunar á ýmsum stöðum.....	66
4.1.5.6.10. Námuréttindi á virkjunarsvæðum.....	66
4.1.5.6.11. Trjáræktar- og uppgræðslusvæði.....	66
4.2. Samningar annarra félaga í eigu ríkisins, sveitarfélaga og opinberra aðila.....	66
4.2.1. Vatns- og jarðhitaréttindi RARIK ohf.....	67
4.2.1.1. Yfirtaka ríkisins á Rafveitu Seyðisfjarðar þann 9. janúar 1957 .....	68
4.2.1.2. Réttindi RARIK vegna samninga við landeigendur.....	68

4.2.1.3. Samningur RARIK og Blönduóssbæjar vegna áður afsalaðra jarðhitaréttinda að Reykjum .....	68
4.2.1.4. Samningur RARIK við eigendur jarðanna Borgarhafnar I-IX og Uppsala I og II .....	69
4.2.1.5. Samningur Siglufjarðarkaupstaðar og RARIK um nýtingu á heitu vatni .....	69
4.2.1.6. Samningur Hitaveitu Hafnar og RARIK um framsal einkaleyfis til hitaveitu á Höfn í Hornafirði.....	69
4.2.1.7. Samningur RARIK og Dalabyggðar um kaup á Hitaveitu Dalabyggðar .....	69
4.2.2. Vatns- og jarðhitaréttindi Orkubús Vestfjarða .....	70
4.3. Ríkisjarðir á vegum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins.....	72
4.3.1. Skýrsla nefndar um ríkisjarðir í forsjá landbúnaðarráðuneytisins .....	72
4.3.1.1. Jarðhiti.....	72
4.3.1.2. Grunnvatn (nytjavatn) .....	73
4.3.1.3. Vatnsafl .....	73
4.3.2. Frekari upplýsingar um vatns- og jarðhitaréttindi á forræði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins.....	74
4.3.3. Skrá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis um samninga um fall-, jarðhita- og vatnsréttindi í ríkiseign, dagsett. 6. október 2009 .....	75
4.3.4. Skrá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis um jarðir og jarðaréttindi, dagsett 7. ágúst 2009 .....	78
4.4. Samningar annarra opinberra aðila .....	78
4.4.1. Orkuveita Reykjavíkur og dótturfélög hennar .....	78
4.4.1.1. Samningur fjármálaráðuneytisins f.h. ríkissjóðs við Hitaveitu Akraness og Borgarfjarðar .....	79
4.4.1.2. Samningur Jarðvarmaveitna ríkisins og Hitaveitu Hveragerðis.....	79
4.4.1.3. Samningur Hitaveitu Bessastaðahrepps og Hitaveitu Reykjavíkur.....	79
4.4.1.4. Stóra Drageyri í Skorradal.....	79
4.4.1.5. Samningur um yfirtöku og rekstur vatnsveitu á Bifröst .....	79
4.4.1.6. Samningur Orkuveitu Reykjavíkur og Borgarbyggðar .....	80
4.4.1.7. Samningur um kaup og rekstur Vatnsveitu Borgarfjarðarsveitar (nú Borgarbyggð) .....	80
4.4.1.8. Jarðhitaréttindi á Hellisheiði .....	80
4.4.1.9. Ýmis réttindi Orkuveitu Reykjavíkur sem áður voru í eigu Borgarbyggðar... 81	
4.4.1.9.1. Yfirlýsing landeigenda jarðanna Hafnar og Skógarkots .....	81
4.4.1.9.3. Leigusamningur landbúnaðarráðherra vegna leigu á landi úr ríkisjörðinni Ytri-Hraundal .....	81
4.4.1.9.4. Samningur eiganda jarðarinnar Svartagilds og Hitaveitufélags Norðurárdælinga.....	81
4.4.1.9.5. Samningur Borgarbyggðar við ábúendur í Rauðanesi og á Þursstöðum..	82

4.4.1.9.6. Leigusamningur eigenda Varmalækjar og Andakílshrepps, fyrir hönd Vatnsveitu Bæjarsveitar .....	82
4.4.1.9.7. Samningur Borgarbyggðar og Félags sumarhúsaeigenda í Heyholti .....	82
4.4.1.9.8. Leigusamningur Borgarfjarðarsveitar við eigendur Steindórsstaða.....	82
4.4.1.9.9. Leigusamningur milli Borgarfjarðarsveitar og eiganda jarðarinnar Syðstu-Fossa.....	82
4.4.1.9.10. Leigusamningur Borgarbyggðar og eiganda Kleppjárnsreykjahvers.....	83
4.4.2. Vatns- og jarðhitaréttindi Norðurorku hf. ....	83
4.4.2.1. Jarðhiti .....	83
4.4.2.2. Neysluvatn.....	83
4.4.2.3. Fallvatnsréttindi.....	83
4.4.2.4. Fyrirhuguð not.....	84
4.4.3. Vatns- og jarðhitaréttindi Hitaveitu Suðurnesja.....	84
4.4.3.1. Samningur um sölu Sjóefnavinnslunnar hf. til HS.....	84
4.4.3.2. Samningur um kaup Hitaveitu Suðurnesja á landi á Reykjanesi af Sveitarfélögunum á Suðurnesjum .....	84
4.4.3.3. Samningur Hitaveitu Suðurnesja hf. við vatnsveitur Suðurnesja, Grindavíkur, Sandgerðis, Gerðahrepps og Vatnsleysustrandarhrepps .....	85
4.4.3.4. Samningur um kaup Hitaveitu Suðurnesja hf. á Vatnsveitu Reykjanesbæjar	85
4.4.3.5. Rekstur HS veitna í Vestmannaeyjum .....	86
4.4.3.6. Hagnýtingarsamningur Reykjanesbæjar við HS Orku hf. um náttúruauðlindir .....	86
4.4.4. Snæfellsbær .....	87
4.4.5. Álftanes .....	87
4.4.6. Mosfellsbær.....	88
4.4.7. Bláskógabyggð .....	88
4.4.8. Seyðisfjarðarkaupstaður .....	88
4.5. Gildandi langtímasamningar við stórnotendur .....	88
<b>5. Sjálfbær nýting auðlinda .....</b>	<b>90</b>
5.1. Almenn um sjálfbæra þróun og stefnu íslenskra stjórnvalda á því sviði .....	90
5.2. Sjálfbær nýting orkuauðlinda og sjálfbær vinnsla einstakra orkukosta .....	93
5.3. Aðgerðir sem stuðlað gætu að sjálfbærri og hagkvæmri nýtingu vatns- og jarðhitaréttinda .....	95
<b>6. Fyrirkomulag gjaldtöku og úthlutunar leyfa í nágrannalöndum .....</b>	<b>98</b>
6.1. Fyrirkomulag gjaldtöku og úthlutunar leyfa í Noregi .....	100
6.1.1. Úthlutun leyfa.....	100
6.1.2. Skattlagning.....	101
6.1.3. Yfirtaka - “hjemfall” .....	102
6.2. Fyrirkomulag gjaldtöku vegna nýtingar vatnsafls í öðrum löndum .....	102

6.2.1. Svíþjóð .....	102
6.2.2. Kanada.....	103
6.3. Fyrirkomulag gjaldtöku af öðrum auðlindum .....	103
6.3.1. Noregur.....	103
6.3.2. Ástralía .....	103
6.3.3. Kanada.....	104
6.3.4. Ísland .....	104
<b>7. Um endurgjald, leigutíma, endurnýjunarákvæði og tilhögun eignarhalds auðlinda, þar með talið auðlinda sem nú þegar hefur verið úthlutað og/eða eru nýttar .....</b>	<b>106</b>
7.1. Inngangur .....	106
7.2. Fyrirkomulag eignarhalds .....	107
7.3. Fyrirkomulag tímabundinna ráðstafana á nýtingarrétti .....	108
7.4. Fyrirkomulag úthlutunar nýtingarréttar .....	110
7.5. Efnahagslegt mat á umhverfisáhrifum .....	115
7.6. Leigugjald fyrir nýtingu auðlinda .....	117
7.7. Fyrirkomulag ráðstöfunar og gjaldtöku sem ýtir undir þjóðhagslega hagkvæmni .....	120
7.8. Niðurlag.....	120
<b>8. Niðurstöður nefndarinnar .....</b>	<b>122</b>
8.1. Inngangur .....	122
8.2. Ráðstöfun nýrra auðlindakosta.....	123
8.3. Tímalengd leyfa og endurnýjun þeirra .....	125
8.4. Gjaldtaka .....	127
8.5. Sjálfbær nýting .....	134
8.6. Skipan eignarhalds .....	134
<b>9. Listi yfir gögn sem m.a. lágu starfi nefndarinnar til grundvallar .....</b>	<b>140</b>
<b>10. Myndræn framsetning tillagna nefndarinnar .....</b>	<b>148</b>

## 1. Inngangur

Þann 29. maí 2008 samþykkti Alþingi lög nr. 58/2008, um breytingu á nokkrum lögum á auðlinda- og orkusviði. Í lögnum er ákvæði III til bráðabirgða þar sem kveðið er á um að forsætisráðherra skuli skipa nefnd til að fjalla um fyrirkomulag varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu ríkisins. Nefndin skuli í störfum sínum fjalla um leigugjald, leigutíma, endurnýjun leigusamninga og önnur atriði er lúta að réttindum og skyldum aðila. Þá skuli nefndin meta hvaða aðgerða sé þörf til að tryggja í senn sjálfbæra og hagkvæma nýtingu auðlindanna. Í störfum sínum skuli nefndin meðal annars hafa til hliðsjónar reynslu annarra þjóða. Þá skuli nefndin huga að því með hvaða hætti verði valið á milli þeirra sem áhuga hafa á að nýta auðlindirnar. Nefndin skuli skila tillögum sínum fyrir 1. júní 2009.

Með skipunarbréfi, dagsettu 7. janúar 2009, skipaði forsætisráðherra nefnd í samræmi við framangreint bráðabirgðaákvæði. Í nefndina voru skipaðir eftirtaldir aðilar: Karl Axelsson, hrl. og dósent, formaður; Elísabet Sigurðardóttir, lögfræðingur úr forsætisráðuneyti; Friðrik Már Baldursson, prófessor; Þórunn Pálsdóttir, verkfræðingur; Hafsteinn S. Hafsteinsson, lögfræðingur úr fjármálaráðuneyti; Lúðvík Bergvinsson, hdl. og Guðlaug Jónsdóttir, lögfræðingur úr sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti. Á fundi nefndarinnar þann 24. ágúst 2009 tók Arnór Snæbjörnsson lögfræðingur úr sama ráðuneyti sæti Guðlaugar í nefndinni. Þann 11. mars 2010 lést Elísabet Sigurðardóttir.

Samkvæmt fyrrnefndu bráðabirgðaákvæði laga nr. 58/2008 átti nefndin að skila tillögum sínum eigi síðar en 1. júní 2009. Nefndin var hins vegar ekki skipuð fyrr en um áramótin 2008/2009 og þá reyndist verkefni hennar mun umfangsmeira en ætlað var í fyrstu. Skýrsla þessi er afrakstur vinnu nefndarinnar.

### 1.1. Verkefni nefndarinnar

Svo sem fram kemur hér á undan má greina verkefni nefndarinnar í meginatriðum í tvennt. Í fyrsta lagi er nefndinni ætlað að gera um það tillögur hvaða fyrirkomulag eigi að hafa á því þegar ríkið ráðstafar vatns- og jarðhitaréttindum sínum með tímabundnum hætti. Við þá tillögusmið ber sérstaklega að miða að því að sú nýting megi verða með sjálfbærum og hagkvæmum hætti. Í öðru lagi á nefndin að huga að leiðum til þess að velja á milli þeirra aðila sem hug hafa á því að nýta ákveðna auðlindakosti séu þeir fleiri en einn. Vissulega er málið einfaldað nokkuð með þessum hætti enda má segja að einstakir þættir þessa verkefnis blandist saman með fleiri en einum hætti.

Í almennum athugasemdum með frumvarpi því sem lögtekið var sem lög nr. 58/2008 um breytingu á nokkrum lögum á auðlinda- og orkusviði segir m.a. að tilgangur frumvarpsins sé að setja reglur um eignarhald auðlinda í opinberri eigu og skýra mörk samkeppnis- og sérleyfisþátta í starfsemi orkufyrirtækja. Væri það gert til þess að tryggja að mikilsverðustu vatns- og jarðhitaréttindi sem væru í eigu ríkis eða sveitarfélaga, beint eða óbeint, héldust áfram í eigu þessara aðila. Það væri ótvírætt að skynsamleg nýting orkuauðlinda hefði mikla efnahagslega þýðingu fyrir Ísland. Raforkukerfi landsins væri ekki tengt orkukerfum annarra landa og því ljóst að byggja þyrfti að langmestu leyti á nýtingu innlendra orkugjafa fyrir almenna raforkunotendur og fyrirtækin í landinu. Ljóst væri að verðmæti og mikilvægi hreinna orkugjafa væri stöðugt að aukast, ekki síst með tilliti til mikilvægis þeirra til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í heiminum. Einnig væri ljóst að miklir þjóðhagslegir og samfélagslegir hagsmunir tengdust eignarhaldi og nýtingu orkuauðlinda landsins og því væri mikilvægt að þær yrðu áfram í samfélagslegri eign. Unnið væri að Rammaáætlun þar sem lagt yrði mat á virkjunarkosti, jafnt vatnsafls og háhita, og þeir flokkaðir og metin áhrif þeirra á náttúrufar, náttúru- og menningarminjar, meðal annars með tilliti til orkugetu, hagkvæmni og



annars þjóðhagslegs gildis. Á grundvelli þeirrar vinnu yrði unnið að stefnumörkun, þar sem opinbert eignarhald á auðlindum auðveldaði framkvæmd.<sup>1</sup>

Með hliðsjón af þessum sjónarmiðum varð niðurstaðan sú að kveða á um það í lögum að ríki, sveitarfélögum og fyrirtækjum í þeirra eigu sé óheimilt að framselja varanlega þau vatnsréttindi sem falla undir vatnalög, (bæði samkvæmt gildandi lögum nr. 15/1923 og yngri lögum nr. 20/2006), þ.e. réttindi til yfirborðsvatns, og hafa að geyma virkjanlegt afl umfram 10 MW. Á sama hátt er sömu aðilum óheimilt að ráðstafa varanlega þeim vatnsréttindum sem undir auðlindalög nr. 57/1998 falla, þ.e. jarðhita- og grunnvatnsréttindi, umfram heimilis- og búsparfir. Þó er heimilt að ráðstafa slíkum réttindum tímabundið, að hámarki til 65 ára. Handhafi tímabundins leyfis skuli eiga rétt á viðræðum um framlengingu réttarins þegar helmingur umsamins afnotatíma er liðinn, gæta skuli jafnræðis við ráðstöfun umræddra réttinda og stuðla að hagkvæmri nýtingu auðlindar og fjárfestingar í mannvirkjum.

Það er síðan á þessum forsendum sem mælt er fyrir um verkefnaskipan þá sem fyrr greinir í ákvæði til bráðabirgða III við lögin og lýst var hér að framan. Það er hins vegar vert að áréttta það að umboð nefndarinnar er í sjálfu sér mjög þröngt og nær ekki til annars en að fjalla um tilhögun hinna tímabundnu afnota á fyrrgreindum vatnsréttindum ríkisins. Utan verksviðs nefndarinnar fellur því öll umfjöllun um þau sjónarmið sem til greina koma við mat á því hvaða auðlindakosti á að nýta og hverja ekki, hvort sem er til skemmri eða lengri tíma; utan verkefnisins falla jafnframt allar aðrar auðlindir en umrædd og skilgreind vatnsréttindi; þá munu tillögur nefndarinnar, samkvæmt efni sínu, ekki ná til slíkra réttinda í eigu annarra en ríkisins, þar með talið réttinda í eigu sveitarfélaga.

Þá er nauðsynlegt að áréttta að á starfstíma nefndarinnar stendur yfir vinna á vettvangi annarra nefnda og stjórnvalda sem óhjákvæmilega hlýtur að hafa áhrif við endanlega útfærslu regluverks á þessu sviði. Hér má nefna vinnu við Rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma, vinnu stýrihóps iðnaðarráðherra um mótun heildstæðrar orkustefnu í samræmi við samstarfsyfirlýsingu núverandi ríkisstjórnar og starfshópur iðnaðarráðherra um sjálfbæra nýtingu jarðhita. Þegar þetta er ritað er starfi framantaldra aðila ekki lokið.

Þá má augljóst vera að framkvæmd tillagna nefndar þessarar muni útheimta breytingar á lögum sem heyrja undir önnur fagráðuneyti heldur en forsætisráðuneytið.

Færa má rök fyrir því að heppilegra hefði verið að vinna þessi færi fram á breiðari grundvelli með það að markmiði að setja samræmdar reglur um allar náttúruauðlindir í eigu íslenska ríkisins. Burtséð frá því hefði það jafnframt verið æskilegri kostur að ætla nefnd þessari rýmra verksvið, til dæmis þannig að allar jarðrænar auðlindir hins opinbera hefðu verið undir. Þessa er þó ekki kostur en á hinn bóginn er ekki útilokað að tillögur nefndarinnar geti átt sér víðtækari skírskotun.

## 1.2. Tilhögun í starfi nefndarinnar og efnisöflun

Svo sem fram hefur komið var nefndin ekki skipuð fyrr en í janúar 2009 og hóf hún þá þegar störf. Fyrsta fund sinn hélt nefndin þann 29. janúar 2009. Bókaðir fundir urðu alls tuttugu og fjórir talsins. Voru nefndarmenn sammála um það frá upphafi að afla sem víðast fanga og fá sem flest sjónarmið fram sem máli gætu skipt. Auk almenns fræða- og lagarýnis aflaði nefndin gagna á vettvangi orkufyrirtækja, ríkisstofnana, ráðuneyta, sveitarfélaga og einkaaðila svo það helsta sé nefnt. Eru þau gögn sem við sögu komu listuð í kafla 9.

Nefndin bauð síðan á sinn fund fulltrúa fjölda fyrirtækja og stofnana auk annarra gesta sem reifuðu sjónarmið sín í tengslum við verkefni nefndarinnar. Á meðal gesta voru

<sup>1</sup> Alþt. 2007-2008, A-deild, bls. 3843-3844..

forsvarsmenn orkufyrirtækja, sveitarfélaga, hagsmunasamtaka og fleiri. Hér fer á eftir stutt samantekt yfir fundi nefndarinnar og yfirlit um gesti hennar.

**Fyrsti** fundur nefndarinnar, 29. janúar 2009: Engir gestir komu á fyrsta fund nefndarinnar en farið var yfir hlutverk hennar, skipan og þóknun til nefndarmanna. Ákveðið var að fá Guðjón Axel Guðjónsson skrifstofustjóra í iðnaðarráðuneytinu á næsta fund nefndarinnar. Þá var lagt til að nefndarmaðurinn Friðrik Már Baldursson yrði fenginn til þess að gera grein fyrir helstu niðurstöðum í minnisblaði sínu og Nils Henrik M von der Fehr prófessors, sem samið var vegna smíðar frumvarps þess sem síðar varð að lögum nr. 58/2008.

**Annar** fundur nefndarinnar, 10. febrúar 2009: Guðjón Axel Guðjónsson og Pétur Örn Sverrisson, fulltrúar iðnaðarráðuneytisins fóru yfir þær upplýsingar og gögn sem ráðuneytinu voru tiltæk varðandi nýtingu jarðhita og vatnsorku í eigu ríkisins og afhentu nefndinni gögnin. Friðrik Már Baldursson gerði grein fyrir niðurstöðum í minnisblaði sínu og Nils Henrik M von der Fehr prófessors frá 11. desember 2007, þar sem þeir reifuðu sjónarmið vegna frumvarps þess er síðar varð að lögum nr. 58/2008.

**Þriðji** fundur nefndarinnar, 3. mars 2009: Agnar Olsen, Geir Marelsson og Jón Sveinsson, fulltrúar Landsvirkjunar, komu sem gestir á fundinn. Kallað var eftir sjónarmiðum Landsvirkjunar vegna verkefna nefndarinnar sem og gögnum um samninga og afnot þeirra af vatnsréttindum í opinberri eigu. Af hálfu Landsvirkjunar var upplýst að unnið væri að yfirgripsmikilli gagnasamantekt sem síðan var afhent nefndinni í apríl. Frans Árnason, forstjóri Norðurorku, kom og reifaði mál Norðurorku og sendi í kjölfarið yfirlit yfir þau vatnsréttindi sem fyrirtækið hefur aðgang að. Hjörleifur Kvaran, forstjóri Orkuveitunnar, kom því næst á fundinn og reifaði málefni er snerta vatnsréttindi Orkuveitu Reykjavíkur. Nefndinni voru í kjölfar fundarins send gögn frá Orkuveitunni um vatnsréttindi fyrirtækisins. Júlíus Jónsson, forstjóri HS Orku og Ásbjörn Blöndal, forstöðumaður þróunarsviðs HS Orku, komu loks á fund nefndarinnar. Fóru þeir yfir vatnsréttindi fyrirtækisins og afhentu afrit samninga og fleiri gögn sem tengdust þeim.

**Fjórdi** fundur nefndarinnar, 17. mars 2009: Steinunn Fjóla Sigurðardóttir, fulltrúi umhverfisráðuneytisins, kom á fundinn. Ákveðið var að samráð yrði milli hennar og nefndarinnar er varðaði almenna gagnaoeflun og fleira Sveinbjörn Björnsson og Ragnheiður Inga Þórarinsdóttir, fulltrúar Orkustofnunar, komu því næst á fundinn og fjölluðu almennt um stöðuna á nýtingu þeirra auðlinda sem um er að ræða, einkum jarðhitans og reifuðu áhyggjur vegna þess að í mörgum tilvikum sé ekki staðið að slíkri nýtingu með sjálfbærni og sambærilegar forsendur að leiðarljósi. Eiríkur Blöndal, framkvæmdastjóri Bændasamtakanna, kom því næst á fundinn og ræddi um tengingar við samtök bænda og landeigenda og þá mögulegu skurðpunkta sem kynnu að verða vegna hagsmuna þeirra og verkefna nefndarinnar.

**Fimmti** fundur nefndarinnar, 15. apríl 2009: Tómas Þór Tómasson, fulltrúi Rammaáætlunar, kom til fundar við nefndina og gerði grein fyrir stöðu 2. áfanga áætlunarinnar og áformuðum verklokum um áramótin 2009-2010. Magnús Hallgrímsson og Björgólfur Thorsteinsson, fulltrúar Landverndar, gerðu grein fyrir helstu áhersluatriðum í afstöðu Landverndar. Nefndinni bárust gögn og tillögur Landverndar í kjölfar fundarins, þar á meðal ályktun aðalfundar Landverndar árið 2009 þar sem ítrekuð er afstaða samtakanna um umgengni við orkulindir landsins og skorað á stjórnvöld og orkufyrirtæki landsins að gæta aðsjálmi, fyrirbyggja og virða þarfir þjóðarinnar um ókomna tíð í nýtingu og virkjun orkuauðlinda landsins, einkum vatnsafls og jarðhita, í samræmi við hina viðurkenndu stefnu stjórnvalda um sjálfbæra þróun. Þá afhentu samtökin nefndinni athugasemdir sínar við fyrirhugaða virkjun í Bitru í Ölfusi og á Ölkelduhálsi, dagsettar 2. október 2009. Loks afhentu samtökin nefndinni fræðsluefni um Landvernd og stefnumál þeirra um sjálfbæra nýtingu jarðrænna auðlinda og hvernig hægt er að framfylgja því stefnumáli, meðal annars með heildstæðri stefnu á sviði umhverfismála. Þá kom Ólafur G. Flóvenz, forstjóri Íslenskra Orkurannsókna (ÍSOR), á fundinn og ræddi aðkomu ÍSOR að samningum um vatnsréttindi og

ýmis álitamál sem tengjast nýtingu vatns- og jarðhita. Sigrún Ágústsdóttir og Helgi Jensson, fulltrúar Umhverfisstofnunar, gerðu grein fyrir þeim atriðum sem þau töldu að taka þyrfti sérstakt tillit til við áformaða samningsgerð og tóku í kjölfarið saman minnisblað með helstu ábendingum til nefndarinnar. Anna Guðmunda Ingvarsdóttir og Höskuldur Sveinsson, fulltrúar fasteignasviðs kirkjumálasjóðs, komu því næst á fundinn og gerðu grein fyrir stöðu viðkomandi hlunnindamála á kirkjujörðum. Kristín Haraldsdóttir frá Auðlindaréttarstofnun Háskólans í Reykjavík kom síðan á fundinn og fór yfir helstu álitamál tengd verkefnum nefndarinnar. Dr. Aðalheiður Jóhannsdóttir, dósent við lagadeild Háskóla Íslands, kom og gerði grein fyrir helstu efnisatriðum sem hún taldi að taka yrði tillit til í störfum nefndarinnar.

**Sjötti** fundur nefndarinnar, 4. maí 2009: Svala Rún Sigurðardóttir, forstöðumaður ráðgjafasviðs FOCAL Software and Consulting hafði stutta framsögu á fundinum um umhverfisstjórnunarkerfið EMS ISO-14001:2004 og svaraði spurningum nefndarmanna í kjölfarið. Í framsögunni kom fram markmið umhverfisstjórnunarkerfisins, en það er að tryggja að uppfyllt séu lagaleg skilyrði og kröfur hagsmunaaðila auk þess að skilgreina og minnka áhættu fyrir umhverfið m.t.t. umhverfisáhrifa. Aðferðafræðin væri að fyrirtæki settu sér heildstæða umhverfisstefnu með skýr markmið. Þeim markmiðum ætti síðan að ná með því m.a. að skrá umhverfisþætti, þjálfa starfsmenn og bæta innri og ytri samskipti innan fyrirtækisins og fara í úr- og umbætur eftir því sem við ætti ef úttektir eða mælingar sýndu fram á óeðlilega mikil umhverfisáhrif. Brynhildur Davíðsdóttir, dósent í umhverfis- og auðlindafræðum við Háskóla Íslands, fór yfir helstu álitamál tengd verkefnum nefndarinnar með sérstakri áherslu á mat á umhverfisgæðum og fyrirmyndum þar að lútandi í framkvæmd í Bandaríkjunum.

**Sjöundi** fundur nefndarinnar, 29. maí 2009: Dýrleif Kristjánsdóttir, hdl., fór yfir tillögur sem komu fram í skýrslu nefndar iðnaðarráðherra sem skipuð var samkvæmt bráðabirgðaákvæði laga nr. 5/2006, um breytingu á lögum nr. 57/1998. Kynnti hún þau grunnatriði skýrslunnar sem skipta máli við val á umsækjendum um rannsóknar- og nýtingarleyfi.

**Áttundi** fundur nefndarinnar, 15. júní 2009: Enginn gestur kom á fundinn en rætt var um ýmis mál sem upp höfðu komið á síðustu fundum, eins og til dæmis hvernig valreglum ætti að vera háttað. Ákveðið var að boða á næsta fund nefndarinnar Daða Má Kristófersson, hagfræðing, fulltrúa RARIK og Orkubús Vestfjarða.

**Níundi** fundur nefndarinnar, 24. ágúst 2009: Daði Már Kristófersson, hagfræðingur, reifaði ýmsar hliðar þeirra mála sem undir verksvið nefndarinnar féllu og mögulegar leiðir í því sambandi. Kristján Haraldsson, orkubússtjóri Orkubús Vestfjarða (OV) og Sölvi Sólbergsson, framkvæmdastjóri orkusviðs OV komu og reifuðu mál OV er snertu verkefni nefndarinnar. Í kjölfarið bárust nefndinni gögn OV um hvernig vatnsréttindum fyrirtækisins væri háttað. Tryggvi Þór Haraldsson, forstjóri RARIK og Þórhallur Þorvaldsson, lögmaður, komu því næst á fundinn og fóru yfir málið frá sjónarhorni RARIK og sendu nefndinni í kjölfarið gögn sem snertu vatnsréttindi fyrirtækisins.

**Tíundi** fundur nefndarinnar, 14. september 2009: Enginn gestur mætti á fundinn en rætt var um fyrstu drög að skýrslu nefndarinnar og ýmis álitaefni sem snertu verkefni hennar. Ákveðið að boða fulltrúa smávirkjana og óska eftir að Árni Sigfússon, bæjarstjóri í Reykjanesbæ mætti vegna málefna tengdum HS Orku.

**Ellefti** fundur nefndarinnar, 25. september 2009: Sigurður Jónsson, hrl., formaður Landssamtaka raforkubænda mætti á fundinn og sagði nefndinni frá samtökum þeirra sem eiga land að virkjanlegu vatnsfalli. Reifaði hann sjónarmið samtakanna. Friðrik Már fór yfir fyrstu drög að kafla skýrslunnar um gjalddöku vegna nýtingar auðlinda.

**Tólfti** fundur nefndarinnar, 6. október 2009: Árni Sigfússon, bæjarstjóri í Reykjanesbæ, mætti ásamt Ómari Sigurðssyni, frá HS Orku og Hermanni Baldurssyni, ráðgjafa hjá Capacent Glacier. Ræddu þeir um þá samninga sem gerðir hafa verið um nýtingu

jarðvarmaauðlinda milli Reykjanesbæjar og HS Orku. Árni lagði fram „Hagnýtingarsamning um náttúruauðlindir“ sem gerður var milli Reykjanesbæjar og HS Orku, ásamt kaupsamningi og afsali lands. Einnig var rætt um hagkvæman hagnýtingartíma jarðvarma og virkjunarmöguleika sem eru til skoðunar í Svartsengi. Jón Sveinsson, lögmaður og deildarstjóri lögfræðideildar Landsvirkjunar og Stefán Pétursson, framkvæmdastjóri fjármálasviðs Landsvirkjunar mættu á fundinn. Lögðu þeir fram yfirlit yfir rafmagnssamninga Landsvirkjunar, sbr. kafla 4 í skýrslunni. Ræddu þeir um tímalengd samninganna, sem flestir eru til 20 ára með framlengingarákvæði. Ingvi Már Pálsson, lögfræðingur í iðnaðarráðuneytinu, áður í fjármálaráðuneytinu, kom á fund nefndarinnar þar sem hann kom að vinnu við undirbúning frumvarps til laga um skattlagningu kolvetnisvinnslu nr. 170/2008.

**Þrettándi** fundur nefndarinnar 15. október 2009: Guðni Jóhannesson, orkumálastjóri, ræddi um sjálfbæra nýtingu vatnsafls og jarðhita. Fram kom að Orkustofnun legði nú þegar mat á það hvort um sjálfbæra nýtingu auðlinda væri að ræða og nefndi orkumálastjóri sem dæmi um beitingu heimilda stofnunarinnar að skerðing vatnsverndarsvæðis Þorlákshafnar hefði ekki verið samþykkt. Stofnunin hefði nú þegar lagaheimildir hvað þetta varðar þó eflaust mætti styrkja þær. Fram kom að vinna við að skilgreina sjálfbæra nýtingu vatnsafls og jarðvarma færi fram á alþjóðlegum vettvangi með aðkomu margra aðila, meðal annars ýmissa alþjóðlegra stofnana einkaréttarlegs eðlis, en skilgreining þess snerist um að setja tímamörk. Steinar Þór Guðlaugsson, jarðeðlisfræðingur hjá Geysi Green Energy, reifaði sjónarmið um verðlagningu fyrir afnot auðlindar. Tryggvi Harðarson, sveitarstjóri Þingeyjarsveitar, Ellý Erlingsdóttir, fulltrúi frá Hafnarfirði, Ingi G. Ingason frá Eflu verkfræðistofu, Birgir Örn Ólafsson, fulltrúi sveitarfélagsins Voga, Gunnar Már Gunnarsson, fulltrúi Grindavíkur og Friðbjörn Garðarsson hdl. mættu á fund nefndarinnar til að ræða hagsmuni sveitarfélaga í tengslum við verkefni nefndarinnar en sveitarfélögin Þingeyjarsveit, Hafnarfjörður, Vogar og Grindavík höfðu óskað eftir að koma á fund nefndarinnar. Ræddu þau um hvernig haga ætti álagningu afgjalds á orkuauðlindir, sértæka skattlagningu, samkeppnisgrundvöll, lengd nýtingarsamninga og fleira

**Fjórtdandi** fundur nefndarinnar, 27. október 2009: Jónas Ketilsson, jarðhita-sérfræðingur hjá Orkustofnun og formaður starfshóps iðnaðarráðuneytis um sjálfbæra nýtingu jarðhita mætti á fund nefndarinnar. Kynnti hann vinnu starfshópsins og fjallaði um sjálfbæra þróun, sjálfbæra nýtingu jarðhita og sjálfbæra vinnslu einstakra jarðhitasvæða. Daði Már Kristófersson, mætti á fund nefndarinnar og fór yfir aðalatriði í vinnu Friðriks Más og hans sjálfs varðandi helstu hagrænu sjónarmið við ákvörðun gjalds fyrir afnot auðlindar.

**Fimmtándi** fundur nefndarinnar, 12. nóvember 2009: Enginn gestur mætti á fundinn en farið var yfir stöðu vinnunnar og var niðurstaða fundarmanna sú að búið væri að afla nægilegra gagna og ekki þörf frekari upplýsinga frá gestum.

**Sextándi** fundur nefndarinnar, 14. desember 2009: Farið var yfir drög að skýrslu sem nefndarmönnum höfðu verið send fimmtudaginn 10. desember.

**Sautjándi** fundur nefndarinnar, 22. desember 2009: Áfram rædd drög að skýrslu.

**Átjándi** fundur nefndarinnar, 8. janúar 2010. Áfram rædd drög að skýrslu og ýmis atriði rædd meðal annars þegar fleiri eiga réttindi í sameiningu, mögulegar gjaldtökuleiðir, tímalengd og framlenging samninga og mögulegt ferli.

**Nítjándi** fundur nefndarinnar, 1. febrúar 2010: Umræður um einstök atriði sem nefndinni var ætlað að taka afstöðu til; ráðstöfun nýrra orkukosta, samningslengd og fleira

**Tuttugasti** fundur nefndarinnar, 25. febrúar 2010: Rædd einstök álitafni og mögulegar leiðir.

**Tuttugasti og fyrsti** fundur nefndarinnar, 3. mars 2010: Áframhaldandi umræður um einstök álitafni og mögulegar leiðir.

**Tuttugasti og annar** fundur nefndarinnar, 10. mars 2010: Rædd drög að niðurstöðukafla skýrslunnar.

**Tuttugasti og þriðji** fundur nefndarinnar, 17. mars 2010: Áfram rædd um einstök minni háttar atriði í niðurstöðukafla skýrslunnar sem enn var ólokið.

**Tuttugasti og fjórði** fundur nefndarinnar, 22. mars 2010: Lokafundur nefndarinnar og ritað undir álit hennar.

Að starfi nefndarinnar komu síðan sérstaklega þau Daði Már Kristófersson, lektor í náttúruauðlindahagfræði við hagfræðideild Háskóla Íslands og Dýrleif Kristjánsdóttir, hdl., lögmaður á LEX.

### 1.3. Fyrirkomulag skýrslu

Efnisskipan skýrslu þessarar er með þeim hætti að hér í framhaldinu verður vikið að sögudrögum og þá jafnframt gerð skil eldri tillögum og hugmyndum á þessu sviði (2. kafli) og því næst að því lagaumhverfi sem máli skiptir (3. kafli). Í næsta kafla skýrslunnar er síðan leitast við að gera nokkra grein fyrir þeim helstu efnispáttum sem máli skipta í gildandi samningum ríkis, stofnana þess og félaga (4. kafli). Því næst verður nokkur grein gerð fyrir sjálfbærri þróun, sjálfbærri nýtingu og sjálfbærri vinnslu einstakra orkukosta, en nefndinni ber við tillögugerð sína að meta hvaða aðgerða sé þörf til að tryggja í senn sjálfbæra og hagkvæma nýtingu auðlindanna (5. kafli). Í næsta kafla þar á eftir verður sérstök grein gerð fyrir reynslu annarra þjóða og því regluverki sem stuðst er við í nokkrum samanburðarlöndum (6. kafli). Síðan er helstu hagrænu sjónarmiðum við ákvörðun leigugjalds, leigutíma og leiguforms gerð skil og fjallað um skipan eignarhalds auðlinda með hliðsjón af verkefni nefndarinnar auk fyrirliggjandi hugmynda um val á milli umsækjenda (7. kafli). Að þessu búnu verður grein gerð fyrir niðurstöðum nefndarinnar og tillögum hennar um einstaka efnispætti varðandi leigu og afnot til framtíðar litið. Koma þá til nánari skoðunar atriði svo sem leigutími, leigugjald og fyrirmæli sem stuðla að sjálfbærni og hagkvæmri nýtingu viðkomandi auðlindar (8. kafli). Í lista yfir þau gögn sem lágu vinnu nefndarinnar til grundvallar gefur síðan að finna heimildarlista, o.fl. svo sem nánar er rakið í efnisyfirliti.

## 2. Sögudrög

Hér á eftir er ætlunin að draga upp í fáum dráttum þá mynd sem við blasir þegar litið er til nýtingar Íslendinga á þeim auðlindum sem nefndinni er sérstaklega ætlað að fjalla um. Slík rýni getur þó aldrei átt sér stað öðruvísi en að sjónum sé beint víðar og almennt til auðlindanýtingar. Í næsta kafla hér á eftir (3. kafla) gefur jafnframt að finna nánari heimfærslu þess að þeirri löggjöf og löggjafarþróun sem til grundvallar liggur.

Vert er að staldra við og líta til þess hvaða eignarhæfu auðlindir Íslendingar nýta. Svoleiðis upptalning getur þó aldrei orðið nema í dæmaskyni og nauðsynlegur undanfari hennar að reynt sé að skilgreina auðlindahugtakið. Í víðtækustu merkingu tekur auðlindahugtakið ekki bara til náttúruauðlinda heldur jafnframt ýmissa annarra verðmæta sem til hafa orðið fyrir aðgerðir manna, mannauð, þekkingarkerfi, gagnagrunna eða önnur hliðstæð verðmæti. Má raunar halda því fram með rökum að auðlindahugtakið nái til hvers konar gæða sem eru takmörkuð. Undir hugtakið náttúruauðlindir í þrengri merkingu fellur ekki ýmis afstæðari nýting náttúrugæða, sem að hluta til skarast við fornar reglur almannaréttar en á sér jafnframt skírskotun í umhverfisréttarlegum heimildum okkar tíma. Hér má nefna hreint loft, hreint vatn, sólarljós, ósnortna náttúru og svo framvegis. Allt eru þetta þættir sem sýnast skipta æ meira máli en falla utan skilgreiningar eignarhæfra náttúruauðlinda, að minnsta kosti í almennum skilningi. Gerjunin er þó afar hröð og með réttu má segja að nýting andrúmsloftsins teljist nú orðin sérstök auðlind, þar sem ríki og einstaklingar eiga orðið viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda, samanber til dæmis lög nr. 65/2007, um losun gróðurhúsalofttegunda. Má segja að með því fjölgi í auðlindaflóru okkar.

Helstu náttúruauðlindir okkar í hefðbundnari og þrengri skilningi eru hins vegar þessar: Jarðefni (námur); jarðhiti, þar með talið til orkunýtingar; grunnvatn; önnur vatnsnýting á og yfir yfirborði jarðar, þar með talið til orkunýtingar; veiði ferskvatnsfiska; veiði fugla og spendýra; nýting nytjastofna sjávar; nýting örvera; gróðurnýting í víðtækum skilningi, þar með talið til beitar og skógræktar; lífrænar og ólífrænar auðlindir á og undir hafsbotni og rafsegulbylgjur til fjarskipta.

Í hinu einhæfa bændasamfélagi stóðu menn frammi fyrir tiltölulega einhæfum vandamálum vegna auðlindanýtingar, það er eyðingu skóga og annars gróðurs. Hér var stundaður landbúnaður og fiskveiðar í sjó sem í nærfellt 1000 ár höfðu ekki í för með sér deilur með tilliti til nýtingar og eignarréttar.

Segja má að upphaf tuttugustu aldar marki vatnaskil hvað þetta varðar þegar augu manna tóku að opnast fyrir þeim verðmætum sem fólust í fallvötnum landsins og kapphlaup erlendra aðila hófst um eignarráð þeirra. Þessi nýtilkomni áhugi kristallaðist svo enn frekar í þeim átökum sem urðu í aðdraganda að setningu vatnalaga árið 1923 og að nokkru leyti aftur á þingi í aðdraganda að setningu nýrra vatnalaga nr. 20/2006. Hvað aðrar jarðrænar auðlindir varðar þá má segja að þar komi fyrst og fremst til jarðefni og nýting þeirra. Um þann málaflökk hefur þó verið meiri sátt en um vatnsnot og eignarhald vatns, þó svo því fari fjarri að menn hafi á hverjum tíma verið á eitt sáttir um hið eignarréttarlega fyrirkomulag þeirrar löggjafar. Átök og skoðanaskipti 20. aldar vegna auðlinda og auðlindanýtingar hafa svo eins og kunnugt er snúið að fleiri auðlindum en þeim jarðrænu. Er nærtækt í því sambandi að nefna til sögunnar fiskveiðiauðlindina og þær deilur sem staðið hafa um nýtingu hennar.

Segja má að mismunandi afstaða og ágreiningur varðandi auðlindanýtingu hafi að minnsta kosti tvær birtingarmyndir. Í fyrsta lagi hafa menn tekist á um eignarhald náttúrulegu auðlindanna og í öðru lagi hvernig staðið skuli að nýtingu þeirra og umgengni við náttúruna yfir höfuð. Um fyrra atriðið hófust þegar deilur í aðdraganda og smíði vatnalöggjafarinnar frá árinu 1923 svo sem fyrr greinir. Ágreiningur af sama toga hefur og skotið upp kollinum við löggjafarsmíði um aðra þekkta auðlindanýtingu og þau sjónarmið sem vegist hafa á annars

vegar talað máli einkaeignarréttarins en hins vegar ríkum samfélagslegum rétti við alla nýtingu auðlinda. Umræða síðasta áratugar um svokallaða þjóðareign og upptökuákvæða í stjórnarskrá um auðlindir og grundvöll eignarhalds þeirra og nýtingar eru afsprengi þessarar umræðu. Af skyldum toga eru deilur um eignarrétt að landi, hvernig varið sé eignarrétti að hálendissvæðum Íslands, auðlindum á landgrunni og svo framvegis. Segja má að þeim þætti hafi þó verið fyrir komið í varanlegum farvegi með því að með 1. gr. laga nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins er því lýst yfir að íslenska ríkið sé eigandi allra auðlinda á, í eða undir hafsbotni utan netlaga sjávarjarða, svo langt til hafs sem fullveldisréttur íslenska ríkisins nái. Hvað fastalandið sjálft varðar má segja að skorið hafi verið á deilur þar að lútandi, að formi til að minnsta kosti, með lögfestingu þjóðlendulaga á árinu 1998. Á grundvelli þeirra laga var tekin upp eignarréttarleg tvískipting á öllu landi í eignarland annars vegar og þjóðlendur hins vegar, samanber 1., sbr. 7. gr. laga nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta (þjóðlendulög). Er svokallaðri óbyggðanefnd ætlað að kanna og skera úr um það hvaða land telst til þjóðlendna og hver séu mörk þeirra og eignarlanda, samanber 7. gr. tilvitnaðra laga. Á grundvelli þjóðlendulaga hefur óbyggðanefnd nú þegar tekið til meðferðar sjö nánar afmarkaða hluta landsins og þá hafa gengið á fimmta tug dóma Hæstaréttar um einstaka úrskurði óbyggðanefndar og enn frekari línur lagðar um mótun þessa réttarsviðs.

Segja má að síðara atriðið, það er hvernig staðið skuli að nýtingu náttúrulegra auðlinda og umgengni okkar almennt við náttúruna sé seinna tilkomið. Sjónarmið þess efnis að gæta beri sérstaklega að því hvernig staðið sé að nýtingu auðlinda og umgengni við náttúruna hafa augljóslega átt vaxandi fylgi að fagna bæði á alþjóðlegum grundvelli og svo hér innanlands. Af þeim meiði eru til dæmis sprotnar reglur umhverfisréttarins þar sem hugtök eins og náttúruvernd, sjálfbær þróun, mat á umhverfisáhrifum og svo framvegis eru lykilhugtök.

Íslensk stjórnvöld hafa á stundum verið sökuð um stefnuleysi í þessum þýðingarmiklu málaflökkum. Val nýtingarkosta hafi verið tilviljanakennt og sjónarmið náttúruverndar jafnan þurft að víkja í samkeppni við atvinnuuppbyggingu, byggðapróun og gildi sem fyrst og fremst séu metin á hefðbundinn fjárhagslegan mælikvarða. Að hluta til er þetta rétt en þó má segja að á liðnum aldarfjórðungi eða svo hafi fjölmörg skref verið stigin til slíkrar stefnumótunar samhliða því sem lagður hefur verið grunnur að því lagalega að leysa endanlega úr þeim álitafnum sem kunna að vera uppi um eignarréttarlega stöðu lands og náttúruauðlinda.

Í þessu sambandi má nefna eftirfarandi ártöl og viðburði:

- 1993: Upphaf stefnumörkunar stjórnvalda um sjálfbæra þróun en segja má að þar hafi farið fyrsta heildstæða stefnumótun íslenskra stjórnvalda í umhverfismálum.
- 1997: Sérstök framkvæmdaáætlun, en meginmarkmiðið með gerð hennar var að innleiða sjónarmið sjálfbærrar þróunar við ákvarðanatöku og atvinnulíf Íslendinga.
- 1998: Lögleidd auðlindalög nr. 57/1998 og þjóðlendulög nr. 58/1998.
- 1999: Í skýrslu um mat á stöðu framkvæmdaáætlunarinnar frá árinu 1997 kemur fram að miklar breytingar hafi orðið hvað þetta varðar á síðustu árum og stofnanir, fyrirtæki og félagasamtök hafi í auknum mæli komið sér upp þekkingu á sviði umhverfismála og sett sér umhverfisstefnu.
- 2000: Auðlindanefnd skilar skýrslu sinni en starf hennar beindist annars vegar að nýtingu auðlinda sem eru eða kunna að verða í þjóðareign, skilgreiningu þeirra og hvernig með þær skyldi farið og hins vegar að hugsanlegri gjaldtöku af þessum auðlindum. Nefndin lagði til að tekið yrði upp nýtt ákvæði í stjórnarskrá þar sem þessar náttúruauðlindir yrðu lýstar þjóðareign eftir því sem nánar yrði ákveðið í lögum.

- 2002: Ný stefnumörkun um sjálfbæra þróun var sett fram, en þar eru sett markmið og skilgreind forgangsverkefni, auk þess sem leitast er við að skilgreina og þróa mælikvarða á árangur til að auðvelda stjórnvöldum og öðrum að forgangsraða verkefnum og meta m.a. árangur í að efla umhverfisvernd.
- 2003: Fyrsti áfangi Rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma lítur dagsins ljós, en sú vinna á rætur að rekja til fyrrnefndrar stefnumörkunar um sjálfbæra þróun. Eitt aðalmarkmiðanna með gerð áætlunarinnar er að samþætta sjónarmið verndar og nýtingar og skapa betri sátt um val og undirbúning virkjunarkosta.
- 2003: Raforkulög nr. 65/2003 lögtekin. Samkvæmt þeim er vinnsla og sala raforku rekin á samkeppnisgrundvelli en til flutnings og dreifingar raforku þarf sérleyfi. Kveðið er á um að vinnslufyrirtækjum sé heimilt að stunda sérleyfisstarfsemi en óheimilt sé að niðurgreiða vinnsluna með sérleyfisstarfseminni eða sambærilegri starfsemi. Þá var gerð krafa um að vinnslufyrirtæki skyldu í bókhaldi sínu halda reikningum fyrir vinnslustarfsemi aðskildum frá annarri starfsemi. Hins vegar var kveðið á um að það fyrirtæki sem annaðist flutning raforku mætti ekki stunda aðra starfsemi en þá sem því er nauðsynleg til að geta ræktað skyldur sínar samkvæmt raforkulögum.
- 2006: Með samþykkt Alþingis á lögum nr. 5/2006 um breytingu á lögum nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, er kveðið á um að iðnaðarráðherra skuli skipa sérstaka nefnd sem eigi að marka framtíðarstefnu um nýtingu þeirra auðlinda sem lögin ná til. Nefndin tók til starfa í apríl 2006 og skilaði skýrslu með tillögum sínum í október sama ár. Tillögur nefndarinnar um mótun verndar- og nýtingaráætlunar lutu að nokkurs konar farvegi sáttargjörðar milli sjónarmiða nýtingar annars vegar og verndar hins vegar með það að markmiði að til lengri tíma litið lægi það jafnan fyrirfram fyrir hvaða nýtingakostir auðlinda eru tiltækir og heimilir og hverjir ekki. Þá mótaði nefndin tillögur um leiðir til að velja á milli einstakra orkufyrirtækja þegar tvö eða fleiri fyrirtæki væru um sama nýtingarkostinn. Tillögur nefndarinnar voru lagðar fram í frumvarpsformi en voru ekki lögleiddar.
- 2007: Þáverandi ríkisstjórn leggur fram á Alþingi frumvarp til stjórnskipunarlaganna um auðlindir í þjóðareign. Óútrætt.
- 2008: Lögleidd eru lög nr. 58/2008 um breytingu á nokkrum lögum á auðlinda- og orkusviði. Helstu nýmæli laganna eru: 1) Aðgreining samkeppnis- og sérleyfisþátta í rekstri orkufyrirtækja; 2) Opinbert eignarhald fyrirtækja sem stunda sérleyfisstarfsemi; 3) Bann við varanlegu framsali opinberra aðila á vatns- og jarðhitaréttindum og 4) Lögfesting sjónarmiða er varða atriði tengd leigu afnota af vatns- og jarðhitaréttindum.
- 2009: Lagt fram á Alþingi frumvarp til stjórnskipunarlaganna um auðlindir í þjóðareign og fleira. Óútrætt.
- 2010: Annar áfangi Rammaáætlunar kynntur.
- 2010: Nefnd samkvæmt bráðabirgðaákvæði III við lög nr. 58/2008 skilar niðurstöðum sínum um tilhögun leigu á vatnsréttindum íslenska ríkisins.

Það er áhugavert að staðnæmast frekar við tvo viðburði í framangreindri upptalningu, annars vegar tillögur auðlindanefndar frá árinu 2000 og hins vegar tillögur nefndar þeirrar um auðlindamál sem skilaði tillögum sínum í október 2006. Árið 1998 samþykkti Alþingi þingsályktun um að kosin yrði sérstök níu manna nefnd (hér eftir kölluð auðlindanefnd) sem hefði það hlutverk „að fjalla um auðlindir sem eru eða kunna að verða þjóðareign, m.a. öll verðmæti í sjó og á hafsbotni innan efnahagslögsögu, svo og í almenningum, afréttum og



öðrum óbyggðum löndum utan heimalanda, námur í jörð, orku í rennandi vatni og jarðhita.<sup>2</sup> Í ályktuninni segir að nefndin skuli skilgreina þessar auðlindir á skýran hátt og hvernig farið skuli með þær, auk þess að kanna hvernig staðið skuli að gjaldtöku fyrir afnot af auðlindum í sameign þjóðarinnar, með hliðsjón af þeim gjöldum sem fyrir væru. Jafnframt átti nefndin að kanna möguleika á að nota auðlindagjald til að tryggja að afrakstur sameiginlegra auðlinda skilaði sér á réttmætan hátt til þeirra sem hagsmuna hefðu að gæta, en fram kom í ályktuninni að um yrði að ræða hóflegt gjald sem varið yrði til að standa undir rannsóknum og til að stuðla að vernd og sjálfbærri nýtingu auðlindanna og réttlátri skiptingu afrakstursins, meðal annars til að styrkja byggð í landinu.

Auðlindanefndin skilaði niðurstöðum sínum í september árið 2000.<sup>3</sup> Þar kom fram að nefndin teldi brýnt að mótuð yrði samræmd stefna og stjórn á nýtingu náttúruauðlinda á Íslandi sem myndi skapa heilsteypnan lagaramma um hlutverk og ábyrgð ríkisins á ráðstöfun og nýtingu náttúruauðlinda. Nefndin mælti einnig með því að reynt yrði eftir föngum að beita hagrænum stjórnækjum á grundvelli vel skilgreinds eignar- eða afnotaréttar þar sem því yrði við komið ásamt leiðréttandi sköttum og uppbotum þar sem það ætti við.

Auðlindanefndin benti á að mismunandi lagaákvæði giltu um þær náttúruauðlindir sem nú væru taldar í þjóðareign, en það væru nytjastofnar á Íslandsmiðum, auðlindir á eða undir hafsbotninum utan netlaga og náttúruauðlindir innan þjóðlendna. Nefndin lagði því til að eignarréttarleg staða þessara auðlinda yrði samræmd með þeim hætti að tekið yrði upp nýtt ákvæði í stjórnarskrá þar sem þessar náttúruauðlindir yrðu lýstar þjóðareign eftir því sem nánar væri ákveðið í lögum. Nefndin taldi að veita mætti einstaklingum og lögaðilum heimild til afnota af þessum náttúruauðlindum gegn gjaldi að því tilskyldu að afnotaheimildin væri tímabundin eða að henni mætti breyta með hæfilegum fyrirvara eftir því sem nánar væri ákveðið í lögum, en slík afnotaheimild myndi njóta verndar sem óbein eignarréttindi. Með þessu móti væri bæði stefnt að því að sömu reglur giltu um allar náttúruauðlindir sem lýstar væru þjóðareign á hverjum tíma og að hægt væri að veita notendum þeirra tryggn og lögvarinn afnotarétt.

Auðlindanefndin fjallaði ítarlega um gjaldtöku af nýtingu náttúruauðlinda og taldi slíka gjaldtöku styðjast við þrenns konar rök. Í fyrsta lagi byggðist gjaldtakan á því að standa undir þeim kostnaði sem hið opinbera hefði af rannsóknum á og eftirliti með nýtingu auðlindanna, en auðlindanefndin benti á að mikill kostnaður legðist á ríkið vegna vöktunar íslenskra náttúruauðlinda, stjórnunar og rannsókna, en aðeins hluti þess kostnaðar væri greiddur af viðkomandi atvinnugreinum. Nefndin taldi að bæta mætti úr þessu með því að allir sem nýttu náttúruauðlindir í arðbærum rekstri myndu endurgreiða ríkinu slíkan kostnað að fullu og skipti þá ekki máli hvort um væri að ræða náttúruauðlindir í eign einstaklinga, lögaðila eða þjóðarinnar. Í öðru lagi væri gjaldtöku ætlað að tryggja þjóðinni sýnilega hlutdeild í þeim umframardi (auðlindarentu) sem nýting auðlinda í þjóðareign skapaði og í þriðja lagi væri um að ræða leiðréttandi skatta og uppþætur (svokallaða græna skatta) til að tryggja hagkvæma nýtingu auðlindanna.

Auðlindanefndin taldi að í framtíðinni bæri að selja nýtingarréttindi á vatnsafla sem væri í þjóðareign á uppboði til að tryggja að þjóðin myndi njóta eðlilegrar hlutdeildar í þeim umframardi sem nýting vatnsafls í þjóðareignu skapaði. Hið sama ætti við um námuréttindi og nýtingarréttindi á jarðhita í þjóðlendum eða á jarðeignum ríkisins, sem og um auðlindir á eða undir hafsbotni. Uppboðsleiðina væri þó eingöngu hægt að nýta ef markaðsaðstæður leyfðu og samkeppni væri til staðar, en annars ætti að semja um nýtingu á grundvelli áætlaðrar auðlindarentu.

Í álitgerð nefndarinnar segir einnig að „[v]egna þeirra sértæku breytinga sem væntanlega verða gerðar á skipulagi raforkufyrirtækja og raforkumarkaðnum á næstu árum

<sup>2</sup> Alþt., 1997-1998, A-deild, bls. 3195-3197.

<sup>3</sup> Forsætisráðuneytið: *Auðlindanefnd. Álitgerð*, bls. 9-10.

telur nefndin ekki fært að setja fram ákveðnar hugmyndir um það hvernig skuli greiða fyrir þau orkuréttindi sem eru í eigu raforkufyrirtækja landsins. Nefndin leggur til að mat á því verði þáttur í þeirri endurskoðunarvinnu sem framundan er á þessu sviði. Líklegt er að lokaáfangi þróunarinnar verði einkavæðing raforkufyrirtækja, en með útboði hlutafjár sköpuðust skilyrði til að fá greitt fullt markaðsverð fyrir þau vatnsréttindi sem þessi fyrirtæki, ríki og sveitarfélög hafa sannanlega eignast.<sup>4</sup>

Þá taldi auðlindanefndin að mismunandi reglur ættu að gilda fyrir náttúruauðlindir sem þegar væru nýttar og auðlindir sem ekki hefðu verið nýttar áður. Þegar um væri að ræða náttúruauðlindir sem þegar væru nýttar yrði að taka tillit til afkomuskilyrða viðkomandi atvinnugreinar og áunninna atvinnuréttinda, en ef um væri að ræða auðlindir sem ekki hefðu verið nýttar áður, til dæmis nýjar námur eða vatnsaflsvirkjanir í óbeisluðum fallvötnum, taldi nefndin að selja ætti nýtingarrétt til langs tíma á markaðsverði eða á uppboði þar sem aðstæður leyfðu.

Auðlindanefndin benti einnig á að Íslendingar ættu aðgang að fjölbreyttu safni náttúruauðlinda sem kalla mætti einu nafni umhverfisgæði. Til þess gæti komið að stýra þyrfti nýtingu þessara náttúruauðlinda á sama hátt og nýtingu annarra takmarkaðra auðlinda, jafnvel þó stefna bæri að sem frjálsum aðgengi almennings að náttúru landsins. Því ætti að leggja áherslu á aukna notkun hagrænna stjórnækja á þessu sviði, en einnig gæti komið til greina að semja við einstaka aðila um umsjón og rekstur ákveðinna svæða og jafnvel mætti bjóða slíka samninga út ef eftirspurn leyfði.

Auðlindanefndin fjallaði mjög ítarlega um fiskveiðar Íslendinga og gjaldtöku fyrir nýtingu nytjastofna á Íslandsmiðum. Nefndin skoðaði sérstaklega tvær meginleiðir fyrir gjaldtöku, annars vegar svokallaða *fyrningarleið*, sem byggist á því að allar aflahlutdeildir verði skertar um fastan hundraðshluta árlega en verði síðan endurseldar á markaði eða með uppboði, og hins vegar svonefnda *veiðigjaldsleið*, sem felst í beinni gjaldtöku ásamt ákvæðum um að breytingar á aflahlutdeildum krefjist ákveðins lágmarksaðdraganda. Skiptar skoðanir voru hins vegar meðal nefndarmanna um það hvora leiðina væri æskilegra að fara og einnig voru skiptar skoðanir um það hversu hátt veiðigjald eða fyrningarhlutfall ætti að vera. Síðar (árið 2001) kom nefnd um endurskoðun á lögum um stjórn fiskveiða með tillögur um „hóflegt“ veiðigjald sem tengt yrði framlegð og lagt á í þrepum. Þær tillögur voru lögfestar í framhaldinu. Auðlindanefndin fjallaði einnig um úthlutanir á leyfum til nýrra farsímakerfa og taldi nefndin heppilegast að þessum nýju leyfum yrði úthlutað með uppboðum eða öðrum hlutlægum aðferðum.

Nefnd, sem skipuð var með vísan til laga nr. 5/2006 sem breyttu lögum nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, skilaði af sér tillögum í október 2006.<sup>5</sup> Tillögurnar lutu að mestu leyti að þremur þáttum. Í fyrsta lagi var fjallað um tillögur um framtíðarstefnu um nýtingu auðlinda í jörðu. Lagði nefndin til að Alþingi mótaði langtímastefnu um rannsóknir, verndun og nýtingu auðlinda sem lögin taka til. Jafnframt lagði hún til að gerð yrði verndar- og nýtingaráætlun með nýtingarhluta, sem fjalla átti um nýtingu vatnsafls og jarðvarma, og verndarhluta þar sem þau svæði yrðu talin upp sem ætti að vernda. Í öðru lagi voru tillögur um úrlausn mála þar til framtíðarstefnan hefði verið mörkuð. Þar var lagt til að þar til að verndar- og nýtingaráætlun tæki gildi væri heimilt, að gættum öðrum lagaskilyrðum að veita nýtingarleyfi þeim rannsóknarleyfishöfum sem fengið hefðu útgefið leyfi. Þó væri ekki heimilt að veita ný leyfi til rannsókna og nýtingar á öðrum raforkuöflunarkostum nema að undanegnum rannsóknum og með samþykki Alþingis. Þá voru í þriðja lagi tillögur um aðferðir við úthlutun leyfa og val á milli umsókna um rannsóknar- og nýtingarleyfi. Lagt var til að leyfisúthlutun yrði flutt til Orkustofnunar og að

<sup>4</sup> Forsætisráðuneytið: *Auðlindanefnd. Álitsgerð*, bls. 61.

<sup>5</sup> Iðnaðarráðuneytið: *Framtíðarsýn um verndun og nýtingu auðlinda í jörðu og vatnsafls*, bls. 5.

nýting auðlinda í þjóðlendum yrði auglýst og þar væru sett skilyrði byggð á því hvaða atriði væru talin hafa þýðingu við val á milli umsækjenda.

Eins og meðal annars er rakið í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 58/2008 er stór hluti af öllum vatns- og jarðhitaréttindum landsins undir yfirráðum opinberra aðila með einum eða öðrum hætti. Í fyrsta lagi fer ríkið með eignarráð slíkra réttinda í þjóðlendum, samanber 2. gr. laga um afmörkun þjóðlendna, eignarlanda og afrétta, nr. 58/1998 (hér eftir nefnd þjóðlendulög). Í öðru lagi er ríkið eigandi margra fasteigna sem vatns- og jarðhitaréttindi fylgja. Í þriðja lagi hefur afnotaréttur vatns- og jarðhitaréttinda komist í hendur ríkisins fyrir samninga við einkaaðila. Í fjórða lagi eru orkufyrirtæki í eigu opinberra aðila eigendur að langstærstum hluta þeirra réttinda sem fyrirtækin nýta nú til orkuframleiðslu. Orkumálastjóri hefur metið hugsanlega skiptingu á eignarhaldi á háhita. Nefnir hann breið vikið í því mati en telur líklegt að 46% háhitans sé í þjóðlendum, 42% í annarri opinberri eign og 12% í einkaeigu. Tekið er fram að mesti óvissuþátturinn í þessu mati sé væntanlega niðurstaða um mörk þjóðlenda á Norðurlandi.<sup>6</sup>

Í athugasemdum með frumvarpinu er lagt til grundvallar að orkulindir landsins skipti miklu máli fyrir öruggt framboð á orku, en einnig út frá umhverfis- og byggðasjónarmiðum. Komi þar einkum þrennt til. Í fyrsta lagi sé íslenska raforkukerfið einangrað og tenging við önnur raforkukerfi háð vandkvæðum sökum mikillar fjarlægðar. Slíkri tengingu verði því ekki við komið nema með miklum tilkostnaði. Í öðru lagi hafi íslensk stjórnvöld um áratugaskeið stefnt að því að auka nýtingu innlendra endurnýjanlegra orkulinda til orkuframleiðslu til að leysa af hólmi jarðefnaeldsneyti. Þessi stefna hafi leitt til þess að Ísland standi nú flestum ríkjum frammar í nýtingu endurnýjanlegra orkulinda. Í þriðja lagi hafi nýting jarðvarma til húshitunar mikla þýðingu fyrir íbúa landsins. Eðlilegt sé að eignarhald á þeim auðlindum sem um ræðir verði að mestu leyti áfram á hendi hins opinbera, það er ríkis og sveitarfélaga, enda tryggi það jafnræði til aðgangs að auðlindunum þegar til lengri tíma er litið. Hins vegar sé ljóst að slíkar takmarkanir vekja upp ýmis hagfræðileg álitæfni, svo sem útfærslu, áhrif á samkeppni á orkumarkaði, samræmi við samkeppnislög og áhrif tímabundins afnotaréttar á efnahagslega hvata til endurfjárfestinga og viðhalds á orkumannvirkjum og til sjálfbærrar nýtingar orkuauðlinda. Hafi af því tilefni verið leitað álits þeirra Friðriks Más Baldurssonar prófessors og Nils-Henrik M von der Fehr prófessors um álitamál því tengdu. Í álitinu komi fram að þær takmarkanir sem felist í frumvarpinu vekja upp nokkur hagfræðileg álitæfni, svo sem hvernig skipa eigi eignarréttindum, um áhrif á samkeppni á orkumarkaði og áhrif tímabundins afnotaréttar á efnahagslega hvata til endurfjárfestinga og viðhalds á orkumannvirkjum og til sjálfbærrar nýtingar orkuauðlinda. Sé einmitt gert ráð fyrir því að forsætisráðherra skipi nefnd til að gera tillögur um með hvaða hætti verður staðið að leigu þeirra réttinda í eigu ríkisins sem frumvarpið nær til. Í þeirri vinnu verði framangreind álitæfni tekin til umfjöllunar. Jafnframt þarf ríkið að huga að því með hvaða hætti það skipar starfsemi þeirra fyrirtækja sem eru í fullri eigu þess.<sup>7</sup>

Í frumvarpinu sem síðar varð að lögum nr. 58/2008 var upphaflega lagt til að í þeim tilvikum þar sem starfsemi dreifi- og hitaveitna byggist á sérleyfum yrði opinbert meirihluta eignarhald tryggt. Var í frumvarpinu miðað við að slík fyrirtæki yrðu ávallt að  $\frac{2}{3}$  hluta eða meira í eigu opinberra aðila, það er ríkis og/eða sveitarfélaga. Við meðferð málsins á þingi var það breytingartillaga meirihluta iðnaðarnefndar að þessi fyrirtæki þyrftu einungis að vera í meirihluta eigu hins opinbera. Frumvarpið gerði þar að auki ráð fyrir að hinu opinbera væri óheimilt að framselja eignarrétt að vatni sem hefði að geyma virkjanlegt afl umfram 7 MW. Samþykkt var á þingi að hækka það viðmið í 10 MW. Var sú breyting gerð til samræmis við lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, þar sem kveðið er á um í viðauka að önnur

<sup>6</sup> Alþt. 2007-2008, A-deild, bls. 3846.

<sup>7</sup> Alþt. 2007-2008, A-deild, bls. 3849-3851.

orkuver en jarðvarmavirkjanir eða önnur vatnsorkuver með uppsett rafafli undir 10 MW séu ekki ávallt háð mati á umhverfisáhrifum.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Alþt. 2007-2008, A-deild, bls. 3844.

### 3. Lagaumhverfi

Lög nr. 58/2008, sem eru grundvöllur starfs nefndarinnar, bera heitið lög um breytingu á nokkrum lögum á auðlinda- og orkusviði. Með þeim voru gerðar breytingar á gildandi vatnalögum nr. 15/1923 og yngri vatnalögum nr. 20/2006, raforkulögum nr. 65/2003, lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu nr. 57/1998 (hér eftir nefnd auðlindalög) og orkulögum nr. 58/1967. Með lögum nr. 58/2008 voru einnig felld brott nokkur lög: lög nr. 98/1935 um virkjun Fljótár, fern lög um ný orkuver og nýjar orkuveitur rafmagnsveitna ríkisins, nr. 92/1947, nr. 34/1949, nr. 12/1951 og nr. 65/1956, lög um virkjun Lagarfoss nr. 111/1970, lög nr. 60/1981 um raforkuver og lög nr. 102/1985 um heimild fyrir ríkisstjórnina til að selja Kröfluvirkjun í Suður-Þingeyjarsýslu.

Í þessum kafla verður gerð grein fyrir megindrátum í lagaumhverfi á auðlinda- og orkusviði. Fyrst verður, í kafla 3.1., með nokkuð ítarlegum hætti fjallað almennt um eignarhald náttúruauðlinda en síðan, í kafla 3.2., gerð grein fyrir helstu lögum á þessu sviði og verður megináherslan á ákvæði þeirra um nýtingu auðlinda sem falla undir verkefni nefndarinnar, en það eru vatns- og jarðhitaréttindi í eigu ríkisins.

#### 3.1. Eignarhald náttúruauðlinda

Til þess að átta sig betur á eignarhaldi náttúruauðlinda þarf að víkja fyrst nokkrum orðum að íslensku forráðasvæði í rúmri merkingu. Síðan þarf að gera grein fyrir hugtakinu eignarréttur að íslenskum rétti og fjalla um helstu atriði sem tengjast eignarráðum að fasteign. Þá mun verða vikið að þeim lagalega mun sem er á eignarlandi annars vegar og þjóðlendu hins vegar. Loks verður lýst með hvaða hætti ákvæði laga nr. 58/2008 takmarka varanlegt framsal tiltekinna auðlinda í opinberri eigu.

##### 3.1.1. Forráðasvæði íslenska ríkisins

Forráðasvæði íslenska ríkisins skiptist í megindrátum í land, hafsvæði og lofthelgi. Íslenska ríkið fer með fullveldisrétt á forráðasvæði sínu. Í fullveldisréttinum felst réttur til lagasetningar ásamt rétti til þess að fara með framkvæmdavald og dómvald. Fullveldisréttur er hins vegar ekki það sama og einkaeignarréttur í stjórnskipulegum skilningi, sbr. 72. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1994 með síðari breytingum (hér eftir nefnd stjkskr.), en á hinn bóginn má segja að einkaeignarréttarlegar heimildir að íslenskum rétti eigi sér allar stöð á forráðasvæði íslenska ríkisins.

Afmörkun lands veldur ekki deilum í ljósi þeirrar staðreyndar að Ísland er eyja. Hefðbundin einkaeignarráð ná síðan til fjöru þeirra fasteigna sem liggja að sjó, auk netlaga þeirra, það er 115 metra frá stórstraumsfjöruborði. Í íslenskum rétti hefur verið lagt til grundvallar að eigandi fasteignar sem liggur að sjó eignist þann landauka sem til kann að verða fyrir landi hans og færist þá fjara og netlög út sem landaukanum svarar. Hefðbundnum einkaeignarráðum lýkur hins vegar utan netlaga og við tekur íslenskt hafsvæði. Á íslensku hafsvæði fer ríkið með fullveldisrétt í þeirri merkingu sem að framan greinir. Þar skipta máli afmörkun landhelgi, efnahags- og mengunarlögsögu, landgrunns og fiskveiðilögsögu. Utan íslensks hafsvæðis tekur úthafið (hafalmennin) við, en það er utan lögsögu einstakra ríkja.

Við staðhæfinguna þess efnis að hefðbundnum einkaeignarráðum ljúki utan netlaga fasteigna sem liggja að sjó verður að gera nokkurn fyrirvara. Í 1. gr. laga nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins er því lýst yfir að íslenska ríkið sé eigandi allra auðlinda á, í eða undir hafsbotni utan netlaga, svo langt til hafs sem fullveldisréttur íslenska ríkisins nái. Leit að umræddum auðlindum og/eða hagnýting þeirra er ávallt háð leyfi iðnaðarráðherra. Í lögum nr. 13/2001 um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis,

er hnykkt á þessu hvað varðar kolvetni, en þar segir í 3. gr. að íslenska ríkið sé eigandi kolvetnis samkvæmt 1. gr. laganna. Þá er nauðsynlegt að geta þess að samkvæmt 1. gr. laga nr. 116/2006 eru nytjastofnar á Íslandsmiðum sameign íslensku þjóðarinnar. Um inntak þess réttar hafa þó staðið nokkrar eignarréttarlegar deilur. Frá fornu fari hefur í löggjöf okkar verið viðurkennt að utan netlaga séu til svokallaðir hafalmenningar, þar sem almenningi hafa verið viðurkennd ákveðin réttindi. Loks fer íslenska ríkið með fullveldisrétt í lofthelgi landsins, það er loftrýminu yfir Íslandi, sem tekur til svæðisins yfir landi, innsævi og landhelginni.

Landhelgi Íslands skal afmörkuð af línu sem alls staðar er 12 sjómíllur frá grunnlínu og nær fullveldisréttur Íslands til landhelginnar, hafsbotsins innan hennar og loftrýmisins yfir henni, samkvæmt 1. mgr. 2. gr., samanber 1. mgr. 1. gr. laga nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn (hér eftir nefnd landhelgislæg). Efnahagslögsaga Íslands er hins vegar svæði utan landhelginnar sem afmarkast af línu sem alls staðar er 200 sjómíllur frá grunnlínum landhelginnar. Ef minna en 400 sjómíllur eru milli Íslands og annars ríkis sem á 200 mílna efnahagslögsögu takmarkast lögsagan af miðlínu milli ríkjanna. Innan efnahagslögsögunnar hefur Ísland fullveldisrétt að því er varðar rannsóknir, hagnýtingu, verndun og stjórnun auðlinda, lífrænna og ólífrænna, á hafsbotni og í honum, í hafinu yfir honum svo og aðrar athafnir varðandi efnahagslega nýtingu og rannsóknir innan svæðisins, svo sem framleiðslu orku frá sjávarföllum, straumum og vindi, samkvæmt a.-lið 1. mgr. 4. gr. landhelgislaga. Einnig hefur Ísland lögsögu innan efnahagslögsögunnar að því er varðar byggingu mannvirkja og afnot af þeim, vísindalegar rannsóknir, verndun hafsins og önnur réttindi og skyldur samkvæmt alþjóðalögum, samkvæmt b-, og c-lið 1. mgr. 4. gr. landhelgislaga.

### 3.1.2. Hugtökin eign, eignarréttindi, eignarheimildir og nánari afmörkun fasteignarhugtaksins

Hugtakið eign hefur ekki fastmótaða merkingu í íslenskum rétti en vernd 72. gr. stjkskr. nær til eignarréttinda í víðtækri merkingu. Notkun hugtakanna eignarréttur og eignarréttindi er því ekki með einhlítum hætti í lagamáli. Til grundvallar er þó hægt að leggja að eignarhald að fasteign í beinni merkingu (stundum nefnt grunneignarréttur) lýtur þeirri hefðbundnu skilgreiningu eignarréttar að eigandinn fari með einkarétt til þess að ráða yfir andlaginu innan þeirra takmarka sem þeim rétti eru sett á grundvelli laga og af óbeinum eignarréttindum annarra. Er hér miðað við eignarrétt í beinni merkingu en með óbeinum eignarréttindum er meðal annars átt við afnotasamninga, veðsamninga og svo framvegis. Beinn eignarréttur að fasteign felur í sér heimild til sérhverrar notkunar og ráðstöfunar, innan þeirra marka sem lög og óbein eignarréttindi setja. Í réttarframkvæmd hefur í annan stað verið viðurkennt að löggjafanum sé heimilt að setja eignarráðum almennar takmarkanir án þess að bótaskylda stofnist enda lúti slíkar takmarkanir að því að verja almannahagsmuni eða samfélagslega hagsmuni í víðtækri merkingu. Umsvifamestu takmarkanir sem auðlindanýting sætir eru af umhverfisréttarlegum toga og miða að skynsamlegri og sjálfbærri nýtingu.

Til eignarráða yfir fasteignum og fasteignaréttindum hér á landi var upphaflega stofnað fyrir nám (landnám). Með námi (occupatio) slá menn eign sinni á land sem er einskis manns eign (res nullius), líkt og tíðkaðist á Íslandi á landnámsöld. Um það er ekki deilt að í öndverðu hafi nám verið frumstofnunarháttur yfir fasteignarréttindum hér á landi en eftir það hafi eignarréttindi flust áfram manna og kynslóða á milli á grundvelli annarra eignarheimilda. Í þessu sambandi og til frekari upplýsinga um uppruna eignarheimilda hafa menn horft til hefðar, venjuréttar, afsalsgerninga, erfða, almennrar rétttöku og beinna fyrirmæla í settum lögum. Þessu til viðbótar er hægt að nefna að á undanförunum árum hefur Mannréttindadómstóll Evrópu byggt á því með sjálfstæðum hætti að svokallaðar „lögmetar/réttmetar væntingar“ einstaklinga og/eða lögaðila til þess að njóta eigna sinna séu

verndaðar af 1. gr., 1. samningsviðauka sáttmálans, samanber lög nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu.

Hugtakið fasteign hefur venjulega verið skilgreint á þá leið að um sé að ræða afmarkað land ásamt eðlilegum hlutum landsins, lífrænum og ólífrænum, og þeim mannvirkjum sem varanlega eru við landið skeytt. Fasteign í framangreindum skilningi hugtaksins fylgja síðan öll þau jarðargæði, lífræn og ólífræn, sem á fasteigninni finnast. Þessi skilgreining fasteignarhugtaksins dugir þó skammt þegar þess er freistað að afmarka fasteign nánar. Á yfirborði jarðar takmarkast fasteign af merkjum aðliggjandi fasteigna. En eignarréttur fasteignareigandans nær lengra, því að við það er miðað í lögskipan okkar að hann nái til umráða undir yfirborði fasteignarinnar, sem og yfir því. Er í þessu sambandi ekki miðað við ákveðnar mælieiningar heldur þá almennu reglu að miðað sé við þær kröfur sem eðlilegt sé að viðurkenna með tilliti til hagsmuna fasteignareigandans og að hann geti haft þau not af fasteign sinni sem heyra til venjulegrar hagnýtingar á eignarrétti yfir fasteignum. Geta þá mismunandi viðmið ráðið eftir tegund þeirra náttúruauðlinda sem unnar eru úr jörðu, svo að dæmi sé nefnt. Sem dæmi um mismunandi eignarform fasteigna, sem öll falla þó með einum eða öðrum hætti að framangreindri afmörkun einkaeignarréttar, má nefna séreignarrétt, sérstaka (óskipta) sameign, óðalsrétt, sjálfseignarstofnanir og loks eignarhald fasteigna í félagslegu íbúðarkerfi. Í framhaldinu verður nú vikið að þeirri grundvallarflokkun fasteigna í eignarlönd og þjóðlendur sem komið var á með þjóðlendulögum nr. 58/1998.

### 3.1.3. Deilt um eignarrétt að landi – eignarland og þjóðlendur

Lengi hefur verið deilt um eignarrétt að ýmsum jaðarsvæðum landsins, fyrst og fremst hálendinu. Hefur sú deila öðru fremur beinst að því álitafni hvernig eignarrétti sé farið að almenningum, en þó fyrst og fremst afréttum landsins. Um þá fáu landalmenninga sem þekktir eru á síðari tímum hefur þó tæpast verið deilt og út frá því gengið að ekki sé þar fyrir að fara eignarréttindum einstaklinga eða lögpersóna að slíkum landsvæðum, það er þau séu eigendalaus. Um einstaka afrétti landsins hafa hins vegar staðið miklar deilur. Hafa þær deilur beinst að því hvort afréttir séu undirorpnir beinum eignarrétti viðkomandi sveitarfélaga, jarðeigenda, annarra lögpersóna eða einstaklinga, eða hvort viðkomandi landsvæði séu í grunninn ekki undirorpin beinum eignarrétti en viðkomandi rétthafar fari hins vegar með takmörkuð eignarréttindi, svo sem rétt til beitar, veiði og eftir atvikum fleiri takmarkaðri not, svokallaða afréttareign. Hafa gengið nokkrir grundvallardómar þessu viðvikjandi.

Á grundvelli eldri dómaframkvæmdar, það er fyrir gildistöku þjóðlendulaga á árinu 1998, varð til eldri eignarréttarleg flokkun fasteigna, sem þó var hvorki samræmd né að fullu skýr eða nákvæm. Dæmi um þá flokkun var hins vegar skiptingin í eignarlönd, afrétti, almenninga og önnur eigendalaus svæði.

Á þessar áratugalöngu deilur og réttaróvissu var hins vegar skorið, að formi til, með lögtöku þjóðlendulaga á árinu 1998. Á grundvelli þeirra laga var tekin upp eignarréttarleg tvískipting á öllu landi í eignarland annars vegar og þjóðlendur hins vegar, samanber 1. og 7. gr. þjóðlendulaga. Er eignarland skilgreint sem landsvæði sem er háð einkaeignarrétti þannig að eigandi landsins fer með öll venjuleg eignarráð. Þjóðlenda er hins vegar skilgreind sem landsvæði utan eignarlanda þó að einstaklingar eða lögaðilar kunni að eiga þar takmörkuð eignarréttindi. Ríkið getur einnig átt fasteignir að einkarétti. Í því sambandi skipta svokallaðar ríkisjarðir, þar sem ríkið nýtir jörð á sama hátt og einstaklingar og lögaðilar nýta landsvæði sem er háð einkaeignarrétti, einna mestu máli. Svokallaðri óbyggðanefnd er ætlað að kanna og skera úr um það hvaða land telst til þjóðlendna og hver séu mörk þeirra og eignarlanda, samanber 7. gr. tilvitnaðra laga. Upphaflega var stefnt að því að nefndin myndi klára vinnu sína árið 2007 en væntanlega fást ekki endanlegar niðurstöður fyrir allt landið fyrr en árið 2011.

Hin eignarréttarlega flokkun, sem er að finna í Þjóðlendlögum, er afar þýðingarmikil með tilliti til auðlindanýtingar og raunar nýtingar fasteignaréttinda yfir höfuð. Því er nauðsynlegt, með hliðsjón af lögskýringargögnum, að víkja nokkrum orðum að grundvelli þessarar nýskipunar og nánara eignarréttarlegu inntaki þeirra hugtaka sem lögð eru til grundvallar og þá ekki síst hugtaksins þjóðlendu. Hin lagalega nýskipan felur meðal annars þetta í sér:

- Eignarhaldi á landi er skipt í tvo flokka og hugtökin almenningur og afréttur ekki notuð við þá flokkun. Annars vegar eignarlönd sem eru háð einkaeignarrétti og hins vegar landsvæði utan eignarlanda, þó að einstaklingar eða lögaðilar kunni að eiga þar takmörkuð eignarréttindi, til dæmis beitar- eða veiðiréttindi.
- Hugtakið afréttur er ekki lengur notað að lögum sem lýsing á ákveðnu eignarformi lands, heldur sem lýsing á ákveðnum afnotaréttindum, það er beitaréttindum og hugsanlega fleiri réttindum.
- Tekið er upp nýtt hugtak fyrir landsvæði utan eignarlanda, þjóðlenda. Þetta hugtak tekur til þeirra landsvæða sem áður voru ýmist nefnd afréttir, almenningar, óbyggðir eða hálendi utan eignarlanda. Jöklar, sem ekki teljast innan eignarlanda, falla undir flokk þjóðlendna.
- Því er lýst yfir með lögum að íslenska ríkið sé eigandi lands og hvers konar landsréttinda í þjóðlendum sem ekki eru háð einkaeignarrétti til dæmis á grundvelli laga eða venjuréttar.
- Forsætisráðherra fer með stjórnslu og forræði málefna þjóðlendna, sem ekki eru með lögum lögð til annarra ráðuneyta. Þá fara sveitarstjórnir með skammtímaráðstöfun afnota innan þjóðlendna.
- Ekki er í lögum settar sérstakar sönnunarreglur eða lagaskilyrði fyrir því að land teljist eignarland í merkingu laganna, heldur ræðst það af almennum sönnunarreglum og réttarheimildum sem færðar eru fram í hverju einstöku tilviki.
- Stjórnvöldum er falið að hafa frumkvæði að því að skera með skipulögðum hætti úr um hver séu mörk eignarlanda og þjóðlendna og mörk afrétta innan þjóðlendna og úrskurða um önnur eignarréttindi innan þjóðlendna.

Eignarráð ríkisins yfir þjóðlendum hafa í ljósi dóma Hæstaréttar, sem gengu um slík landsvæði fyrir gildistöku þjóðlendlaga, frekar verið hluti af forræðisrétti eða fullveldisrétti ríkisins innan yfirráðsvæðis þess, rétt eins og yfir landhelginni og efnahagslögsögunni, fremur en að þar færi ríkið með hin hefðbundnu eignarráð fasteignareiganda. Við val á orðinu þjóðlenda var sérstaklega horft til sérstöðu þessara landsvæða og er orðinu ætlað að undirstrika að þarna er um að ræða landsvæði sem þjóðin fer með sem heild, þó svo að einstakir aðilar kunni vegna sérstakra nytja að hafa öðlast þar réttindi.

Í þjóðlendlögum er því lýst yfir að íslenska ríkið sé eigandi lands og hvers konar landsréttinda og hlunninda í þjóðlendum sem ekki séu háðar einkaeignarrétti. Með því að mæla fyrir um að landið sjálft og önnur landsréttindi séu eign ríkisins er þó ekki verið að taka nein réttindi frá þeim sem rétt eiga til upprekstrar eða annarra þrengri nota. Hlutverk ríkisins er að fara með sameiginleg málefni þjóðarinnar, og með sama hætti og ríkið fer með stjórn auðlinda í hafinu innan þess ramma sem settur er um þau málefni í lögum, fer ríkið með forræði þess lands og landsréttinda sem enginn getur sannað eignarrétt sinn til. Þó er nauðsynlegt að benda á, vegna samanburðar við auðlindir í hafinu, að þar er sá veigamikli munur á að í lögum um þjóðlendum er verið að tala um hefðbundin einkaeignarráð fasteigna og réttinda sem þeim fylgja en ekki heimildir sem byggjast á fullveldisrétti sem slíkum.

Verður nú í framhaldinu vikið nánar að efnislegum heimildum til auðlindanýtingar í eignarlöndum annars vegar og þjóðlendum hins vegar.



### 3.1.4. Nánar um efnislegu heimildina til nýtingar auðlinda á löndum í eigu ríkisins

Í þjóðlendlögum nr. 58/1998, er á því byggt að ekki beri að fara með þjóðlendur eins og hefðbundnar eignir ríkisins, svo sem einstakar lóðir eða jarðir, heldur fari ríkið í þessu tilviki með varðveislu og forræði sameiginlegra gæða þjóðarinnar, þó svo að taka verði tillit til hagsmuna þeirra sem þegar hafa áunnið sér réttindi til nytja innan þeirra. Af þessu leiðir að tekjum sem kunna að falla til fyrir afnot/nýtingu lands og landsgæða innan þjóðlendu skal varið sérstaklega í þágu verkefna innan þjóðlendna, en renna ekki í ríkissjóð eða einstaka sveitarsjóði. Þjóðlendur fá með þessu sérstöðu sem um margt svipar til sjálfseignarstofnana, og er þá höfð í huga söguleg sérstaða þessara landsvæða.

Meginreglan um alla auðlindanýtingu í þjóðlendum kemur fram í 3. gr. þjóðlendlaga sem hljóðar svo:

*„Enginn má hafa afnot þjóðlendu fyrir sjálfan sig, þar með talið að reisa þar mannvirki, gera jarðrask, nýta hlunnindi, vatns- og jarðhitaréttindi, sbr. þó 5. gr., nema að fengnu leyfi skv. 2. eða 3. mgr. og að uppfylltum skilyrðum laga að öðru leyti.*

*Leyfi forsætisráðherra þarf til að nýta vatns- og jarðhitaréttindi, námur og önnur jarðefni innan þjóðlendu nema mælt sé fyrir um annað í lögum. Ráðherra er jafnframt heimilt að leyfa nauðsynleg afnot af landi til hagnýtingar á þessum réttindum.*

*[...]*

*Forsætisráðherra er heimilt að ákvarða eða semja um endurgjald (leigu) fyrir nýtingu réttinda sem hann heimilar skv. 2. mgr. Með sama hætti er sveitarstjórn heimilt að fengnu samþykki forsætisráðherra að semja um endurgjald vegna afnota sem hún heimilar skv. 3. mgr. Tekjum af leyfum til nýtingar lands skv. 2. mgr. skal varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan þjóðlendna, eftir nánari ákvörðun forsætisráðherra. Tekjum af leyfum sem sveitarstjórn veitir skv. 3. mgr. skal varið til hliðstæðra verkefna innan þeirrar þjóðlendu sem leyfið tekur til. Sveitarstjórn skal árlega gera forsætisráðherra grein fyrir ráðstöfun fjárins.*

*[...]*

*[...]*

*Þjóðlendur skulu undanþegnar öllum sköttum og gjöldum.*

*Frá og með gildistöku laga þessara er ekki unnt að öðlast eignarréttindi innan þjóðlendna fyrir nám eða hefð.“*

Með þessum fyrirmælum er svo búið um hnútana að öll nýting vatns- og jarðhitaréttinda í þjóðlendum er háð leyfi forsætisráðherra. Regla 3. gr. þjóðlendlaga er þannig sérregla gagnvart öllum öðrum ákvæðum almennra laga sem varða auðlindanýtingu á og undir viðkomandi fasteignum. Að auðlindanýtingu í þjóðlendum er þó víðar vikið í lögum, samanber til dæmis ákvæði 3. gr. auðlindalaga nr. 57/1998, þar sem tekið er fram að í þjóðlendum séu auðlindir í jörðu eign íslenska ríkisins, nema aðrir geti sannað eignarrétt sinn til þeirra.

Þau eignarráð sem íslenska ríkið fer með í þjóðlendum sæta sérstökum takmörkunum. Í fyrsta lagi er tekið fram í 5. gr. þjóðlendlaga að þeir sem hafi nýtt land innan þjóðlendu sem afrétt fyrir búfénað eða haft þar önnur hefðbundin not sem afréttareign fylgja skulu halda þeim rétti í samræmi við ákvæði laga og að sama gildi um önnur réttindi sem maður færir sönnur á að hann eigi. Í öðru lagi er kveðið sérstaklega á um upprekstrarrétt á afrétti í 7. og 8.

gr. laga nr. 6/1986, um afréttarmálefni, fjallskil og fleira . Í þriðja lagi segir í 5. gr. laga um lax- og silungsveiði nr. 61/2006, að bændum, sem rétt eiga til upprekstrar á afrétt, sé einum heimil veiði í vötnum á þeim afrétti til búsparfa á sama hátt sem verið hafi, enda sé veiðiréttur í þeim vötnum ekki einkaeign. Í fjórða lagi segir í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum að öllum íslenskum ríkisborgurum, svo og erlendum ríkisborgurum með lögheimili hér á landi séu dýraveiðar, þar með taldar fuglaveiðar, heimilar í almenningum og afréttum utan landareigna lögbýla enda geti enginn sannað eignarrétt sinn til þeirra. Er hér vart um tæmandi talningu tilvika í þessa veru að ræða.

Ríkið má nýta auðlindir sínar á ríkisjörðum á sama hátt og einstaklingar og lögaðilar geta nýtt auðlindaréttindi sín á fasteignum sem háðar eru einkaeignarrétti. Langflestar ríkisjarðir eru lögbýli, en auk þess eru jarðir, spildur og lóðir sem ekki eru lögbýli. Í 2. gr. jarðalaga, nr. 81/2004, segir að lögbýli sé „sérhver jörð sem hefur þann húsakost og það landrými eða aðstöðu að unnt sé að stunda þar landbúnað eða aðra atvinnustarfsemi“. Alls eru 354 lögbýli skráð á forræði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, auk þess sem 48 lögbýli eru á vegum annarra ráðuneyta.<sup>9</sup>

Í 3. gr. vatnalaga, nr. 20/2006, og 3. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006, er almenningur stöðuvatns skilgreindur sem sá hluti vatns og vatnsbotns sem liggur utan 115 metra netlaga fasteignar, mældur frá vatnsbakka. Í almenningi stöðuvatna eiga eigendur aðliggjandi fasteigna veiðirétt en að öðru leyti eru almenningar stöðuvatna ekki undirorpnrir beinum eignarrétti viðkomandi landeigenda. Ekki verður skýrt ráðið af ákvæðum þjóðlendlaga hvort að almenningar stöðuvatna geti því haft stöðu þjóðlendu. Hlýtur að koma til álita að skilgreining þjóðlendu í 1. gr. laganna nái yfir slíka almenninga en allt að einu er ljóst að staða ríkisins er í krafti fullveldisréttar þess sambærileg og í þjóðlendum, samanber niðurstöðu í svokölluðu Mývatnsbotnsmáli.<sup>10</sup>

### 3.1.5. Réttarstaðan á svæðum þar sem ekki hefur verið leyst úr eignarhaldi

Varðandi auðlindanýtingu á þeim landsvæðum þar sem enn hefur ekki verið leyst úr ágreiningi um eignarhald, það er á þeim landsvæðum sem eiga eftir að lúta lögbundinni meðferð óbyggðanefndar samkvæmt III. kafla þjóðlendlaga, er það að segja að um tímabundna óvissu er að ræða. Svo sem rakið hefur verið er ýmis auðlindanýting háð leyfum stjórnvalda, óháð eignarhaldi sem slíku. Ekki verður séð að möguleg óvissa um eignarhald þurfi, í öllum tilvikum að minnsta kosti, að seinka því að unnt sé að taka afstöðu til óska um heimildir til auðlindanýtingar, svo sem orkuvinnslu, jarðefnavinnslu, jarðhitanýtingar og svo framvegis. eru raunar fordæmi fyrir því að á grundvelli samninga, lagaheimilda og/eða leyfis stjórnvalda sé ákvörðun um réttmæti tilkalls til endurgjalds og/eða bóta vegna umræddra auðlinda látin bíða endanlegrar og efnislegrar niðurstöðu um eignarhald eða að slíkt endurgjald sé ákvarðað og/eða greitt með fyrirvara um endanlega niðurstöðu um eignarhald.

### 3.1.6. Takmarkanir á framsali vatns- og jarðhitaréttinda, samanber lög nr. 58/2008

Í almennum athugasemdum með frumvarpi til laga sem varð að lögum nr. 58/2008, um breytingu á nokkrum lögum á auðlinda- og orkusviði, kemur fram að annar megintilgangur með samningu frumvarpsins sé að setja reglur um eignarhald auðlinda í opinberri eigu. Það sé gert til að tryggja að öll mikilsverðustu vatns- og jarðhitaréttindi sem nú séu í eigu ríkis eða sveitarfélaga, beint eða óbeint, haldist áfram í eigu þessara aðila. Miklir þjóðhagslegir og

<sup>9</sup> Svar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra við fyrirspurn Birkis Jóns Jónssonar um ríkisjarðir. Þingskjal 157 – 79. mál. 137. löggjafarþing 2009. Óbirt.–

<sup>10</sup> Hrd. 1981, bls. 182.

samfélagslegir hagsmunir tengist eignarhaldi og nýtingu orkuauðlinda landsins og það sé því mikilvægt að þær verði áfram í samfélagslegri eigu.<sup>11</sup>

Með lögnum er varanlegu framsali, beint eða óbeint, vatns- og jarðhitaréttinda opinberra aðila, það er ríkisins, sveitarfélaga og fyrirtækja sem alfarið eru í eigu þessara aðila, veruleg takmörk sett. Í fyrsta lagi hvað varðar yfirborðsvatn, annars vegar með breytingum á vatnalögum nr. 20/2006 með síðari breytingum, en þar kemur nú fram í 1. mgr. 9. gr a, að fyrrnefndum aðilum sé óheimilt að framselja beint eða óbeint og með varanlegum hætti eignarrétt að vatni sem hefur að geyma virkjanlegt afl umfram 10 MW, og hins vegar með breytingum á gildandi vatnalögum nr. 15/1923 með síðari breytingum., en þar er nú í 2. mgr. 2. gr. laganna að finna samsvarandi framsalsbann á rétti til umráða og hagnýtingar vatni sem hefur að geyma virkjanlegt afl umfram 10 MW. Í öðru lagi voru gerðar sambærilegar breytingar á auðlindalögum nr. 57/1998 með síðari breytingum, en þau taka til grunnvatns og jarðhita og er nú, samkvæmt 3. gr. a þeirra laga, framsal grunnvatns og jarðhita umfram heimilis- og búsparfir óheimilt. Í 10. gr. kemur fram varðandi jarðvarma, að þar er miðað við allt að 3,5 MW miðað við vermi sem tekið er alls úr jörðu innan eignarlands. Hámarkið varðandi grunnvatn er 70 ltr./sek., samanber 14. gr. laganna.

Sú undantekning er þó í öllum tilvikum gerð að heimilt er að framselja þau réttindi sem um ræðir til ríkis, sveitarfélags eða félags sem alfarið er í eigu ríkis og/eða sveitarfélaga og sérstaklega er stofnað til að fara með eignarhald þessara réttinda.

Heimilt er að veita tímabundinn afnotarétt þeirra réttinda sem um ræðir til allt að 65 ára í senn og verkefni þessarar nefndar snýr að því hvaða fyrirkomulag skuli vera á slíkum tímabundnum afnotarétti. Í vatnalögum nr. 20/2006, gildandi vatnalögum nr. 15/1923 og auðlindalögum nr. 57/1998, eins og þeim var breytt með lögum nr. 58/2008, er tekið fram að handhafi tímabundins afnotaréttar skuli eiga rétt á viðræðum um framlengingu réttarins þegar helmingur umsamins afnotatíma er liðinn. Þá er tekið fram að við ákvörðun um það hverjum skuli veittur afnotaréttur skuli gæta jafnræðis og stuðlað að hagkvæmri nýtingu auðlinda og fjárfestinga í mannvirkjum. Forsætisráðherra skuli semja um endurgjald (leigu) fyrir afnotarétt réttinda undir yfirráðum ríkisins en tekið er fram að um ráðstöfun og endurgjald fyrir nýtingu réttinda í þjóðlendum fari samkvæmt ákvæðum laga þar að lútandi.

### 3.2. Meginatriði gildandi löggjafar á auðlinda- og orkusviði

Í þessum kafla verður sem fyrr segir farið yfir meginatriði gildandi löggjafar á auðlinda- og orkusviði og þá fyrst og fremst með hliðsjón af verkefnum nefndarinnar. Miklar breytingar hafa orðið á öllu lagaumhverfi raforkumála á þessum áratug í kjölfar setningar nýrra raforkulaga nr. 65/2003. Lög nr. 58/2008 breyttu nokkrum helstu lögum á þessu sviði; gildandi vatnalögum nr. 15/1923, yngri vatnalögum nr. 20/2006 (sem samkvæmt 1. mgr. 42. gr. þeirra eiga að öðlast gildi hinn 1. júlí 2010), auðlindalögum nr. 57/1998, orkulögum nr. 58/1967 og raforkulögum nr. 65/2003. Ekki eru öll lög á þessu sviði þar með upptalin. Fjallað verður um lög um Orkustofnun nr. 87/2003 og lög um Íslenskar Orkurannsóknir nr. 86/2003. Þá hafa ýmis fyrirtæki á orkusviði verið stofnuð með lögum og verða þau helstu tíunduð. Loks verða talin upp nokkur önnur lög sem varða þetta svið og að hverju þau lúta.

<sup>11</sup> Alpt. 2007-2008, A-deild, bls. 3843-3844.

### 3.2.1. Auðlindirnar

#### 3.2.1.1. Auðlindalög nr. 57/1998

Auðlindalög nr. 57/1998, taka meðal annars til jarðhita og grunnvatns. Jarðhiti er skilgreindur í 5. mgr. 2. gr. laganna og merkir í þeim lögum annars vegar jarðvarmaforda í bergi í jarðskorpunni og hins vegar stöðugan straum varma úr iðrum jarðar sem ekki telst grunnvatn. Grunnvatn er skilgreint í 6. mgr. 2. gr. og merkir í lögnum vatn sem er neðan jarðar í samfelldu lagi, kyrrstætt eða rennandi, og fyllir að jafnaði allt samtengt holrúm í viðkomandi jarðlagi og sem unnið er í öðrum tilgangi en að flytja varma til yfirborðs jarðar eða nýta staðarorku þess. Þá ná lögin til rannsókna á vatnsafla til raforkuframleiðslu í kjölfar breytingar sem gerð var árið 2006 með lögum nr. 5/2006. Tekið er fram í 3. mgr. 1. gr. laganna að um rannsóknir og nýtingu samkvæmt lögnum gildi einnig náttúruverndarlög, skipulags- og byggingarlög og önnur lög sem varða rannsóknir og nýtingu lands og landsgæða.

Í 3. gr. laganna er mælt fyrir um að eignarlandi fylgi eignarréttur að auðlindum í jörðu en að í þjóðlendum séu auðlindir í jörðu eign íslenska ríkisins, nema aðrir geti sannað eignarrétt sinn til þeirra. Ákvæði 3. gr. a, samanber 6. gr. laga nr. 58/2008, um bann við varanlegu framsali grunnvatns- og jarðvarmaréttinda í eigu opinberra aðila eru rakin í kafla 3.1.6.

Iðnaðarráðherra er, samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laganna, heimilt að hafa frumkvæði að og/eða láta rannsaka og leita að auðlindum í jörðu hvar sem er á landinu og skiptir þá ekki máli þó að landeigandi hafi sjálfur hafið slíka rannsókn eða leit eða heimilað það öðrum, nema viðkomandi aðili hafi gilt rannsóknarleyfi samkvæmt lögnum. Með sama hætti getur ráðherra heimilað öðrum rannsóknir og leit og skal þá gefa út rannsóknarleyfi til viðkomandi. Þessar heimildir ráðherra ná bæði til landsvæða utan eignarlanda og innan. Iðnaðarráðherra getur þannig haft frumkvæði að og/eða heimilað öðrum rannsókn og leit að auðlindum í þjóðlendum. Landeigandi þarf ekki að fá leyfi ráðherra til þess að láta leit eða rannsókn fara fram á eignarlandi sínu svo sem segir í 2. mgr. 4. gr. laganna. Þó ber landeiganda að senda Orkustofnun áætlun og lýsingu á fyrirhuguðum borunum, sprengingum, gerð námuganga eða öðrum verulegum framkvæmdum í þessu skyni. Orkustofnun getur, að fengnu samþykki ráðherra, sett landeiganda nauðsynleg skilyrði vegna öryggis eða af tæknilegum ástæðum eða ef ætla má að leit eða rannsóknir geti spillt vinnslu sem fram fer á svæðinu eða möguleikum til vinnslu síðar. Fram kemur í 2. mgr. 5. gr. að rannsóknarleyfi skuli veitt einum aðila á hverju svæði nema fleiri en einn standi saman að umsókn og hafi gert með sér samning um skiptingu kostnaðar.

Rétt er að hafa í huga við lestur þessa kafla að samkvæmt 2. mgr. 33. gr. laganna, eins og henni var breytt með 1. gr. laga nr. 68/2008, getur ráðherra falið Orkustofnun leyfisveitingarvald samkvæmt 1. mgr. 4. gr. og 1. mgr. 6. gr., það er vald til útgáfu leitar/rannsóknarleyfa og nýtingarleyfa. Þetta hefur ráðherra gert með erindisbréfi, dagsettu 10. júlí 2008.

Nýting auðlinda, hvort sem er í eignarlöndum eða í þjóðlendum, er háð leyfi iðnaðarráðherra, með þeim undantekningum sem greinir í lögnum, samanber 1. mgr. 6. gr. auðlindalaga. Í 2. mgr. 3. gr. þjóðlendulaga nr. 58/1998 segir að leyfi forsætisráðherra þurfi til að nýta vatns- og jarðhitaréttindi, námur og önnur jarðefni innan þjóðlendu nema mælt sé fyrir um annað í lögum. Ráðherra er jafnframt heimilt að leyfa nauðsynleg afnot af landi til hagnýtingar á þessum réttindum. Í 1. másl. 2. mgr. 31. gr. auðlindalaga segir að til nýtingar á auðlindum í þjóðlendum þurfi auk leyfis samkvæmt þessum lögum leyfi samkvæmt ákvæðum þjóðlendulaga. Til nýtingar vatns- og jarðhitaauðlinda í þjóðlendum þarf því samkvæmt þessu leyfi bæði forsætisráðherra og iðnaðarráðherra.

Landeiganda er samkvæmt framangreindu óheimilt að hefja meiri háttar nýtingu á jarðhita og grunnvatni án leyfis ráðherra. Undantekningar eru á því í lögnum vegna tiltekinnar minniháttar nýtingar til heimilis- og búsparfa. Í 2. málsl. 1. mgr. 6. gr. segir að landeigandi hafi ekki forgang að nýtingarleyfi vegna auðlindar í eignarlandi sínu, nema hann hafi áður fengið útgefið rannsóknarleyfi. Með lögum nr. 5/2006 var afnumin almenn heimild ráðherra til þess að veita leyfishafa rannsóknarleyfis fyrirheit um forgang að nýtingarleyfi. Samkvæmt 2. mgr. 5 gr. má ráðherra þó í rannsóknarleyfi veita fyrirheit um forgang leyfishafa að nýtingarleyfi fyrir hitaveitur í allt að tvö ár eftir að gildistíma rannsóknarleyfis er lokið og að öðrum aðila verði ekki veitt rannsóknarleyfi á þeim tíma. Gildir það jafnt um landeiganda sem aðra leyfishafa. Í 13. gr. laganna er tekið fram að sveitarfélag skuli hafa forgangsrétt til nýtingarleyfa vegna jarðhita innan marka sveitarfélagsins vegna þarfa hitaveitu sem rekin er í sveitarfélaginu. Þá er í 15. gr. laganna ákvæði um að sveitarfélag skuli hafa forgangsrétt til nýtingarleyfa vegna grunnvatns innan marka sveitarfélagsins vegna þarfa vatnsveitu sem þar er rekin.

Í 7. gr. kemur fram að sé nýtingarleyfishafi annar en landeigandi, þarf hann annað tveggja, að hafa náð samkomulagi við landeiganda um endurgjald fyrir auðlindina eða fengið heimild til eignarnáms og óskað mats samkvæmt 29. gr. laganna. Þá er einnig að finna í greininni ákvæði um kröfu rannsóknarleyfishafa um greiðslu fyrir rannsóknir gegn afhendingu þeirra til nýtingarleyfishafa.

Í 2. mgr. 6. gr. er fjallað um inntak nýtingarleyfis. Í nýtingarleyfi samkvæmt lögnum, felst heimild til handa leyfishafa til að vinna úr og nýta viðkomandi auðlind á leyfistímanum í því magni og með þeim skilmálum öðrum sem tilgreindir eru í lögnum og ráðherra telur nauðsynlega. Áður en leyfi er veitt skal leita umsagnar Orkustofnunar, umhverfisráðuneytis og viðkomandi sveitarstjórnar samkvæmt 3. mgr. 6. gr. laganna. Í 12. gr. laganna er mælt fyrir um að landeigandi megi ekki undanskilja eignarlandi sínu jarðhitaréttindi, nema með sérstöku leyfi ráðherra. Þá er í greininni kveðið á um að um sölu ríkisjarða eða jarða í eigu opinberra stofnana eða sjóða gildi þó ákvæði jarðalaga, samanber þó ákvæði 3. gr. a. laganna. Í 40. gr. jarðalaga, nr. 81/2004, er kveðið á um að við sölu ríkisjarða sé landbúnaðarráðherra heimilt að undanskilja jarðefni, rétt til efnistöku umfram búsparfir og einnig öll vatns- og jarðhitaréttindi. Landbúnaðarráðherra er því nú, samanber 3. gr. a auðlindalaga, ekki einasta heimilt heldur er honum skylt að undanskilja vatns- og jarðhitaréttindi við sölu á ríkisjörðum ef þeim fylgja slík réttindi sem eru umfram þau mörk sem undanskilin eru banni við framsali.

Fjallað er um skilyrði fyrir veitingu leyfa, efni þeirra og afturköllun í VIII. kafla laganna. Samkvæmt 16. gr. skal koma skýrt fram í umsókn hver tilgangur sé með öflun leyfis ásamt ítarlegum upplýsingum um fyrirhugaðar framkvæmdir. Í 17. gr. eru tiltekin þau sjónarmið sem gæta þarf að þegar nýtingarleyfi eru veitt, það er nýting auðlinda í jörðu skal vera með þeim hætti að tekið sé tillit til umhverfissjónarmiða, nýting auðlindanna sé hagkvæm frá þjóðhagslegu sjónarmiði og tekið sé tillit til nýtingar sem þegar er hafin í næsta nágrenni. Telji ráðherra að umsækjandi um nýtingarleyfi uppfylli ekki þessar kröfur getur hann synjað um nýtingarleyfi eða sett sérstök skilyrði við nýtingarleyfið. Veiting nýtingarleyfa vegna auðlinda í eignarlandi tekur því mið af þessum sjónarmiðum sem ganga þá frammar hagsmunum landeiganda.<sup>12</sup> Í 18. gr. er upptalning á því sem meðal annars skal tilgreina í rannsóknar- og/eða nýtingarleyfi en upptalningin er ekki tæmandi. Má sem dæmi nefna að í 4. tölul. kemur fram að tilgreina skuli til hvaða auðlinda leyfið tekur og ákvæði um magn og nýtingarhraða. Samkvæmt 20. gr. laganna getur ráðherra afturkallað leyfi ef skilyrðum þess er ekki fullnægt eða leyfishafi hlítir ekki skilyrðum í samningum sem tengjast leyfinu.

<sup>12</sup> Alpt. 1997-1998, A-deild, bls. 2567.

Fjallað er um vernd og eftirlit með vinnslusvæðum, upplýsingagjöf, meðferð upplýsinga og fleira í IX. kafla laganna, en samkvæmt 21. gr. þeirra annast Orkustofnun eftirlitið. Í lokamálslið 21. gr. kemur fram að um vernd og eftirlit með leitar- og vinnslusvæðum gildi einnig lög um náttúruvernd. Í 1. mgr. 22. gr. er tekið fram að handhafi rannsóknar- eða nýtingarleyfis skuli eigi sjaldnar en árlega og við lok leyfistíma senda Orkustofnun skýrslu þar sem fram koma upplýsingar um niðurstöður leitar og rannsóknar, upplýsingar um eðli og umfang auðlinda, heildarmagn og mat á verðmæti auðlindar sem nýtt hefur verið og fleiri atriði samkvæmt nánari ákvæðum í viðkomandi leyfi. Um jarðboranir eru sérstök ákvæði í 2. mgr. 22. gr. þar sem lagðar eru ríkar skyldur á leyfishafa til upplýsingagjafar. Í 24. gr. er kveðið á um að óheimilt sé að spilla með nokkrum hætti jarðhitasvæðum eða grunnvatni. Í 25. gr. laganna segir að aðilar sem vinna jarðhita eða grunnvatn úr jörðu skuli haga vinnslu sinni með þeim hætti að nýting verði sem best þegar til lengri tíma er litið. Í því sambandi skuli meðal annars ekki tekinn meiri jarðvarmi eða vatn en þörf er. Borunum skuli hagað þannig að þær takmarki sem minnst frekari nýtingu síðar.

Við nýtingu eða rannsóknir á auðlindum í jörðu skulu landeigendur og leyfishafar, samkvæmt 1. mgr. 26. gr. veita leyfishöfum óhindraðan aðgang að eignarlandi því sem í hlut á. Þetta er þó með þeim fyrirvara að leyfishafi hafi náð samkomulagi við landeiganda um endurgjald fyrir auðlindir eða eignarnám farið fram og umráðataka samkvæmt því.

X. kafli laganna fjallar um eignarnáms- og bótaákvæði en í XI. kafla er að finna ýmis ákvæði, meðal annars um endurgjald og um viðurlög við brotum á lögnum. Ákvæði um endurgjald var breytt með lögum nr. 58/2008 á þann hátt að við 1. mgr. 31. gr., þar sem iðnaðarráðherra er veitt heimild til að semja við nýtingarleyfishafa um endurgjald fyrir auðlindir í eignarlöndum ríkisins að höfðu samráði við þann aðila sem fer með forræði eignarinnar, var bætt tilvísuninni „sbr. þó ákvæði 5. mgr. 3. gr. a“. Í fyrri másl. 5. mgr. 3. gr. a segir að forsætisráðherra skuli semja um endurgjald (leigu) fyrir afnotarétt réttinda undir yfirráðum ríkisins samkvæmt 3. mgr., það er um hinn tímabundna afnotarétt að grunnvatns- og jarðhitaréttindum í eigu ríkis, sveitarfélaga og félaga í þeirra eigu. Í seinni másl. 5. mgr. 3. gr. a segir að um ráðstöfun og endurgjald fyrir nýtingu réttinda í þjóðlendum fari samkvæmt ákvæðum laga þar að lútandi. Í 4. mgr. 3. gr. þjóðlendlaga er forsætisráðherra veitt heimild til að ákvarða eða semja um endurgjald (leigu) fyrir nýtingu réttinda sem hann heimilar samkvæmt 2. mgr., það er þar á meðal vatns- og jarðhitaréttindi og sveitarstjórn er með sama hætti heimilt að fengnu samþykki forsætisráðherra að semja um endurgjald vegna afnota sem hún heimilar samkvæmt 3. mgr. greinarinnar. Í samræmi við það segir í 2. másl. 2. mgr. 31. gr. auðlindalaga að um samninga um endurgjald fyrir auðlindir í þjóðlendum og leigu fyrir nauðsynlegt land og önnur réttindi sem leyfishafi þarf til að hagnýta auðlind í þjóðlendum sem leyfið tekur til, fer eftir reglum laga um þjóðlendur o.fl. Með þeim breytingum sem gerðar voru á auðlindalögum með lögum nr. 58/2008 var forsætisráðherra þannig falið að semja um endurgjald fyrir hin tímabundnu afnotaréttindi af vatns- og jarðhitaréttindum í einkaréttarlegri eigu ríkisins auk þess sem það er á forræði hans að semja um endurgjald fyrir nýtingu auðlinda í þjóðlendum. Það er þó enn á forræði iðnaðarráðherra að semja um til dæmis töku jarðefna á ríkisjörðum á grundvelli 1. mgr. 31. gr. auðlindalaga, í samráði við þann sem fer með forræði viðkomandi jarðar.

Vakin er athygli á ákvæðum 4. mgr. 3. gr. þjóðlendlaga um ráðstöfun tekna af endurgjaldi á grundvelli 2. og 3. mgr. 3. gr.: „Tekjum af leyfum til nýtingar lands skv. 2. mgr. skal varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan þjóðlendna, eftir nánari ákvörðun forsætisráðherra. Tekjum af leyfum sem sveitarstjórn veitir skv. 3. mgr. skal varið til hliðstæðra verkefna innan þeirrar þjóðlendu sem leyfið tekur til. Sveitarstjórn skal árlega gera forsætisráðherra grein fyrir ráðstöfun fjárins.“

Með lögum nr. 5/2006 var, sem fyrr segir, 1. gr. auðlindalaga breytt á þá leið að mælt er svo fyrir að lögin skuli taka til rannsókna á vatnsafla til raforkuframleiðslu. Eftir sem áður

fer um veitingu leyfa til nýtingar vatnsorku í því skyni, það er virkjanaleyfa, eftir ákvæðum raforkulaga, nr. 65/2003.

### 3.2.1.2 Gildandi vatnalög nr. 15/1923

Í gildandi vatnalögum nr. 15/1923 segir í 1. mgr. 2. gr. að landareign hverri fylgi réttur til umráða og hagnýtingar á því vatni, straumvatni eða stöðuvatni, sem á henni er, á þann hátt, sem lög þessi heimili. Með lögum nr. 58/2008 var bætt við 2. gr. ákvæðum um bann við varanlegu framsali vatnsréttinda í eigu ríkis, sveitarfélaga og fyrirtækja sem alfarið eru í eigu þeirra, heimild til framsals tímabundins afnotaréttar og fleira, eins og rakið er í kafla 3.1.6 hér að framan.

Í V. kafla laganna er fjallað um notkun vatnsorku en um vatnsmiðlun til orkunýtingar eða í öðrum tilgangi er fjallað í VI. kafla. Í 1. mgr. 49. gr. er almennt ákvæði þess efnis að eiganda landareignar sem vatnsréttindi fylgja, svo og öðrum, sem heimildir hafa á þeim tekið, sé rétt að nota það vatn, sem um hana rennur, til að vinna úr því orku, enda sé enginn fyrir því sviptur því vatni, sem hann þarf að nota samkvæmt III. og IV. kafla laganna, né neinum bakaðir óhæfilegir örðugleikar um slíka notkun, né vatni, er nota þarf með þeim hætti, spillt fyrir neinum, svo að til verulegra óþæginda horfi. Hinir tilvitnuðu kaflar III og IV fjalla annars vegar um vatnsnotkun til heimilis- og búsparfa, iðnaðar og iðju án orkunýtingar og hins vegar um áveitur, en samkvæmt 36. gr. er landeiganda heimilt að hagnýta sér vatn, sem er á landareign hans eða um hana rennur, til áveitu í ræktunarskyni á hana sjálfa eftir þörfum, enda sé enginn sviptur með því neysluvatni né neinum bakaðir óhæfilegir örðugleikar um útvegum neysluvatns né því spillt fyrir neinum, svo að veruleg óþægindi séu að. Svipað ákvæði er í 17. gr. laganna, en þar er sagt að landeiganda sé heimilt að veita vatni til heimilis- og búsparfa á eigninni eða til iðnaðar og iðju, sem á henni er rekin, enda sé ekki meira vatni veitt en þörf er á.

Í 2. mgr. 49. gr. kemur fram að um leyfi til að virkja fallvatn fari samkvæmt raforkulögum.

### 3.2.1.3 Ný vatnalög nr. 20/2006

Í 2. gr. vatnalaga nr. 20/2006 segir að þau taki til alls rennandi eða kyrrstæðs vatns á yfirborði jarðar og neðan jarðar, í föstu, fljótandi eða loftkenndu formi, að svo miklu leyti sem önnur lög gildi þar ekki um. Í 4. gr. laganna segir að fasteign hverri, þar með talið þjóðlendu, fylgi eignarréttur að því vatni sem á eða undir henni er eða um hana rennur. Ákvæði um bann við varanlegu framsali vatnsréttinda og önnur ákvæði því tengdu, samanber kafla 3.1.6 hér að framan, eru í 9. gr. a laganna.

Fjallað er um nýtingu vatnsorku í VI. kafla. Sá kafli er mun styttri en samsvarandi kafli gildandi vatnalaga. Í 18. gr. segir að orkunýtingarréttur fasteignareiganda takmarkist við að enginn sé sviptur vatnsnotum samkvæmt 15. gr. né neinum bakaðir óhæfilegir örðugleikar um slíka notkun né vatni sem nota þarf með þeim hætti spillt fyrir neinum svo að til verulegra örðugleika horfi. Í tilvísaðri 15. gr., sem fjallar um forgang að vatni, kemur í 1. mgr. fram að vatnstaka til heimilis- og búsparfa gangi fyrir annarri vatnsnýtingu og heimilisþörf gangi fyrir búspörf. Sveitarfélag hefur forgangsrétt til töku vatns til vatnsveitu á eftir heimilis- og búspörfum fasteignareiganda. Fram kemur í athugasemdum við 18. gr. í frumvarpi til laganna að raunar megi leiða reglu 1. mgr. 18. gr. af 4. og 15. gr. en engu að síður hafi þótt rétt að lögfesta hana sérstaklega í ljósi þess hversu verðmæt réttindi er um að ræða.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Alpt. 2005-2006, A-deild, bls. 1127.

Um mannvirki, þar með talið. virkjanir, eru ákvæði í VII. kafla laganna. Í 23. gr. laganna kemur fram að leita skuli leyfis Orkustofnunar til að framkvæma vatnsmiðlun eða breyta henni ef flatarmál miðlunarlóns að því loknu er 1.000 fermetrar eða stærra við hæstu vatnsstöðu. Ef framkvæmd vatnsmiðlunar er liður í virkjun fallvatns til raforkuframleiðslu skal miðlunarleyfið talið hluti af virkjunarleyfi samkvæmt raforkulögum og skal þá leita leyfis í samræmi við þau lög. Í 25. gr. segir að niðurlagning mannvirkis samkvæmt þessum kafla, þar með talið stöðvun á viðhaldi, sé háð samþykki Orkustofnunar. Eigandi mannvirkis skuli leggja áætlun um niðurlagningu fyrir Orkustofnun til samþykktar þar sem meðal annars skulu vera upplýsingar um hvernig verkið verði framkvæmt.

### 3.2.2. Orkan

Miklar breytingar urðu á skipan raforkumála með setningu laga nr. 65/2003. Lögin grundvallast á tilskipun 96/92/EB um innri markað raforku og felst meginefni þeirra, eins og fram kemur í almennum athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 65/2003, í að skilja í sundur náttúrulega einkasöluþætti raforkukerfisins, flutning og dreifingu, og þá þætti þar sem samkeppni verður komið við, vinnslu og sölu.<sup>14</sup> Samhliða og sem afleiðing af þessari grundvallarbreytingu urðu ýmsar frekari lagabreytingar eins og rakið verður hér á eftir.

#### 3.2.2.1. Raforkulög nr. 65/2003

Raforkulög, nr. 65/2003, taka til vinnslu, flutnings, dreifingar og viðskipta með raforku á íslensku forráðasvæði án tillits til orkugjafa, sbr. 2. gr. laganna, og var setning þeirra stærsti þátturinn í heildarendurskoðun á löggjöf raforkumála á grundvelli tilskipunar 96/92/EB. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að raforkulögum kemur fram að lögin byggja á því að öll vinnsla, flutningur, dreifing og sala á raforku verði rekin á einkaréttarlegum grundvelli.<sup>15</sup> Fram kemur að ætlunin er að vinnsla og sala á raforku verði rekin á samkeppnisgrundvelli í markaðskerfi með þeim takmörkunum sem nauðsynlegar reynast vegna öryggis raforkuafhendingar og annarra almannahagsmuna. Aftur á móti verði starfsemi þeirra fyrirtækja er annast flutning og dreifingu á raforku byggð á sérleyfi, enda um náttúrulega einokun að ræða. Af þeim sökum verði settar ítarlegar reglur um flutning og dreifingu í reglugerð til viðbótar ákvæðum laganna til þess að tryggja hagsmuni neytenda annars vegar og jafnrétti þeirra fyrirtækja sem starfa að framleiðslu og sölu á raforku hins vegar. Markmið laganna er að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu, með því að skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku, með þeim takmörkunum sem nauðsynlegar reynast vegna öryggis raforkuafhendingar og annarra almannahagsmuna, stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutningi og dreifingu raforku, tryggja öryggi raforkukerfisins og hagsmuni neytenda og stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og taka tillit til umhverfissjónarmiða að öðru leyti, eins og segir í 1. gr þeirra.

II. kafli laganna fjallar um raforkuvinnslu. Leyfi ráðherra þarf til að reisa og reka raforkuver skv. 1. mgr. 4. gr. laganna. Þó þarf ekki slíkt leyfi vegna raforkuvera með uppsettu afli sem er undir 1 MW nema orka frá raforkuveri sé afhent inn á dreifikerfi dreifiveitna eða flutningsleið. Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. fellur virkjunarleyfi úr gildi 10 árum eftir veitingu þess ef leyfishafi hefur þá ekki hafið framkvæmdir og 15 árum eftir veitingu þess ef virkjun er þá ekki komin í rekstur. Áður en að þessum tímamörkum kemur getur leyfishafi sótt um endurnýjun leyfis til ráðherra. Í 5. gr. er fjallað um skilyrði fyrir útgáfu virkjunarleyfis en

<sup>14</sup> Alpt. 2002-2003, A-deild, bls. 2913-2914.

<sup>15</sup> Alpt. 2002-2003, A-deild, bls. 2935.



samkvæmt 1. mgr. verður það aðeins veitt sjálfstæðum lög- og skattaðila. Í athugasemdum með 5. gr. í frumvarpi því sem varð að raforkulögum segir að þetta hafi það í för með sér að stofna verði einkaréttarleg félög um þau fyrirtæki sem rekin séu af sveitarfélögum. Ekki séu gerðar neinar kröfur hvað félagafarm varðar og geti fyrirtækin til dæmis verið rekin í formi sameignarfélaga eða hlutafélaga.<sup>16</sup> Í 2. mgr. 5. gr. segir að ráðherra geti sett skilyrði fyrir útgáfu virkjunarleyfis. Öll skilyrði skulu tilgreind í reglugerð og hefur verið sett reglugerð nr. 1040/2005 um framkvæmd raforkulaga. Í 6. gr. laganna er talið upp hvað tilgreina skal í virkjunarleyfi en sú upptalning er ekki tæmandi.

Fjallað er um starfsemi og skyldur vinnslufyrirtækis í 7. gr. Fram kemur í 1. mgr. að vinnslufyrirtæki sé heimilt að stunda sérleyfisstarfsemi en óheimilt að niðurgreiða vinnsluna með sérleyfisstarfseminni eða starfsemi sem hefur sambærilega stöðu og skuli í bókhaldi sínu halda reikningum fyrir vinnslustarfsemi aðskildum frá annarri starfsemi. Lög nr. 58/2008 fólu meðal annars í sér að samkeppnis- og sérleyfisstarfsemi orkufyrirtækja skyldi rekin í aðskildum fyrirtækjum frá og með 1. júlí 2009, það er bókhaldslegur aðskilnaður væri ekki nægilegur. Lagabreytingu þessari hefur í tvígang verið frestað, nú síðast til 1. janúar 2011, með lögum nr. 142/2009 sem samþykkt voru þann 19. desember 2009 og vísað um ástæður þess í athugasemdum með frumvarpinu til aðstæðna sem nú eru á fjármálamörkuðum og viðkvæmrar stöðu orkufyrirtækja varðandi fjármögnun.<sup>17</sup> Þá skal vinnslufyrirtæki sem starfrækir jarðvarmaorkuver sem bæði vinnur raforku og aðra orku, svo sem heitt vatn eða gufu, halda bókhaldi vegna þessara þátta aðskildu. Slíkt jarðvarmaorkuver ber einnig tiltekna skyldur gagnvart hitaveitu sem hefur einkaleyfi til starfsemi sinnar og er háð orkuöflun frá verinu. Vinnslufyrirtæki ber að hlíta ákvörðunum flutningsfyrirtækisins um umfang framleiðslu svo það geti uppfyllt skyldur sínar til kerfisstjórnunar og þá er vinnslufyrirtæki að lokum gert skylt að hafa viðbragðsáætlun við vá.

Í III. kafla laganna er fjallað um flutning raforku. Þar kemur í 1. mgr. 8. gr. fram að eitt fyrirtæki skuli annast flutning raforku og kerfisstjórnun samkvæmt ákvæðum þess kafla. Fyrirtækið skuli vera hlutafélag, ráðherra veiti því rekstrarleyfi og með 3. gr. laga nr. 58/2008 var bætt við málsgreinina lokamálslið þess efnis að það skuli ávallt vera í meirihlutaeigu ríkis, sveitarfélaga og/eða fyrirtækja sem alfarið eru í eigu þessara aðila. Í 3. mgr. 8. gr. segir að ráðherra skuli beita sér fyrir stofnun fyrirtækis um rekstur flutningskerfisins meðal þeirra sem eiga flutningsvirki hér á landi við gildistöku laganna og náist að stofna slíkt fyrirtæki geri ráðherra samning við fyrirtækið um þau atriði sem greinir í 1. mgr. og tilnefnir það síðan sem flutningsfyrirtækið. Með lögum nr. 75/2004 var stofnað slíkt fyrirtæki, Landsnet hf. Í 2. mgr. 8. gr. segir að viðskiptavinir flutningsfyrirtækisins skuli vera dreifiveitur, stórnotendur og virkjanir. Flutningsfyrirtækið má, samkvæmt 5. mgr. 8. gr. ekki stunda aðra starfsemi en þá sem því er nauðsynleg til að geta rækt skyldur sínar samkvæmt lögum þessum eða samkvæmt öðrum lögum. Því er þó heimilt að reka raforkumarkað en kveðið er á um bókhaldslegan aðskilnað í starfseminni. Í lokamálslið 5. mgr. segir að stjórn flutningsfyrirtækisins skuli vera sjálfstæð gagnvart öðrum fyrirtækjum sem stunda vinnslu, dreifingu eða sölu raforku. Í 9. gr. eru skyldur flutningsfyrirtækisins raktar og í 12. gr. kemur fram að Orkustofnun skuli setja flutningsfyrirtækinu tekjumörk vegna kostnaðar við flutning á raforku til dreifiveitna annars vegar og vegna flutnings til stórnotenda hins vegar og eru viðmið tekjumarkanna lögbundin í 9. gr. og skal fyrirtækið setja sér gjaldskrá í samræmi við tekjumörk þau sem ákveðin hafa verið.

Í IV. kafla laganna er fjallað um dreifingu raforku. Í 13. gr. segir um sérleyfi til dreifingar að leyfi ráðherra þurfi til að reisa og reka dreifikerfi á tilteknu dreifiveitusvæði og til að hætta slíkum rekstri. Í leyfinu felist einkaréttur og skylda til dreifingar á viðkomandi svæði. Í 14. gr. er fjallað um skilyrði fyrir veitingu sérleyfis til dreifingar. Dreifiveita skal vera

<sup>16</sup> Alpt. 2002-2003, A-deild, bls. 2953.

<sup>17</sup> Þingskjal 473 – 330. mál, 138. löggjafarþing 2009-2010. Óbirt.

sjálfstæður skatt- og lögaðili. Með lögum nr. 58/2008 voru gerðar nokkrar breytingar á 14. gr. Í fyrsta lagi var bætt inn ákvæði um hömlur á þeirri starfsemi sem dreifiveita getur stundað. Þar sem íbúar eru 10.000 eða fleiri á dreifiveitusvæðinu er dreifiveitu óheimilt að stunda aðra starfsemi en þá sem henni er nauðsynleg til að geta rækt skyldur sínar samkvæmt sérleyfum og lögum þar að lútandi. Þó er dreifiveitu heimilt að stunda aðra starfsemi sem hefur sambærilega stöðu. Í athugasemdum með viðkomandi grein í frumvarpi til laga nr. 58/2008 er tekið sem dæmi um slíkt rekstur hitaveitu sem ekki hefur einkaleyfi til starfsemi sinnar samkvæmt 30. gr. orkulaga, nr. 58/1967, eða annar eðlislíkur rekstur sem jafna má við sérleyfisstarfsemi.<sup>18</sup> Í öðru lagi var bætt inn ákvæði um að stjórn dreifiveitu skuli vera sjálfstæð gagnvart öðrum fyrirtækjum sem stunda vinnslu, flutning eða sölu raforku eftir því sem nánar er ákveðið í samþykktum viðkomandi veitu og í þriðja lagi ákvæði um að dreifiveita skuli ávallt vera í meirihlutaeigu ríkis, sveitarfélaga og/eða fyrirtækja sem eru alfarið í eigu þessara aðila.

Eins og varðandi flutningsstarfsemi eru ákvæði í lögnum um starfsemi og skyldur dreifiveitu og um tekjumörk og gjaldskrá.

Fjallað er um raforkuviðskipti í V. kafla laganna og kemur fram í 18. gr. að leyfi ráðherra þurfi til þess að stunda raforkuviðskipti. Slíkt leyfi feli hvorki í sér sérleyfi né önnur sérréttindi til handa leyfishafa. Í 19. gr. eru raktar skyldur sölufyrirtækja. Með lögum nr. 58/2008 var 2. mgr. bætt við 19. gr. en hún er þess efnis að sölufyrirtæki sem heimilt er að stunda sérleyfisstarfsemi er óheimilt að niðurgreiða söluna með sérleyfisstarfseminni eða starfsemi sem hefur sambærilega stöðu. Einnig er kveðið á um bókhaldslegan aðskilnað sölustarfsemi frá annarri starfsemi.

Í VI. kafla er fjallað um skyldur landeigenda til að veita vinnslufyrirtæki, flutningsfyrirtæki og dreifiveitum umferðarrétt um land sitt og fjallað um eignarnám og bætur fyrir m.a. vatns- og jarðhitaréttindi, náist ekki samningar við landeiganda/eiganda orkulinda. Í VII. kafla laganna er fjallað um eftirlit og úrræði. Orkustofnun skal, samkvæmt 24. gr., hafa eftirlit með því að fyrirtæki sem starfa samkvæmt lögnum fullnægi þeim skilyrðum sem um starfsemina gilda, samkvæmt lögnum, reglugerðum settum samkvæmt þeim, samningi samkvæmt 8. gr. og öðrum heimildum. Eftirlitsskyldir aðilar greiða gjald vegna eftirlitsins, samanber 31. gr. laganna. Þá skal Orkustofnun hafa samráð við Samkeppnisstofnun um eftirlit með starfsemi og gjaldskrá flutningsfyrirtækisins og dreifiveitna eftir því sem við á. Samkeppnislög gilda um þá atvinnustarfsemi sem lögin ná til, samanber 27. gr. Heimildir Orkustofnunar til að krefjast upplýsinga frá eftirlitsskyldum aðilum eru ríkar, samanber 25. gr., meðal annars getur stofnunin krafist upplýsinga og gagna frá öðrum stjórnvöldum óháð þagnarskyldu þeirra og lagt hald á gögn þegar ríkar ástæður eru til að ætla að brotið hafi verið gegn ákvæðum laganna. Orkustofnun getur á grundvelli 26. gr. lagt dagsektir á eftirlitsskylda starfsemi og jafnframt synjað gjaldskrá gildistöku.

Þriggja manna úrskurðarnefnd raforkumála starfar á grundvelli 30. gr. laganna. Stjórnvaldsákvarðanir Orkustofnunar á grundvelli raforkulaga sem varða gjaldskrá eða starfsemi flutningsfyrirtækis eða dreifiveitna sæta kæru til nefndarinnar.

Í VIII. kafla laganna eru almenn ákvæði um leyfisveitingar. Þar kemur fram í 32. gr. að ráðherra geti falið Orkustofnun leyfisveitingarvald sitt samkvæmt 1. mgr. 4. gr., 2. mgr. 9. gr., 13. gr. og 1. mgr. 18. gr. að hluta eða öllu leyti og fari stofnunin þá einnig með heimildir ráðherra samkvæmt 36. gr. sem fjallar um afturköllun leyfis. Með erindisbréfi, dags. 10. júlí 2008, fól ráðherra Orkustofnun að fara með leyfisveitingarvald samkvæmt framangreindum ákvæðum að öllu leyti. Í kaflanum eru einnig ákvæði um gjaldtöku vegna útgáfu leyfa og sérstök ákvæði um málsmeðferð og má þar sem dæmi nefna að synjun um leyfi samkvæmt lögnum skuli rökstudd. Ef leyfishafi fer ekki að skilyrðum laganna, reglugerða settum

<sup>18</sup> Alpt. 2007-2008, A-deild, bls. 3858.

samkvæmt þeim, skilyrðum leyfisins, samningum sem tengjast leyfinu eða öðrum heimildum, skal ráðherra veita honum skriflega aðvörðun og hæfilegan frest til úrbóta, samkvæmt 36. gr. laganna. Sinni leyfishafi ekki aðvörðun ráðherra innan tímamarkanna getur ráðherra afturkallað leyfið eða breytt því. Ef um alvarleg brot eða vanrækslu er að ræða eða ljóst er að leyfishafi getur ekki staðið við skyldur sínar samkvæmt leyfinu getur ráðherra þó afturkallað það án aðvörðunar. Þessi ákvæði eiga, vegna áðurgreinds valdframsals ráðherra til Orkustofnunar, við um Orkustofnun og verða ákvarðanir hennar, sem ekki verða kærðar til úrskurðarnefndar raforkumála samkvæmt 30. gr., kærðar til iðnaðarráðherra. Í 2. mgr. 37. gr. segir að kæra til iðnaðarráðherra skuli vera skrifleg og skuli hún borin fram innan 30 daga frá því að aðila máls var tilkynnt um ákvörðun. Um meðferð máls fari að öðru leyti samkvæmt ákvæðum stjórnisýslulaga.

IX. kafli laganna ber yfirskriftina „Ýmis ákvæði“. Þar er meðal annars að finna ákvæði um yfirstjórn í 37. gr., en með hana fer iðnaðarráðherra, og ákvæði um raforkuskýrslu sem ráðherra skal leggja fyrir Alþingi á tveggja ára fresti. Í 40. gr. laganna segir að lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu gildi um leyfi til að kanna og rannsaka orkulindir til undirbúnings raforkuvinnslu. Auk þeirra skilyrða sem þar eru talin skuli umsækjandi um rannsóknarleyfi leggja fram mat á því hvernig tengja megi fyrirhugaða virkjun raforkukerfi landsins. Í 41. gr. eru sérstök ákvæði um ársreikninga fyrirtækja sem falla undir lögin, með áherslu á bókhaldslegan aðskilnað mismunandi starfsemi og hvernig hún komi fram í ársreikningi.

### 3.2.2.2. Orkulög nr. 58/1967

Með setningu orkulaga nr. 58/1967 var á sínum tíma steipt saman í einn lagabálk þeim lögum sem fjölluðu almennt um nýtingu innlendra orkulinda í kjölfar setningar laga um Landsvirkjun.<sup>19</sup>

Lögin hafa tekið miklum breytingum í árunna rás. Fyrir gildistöku raforkulaga nr. 65/2003, voru þó enn í orkulögum ákvæði um Orkustofnun, vinnslu raforku, vinnslu jarðhita, héraðsrafmagnsveitur, hitaveitur og Rafmagnsveitur ríkisins. Nú eru einungis í gildi kafli V, um hitaveitur, og kafli XI, almenn ákvæði. Ráðherra er samkvæmt 30. gr. heimilt að veita sveitarfélögum eða samtökum þeirra einkaleyfi, með þeim skilyrðum sem lögin setja, til þess að starfrækja hitaveitur, sem annist dreifingu eða sölu heits vatns eða gufu til almenningsþarfa á tilteknu veitusvæði, frá jarðhitastöðvum eða hitunarstöðvum með öðrum orkugjafa. Með 9. gr. laga nr. 58/2008 var bætt við 30. gr. ákvæði þess efnis að hitaveitu sem dreifir heitu vatni eða gufu á grundvelli einkaleyfis sé óheimilt að stunda aðra starfsemi en þá sem henni er nauðsynleg til að geta rækt skyldur sínar samkvæmt einkaleyfi eða öðrum sérleyfum og lögum þar að lútandi, samanber þó 1. mgr. 14. gr. raforkulaga. Hitaveitu sé þó heimilt að stunda aðra starfsemi sem hefur sambærilega stöðu. Stjórn hitaveitu skuli vera sjálfstæð gagnvart öðrum fyrirtækjum sem stunda vinnslu, flutning eða sölu raforku eftir því sem nánar er ákveðið í samþykktum hennar. Einkaleyfið er þó heimilt að framselja, með samþykki ráðherra, til einstaklinga eða félaga að einhverju eða öllu leyti um ákveðið tímabil í senn, samanber 1. mgr. 31. gr. Ef hitaveita starfar á grundvelli einkaleyfis skal hún ávallt vera í meirihlutaeigu ríkis, sveitarfélaga og/eða fyrirtækja sem eru alfarið í eigu þeirra aðila, samanber 2. mgr. 31. gr. en henni var bætt lögin með 10. gr. laga 58/2008.

<sup>19</sup> Alpt. 1966, A-deild, bls. 899-900.

### 3.2.2.3. Lög um íslenskar orkurannsóknir nr. 86/2003 og lög um Orkustofnun nr. 87/2003

Hinn 11. júní 2001 skipaði iðnaðarráðherra nefnd til að yfirfara skipulag Orkustofnunar með hliðsjón af því aukna stjórnsýsluhlutverki sem stofnuninni hafði verið falið með lögum nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu og með lögum nr. 13/2001, um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis svo og með hliðsjón af hlutverki hennar samkvæmt frumvarpi til raforkulaga. Nefndin skilaði skýrslu til iðnaðarráðherra 16. maí 2002. Það var niðurstaða nefndarinnar að nauðsynlegt væri að skilja að fullu á milli orkumálahluta og orkurannsóknahluta Orkustofnunar, eins og hún var, svo að komast mætti hjá hagsmunaárekstrum á milli þessara eininga. Í kjölfarið vann nefndin frumvarp til laga um Orkustofnun og frumvarp til laga um Íslenskar orkurannsóknir.<sup>20</sup>

Samkvæmt lögum nr. 86/2003 eru Íslenskar orkurannsóknir sérstök ríkisstofnun sem heyrir undir yfirstjórn iðnaðarráðherra. Hlutverk Íslenskra orkurannsókna er að vinna að verkefnum og rannsóknum á sviði náttúrufars, orkumála og annarra auðlindamála eftir því sem stjórn stofnunarinnar ákveður, samanber 2. gr. laganna. Þrátt fyrir opinbert eignarhald starfa Íslenskar orkurannsóknir á viðskiptalegum grundvelli á samkeppnismarkaði og afla sér tekna með sölu á rannsóknum, ráðgjöf, þjónustu og upplýsingum eða öðrum verkefnum á starfssviði Íslenskra orkurannsókna, samanber 5. gr. laganna.

Lög um Orkustofnun eru nr. 87/2003 og samkvæmt 1. gr. þeirra er Orkustofnun sérstök ríkisstofnun undir yfirstjórn iðnaðarráðherra. Hlutverk Orkustofnunar kemur fram í 1. mgr. 2. gr. og er óhætt að segja að það sé víðtækt. Stofnunin á meðal annars að vera ríkisstjórninni til ráðuneytis um orkumál og önnur auðlindamál sem stofnuninni eru falin með lögum og veita stjórnvöldum ráðgjöf og umsagnir um þau mál. Einnig á Orkustofnun að standa fyrir rannsóknum á orkubúskap þjóðarinnar, á orkulindum landsins og hafsbotnsins og á öðrum jarðrænum auðlindum þannig að unnt sé að meta þær og veita stjórnvöldum ráðgjöf um skynsamlega og hagkvæma nýtingu þeirra. Þá á Orkustofnun að safna gögnum um orkulindir og aðrar jarðrænar auðlindir, nýtingu þeirra og orkubúskap landsmanna, varðveita þau og miðla upplýsingum til stjórnvalda og almennings. Orkustofnun ber að vinna að áætlanagerð til langs tíma um orkubúskap þjóðarinnar og hagnýtingu orkulinda og annarra jarðrænna auðlinda landsins og hafsbotnsins, stuðla að samvinnu þeirra sem sinna orkurannsóknum og samræmingu á rannsóknarverkefnum og fylgjast í umboði ráðherra með framkvæmd opinberra leyfa sem gefin eru út til rannsókna og nýtingar jarðrænna auðlinda og reksturs orkuvera og annarra meiriháttar orkumannvirkja. Þá á Orkustofnun að annast umsýslu Orkusjóðs, samanber nánar hér á eftir. Hlutverk Orkustofnunar er ekki tæmandi talið í 1. mgr. 2. gr. því stofnunin á enn fremur, samkvæmt 2. mgr. 2. gr., að annast önnur stjórnsýsluverkefni sem henni eru falin samkvæmt lögum, stjórnvaldsfyrirmælum eða ákvörðun ráðherra. Hér má meðal annars benda á hlutverk stofnunarinnar samkvæmt raforkulögum nr. 65/2003, lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998 og samkvæmt lögum um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001.

Stofnunin hefur, í samræmi við hlutverk sitt, víðtækar heimildir til að þess að krefjast gagna sem varða nýtingu á jarðrænum auðlindum, orkuframleiðslu og orkunotkun. Öllum sem stunda atvinnurekstur er skylt að veita Orkustofnun aðgang að slíkum gögnum, samkvæmt 5. mgr. 2. gr. laganna. Sé þessum gögnum ekki skilað innan tiltekins frests getur Orkustofnun lagt dagsektir á viðkomandi fyrirtæki eða stofnun, samanber 6. mgr. 2. gr.

Orkuráð starfar hjá Orkustofnun á grundvelli 6. gr. laganna. Verkefni þess eru meðal annars ráðgjöf við framkvæmd verkefna samkvæmt 2. tölul. 1. mgr. 2. gr., það er rannsóknir á orkubúskap þjóðarinnar, á orkulindum landsins og hafsbotnsins og öðrum jarðrænum auðlindum, og að gera tillögur um lánveitingar og greiðslur úr Orkusjóði. Orkusjóður er

<sup>20</sup> Alpt., 2002-2003, A-deild, bls. 3691-3692.

samkvæmt 8. gr. laganna eign ríkisins, yfirumsjón er í höndum iðnaðarráðherra en Orkustofnun annast daglega umsýslu. Hlutverk hans er samkvæmt 2. mgr. 8. gr. að stuðla að hagkvæmri nýtingu orkulinda landsins með styrkjum eða lánnum, einkum til aðgerða er miða að því að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis.

#### 3.2.2.4 Lög um virkjun Jökulsár á Brú og Jökulsár í Fljótsdal og stækkun Kröfluvirkjunar nr. 38/2002

Í 1. gr. laganna er mælt fyrir um að Landsvirkjun sé heimilt að reisa og reka vatnsaflsvirkjun í Fljótsdal með allt að 750 MW afli ásamt aðalorkuveitum og virkja til þess vatnsföllin Jökulsá á Brú og Jökulsá í Fljótsdal í tveimur áföngum (Kárahnjúkavirkjun). Þá var iðnaðarráðherra veitt heimild til að veita Landsvirkjun leyfi til að stækka Kröfluvirkjun úr 60 MW í allt að 220 MW ásamt aðalorkuveitum, enda liggi fyrir mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Með lögum nr. 58/2008 var, eins og fram er komið, numinn úr gildi fjöldi sérlaga sem sett höfðu verið um virkjanir. Lög nr. 38/2002 voru ekki ein þeirra laga sem numin voru úr gildi enda jafngilda þau í raun virkjunarleyfi fyrir Kárahnjúkavirkjun.

#### 3.2.2.5 Lög um niðurgreiðslur húshitunarkostnaðar nr. 78/2002 og lög um jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku nr. 98/2004

Nýskipan raforkumála kallaði á breytingar á því fyrirkomulagi sem viðhaft hafði verið á niðurgreiðslum á rafmagni til húshitunar. Iðnaðarráðherra skipaði meðal annars þess vegna 20. ágúst 2001 nefnd til að gera tillögur um frumvarp til laga um niðurgreiðslur á rafmagni til húshitunar. Nefndin skilaði álit sínu 28. febrúar 2002 og voru lög um niðurgreiðslur húshitunarkostnaðar samþykkt á 127. löggjafarþingi, samanber lög nr. 78/2002.<sup>21</sup> Í lögnum er mælt fyrir um úthlutun fjár sem ákveðið er í fjárlögum til: 1. Niðurgreiðslu kostnaðar við hitun íbúðarhúsnæðis hjá þeim sem ekki eiga kost á fullri hitun með jarðvarma. 2. Greiðslu styrkja vegna stofnunar nýrra hitaveitna og yfirtöku starfandi einkaleyfisveitna á einkahitaveitum. 3. Greiðslu styrkja vegna umhverfisvænnar orkuöflunar og/eða aðgerða sem leiða til bættrar orkunýtingar við húshitun. Í II. kafla laganna er fjallað um niðurgreiðslu á orku til hitunar en í III. kafla um stofnun nýrra hitaveitna, umhverfisvæna orkuöflun og bættu orkunýtingu. Í báðum köflum er að finna ákvæði um skilyrði, fjárhæðir, umsóknir og fleira. Í IV. kafla er fjallað um eftirlit, heimildir og úrræði Orkustofnunar en í V. kafla um orkusparnað. Þar er meðal annars kveðið á um að verja skuli til orkusparnaðaraðgerða allt að 3 % af því fé sem ákveðið er til niðurgreiðslna á kostnaði við húshitun og til að styrkja nýjar hitaveitur.

Markmið laga nr. 98/2004 um jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku er samkvæmt 1. gr. þeirra að stuðla að jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku til almennra notenda. Í athugasemdum við 1. gr. í frumvarpi því sem varð að lögnum segir að með almennum notendum sé átt við alla raforkunotendur landsins að undanskildum stóriðjunotendum. Kostnaður við dreifingu raforku til landsmanna sé mismikill og á sumum svæðum svo mikill að erfitt sé fyrir notendur að standa undir honum.<sup>22</sup>

Í 3. gr. laganna koma fram skilyrði fyrir lækkun dreifingarkostnaðar. Þar segir í 1. mgr. að greiða skuli niður kostnað almennra notenda vegna dreifingar á raforku á þeim svæðum þar sem Orkustofnun hefur heimilað sérstakar dreifbýlisgjaldskrár í samræmi við ákvæði 5. mgr. 17. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Í 2. mgr. segir að skilyrði niðurgreiðslu sé að meðaldreifingarkostnaður notenda á orkueiningu sé umfram viðmiðunarmörk sem iðnaðarráðherra setur í reglugerð. Við ákvörðun viðmiðunarmarkna skuli taka mið af hæstu gjaldskrá

<sup>21</sup> Alpt. 2001-2002, A-deild, bls. 4362-4363.

<sup>22</sup> Alpt. 2003-2004, A-deild, bls. 4239.

dreifiveitu að dreifbýlisgjaldskráum undanskildum. Nánari ákvæði um framkvæmd laganna er að finna í 4. gr. en Orkustofnun hefur eftirlit með þeirri framkvæmd, samanber 5. gr. þeirra.

### 3.2.2.6 Lög um upprunaábyrgð á raforku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum o.fl., nr. 30/2008

Markmið laganna er, samkvæmt 1. gr. þeirra, að stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og skapa skilyrði fyrir viðskipti með upprunaábyrgðir á raforku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum. Með setningu þeirra eru tekin upp í íslenskan rétt viðeigandi ákvæði tilskipunar 2001/77/EB um að auka framleiðslu rafmagns með endurnýjanlegum orkugjöfum til notkunar á innri raforkumarkaði. Markmið tilskipunarinnar er meðal annars að freista þess að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum raforkuframleiðslu sem ekki byggist á endurnýjanlegum orkugjöfum. Einnig er með henni stefnt að því að koma á fjárhagslegum hvata til handa framleiðendum umhverfisvænnar raforku með því að opna leiðir til að stunda viðskipti með upprunaábyrgðir. Við samningu frumvarps þess er varð að lögunum var litið til norrænnar löggjafar og lagaframkvæmdar og þá sérstaklega höfð hliðsjón af danskri löggjöf.<sup>23</sup>

Upprunaábyrgð samkvæmt lögunum er skilgreind sem „staðfesting á að raforka sé framleidd með endurnýjanlegum orkugjöfum, þ.m.t. vindorku, sólarorku, jarðvarmaorku, öldu- og sjávarfallaorku, vatnsorku og orku úr lífmassa, hauggasi, gasi frá skólphreinsunarstöðvum og lífgasi, en ekki orkugjöfum úr jarðefnaeldsneyti.“

Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laganna annast Landsnet hf. útgáfu upprunaábyrgða á raforku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum. Jafnframt hefur Landsnet hf. eftirlit með því að raforka, sem það gefur út upprunaábyrgð fyrir, sé í raun framleidd með endurnýjanlegum orkugjöfum í skilningi laganna, samanber 2. mgr. 3. gr. Í umsókn um upprunaábyrgð ber umsækjanda að veita Landsneti hf. allar upplýsingar sem Landsnet hf. telur nauðsynlegar viðvíkjandi útgáfu upprunaábyrgðar, samanber 2. mgr. 5. gr. laganna. Landsnet hf. skal aðeins gefa út eina upprunaábyrgð fyrir hverja MWst sem framleidd er. Í upprunaábyrgð á meðal annars að koma fram með hvaða orkugjafa raforka var framleidd, hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa af heildarframleiðslu raforku í viðkomandi orkuveri, vinnslugetu orkuversins ef um er að ræða raforku framleidda í orkuveri og fleira

### 3.2.3. Lög um fyrirtæki á sviðinu

Meðal þeirra breytinga sem gerðar voru í tengslum við hinar umfangsmiklu breytingar á sviði raforkumála sem er að rekja til tilskipunar 96/92/EB má meðal annars nefna að mörg fyrirtæki á orkusviði voru hlutafélagavædd en það var gert í því skyni að tryggja jafnræði milli fyrirtækja óháð eignarhaldi, samanber skýrslu nefndar sem iðnaðarráðherra skipaði til að fjalla um stofnun fyrirtækis til að sjá um flutning orku frá virkjunum til dreifiveitna (flutningsnefndin svonefnda).<sup>24</sup> Vegna krafna í raforkulögum um að vinnslufyrirtæki skuli vera sjálfstæður lög- og skattaðili varð jafnframt að stofna einkaréttarleg félög um þau fyrirtæki sem voru rekin af sveitarfélögum en ekki voru gerðar neinar kröfur hvað félagiform varðar.<sup>25</sup> Þannig eru í gildi sérlög um stofnun ýmissa orkufyrirtækja sem í flestum tilvikum geyma eingöngu ákvæði er tengjast stofnun viðkomandi fyrirtækis, rekstrarformi og eignarhaldi. Þessi lög hafa almennt ekki að geyma efnisreglur varðandi orkumál og gildi þeirra í kjölfar stofnunar fyrirtækjanna því takmarkað. Af þessari ástæðu eru lögin ekki birt í lagasafni Alþingis. Hér er um að ræða lög um Hitaveitu Suðurnesja nr. 10/2001, lög um stofnun hlutafélags um Orkubú Vestfjarða nr. 40/2001, lög um stofnun hlutafélags um

<sup>23</sup> Alpt. 2007-2008, A-deild bls. 1759.

<sup>24</sup> Alpt. 2002-2003, A-deild, bls. 2913.

<sup>25</sup> Alpt. 2002-2003, A-deild, bls. 2953-2954.

Norðurorku nr. 159/2002 og lög um stofnun einkahlutafélags um Orkuveitu Húsavíkur nr. 13/2005.

Önnur sérlög um orkufyrirtæki geyma efnisreglur þó í mismiklum mæli sé og verða helstu atriði þeirra talin hér á eftir. Fjallað er um lög um Landsvirkjun, nr. 42/1983 í kafla 4 og verður því ekki frekar fjallað um þau hér.

Með lögum um stofnun sameignarfyrirtækis um Orkuveitu Reykjavíkur nr. 139/2001 var Reykjavíkurborg, Akraneskaupstað, Hafnarfjarðarkaupstað, Borgarbyggð, Garðabæ og Borgarfjarðarsveit heimilað að stofna svonefnt sameignarfyrirtæki um rekstur Orkuveitu Reykjavíkur, Akranesveitu, Andakílsárvirkjunar og Hitaveitu Borgarness er nefnist Orkuveita Reykjavíkur.

Ýmis sérákvæði eru í lögum nr. 139/2001. Má sem dæmi nefna að samkvæmt 2. mgr. 1. gr. er hver eigandi um sig í einfaldri hlutfallslegri ábyrgð fyrir öllum skuldbindingum fyrirtækisins sem tekur mið af eignarhlut hans í fyrirtækinu. Ef nýjar skuldbindingar og ábyrgðir fara fram úr 5% af höfuðstól á ári hverju þarf Orkuveita Reykjavíkur að fá fyrir fram samþykki allra eignaraðila. Samkvæmt 11. gr. laganna skulu eigendur Orkuveitu Reykjavíkur gera með sér sameignarsamning þar sem fram komi frekari ákvæði um fyrirtækið. Til breytinga á þeim samningi þarf samþykki eigenda  $\frac{3}{4}$  hluta eignarhluta fyrirtækisins. Þá skal skv. 11. gr. setja nánari ákvæði um starfsemi Orkuveitu Reykjavíkur með reglugerðum sem ráðherrar staðfesta en í reglugerðunum skuli meðal annars kveða á um orkuöflun, orkuveitu, orkusölu og viðbrögð við misnotkun. Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laganna skiptust eignarhlutir við stofnun þannig að Reykjavíkurborg átti 92,22% eignarhluta í fyrirtækinu, Akraneskaupstaður 5,45%, Hafnarfjarðarkaupstaður 0,94%, Borgarbyggð 0,75%, Garðabær 0,47% og Borgarfjarðarsveit 0,17%. Í 3. mgr. 1. gr. er tekið fram að eiganda er óheimilt að ganga úr fyrirtækinu án samþykkis sameigendanna. Samkvæmt upplýsingum á heimasíðu fyrirtækisins í marsmánuði 2010 eru eigendur þess Reykjavíkurborg, sem á 93,5%, Akraneskaupstaður með 5,5% eignarhlutdeild og Borgarbyggð sem á 1%.<sup>26</sup>

Með lögum um stofnun Landsnets hf. nr. 75/2004 var ráðherra gert að beita sér fyrir stofnun hlutafélags til að annast raforkuflutning og kerfisstjórnun samkvæmt III. kafla raforkulaga nr. 65/2003. Fyrirtækinu er samkvæmt 2. gr. laganna óheimilt að stunda aðra starfsemi en þá sem því er nauðsynleg til að geta rækt skyldur sínar samkvæmt raforkulögum eða öðrum lögum. Hlutafélaginu er þó heimilt að reka raforkumarkað. Sérstaklega er kveðið á um í lokamálslið 2. gr. að stjórn Landsnets hf. skuli vera sjálfstæð gagnvart öðrum fyrirtækjum sem stunda vinnslu, dreifingu eða sölu raforku eftir því sem nánar er ákveðið í samþykktum þess.

Með lögum um stofnun hlutafélags um Rafmagnsveitur ríkisins nr. 25/2006 var iðnaðarráðherra gert skylt að stofna hlutafélag um rekstur Rafmagnsveitna ríkisins og leggja til hlutafélagsins allar eignir þeirra og skuldir, réttindi og skuldbindingar. Öll hlutabréf skulu vera í eigu ríkissjóðs samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laganna og fer fjármálaráðherra með eignarhlut ríkisins í félaginu. Að svo miklu leyti sem ekki er kveðið á um annað í lögnum gilda ákvæði laga um hlutafélög um hlutafélag um Rafmagnsveitur ríkisins.

### 3.2.4 Ýmis lög sem snerta nýtingu vatns- og jarðhitaréttinda

Ýmis fleiri lög reynir á í tengslum við nýtingu vatns- og jarðhitaréttinda en lög sem verða beinlínis talin á auðlinda- og orkusviði. Má sérstaklega nefna skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997, náttúruverndarlög nr. 44/1999, lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006. Hér er ekki um tæmandi talningu að ræða.

<sup>26</sup> <http://www.or.is/UmOR/Stefnaogstjornun/Stjornogskipulag/>

### 3.2.4.1. Skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997

Eitt af markmiðum skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, er samkvæmt 1. gr. þeirra að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja varðveislu náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Í 1. mgr. 9. gr. laganna segir að landið allt sé skipulagsskylt og að bygging húsa og annarra mannvirkja ofan jarðar og neðan og aðrar framkvæmdir og aðgerðir sem hafa áhrif á umhverfið og breyta ásýnd þess skuli vera í samræmi við skipulagsáætlanir, samanber ákvæði 43. gr. laganna um veitingu byggingarleyfis og ákvæði 27. gr. um veitingu framkvæmdaleyfis. Í 5. mgr. 9. gr. segir að í skipulagsáætlunum skuli gera grein fyrir áhrifum áætlunarinnar, einstakra markmiða hennar og ráðgerðra framkvæmda á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag, meðal annars með samanburði þeirra kosta sem til greina koma.

Um framkvæmdaleyfi er fjallað í 27. gr. laganna. Í 1. mgr. 27. gr. segir að aflu skuli framkvæmdaleyfis sveitarstjórnar vegna meiriháttar framkvæmda sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásýnd þess, svo sem breytingar lands með jarðvegi eða efnistöku, og annarra framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Þó þurfi ekki að aflu slíks leyfis vegna framkvæmda sem háðar eru byggingarleyfi samkvæmt IV. kafla laganna. Fjallað er um byggingarleyfi í 43. gr. laganna en í 1. mgr. þeirra segir að óheimilt sé að grafa grunn, reisa hús, rífa hús, breyta burðarkerfi þess, formi, svipmóti eða notkun þess eða gera önnur þau mannvirki sem falla undir IV. kafla laganna nema að fengnu leyfi viðkomandi sveitarstjórnar. Í 2. mgr. kemur fram að framkvæmdir samkvæmt 1. mgr. skulu vera í samræmi við staðfest aðalskipulag og samþykkt deiliskipulag.

Í 36. gr. laganna er fjallað um gildissvið IV. kafla. Þar eru talin upp mannvirki sem eru undanþegin byggingarleyfi ef framkvæmdir eru á vegum opinberra aðila eða unnar samkvæmt sérlögum. Meðal þess sem ekki þarf byggingarleyfi samkvæmt því eru dreifi- og flutningskerfi rafveitna, hitaveitna, vatnsveitna og fjarskipta og virkjanir. Tekið er fram að byggingarleyfi þurfi þó fyrir varanlegum húsbyggingum sem gerðar séu í tengslum við þessar framkvæmdir. Enn fremur þurfi byggingarleyfi fyrir fjarskiptamöstrum, tengivirkjum og móttökudiskum. Mannvirki, sem undanþegin eru byggingarleyfi, skulu byggð í samræmi við skipulagsákvæði samkvæmt III. kafla laganna. Leiki vafi á því hvort mannvirki er háð byggingarleyfi skal leita niðurstöðu úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála.

### 3.2.4.2. Náttúruverndarlög nr. 44/1999

Meginlöggjöfin um náttúruvernd eru lög nr. 44/1999, um náttúruvernd. Samkvæmt 3. mgr. 1. gr. laganna er það meðal annars eitt af markmiðum þeirra að stuðla að vernd og nýtingu auðlinda á grundvelli sjálfbærrar þróunar. Í II. kafla laganna er fjallað um stjórn náttúruverndarmála og segir í 1. mgr. 4. gr. að umhverfisráðherra fari með yfirstjórn náttúruverndarmála og í 1. mgr. 6. gr. að Umhverfisstofnun hafi eftirlit með framkvæmd laganna og sé ráðherra til ráðgjafar. Á grundvelli 10. gr. laganna er haldið umhverfisþing að loknum hverjum alþingiskosningum og síðan tveimur árum síðar en þar á að fjalla um umhverfis- og náttúruvernd og sjálfbæra þróun. Í 11. gr. laganna er kveðið á um náttúruverndarnefndir en samkvæmt 1. mgr. greinarinnar starfar þriggja til sjö manna náttúruverndarnefnd á vegum hvers sveitarfélags eða héraðsnefndar og skulu þær samkvæmt 2. mgr. vera sveitarstjórnnum til ráðgjafar um náttúruverndarmál.

III. kafli laganna ber heitið „Almannaréttur, umgengni og útivist“ og er þar fjallað bæði um réttindi og skyldur almennings við för um og dvöl á landi. Í IV. kafla laganna er fjallað um rekstur náttúruverndarsvæða en í V. kafla er fjallað um landslagsvernd. Þar er í 35. gr. mælt fyrir um að við hönnun vega, virkjana, verksmiðja og annarra mannvirkja skuli þess



gætt að þau falli sem best að svipmóti lands. Samkvæmt 37. gr. njóta tilteknar jarðmyndanir og vistkerfi sérstakrar verndar og skal forðast röskun þeirra eins og kostur er. Þetta eru í fyrsta lagi eldvörp, gervigígar og eldhraun, í öðru lagi stöðuvötn og tjarnir, 1.000 m<sup>2</sup> að stærð eða stærri, í þriðja lagi mýrar og flóar, 3 hektarar að stærð eða stærri, í fjórða lagi fossar, hverir og aðrar heitar uppsprettur, svo og hrúður og hrúðurbreiður, 100 m<sup>2</sup> að stærð eða stærri og loks sjávarfitjar og leirur. Fram kemur að leita skuli umsagnar Umhverfisstofnunar og náttúruverndarnefnda áður en veitt er framkvæmda- eða byggingarleyfi, samanber 27. og 43. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, til framkvæmda sem hafa í för með sér röskun jarðmyndana og vistkerfa samkvæmt 1. mgr. nema fyrir liggi aðalskipulag samþykkt eftir gildistöku laga þessara þar sem umsögn samkvæmt 33. gr. liggur fyrir. Samkvæmt 38. gr. þarf leyfi Umhverfisstofnunar til framkvæmda þar sem hætta er á að spillt verði friðlýstum náttúruminum en leita skal umsagnar og tilkynna stofnuninni um framkvæmdir þar sem hætta er á að spillt verði öðrum náttúruminum á náttúruminjaskrá, samanber 67. og 68. gr. laganna. Í 39. gr. er kveðið á um vernd skóga og annarra gróðursamfélaga en samkvæmt 40. gr. getur umhverfisráðherra, að fenginni tillögu Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands og umsögn iðnaðarráðuneytis, mælt fyrir í reglugerð um vernd steinda, meðal annars um að leyfi Umhverfisstofnunar þurfi til töku ákveðinna tegunda þeirra úr föstum jarðlögum.

Í VII. kafla laganna er fjallað um friðlýstar náttúruminjar en þær skiptast samkvæmt 50. gr. í fimm flokka. Í fyrsta lagi þjóðgarða, samanber 51. gr., í öðru lagi friðlönd, samanber 1. tölul. 1. mgr. 53. gr., í þriðja lagi náttúruvætti á landi, samanber 2. tölul. 1. mgr. 53. gr., og í hafi, samanber 1. mgr. 54. gr., í fjórða lagi friðlýstar lífverur, búsvæði, vistgerðir og vistkerfi, samanber 3. tölul. 1. mgr. 53. gr. og 1. mgr. 54. gr. og í fimmta lagi fólkvanga, samanber 55. gr. Um þjóðgarða segir í 3. mgr. 52. gr. að Umhverfisstofnun geri tillögur um verndaráætlun og landnotkun innan þjóðgarða og að þær skuli staðfestar af ráðherra. Um stofnun fólkvangs segir í 2. mgr. 55. gr. að vilji eitt sveitarfélag eða fleiri að tiltekið svæði verði lýst fólkvangur skuli það eða þau gera tillögu um slíkt til Umhverfisstofnunar þar sem meðal annars skuli gerð grein fyrir mörkum fólkvangsins og hvaða takmarkanir ákvörðun um fólkvang kunni að setja umráðarétti eigenda eða réttthafa viðkomandi landsvæðis.

Í 58. og 59. gr. laganna kemur fram að Umhverfisstofnun annist undirbúning friðlýsingar en umhverfisráðherra taki ákvörðun um friðlýsingu. Um efni friðlýsingar segir í 60. gr. að í friðlýsingu skuli meðal annars kveðið á um meginatriði verndunar náttúruminja, hversu víðtæk friðunin er, að hve miklu leyti framkvæmdir eru takmarkaðar, umferð og umferðarrétt almennings og notkun veiðiréttar. Í 3. mgr. 60. gr. segir að ef ætla megi að fyrirhugaðar framkvæmdir á friðlýstu svæði raski svo náttúrulegu umhverfi að hætta sé á að ákveðnar lífverur, búsvæði þeirra og vistkerfi eyðist eða verði fyrir verulegum skaða geti umhverfisráðherra látið friðlýsingu taka til banns við slíkum framkvæmdum, enda sé áður fengin umsögn Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands.

Í VIII. kafla laganna er fjallað um náttúruverndaráætlun og náttúruminjaskrá. Samkvæmt 65. gr. skal umhverfisráðherra eigi sjaldnar en á fimm ára fresti láta vinna náttúruverndaráætlun fyrir landið allt og leggja fyrir Alþingi. Um efni náttúruverndaráætlunar kemur fram í 66. gr. að í áætluninni skuli vera sem gleggstar upplýsingar um náttúruminjar, það er náttúruverndarsvæði og lífverur, búsvæði þeirra, vistgerðir og vistkerfi, sem ástæða þykir til að friðlýsa. Skal í áætluninni lýst sérkennum minjanna og þýðingu þeirra í náttúru landsins. Þá á umhverfisráðherra samkvæmt 67. gr. laganna að gefa út heildstæða náttúruminjaskrá eigi sjaldnar en fimmta hvert ár og birta í Stjórnartíðindum. Efni náttúruminjaskrár er lýst í 68. gr. og segir þar að í náttúruminjaskrá skulu vera sem gleggstar upplýsingar um í fyrsta lagi friðlýstar náttúruminjar, í öðru lagi náttúruminjar sem ástæða þykir til að friðlýsa samkvæmt náttúruverndaráætlun, samanber 65. gr. og í þriðja lagi aðrar náttúruminjar, það er landsvæði, náttúrumyndanir og lífverur, búsvæði þeirra, vistgerðir og vistkerfi sem rétt þyki að vernda.

Gefin hefur verið út náttúruverndaráætlun 2004-2008, samanber þingsályktunartillögu um náttúruverndaráætlun 2004-2008 sem samþykkt var á Alþingi hinn 28. maí 2004. Hinn 2. febrúar 2010 var samþykkt á Alþingi þingsályktunartillaga um náttúruverndaráætlun 2009-2013. Ný náttúruverndaráætlun á grundvelli hennar hefur þó ekki enn séð dagsins ljós. Núgildandi náttúruminjaskrá var gefin út á grundvelli eldri náttúruverndarlaga nr. 47/1971 árið 1996. Síðan hefur fleiri friðlýstum svæðum verið bætt við og eru því á náttúruminjaskrá en ný heildstæð útgáfa náttúruminjaskrár hefur ekki verið gefin út.

#### 3.2.4.3. Lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000

Markmið laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 er samkvæmt 1. gr. þeirra að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd, sem kann að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar; að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar; að stuðla að samvinnu þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta eða láta sig málið varða vegna framkvæmda sem falla undir ákvæði laganna; að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmda sem falla undir ákvæði laganna og gefa almenningi kost á að koma að athugasemdum og upplýsingum áður en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar liggur fyrir.

Skipulagsstofnun gefur álit um mat á umhverfisáhrifum vegna framkvæmda sem háðar eru mati á umhverfisáhrifum. Ekki er heimilt að gefa út leyfi til framkvæmdar fyrr en álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir, samanber 1. mgr. 13. gr. laganna. Í álit Skipulagsstofnunar er gerð grein fyrir helstu forsendum matsins, þar með talið gildi þeirra gagna sem liggja til grundvallar matinu, og niðurstöðum þess.

Í 1. viðauka laganna er mælt fyrir um þær framkvæmdir sem ávallt eru háðar mati á umhverfisáhrifum. Af framkvæmdum er snerta vatns- og jarðhitaréttindi má nefna að samkvæmt 2. tölul. viðaukans þarf að fara fram mat á umhverfisáhrifum vegna jarðvarmavirkjana og annarra varmaorkuvera með 50 MW uppsett varmafl eða meira og vegna annarra orkuvera með 10 MW uppsett rafafli eða meira. Samkvæmt 13. tölul. þarf að afla mats á umhverfisáhrifum fyrir kerfi til að vinna grunnvatn ef árlegt magn vatns sem unnið er eða veitt á er 10 milljónir m<sup>3</sup> eða meira og samkvæmt 14. tölul. ef veita á vatnsforða milli vatnasvæða ef flutningurinn er yfir 30 milljónir m<sup>3</sup> á ári en flutningur á drykkjarvatni í leiðslum er undanskilinn. Þá þurfa stíflur og önnur mannvirki eða breytingar á árfarvegi til að hemja og/eða miðla vatni þar sem 3 km<sup>2</sup> lands eða meira fara undir vatn eða rúmtak vatns er meira en 10 milljónir m<sup>3</sup> ávallt að fara í mat á umhverfisáhrifum.

Í 2. viðauka laganna er mælt fyrir um framkvæmdir sem kunna að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og metið er í hverju tilviki með tilliti til eðlis, umfangs og staðsetningar hvort háðar skuli mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögunum. Þegar tekin er ákvörðun um hvort tiltekin framkvæmd sé matsskyld, samanber 6. gr. laganna, skal Skipulagsstofnun fara eftir viðmiðum sem tilgreind eru í 3. viðauka. Í 2. viðauka er meðal annars að finna borun eftir jarðhita á lághitasvæðum þar sem ölkeldur, laugar eða hverir eru á yfirborði eða í næsta nágrenni; iðjuver til framleiðslu á rafmagni, gufu og heitu vatni; vatnsorkuver með uppsett rafafli 200 kW eða meira og varmavinnslu úr jarðhitasvæðum sem nemur 2.500 kW hráafli eða meira. Þá falla undir 2. viðauka borun eftir neysluvatni miðað við 2 milljóna m<sup>3</sup> ársnotkun eða meiri; flutningskerfi gass, gufu eða heits vatns; flutningur á raforku með jarðstrengjum utan þéttbýlis sem eru 10 km eða lengri og eru grafnir niður eða lagðir í stökk, flutningur á raforku með loftlínum á verndarsvæðum; og sæstrengir.

#### 3.2.4.4. Lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006

Í júní 2006 tóku gildi lög um umhverfismat áætlana, nr. 105/2006. Í 3. gr. laganna kemur fram að þau gilda um umhverfismat þeirra skipulags- og framkvæmdaáætlana og breytinga á þeim sem marka stefnu er varðar leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000. Með lögnum er lögleidd tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins, nr. 2001/42/EB frá 27. júní 2001, um mat á áhrifum tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana á umhverfið. Tilskipunin tekur til skipulagsáætlana (e. plans) og framkvæmdaáætlana (e. programmes) sem fjalla um landbúnað, skógrækt, fiskeldi, orkumál, iðnað, samgöngur, meðhöndlun úrgangs, vatnsnýtingu, fjarskipti, ferðaþjónustu eða skipulag byggðaþróunar og landnotkunar.

Eins og segir í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögnum er markmið umhverfismats á áætlunarstigi að huga að umhverfisáhrifum á fyrri stigum ákvörðunartöku. Í umhverfismati áætlunar eigi einnig að felast mat á samlegðaráhrifum margra framkvæmda á tiltekna umhverfisþætti eða tiltekin svæði. Í athugasemdum kemur einnig fram að nokkur munur sé á umhverfismati áætlana og mati á umhverfisáhrifum framkvæmda, samanber lög nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum. Það eigi við um nákvæmni matsins, málsmeðferð og afgreiðslu þess og komi það til af því að um sé að ræða annars vegar almennar ákvarðanir um meginstefnu og hins vegar sértækar ákvarðanir um einstakar framkvæmdir.<sup>27</sup>

#### 3.2.5 Lög er varða fjárfestingar erlendra aðila í orkugeiranum

Hér skipta máli annars vegar lög um eignarrétt og afnotarétt fasteigna nr. 19/1966 og hins vegar lög um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991.

Í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna segir að enginn megi öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum á landi hér, þar á meðal veiðirétt, vatnsréttindi eða önnur fasteignaréttindi, hvort sem er fyrir frjálsa afhendingu eða nauðungarráðstöfun, hjúskap, erfðir eða afsal, nema tilteknum skilyrðum sé fullnægt. Þessi skilyrði eru í fyrsta lagi að ef um er að ræða einstakan mann, eins og segir í lögnum, þá skal hann vera íslenskur ríkisborgari eða vera með lögheimili á Íslandi. Í öðru lagi ef fleiri menn eru með í félagi og ber hver fulla ábyrgð á skuldum félagsins þá skulu þeir allir vera íslenskir ríkisborgarar eða með lögheimili á Íslandi samfellt í að minnsta kosti fimm ár. Í þriðja lagi ef um er að ræða félag þar sem sumir bera fulla en sumir bera takmarkaða ábyrgð á skuldum félagsins þá skulu þeir er fulla ábyrgð bera allir vera íslenskir ríkisborgarar eða með lögheimili á Íslandi samfellt í að minnsta kosti fimm ár. Í fjórða og síðasta lagi segir að ef um er að ræða félag, þar sem enginn félagi ber fulla ábyrgð á skuldum félagsins, eða stofnun þá skal félagið eða stofnunin eiga hér heimilisfang og varnarþing og stjórnendur allir vera íslenskir ríkisborgarar eða með lögheimili á Íslandi samfellt í að minnsta kosti fimm ár. Í hlutafélagum skulu  $\frac{4}{5}$  hlutar hlutafjár vera eign íslenskra ríkisborgara og íslenskir ríkisborgarar fara með meiri hluta atkvæða á hluthafafundum.

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. getur ráðherra veitt leyfi til að víkja frá þessum skilyrðum og í 4. mgr. kemur m.a. fram að ekki þurfi að afla leyfis ráðherra þegar sá sem í hlut á nýtur réttar hér á landi samkvæmt reglum samnings um Evrópska efnahagssvæðið.

Í 1. gr. laga nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri segir að þau gildi um hvers kyns fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri hér á landi nema annað leiði af ákvæðum annarra laga eða reglum settum samkvæmt þeim. Samkvæmt 3. gr. laganna er erlendum aðilum heimilt að fjárfesta í atvinnurekstri hér á landi með þeim takmörkunum sem eru í lögnum og sérlögum og að uppfylltum öðrum skilyrðum og að fengnum tilskyldum

<sup>27</sup> Alpt. 2005-2006, A-deild, bls. 1439.

leyfum lögum samkvæmt. Í 4. gr. eru síðan taldar þær takmarkanir sem eru á fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri hér á landi. Í 2. tölul. 4. gr. segir:

*„Íslenskir ríkisborgarar og aðrir íslenskir aðilar mega einir eiga virkjunarréttindi vatnsfalla og jarðhita önnur en til heimilisnota. Sama á við um fyrirtæki sem stunda orkuvinnslu og orkudreifingu. Sama rétt hafa einstaklingar sem búsettir eru í öðru aðildarríki samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, öðru aðildarríki stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða Færeyjum og lögaðilar sem heimilisfastir eru í öðru aðildarríki samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, öðru aðildarríki stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða Færeyjum. Heimilt skal að kveða svo á í fjárfestingarsamningum milli Íslands og ríkja utan Evrópska efnahagssvæðisins að einstaklingar sem þar eru búsettir eða lögaðilar sem þar eru heimilisfastir hafi einnig sama rétt, enda verði slíkir samningar lagðir fyrir Alþingi til staðfestingar með þingsályktun. Erlendum aðila, sem öðlast eignarrétt og afnotarétt yfir fasteign samkvæmt ákvæðum laga um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, er heimilt að nýta jarðhita til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni innan þeirra takmarkana sem fram koma í orkulögum“.*

Í 2. mgr. 4. gr. segir:

*„Með íslenskum aðila er í þessari grein átt við ríkissjóð og sveitarfélög, svo og stofnanir, fyrirtæki og sjóði hér á landi í fullri eigu þeirra, íslenska ríkisborgara sem eiga lögheimili hér á landi og lögaðila sem eiga heimili hér á landi og eru að öllu leyti í eigu opinberra aðila hér á landi, íslenskra ríkisborgara sem eiga lögheimili hér á landi eða annarra lögaðila sem eiga heimili hér á landi og eru að öllu leyti í eigu íslenskra ríkisborgara sem eiga lögheimili hér á landi. Með íslenskum lögaðila er í þessari grein átt við lögaðila með heimili hér á landi án tillits til þess hvernig rekstrarformi eða eignarhaldi er háttað. Lögaðili telst eiga heimili hér á landi ef hann er skráður hér á landi, ef hann telur heimili sitt hér á landi samkvæmt samþykktum sínum eða ef raunveruleg framkvæmdastjórn hans er hér á landi. Með íslenskum lögaðila undir yfirráðum íslenskra aðila er í þessari grein átt við íslenskan lögaðila þar sem íslenskir aðilar eiga meiri hluta hans, svo sem meiri hluta hlutafjár eða stofnfjár, og hafa meiri hluta atkvæðisréttar og hafa raunveruleg yfirrád yfir viðkomandi lögaðila.“*

Lögin kveða í 7. gr. á um að tilkynna skuli til ráðherra alla erlenda fjárfestingu og samninga eða ákvarðanir þar að lútandi. Í 12. gr. segir að sérstök fimm manna nefnd, nefnd um erlenda fjárfestingu, kosin hlutfallskosningu á Alþingi, skuli fylgjast með því að ákvæðum 4. gr. um takmarkanir á fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri sé framfylgt.

## 4. Gildandi samningar ríkis, stofnana þess og félaga

Meðan á vinnu nefndarinnar stóð var kallað eftir samningum og öðrum gögnum, sem kynnu að vera til um vatns- og jarðhitaréttindi í eigu ríkisins og/eða nýtingu framangreindra réttinda. Í þessu skyni var meðal annars leitað til íslenskra orkufyrirtækja, ráðuneyta og sveitarfélaga. Í þessum kafla verða rakin þau gögn sem nefndin hefur aflað. Gögn bárust frá forsætisráðuneytinu, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu, HS Orku hf., Orkuveitu Reykjavíkur, RARIK ohf., Orkubúi Vestfjarða hf., Norðurorku hf. og ýmsum sveitarfélögum. Hins vegar sinntu ekki allir þeir aðilar sem nefndin leitaði til beiðni nefndarinnar. Ekki er því um tæmandi talningu að ræða um vatns- og jarðhitaréttindi ríkisins, stofnana þess og félaga og sveitarfélaga, heldur einungis byggt á þeim gögnum sem nefndin fékk afhent.

Fyrst verður farið yfir eignarréttindi orkufyrirtækjanna í víðtækum skilningi og rakið hvernig þeim er háttáð. Raktir verða gildandi heimildir Landsvirkjunar sem og fyrirhugaðir virkjunarkostir. Því næst verður fjallað um réttindi og samninga annarra félaga í eigu ríkisins. Sérstaklega verður svo vikið að samningum annarra opinberra aðila eins og sveitarfélaga og hvernig réttindum þeirra er háttáð. Þá verður fjallað um ríkisjarðir á vegum landbúnaðarráðuneytisins og að lokum um gildandi langtímasamninga Landsvirkjunar við stórnotendur.

### 4.1. Heimildir Landsvirkjunar til auðlindanýtingar

Sá kafli sem hér fer á eftir er m.a. byggður á ítarlegum gögnum sem nefndinni bárust frá Landsvirkjun. Hér á eftir verður sérstaklega tekið fram þegar gerð er grein fyrir afstöðu Landsvirkjunar til matskenndra atriða varðandi eignarheimildir. Minnt er á að Landsvirkjun er nú að fullu í eigu ríkisins eftir samninga við Reykjavíkurborg og Akureyrarbæ árið 2006 eins og síðar verður vikið að. Réttur Landsvirkjunar til vatns- og jarðhitaréttinda er mismunandi í einstökum tilvikum og eftir einstökum raforkuverum. Í sumum tilfellum eru vatns- og jarðhitaréttindi undirorpin beinum eignarrétti Landsvirkjunar en í öðrum tilvikum er um að ræða óbein eða takmörkuð eignarréttindi án endurgjalds eða þar sem endurgjald er greitt. Þá er einnig um að ræða ótímabundin afnotaréttindi þar sem eftir á að semja um endurgjald. Loks er um að ræða tímabundin afnotaréttindi, sem ýmist eru komin á eða fyrirhuguð, þar sem enn er ósamið um framtíðarafnot og um endurgjald.

#### 4.1.1. Stofnunarhættir eignarréttar Landsvirkjunar

Til eignarréttar Landsvirkjunar yfir raforkuverum sínum og tengdum réttindum hefur stofnast með mismunandi hætti. Í mörgum tilfellum hefur Landsvirkjun orðið réttihafi að vatns- og landsréttindum með samningum en í öðrum tilvikum hefur verið stofnað til réttinda yfir ákveðnum auðlindum með settum lögum. Jafnframt byggir Landsvirkjun í sumum tilvikum rétt sinn yfir vatns- og jarðhitaréttindum á eignarnámi og/eða langtíma umráðum og afnotum (hefð).

##### 4.1.1.1. Samningar

Til eignarréttinda Landsvirkjunar hefur oftsinnis verið stofnað til með samningum. Til slíkra réttinda stofnaðist við gerð stofnsamnings um Landsvirkjun, sameignarsamninga fyrirtækisins, kaupsamninga sem og annarra gerninga og yfirlýsinga sem að fyrirtækinu snúa. Með stofnsamningi um Landsvirkjun 1. júlí 1965 voru réttindi vegna Sogsvirkjana og Búrfellsvirkjunar lögð til Landsvirkjunar til eignar sem stofnframlag eigenda. Laxárvirkjun

ásamt tilheyrandi réttindum var lögð til Landsvirkjunar með sameignarsamningi sem gerður var á milli Akureyrarbæjar og annarra eigenda Landsvirkjunar árið 1981. Einnig hefur Landsvirkjun yfirtekið rekstur virkjana og tilheyrandi réttindi með almennum kaupsamningum. Það var gert 26. júlí 1985 og 17. september 1986 þegar Landsvirkjun keypti jarðgufuvirkjanir í eigu ríkisins ásamt tilheyrandi réttindum við Kröflu og í Bjarnarflagi. Þá hefur Landsvirkjun gert beina samninga við ríki, landeigendur og aðra eigendur vatns- og landsréttinda um eignarrétt yfir slíkum réttindum. Þannig samningur var meðal annars gerður við landeigendur og vatnsréttarhafa á Jökuldal vegna Kárahnjúkavirkjunar þann 13. desember 2005.

Ekki er, í tilviki Landsvirkjunar, að finna mörg dæmi um tímabundna afnotasamninga um leigu á vatns- og jarðhitaréttindum. Hvað varðar endurgjald fyrir vatnsréttindi og önnur orkuréttindi sem Landsvirkjun hefur eignast í gegnum tíðina hefur Landsvirkjun, eða sá aðili sem afsalað hefur slíkum réttindum til Landsvirkjunar, yfirleitt greitt fyrir réttindin með eingreiðslu. Ástæðan er einkum sú að algengast hefur verið að slík réttindi hafi verið skilin frá viðkomandi fasteign og varanlega framseld líkt og gert er í almennum fasteignaviðskiptum. Sem dæmi má nefna að skipaðar voru sérstakar matsnefndir til þess að ákvarða bætur fyrir vatnsréttindi vegna Sogsvirkjana árin 1928 og 1935, Blönduvirkjunar árið 1992 og Kárahnjúkavirkjunar árið 2005. Í niðurstöðum þeirra var í öllum tilfellum miðað við að endurgjaldið væri eingreiðsla.

Mat á fjárhæð afnotagjalds (leigu) hefur verið mismunandi hér á landi og hefur greiðsla fyrir jarðhitaréttindi og nýtingu annarra orkuauðlinda bæði verið í formi beinna kaupa á jarðhitasvæðum með varanlegu framsali réttinda og hins vegar árlegt afgangsgjald fyrir nýtt orku á lágheitsvæðum vegna hitaveitna. Við mat á fjárhæð leigugjalds fyrir auðlind hefur verðlagning tekið mið af ýmsum þáttum svo sem nálægð við markað, möguleika á fjölbreytni í nýtingu hennar og afkastagetu auðlindar. Almenn gildir að verðlagning á auðlind taki mið af þekkingu á henni. Hvað varðar skilmála tímabundinna afnotasamninga telur Landsvirkjun eðlilegt að samningar séu óuppsegjanlegir og að leigutími þeirra sé til 65 ára, samanber sjónarmið 3. mgr. 1. gr. laga nr. 58/2008. Ljóst sé að líftími virkjana á Íslandi er þó mun lengri. Sem dæmi má nefna að Elliðaárvirkjun sem tekin var í notkun árið 1921 og Sogs- og Laxárvirkjanir sem teknar voru í notkun á árunum 1937-1939 eru enn í fullum rekstri og þjóna vel sínu hlutverki.

#### 4.1.1.2. Sett lög

Með settum lögum hefur verið stofnað til eignarréttinda Landsvirkjunar yfir ákveðnum landsgæðum utan hefðbundinna eignarlanda. Sem dæmi má nefna að með lögum nr. 37/1971 um breytingu á lögum nr. 59/1965 eldri laga um Landsvirkjun segir: „Landsvirkjun tekur enn fremur við öllum vatnsréttindum og réttindum ríkisins til virkjana í Tungnaá við Sigöldu og Hrauneyjafoss, sbr. 6 gr.“

Í gegnum tíðina hefur verið umdeilt hvort unnt sé að stofna til beins eða óbeins eignarréttar með settum lögum yfir landsvæðum sem ekki hafa áður verið háð einkaeignarrétti. Með nýbýlatilskipun frá árinu 1776 var heimilað að stofnuð væru nýbýli úr eyðijörðum og afréttum. Nýbýlatilskipunin var leyst af hólmi með nýbýlalögum nr. 15/1897. Þar er kveðið á um að nýbýli mætti stofna á eyðijörðum og öðrum óbyggðum löndum, er enginn gæti sannað sem sína eign. Í *Hrd. 1981, bls. 1584* höfðaði íslenska ríkið mál til viðurkenningar á eignarrétti ríkisins yfir Landmannaafrétti. Hreppar á svæðinu og eigendur tveggja jarða andmæltu því og gerðu kröfu um að viðurkenndur yrði beinn eignarréttur þeirra að Landmannaafrétti. Kröfum beggja var hafnað fyrir dómi og sagði í niðurstöðu meirihlutans að Alþingi hafi ekki sett lög um þetta efni, þó slík leið stæði að stjórnalögum opin. Um eignarréttartilkall ríkisins sagði síðan að ekki hefði tekist að sýna fram á að ríkið hefði eignast

umrætt landsvæði við stofnun allsherjarríkis og gögn um eignarhefð væru ófullnægjandi. Síðan sagði í dóminum: „Hins vegar verður að telja, að handhafar ríkisvalds, sem til þess eru bærir, geti í skjóli valdheimilda sinna sett reglur um meðferð og nýtingu landsvæðis þess, sem hér er um að ræða [...]“. Af orðalagi dómsins mátti ráða að unnt væri að stofna til réttinda að landsvæðum sem ekki væru háð einkaeignarrétti með settum lögum. Í dóminum segir jafnframt að handhafar ríkisvaldsins sem til þess væru bærir gætu í skjóli valdheimilda sinna sett reglur um meðferð og nýtingu landsvæðis.

Svipað álitæfni var uppi í *Hrd. 1981, bls. 182* (Mývatn). Í því máli báru landeigendur á Mývatni brigður á, að löggjafinn hafi haft stjórnskipulega heimild til setningar 4. gr. vatnalaga nr. 15/1923, sem mælir fyrir um að landeigendur eigi rétt til vatnsbotna innan netlaga en ekki utan þeirra. Í dómi Hæstaréttar segir að áfrýjendur hafi ekki sýnt fram á, að fyrir eða síðar hafi stofnast eignarréttur yfir botni Mývatns utan netlaga þeim til handa, sem girt hafi fyrir, að almenni löggjafinn mætti mæla fyrir um eignarrétt á vatnsbotnum stöðuvatna eins og gert var í 4. gr. vatnalaga.

Lög nr. 58/1998 um þjóðlendur voru síðan beinlínis sett í tilefni af því sem fram kom í tilvitnuðum dómum.

Í þessu ljósi verður að skoða þau sérlög sem sett hafa verið hverju sinni um einstakar virkjanir Landsvirkjunar og fólu beint eða óbeint í sér yfirfærslu eignarheimilda að auðlindum sem ekki voru þá háðar einkaeignarrétti, samanber til dæmis lög nr. 37/1971 um breytingu á lögum nr. 59/1965 um Landsvirkjun þar sem veitt var heimild til að reisa Sigöldu og Hrauneyjafossvirkjun.

#### 4.1.1.3. Áhrif laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta

Í lögum nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, er þjóðlenda skilgreind sem landsvæði utan eignarlanda þó að einstaklingar eða lögaðilar kunni að eiga þar takmörkuð eignarréttindi. Ekki má reisa mannvirki fyrir sjálfan sig á þjóðlendum nema að fengnu leyfi forsætisráðherra eða sveitarfélags, samkvæmt 3. gr. laganna. Samkvæmt 7. gr. laganna er það hlutverk óbyggðanefndar að upplýsa um mörk eignarlanda og þjóðlendna og skilgreina óbein eignarréttindi innan þjóðlendu, en með gildistöku laganna átti ekki að raska þeim réttindum sem aðilar höfðu þegar öðlast innan þjóðlenda.

Til að varpa ljósi á þetta má nefna sem dæmi úrskurð óbyggðanefndar frá 21. mars 2002, í máli nr. 7/2000. Í úrskurðinum komst óbyggðanefnd að þeirri niðurstöðu að virkjanir Landsvirkjunar í efri hluta Þjórsár væru innan þjóðlendu. Af hálfu Landsvirkjunar var á því byggt að með settum lögum hafi verið stofnað til eignarréttar að landsréttindum innan afrétta vegna Búrfellsvirkjunar, Sigölduvirkjunar og Hrauneyjarfossvirkjunar auk tengdra mannvirkja og miðlunarlóna. Jafnframt byggði Landsvirkjun á því að með settum lögum hefði verið stofnað til afnotaréttar Landsvirkjunar til nýtingar á ákveðnum landsgæðum innan afrétta í skilningi 5. gr. þjóðlendulaga. Þar segir að þeir sem hafi nýtt land innan þjóðlendu sem afrétt fyrir búfenað eða haft þar önnur hefðbundin not skulu halda þeim rétti. Ætti þetta einkum við um lands- og vatnsréttindi sem nauðsynleg hafa verið til reksturs einstakra virkjana í efri hluta Þjórsár. Í úrskurði nefndarinnar er viðurkenndur eignarréttur Landsvirkjunar að mannvirkjum og framkvæmdum sem Landsvirkjun hefði stofnað til á svæðinu og viðurkennt að fyrirtækið nyti lögvarins réttar til nýtingar mannvirkja og framkvæmda vegna orkuvinnslu. Óbyggðanefnd komst hins vegar að þeirri niðurstöðu að landsréttindi á svæðinu, þar með talin vatnsréttindi, væru ekki háð beinum eignarrétti Landsvirkjunar í skilningi 1. gr., 2. gr. og 7. gr. laga um þjóðlendur. Þó er sagt í úrskurðinum að löggjafinn hafi í skjóli valdheimilda sinna veitt Landsvirkjun með lögum, ákveðinn en þó óskilgreindan nýtingarrétt á umræddum svæðum. Þetta hefur einnig verið staðfest í úrskurðum óbyggðanefndar í málum nr. 1 og 2/2003 og 5/2008 (Blönduvirkjun).

#### 4.1.1.4. Eignarnám

Alloft hefur verið aflað eignarnámsheimilda í tengslum við uppbyggingu raforkuvera og tengdra mannvirkja. Gripið hefur verið til slíkra úrræða þar sem samkomulag hefur ekki náðst við landeigendur um bætur fyrir landsréttindi. Flest slík mál hafa varðað ágreining um landsréttindi og bætur vegna línustæða.

Þrátt fyrir að Landsvirkjun hafi víðtækar heimildir til eignarnáms vegna virkjana sinna verður ávallt að gæta réttar málsmeðferðar, samanber úrskurð matsnefndar eignarnámsbóta nr. 9/1990. Í því máli hugðist Landsvirkjun láta matsnefndina meta bætur til eignarnámsþola vegna eignarnáms á landsréttindum og afnotarétti í landi jarðarinnar Vatnsenda í Kópavogi vegna 220 kV háspennulínu (Búrfellslínu 3B). Matsnefndin taldi að ekki hefði verið rétt að úrskurðinum staðið þar sem að eignarnámið hefði einungis verið tilkynnt með auglýsingu en ekki með fullnægjandi hætti. Hefði Landsvirkjun borið að gera grein fyrir fyrirhuguðum eignarskerðingum í beiðni til iðnaðarráðherra um heimild til eignarnáms. Þá hefði þeim borið að kynna þeim, sem fyrirhugað eignarnám beindist að, þær eignarskerðingar sem áformaðar voru og gefa þeim kost á að koma viðhorfum sínum á framfæri vegna eignarnámsins. Taldi nefndin ákvörðun Landsvirkjunar vera svo miklum ágöllum haldin að hún var talin ógild.

Þá var eignarnám Landsvirkjunar í landi Syðri-Löngumýrar heimilað í úrskurði nr. 3/1991 vegna lagningar hundrað 132 kV háspennulínu frá Blönduvirkjun að byggðalínu við vesturbakka Blöndu. Komst matsnefndin að sömu niðurstöðu er varðaði Ytri-Löngumýri í úrskurði nr. 4/1991.

Í úrskurði matsnefndarinnar nr. 10/1997 komst nefndin að þeirri niðurstöðu að Landsvirkjun væri heimilt að taka hluta jarðarinnar Króks, Grímsneshreppi, eignarnámi vegna lagningar Búrfellslínu 3A, 220 kV háspennulínu um jörðina. Sömu sjónarmið voru uppi í úrskurði nr. 18/1997 er varðaði eignarnám á hluta jarðarinnar Klausturhóla í Grímsneshreppi, en það átti að taka eignarnámi vegna lagningar umræddrar Búrfellslínu. Þá voru samskonar sjónarmið uppi í tilteknum úrskurðum sem allir vörðuðu lagningu Búrfellslínu 3A, sbr. mál nr. 19/1997, er varðaði jörðina Hæðarenda í Grímsneshreppi, nr. 20/1997, er varðaði jörðina Búrfell I, nr. 22/1997 er varðaði jörðina Syðri-Brú, nr. 8/1997 er varðaði jörðina Bíldsfell og loks úrskurður matsnefndarinnar í máli nr. 9/1997 og varðaði jörðina Villingavatn.

Eru umræddir úrskurðir aðeins nefndir í dæmaskyni og því ekki um tæmandi talningu að ræða.

#### 4.1.1.5. Hefð

Skilyrði fyrir eignarhefð er 20 ára óslitin umráð á fasteign og tengdum réttindum en skilyrði afnotahefðar jafn langur afnotatími. Sem dæmi um landsgæði sem Landsvirkjun hefur nýtt við mannvirkjagerð á svæðum utan hefðbundinna eignarlanda má nefna malar- og efnisnám. Landsvirkjun hefur í áratugi stundað malarnám á virkjunarsvæðum vegna framkvæmda við virkjanamannvirki, stíflur, lón, vegi og fleira er slíkum mannvirkjum tengist. Í sumum tilvikum er um að ræða nokkurn fjölda af malarnámum við hverja virkjun. Margar námur hafa verið í notkun allt frá því að virkjanir voru reistar og þá aðallega vegna viðhalds, breytinga og endurbóta. Enn í dag er verið að nýta námur við virkjanir sem reistar voru fyrir áratugum síðan. Það hefur verið mat Landsvirkjunar að gildistaka laga nr. 58/1998 um þjóðlendur og laga nr. 58/2008 um breytingar á lögum á orkusviði raski ekki þessum réttindum enda hafi þau stofnast fyrir hefð. Því hefur hins vegar verið hafnað í úrskurðum óbyggðanefndar, samanber úrskurði nr. 7/2000, 1 og 2/2003 og 5/2008. Þar var einnig hafnað að Landsvirkjun ætti rétt vegna hefðar til þess lands sem mannvirki virkjananna standa á eins og síðar verður komið að.



#### 4.1.2. Afstaða Landsvirkjunar til þýðingar laga nr. 58/2008

Með lögum nr. 58/2008 um breytingu á nokkrum lögum á auðlinda- og orkusviði er kveðið á um að opinberum aðilum sé framvegis óheimilt að framselja beint eða óbeint og með varanlegum hætti eignarrétt að vatni sem hefur að geyma virkjanlegt afl umfram 10 MW, samanber 1. mgr. 1. gr. laganna. Frá 1. mgr. er að finna undanþágu í 2. mgr. 1. gr., en þar kemur fram að þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. sé heimilt að framselja réttindi til ríkis, sveitarfélags eða félags sem alfarið er í eigu ríkis og/eða sveitarfélaga og sérstaklega er stofnað til að fara með eignarhald þessara réttinda. Í 3. gr. laga nr. 42/1983 um Landsvirkjun kemur fram að Landsvirkjun sé eigandi raforkuvera, annarra mannvirkja, vatnsréttinda og búnaðar sem fyrirtækið hefur eignast fyrir setningu laganna eða með sérlögum eða samninga og hefur Landsvirkjun það hlutverk að fara með slík réttindi.

Í ljósi framangreinds telur Landsvirkjun sig falla undir undanþáguákvæði laganna. Lög nr. 58/2008 gera ráð fyrir því að ríki og sveitarfélögum sé eftir gildistöku laganna enn heimilt að framselja réttindi til orkufyrirtækja í sinni eigu, sem hafa það lögbundna hlutverk að vera eigendur slíkra réttinda, samkvæmt orðanna hljóðan. Ljóst sé að fyrir gildistöku laganna hafi slíkt ótímabundið framsal jafnframt verið ótvírætt heimilt. Því verði í öllu falli ekki breytt með afturvirkum hætti um fyrirtæki sem fyrir gildistöku laganna höfðu öðlast slík réttindi með lögmætum hætti.

Landsvirkjun telur að í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 58/2008 um breytingar á lögum á orkusviði felist heimild fyrir íslenska ríkið til þess að framselja orkuréttindi til félaga í sinni eigu, líkt og Landsvirkjun, sem hafi sérstaklega verið stofnað til með lögum á sínum tíma. Jafnframt eigi íslenska ríkið þess kost að gera afnotasamning við Landsvirkjun um þau réttindi sem fyrirtækinu hafa ekki þegar verið fengin til eignar og/eða ótímabundinni umráða með lögum eða samningum. Ef vilji ríkisins standi til þess að ganga lengra í þessu efni, í krafti eignarhalds síns á Landsvirkjun, og taka til sín þau réttindi sem Landsvirkjun hefur þegar fengið til eignar eða ótímabundinni afnota, í sumum tilvikum án endurgjalds, og leigja þau réttindi síðan fyrirtækinu samkvæmt 3. mgr. 1. gr. laga nr. 58/2008, telur Landsvirkjun að slíkt verði ekki gert nema eðlilegt og sanngjarnt endurgjald komi fyrir þau réttindi fyrirtækisins. Það rökstyður Landsvirkjun með því að fyrirtækið sé sjálfstæður lögaðili og njóti réttinda og beri skyldur sem slíkur lögaðili óháð eignarhaldi fyrirtækisins. Stofnað hafi verið til lánaskuldbindinga í nafni félagsins og í stóriðjusamningum Landsvirkjunar sé gengið út frá því að Landsvirkjun sé eigandi eða fari með þau réttindi sem tengjast einstökum virkjunum.

#### 4.1.3. Vatns- og jarðhitaréttindi Landsvirkjunar sem eru tilkomin fyrir ráðstafanir ríkisins

Í þessum kafla verður farið yfir heimildir Landsvirkjunar að vatns- og jarðhitaréttindum sem ráðstafað hefur verið frá íslenska ríkinu, hvort sem fyrirtækið kann að hafa keypt þau af ríkinu, stofnunum þess eða fyrirtækjum sem og réttindi sem fyrirtækið leigir eða hefur í annarskonar afnotum. Verður það gert í tímaröð og sérstaklega litið til þess hvort eignar- eða afnotaréttindin séu tímabundin eða varanleg og hvort, og þá í hvaða formi, endurgjald hafi verið greitt.

##### 4.1.3.1. Sameignarsamningur ríkissjóðs og Reykjavíkurborgar

Hinn 1. júlí 1965 stofnuðu ríkissjóður og Reykjavíkurborg sameignarfyrirtækið Landsvirkjun samkvæmt lögum nr. 59/1965 um Landsvirkjun þar sem eignarhlutum var jafnt skipt. Landsvirkjun tók samkvæmt samningnum að sér greiðslu höfuðstóls og vaxta af lánum sem

áhvílandi voru á Sogsvirkjun ásamt lausaskuldum hennar, svo og rekstri mannvirkja með öllum réttindum og skyldum er fylgdu. Í lögnum kom fram að fyrirtækið væri með sjálfstæðan fjárhag og reikningshald og tilgangur þess væri að starfrækja mannvirki til vinnslu og flutnings á raforku til almenningsnota og iðnaðar.

Með sameignarsamningi sem gerður var af tilefni umræddrar stofnunar lögðu aðilar til stofnunar fyrirtækisins eignarhluti sína í Sogsvirkjun, vatnsréttindi sín og réttindi til virkjana í Soginu og í Þjórsá við Búrfell ásamt nauðsynlegu landsvæði vegna virkjunar en síðar kom í ljós, samanber úrskurð óbyggðanefndar í máli nr. 7/2000, að heimildir Landsvirkjunar til Búrfells væru takmarkaðri en talið var. Þar kemur fram, eins og áður segir, að Landsvirkjun sé eigandi þeirra mannvirkja sem fyrirtækið hafi byggt og komið fyrir á umræddum svæðum og hafi heimild til arðseminnar af þeim mannvirkjun en sé ekki eigandi vatns- eða landsréttinda í skilningi 1., 2. eða 7. gr. laga nr. 58/1998.

#### 4.1.3.2. Lög nr. 37/1971 um breytingu á lögum um Landsvirkjun

Með setningu laga nr. 37/1971 voru gerðar verulegar breytingar á lögum nr. 59/1965 um Landsvirkjun. Kveðið var á um heimild Landsvirkjunar til að reisa raforkuver í Þjórsá við Búrfell, Hrauneyjafoss og Sigöldu. Helstu breytingar voru þær að Landsvirkjun tók við öllum vatnsréttindum og réttindum ríkisins til virkjana í Tungnaá við Sigöldu og Hrauneyjafoss, samanber 2. gr. laganna. Í áðurnefndum úrskurði óbyggðanefndar nr. 7/2000 kemur fram að með þessu ákvæði hafi eingöngu verið að vísa til mögulegra eignarréttinda sem ríkið annað tveggja hafi sannanlega verið komið að eða talið sig komið að með einkaeignarréttarlegum hætti en lagaákvæðinu sjálfu hafi ekki verið ætlað að ljá þeim heimildum aðra og/eða meiri þýðingu. Var það mat óbyggðanefndar að ekki hafi verið stofnað til beinna eignarréttarheimilda í einkaréttarlegum skilningi Landsvirkjun til handa með umræddu ákvæði.

#### 4.1.3.3. Sameignarsamningar ríkisstjórnar Íslands, Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar

Þann 27. febrúar 1981 gerðu ríkisstjórn Íslands, Reykjavíkurborg og Akureyrarbær með sér sameignarsamning þar sem Laxárvirkjun var sameinuð Landsvirkjun. Eftir sameininguna varð eignarhluti aðila í Landsvirkjun þannig að ríkissjóður Íslands átti 48,40%, Reykjavíkurborg 45,95% og eignarhluti Akureyrarbæjar var 5,65%. Akureyrarbær og Reykjavíkurborg seldu ríkissjóði sinn hlut árið 2005 eins og síðar verður greint frá. Samkvæmt samningnum yfirtók Landsvirkjun allar eignir og réttindi Laxárvirkjunar, alls þrjár virkjanir í Laxá og gufuaflostöð í Bjarnaflagi.

#### 4.1.3.4. Lög um raforkuver nr. 60/1981

Með lögum nr. 60/1981 um raforkuver var Landsvirkjun heimilað að reisa og reka Sultartangavirkjun og Vatnsfellsvirkjun. Hvorki í settum lögum né í samningum um Landsvirkjun er þó að finna heimildir sem veita Landsvirkjun óbeinan eignarrétt að lands- og vatnsréttindum vegna Vatnsfellsvirkjunar eða Sultartangavirkjunar. Ekki verður heldur séð að Landsvirkjun hafi öðlast afnotarétt til vatns- og landsréttinda vegna virkjana í skilningi 5. gr. laga nr. 58/1998 um þjóðlendur, sbr. áðurnefnda úrskurði óbyggðanefndar nr. 7/2000 og 1 og 2/2003. Landsvirkjun byggir engu að síður á því í þessu tilviki að fyrirtækið njóti lögvarins ótímabundins og takmarkalauss nýtingarréttar yfir þessum réttindum en samkvæmt bréfi forsætisráðuneytisins dags. 12. apríl 1999 var Landsvirkjun heimilað að nýta vatnsréttindi og jarðefni til byggingar Vatnsfellsvirkjunar og nauðsynleg afnot af landi til hagnýtingar á þeim réttindum. Ekki hefur enn verið gert samkomulag um afnot og endurgjald vegna þeirrar

nýtingar. Landsvirkjun hefur talið eðlilegt að gerður verði samningur á milli Landsvirkjunar og íslenska ríkisins um varanlegt framsal á vatns- og landsréttindum vegna framangreindra virkjana gegn eingreiðslu.

#### 4.1.3.5. Samningur ríkisstjórnar Íslands og Landsvirkjunar um virkjanamál, byggðalínur o.fl.

Þann 11. ágúst 1982 gerðu ríkisstjórn Íslands og Landsvirkjun með sér samning um virkjanamál, yfirtöku byggðalína o.fl. Samkvæmt samningnum tók Landsvirkjun að sér að reisa og reka Blönduvirkjun, Fljótsdalsvirkjun og Villinganesvirkjun og tók auk þess við réttindum og skyldum samkvæmt samningi við heimamenn um Blönduvirkjun frá 15. mars 1982. Landsvirkjun greiddi kostnað Rafmagnsveitna ríkisins af undirbúningi og rannsóknum virkjananna, greiddi ríkissjóði kostnað af undirbúningi og rannsóknum virkjananna og tengdist útgáfu hlutaðeigandi virkjanaleyfa. Þar að auki greiddi Landsvirkjun fyrir raflínur, aðveitustöðvar og fyrir kostnað við byggingar mannvirkja.

Með yfirlýsingu iðnaðarráðherra, dagsettri 30. apríl 1987, var Landsvirkjun veitt heimild til að framkvæma eignarnám á vatnsréttindum, löndum, mannvirkjum og öðrum réttindum eftir því sem þurfti vegna Blönduvirkjunar og nauðsynlegt var til að ljúka virkjuninni og tryggja grundvöll hennar.

#### 4.1.3.6. Lög nr. 42/1983 um Landsvirkjun

Ný lög um Landsvirkjun voru samþykkt árið 1983 og leystu þau eldri lög af hólmi. Í hinum nýju lögum var sérstaklega kveðið á um að Landsvirkjun væri eigandi raforkuvera, mannvirkja, vatnsréttinda og búnaðar sem fyrirtækið hafði eignast fyrir setningu laganna. Þannig héldi Landsvirkjun öllum vatnsréttindum og öðrum réttindum sem Landsvirkjun hafði öðlast til virkjana í Sogi, í Þjórsá við Búrfell og í Tungnaá við Sigöldu, Hrauneyjafoss og Sultartangavirkjun.

#### 4.1.3.7. Samningur ríkisstjórnar Íslands og Landsvirkjunar um kaup á Kröfluvirkjun

Með samningi dagsettum 26. júlí 1985 seldi ríkisstjórn Íslands og afsalaði til Landsvirkjunar Kröfluvirkjun ásamt tilheyrandi gufuöflunarvirkjunum og orkuveitum. Landsvirkjun yfirtók jafnframt öll landsréttindi og aðstöðu til mannvirkjagerðar á Kröflusvæðinu sem nauðsynleg voru vegna virkjunarinnar. Ekkert sjálfstætt virkjunarleyfi var gefið út heldur var leyfi til virkjunar talið felast í texta 1. gr. laga nr. 102/1985 þar sem ríkisstjórninni var heimilað að selja Kröfluvirkjun.

Samkvæmt samningnum öðlaðist Landsvirkjun fullan og ótakmarkaðan rétt til hagnýtingar á þeirri jarðhitaorku sem finnast kynni á Kröflusvæðinu og varð eigandi þeirra réttinda sem ríkið var beinn eigandi að. Ekki kemur fram í hverju þau réttindi felast. Einnig eignaðist Landsvirkjun beinan eignarrétt yfir landsréttindum og mannvirkjum á Kröflusvæðinu. Samningurinn var ótímabundinn. Fyrir framangreind réttindi greiddi Landsvirkjun ríkinu 1.170.000.000 kr. með skuldabréfi til 25 ára sem bar 3% vexti og skyldi framangreind greiðsla vera fullnaðargreiðsla.

#### 4.1.3.8. Samningur ríkisstjórnar Íslands og Landsvirkjunar um kaup á eignum í Bjarnarflagi

Með samningi dagsettum 17. september 1986 seldi ríkisstjórn Íslands og afsalaði til Landsvirkjunar jarðvarmaveitum ríkisins í Bjarnarflagi í Skútustaðahreppi. Samningur þessi var sambærilegur og samningurinn um Kröflu. Fyrir réttindin greiddi Landsvirkjun íslenska ríkinu kr. 120.000.000 með skuldabréfi til 15 ára sem bar 3% vexti.

#### 4.1.3.9. Lög nr. 38/2002 um virkjun Jökulsár á Brú og Jökulsár í Fljótsdal

Með lögum nr. 38/2002 var Landsvirkjun veitt heimild til að reisa og reka vatnsaflsvirkjun í Fljótsdal og virkja til þess vatnsföllin Jökulsá á Brú og Jökulsá í Fljótsdal í tveimur áföngum, svokallaða Kárahnjúkavirkjun.

Með bréfi forsætisráðuneytisins dagsettu 30. júlí 2002 var Landsvirkjun veitt heimild til að nýta vatnsréttindi, námur og önnur jarðefni og hafa nauðsynleg afnot af landi til hagnýtingar á þeim réttindum vegna byggingar og reksturs Kárahnjúkavirkjunar.

#### 4.1.3.10. Rammasamningur milli Landsvirkjunar og Landeigenda Reykjahlíðar

Í nóvember 2005 var gerður samningur á milli Landsvirkjunar og Landeigenda Reykjahlíðar ehf. um nýtingu jarðhita, kaup á fasteignum og fleira. Með samningnum öðlaðist Landsvirkjun einkarétt til rannsókna og nýtingar á jarðhita á svokölluðu Hágöngusvæði, Sandabotnsvæði og Gjástykki.

Fyrir nýtingarrétt á jarðhita var samið um að Landsvirkjun skyldi greiða Landeigendum Reykjahlíðar ehf. afgang á framleidda kílóvattstund rafmagns (kWst) út á flutningsnet frá þeim degi er rafmagnssala frá virkjun hæfist. Greiðslan skyldi nema 1,7 eyri/kWst án virðisaukaskatts og verðtengd miðað við gengisvísitölu íslensku krónunnar. Grunnvísitala var ákveðin miðað við gengisvísitölu 1. nóvember 2005 eða 102,312 stig.

Vegna tóku Landsvirkjunar á köldu vatni vegna nýtingar jarðhitans úr kaldavatnslindum skyldi Landsvirkjun greiða 1 kr. á hvern rúmmetra vatns án virðisaukaskatts og kostnað af virkjun vatnsins. Fjárhæðin miðaðist við vísitölu neysluverðs og var grunnvísitalan 248,4 stig (október 2004).

Þá keypti Landsvirkjun af Landeigendum Reykjahlíðar ehf. fasteignir í Bjarnarflagi ásamt lóðum og lausafé sem tilheyrði þessum eignum og greiddi fyrir það 219.000.000 kr. Auk þessa greiddi Landsvirkjun 20.000.000 kr. að viðbættum virðisaukaskatti fyrir numið kalt vatn úr Sandabotnslindum fyrir árið 2005.

Samningur þessi var ótímabundinn og án einhliða uppsagnarákvæða af hálfu hvors aðila um sig.

#### 4.1.3.11. Samningur vatnsréttihafa á Jökuldal og Landsvirkjunar

Þann 13. desember 2005 var undirritaður samningur á milli vatnsréttarhafa á Jökuldal og Landsvirkjunar um framsal og yfirtöku vatnsréttinda vegna Kárahnjúkavirkjunar og um málsmeðferð til að ákvarða endurgjald fyrir þau. Með undirritun samningsins framseldu landeigendur vatnsréttindi vatnsfallanna Jökulsár á Dal, Jökulsár í Fljótsdal og Kelduár, auk vatnsfalla sem í þær renna, til Landsvirkjunar til eignar. Sérstök matsnefnd var fengin til að ákvarða endurgjald fyrir vatnsréttindin sem komst að þeirri niðurstöðu að Landsvirkjun bæri að greiða landeigendum kr. 1.635.000.000 í bætur vegna vatnsréttindanna. Hluti landeigenda, fyrst og fremst landeigendur við Jökulsá á Dal, kusu hins vegar að láta reyna á niðurstöðu matsnefndarinnar fyrir dómstólum og höfðuð voru 39 mál gegn Landsvirkjun sem þingfest voru í janúar 2008. Ekki hefur enn verið kveðinn upp dómur í þeim málum.

Með samningi þessum við landeigendur urðu vatnsréttindi vegna Kárahnjúkavirkjunar háð beinum eignarrétti Landsvirkjunar. Í samningnum er einnig fjallað sérstaklega um aðild íslenska ríkisins að samningnum. Segir þar að íslenska ríkið sé eigandi vatnsréttinda á svæðinu, annars vegar sem landeigandi að ákveðnum jörðum og sem eigandi að vatnsréttindum sem skilin hafa verið frá ákveðnum jörðum við sölu og hins vegar sem eigandi þjóðlendna.

#### 4.1.3.12. Rammasamningur milli íslenska ríkisins og Landsvirkjunar um afnot af jarðhitaréttindum innan jarðhitaréttindasvæðisins við Kröflu, Bjarnarflag og Námafjall

Með rammasamningi sem gerður var í mars 2006 öðlaðist Landsvirkjun rétt til nýtingar jarðhita innan jarðhitaréttindasvæðis ríkisins við Kröflu, Bjarnarflag og Námafjall eftir því sem þörf væri á. Ekki kemur fram í samningnum nákvæmlega hvert jarðhitaréttindasvæði ríkisins er. Fyrir þessi jarðhitaréttindi og aðstöðu til mannvirkjagerðar skyldi Landsvirkjun samkvæmt samningi inna af hendi til ríkisins árlega greiðslu, í formi orkugjalds eða afgangjalds. Afgangið kæmi til greiðslu áður en nýting væri hafin og eftir það tímamark væri það lágmark þeirrar árlegu greiðslu sem Landsvirkjun bæri að inna af hendi. Afgangið fyrir réttindin átti samkvæmt samningi að taka mið af almennri verðlagningu sambærilegra réttinda til raforkuframleiðslu og annarra nota þegar samið væri um hvern áfanga fyrir sig en fjárhæð þess hefur hins vegar enn ekki verið ákveðin.

Í rammasamningnum kemur fram að hann hreyfi í engu við samningum sömu aðila frá 1985 og 1986, sem síðar verður fjallað um, og hefur Landsvirkjun áfram afnot af öllum þartilgreindum réttindum vegna áframhaldandi starfsemi sinnar á jarðhitaréttindasvæðinu án greiðslu annars endurgjalds en afgangjalds. Forgangur til jarðhitanytingar á svæðinu gildir til 31. maí 2011.

#### 4.1.3.13 Samningur um kaup íslenska ríkisins á eignarhluta Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar í Landsvirkjun

Með viljayfirlýsingu ríkisins, Reykjavíkur og Akureyrar, dagsettri 17. febrúar 2005, sammæltust aðilar um að ríkissjóður myndi leysa til sín eignarhluta Reykjavíkur og Akureyrar í Landsvirkjun. Var um að ræða kaup á 50% fyrirtækisins ásamt öllum eignum þess og réttindum. Heildarvirði eigin fjár Landsvirkjunar var á þeim tíma 60,5 milljarðar og var umsamið kaupverð því rúmir 30 milljarðar. Reykjavík fékk í sinn hlut rétt tæplega 27 milljarða og Akureyri rúmlega 3 milljarða. Ríkissjóður greiddi Reykjavíkurborg þrjá milljarða 1. janúar 2007 og Akureyri tæplega 369 milljónir. Eftirstöðvarnar greiddi ríkissjóður með skuldabréfi til 28 ára, bundnu vísitölu neysluverðs með grunnvísitölu janúar 2007.

#### 4.1.3.14. Samkomulag íslenska ríkisins og Landsvirkjunar um vatnsréttindi í Þjórsá

Landsvirkjun hefur á síðasta áratug unnið að undirbúningi virkjana í neðanverðri Þjórsá í samræmi við gildandi lög um fyrirtækið og í nánu samstarfi við þau ráðuneyti, sem málið varðar. Hvorki hafa verið sett sérlög um virkjunarframkvæmdir í neðri hluta Þjórsá né rétt eða heimildir Landsvirkjunar til þess að reisa og reka virkjanir á svæðinu. Í maí 2007 gerðu hins vegar íslenska ríkið og Landsvirkjun með sér samkomulag um yfirtöku vatns- og landsréttinda í neðanverðri Þjórsá. Með samkomulaginu yfirtók Landsvirkjun tímabundið nýtingarréttindi allra vatnsréttinda í neðri hluta Þjórsár, neðan Búrfellsvirkjunar, sem voru í eigu íslenska ríkisins samkvæmt afsali Titanfélagsins, dags. 16. janúar 1952. Ekki kemur nánar fram í samkomulaginu hvað átt er við með tímabundnum nýtingarréttindum. Auk framangreindra vatnsréttinda yfirtók Landsvirkjun tímabundið réttindi ríkisins til nýtingar lands og landsafnota, eins og þau réttindi voru tilgreind í framangreindu afsali. Í samkomulaginu var ekki samið um endurgjald en kveðið á um að eigi síðar en við útgáfu virkjunarleyfis iðnaðarráðherra skuli aðilar ganga til endanlegra samninga um endurgjald fyrir vatnsréttindin. Fram kemur að við ákvörðun fjárhæðar skuli taka mið af verðlagningu sambærilegra réttinda til raforkuframleiðslu og annarra nota, sérstöðu svæðisins, kostnaðar við nýtingu og fleira

Ekki hafa enn verið gefin út virkjunar- eða framkvæmdarleyfi vegna virkjana eða annarra framkvæmda á virkjanasvæðinu.

#### 4.1.4. Einstök raforkuver Landsvirkjunar

Í tengslum við framangreinda reifun í kafla 4.1.2. þykir rétt að gera nánari grein fyrir einstökum raforkuverum Landsvirkjunar og með hvaða hætti jarðhita- og vatnsréttindum er háttað í hverju tilviki.

##### 4.1.4.1. Sogsvirkjanir

Samningur var gerður á milli Guðmundar Þorvaldssonar bónda í Bíldsfelli í Grafningshreppi og Reykjavíkurborgar í júlí 1917 um nýtingu á vatnsaflí í Soginu fyrir landi jarðanna Bíldsfells og Tungu og fleiri. Afsalaði Guðmundur öllu vatnsaflí í Soginu fyrir landi jarðanna Bíldsfells og Tungu í Grafningshreppi, að Kistufossi. Allur réttur fylgdi með kaupunum, bæði réttur til notkunar á vatni og til að reisa mannvirki til hagnýtingar á vatnsaflinu. Kaupverðið var ákveðið 30 þúsund krónur og voru 20 þúsund krónur greiddar við undirritun afsalsins og 10 þúsund krónur með skuldabréfi.

Reykjavík keypti á árinu 1929 land jarðarinnar Úlfljótsvatns af Magnúsi Jónssyni lagaprófessor og var sérstakri nefnd falið að verðmeta vatnsréttindin. Henni var einnig falið að meta 10 hektara lands, sem látnir voru samtímis af hendi. Öll réttindi sem tilheyrðu jörð Úlfljótsvatns fylgdu með í kaupunum. Kaupverðið var ákveðið 98.000 krónur.

Árið 1933 voru samþykkt lög á Alþingi nr. 82/1933 um vatnsaflsvirkjun í Soginu. Með lögnum var Reykjavíkurborg veitt heimild til þess að reisa og reka Sogsvirkjanir. Þá keypti Reykjavíkurborg vatnsréttindi af landeigendum Efri-Brúar í Grímsnesi á austurbakka Sogsins árið 1935 frá landamerkjum við Kaldárhöfða að ofan, niður að merkjum Efri-Brúar milli Írafoss og Ljósafoss að neðan. Öll vatnsréttindi til orkunýtingar fylgdu landinu auk réttar til að reisa mannvirki til þess að virkja vatn og hagnýta vatnsorku á nefndu svæði. Á árinu 1955 seldi Guðmundur Guðmundsson, bóndi að Efri-Brú í Grímsnesi, Reykjavíkurborg úr landi sínu 5,32 hektara landsspildu sem lá að vesturmörkum meðfram þjóðveginum framhjá Ljósafossi áleiðis til Þingvalla, en suðurmörk voru landamerkjagirðing milli Syðri-Brúar og Efri-Brúar. Norðurmörk lágu að lóð Grímsnesskóla en girðing markaði landið að austan. Kaupverð spildunnar var 23.940 kr.

Þá seldu eigendur Bíldsfells í Grafningi Reykjavíkurborg á fjórða áratugnum spildu sem var 13,9 hektarar að flatarmáli. Var landinu lýst svo í afsali að það væri frá Soginu neðan við mynni frárennslisganga Írafoss – Kistufossvirkjunarinnar, mjög svo samhliða veginum, sem þaðan lá upp að Írafossi, að merkjum Úlfljótsvatns og eftir þeim merkjum að Soginu, sem síðan réði merkjum að austan og sunnan. Kaupverð eignarinnar var 69.500 kr.

Virkjanir í Soginu eru þrjár. Sú fyrsta er Ljósafossvirkjun sem hóf rekstur árið 1937. Samtals afl stöðvarinnar er 15 MW. Í kjölfarið fylgdi Írafossvirkjun sem var gangsett árið 1953 sem er 48 MW. Þriðja og síðasta stöðin var svo Steingrímsvirkjun, gangsett árið 1959 en hún er 26 MW.

Sogsvirkjun var lögð til Landsvirkjunar með stofnsamningi fyrirtækisins 1. júlí 1965.

##### 4.1.4.2. Virkjanir í Þjórsá og Tungnaá

Á árunum 1914-1922 keyptu Einar Benediktsson og Fossafélagið Títan vatns- og landsréttindi á landsvæðum ofan og utan jarða (afréttir), af Gnúpverjahreppi, Landmannahreppi og Holtahreppi, en á umræddu svæði er að finna raforkuver Landsvirkjunar í efri hluta Þjórsár, það er Búrfellsvirkjun, Sigölduvirkjun, Hrauneyjafossvirkjun, Sultartangavirkjun og

Vatnsfellsvirkjun auk umfangsmikillar vatnsmiðlunar með tilheyrandi mannvirkjum á öllu umræddu svæði. Undanskilið sölunni var það land, fossar, vatnsafl og réttindi sem Gnúpverjahreppur hafði áður selt. Íslenska ríkið yfirtók vatns- og landsréttindi yfir efri hluta Þjórsár með samningi við Fossafélagið Títan 8. júní 1951. Þeim réttindum var að lokum afsalað til íslenska ríkisins 16. janúar 1952. Við stofnun Landsvirkjunar lagði ríkið fram sem stofnframlag til félagsins vatnsréttindi til virkjunar í Þjórsá við Búrfell ásamt landi, sem til þurfti vegna virkjunarinnar.

Í úrskurði óbyggðanefndar nr. 7/2000 er það niðurstaða hennar að Gnúpverjahreppur hafi skort eignarheimild til þess að ráðstafa vatns- og landsréttindum á Gnúpverjaafrétti með afsali. Þannig hafði Fossafélagið Títan ekki verið réttilega komið að þeim lands- og vatnsréttindum sem skilanefnd félagsins seldi ríkissjóði og ríkissjóður lagði síðan fram sem eignarhluta við stofnun Landsvirkjunar.

Í framhaldi af stofnun Landsvirkjunar var ráðist í virkjun Þjórsár við Búrfell og var Búrfellsvirkjun gangsett árið 1969. Eftir að byggingu Búrfellsvirkjunar lauk árið 1972 var ráðist í gerð framangreindra raforkuvera og í hverju tilviki stofnað til þeirra á grundvelli lagaheimilda og/eða samninga. Þann 3. júlí 1981 gerði Landsvirkjun svo samkomulag við Ása-, Djúpár- og Landmannahrepp í Rangárvallasýslu vegna virkjunarframkvæmda á löndum utan eignarlanda sem hrepparnir áttu einhvers konar eignarrétt á. Var í samkomulaginu fjallað um bætur vegna tjóns og lands sem færi undir vatn eða spilltist á annan hátt, að fjárhæð allt að kr. 3.000.000, gegn því að frekari kröfur yrðu ekki gerðar af hálfu hreppanna.

Á þessu stigi er nauðsynlegt að gera nokkuð nánari grein fyrir eignarréttarlegri stöðu raforkuveranna á efri-Þjórsársvæðinu, samanber úrskurði óbyggðanefndar þar að lútandi. Í úrskurðum sínum í málum 7/2000 og 1 og 2/2003 er tekin grundvallarafstaða til inntaks þessara réttinda. Kjarninn í niðurstöðum óbyggðanefndar er eftirfarandi, að breyttu breytanda: „Landsvirkjun er ekki eigandi landsréttinda, þ.m.t. vatns- og veiðiréttinda, á svæðinu í skilningi 1. gr., 2. gr. og 7. gr. laga nr. 58/1998, en á svæði þessu fer Landsvirkjun með eignarrétt að eftirtöldum mannvirkjum og framkvæmdum sem nánar hefur verið fjallað um í úrskurðinum og nýtur lögvarins réttar til nýtingar þeirra vegna orkuvinnslu [...]“.

Við þessa afstöðu hefur Landsvirkjun unað, samanber 1. mgr. 19. gr. laga nr. 58/1998. Samkvæmt úrskurðum nr. 7/2000, 1 og 2/2003 komst óbyggðanefnd að þeirri niðurstöðu að virkjanir Landsvirkjunar í efri hluta Þjórsár og Tungnaár væru innan þjóðlendu. Þrátt fyrir það er eignarréttur Landsvirkjunar að mannvirkjum og framkvæmdum sem Landsvirkjun hefur ráðist í á svæðinu viðurkenndur. Nýtur Landsvirkjun lögvarins réttar til nýtingar mannvirkja og framkvæmda vegna orkuvinnslu.

Óbyggðanefnd komst hins vegar að þeirri niðurstöðu að landsréttindi á svæðinu, þar með talin vatns- og veiðiréttindi, væru ekki háð beinum eignarrétti Landsvirkjunar í skilningi þjóðlendulaga. Í yfirlýsingu forsætisráðherra, frá 12. mars 2007, er viðurkennt að með þeim eignarhluta sem íslenska ríkið öðlaðist í Landsvirkjun með sameignarsamningnum frá 1965 hafi að fullu verið greitt fyrir þau réttindi sem Landsvirkjun hagnýtir vegna virkjunar í Þjórsá við Búrfell og færð eru sem eign í efnahagsreikningi fyrirtækisins.

Hér á eftir verður nánari grein gerð fyrir hverri og einni virkjun og framkvæmd sem Landsvirkjun hefur ráðist í og rekur í efri hluta Þjórsár.

#### 4.1.4.2.1. Búrfellsvirkjun

Með lögum nr. 59/1965 var kveðið svo á um að Landsvirkjun tæki við öllum vatnsréttindum og réttindum ríkisins og Reykjavíkurborgar til virkjana í Þjórsá við Búrfell en þann 19. ágúst 1966 veitti landbúnaðarráðherra eignarnámsheimild vegna virkjunar við Búrfell. Með lögum nr. 37/1971 var Landsvirkjun síðan veitt heimild til byggingar orkuvers við Búrfell. Hefur Búrfellsvirkjun fjórum sinnum verið stækkuð; á árunum 1971, 1972, 1997 og 1998.

Þórisvatnsmiðlun var byggð á árunum 1970-1972 í tengslum við virkjun Þjórsár við Búrfell. Miðlunin er nú hins vegar mikilvægur hlekkur í heildarveitukerfi Landsvirkjunar á svæðinu.

Varðandi eignarheimildir á Búrfellsvirkjun var svo mælt fyrir í títtnefndum úrskurði óbyggðanefndar nr. 7/2000 að Landsvirkjun væri eingöngu eigandi mannvirkja sem fyrirtækið hafði sérstaklega komið fyrir á svæði Búrfellsvirkjunar og nyti lögvarins réttar til orkunýtingar. Hins vegar væri Landsvirkjun hvorki eigandi lands né vatnsréttinda á svæðinu. Þessi niðurstaða er meðal annars rökstudd með því að Gnúpverjahrepp hafi skort eignarheimild til þess að ráðstafa vatns- og landsréttindum á Gnúpverjaafretti og hefði Fossafélaginu Títan því verið óheimilt að afsala umræddum réttindum til Landsvirkjunar. Þetta sama orðalag er notað í úrskurðum óbyggðanefndar nr. 1 og 2/2003.

#### 4.1.4.2.2. Hrauneyjafossvirkjun og Sigölduvirkjun

Með lögum nr. 37/1971 tók Landsvirkjun við öllum vatnsréttindum og réttindum ríkisins til virkjana í Tungnaá við Sigöldu og Hrauneyjafoss. Með tilvitnuðum lögum var þó ekki verið að stofna til beinna eignarréttarheimilda í einkaeignarréttarlegum skilningi Landsvirkjun til handa, heldur eingöngu verið að vísa til mögulegra eignarréttinda sem ríkið hafi komið að. Síðar komst óbyggðanefnd að því í úrskurði nr. 7/2000, sbr. 1 og 2/2003, að Landsvirkjun ætti einungis eignarrétt að mannvirkjum þeim sem fyrirtækið hafði reist sem og nýtingarrétt.

Þann 8. febrúar 1974 var veitt eignarnámsheimild vegna Sigölduvirkjunar og „tengdra aðalorkuveitna í tengslum við þá virkjun“, eins og það er orðað í heimildinni. Þremur árum síðar, árið 1977 var Sigölduvirkjun gangsett og er hún 150 MW. Rekstur Hrauneyjafossvirkjunar hófst árið 1981 og var iðnaðarráðherra veitt heimild árið 1990 til að stækka virkjunina upp í 280 MW.

#### 4.1.4.2.3. Sultartangavirkjun

Sultartangastöð er um 15 kílómetrum norðaustan Búrfellsvirkjunar. Stöðin var gangsett árið 1999 og nýtir vatn Tungnaár. Lagaheimild til að virkja við Sultartanga var veitt með lögum nr. 60/1981 en þá var Landsvirkjun veitt heimild til að virkja á ármótum Þjórsár og Tungnaár við Sultartanga og var virkjunarleyfi veitt árið 1981. Kemur fram í umfjöllun um Sultartangavirkjun í úrskurði óbyggðanefndar nr. 7/2000, sbr. 1 og 2/2003 að í lögbundnum heimildum Landsvirkjunar til byggingar og reksturs virkjana, aðalorkuveitna og/eða til framkvæmda og mannvirkjagerðar, felst ekki tilætlun um stofnun eignarréttarlegra heimilda að vatni, landi eða öðrum fasteignum. Var því niðurstaða nefndarinnar í samræmi við það sem áður sagði um Búrfellsvirkjun. Landsvirkjun hefur engu að síður byggt á því að fyrirtækið njóti lögvarins ótímabundins nýtingarréttar og að eðlilegt sé að gerður verði samningur á milli Landsvirkjunar og íslenska ríkisins um varanlegt ótímabundið framsal á vatns- og landsréttindum vegna Sultartangavirkjunar.

#### 4.1.4.2.4. Vatnsfellsvirkjun, Hágöngumiðlun og Kvíslarveita

Tilgangur Hágöngumiðlunar, sem tekin var í notkun árið 1998, er að auka miðlun á vatnasviði Köldukvíslar, sem nýtist virkjunum á efri-Þjórsár- og Tungnaáarsvæðinu. Við tilkomu hennar jókst orkugeta raforkukerfisins um 200 GWst á ári. Lón miðlunarinnar er 37 ferkílómetrar að stærð og nær yfir svæði sem er fyrir austan og norðaustan fjallið Syðri-Hágöngu. Miðlunin var reist með heimild í 6. gr. laga nr. 42/1983 um Landsvirkjun en í þeim er kveðið á um að Landsvirkjun beri að hafa forgöngu um virkjanir á orkusvæði sínu svo að tryggt verði að afl- og orkuþörf viðskiptavina fyrirtækisins verði ávallt fullnægt.



Með bréfi dagsettu 12. apríl 1999 veitti forsætisráðuneytið Landsvirkjun leyfi til að nýta vatnsréttindi og jarðefni til byggingar Vatnsfellsvirkjunar og nauðsynleg afnot af landi til hagnýtingar þeim réttindum. Virkjunin var gangsett árið 2002 og nýtir fallið í veituskurðinum á milli Þórisvatns og Krókslóns sem er uppistöðulón Sigöldustöðvar. Er hún ekki í rekstri nema þegar verið er að miðla vatni úr Þórisvatni yfir í Krókslón. Hún er þannig gerð til þess að jafna sveiflur í rafmagnsframleiðslu svæðisins. Um hinar eignarréttarlegu heimildir gildir að breyttu breytanda sömu sjónarmið og reifuð voru um Sultartangavirkjun.

Kvíslarveita er samheiti á stíflum, skuðum, botnrásum og lokuvirkjum til að veita rennsli úr ýmsum þverám Þjórsár og efsta hluta Þjórsár í Þórisvatnsmiðlun. Lónin í Kvíslarveitu eru fimm talsins og samtals um 25 ferkílómetrar að stærð. Nyrst er Þjórsárlón, þá Hreysislón, Eyvindarlón, Kvíslavatn og Dratthalavatn. Með úrskurðum óbyggðanefndar í málum nr. 7/2000 og 1 og 2/2003 var komist að því að umrætt svæði væri innan þjóðlendu.

#### 4.1.4.3. Kárahnjúkavirkjun

Með lögum nr. 38/2002 var Landsvirkjun veitt heimild til þess að reisa og reka vatnsaflsvirkjun í Fljótsdal með allt að 750 MW afli ásamt aðalorkuveitum og virkja til þess vatnsföllin Jökulsá á Brú og Jökulsá í Fljótsdal (Kárahnjúkavirkjun). Kárahnjúkavirkjun er langstærsta vatnsaflsvirkjun landsins. Virkjunartilhögun er í megindráttum þannig að Jökulsá á Dal er stífluð við Fremri-Kárahnjúk og myndað miðlunarlón, Háslón. Lítið lón er myndað í Jökulsá í Fljótsdal með stíflu í ánni austur af Hafursárufis, Ufsarlón. Við Fremri-Kárahnjúk er langstærsta stífla Kárahnjúkavirkjunar sem nefnist Kárahnjúkastífla. Með úrskurðum óbyggðanefndar nr. 1 og 2/2005 komst nefndin að þeirri niðurstöðu að hluti af virkjunarsvæði Kárahnjúka væri innan þjóðlendu. Marga samninga þurfti þó að gera við landeigendur á svæðum utan þjóðlendna vegna byggingar raforkuversins. Eru þeir sem hér segir:

*5. júlí 2002:* Samningur á milli eigenda Laugavalla og Landsvirkjunar um að heimila Landsvirkjun notkun á landi Laugavalla í þágu framkvæmda vegna Kárahnjúka. Fyrir allan fyrirsjáanlegan skaða sem eigendur Laugavalla kynnu að verða fyrir vegna umsvifa Landsvirkjunar á landi þeirri greiddi Landsvirkjun landeigendum kr. 3.000.000 með eingreiðslu við undirskrift samningsins.

*21. október 2002:* Samkomulag gert á milli eigenda Laugavalla og Landsvirkjunar um að heimila Landsvirkjun notkun á landi Laugavalla í þágu framkvæmda vegna Kárahnjúkavirkjunar. Vatnsréttindi voru þó undanþegin samkomulagi þessu. Sem viðbótarbætur vegna rannsókna, þar með talið borana og innborgun inn á væntanlega samningsfjárhæð og/eða eignarnámsbætur greiddi Landsvirkjun landeigendum sameiginlega kr. 9.600.000.

*11. mars 2003:* Prestsetrasjóður og Landsvirkjun gera með sér samning um landnot og efnisnám á jörðinni Valþjófsstað vegna Kárahnjúka. Var þar einkum um að ræða ótímabundin umráð yfir landi sem átti að fara undir Háslón, stíflur og vegi og önnur varanleg mannvirki sem tengdust virkjuninni. Prestsetrasjóður heimilaði jafnframt allt efnisnám í landi Valþjófsstaða. Fyrir öll réttindin samkvæmt samningnum greiddi Landsvirkjun Prestsetrasjóði kr. 35.000.000. Samningurinn tók ekki til vatnsréttinda og lóðar undir stöðvarhús.

*13. desember 2005:* Undirritaður samningur milli vatnsréttarhafa á Jökuldal og Landsvirkjunar um framsal og yfirtöku vatnsréttinda vegna Kárahnjúkavirkjunar

og um málsmeðferð til að ákvarða endurgjald fyrir þau. Aðilar sammingsins voru Landsvirkjun og eigendur vatnsréttinda við Jökulsá á Dal og við Jökulsá í Fljótsdal og Kelduá, auk íslenska ríkisins sem eiganda vatnsréttinda. Um ákvörðun á endurgjaldi fyrir vatnsréttindin var skipuð fimm manna matsnefnd. Sú nefnd lauk störfum hinn 22. ágúst 2007 og komst að þeirri niðurstöðu að Landsvirkjun bæri að greiða landeigendum kr. 1.635.000.000 í bætur vegna vatnsréttinda. Landsvirkjun bauð í kjölfarið landeigendum greiðslu í samræmi við niðurstöðu nefndarinnar með bréfi dags. 20. september 2007. Hluti landeiganda kaus að una niðurstöðunni og ljúka þar með málinu. Hinir, fyrst og fremst landeigendur við Jökulsá á Dal, kusu hins vegar að höfða 39 mál gegn Landsvirkjun sem þingfest voru 15. janúar 2008. Ekki hefur enn verið kveðinn upp dómur í þeim málum.

8. desember 2006: Iðnaðarráðherra kvað upp úrskurð um eignarnám á landsréttindum úr jörðinni Laugavöllum vegna Kárahnjúka.

12. apríl 2007: Matsnefnd eignarnámsbóta úrskurðaði í máli 3/2006 að meta fjárhæð bóta vegna landnota úr landi Brúar í tengslum við byggingu Kárahnjúka. Umrædd landnot voru samtals 3.025 ha. Bætur fyrir 37 ha. lands sem nýtast áttu meðal annars til malarnáms voru hæfilega ákveðnar kr. 3.940.000. Bætur fyrir 2.988 ha. lands undir uppistöðulón, athafnasvæði að lóni og vegslóða voru metnar kr. 59.760.000. Samtals voru eignarnámsbæturnar kr. 63.700.000.

#### 4.1.4.4. Laxárvirkjun

Árið 1937 tóku gildi lög nr. 43/1937 um virkjun Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu. Hafist var handa við að reisa fyrstu vatnsaflsstöðina í Laxárgljúfrum árið 1939. Sú stöð, Laxá I er aðeins 5 MW. Nú eru í Laxá þrjár vatnsaflsstöðvar. Auk Laxár I er Laxá II sem reist var árið 1953 og er 9 MW og Laxá III sem reist var árið 1973 og er 13,5 MW. Samtals er afl Laxárvirkjunar því 27,5 MW. Það voru Akureyringar sem höfðu frumkvæðið að virkjun Laxár til að sjá bænum fyrir rafmagn og gegndu Laxárstöðvar lykilhlutverki í rafvæðingu Norðurlands.

Þann 12. júlí 1950 gerðist ríkið meðeigandi Akureyrarbæjar í Laxárvirkjun þegar ráðist var í byggingu Laxárstöðvar II og gerðu aðilarnir sameignarsamning sín á milli af því tilefni. Samkvæmt samningnum varð Akureyri eigandi 85% hluta í Laxárvirkjun en ríkissjóður átti á móti 15% hluta. Til frekari skýringar á efni sameignarsammingsins gáfu sammingsaðilar út sameiginlega yfirlýsingu þann 27. mars 1962 um eignarrétt að vatnsréttindum og mannvirkjum Laxárvirkjunar. Þar var kveðið á um að sameignarfélagið Laxárvirkjun væri eigandi að öllum raforkumannvirkjum við Laxá í Þingeyjarsýslu, öllum vélum, varahlutum og efnisbirgðum, sem Akureyrarkaupstaður átti þar, svo og öllum spennistöðvum og háspennulínu, sem tilheyrðu mannvirkjunum. Þá varð Laxárvirkjun rétthafi að erfðafestusamningi frá 9. júlí 1943 milli Akureyrarbæjar og landeiganda jarðarinnar Presthvamms. Ennfremur tók Laxárvirkjun að sér greiðslu allra áhvílandi skulda, samtals að fjárhæð kr. 2.500.000 íslenskra króna og kr. 1.700.000 danskra króna. Í yfirlýsingunni kom jafnframt fram að við gerð nefnds sameignarsammings varð sameignarfélagið eigandi að vatnsafl í Laxá í Þingeyjarsýslu fyrir löndum jarðanna Brúa og Presthvamms. Umræddri yfirlýsingu var þinglýst þann 16. maí 1962.

Samkomulag var gert þann 12. desember 1980 milli Reykjavíkurborgar, ríkisins og Akureyrarbæjar um að sameina Laxárvirkjun Landsvirkjun á grundvelli 17. gr. laga nr. 59/1965. Með þeim samningi varð Akureyrarbær eigandi 5,65% hlutafjár Landsvirkjunar, Reykjavíkurborg átti þar með 45,95% og Ríkið 48,40%. Með þessum samningi varð

Laxárvirkjun, þar með talin mannvirki, framkvæmdir, vatns- og landsréttindi, háð beinum eignarrétti Landsvirkjunar.

#### 4.1.4.4.1. Leigusamningur Akureyrarbæjar og landeiganda Presthvamms

Þann 9. júlí 1943 leigði Akureyrarbær jörðina Presthvamm af landeiganda með erfðafestusamningi. Var um að ræða land kringum stöðvarstjórahusið til ræktunar og fyrir þær byggingar sem Laxárvirkjun þarfnadist. Árleg leiga var eitt árskíló Watt af rafmagni, er var heimilt að taka úr leiðslu bæjarins við stöðvarstjórahusið. Var það metið af aðilum á kr. 100.

#### 4.1.4.4.2. Samningur Laxárvirkjunar við landeiganda jarðarinnar Halldórsstaða IV

Eigandi jarðarinnar Halldórsstaða IV í Reykdælahreppi, Suður-Þingeyjarsýslu, seldi Laxárvirkjun jörðina með öllu landi, húsum, gögnum og gæðum þann 21. ágúst 1969. Vatnsréttindi jarðarinnar fylgdu með í kaupunum en voru ekki innifalin í kaupverði. Átti að semja um endurgjald fyrir þau samtímis því að ákveðið var verð á vatnsréttindum nágrennjarða Halldórsstaða. Kaupverð og skaðabætur til erfðafestuábynda fyrir að víkja af jörðinni var ákveðið kr. 2.350.000.

#### 4.1.4.4.3. Deilur landeigenda við Laxá og Mývatn og Laxárvirkjunar

Við gerð Laxárstíflu og Laxárstöðvar III spruttu upp deilur á milli landeigenda og Laxárvirkjunar. Félag landeigenda á Laxásvæðinu höfðaði tvö dómsmál á hendur Laxárvirkjun, samanber *Hrd. nr. 153/1970* og *Hrd. nr. 9/1971* en nafni félagsins var síðar breytt í Landeigendafélag Laxár og Mývatns. Deilunni lauk hins vegar með samkomulagi sem gert var 18. maí 1973 á milli landeigenda annars vegar og Laxárvirkjunar, Akureyrarbæjar og ríkisins hins vegar. Í samkomulaginu lýsti Laxárvirkjun því yfir að hún myndi ekki stofna til frekari virkjana í Laxá umfram þá 6,5 MW virkjun, sem þá var unnið að, það er Laxárvirkjun III. Landeigendur afléttu aftur á móti lögbanni og felldu niður dómsmál sem höfðuð höfðu verið. Til lúkningar öllum fjárkröfum greiddi stjórn Laxárvirkjunar 25 milljónir til Landeigendafélags Laxár og Mývatns í kjölfar gerðardóms.

#### 4.1.4.5. Kröfluvirkjun

##### 4.1.4.5.1. Samningur ríkissjóðs Íslands við eigendur jarðanna Voga og Reykjahlíðar

Með samningi milli ríkissjóðs Íslands og eigenda jarðarinnar Reykjahlíðar dagsettu 18. mars 1971 eignadist ríkissjóður jarðhitaréttindi í landi Reykjahlíðar á jarðhitasvæðinu innan jarðarinnar. Samkvæmt samningnum öðlaðist ríkið jafnframt nauðsynleg landsréttindi, þar á meðal jarðhitarétt og aðstöðu til mannvirkjagerðar til nýtingar hans. Endurgjald fyrir þessi verðmæti fólust í því að ríkissjóður skuldbatt sig til þess að byggja á sinn kostnað mannvirki fyrir afhendingu á vatni frá varmaveitu í Bjarnarflagi handa byggðahverfunum við Reykjahlíð og Voga við Mývatn. Ennfremur til að afhenda endurgjaldslaust ákveðið vatnsmagn. Umrædd réttindi, það er jarðhitaréttindi innan svonefnds jarðhitaréttindasvæðis við Kröflu, Bjarnarflag og Námafjall, voru samkvæmt því ríkinu til frjálstra umráða og ráðstöfunar.

Þann 25. mars 1971 gerði ríkissjóður Íslands samning við eigendur jarðarinnar Voga um að þeir síðarnefndu afsöluðu sér jarðhitaréttindum ásamt jarðhita sem þar var að finna. Fyrir réttindin greiddi ríkissjóður 1,9 milljónir og skuldbatt sig ennfremur til að afhenda endurgjaldslaust ákveðið vatnsmagn og koma upp mannvirkjum fyrir hitaveitu. Í framhaldi af samningum ríkissjóðs og eigenda jarðanna Reykjahlíðar og Voga gáfu aðilarnir út yfirlýsingu

Þann 1. júlí 1975 þess efnis að ríkissjóður tæki að sér að reisa og reka á sinn kostnað þau mannvirki sem þurfti til þess að Hitaveita Reykjahlíðar fengi nothæft vatn. Hins vegar tók Hitaveita Reykjahlíðar að sér að framkvæma hreinsun og endurbætur á hitakerfinu. Ríkissjóður greiddi fyrir þegar útlagðan kostnað kr. 1.500.000. Þá greiddi ríkissjóður kr. 500.000 fyrir viðgerð hitaveitunnar við garða aðveituæðar. Loks greiddi ríkissjóður kostnað við nauðsynlega endurnýjun og uppsetningu á hemlum og mælagrindum að upphæð kr. 1.000.000.

Krafla var fyrsta jarðhitavirkjun Landsvirkjunar en framkvæmdir við hana hófust árið 1974 með tilraunaborunum. Boranir á vinnsluholum og bygging orkuversins hófust síðan árið eftir. Upphaflega var reksturinn í höndum Kröflunefndar ríkisins en Rafmagnsveitur ríkisins (RARIK) tóku við rekstrinum 1. janúar 1979 og önnuðust reksturinn til 26. júlí 1985 þegar Landsvirkjun keypti Kröfluvirkjun af ríkinu og yfirtók hana til eignar. Með samningnum fylgdi fullur og ótakmarkaður réttur til hagnýtingar á þeirri jarðhitaorku sem finnast kann á Kröflusvæðinu, að afli sem svarar allt að 70 MW sem og stöðvarhús, kæliturnar og aðrar eignir Kröfluvirkjunar. Þessi fulli og ótakmarkaði réttur til hagnýtingar fól í sér hagnýtingu á þeim réttindum sem ríkið öðlaðist með samningnum við Landeigendur Reykjahlíðar frá 1971. Fyrir öll mannvirki og réttindi greiddi Landsvirkjun ríkinu kr. 1.170.000.000. Óljóst er þó samkvæmt samningnum hvort honum er ætlað að stofna til beinna eignaréttinda Landsvirkjunar að umræddum réttindum eða einungis afnotaréttinda.

#### 4.1.4.5.2. Samningur milli Landsvirkjunar og Landeigenda Reykjahlíðar

Í nóvember 2005 var gerður samningur á milli Landsvirkjunar og Landeigenda Reykjahlíðar ehf. um nýtingu jarðhita, kaup á fasteignum o.fl. Með samningnum öðlaðist Landsvirkjun einkarétt til nýtingar á jarðhita á tveimur svæðum sem voru utan þess svæðis sem samið var um í samningnum milli íslenska ríkisins og landeigenda Reykjahlíðar 18. mars 1971. Samanlagt kaupverð samkvæmt samningnum frá árinu 2005 var 219 milljónir. Auk þess greiddi Landsvirkjun 20 milljónir kr. fyrir numið kalt vatn úr Sandabotnalindum.

#### 4.1.4.5.3. Samningur Landsvirkjunar við íslenska ríkið um afnot af jarðhitaréttindum innan jarðhitaréttindasvæðisins við Kröflu, Bjarnaflag og Námafjall

Í mars 2006 gerði Landsvirkjun samning við íslenska ríkið um afnot af jarðhitaréttindum innan jarðhitaréttindasvæðisins við Kröflu, Bjarnaflag og Námafjall. Með samningnum öðlaðist Landsvirkjun rétt til nýtingar á framangreindum svæðum til vinnslu að hámarki allt að 350 MW. Fyrir þau jarðhitaréttindi og aðstöðu til mannvirkjagerðar skyldi Landsvirkjun inna af hendi til ríkisins árlega greiðslu, svokallað afgangsgjald. Það skyldi taka mið af almennri verðlagningu sambærilegra réttinda til raforkuframleiðslu og annarra nota þegar samið er um hvern áfanga fyrir sig. Landsvirkjun bar jafnframt að greiða fyrir jarðefni sem nauðsynleg eru til nýtingar á jarðhita í landinu. Loks greiðir Landsvirkjun gjald vegna töku fyrirtækisins á köldu neysluvatni vegna nýtingar jarðhitans úr kaldavatnslindum jarðarinnar innan umsaminna svæða og miðast við 1 kr. á hvern rúmmetra vatns án virðisaukaskatts og að Landeigendur Reykjahlíðar beri engan kostnað af virkjun vatnsins. Samningur þessi breytti ekki þeirri afstöðu aðilanna að Landsvirkjun væri eigandi allra landsréttinda og aðstöðu til mannvirkjagerðar sem var í yferráðum ríkisins á jarðhitasvæðinu, samkvæmt 4. gr. samningsins frá 26. júlí 1985. Mælt er fyrir um í samningnum að heimilt sé að endurskoða hann ef Landsvirkjun hefur ekki hafið undirbúning framkvæmda til nýtingar þessara réttinda innan 18 ára frá undirritun samningsins.

#### 4.1.4.6. Bjarnarflag

Jarðgufustöðin í Bjarnarflagi í Mývatnssveit er minnsta raforkuverið í eigu Landsvirkjunar, aðeins 3 MW og nýtir hún gufu jarðhitasvæðisins við Námafjall til raforkuframleiðslu. Um virkjun í Bjarnarflagi gilda svipaðar heimildir og um Kröfluvirkjun. Þannig eiga réttindin upphaf sitt að rekja til áðurnefndra samninga við landeigendur Reykjahlíðar og Voga frá 18. mars og 5. maí 1971. Með þeim eignaðist ríkið jarðhitaréttindi í landi jarðanna.

Laxárvirkjun lét byggja stöðina árið 1969 en Landsvirkjun eignaðist hana 1. júlí 1983 þegar Landsvirkjun sameinaðist Laxárvirkjun. Með samningi 17. september 1986 keypti Landsvirkjum umræddar eignir í Bjarnarflagi af ríkinu. Með jarðhitasvæðinu við Bjarnarflag og Námafjall er í samningnum átt við allt landsvæði í nánd við Bjarnarflag sem markað er á meðfylgjandi uppdráttum.

Í fyrrnefndum samningi, dagsettum 18. mars 1971, milli ríkissjóðs Íslands og eigenda jarðarinnar Reykjahlíðar, sem getið er í kafla 4.1.3.5.1., er ítarlega gerð grein fyrir þeim mannvirkjum og eignum sem seldar voru og má sem dæmi nefna gufuveitu ásamt lögnum, borholum með tilheyrandi búnaði, gufuskiljustöð og fleira. Í samningnum kemur fram að verði stofnað til annarrar vinnslu jarðvarma á samningssvæðinu eftir gildistöku hans skuli veita Landsvirkjun forgangsrétt á að annast vinnsluna. Einnig að því fylgi fullur og ótakmarkaður réttur til hagnýtingar í þágu gufuveitunnar á þeirri jarðhitaorku sem finnst kann á jarðhitasvæðinu við Bjarnarflag og Námafjall, sem svarar allt að 50 kg af gufu á sekúndu við 9 bara þrýsting. Fyrir mannvirkin og eignirnar greiddi ríkið kr. 120 milljónir. Fyrirhugað er af hálfu Landsvirkjunar að stækka núverandi virkjun en fyrir liggur samþykkt mat á umhverfisáhrifum um nýja 90 MW virkjun á svæðinu.

Með fyrrnefndum rammamningi milli Landsvirkjunar og Landeigenda Reykjahlíðar ehf. frá því í nóvember 2005, samanber. umfjöllun í kafla 4.1.2.10., öðlaðist Landsvirkjun einkarétt til rannsókna og nýtingar á jarðhita á tveimur svæðum sem voru utan þess svæðis sem um var samið í upphaflegum samningi frá 18. mars 1971. Um er að ræða svokallað Hágöngusvæði annars vegar og Sandabotnasvæði hins vegar. Samkvæmt samningnum skuldbatt Landsvirkjun sig jafnframt til að kaupa allar fasteignir Kísiliðjunnar í Bjarnarflagi af Landeigendum Reykjahlíðar ehf.

Í mars 2006 var sem áður sagði gert samkomulag á milli ríkisins og Landsvirkjunar um afnot af jarðhitaréttindum innan jarðhitaréttindasvæðisins við Kröflu, Bjarnarflag og Námafjall. Með samningnum öðlaðist Landsvirkjun rétt til nýtingar jarðhitas á framangreindum svæðum til vinnslu að hámarki allt að 350 MW. Um landsréttindi í Bjarnarflagi gildir það sama og um Kröfluvirkjun samkvæmt úrskurðum óbyggðanefndar nr. 1 og 2/2007.

Landsvirkjun hefur samkvæmt framansögðu öðlast einkarétt til nýtingar á jarðhita í Bjarnarflagi á grundvelli samninga einkaréttarlegs eðlis, annars vegar við landeigendur og hins vegar við ríkið.

#### 4.1.4.7. Blönduvirkjun

Rafmagnsveitur ríkisins (RARIK) hófu undirbúningsframkvæmdir í samstarfi við heimamenn vegna Blönduvirkjunar á 9. áratug síðustu aldar.

RARIK gerði samkomulag við hreppsnefnd Blönduóshrepps, Torfalækjarhrepps, Seyluhrepps, Lýtingsstaðahrepps, Bólstaðarhlíðahrepps og Svínavatnshrepps þann 15. mars 1982 vegna Blönduvirkjunar. Með samningnum féllst RARIK á að greiða bætur fyrir vatnsréttindi, fyrir land sem færi undir miðlunarlon og önnur mannvirki og fleira. Skipuð var sérstök matsnefnd sem ákvarðaði bætur og var skipan hennar og hlutverki lýst ítarlega í

samkomulaginu. Jafnframt kemur fram að RARIK ætti að greiða eigendum vatnsréttinda á vatnasvæði Blöndu batur fyrir þau virkjunarréttindi, sem nýta þurfti vegna virkjunarinnar.

Samkomulag var gert á milli Landsvirkjunar og ríkisstjórnar Íslands þann 11. ágúst 1982 um virkjanamál og yfirtöku byggðalína og fleira. Með samningnum tók Landsvirkjun að sér að reisa og reka sem sína eign vatnsaflsvirkjun í Blöndu, með allt að 180 MW afli. Þá var kveðið á um í 2. gr. sammingsins að Landsvirkjun tæki við réttindum og skyldum RARIK samkvæmt samningi við hreppana, meðal annars fyrir hönd landeigenda, um Blönduvirkjun. Í samræmi við samning aðila greiddi Landsvirkjun heimamönnum batur á grundvelli niðurstöðu hinnar sérstöku matsnefndar vegna vatns- og landsréttinda. Ágreiningur kom hins vegar upp þegar Landsvirkjun féllst ekki á greiðslu bóta til hreppanna vegna vatnsréttinda fyrir afréttarlöndunum Eyvindastaðarheiði og Auðkúluheiði. Það leiddi til þess að aðilar komu sér saman um skipan gerðardóms á árinu 1992. Landsvirkjun gerði kröfu í málinu um viðurkenningu vatnsréttinda á heiðunum sem gerðardómur taldi sig skorta valdsvið til að skera úr um. Dæmdu þeir þó um heildarbatur að fjárhæð kr. 92.000.000 en um 50 milljónir áttu að vera vegna Auðkúlu- og Eyvindastaðarheiðar. Greiðslu bótaanna vegna heiðanna var frestað samkvæmt dómi gerðardómsins, þar til endanlegur dómur lægi fyrir um eignarrétt vatnsréttindanna.

Í framhaldinu höfðu hrepparnir mál á hendur Landsvirkjun og kröfðust bóta vegna vatnsréttindanna. Í dómum Hæstaréttar frá 10. apríl 1997 í málum nr. 66 og 67/1997 er komist að þeirri niðurstöðu að engar sönnur hafi verið leiddar að því að Auðkúluheiði og Eyvindarstaðaheiði hafi nokkurn tíma verið undirorpnar fullkomnum eignarrétti einstaklinga eða kirkjunnar, hvorki fyrir nám né með löggerningum eða öðrum hætti. Í kjölfar dómanna gerði íslenska ríkið kröfu um endurgjald úr hendi Landsvirkjunar vegna vatnsréttindanna og byggði ríkið á 3. gr. áðurnefnd sammings. Landsvirkjun féllst ekki á þessa kröfu og höfðaði íslenska ríkið mál í kjölfarið. Hæstiréttur komst að því í dómi frá 29. mars 2001 í máli nr. 413/2000 að í samningnum hafi Landsvirkjun gengist undir að greiða íslenska ríkinu endurgjald vegna vatnsréttinda á almenningum og afréttarlöndum Auðkúluheiðar og Eyvindastaðaheiðar að svo miklu leyti sem heiðarnar væru ekki undirorpnar fullkomnum eignarrétti annarra. Sýnt hefði verið fram á það með dómunum frá 1997 og þurfti því Landsvirkjun að greiða batur. Var það gert og telur Landsvirkjun sig því að fullu hafa greitt fyrir vatns- og landsréttindi vegna Blönduvirkjunar og að þar með hafi fullnaðargreiðsla farið fram af hálfu fyrirtækisins. Þessu til fyllingar er bent á niðurstöðu óbyggðanefndar í máli nr. 5/2008 en þar var staðfest að umþrætt land væri þjóðlenda.

#### 4.1.5. Fyrirhuguð raforkuver og aðrar framkvæmdir Landsvirkjunar

Á undanförunum árum hefur verið unnið að undirbúningi að nýjum virkjunarkostum af hálfu Landsvirkjunar bæði á sviði vatnsafls og jarðhita. Áður en slíkur undirbúningur hefst og tekin er ákvörðun um að hefja virkjunarframkvæmdir fer fram ítarleg rannsókn á virkjunarkostum sem til athugunar eru. Undirbúningur vatnsaflsvirkjunar við Búðarháls í Þjórsá er lengst á veg komin af þeim virkjunarkostum sem unnið er að, en þar liggja fyrir öll leyfi til framkvæmda. Hér á eftir verður nánar fjallað um þær virkjanir og aðrar framkvæmdir sem undirbúnar hafa verið af hálfu Landsvirkjunar.

##### 4.1.5.1. Búðarhálsvirkjun

Með lögum nr. 48/1999 var iðnaðarráðherra veitt leyfi til að virkja við Búðarháls með allt að 120 MW afli. Umhverfismat fyrir Búðarhálsvirkjun var samþykkt 4. maí árið 2001 og í framhaldi af því voru veitt bæði virkjunar- og framkvæmdaleyfi. Þann 13. júlí 2001 veitti forsætisráðuneytið Landsvirkjun leyfi til að nýta vatnsréttindi og jarðefni til að reisa

Búðarhálsvirkjun og nauðsynleg afnot af landi til hagnýtingar á þeim réttindum. Leyfið var veitt með fyrirvara um að síðar yrði fjallað um afnot af svæðinu og endurgjald fyrir þau vatns- eða landsréttindi sem heimiluð var nýting á, en ekki hefur enn verið gert samkomulag þar að lútandi. Með úrskurði óbyggðanefndar í máli nr. 7/2000, sbr. 1 og 2/2003 var staðfest að umrætt landsvæði væri innan þjóðlendu.

#### 4.1.5.2. Neðanverð Þjórsá – Hvammsvirkjun, Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun

Íslenska ríkið er eigandi að um 92% þeirra vatnsréttinda í neðanverðri Þjórsá, sem fyrirhugað er að virkja með þremur virkjunum, Hvammsvirkjun, Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun. Eignarréttindin öðlaðist íslenska ríkið með kaupsamningi við Fossafélagið Títan þann 8. júní 1951, eins og fram hefur komið, en með samkomulagi við Landsvirkjun í maí 2007 yfirtók Landsvirkjun tímabundið nýtingarréttindi allra vatnsréttinda í neðri hluta Þjórsár. Landsvirkjun hefur jafnframt samið við allmarga landeigendur við neðanverða Þjórsá um bætur fyrir landsþjöll og annað rask, sem virkjanirnar koma til með að hafa í för með sér. Öllum samningum fyrir Hvammsvirkjun má heita lokið og nokkrum er lokið við Holtavirkjun. Þá standa viðræður yfir við flesta aðra landeigendur og samningar hafa verið gerðir við sveitarfélögin vestan Þjórsár vegna þeirra röskunar sem talið er að hljótist af gerð virkjananna í sveitarfélögunum, en þau munu engar beinar tekjur fá af rekstri þeirra.

Ekki hafa verið gefin út virkjunar- eða framkvæmdaleyfi vegna virkjana eða annarra framkvæmda á virkjanasvæðinu en Landsvirkjun hefur á síðasta áratug unnið að undirbúningi virkjana á umræddu svæði í samræmi við gildandi lög um fyrirtækið og í nánu samráði við iðnaðar- og fjármálaráðuneytið. Sérlæg hafa ekki verið sett um virkjunarframkvæmdir á svæðinu eða um rétt eða heimildir Landsvirkjunar til þess að reisa og reka virkjanir þar.

Gert er ráð fyrir að afl Hvammsvirkjunar verði 82 MW, Holtavirkjun verði 53 MW og Urriðafossvirkjun verði 130 MW að stærð.

#### 4.1.5.3. Norðlingaölduveita

Skipulagsstofnun kvað upp úrskurð vegna mats á umhverfisáhrifum Norðlingaölduveitu þann 12. ágúst 2002. Ákvörðunin var kærð til umhverfisráðherra sem úrskurðaði þann 30. janúar 2003 að ákvörðunin skyldi standa. Höfðuðu samtök um vernd Þjórsárvera þá mál til ógildingar úrskurðarins. Með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 27. júní 2006 var ógiltur hluti úrskurðar setts umhverfisráðherra. Þann 7. september 2004 veitti iðnaðarráðherra Landsvirkjun leyfi til að reisa og reka Norðlingaölduveitu í samræmi við skilyrði setts umhverfisráðherra. Það skilyrði var að lónið yrði lækkað svo það félli allt utan friðlendis Þjórsárvera. Einnig veitti forsætisráðuneytið Landsvirkjun heimild til þess að nýta vatnsréttindi, námur og önnur jarðefni til framkvæmda við byggingu og rekstur Norðlingaölduveitu og hafa nauðsynleg afnot af landi. Í erindi forsætisráðuneytisins var þó gerður sá fyrirvari að síðar yrði fjallað um afnot af svæðinu og endurgjald fyrir þau frá því að afnot hæfust. Ekki hefur enn verið gerður samningur um nýtingu lands- og vatnsréttinda. Áætlað er að reisa þar allt að 35 MW dælustöð með tilheyrandi mannvirkjum.

#### 4.1.5.4. Þeistareykir

Einkahlutafélagið Þeistareykir ehf. var stofnað 28. apríl 1999 en megintilgangur með stofnun félagsins var að hefja orkurannsóknir á Þeistareykjum, sem eru um 25 km suðaustan við Húsavík. Með rannsóknunum yrði þannig stuðlað að því að fá orkufrekan iðnað á norðausturland. Samningur var gerður á milli landeigenda og Þeistareykja ehf. þann 28. apríl 1999 um heimild félagsins til rannsókna, borana og hagnýtingar á orku úr jörðu í landi

Þeistareykja. Upphaflega var Orkuveita Húsavíkur stærsti hluthafi Þeistareykja, með 40% hlut. Landsvirkjun keypti hins vegar tæplega 32% hlut í félaginu 1. september árið 2005 og áttu þar með Orkuveita Húsavíkur ehf., Norðurorka hf. og Landsvirkjun jafnstóran hlut í félaginu. Þann 30. desember 2009 keypti Landsvirkjun hins vegar hlut Norðurorku hf. í Þeistareykjum og er því orðinn meirihlutaæigandi með 64% hlut. Aðrir hluthafar eru Orkuveita Húsavíkur ehf. og Þingeyjarsveit.

Ekki hafa verið sett sérlög um virkjunarframkvæmdir að Þeistareykjum eða um rétt eða heimildir Landsvirkjunar til þess að reisa og reka virkjanir á svæðinu. Virkjunar- eða framkvæmdaleyfi hafa ekki verið gefin út vegna Þeistareykjavirkjunar. Þar er þó fyrirhugað að byggja allt að 200 MW jarðhitavirkjun. Áformað er að virkjunin verði reist í 40 til 50 MW einingum.

Alcoa, ríkisstjórnin og Húsavíkurbær undirrituðu síðan viljayfirlýsingu þann 17. maí 2006 um áframhaldandi rannsóknir á fjárhagslegri hagkvæmni nýs álvers á Norðurlandi með 250 þúsund tonna framleiðslugetu á ári. Viljayfirlýsing fylgdi í kjölfarið um staðarval fyrir hugsanlegt álver á Bakka við Húsavík. Sú viljayfirlýsing var framlengd þann 26. júní 2008 til 1. október 2009. Skipulagsstofnun hafði talið að álver á Bakka þyrfti ekki að fara í umhverfismat en þáverandi umhverfisstjórn sneri þeirri ákvörðun 31. júlí 2008.

#### 4.1.5.5. Gjástykki

Fyrirhuguð jarðvarmavirkjun í Gjástykki er liður í samstarfi Landsvirkjunar og Þeistareykja ehf. um rannsóknir og könnun á virkjunarmöguleikum háhitasvæða á Norðausturlandi, það er á Þeistareykjum, í Kröflu, Bjarnarflagi og Gjástykki, fyrir álver á Bakka við Húsavík eða aðra orkukaupendur. Gjástykki verður síðast í framkvæmdaröð jarðvarmavirkjana í Þingeyjarsýslum. Ef rannsóknaboranir í Gjástykki leiða í ljós að um vænlegt vinnslusvæði sé að ræða er mögulegt að nýta svæðið með því að reisa þar jarðvarmavirkjun og tengja fyrirhugaðar rannsóknaholur við hana. Ekki verður þó virkjað í Gjástykki nema hin svæðin gefi ekki nægjanlega orku fyrir starfsemi og atvinnuuppbyggingu í Þingeyjarsýslum.

Samningur var gerður á milli landeigenda Reykjahlíðar ehf. og Landsvirkjunar í nóvember 2005 þar sem Landsvirkjun öðlaðist rétt til borunar í Gjástykki á þeim hluta sem liggur innan landamerkjanna Reykjahlíðar. Hinn 10. maí 2007 gaf iðnaðarráðherra út rannsóknarleyfi til handa Landsvirkjun á Gjástykkjasvæðinu. Leyfið felur í sér heimild til að leita að jarðhita, rannsaka umfang hans, magn og afkastagetu á viðkomandi svæði á leyfistímanum. Leyfið gildir til 10. maí 2010.

Ekki hafa verið gefin út framkvæmdaleyfi eða virkjunarleyfi vegna virkjunar í Gjástykki og ekki hafa verið sett sérlög um virkjunarframkvæmdir eða um rétt eða heimildir Landsvirkjunar til þess að reisa og reka virkjanir í Gjástykki.

Umhverfisstjórn, Svandís Svavarsdóttir, lagði til á ríkisstjórnarfundum þann 9. mars 2010 að hafinn yrði undirbúningur að friðlýsingu Gjástykkis.

#### 4.1.5.6. Framkvæmdir til athugunar og önnur réttindi

Hér að framan hefur verið fjallað um þær virkjanir sem fyrirhugaðar eru af hálfu Landsvirkjunar og unnið er að undirbúningi að. Áður en slíkur undirbúningur hefst og tekin er ákvörðun um að hefja virkjunarframkvæmdir fer fram ítarleg rannsókn á virkjunarkostum sem eru til athugunar. Hjá Landsvirkjun eru til skoðunar nýir virkjunarmöguleikar. Hér á eftir er að finna yfirlit yfir þær virkjunarframkvæmdir sem eru til skoðunar.



#### 4.1.5.6.1. Blanda – veituleið

Virkjun Blönduveitu byggist á því að nýta hæðarmismun frá Blöndulóni að Gilsárlóni. Framkvæmdin felst nánar tiltekið í því að reisa þrepavirkjun á veituleið Blönduvirkjunar. Landsvirkjun lítur svo á að með samningum um Blönduvirkjun á sínum tíma hafi verið samið um framsal vatnsréttinda vegna Blöndu – veituleiðar. Sérstaka samninga um lands- og vatnsréttindi á milli Landsvirkjunar og ríkisins þurfi því ekki að gera vegna þessara framkvæmda.

Árétta ber að í máli nr. 5/2008 úrskurðaði óbyggðanefnd umrætt svæði þjóðlendu.

#### 4.1.5.6.2. Bjallavirkjun – Tungnaárlón

Virkjunarkostir á þessu svæði hafa verið til skoðunar í áratugi. Í skýrslu sem kom út í október árið 1980 er fjallað um möguleikann á þessari orkunýtingu og árið 1984 var unnið að jarðfræðirannsóknnum vegna Bjallavirkjunar. Þann 25. mars 2004 sótti Landsvirkjun um rannsóknarleyfi á vatnasviði Tungnaár ofan við Sigöldustöð. Umsóknin hefur ekki enn hlotið lokaafgreiðslu. Frumhönnun á Bjallavirkjun og Tungnaárlóni lauk árið 2007.

Árétta ber að í máli 2/2003 úrskurðaði óbyggðanefnd allt umrætt svæði þjóðlendu.

#### 4.1.5.6.3. Skaftárvirkjun

Orkustofnun hóf rennslismælingar í Skaftá 1. september árið 1951. Landsvirkun tók þær mælingar yfir árið 2002. Í ljósi áhugaverðrar niðurstöðu Orkustofnunar í skýrslu fyrir 1. áfanga Rammaáætlunar ákváðu Landsvirkjun og Rafmagnsveitur ríkisins í sameiningu að skoða virkjunarkostinn nánar og var frumhönnunarskýrsla tilbúin í mars 2005.

#### 4.1.5.6.4. Skaftárveita - Norðursjór

Þessi virkjunarleið hefur verið til skoðunar allt frá árinu 1971. Þá skilaði Verkfræðiþjónusta dr. Gunnars Sigurðssonar ítarlegri skýrslu til Landsvirkjunar um virkjunarkostinn. Árið 1994 vann Orkustofnun forathugun og tveimur árum síðar lét Landsvirkjun vinna forathugun á ný. Almenna verkfræðistofan vann skýrslu fyrir Landsvirkjun vegna þessa virkjunarkosts árið 2002. Í framhaldinu vann verkfræðistofan að verkhönnun fyrir virkjunina árið 2003 og 2004.

Árétta ber að í úrskurði óbyggðanefndar í máli nr. 7/2003 var umrætt svæði úrskurðað þjóðlenda.

#### 4.1.5.6.5. Hágönguvirkjun

Um möguleika á virkjun frá Hágöngulóni hefur verið fjallað í skýrslu iðnaðarráðuneytisins um innlendar orkulindir til vinnslu raforku frá árinu 1994. Uppsett afl virkjunarinnar er ráðgert 30 MW.

Í máli nr. 1/2003 úrskurðaði óbyggðanefnd að umrætt svæði sé innan þjóðlendu.

#### 4.1.5.6.6. Réttindi tengd Íslenskri orkuvirkjun hf. (Öxarfjörður)

Í júlí 1998 var gerður samstarfssamningur um rannsóknarverkefni vegna mögulegrar nýtingar jarðhita eða annarra verðmæta í jörðu í Öxarfirði. Aðilar samningsins voru Hita- og vatnsveita Akureyrar, Jarðboranir, Kelduneshreppur, Landsvirkjun, Orkuveita Húsavíkur, Rafmagnsveitur ríkisins, Rafveita Akureyrar og Öxarfjarðarhreppur. Með verkefninu tókust samningsaðilar á hendur að kanna hvort nýtanleg orka í jörðu væri fyrir hendi. Verkefnið fólst

í borun á rannsóknarholu og vísindarannsóknunum sem fram fóru í tengslum við borunina. Að loknum rannsóknum stofnuðu samningsaðilar til sérstaks félags, að nafni Íslensk orkuvirkjun hf., til þess að vinna frekar að möguleikum að virkjunarframkvæmdum.

#### 4.1.5.6.7. Skatastaðarvirkjun (RARIK og Héraðsvötn ehf.)

Unnið hefur verið að áætlunum um virkjanir í Jökulsánum í Skagafirði í hartnær hálfa öld. Til varð hugmynd um svokallaða Skatastaðavirkjun, sem gerði ráð fyrir aðrennsli að stórum hluta í jarðgöngum frá Bugslóni út Skatastaðafjall að neðanjarðarvirkjun nálægt bænum Skatastöðum í Austurdal. Jarðfræðirannsóknir á yfirborði hafa verið framkvæmdar í skýrslum frá 2007 og 2008.

#### 4.1.5.6.8. Sundlaug við Reykholt í Þjórsárdal

Sundlaugin var byggð árið 1980 og er staðsett í Þjórsárdal rétt neðan við afréttarmörk vestan Fossár og sunnan Rauðukamba. Landsvirkjun telur sig ótvíráðan eiganda þeirra mannvirkja sem þarna liggja vegna þess að Landsvirkjun byggði sundlaugina og hefur nýtt sér jarðhitaréttindi á svæðinu vegna hennar. Ekki telur Landsvirkjun því þörf á sérstökum samningi á milli Landsvirkjunar og ríkisins.

Í úrskurði Óbygðanefndar í máli nr. 7/2000 er sérstaklega fjallað um umrædda sundlaug og er niðurstaðan sú að Landsvirkjun sé hvorki eigandi lands- né þeirra jarðhitaréttinda sem hún gerði tilkall til. Þrátt fyrir það séu mannvirki sem eru á svæðinu sem slík eign Landsvirkjunar en þar er um að ræða sundlaugina sjálfa og þau mannvirki sem við hana standa.

#### 4.1.5.6.9. Mælistöðvar Landsvirkjunar á ýmsum stöðum

Mælistöðvar Landsvirkjunar eru að mati fyrirtækisins hluti virkjunarmannvirkja. Fari Landsvirkjun með ótímabundin ótakmörkuð umráð þess lands sem stöðvarnar eru á og jafnframt ótímabundinn og ótakmarkaðan aðgang að þeim. Landsvirkjun hefur í gegnum tíðina sett upp mælistöðvar víðsvegar um landið, til dæmis jarðskjálftamælistöðvar, veðurstöðvar og landmælingastöðvar.

#### 4.1.5.6.10. Námuréttindi á virkjunarsvæðum

Landsvirkjun telur að allar námur sem nýttar hafa verið á virkjunarsvæðum eða í tengslum við byggingu virkjunarmannvirkja fylgi virkjunarrétti. Um þau réttindi þurfi því ekki að semja nema í þeim tilvikum þar sem heimildir fyrir einstökum virkjunum liggja ekki fyrir.

#### 4.1.5.6.11. Trjáræktar- og uppgræðslusvæði

Landsvirkjun hefur víða á landinu haft frumkvæði að og tekið þátt í trjáræktar- og uppgræðsluverkefnum og kostað til þess fjármunum. Um slík verkefni hefur til þessa ekki verið samið sérstaklega við ríkið.

### 4.2. Samningar annarra félaga í eigu ríkisins, sveitarfélaga og opinberra aðila

Þessu næst er að því komið að fjalla um vatns- og jarðhitaréttindi annarra aðila en Landsvirkjunar. Önnur fyrirtæki sem starfa á sviði vatnsafls- og jarðvarma og eru að einhverju leyti í eigu opinberra aðila eru HS Orka hf., Landsnet hf., Norðurorka hf., Orkubú

Vestfjarða hf., Orkuveita Húsavíkur ehf., Orkuveita Reykjavíkur, Rafveita Reyðarfjarðar og RARIK ohf. Samkvæmt III. bráðabirgðaákvæði við lögina nær verkefni þessarar nefndar þó ekki til þess að fjalla um fyrirkomulag varðandi leigu vatns- og jarðhitaréttinda í eigu sveitarfélaganna. Það þótti þó nauðsynlegt að gera nokkra grein fyrir því til glöggvunar á réttindum opinberra aðila. Verður nánar gerð grein fyrir vatns- og jarðhitaréttindum þessara fyrirtækja í umfjölluninni sem hér fer á eftir að því marki sem upplýsingar um þau bárust nefndinni.

Fyrirtæki	Eigendur
HS Orka hf.	Reykjanesbær (um 1%), Magma Energy (41%), Geysir Green Energy (57%), og aðrir (um 1%).
Landsnet hf.	Landsvirkjun (64,73%), Rarik (22,51%), Orkuveita Reykjavíkur (6,78%) og Orkubú Vestfjarða (5,98%).
Landsvirkjun	Ríkissjóður (99,9%) og Eignarhlutir ehf. (0,1%)
Norðurorka hf.	Akureyrarbær (98,38%), Arnarneshreppur (0,8%), Svalbarðsstrandarhreppur (0,46%), Grýtubakkahreppur (0,18%), Þingeyjarsveit (0,18%).
Orkubú Vestfjarða hf.	Ríkissjóður (100%).
Orkuveita Húsavíkur ehf.	Húsavíkurbær (100%).
Orkuveita Reykjavíkur	Reykjavíkurborg (93,539%), Akraneskaupstaður (5,528%) og Borgarbyggð (0,933%).
Rafveita Reyðarfjarðar	Fjarðabyggð (100%).
RARIK ohf.	Ríkissjóður (100%).

#### 4.2.1. Vatns- og jarðhitaréttindi RARIK ohf.

RARIK ohf., sem er hlutafélag í eigu ríkisins, var stofnað 1. ágúst 2006 og tók þá við rekstri Rafmagnsveitna ríkisins sem hófu starfsemi sína þann 1. janúar árið 1947. Meginverkefni fyrirtækisins við stofnun þess var að afla almenningi og atvinnuvegum nægrar raforku á hagstæðan hátt og hefur fyrirtækið haft mikilvægu hlutverki að gegna við öflun, dreifingu og sölu á rafmagni.

Með tilkomu nýrra raforkulaga árið 2003 og ákvæðum um aðskilnað samkeppnis- og einkaleyfisþátta var ákveðið að stofna sérstakt dótturfélag, Orkusöluna ehf., um framleiðslu og sölu á vegum fyrirtækisins. Orkusalan ehf., sem tók til starfa í ársbyrjun 2007 er 99.8% í eigu RARIK ohf. og starfrækir fimm virkjanir, Rjúkandavirkjun, Skeiðsfossvirkjun, Grímsárvirkjun, Lagarfossvirkjun og Smyrlabjargaárvirkjun. Uppsett afl þeirra er 35,9 MW. Orkusalan ehf. tók formlega til starfa þann 1. febrúar 2007 og kveður á í samningi milli RARIK ohf. og Orkusölnunnar ehf. að RARIK ohf. sé eigandi þeirra vatnsréttinda sem framangreindar virkjanir nýta. Afnotaréttur Orkusölnunnar ehf. að þeim vatnsréttindum sem virkjanirnar nýta gildir í 65 ár og er framlengjanlegur.

#### 4.2.1.1. Yfirtaka ríkisins á Rafveitu Seyðisfjarðar þann 9. janúar 1957

Með samningi Rafmagnsveita ríkisins og Seyðisfjarðar frá 9. janúar 1957 yfirtók RARIK til fullrar eignar og yfírráða eignir Rafveitu Seyðisfjarðar. Yfirtökuverðið var kr. 700.000 og voru öll réttindi innifalin. Ekki kemur nánar fram í samningnum hvert inntak þeirra réttinda er. Samt sem áður átti Seyðisfjörður að annast rekstur veitunnar og átti sá þáttur ekki að vera á ábyrgð ríkisins. Þann 31. janúar 1991 seldi hitaveita Seyðisfjarðar allt dreifikerfi sitt til RARIK á kr. 76.000.000. Samhliða því seldi hitaveitan einkaleyfi það sem hún hafði til starfrækslu hitaveitunnar og dreifingar og sölu varmaorku á Seyðisfirði. Var einkaleyfið framselt til 25 ára. Í samningnum er ákvæði um það að ef heitt vatn finnst í jörðu eða önnur orka í nágrenni veitusvæðisins á þeim tíma sem kaupandi hefur einkaleyfi til dreifingar og sölu á heitu vatni skuli kaupandi kaupa orkuna af bæjarfélaginu á heildsöluverði, enda sé það ódýrari orkugjafi til húshitunar en raforka. Jafnframt er í samningnum kveðið á um að kaupandi skuli ábyrgjast að orkuverð til notenda verði 90% af húshitunartaxta Rafmagnsveitanna og leitist við í verðlagningu sinni að jafnræði sé með þeim sem kaupa heitt vatn til húshitunar á Seyðisfirði og þeim sem hita hús sín með raforku.

#### 4.2.1.2. Réttindi RARIK vegna samninga við landeigendur

RARIK keypti öll vatnsréttindi í Grímsá, sem tilheyrði jörðinni Stóra-Sandfelli I, með samningi dagsettum 10. nóvember 1962 á kr. 27.500. Þann 3. ágúst 1960 fékk RARIK afsal fyrir landi undir Grímsárvirkjun úr landareign Stóra-Sandfells II. Var söluverð landspildunnar kr. 24.200.

Hreppsnefnd Ólafsvíkur afsalaði til RARIK öllum vatnsaflsréttindum í Fossá með samningi dagsettum 12. september 1969. Sem endurgjald setti RARIK upp götulýsingarkerfi í Ólafsvík á árinu 1955. Var um að ræða 77 götuljósakerfi að verðmæti um kr. 100.000 miðað við verðlag 1962.

Tunguhreppur skuldbatt sig til þess að selja RARIK landspildu úr jörðinni Stóra-Steinsvaði í Hjaltastaðahreppi, meðfram Lagarfljóti og Lagarfossi að austan, ásamt öllum vatnsréttindum í fljótinu. Samningurinn er dagsettur 13. september 1969 og var kaupverðið kr. 600.000.

Sauðárkrókskaupstaður seldi og afsalaði RARIK vatnsréttindum í Gönguskarðsá að norðanverðu, frá Kallá að Hraksíðuá, fyrir kr. 10.000 með samningi dagsettum 18. desember 1950. Einnig afhenti Sauðárkrókskaupstaður, án endurgjalds, vatnsréttindi til virkjunar í Gönguskarðsá, allsstaðar þar sem bærinn á land að ánni.

#### 4.2.1.3. Samningur RARIK og Blönduóssbæjar vegna áður afsalaðra jarðhitaréttinda að Reykjum

Hreppsnefnd Torfalækjarhrepps seldi og afsalaði Blönduóshreppi 90% af jarðhitaréttindum að Reykjum með samningi þann 2. mars 1973. Skyldi Blönduóshreppur og Torfalækjarhreppur þó hafa sama rétt til þess að láta bora eftir heitu vatni, en samráð skyldi alltaf hafa við sveitarstjórn Blönduóshrepps. Andvirði heitavatsréttinda var 2,3 milljónir króna og skyldi Blönduóshreppur greiða 90% af því eða kr. 2.070.000. Ákvað Blönduóssbær að afsala öllum umræddum mannvirkjun og réttindum í landi jarðarinnar til RARIK með afsali dagsettu þann 14. september 2005 og skyldi eignarhlutur RARIK vera 100%. Sama dag afsalaði Blönduóssbær fasteigninni Ægisbraut 1, Blönduósi, til RARIK, ásamt öllu því sem fylgdi, þar á meðal lóðaréttindum.

#### 4.2.1.4. Samningur RARIK við eigendur jarðanna Borgarhafnar I-IX og Uppsala I og II

Eigendur jarðanna Borgarhafnar I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII og IX, Uppsala I og II og Smyrlabjarga I, II og III afsöluðu til RARIK öllum vatnsorkuréttindum á Borgarhafnarheiði fyrir kr. 7.300.000 þann 4. júlí 1974. Hafði RARIK þó áður gert samning um kaup á vatnsorkuréttindum í Smyrlabjargaá á kr. 600.000 með samningi dagsettum 11. september 1969. Með kaupunum fylgdu öll vatnsréttindi og landsvæði á Borgarhafnarheiði og var RARIK heimilað að nýta þessi réttindi á þann hátt sem hentaði. Einnig fylgdi með í kaupunum réttur til efnistöku á Borgarhafnarheiði.

#### 4.2.1.5. Samningur Siglufjarðarkaupstaðar og RARIK um nýtingu á heitu vatni

Með samningi dagsettum þann 7. apríl 1991 afsöluðu Hitaveita Siglufjarðar og Siglufjarðarkaupstaður RARIK öllum jarðhitaréttindum ásamt mannvirkjum tengdum nýtingu á heitu vatni á jörðunum Efri-, Neðri- og Syðri-Skútu og í landi jarðarinnar Skarðsdal. Jafnframt áttu öll dreifikerfi Hitaveitu Siglufjarðar að fylgja með, ásamt kyndistöð og miðlunartanki í Hafnarfjalli, lager Hitaveitu Siglufjarðar og ýmsum tækjum, áhöldum og ökutækjum. Jarðhitaréttindum fylgdi ótakmörkuð heimild til nýtingar þeirra og átti RARIK að yfirtaka öll réttindi Siglufjarðar á eignum Hitaveitu Siglufjarðar. Var kaupverð hins selda kr. 20.000.000. Með kaupsamningnum var einkaréttur Siglufjarðar til starfrækslu og dreifingar á sölu á heitu vatni innan lögsagnarumdæmis Siglufjarðarkaupstaðar framselt til 25 ára frá og með 20. apríl 1991. Annar kaupsamningur var gerður sama dag, 7. apríl 1991, milli sömu aðila en með honum afsalaði Siglufjarðarkaupstaður til RARIK öllum vatns- og landsréttindum sem fylgdu miðlunarlóni Skeiðsfossvirkjunar I og II ásamt virkjununum sjálfum og rafstöðum. Að auki fylgdu með í afsalinu nokkrar jarðir og vatnsréttindi, auk aðveitustöðvar og spennistöðvar. Kaupverðið var ákveðið kr. 430.000.000.

#### 4.2.1.6. Samningur Hitaveitu Hafnar og RARIK um framsal einkaleyfis til hitaveitu á Höfn í Hornafirði

Þann 23. janúar 1991 var gerður samningur um að Hitaveita Hafnar seldi og afsalaði öllu dreifikerfi veitunnar til RARIK. Kaupverð hins selda var kr. 108.500.000. Jafnframt framseldi hitaveitan einkaleyfið sem það hafði til hitaveitu og dreifingar og sölu varmaorku á Höfn Hornafirði til 25 ára. Í samningnum er kveðið á um að ef heitt vatn fyndist í jörðu í nágrenni veitusvæðisins, sem hagkvæmt væri að nota til húshitunar á svæðinu og sveitarfélagið vilji virkja, skuli RARIK kaupa heita vatnið af bæjarfélaginu á heildsöluverði, enda sé það ódýrari orkugjafi til húshitunar en raforka.

#### 4.2.1.7. Samningur RARIK og Dalabyggðar um kaup á Hitaveitu Dalabyggðar

Í júlí árið 2003 komust RARIK og Dalabyggð að samkomulagi um að RARIK myndi kaupa Hitaveitu Dalabyggðar á kr. 145.000.000. Með í sölunni fylgdu heitavatnsréttindi sem Dalabyggð átti. Meðal þess voru heitavatnsréttindi í landi Grafar í Miðdalahreppi en landeigandi Grafar seldi Dalabyggð réttindin þann 20. febrúar 1982. Skyldi ársleiga fyrir land undir byggingar og önnur mannviki vera kr. 1.000 á hektara lands á ári. Samkvæmt viðauka við kaupsamninginn frá 2. nóvember 2000 var það tryggt að Gröf fengi nægjanlegt heitt vatn til húshitunar íbúðarhúsnæðisins á Gröf og að Neðri-Hundadalur fengi nægilegt heitt vatn til húshitunar íbúðarhúsnæðis og núverandi mannvirkja eða sem nemur 26 kW. (9-13 lítra/mín). Þær jarðir áttu að fá heitt vatn án endurgjalds í 25 ár.

#### 4.2.2. Vatns- og jarðhitaréttindi Orkubús Vestfjarða

Orkubú Vestfjarða hóf starfsemi sína 1. janúar 1978, á grundvelli laga frá Alþingi nr. 66/1976, með yfirtöku á rekstri Rafveitu Ísafjarðar, Rafveitu Patrekshrepps og þeim hluta Rafmagnsveitna ríkisins sem var í Vestfjarðarkjördæmi. Í kjölfarið var gerður sameignarsamningur þann 26. ágúst 1977 milli ríkisstjórnar Íslands og allra sveitarfélaga á Vestfjörðum um Orkubú Vestfjarða. Var meginforsenda samningsins að fullnægt væri orkuþörf Vestfirðinga og þeir búi við sambærilegt orkuverð og aðrir landsmenn. Eignarhlutdeild sameigenda skiptist þannig að eignarhluti ríkissjóðs var 40% og eignarhluti sveitarfélaganna samtals 60% sem skiptist innbyrðis í hlutfalli við íbúatölu þeirra.

Bæjarstjórn Ísafjarðar afsalaði sér öllum eignum, borholum og réttindum til Orkubús Vestfjarða með samningi dags. 30. desember 1977. Um var að ræða Nónhornsvirkjun og Fossavatnsvirkjun með tilheyrandi virkjunarmannvirkjum, aflstöðvarhúsi á Fossum og öllum fasteignum á þeirri lóð að undanskildum 10 ha sem var í einkaeigu. Einnig fylgdi með vararafstöðvarhúsi við Suðurgötu á Ísafirði með tilheyrandi leigulóðarréttindum og tækjum. Þá seldi Rafveitan öll sín aðveitukerfi, dreifikerfi, götulýsingar, spennustöðvar sem og ýmis konar lausafé. Loks afsalaði Rafveitan öllum borholum sínum í Tungudal með tilheyrandi jarðhitaréttindum og öllum rétti til virkjunar vatnsafls. Fyrir þessi réttindi tók Orkubú Vestfjarða að sér að greiða langtímaskuldir Rafveitu Ísafjarðar, samtals kr. 201.873.327 sem og yfirtaka kostnað Ísafjarðarkaupstaðar af jarðborunum í Tungudal. Í samræmi við samninginn voru gerðir lóðaleigusamningar til 99 ára milli aðila vegna þeirra fasteigna sem Orkubú Vestfjarða yfirtók. Rafveita Ísafjarðar hafði áður endurnýjað leigusamning þann 28. október 1971 frá 27. maí 1942 við bændur að Efri- og Neðri-Engidal þar sem þeir leigðu Rafveitu Ísafjarðar afnot vatnsréttinda á Nónvatnssvæði í Engildalslandi, þar með fylgdi réttur til að hagnýta vatnið. Fyrir vatnsréttindin átti Rafveita Ísafjarðar að greiða hvorum landeiganda um sig andvirði 510 kWst reiknuðum á taxa fyrir almenna heimilisnotkun á mánuði hverjum. Gildistími samningsins var 10 ár og framlengdist sjálfkrafa í fimm ár í senn óski hvorugur aðili endurskoðunar.

Þann 1. apríl 1978 seldi Hreppsnefnd Patrekshrepps allar eignir Rafveitu Patrekshrepps til Orkubús Vestfjarða. Um var að ræða rafstöðvarhúsi á Vatneyri með tilheyrandi leigulóðarréttindum og öllu því sem húsinu fylgdi, ásamt ýmsu lausafé. Samhliða afsalaði hreppsnefndin öllum rétti til virkjunar vatnsafls, jarðhita og fallvatns, sem hreppurinn átti eða kunni að eiga í löndum hreppsins. Ekki var tilgreint nánar í samningnum um hvaða réttindi var að ræða en var þetta látið ná til þekktra sem og óþekktra réttinda. Sama ár, eða þann 14. júní 1978, afsalaði iðnaðarráðherra Þverárvirkjun til Orkubús Vestfjarða og öllu því sem henni fylgdi, svo sem stöðvarhúsi ásamt öllu múr- og naglföstu svo og öllum vélum og lausafé. Þá fylgdu vatnsréttindi sem Þverárvirkjun tilheyrðu. Sama dag afsalaði iðnaðarráðherra Orkubúi Vestfjarða til eignar Mjólkárviðvirkjun I og II í Auðkúluhreppi. Eignin var afhent ásamt fasteignum og lausafé sem og öllum þeim mannvirkjum og réttindum sem tilheyrðu Mjólkárviðvirkjun.

Þann 2. desember 1978 afsalaði bæjarstjórn Bolungarvíkur til Orkubús Vestfjarða borholum sínum í landi Gils og Hanhóls í Syðridal í Bolungarvík með tilheyrandi lands- og hitaréttindum og öllum rétti til virkjunar vatnsafls, jarðhita og fallvatns, sem kaupstaðurinn átti eða kunni að eiga í löndum sínum. Ekki var tilgreint nánar hvað fælist í þessum réttindum en samkvæmt samningnum náði þetta bæði til þekktra og óþekktra réttinda. Einnig afsalaði Kaldrananeshreppur öllum rétti sínum til virkjunar vatnsafls, jarðhita og fallvatns sem hreppurinn átti eða kunni að eiga í löndum sínum, þann 16. mars 1979. Þrátt fyrir það hafði Kaldrananeshreppur áfram óskoraðan umráðarétt yfir borholu þeirra sem gerð hafði verið á Laugarhól og til nýtingar þess vatns sem úr henni kæmi. Þá afsalaði Barðastrandarhreppur

öllum rétti til virkjunar vatnsafls, jarðhita og fallvatns, þann 1. febrúar 1979, gegn því að hafa áfram óskoraðan umráðarétt yfir borholum sem gerðar voru á Krossholti.

Þann 24. júní 1980 afsalaði hreppsnefnd Reykjafjarðarhrepps öllum eignum Rafveitu Reykjafjarðar- og Ögurhrepps, það er öllu dreifikerfi veitunnar með tækjum og birgðum. Jafnframt afsalaði hreppsnefndin til Orkubús Vestfjarða öllum rétti til virkjunar vatnsafls, jarðhita og fallvatns. Sama ár, þann 8. febrúar 1980, afsöluðu Hreppsnefndir Snæfjallahrepps og Nauteyrahrepps til Orkubús Vestfjarða öllum eignum Rafveitum Snæfjalla, þ.e. Mýrarvirkjun og Blævardalsárvirkjun, ásamt öllum réttindum til virkjunar vatnsafls, jarðhita og fallvatns, sem hreppsnefndirnar eða Rafveiturnar áttu eða kynni að eiga.

Tveir samningar voru gerðir 20. júní 1980 við landeigendur Tirðilmýrar og Unaðsdal um að leigja Orkuveitu Vestfjarða afnot vatnsréttinda á jörðunum. Var Orkubúi Vestfjarða samkvæmt samningnum heimilt að taka og nota til raforkuframleiðslu allt vatn sem félli til á því vatnasvæði. Fyrir vatnsréttindin og lóðarréttindin greiddi Orkubú Vestfjarða andvirði 65 kWst á mánuði reiknuðum á taxta fyrir almenna heimilisnotkun á hverjum mánuði. Gildistími samningsins var í 10 ár frá og með 1. desember 1978 og framlengdist af sjálfu sér í 5 ár í senn, óskaði hvorugur aðili endurskoðunar. Samningurinn um Unaðsdal var að fullu greiddur 9. september 1996 og sá um Tirðilmýri þann 14. desember 1990.

Samkvæmt samningi milli Orkubús Vestfjarða og Hreppsnefndar Suðureyrahrepps frá 30. apríl 1993 afsalaði hreppsnefndin til Orkubús Vestfjarða öllum eignum Hitaveitu Suðureyrar, það er borholum að Laugum í Súgandafirði ásamt dælum og öllum búnaði, aðveituæð frá Laugum að Suðureyri, birgðatanki á Suðureyri, kyndistöð að Hlíðarvegi 14 ásamt öllum búnaði, öllu dreifikerfi hitaveitunnar og fleiru. Jafnframt afsalaði hreppsnefndin Orkubúi Vestfjarða öllum rétti til virkjunar vatnsafls, jarðhita og fallvatns til orkuframleiðslu.

Í kjölfar endurskipulagningar Reykhólahrepps afsalaði Hreppsnefnd Reykhólahrepps til Orkubús Vestfjarða þann 12. janúar 1996 öllum eignum hitaveitu hreppsins, með öllu því sem þeim fylgdi. Jafnframt afhenti hreppsnefndin Orkubúi Vestfjarða allan rétt til virkjunar vatnsafls, jarðhita og fallvatns til orkuframleiðslu sem hreppsnefndin og hitaveitan áttu eða gætu átt. Réttindi sem hreppsnefndin hafði meðal annars aflað var samningur við landeigendur jarðarinnar Kletts í Geiradal þar sem hreppurinn fékk fullan rétt til að leita eftir, vinna og hagnýta jarðhita í landi Kletts.

Orkubú Vestfjarða hf. gerði samning við Valdimar Steinþórsson þann 15. ágúst 2001 um vatnsréttindi á Dagverðardal við Skutulsfjörð. Með þeim samningi leigði Orkubú Vestfjarða hf. Valdimari afnot af þeim fallvatnsréttindum sem tilheyrðu því á jörðinni. Leigutíminn var ákveðinn 60 ár frá og með undirskrift samningsins og að þeim tíma liðnum er samningurinn úr gildi fallinn án uppsagnar. Fyrir afnot fallvatnsréttinda greiðir Valdimar Orkubúi Vestfjarða hf. árlega upphæð sem nemur 1% af vergum tekjum vatnsaflsvirkjunarinnar á því ári.

Ísafjarðarbær og Orkubú Vestfjarða hf. gerðu með sér samkomulag þann 25. nóvember 2005 um afnotarétt Orkubús Vestfjarða hf. af efri vatnsveitustíflu Ísafjarðarbæjar í Tunguá í Skutulsfirði, ásamt heimild til nýtingar vatns úr Tunguá og affalsvatns úr Vestfjarðargöngum vegna Tungudalsvirkjunar. Er um að ræða fullan afnotarétt á vatni úr ánni til raforkuframleiðslu. Gildistími samkomulagsins er ekki tilgreindur en það verður tekið til endurskoðunar ekki síðar en að 20 árum liðnum, skv. 5. gr. samkomulagsins.

Upphaflega var Orkubú Vestfjarða, eins og fyrr segir í 60% eigu ríkissjóðs en í 40% eigu sveitarfélaganna. Orkubú Vestfjarða hf. tók til starfa 1. júlí 2001 og tók þá við öllum eignum. Í upphafi var eignarhlutdeild óbreytt frá því sem var í sameignarfélaginu, en í aprílmánuði 2002 hafði ríkissjóður keypt allt hlutfélag sveitarfélaganna og á nú allt hlutfélag. Iðnaðarráðherra gerði kunnugt þann 14. júní 1978 að Orkubúi Vestfjarða yrði afhent, úr vörslum RARIK, Þverárvirkjun til eignar ásamt öllu því sem henni fylgir, mannvirkjum og réttindum. Virkjunin er enn í eigu Orkubús Vestfjarða hf. en hún tók til starfa 15. desember

1953. Töluvert hefur verið unnið við virkjunina síðan þá og er meðal raforkuframleiðsla 8,5 GWh á ári.

#### 4.3. Ríkisjarðir á vegum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins

##### 4.3.1. Skýrsla nefndar um ríkisjarðir í forsjá landbúnaðarráðuneytisins

Farið var yfir ríkisjarðir sem eru í forsjá landbúnaðarráðuneytisins í skýrslu frá því í desember 2005. Átti sú nefnd sem vann skýrsluna að meta hvaða ríkisjarðir yrðu ekki seldar, með það að markmiði að þær yrðu þjóðareign í framtíðinni. Þær jarðir sem skilgreindar væru sem þjóðareign ættu að hljóta nafnið þjóðjarðir og átti í því sambandi að líta til þess hvaða jarðir væru sérstakar í hugum landsmanna er varðar sögu, menningu og fleira. Í viðauka við skýrslu þessa er erindi frá Orkustofnun sem lagt var fram af hálfu Iðnaðarráðuneytisins. Þar er að finna greinagóðar upplýsingar er varða jarðrænar auðlindir jarða í opinberri eigu. Sögðu skýrsluhöfundar þær upplýsingar styðja enn frekar þá skoðun sína að rétt væri að marka stefnu um framtíð þeirra jarða hvað varðar ábúðarréttindi og hugsanlega sölu þeirra. Hér á eftir getur að líta upptalningu á þeim fasteignum þar sem hægt er að nýta jarðhita, grunnvatn og vatnsafl, samkvæmt upplýsingum úr skýrslunni.

##### 4.3.1.1. Jarðhiti

Jörðum með jarðhita er hér skipt í þrennt, eftir upplýsingum og eðli. Fyrst eru taldir upp lághitastaðir (vatnshverir) og er þá miðað við hita og rennsli í samræmi við 10. gr. laga nr. 57/1998 um leyfismörk, sem eru við 3,5 MW vermis. Því samsvara nærri 8 l/s af 100 °C heitu vatni, miðað við venjulegan lágmarkshita nýtingar. Næst verða taldar upp háhitajarðir. Loks verða tilgreindir staðir, þar sem jarðvarmaaflið nær ekki tilgreindum mörkum, en jarðhitinn hefur sérstöðu á einhvern hátt eða talið er mögulegt að nýta en ekki eru fullnægjandi upplýsingar fyrir hendi.

##### Lághitastaðir:

- Kleppjárnsreykir í Reykholtssdal: Um 70 l/s, allt að 100 °C.
- Reykholt í Reykholtssdal: 8 – 9 l/s, allt að 98 °C, aukið með borunum. Þar er Snorralaug.
- Reykhólar á Reykjanesi vestur: 23 l/s, allt að 100 °C. Þar er meðal annars Grettislaug.
- Laugarvatn í Laugardal: 30 l/s, 70 – 100 °C. Þar er Vígðalaug.
- Skálholt í Biskupstungum: 20 l/s, 61 – 97 °C. Þar var Þorlákslaug út við Brúará.

##### Háhitastaðir:

- Hveragerði – Hengladalir: Gufudalur í Ölfusi, Reykir í Ölfusi, Reykjakot í Ölfusi, Reykjakot I. Ölfusi.
- Geysir í Haukadal: Haukadalur I í Biskupstungum, Laug í Biskupstungum, Staður í Grindavík.

##### Athugunarverðir staðir:

- Lýsuhóll í Staðarsveit. Jarðhiti lítilfjörlegur, en glæddur með borunum.
- Reykir í Hjaltadal. Lítil jarðhiti en merkar laugar.
- Stóri-Klofi á Landi. Lítil jarðhiti, sem kemur upp í gegnum mikið grunnvatnsstreymi. Gæti verið til muna meiri jarðhiti.



#### 4.3.1.2. Grunnvatn (nytjavatn)

Mörk leyfisskyldu í 15. gr. laga nr. 57/1998 eru miðuð við 70 l/s, en í frumvarpi til nýrra auðlindalaga, sem lá fyrir Alþingi 2004 – 2005, var miðuð við 10 l/s. Upplýsingar um rennsli miðast yfirleitt við einstakar athuganir og ná ekki alltaf til alls þess grunnvatns sem er á hverri jörð. Því eru upplýsingar um vatnsflæði (rennsli) ekki gefnar upp nema í stærðargráðum, tugum, hundruðum eða þúsundum l/s. Getið er sérstakra aðstæðna eða notenda, þar sem það á við.

- Kollafjörður á Kjalarnesi. Tugir til hundruð l/s.
- Mógilsá á Kjalarnesi. Að minnsta kosti tugir l/s.
- Hraundalur-Ytri á Mýrum. Tugir til hundruð l/s.
- Staðarhraun á Mýrum. Tugir til hundruð l/s.
- Svínadalur í Kelduhverfi. Nálægð við Hólmatungur með þúsundir l/s.
- Presthólar í Núpasveit. Tugir l/s.
- Katastaðir í Núpasveit. Yfir þúsund l/s. Ríkisjörðin var seld en réttindi undanskilin umfram búsparfir.
- Snartarstaðir og Snartarstaðir II í Núpasveit. Hundruð l/s.
- Dalir í Fáskrúðsfirði: Tugir l/s.
- Nýibær í Landbroti. Hundruð l/s.
- Syðri-Steinsmýri I og Syðri-Steinsmýri II í Meðallandi. Líklega hundruð l/s.
- Þykkvibær II í Landbroti. Tugir til hundruð l/s.
- Gunnarsholt á Rangárvöllum ofl. Samfellt grunnvatnssvæði. Þúsundir l/s.
- Geldingalækur á Rangárvöllum. Hundruð l/s.
- Fellsmúli á Landi. Líklega hundruð l/s.
- Stóri-Klofi á Landi. Hugsanlegur jarðhitastaður. Hundruð l/s.
- Haukadalur I í Biskupstungum. Hugsanlegur jarðhitastaður. Þúsundir l/s.
- Miðdalskot í Laugardal. Líklega tugir til hundruð l/s. Jörðin hefur verið seld úr höndum ríkisins.
- Kaldárhöfði í Grímsnesi. Yfir þúsund l/s.
- Arnarfell í Þingvallasveit. Þúsundir l/s.
- Þingvellir og Vatnskot í Þingvallasveit. Tugir þúsunda l/s.
- Heiðarbær I og Heiðarbær í Þingvallasveit. Líklega hundruð til þúsundir l/s.
- Herdísarvík í Selvogi. Þúsundir l/s.

#### 4.3.1.3. Vatnsafl

Mörk leyfisskyldu vatnsaflsvirkjana eru miðuð við 1 MW, sbr. 1. mgr. 4. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Miðast aðgreining fasteigna við þau mörk. Í umfjölluninni koma tvenns konar aðstæður til skoðunar. Annars vegar þegar „stórvirkjanavötn“ falla fyrir landi jarðar og fallið er það mikið, að hlutur þess í virkjanlegu heildarfalli næmi meira en 1 MW. Þar er ekki endilega um það að ræða, að virkja mætti afl þetta fyrir landi jarðarinnar einnar og sér. Hins vegar, eru þær aðstæður uppi að virkja má vatnsfall á landi jarðar, eða vatnsfall fyrir landi jarðar, einnar og sér, eða sameiginlega með öðrum sem land eiga að viðkomandi vatnsfalli. Þar er yfirleitt um minni háttar vatnsföll að ræða, en þó það mikil, að virkjun þeirra gæti slagað hátt í 1 MW. Til þess þarf viðeigandi vatnsflæði og fallhæð. Að mati höfunda umræddrar skýrslu væri hægt að virkja aflið með ákveðinni aðferð sem gæfi ½ - 1 MW, en telja það þó álitamál hvort það svari kostnaði.

Jarðir með virkjanlegt vatnsafl á eða fyrir landi jarðar (metið ½ - 1 MW):

- Mælifell í Skagafirði. Mælifellsá.
- Kleif í Þorvaldsdal. Þorvaldsdalsá.
- Mýri í Bárðardal. Mjóadalsá.
- Gilsárteigur í Eiðabínghá. Gilsá í Eiðabínghá. Gilsárteigur II var seld árið 2006 og voru engin réttindi undanskilin. Ríkið er þó enn eigandi að Gilsárteigi I.
- Arnhólsstaðir í Skriðdal. Jóka (Jórudalsá).
- Buðlungavellir í Skógum. Gilsá í Fljótsdal.
- Sturluflöt í Fljótsdal. Strútsá, Sultarranaá, Fellsá.
- Hamarsel í Hamarsfirði. Hamarsá.

Jarðir með fall í stórvirkjanavötnum fyrir landi jarðar:

1. Skjálfandafljót:

- Mýri í Bárðardal.
- Stóra-Tunga í Bárðardal.
- Fosssel í Reykdælahreppi.

2. Jökulsá á Fjöllum:

- Möðrudalur á Efra-Fjalli.
- Grímsstaðir II á Hólsfjöllum.
- Hólssel á Hólsfjöllum.
- Svínadalur í Kelduhverfi.
- Ás í Kelduhverfi.
- Vestara-Land III í Öxarfirði.

3. Jökulsá í Fljótsdal:

- Kleif í Fljótsdal.
- Egilsstaðir í Fljótsdal.
- Þuríðarstaðir í Fljótsdal.
- Valþjófsstaður I og Valþjófsstaður II í Fljótsdal. Jarðirnar eru í eigu Kirkjumálasjóðs.

4. Þjórsá:

- Þjótandi í Villingaholtshreppi.

4.3.2. Frekari upplýsingar um vatns- og jarðhitaréttindi á forræði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins

Í svörum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins til nefndarinnar kemur eftirfarandi fram:

Ríkisjarðir séu skilgreindar sem jarðir í eigu ríkisins, opinberra stofnana og opinberra sjóða og kirkjujarðir. Mikilvægt sé þó að huga að tvennu í því sambandi. Í fyrsta lagi hafi ráðuneytið samkvæmt þeim lögum sem nú gilda takmarkaðar heimildir til ráðstöfunar á orkuauðlindum, samanber 2. gr. vatnalaga nr. 15/1923, samanber 11. gr. laga nr. 58/2008 og 38. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Í öðru lagi sé sýslað með ríkisjarðir víðar í stjórnkerfinu, meðal annars hjá umhverfisráðuneyti og fjármálaráðuneyti.

Hvað sérstaklega snertir réttindi sem hafa verið undanskilin við sölu ríkisjarða þótti ráðuneytinu nauðsynlegt að gera nokkurn fyrirvara. Ástæðan sé sú að reynsla sé af því, til dæmis við ráðstöfun til Landsvirkjunar á vatnsréttindum sem haldið var eftir við sölu jarða á Jökuldal, að réttindin séu ekki sérstaklega skráð í fasteignabækur né heldur að upplýsingar um þau sé að finna í skjalasafni ráðuneytisins. Ákvæði um heimild til að undanskilja réttindi við sölu ríkisjarða hafi verið nýmæli í lögum nr. 31/1905 um sölu þjóðjarða og lögum nr. 50/1907 um sölu kirkjujarða. Með heimild í þessum lögum voru á árabílinu 1907-1925 seldar úr opinberri eigu alls 363 þjóðjarðir og 476 kirkjujarðir.

Við lauslegan samburð á skrá ráðuneytisins og skýrslu um seldar þjóðjarðir og kirkjujarðir frá setningu greindra laga til ársins 1911 kemur í ljós, að mati ráðuneytisins, að lítils samræmis gætir. Svo virðist sem litlar sem engar heimildir sé að finna í skjalasafni ráðuneytisins um jarðir sem seldar voru á þessum tíma.

Í skjalasafni ráðuneytisins séu takmarkaðar upplýsingar um hvort líklegt sé að þau réttindi sem leitað er heimilda um sé að finna í nýtanlegum mæli á jörðunum. Vegna þessa hafi ráðuneytið óskað eftir því með bréfi dags. 7. ágúst 2009 að Orkustofnun athugaði, eftir því sem kostur væri, hvar hagaði svo til að téð réttindi væri að finna í nýtanlegum mæli á þeim fasteignum sem tilfærðar eru í skránni.

Í bréfi Orkustofnunar dags. 15. september 2009 er tekið fram að „ekki getur verið um fullnaðarsvar að ræða í þessu efni að sinni, annars vegar sakir þess að landið er ekki fullkannað og hins vegar vegna þess að upplýsingar hjá Orkustofnun séu dreifðar á ýmsa miðla og gjarnan skorti þær tengingu við jarðir“. Þá sagði einnig að með samstarfi við Fasteignaskrá ríkisins væri ætlun að ráða hér bót á máli í nánustu framtíð þannig að fyllri staðgreindar upplýsingar geti legið fyrir.

Hvað varðar eftirfarandi skrá um samninga um nýtingu auðlinda er rétt að taka fram að þar eru ekki tilfærð byggingarbréf um ríkisjarðir. Nú eru í gildi 155 byggingarbréf um ríkisjarðir. Þar er ævinlega undanskilið ábúðarnotum réttur til veigameiri auðlindanýtingar, samanber 11. gr. ábúðarlaga nr. 80/2004. Þó er rétt að geta þess að með nýjum ábúðarlögum var réttur ábúenda rýmkaður nokkuð þannig að nú hafa þeir til dæmis heimild til virkjunar fossafls allt að 2 MW til sölu inn á dreifikerfi. Þá eiga ábúendur rétt á bótum vegna jarðrasks og átroðnings sem leiðir af virkjun vatns, nýtingu jarðhita eða öðrum framkvæmdum.

#### 4.3.3. Skrá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis um samninga um fall-, jarðhita- og vatnsréttindi í ríkiseign, dagsett. 6. október 2009

Hér á eftir verður fjallað um þá samninga um fall-, jarðhita- og vatnsréttindi sem eru á forræði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins.

Staðsetning lóðar	Notandi	Tegund samnings
<b>Gullbringusýsla</b>		
Staður eldisstöð	Íslandslax hf.	Samningur um afnot af landi, sjóveitu, vatni, hita, rafmagni og fleira
<b>Borgarfjarðarsýsla</b>		
Hrafnabjörg	Hitaveita Hvalfjarðar	Samningur um virkjun jarðhita þar sem rétthafa er heimilt að ráðstafa heitu vatni til þriðja aðila með

		takmörkunum þeim sem um getur í samningnum.
		Jörðin Hrafnabjörg er seld, en í gildi er þessi samningur um jarðhitaréttindi.
Englandshver	Gullberi ehf.	Samningur um nýtingarrétt á heitu vatni úr Englandshver í landi jarðarinnar Englands í Lundareykjardal og lagningu aðveituæðar. Leigutaka er heimilt að ráðstafa heitu vatni til þriðja aðila með takmörkunum þeim, sem um getur í samningnum.
Stóra-Drageyri Mylluhóll	Hitaveita Skorradalshrepps ehf.	Tvíþættur samningur. Annars vegar um leigu á landspildu og hins vegar um nýtingarrétt á heitu vatni og lagningu aðveituæða. Leigutaka er heimilt að virkja og nýta á samningstímanum allt að 30ltr/sek af 90°C heitu vatni, þá er leigutaka heimilt að reisa veitumannvirki á leigulandinu. Leigusali skuldbindur sig til að leigja leigutaka meira land, verði eftir því leitað, vegna aukins umfangs leigutaka. Einnig skuldbindur leigusali sig til að heimila frekari nýtingu á heitu vatni, sé þörf á því. Leigutaka er heimilt að leggja aðveituæðar fyrir heitt vatn um land jarðarinnar. Leigutaka er heimilt að ráðstafa heitu vatni til þriðja aðila.
Kleppjárnsreykjarskóli	Byggingarnefnd og skólanefnd Kleppjárnsreykjarskóla	Landið er leigu undir byggingar og önnur mannvirki banaskólans á Kleppjárnsreykjum. Leigulandinu fylgir heimild til jarðhitaréttinda allt að 2,5 sek/ltr. Heimilt er að nota kalt vatn sem finnst í landinu eða utan þess.
<b>Mýrarsýsla</b>		
Ytri-Hraundalur	Hreppsnefnd Hraunhrepps	Landið er leigt til öflunar neysluvatns og eru leigutaka

heimilar þær framkvæmdir á landinu sem nauðsynlegar eru í því skyni, s.s. lagning vatnsæða o.fl.

### **Barðastrandasýsla**

Reykhólar                      Reykhólahreppur og Þörungaverksmiðjan hf.

Samningur um nýtingu jarðhita úr landi Reykhóla.

Leigutaki má nýta allt að 35 l/sek af 100°C vatni. Leigutaka er heimilt að reisa veitumannvirki á landi jarðarinnar. Skipting nýtingarréttar er: Þörungaverksmiðjan 75% af heildarvatnsmagni og Reykhólahreppur 25%. Reykhólahreppi er heimilt að framselja rétt sinn skv. samning til Orkubús Vestfjarða.

### **Skagafjarðarsýsla**

Reykir                              Skagafjarðarveitur

Samningur þessi veitir Skagafjarðarveitum rétt til þess að bora eftir heitu vatni í landi Reykja og til að virkja og nýta þann jarðhita sem fæst með borunum, allt að 50 l/sek af vatni sem ekki er kaldara en 55°C. Jörðin var seld úr ríkiseigu og var þetta undanskilið.

### **Eyjafjarðarsýsla**

Vaglir lóð                              Norðurorka

Land úr ríkisjörðinni Vöglum til öflunar neysluvatns.

### **Norður-Þingeyjasýsla**

Katastaðir                              Öxafjarðarhreppur

Landspilda úr óskiptu landi jarðanna Katastaða og Presthópa og nýtingarréttur á köldu vatni og lagningu aðveituæðar.

Presthólar                              Öxafjarðarhreppur

Landspilda úr óskiptu landi jarðanna Katastaða og Presthóla og nýtingarréttur á köldu vatni og lagningu aðveituæðar.

### **Suður-Múlasýsla**

Dalir	Búðarhreppur	Samningur um afnot af fersku vatni úr lindum í óskiptu landi jarðanna Dala I og Dala II.
-------	--------------	--

### Árnessýsla

Reykir	Heilsustofnun NLFÍ	Samkomulag um leirtöku til vinnslu á svæði frá læk sem rennur hjá borholu 8 í Hveragerði að fjalli til norðurs. Yfirlýsing þar sem Heilsustofnun NLFÍ tekur við samningnum af Leirá ehf. sem upprunalega var skráð fyrir samningnum.
--------	--------------------	--

#### 4.3.4. Skrá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis um jarðir og jarðaréttindi, dagsett 7. ágúst 2009

Í einu þeirra skjala sem lágu starfi nefndarinnar til grundvallar er að finna lista yfir jarðir á forræði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins sem ýmist eru í ríkiseigu eða hafa verið seldar í bændaeign með áskilnað um undanskilnað vatns- og jarðhitaréttinda. Listinn er mjög langur og þótti því ekki rétt að birta hann í heild sinni heldur aðeins minnast á hann.

#### 4.4. Samningar annarra opinberra aðila

Í tengslum við gerð frumvarps þess sem varð að lögum nr. 58/2008 varð mikil umræða um sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga. Var talið standast að láta bann við varanlegu framsali ná til sveitarfélaga, sérstaklega þar sem undanþága er á banninu þegar um er að ræða framsal milli ríkis og sveitarfélaga eða til félaga sem eingöngu eru stofnuð til að fara með slík réttindi. Samkvæmt III. bráðabirgðaákvæði við löginn nær verkefni þessarar nefndar þó ekki til þess að fjalla um fyrirkomulag varðandi leigu vatns- og jarðhitaréttinda í eigu sveitarfélaganna. Allt að einu var þó óskað eftir upplýsingum frá sveitarfélögum til glöggvunar um samninga þá sem ná til vatns- og jarðhitaréttinda og sveitarfélögin hafa átt aðild að. Gögn vegna þessa bárust frá nokkrum sveitarfélögum sem og frá forsætisráðuneytinu. Þá bárust gögn frá öðrum opinberum fyrirtækjum sem eru að einhverju leyti eða öllu leyti í eigu sveitarfélaga, þ.e. Orkuveita Reykjavíkur, HS Orka og Norðurorka. Umfjöllunin hér á eftir hefst á umfjöllun um þau orkufyrirtæki og síðan verður gerð grein fyrir réttindum sveitarfélaganna. Augljóslega er hér einungis um nokkur dæmi að ræða en enga tæmandi úttekt á vatns- og jarðhitaréttindum sveitarfélaga.

##### 4.4.1. Orkuveita Reykjavíkur og dótturfélög hennar

Orkuveita Reykjavíkur var stofnuð árið 1999. Starfssvæði Orkuveitu Reykjavíkur hefur stækkað umtalsvert og nær nú til Suður- og Vesturlands auk höfuðborgarsvæðisins. Á höfuðborgarsvæðinu rekur Orkuveita Reykjavíkur stærstu jarðvarmaveitu í heimi en að auki 16 smærri veitur á sunnan- og vestanverðu landinu, frá Hvolsvelli í austri til Grundarfjarðar í vestri. Samkomulag tókst á milli Orkuveitu Reykjavíkur og fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkisins, um kaup Orkuveitu Reykjavíkur á 20% hlut ríkisins í Hitaveitu Akraness og Borgarfjarðar þann 19. janúar 2010. Með því var rekstur Hitaveitu Akraness og Borgarfjarðar

sameinaður öðrum veiturekstri Orkuveitu Reykjavíkur. Kaupverðið nam 150 milljónum. Orkuveita Reykjavíkur og dótturfyrirtæki eiga samkvæmt samningum eftirfarandi réttindi:<sup>28</sup>

#### 4.4.1.1. Samningur fjármálaráðuneytisins f.h. ríkissjóðs við Hitaveitu Akraness og Borgarfjarðar

Með lögum nr. 57/1979 var mælt fyrir um heimild fyrir ríkisstjórnina til að taka eignarnámi hluta jarðarinnar Deildartungu í Reykholtshreppi ásamt jarðhitaréttindum. Með samningi þann 11. október 1979 afhenti fjármálaráðuneytið Hitaveitu Akraness og Borgarfjarðar hin eignarnumdu verðmæti til afnota. Samið var um að Hitaveita Akraness og Borgarfjarðar myndi greiða eignarnámsbæturnar. Þegar gerður var kaupsamningur Orkuveitu Reykjavíkur og fjármálaráðherra um Hitaveitu Akraness og Borgarfjarðar þann 19. janúar 2010, eins og segir í kaflanum hér að framan, fylgdi með í kaupnum nýtingarréttur af Deildartunguhver til 55 ára

#### 4.4.1.2. Samningur Jarðvarmaveitna ríkisins og Hitaveitu Hveragerðis

Samkvæmt samningi frá 1. júní 1973 skuldbundu Jarðvarmaveitur ríkisins sig til þess að selja Hitaveitu Hveragerðis vatn til upphitunar í Hveragerði, frá holum 2 og 4 í Ölfusdal í landi Reykja í Ölfusi. Hitaveita Hveragerðis greiddi ákveðið grunnverð fyrir hvern rúmmetra af vatni sem hún fékk afhent, að fjárhæð kr. 2,35 fyrir hvern m<sup>3</sup> fyrir árin 1973 og 1974 en eftir það kr. 2,85 fyrir hvern m<sup>3</sup>. Ekki kemur fram í gögnum Orkuveitu Reykjavíkur um hvernig umræddum réttindum er háttað eða hver sé eigandi lands- og jarðhitaréttinda.

#### 4.4.1.3. Samningur Hitaveitu Bessastaðahrepps og Hitaveitu Reykjavíkur

Þann 12. janúar 1993 afsalaði Hitaveita Bessastaðahrepps (nú sveitarfélagið Álftanes) einkarétti sínum til jarðhitaleitar og virkjunar jarðhita til Hitaveitu Reykjavíkur, nú Orkuveitu Reykjavíkur. Sem endurgreiðslu fyrir réttindin yfirtók Orkuveita Reykjavíkur skuldir að fjárhæð kr. 32.012.203 og greiddi 8.220.899 í fullnaðargreiðslu. Ekki kemur fram í samningnum um hvaða svæði er að ræða er snerta jarðhitaleit og virkjanir jarðhita.

#### 4.4.1.4. Stóra Drageyri í Skorradal

Samkvæmt samningi Skorradalshrepps og jarðadeildar landbúnaðarráðuneytisins frá 21. desember 2001 var veitt heimild til nýtingar allt að 30 l/s af 90 gráðu heitu vatni úr borholu á landi ríkisjarðarinnar Stóru-Drageyrar. Ekki hefur verið gengið frá samningi um nýtingu Orkuveitu Reykjavíkur á vatninu eftir að fyrirtækið keypti Hitaveitu Skorradals, en í forsætisráðuneytinu liggur fyrir beiðni um viðræður um endurgjald fyrir nýtingu jarðhita í landi jarðarinnar.

#### 4.4.1.5. Samningur um yfirtöku og rekstur vatnsveitu á Bifröst

Orkuveita Reykjavíkur og bæjarstjórn Borgarbyggðar gerðu með sér samning um að Orkuveita Reykjavíkur yfirtæki vatnsveituna á Bifröst og myndi framvegis eiga og reka vatnsveituna, yfirtaka allar eignir hennar sem og öll réttindi og skyldur. Með samningnum öðlaðist Orkuveita Reykjavíkur öll vatnsréttindi vatnsveitunnar auk þeirra samninga sem gerðir höfðu verið við einstaka landeigendur um vatnsréttindi og tengd réttindi. Þá fékk

---

<sup>28</sup> Umfjöllunin í þessum kafla byggist að mestu leyti á gögnum sem bárust nefndinni frá Orkuveitu Reykjavíkur.

Orkuveita Reykjavíkur einkarétt til vatnsleitar, vatnsrannsóknna, öflunar, vinnslu og dreifingu vatns í eignarlandi Borgarbyggðar og Viðskiptaháskólans á Bifröst. Ekki kemur fram í samningnum hvernig umræddum vatnsréttindum er háttað eða hvernig réttindunum var háttað í upphaflegum samningi Borgarbyggðar.

Samningur þessi tók gildi 1. janúar 2004 og var ótímabundinn. Samningnum verður ekki sagt upp nema með samþykki aðila. Eignir og öll þau réttindi sem Orkuveita Reykjavíkur eignaðist með samningnum var framlag Viðskiptaháskólans á Bifröst og Borgarbyggðar til uppbyggingar öflugrar vatnsveitu á Bifröst. Samningurinn er framseljanlegur en Borgarbyggð og Bifröst njóta forkaupsréttar.

#### 4.4.1.6. Samningur Orkuveitu Reykjavíkur og Borgarbyggðar

Orkuveita Reykjavíkur og Borgarbyggð komust að samkomulagi um að Orkuveita Reykjavíkur myndi byggja upp vatnsveitu frá Grábrókarhrauni í Borgarfirði og leggja aðveituæð til Borgarness og að Borgarbyggð myndi leggja til vatnsveitu sveitarfélagsins sem framlag sitt til þessarar uppbyggingar.

Einnig var samið um það að framvegis myndi Orkuveita Reykjavíkur eiga og reka vatnsveitu Borgarbyggðar og skyldi Orkuveita Reykjavíkur greiða kr. 25.000.000 fyrir vatnsveituna. Orkuveita Reykjavíkur eignaðist öll vatnsréttindi Borgarbyggðar ásamt þeim samningum sem gerðir höfðu verið við einstaka landeigendur í sveitarfélaginu um vatnsréttindi og tengd réttindi, auk einkaréttar til vatnsleitar, vatnsrannsóknna, öflunar, vinnslu og dreifingu vatns í eignarlandi Borgarbyggðar.

Samningurinn öðlaðist gildi 1. janúar 2004 og hann er framseljanlegur en Borgarbyggð nýtur forkaupsréttar. Samningurinn er ótímabundinn og honum verður ekki sagt upp nema með samþykki beggja aðila.

#### 4.4.1.7. Samningur um kaup og rekstur Vatnsveitu Borgarfjarðarsveitar (nú Borgarbyggð)

Orkuveita Reykjavíkur og Vatnsveita Borgarfjarðar gerðu með sér samning um að Orkuveita Reykjavíkur myndi framvegis eiga og reka Vatnsveitu Borgarfjarðarsveitar með öllum réttindum og skyldum. Þar með talið var einkaréttur sveitarfélagsins til reksturs vatnsveitu og sölu vatns í þéttbýli í Reykholti og Hvanneyri. Vatnsveiturnar í Bæjarsveit, Hvanneyri, á Kleppjárnsreykjum og í Reykholti fylgdu með í kaupunum. Var umsamið kaupverð kr. 25.000.000. Orkuveita Reykjavíkur fer einnig með einkarétt til vatnsleitar, vatnsrannsóknna, öflunar, vinnslu og dreifingar vatns í eignarlandi Borgarfjarðarsveitar á samningstímanum. Ekki liggur fyrir hver efnisleg vatnsréttindi eru að öðru leyti.

Endurgjald Orkuveitu Reykjavíkur fólst í skuldbindingu til að virkja vatnsból í Rauðsgili og leggja vatnslögn niður Reykholtsdal en auk þess að fara í aðgerðir til að efla brunavarnir, sér í lagi á Hvanneyri, og auka vatnsvernd. Samningur þessi tók gildi við undirritun í júní 2006. Samningurinn er ótímabundinn og verður honum ekki sagt upp fyrir en í fyrsta lagi 1. janúar 2025 með fjögurra ára fyrirvara. Samningurinn er framseljanlegur en Borgarfjarðarsveit nýtur innlausnarréttar.

#### 4.4.1.8. Jarðhitaréttindi á Hellisheiði

Orkuveitu Reykjavíkur var heimilað með bréfi forsætisráðuneytisins, þann 26. september 2006, að nýta jarðhitaréttindi á svæði á Hellisheiði sem telst þjóðlenda samkvæmt úrskurði óbyggðanefndar í máli nr. 6/2004. Orkuveitu Reykjavíkur var heimilað að leggja leiðslur um svæðið og nýta borholur á því, í því skyni að afla gufu til Hellisheiðarvirkjunar og hafa nauðsynleg afnot af landi til hagnýtingar á þeim réttindum.



Leyfið var veitt á grundvelli II. kafla laga nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, sbr. 2. mgr. 3. gr. sömu laga, með fyrirvara um að fjallað yrði síðar um tímalengd og endurgjald fyrir framangreind afnot.

#### 4.4.1.9. Ýmis réttindi Orkuveitu Reykjavíkur sem áður voru í eigu Borgarbyggðar

##### 4.4.1.9.1. Yfirlýsing landeigenda jarðanna Hafnar og Skógarkots

Með yfirlýsingu dagsettri 27. desember 1940 afsöluðu eigendur jarðanna Hafnar í Leirár- og Melasveit, Grjóteyrar í Andakílshreppi og Skógarkots í Andakílshreppi vatnsréttindum sínum í Seleyrará til Borgarneshrepps. Borgarneshreppur öðlaðist samkvæmt afsalinu rétt til að nota allt vatnsmagn árinna í því skyni að leggja vatnsleiðslu til kaupþúsins en var óheimilt að nýta vatnið í öðru skyni.

##### 4.4.1.9.2. Afsöl Péturs Torfasonar dags. 16. júlí 1969 og 31. janúar 1982

Með afsali Péturs Torfasonar, eiganda jarðarinnar Hafnar í Leirár- og Melasveit, dag. 16. júlí 1969 öðlaðist Borgarneshreppur öll vatnsréttindi á Seleyri í Hafnarlandi. Samkvæmt afsali þessu var Borgarneshreppi heimilt að bora eftir vatni á Seleyri, nýta allt vatn úr landinu, leggja þar vatnsleiðslur og rafleiðslur og byggja þar dælustöð. Sem endurgjald fyrir vatnsréttindin og mögulegt jarðrask vegna framkvæmdanna greiddi Borgarneshreppur 80.000 kr. með eingreiðslu. Land það sem Borgarneshreppur hefur til afnota umhverfis dælustöðina var leigt til 50 ára samkvæmt samningnum og var árleg leiga kr. 7.500. Virðist sem vatnsréttindin séu framseld varanlega en landsréttindin séu leigð tímabundið.

Í öðrum samningi frá 31. janúar 1982 gerði Pétur Torfason leigusamning við Borgarneshrepp þar sem mælt var fyrir um að hann afsalaði öllum vatnsréttindum sínum í Hafnarlandi á svæðinu frá Ytra-Seleyrargildi og að Melsgerðalæk til Borgarneshrepps. Sem endurgjald fyrir vatnsréttindin og jarðrask sem yrði vegna nýtingar vatnsins átti hreppurinn að greiða árlega 150.000 kr. á gjalddaga 31. mars og var gildistími samningsins 50 ár.

##### 4.4.1.9.3. Leigusamningur landbúnaðarráðherra vegna leigu á landi úr ríkisjörðinni Ytri-Hraundal

Landbúnaðarráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, og hreppsnefnd Hraunhrepps gerðu með sér samning þann 22. mars 1974 um leigu á landi til 50 ára úr ríkisjörðinni Ytri-Hraundal í Hraunhreppi í Mýrarsýslu. Land þetta, sem er um 300 fermetrar að stærð, var leigt Hraunhreppi til öflunar neysluvatns, og voru hreppnum heimilar þær framkvæmdir á landinu sem taldar voru nauðsynlegar í því skyni. Ársleiga var kr. 300 og Hraunhreppi óheimilt að framleigja eða framselja leigurétt sinn á landinu, eða afhenda hann öðrum á nokkurn hátt.

##### 4.4.1.9.4. Samningur eiganda jarðarinnar Svartagilds og Hitaveitufélags Norðurárdælinga

Samkvæmt samningi frá 10. nóvember 1993 afsalaði eigandi jarðarinnar Svartagilds varanlega til Hitaveitufélags Norðurárdælinga 50% heitavatnsréttinda sinna í borholu á jörðinni. Hitaveitufélagi Norðurárdals voru heimilaðar allar þær framkvæmdir sem því voru nauðsynlegar vegna nýtingar vatnsins úr borholunni og öllum kostnaði við nýtingu vatnsins skyldi skipt milli aðila í hlutfalli við nýtingu þeirra á vatni úr holunni hverju sinni. Í samningnum er jafnframt kveðið á um að seljandi ætti dælu þá sem í borholunni er og hefði kaupandi einungis afnot af henni á meðan hún væri í notkun. Hitaveitufélag Norðurárdals greiddi 3.000.000 kr. fyrir réttindin.

#### 4.4.1.9.5. Samningur Borgarbyggðar við ábúendur í Rauðanesi og á Þursstöðum

Borgarbyggð gerði samning við ábúendur í Rauðanesi og á Þursstöðum á árinu 1996 um tengingu fyrrnefndra býla við Vatnsveitu Borgarness. Ábúendur báru allan kostnað við viðhald á téðri lögn og skyldu greiða 50.000 krónur á ári. Samningurinn gildir frá 1. janúar 1996 en er að öðru leyti ótímabundinn.

#### 4.4.1.9.6. Leigusamningur eigenda Varmalækjar og Andakílshrepps, fyrir hönd Vatnsveitu Bæjarsveitar

Eigendur Varmalækjar, sem leigusali, og Andakílshreppur fyrir hönd Vatnsveitu Bæjarsveitar, sem leigutaki, gerðu með sér samning þann 15. maí 1998 um nýtingu þegar virkjaðs vatnsbólís. Samningurinn fól í sér að leigutaki, Vatnsveita Bæjarsveitar, öðlaðist full umráð yfir vatnsbólínu á leigutíma, greiðari aðgang að því og nánasta umhverfi þess til hvers konar mannvirkjagerðar og athafna sem nauðsynlegar eru við nýtingu þess. Fyrir vatnstöku og þóknun vegna nauðsynlegrar umferðar skyldi Vatnsveita Bæjarsveitar greiða 15.000 kr. á ári í leigu sem bundin var vísitölu neysluverðs, reiknaðri frá vísitölu janúar 1997. Samningurinn er ótímabundinn en endurskoða á leigugjald á fimm ára fresti og hefur Vatnsveitan umráð yfir öllu vatni sem þegar hefur verið virkjað en umframvatn sem hún notar ekki má leigusali nýta gegn greiðslu þess kostnaðar sem sú nýting hefur í för með sér fyrir Vatnsveituna.

#### 4.4.1.9.7. Samningur Borgarbyggðar og Félags sumarhúsaiegenda í Heyholti

Borgarbyggð og Félag sumarhúsaiegenda í Heyholti gerðu með sér ótímabundið samkomulag í þann 27. ágúst 2001 um að sumarhúsaiegendum væri heimil nýting á köldu vatni í lind í landi Heyholts, sem taldist í eigu Borgarbyggðar.

#### 4.4.1.9.8. Leigusamningur Borgarfjarðarsveitar við eigendur Steindórsstaða

Í júlí 2005 gerðu eigendur Steindórsstaða og Borgarfjarðarsveit með sér leigusamning um nýtingu vatnslindar í landi Steindórsstaða sem fól í sér að Borgarfjarðarsveit öðlaðist full umráð yfir vatnslindinni, greiðan aðgang að henni og nánasta umhverfi til athafna og hvers konar mannvirkjagerðar sem nauðsynlegar eru. Skyldi Borgarfjarðarsveit haga öllum framkvæmdum þannig að þær yllu sem minnstu jarðraski og landspjöllum enda yrðu ákvarðanir um framkvæmdir að vera teknar að höfðu nánú samráði við eigendur Steindórsstaða, sbr. 2. gr. sammingsins. Samkvæmt samningnum skuldbatt Borgarfjarðarsveit sig til að greiða leigu fyrir vatnstöku og þóknun vegna nauðsynlegrar umferðar og rasks að fjárhæð kr. 25.000 á ári sem fylgdu vísitölu neysluverðs, reiknaðri frá maí 2005. Samkvæmt samningnum á að endurskoða leigugjald á fimm ára fresti en leigusamningurinn er ótímabundinn.

#### 4.4.1.9.9. Leigusamningur milli Borgarfjarðarsveitar og eiganda jarðarinnar Syðstu-Fossa

Eigandi jarðarinnar Syðstu-Fossa og Borgarfjarðarsveit gerðu með sér samning um leigu á vatnsbólí í landi jarðarinnar þann 7. júní 2006. Leigusamningur þessi, sem er framseljanlegur, er tímabundinn til 25 ára frá 1. maí 2006 og framlengist að samningstíma loknum óbreyttur um eitt ár í senn ef ekki koma fram andmæli frá sammingsaðilum. Með samningnum öðlaðist Borgarfjarðarsveit réttindi yfir vatnsbólí í landinu sem virkjað hafði verið fyrir vatnsveitu í Andakíl. Borgarfjarðarsveit fékk þannig full umráð yfir vatnslindinni, greiðan aðgang að

henni og nánasta umhverfi til athafna og hvers kyns mannvirkjagerðar sem nauðsynleg var. Samkvæmt samningnum skyldi Borgarfjarðarsveit greiða árlegt leigugjald að fjárhæð kr. 75.000, verðtryggt miðað við vísitölu neysluverðs í maí 2006. Borgarfjarðarsveit skuldbatt sig einnig til að afhenda leigusala vatn endurgjaldslaust til heimilis og búsparfa.

#### 4.4.1.9.10. Leigusamningur Borgarbyggðar og eiganda Kleppjárnsreykjahvers

Samkvæmt samningi dags. 8. október 2007 gerðu Borgarbyggð og Bryndís Brynjólfssdóttir með sér samning þar sem Borgarbyggð skuldbatt sig, sem leigusali, til að leigja Bryndísi, sem leigutaka, 20 l/mín af heitu vatni úr Kleppjárnsreykjahver. Bryndís skyldi greiða fyrir notkun þessa annars vegar beint til Hitaveitu Kleppjárnsreykja samkvæmt gjaldskrá hitaveitunnar á hverjum tíma og hins vegar fast gjald fyrir hitaréttinn samkvæmt gjaldskrá Landbúnaðarráðuneytisins á hverjum tíma. Leigutími samkvæmt samningnum er 25 ár frá undirritun hans.

#### 4.4.2. Vatns- og jarðhitaréttindi Norðurorku hf.<sup>29</sup>

Þann 1. ágúst árið 2000 voru Rafveita Akureyrar og Hita- og Vatnsveita Akureyrar sameinaðar í eitt orkufyrirtæki, Norðurorku hf. Fyrirtækið stendur að framleiðslu, flutningi og sölu á orku og vatni á Akureyri og nágrenni.

Eignar- og vinnsluréttindi vatns og jarðhita á forræði Norðurorku hf. eru á eftirfarandi svæðum:

##### 4.4.2.1. Jarðhiti

Svæði í notkun eru á Ólafsfirði, í Hrísey, á Svalbarðaströnd og á Reykjum. Auk ofangreindra vinnslusvæða hefur Norðurorka hf. gert samninga við nokkra aðila um heimild til leitar og vinnslu jarðhita. Fyrst og fremst er um að ræða land í eigu einstaklinga en þó eru jarðirnar Kristnes, Hvammur og Litli-Hvammur í Eyjafjarðasveit í eigu Legatsjóðs Jóns Sigurðssonar. Önnur eignar- og vinnsluréttindi jarðhita á forræði Norðurorku hf. eru Botn, sem Akureyrarbær á, Syðra-Laugaland, sem Prestsetrasjóður á með einkaaðilum og Glerárdalur sem Akureyrarbær á. Jarðir í einkaeygu sem Norðurorka hf. hefur nýtingarrétt á eru Reykhús, Hrafnagil, Ytra-Laugaland, Ytri-Tjarnir og Hjalteyri. Ekki kemur fram í gögnum Norðurorku hf. hvaða réttindi af þessu eru í eigu ríkisins eða hvernig háttar til um nýtingu þessara réttinda.

##### 4.4.2.2. Neysluvatn

Svæði í notkun Norðurorku hf. eru í Hlíðarfjalli og Glerárdal. Einnig er vatnssvæði við Vaglir í Hörgárdal sem landbúnaðarráðherra fer með fyrir hönd ríkissjóðs en Norðurorka hf. hefur afnot af. Gildistími þess samnings er til 2022.

##### 4.4.2.3. Fallvatnsréttindi

Tvær virkjanir Fallorku ehf., nýta fallvatnsréttindi í Djúpadal í Eyjafjarðasveit en Fallorka ehf. er í 100% eigu Norðurorku hf. Framtíðaráform eru um að virkja í Skjálafandaflljóti og setja tvær aðrar virkjanir í Djúpadal.

---

<sup>29</sup> Notast er við þau gögn sem bárust frá Norðurorku hf.

#### 4.4.2.4. Fyrirhuguð not

Auk þessara réttinda, sem Norðurorka hf. býr nú þegar yfir og nýtir, á Norðurorka hf. hlut í félögum sem hyggja á orkuvinnslu úr jarðhita eða vatnsaflí. Félög þessi eru eftirfarandi:

- Þeistareykir ehf., sem hyggur á orkuvinnslu úr jarðhita.
- Hrafnabjargavirkjun hf., sem hyggur á orkuvinnslu úr vatnsaflí.
- Íslensk orka ehf., sem hyggur á orkuvinnslu úr jarðhita.

#### 4.4.3. Vatns- og jarðhitaréttindi Hitaveitu Suðurnesja

Hitaveita Suðurnesja hefur gert ýmsa samninga um kaup á vatni- og jarðhitaréttindum í gegnum árin. Hitaveita Suðurnesja var stofnuð árið 1974 og var tilgangur félagsins að virkja jarðhita í Svartsengi í Grindavík. Nú rekur fyrirtækið tvær virkjanir á Suðurnesjum, þ.e. Svartsengi, sem er jarðvarmavirkjun sem framleiðir um 76,5 MW af rafmagni, og Reykjanesvirkjun, sem er jarðvarmavirkjun sem framleiðir um 100 MW af rafmagni. Á hluthafafundi Hitaveita Suðurnesja hf. 1. desember 2008 var ákveðið að skipta félaginu upp í tvö félög vegna laga nr. 58/2008; HS Orku hf. og HS Veitur hf. HS Orka hf. annast framleiðslu og sölu raforku, hitaveituvatns og ferskvatns. HS Veitur hf. eiga og reka veituhluta fyrirtækisins. Á umræddum hluthafafundi var ákveðið að eignarhald náttúruauðlinda fyrirtækisins verði í almannaeigu í samræmi við anda laga nr. 58/2008 og gengið út frá því að þær auðlindir félagsins yrðu seldar til sveitarfélaga, sem síðan myndu leigja HS Orku hf. þær aftur til 65 ára. Þetta var síðan gert í samningi HS Orku hf. og Reykjanesbæjar dagsettum 16. júlí 2009. Þann 14. desember 2009 keypti Magma Energy Corp. þriðjungs hlut af Orkuveitu Reykjavíkur og Hafnarfjarðarbæ. Áður átti fyrirtækið 8% hlut og á því nú rétt tæplega 41% hlut í félaginu. Vatns- og jarðhitaréttindi HS Orku hf. eru eftirfarandi:

##### 4.4.3.1. Samningur um sölu Sjóefnavinnslunnar hf. til HS

Iðnaðarráðherra og fjármálaráðherra ákváðu þann 5. desember 1987 að selja Hitaveitu Suðurnesja allt hlutafé sitt í Sjóefnavinnslunni á 3.385.815 kr. Sjóefnavinnslan hafði verið leigutaki á landspildu á Reykjanesi, sem ekki er tilgreind nánar í umræddum samningi frá 2. janúar 1979. Meðfylgjandi voru jarðgufu- og jarðefnaréttindi. Var svokallað tilraunaskeið verksmiðjunnar ákveðið vera til ársloka 1991, samkvæmt viðaukasamningi við áður nefndan samning frá 2. janúar 1979, dags. 5. desember 1987. Skyldi engin leiga greiddast á tilraunskaiði, samkvæmt fyrri leigusamningi, en eftir það skyldi greiddast landleiga er var ákveðin 2,2% af fasteignamati hins leigða lands á ári. Þá skyldi greiða fyrir not jarðgufu og jarðefna er nemur 1/20 af söluverði afurðanna.

##### 4.4.3.2. Samningur um kaup Hitaveitu Suðurnesja á landi á Reykjanesi af Sveitarfélögunum á Suðurnesjum

Hitaveita Suðurnesja og „Sveitarfélögin á Suðurnesjum“, það er Reykjanesbær, Grindavíkurbær, Sandgerðisbær, Gerðahreppur og Vatnsleysustrandarhreppur, gerðu með sér samkomulag þann 20. maí 1999 um að Hitaveita Suðurnesja skyldi kaupa af sveitarfélögunum það land, samtals 617.372 ferkílómetrar, og þau jarðhitaréttindi sem fylgdu landspildu sem sveitarfélögin keyptu af Oddi Ólafssyni og Katli Ólafssyni með kaupsamningi, dagsettum 31.

desember 1976. Um var að ræða landspildu úr eignarjörðum þeirra, Kalmannstjörn og Junkaragerði í Hafnahreppi. Var spildan talin um 63-70 hektarar.

Fyrir þetta landsvæði og jarðhitaréttindi greiddi Hitaveita Suðurnesja sveitarfélagnum eftirfarandi:

- Fyrir jarðhitaréttindin kr. 49.000.000.-
- Fyrir 39.8 ha, skilgreinda sem sérstök borsvæði, land undir lón o.s.frv., kr. 1.990.000.-
- Fyrir 22,4 ha, skilgreinda sem friðuð hverasvæði ofl., kr. 336.000.-
- Fyrir endurgjaldslaus afnot af ofangreindu svæði, frá 5. desember 1987 til undirritunar samningsins, eingreiðslu að fjárhæð kr. 11.674.000.-

Greiðsla HS til sveitarfélaganna fyrir framangreind réttindi nam því samtals kr. 63.000.000 og var greidd í einu lagi við afhendingu afsals. Samningurinn var undirritaður í maí 1999 og var ótímabundinn.

#### 4.4.3.3. Samningur Hitaveitu Suðurnesja hf. við vatnsveitur Suðurnesja, Grindavíkur, Sandgerðis, Gerðahrepps og Vatnsleysustrandarhrepps

Með samningi þessum dags. 23. maí 2001 fékk Hitaveita Suðurnesja hf. afhent til eignar, nýtingar og reksturs mannvirki og réttindi Vatnsveitu Suðurnesja, Vatnsveitu Grindavíkur, Vatnsveitu Sandgerðis, Vatnsveitu Gerðahrepps og Vatnsveitu Vatnsleysustrandarhrepps. Afhending vatnsréttinda vatnsveitnanna og/eða sveitarfélaganna til Hitaveitu Suðurnesja hf. fól þó aðeins í sér rétt Hitaveitu Suðurnesja hf. til nýtingar umræddra vatnsréttinda til efnda á skyldum Hitaveitu Suðurnesja hf. samkvæmt samningnum en ekki yfirfærslu á eignarrétti. Virðist eignarrétturinn því hafa haldist hjá sveitarfélagnum, þó ekkert komi fram um það. Á móti skuldbatt Hitaveita Suðurnesja hf. sig til þess að annast þjónustu, rekstur og uppbyggingu stofnkerfa fyrir kalt vatn til stofn-, dreifi- og heimæðakerfis vatnsveitna sveitarfélaganna á Suðurnesjum. Grunnverð á vatni til vatnsveitnanna átti að vera kr. 4,50 fyrir hvert tonn miðað við vísitölu neysluverðs 184,5 stig í mars 1999. Hitaveita Suðurnesja hf. og gagnaðilar þessa samnings geta óskað eftir endurskoðun verðsins á 10 ára fresti, í fyrsta sinn eftir 10 ár frá undirskrift samningsins, þann 23. maí 2001. Voru samningsaðilar sammála um að samningurinn gildi sem eignar- og afnotaheimild Hitaveitu Suðurnesja hf. fyrir þeim eignum og réttindum sem getið er í samningnum, það er öllum mannvirkjum og réttindum vatnsveitanna. Þó þótti ekki þurfa að koma til útgáfu sérstaks afsals vegna téðra eigna, samanber 11. gr. samningsins. Samningurinn tók gildi í júní 2001 og er ótímabundinn.

#### 4.4.3.4. Samningur um kaup Hitaveitu Suðurnesja hf. á Vatnsveitu Reykjanesbæjar

Með samningi þessum um kaup Hitaveitu Suðurnesja hf. á Vatnsveitu Reykjanesbæjar þann 29. ágúst 2003 fékk Hitaveita Suðurnesja hf. afhent til eignar, afnota, nýtingar og reksturs öll mannvirki og réttindi sem áður voru í eigu Vatnsveitu Reykjanesbæjar. Listi yfir eignir Vatnsveitu Reykjanesbæjar á þessu tímabili var að finna með fylgiskjali I við samninginn en fylgdi ekki þeim gögnum sem nefndin fékk frá Hitaveitu Suðurnesja hf. .

Hitaveita Suðurnesja hf. skuldbatt sig til að greiða Reykjanesbæ kr. 360.000.000 fyrir Vatnsveitu Reykjanesbæjar með skuldabréfi til þriggja ára sem bar 8% vexti. Samningurinn er ótímabundinn.

#### 4.4.3.5. Rekstur HS veitna í Vestmannaeyjum

Öll orka sem notuð er í Vestmannaeyjum er keypt af HS Orku hf. og flutt til Vestmannaeyja með sæstrengjum. Rafmagnið kemur frá landi í gegnum tvo sæstrengi sem leiddir eru í aðveitustöð fyrirtækisins í Vestmannaeyjum og þaðan dreift um dreifikerfið í bænum.

#### 4.4.3.6. Hagnýtingarsamningur Reykjanesbæjar við HS Orku hf. um náttúruauðlindir

Reykjanesbær og HS Orka hf. gerðu hagnýtingarsamning um náttúruauðlindir þann 16. júlí 2009 þar sem Reykjanesbær lýsti því yfir að hann framseldi HS Orku hf. allan rétt til þess að nýta eða sækja um rannsóknarleyfi og nýtingarleyfi að jarðhita og grunnvatn á landareignum Reykjanesbæjar til næstu 65 ára. Áður hafði HS Orka hf. selt Reykjanesbæ umrædd réttindi í kjölfar laga nr. 58/2008 en samþykkt var á hluthafafundi 1. desember 2008 að selja sveitarfélögunum öll réttindi HS Orku hf. sem HS Orka hf. myndi síðan leigja. Landareignir þær sem um var að ræða í þessum hagnýtingarsamningi var landspila á Reykjanestá sem er 39,38 ha. Er spildan útskipt úr landi Kalmannstjarnar og Junkaragerðis.

Grundvallarforsenda samningsins var að viðræður um framlengingu afnotasamningsins eigi sér stað þegar helmingur 65 árana er liðinn, það er eftir um að bil 32 ár. Gjaldtaka fyrir hagnýtingarsamninginn miðast við almanaksárið og skulu greiðslur inntar af hendi 1. júlí árið eftir. Er gjaldtakan í formi nýtingargreiðslu sem samanstendur af aflgjaldi og orkugjaldi sem reiknuð er eftir ákveðinni jöfnu. Jafnan tekur m.a. tillit til hlutfallslegrar eignar Reykjanesbæjar í þeirri auðlind sem nýtt er til framleiðslunnar sem nú er 55%, uppsett rafafli virkjana á þeim landareignum sem hagnýtingarsamningurinn tekur til mælt í kílóvöttum og fleiri þátta. Fyrir árið 2009 nam nýtingargreiðslan einungis helmingi þeirrar upphæðar sem reiknast út frá jöfnunni og er nýtingarhafa heimilt að óska endurskoðunar á jöfnunni á 5 ára fresti, í fyrsta sinn 1. júlí 2014.

Nýtingargreiðsla sú sem lögð er til grundvallar skv. áður nefndum Hagnýtingarsamningi um náttúruauðlindir á Reykjanesi milli Reykjanesbæjar og HS Orku hf., dags. 16. júlí 2009, er byggð á greinargerð Ómars Sigurðssonar um þætti sem gætu haft áhrif á verðmat leigu vegna jarðlinda, frá 11. ágúst 2008. Jafnan samanstendur af aflgjaldi ( $C_1 * A$ ) og orkugjaldi ( $C_2 * [G * E_p + E_a - E_i]$ ). Nýtingargreiðslan er þannig reiknuð:

$$\text{Nýtingargreiðsla} = K * (C_1 * A + C_2 * [G * E_p + E_a - E_i])$$

þar sem:

K er fasti sem tilgreinir hlutfallslega eign Reykjanesbæjar í þeirri auðlind sem nýtt er til framleiðslunnar.

$C_1$  er fasti fyrir verð á hverja afleiningu uppsetts rafafli þeirra virkjana sem nýttar eru til framleiðslunnar mældur í krónum á kílóvatt ( $\text{kr}/\text{kW}_e$ ).

$C_2$  er fasti fyrir verð á hverja varmaorkueiningu sem nýtt er til framleiðslunnar mældur í krónum á kílóvattstund ( $\text{kr}/\text{kWh}_{th}$ ).

A er uppsett rafafli virkjana á þeim landareignum sem hagnýtingarsamningurinn tekur til mælt í kílóvöttum ( $\text{kW}_e$ ).

G er gæðastuðull jarðhitavökvans sem nýttur er til framleiðslunnar (einingarlaus)

$E_p$  er upptekin varmaorka mæld í kílóvattstundum ( $\text{kr}/\text{kWh}_{th}$ ).

$E_a$  er álag til að stuðla að lágmarksviðhaldi auðlindar reiknað sem sú varmaorka mæld í kílóvattstundum ( $\text{kr}/\text{kWh}_{th}$ ) sem aðgengileg er til niðurdælingar (samsvarar magni þéttivatns).

$E_i$  er varmaorka mæld í kílóvattstundum ( $\text{kr}/\text{kWh}_{th}$ ) sem skilað er til auðlindar með niðurdælingu.

Gjaldtökutímabil þessarar nýtingargreiðslu er almanaksárið og skulu greiðslur fyrir það tímabil inntar af hendi 1. júlí árið eftir. Við fyrstu greiðslu 1. júlí 2009 áttu stærðirnar í jöfnunni að vera eftirfarandi:

$$K = 55\%$$

$$C_1 = 120 \text{ kr/kW}_e$$

$$C_2 = 0,020 \text{ kr/kWh}_{th}$$

$$A = 100.000 \text{ kW}_e$$

$$G = 0,26$$

$$E_p = 7.674.138.432 \text{ kWh}_{th}$$

$$E_a = 248.696.400 \text{ kWh}_{th}$$

$$E_i = 0 \text{ kWh}_{th}$$

Árið 2009 átti nýtingargreiðslan hins vegar einungis að nema helmingi þeirrar upphæðar sem reiknaðist samkvæmt jöfnunni. Eins og áður segir er nýtingarhafa, hér HS Orku hf., heimilt að endurskoða jöfnuna á 5 ára fresti, í fyrsta sinn 1. júlí 2014, og skal hún í síðasta lagi endurskoðuð þegar viðræður um framlengingu á framsali réttindanna eiga sér stað, eigi síðar en árið 2041.

Í beinu samhengi við umræddan hagnýtingarsamning gerðu sömu aðilar með sér kaupsamning sama dag, 16. júlí 2009. Það var gert í kjölfar nýrra laga nr. 58/2008 en í þeim lögum er það grundvallarsjónarmið að sem mest af jarðrænum auðlindum verði í eigu og umsjá ríkis og sveitarfélaga. Náðu aðilar því samkomulagi um að sveitarfélagið kaupi ákveðnar jarðir og auðlindir af HS Orku hf. Var um að ræða landspilduna á Reykjanestá sem fyrr um ræðir en undanþegin sölunni voru öll mannvirki á hinum seldu jarðeignum. Í samningnum er vísað til hagnýtingarsamningsins þar sem HS Orka hf. fær rétt til þess að hagnýta náttúruauðlindir þær sem hin seldu landsvæði hafa að geyma.

#### 4.4.4. Snæfellsbær

Í Snæfellsbæ er, svo vitað sé, í gildi einn samningur er snertir vatns- og jarðhitaréttindi sveitarfélagsins. Sá samningur var gerður milli landbúnaðarráðherra, fyrir hönd sveitarfélagsins og félagsheimilis Staðarsveitar þann 16. mars 1965. Samningurinn gildir í 75 ár eða til ársins 2041 en að leigutíma loknum á leigutaki forleigurétt á hinum leigðu réttindum og landi, sem er 8,32 hektarar. Er um að ræða afnotarétt sveitarfélagsins að heitu vatni á Lýsuhóli í Staðarsveit. Með samningi þessum öðlaðist Snæfellsbær rétt til að nýta jarðhita, allt að 3,5 x 2000 sek/lítra af 90°C heitu vatni, og afnot af heitu vatni, allt að 7 x 700 sek/lítra af 40° heitu vatni, úr holum sem Snæfellsbær hafði látið bora í landinu. Samkvæmt samningnum bar leigutaka, landbúnaðarráðherra, að greiða alla skatta og skyldur sem lagðar kynnu að verða á hið leigða land auk þess að greiða árlega leigu kr. 1.000 miðað við verðlag samningsársins. Leigufjárhæðina er heimilt að endurskoða á 10 ára fresti.

#### 4.4.5. Álftanes

Sveitarfélagið Álftanes er ekki eigandi að vatns- og jarðhitaréttindum svo vitað sé en á þó hugsanleg jarðhitaréttindi í Almenningskógum Álftaneshrepps, að mati sveitarfélagsins. Mál var höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur á vegum landeigenda gegn íslenska ríkinu vegna mögulegrar stöðu þess lands sem þjóðlendu sbr. niðurstaða óbyggðanefndar, nr. 2/2004. Héraðsdómur staðfesti hins vegar niðurstöðu óbyggðanefndar um að umrædd réttindi væru innan þjóðlendu, samanber dóm frá 30. júní 2009 í máli nr. 521/2007.

#### 4.4.6. Mosfellsbær

Nefndinni barst einn kaupsamningur frá Mosfellsbæ varðandi vatnsréttindi. Sá kaupsamningur, dagsettur 22. maí 1998, er milli Mosfellsbæjar og Vatnveitufélagsins Víðis í Mosfellsdal. Samkvæmt samningnum yfirtók Vatnsveita Mosfellsbæjar allar lagnir Vatnsveitufélagsins Víðis í Mosfellsdal auk ónotaðrar borholu innan girðingar við Laxnesdý. Jafnframt fylgdu fjöldi húsa með er tengdust lögnum frá Vatnsveitufélaginu sem og stofnlagnir, dreifilagnir og heimtaugar. Sem greiðslu fyrir lagnir fengu aðstandendur Vatnsveitufélagsins Víðis kalt vatn úr Laxnesdýjum endurgjaldslaust frá undirritun samningsins og næstu 10 árin, auk þess sem skuld félagsins að upphæð kr. 49.069 frá 2. júní 1995 var felld niður. Samkvæmt samningnum öðlaðist Vatnsveita Mosfellsbæjar beinan eignarrétt yfir öllum lögnum er áður tilheyrðu Vatnsveitufélaginu Víði. Ekki kemur fram í samningnum sjálfum hvernig eignarrétti að vatnsréttindum er háttað.

#### 4.4.7. Bláskógabyggð

Sveitarfélagið Bláskógabyggð og íslenska ríkið gerðu með sér samning sem meðal annars tekur til jarðhitaréttinda. Samningur sá var gerður 5. janúar 1996 en samkvæmt honum skyldu jarðhitaréttindi innan marka Laugarvatnsjarðarinnar, það er séreignarlands ríkisins og sveitarfélaganna, verða sameign aðilanna í hlutföllunum ríkið 75% og sveitarfélagið 25%. Meðal annarra eigna voru skólahús nýja hússtjórnarskólans, íbúðarhúsið Heimaklettur, fjárhús á Kotstúni, hlutur húsmæðraskólans í eignum sameigna skólanna og leiguland gróðrarstöðvar ásamt skúr. Hvorum aðila um sig var heimilt að nýta jarðhita úr landinu eins og eignarhluti þeirra sagði til um, þó þannig að eignir á vegum ríkisskólanna nutu forgangs til nýtingar jarðhita. Öll vatnsréttindi fylgdu og skuldbundu samningsaðilar sig til að veita hvor öðrum heimild til að taka og virkja kalt neysluvatn í landi sínu í þágu byggðar á Laugarvatni. Sveitarfélaginu var heimilað að framselja hlut sinn í jarðhitaréttindunum til Laugardalshrepps en í öðrum tilvikum skyldi ríkið hafa rétt til að ganga inn í samninga um framsal réttindanna.

#### 4.4.8. Seyðisfjarðarkaupstaður

Árið 1913 létu bæjaryfirvöld á Seyðisfirði reisa fyrir sig vatnsaflsvirkjun í Fjarðará, Fjarðarselsvirkjun, og var sú virkjun fyrsta riðstraumsvirkjun landsins. Seyðisfjarðarkaupstaður seldi Rafmagnsveitum ríkisins virkjunina árið 1957 og hefur hún verið í eigu þeirra síðan, samanber fyrri umfjöllun í kaflanum um RARIK. Bæjarstjórn Seyðisfjarðar gerði samning við Íslenska orkuvirkjun ehf. árið 2003 um rannsóknarleyfi í Fjarðará og heimild til virkjunar með ákveðnum skilyrðum. Búið var að fá samþykki RARIK fyrir virkjun í ánni. Iðnaðarráðherra gaf að þessu loknu út virkjunarleyfi fyrir tveimur virkjunum í Fjarðará þann 15. maí árið 2006. Er um að ræða virkjanirnar Bjólfsvirkjun, sem er 6,4 MW og var gangsett í apríl 2008 og Gúlsvirkjun sem var gangsett vorið 2009 og er 3,4 MW.

#### 4.5. Gildandi langtímasamningar við stórnotendur

Landsvirkjun er með í gildi nokkra samninga við stórnotendur<sup>30</sup> en helstu einkenni þeirra samninga er að samningstíminn er langur og mikið orkumagn er í umferð hjá notendunum, en

---

<sup>30</sup> Nefndin gat ekki birt upplýsingar um umrædda raforkusamninga þar sem Landsvirkjun starfar á samkeppnismarkaði og þótti fyrirtækinu óheppilegt að upplýsa opinberlega um samninga við einstök stóriðjufyrirtæki.



samanlögð rafmagnssala Landsvirkjunar til stóriðjufyrirtækja nemur alls 1315 MW. Samningstími samninganna er yfirleitt til 20 til 30 ára en þó er einn samningur sem hefur 40 ára gildistíma. Samningarnir við stóriðjufyrirtækin renna út árin 2014, 2019, 2028, 2029 og 2030. Auk þess að bjóða upp á slíka stóriðjusamninga til stórnotenda býður Landsvirkjun upp á eftirfarandi samninga í heildsölu á árinu 2009:

- Jafnorkusamningar eru samningar þar sem viðskiptavinir kaupa sama magn orku allan sólarhringinn einn mánuð í senn til eins árs. Viðskiptavinir geta valið um mismunandi orkumagn milli mánaða. Verð jafnorkusamninga endurspeglar stöðu miðlunarlóna LV. Verðið er hæst á veturna en lægst á sumrin.
- Heildsölusamningar eru sveigjanlegir samningar sem gefa viðskiptavinum möguleika á að mæta sveiflum viðskiptavina sinna innan dagsins. Álag á raforkukerfinu á Íslandi er mest milli kl. 7:00-21:00 á daginn. Verð heildsölusamninga endurspeglar stöðu miðlunarlóna LV líkt og jafnorkusamningar. Sama verð er á afli allt árið.
- Grunnorkusamningar eru frá sex upp í tólf ár. Grunnorkusamningar byggja á því að viðskiptavinir kaupa sama magn orku allan sólarhringinn, að lágmarki 8.400 klst/ári. Verð grunnorkusamninga er það sama allt árið og njóta viðskiptavinir þess í verðlagningu að um jafna úttekt er að ræða.

Eftirfarandi samningar eru í gildi við viðskiptavini LV í heildsölu árið 2009.

1. Jafnorkusamningar til 1 árs.  
Gilda frá 1.1.2009-31.12.2009.  
Orkumagn: 63.379 MWst/ár; Afl: 6,75 MW/ár.
2. Heildsölusamningar sem eru í gildi eru til 7 og 12 ára.  
Aðeins hefur verið boðið upp á nýja heildsölusamninga til 1 og 3 ára frá árinu 2007.  
Samningar í gildi:
  - 7 ára samningar gilda frá 1.1.2005-31.12.2011:  
Orkumagn: 235.983 MWst/ár; Afl: 28,56 MW/ár.
  - 12 ára samningar gilda frá 1.1.2005-31.12.2016  
Orkumagn: 1.063.703 MWst/ár; Afl: 246,23 MW/ár.
3. Grunnorkusamningar til 6-12 ára.  
Samningar í gildi:
  - 12 ára grunnorkusamningur 06 í gildi frá 1.1.2006-31.12.2017  
Orkumagn: 54.070 MWst/ár; Afl: 5,94 MW/ár.
  - 12 ára grunnorkusamningur 07 í gildi frá 1.1.2007-31.12.2018  
Orkumagn: 29.751 MWst/ár; Afl: 3,38 MW/ár.
  - 3 ára grunnorkusamningur 09 í gildi frá 1.8.2009-31.12.2011  
Orkumagn: 8.760 MWst/ár; Afl: 1 MW/ár.

## 5. Sjálfbær nýting auðlinda

Sérstaklega hefur verið lagt fyrir nefndina að tillögur hennar um fyrirkomulag við tímabundna ráðstöfun ríkisins á vatns- og jarðhitaréttindum sínum taki mið af því að nýting þeirra verði í senn sjálfbær og hagkvæm. Í lögskýringargögnum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 58/2008 er hins vegar litla leiðbeiningu að finna um það við hvað sé í raun átt með sjálfbærri nýtingu auðlinda. Þar er þó vakin á því athygli að sé aðkoma hins opinbera að eignarhaldi viðkomandi auðlinda með þeim hætti sem frumvarpið, nú lög 58/2008, leggur til grundvallar, veki slíkt upp ýmis hagfræðileg álitæfni, svo sem útfærslu, áhrif á samkeppni á orkumarkaði, samræmi við samkeppnislög og áhrif tímabundins afnotaréttar á efnahagslega hvata til endurfjárfestinga og viðhalds á orkumannvirkjum og til sjálfbærrar nýtingar orkuauðlinda. Um þetta er svo nánar vísað til álits þeirra Friðriks Más Baldurssonar prófessors og Nils-Henrik M von der Fehr prófessors. Þar kemur meðal annars fram að takmarkanir á eignarhaldi og framsali auðlinda takmarki möguleikana á því hver nýti þær og með hvaða hætti það sé gert. Þær hafi neikvæð áhrif á efnahagslegt virði auðlindanna og hagkvæmni í nýtingu þeirra. Hversu víðtæk þessi áhrif verði sé háð því hvernig takmörkunum sé háttað og hvort og þá hvernig unnið sé gegn þessum neikvæðu áhrifum með ákvæðum og samningum um bætur og með reglusetningu um umgengni um auðlindirnar. Stjórnvöld verði því að huga vandlega að því hvernig hægt sé að lágmarka hugsanlegan kostnað sem af slíkum takmörkunum hljóttist. Í því sambandi eru m.a. nefnd möguleg ákvæði leigusamninga, sem hafi það að markmiði að leysa úr skorti á hvötum til fjárfestinga sem skapast undir lok leigutíma og til að stuðla að sjálfbærri nýtingu.<sup>31</sup> Frekari leiðbeiningu er ekki að finna í lögskýringargögnum.

Í þessum kafla verður fjallað um nýtingu vatns- og jarðhitaréttinda, hvað felist í því að nýting þeirra sé sjálfbær, að svo miklu leyti sem það liggur fyrir, og með hvaða hætti unnt er að stuðla að sjálfbærri nýtingu. Verður þá sérstaklega horft til gagna og upplýsinga sem þeir sérfræðingar sem nefndin fékk á sinn fund hafa kynnt henni. Til þess að setja umræðuna í samhengi verður fyrst fjallað almennt um sjálfbæra þróun og stefna íslenskra stjórnvalda á því sviði kynnt enda eðlilegt að nefndin líti til hennar við störf sín.

### 5.1. Almennt um sjálfbæra þróun og stefnu íslenskra stjórnvalda á því sviði

Hugtakið sjálfbær þróun er orðið lykilhugtak á sviði umhverfis- og auðlindamála síðan það varð fyrst áberandi í alþjóðlegri umræðu á níunda áratug 20. aldar. Samkvæmt hinni svonefndu Brundtland-skýrslu frá árinu 1987<sup>32</sup> er kjarni sjálfbærrar þróunar að **leitast við að mæta þörfum og væntingum samtímans án þess að stefna í hættu möguleikum til að mæta þörfum framtíðar**. Við það skal í senn litið til efnahagslegra, þjóðfélagslegra og umhverfislegra þátta sem eru ekki ósættanlegar andstæður í þessu samhengi.<sup>33</sup> Þá er rætt um bæði veika og sterka sjálfbærni. Með veikri sjálfbærni er litið svo á að umhverfi, náttúra og vistkerfi hafi sömu stöðu og hverjir aðrir þættir, svo sem efnahagslegir, og að meta skuli þá samhliða mati á sjálfbærri þróun. Með sterkri sjálfbærni er samþykkt að í umhverfinu liggi ákveðin takmörk á nýtingu, það er að segja sjálfbær þróun á sér stað innan þeirra marka sem

<sup>31</sup> Alþt. 2007-2008, A-deild, bls. 3851-3852.

<sup>32</sup> Sustainable Development, Our Common Future, World Commission on Environment and Development.

<sup>33</sup> Aðalheiður Jóhannsdóttir (2004). „Er sjálfbær þróun lagalegt hugtak?“ Í *Rannsóknir í félagsvísindum V*, bls. 17.

vistkerfi þola til langs tíma litið, og athöfnum mannfólksins og lifnaðarháttum þess er haldið innan þessara marka.<sup>34</sup>

Ráðstefna Sameinuðu þjóðanna í Ríó de Janeiro árið 1992 varð ákveðinn vendipunktur á sviði umhverfismála. Á ráðstefnunni var samþykkt yfirlýsing, svonefnd Ríó-yfirlýsing, sem Ísland er aðili að. Fyrsta heildstæða stefnumörkun íslenskra stjórnvalda í umhverfismálum, „Á leið til sjálfbærrar þróunar“, var gerð árið 1993 og tók meðal annars mið af samþykktum Ríó-ráðstefnunnar. Sérstök framkvæmdaáætlun, „Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi“, var gerð í kjölfarið og lögð fyrir umhverfisþing árið 1996 og síðan samþykkt í ríkisstjórn árið 1997.<sup>35</sup>

Stefnumörkun íslenskra stjórnvalda um sjálfbæra þróun er nú að finna í skýrslunni „Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Stefnumörkun til 2020“, sem út kom árið 2002. Þar eru sett markmið til lengri tíma og forgangsverkefni til skemmri tíma skilgreind, auk þess sem leitast er við að skilgreina og þróa mælikvarða á árangur.<sup>36</sup> Jafnframt voru árið 2005 teknar saman tölulegar vísbendingar sem sýna eiga hvernig miðar.<sup>37</sup> Í skýrslunni frá 2002 er gert ráð fyrir endurskoðun hennar á fjögurra ára fresti. Fyrsta endurskoðunin var gefin út í mars 2007 undir heitinu „Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Áherslur 2006-2009.“ Þar kemur fram að markmiðin og leiðirnar að markmiðunum sem kynntar voru árið 2002 séu áfram í fullu gildi samhliða nýjum megináherslum til næstu fjögurra ára.<sup>38</sup>

Skýrslunni frá 2002 er ætlað að auðvelda stjórnvöldum og öðrum að forgangsraða verkefnum og meta árangur við að efla umhverfisvernd og lífsgæði en er ekki framkvæmdaáætlun sem slík. Við smíði hennar var haft viðtækt samráð við marga aðila, jafnt innan stjórnsýslunnar sem utan og meðal annars leitað eftir athugasemdum frá sveitarfélögum, félagasamtökum og almenningi.

Stefnumörkunin felur í sér sautján markmið sem tengjast ákveðnum umhverfisþáttum, nýtingu náttúruauðlinda og aðlögun atvinnuvega og starfsemi að sjálfbærri þróun. Þessum sautján markmiðum er skipt í fjóra höfuðflokka sem síðan eru flokkaðir frekar niður. Höfuðflokkarnir fjórir eru:

- *Heilbriggt og öruggt umhverfi*
- *Vernd náttúru Íslands*
- ***Sjálfbær nýting auðlinda***
- *Hnattræn viðfangsefni*

Undirflokkar sjálfbærrar nýtingar auðlinda eru fjórir:

- *Sjálfbær nýting lifandi auðlinda hafsins*
- *Sjálfbær gróðurnýting og endurheimt landgæða*
- ***Aukin nýting endurnýjanlegra orkugjafa***
- *Minnkun og bætt meðhöndlun úrgang*

<sup>34</sup> Bent er á umfjöllun Aðalheiðar Jóhannsdóttur um þetta í greininni Considerations on the Development of Environmental Law in the Light of the Concept of Sustainable Development, bls. 40, sem birtist í ritinu Miljöjuridik, 2. hefti 2005.

<sup>35</sup> Árið 1999 kom út skýrsla um mat á stöðu framkvæmdaáætlunarinnar sem unnin var af sérstakri nefnd um endurskoðun hennar, sjá heimasíðu umhverfisráðuneytis, [www.umhverfisraduneyti.is/utgefing-efni/1999](http://www.umhverfisraduneyti.is/utgefing-efni/1999)

<sup>36</sup> *Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Stefnumörkun til 2020. Umhverfisráðuneytið, 2002*

<sup>37</sup> *Velferð til framtíðar – Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Tölulegar vísbendingar 2005. Umhverfisráðuneytið, 2005.*

<sup>38</sup> *Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Áherslur 2006-2009. Umhverfisráðuneyti, 2007.*

Umfjöllunin hér takmarkast eðli máls samkvæmt við höfuðflokkinn um sjálfbæra nýtingu auðlinda og við undirflokkinn um aukna nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa. Í undirflokknum um aukna nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa eru sett fram eftirfarandi fjögur markmið:

- Endurnýjanlegar orkulindir landsins verði nýttar með hagkvæmni- og umhverfissjónarmið að leiðarljósi.
- Hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í orkunotkun þjóðarinnar verði aukið og að því stefnt að notkun jarðefnaeldsneytis verði óveruleg innan fárra áratuga. Stefnt verði að því að farartæki nýti orku sem framléidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum eins fljótt og kostur er og hagkvæmt þykir.
- Skipulag raforku- og hitaveitumála verði með þeim hætti að skilvirkni, öryggi og heildarhagkvæmni þess verði sem best tryggð.
- Stuðlað verði að aukinni orkunýtni.

Fram kemur í skýrslunni frá 2002 að nýtanleg en óvirkjuð orka sé mjög mikil, bæði vatnsorka og jarðhitaorka. Áætlað er að hagkvæmt sé að virkja um fimm sinnum meiri vatnsorku en þá sem þegar er búið að vinna en óvirkjaður jarðhiti, ef aðeins er horft til þess jarðhita sem nota má til raforkuvinnslu, sé að minnsta kosti tíu sinnum meiri og jafnvel allt að hundrað sinnum meiri en sá jarðhiti sem nú þegar hafi verið virkjaður til raforkuvinnslu. Sé horft til alls nýtanlegs jarðhita, það er líka til hitunar, sé talan mun stærri eða allt að þúsund sinnum meiri en sá jarðhiti sem nýttur er.<sup>39</sup> Á upplýsingavef Rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma kemur fram að þótt Ísland búi yfir miklum ónýttum orkulindum séu þær ekki óþrjótandi. Lauslegt mat - að gefinni verulegri óvissu - er að nýtanlegt vatnsafl sé í kringum 30-35.000 GWh (gígawatt-stundir) á ári og jarðhiti til raforkuvinnslu gefi um 25-30.000 GWh á ári - alls á milli 55.000 og 65.000 GWh á ári. Þá sé búið að gera ráð fyrir ákveðnum afföllum með tilliti til hagkvæmni og umhverfissjónarmiða en mat á "ásættanlegum umhverfisáhrifum" sé ávallt umdeilanlegt og eitt meginmarkmið *Rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma* sé að vega og meta umhverfisáhrif af nýjum virkjunum.<sup>40</sup> Til að setja þessar tölur í samhengi þá nam raforkuvinnsla innanlands árið 2007 um 12.000 GWh. Þar af komu um 70% vinnslunnar frá vatnsorkuverum og tæp 29,9% frá jarðvarmavirkjunum.<sup>41</sup>

Árið 2005 voru sem fyrr segir teknar saman tölulegar vísbendingar sem varða markmiðin sem sett eru fram í stefnumörkun stjórnvalda um sjálfbæra þróun. Orkunotkun á hvern íbúa á Íslandi er með því mesta sem þekktist í samanburði við aðrar þjóðir og má skýra meðal annars með því að kalt loftslag og dreifð byggð krefst mikillar orku til húshitunar og samgangna. Þá eru mikilvægir atvinnuvegir eins og fiskveiðar og stóriðja orkufrekir. Orkunotkun á íbúa hefur farið vaxandi og reiknuð í **ígildum** tonna af olíu jókst hún úr rúmum 8 tonnum á íbúa árið 1990 í tæp 12 tonn árið 2003. Ísland býr hins vegar við þá sérstöðu að hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í orkunotkun er mun hærra en hjá öðrum þjóðum og fer vaxandi. Á árabílinu 1990 til 2003 jókst hlutfall innlendrar endurnýjanlegrar orkunotkunar um 7% eða úr 65% í 72% (jarðhiti var 54% en vatnsafl 18%). Það skýrist af aukinni notkun jarðhita og vatnsafls en hlutfallslega minnkandi notkun jarðefnaeldsneytis.<sup>42</sup> Orkustofnun gefur út ársritið Orkutölur. Í Orkutölum, sem gefnar voru út í október 2009 má sjá að hlutur

<sup>39</sup> *Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Stefnunmörkun til 2020. Umhverfissráðuneytið, 2002, bls. 48.*

<sup>40</sup> <http://www.rammaaetlun.is/virkjanakostir/1-afangi/>

<sup>41</sup> Sama heimild.

<sup>42</sup> *Umhverfissráðuneyti (2005). Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Tölulegar vísbendingar 2005.*

innlendra endurnýjanlegra orkulinda fer enn vaxandi og var yfir 80% af frumorkunotkun landsmanna árið 2008.<sup>43</sup> Þetta hlutfall er mun hærra en hjá öðrum þjóðum<sup>44</sup> og jarðhiti er hvergi mikilvægari í orkubúskapnum en hér á landi enda er Ísland meðal þeirra landa sem nýta þessa orkulind mest. Notkun jarðefnaeldsneytis er fyrst og fremst vegna samgangna og fiskveiða en um 90% af olíunotkun er vegna þessara þátta.<sup>45</sup> Sérstaða Íslands í alþjóðlegum samanburði er jafnvel enn meiri ef eingöngu er skoðuð raforkunotkun, því að 99,95% af raforkunotkun hérlendis kemur frá endurnýjanlegum orkugjöfum. Raforkunotkun hefur aukist mjög hér síðustu áratugi en hana má að stærstum hluta rekja til aukinnar notkunar í tengslum við stóriðju en ekki vegna almennra nota.<sup>46</sup>

Þær áherslur fyrir árin 2006-2009 sem fram koma í fyrrnefndri endurskoðun stefnumörkunar til 2020 eru að áfram verði unnið að gerð Rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma og henni verði lokið árið 2009.<sup>47</sup> Leit að jarðhita á köldum svæðum landsins verði haldið áfram og stutt við uppbyggingu hitaveitna þar sem hagkvæmt þykir. Sett verði löggjöf um starfsemi hitaveitna þar sem áhersla verði lögð á að tryggja hagsmuni og öryggi notenda. Leitast verði við að auka afhendingaröryggi og gæði orku eins og kostur er. Leitast verði leiða til að skapa hvata til betri orkunýtni meðal annars með bættri tækni. Þá verði augin áhersla lögð á að nýta enn frekar þá miklu orku sem vannýtt sé á þeim háhitasvæðum landsins sem virkjuð hafa verið til raforkuframleiðslu.

## 5.2. Sjálfbær nýting orkuauðlinda og sjálfbær vinnsla einstakra orkukosta

Eins og fram kemur í kafla 5.1 er það markmið stjórnvalda að auka hlutfall endurnýjanlegra orkuauðlinda í orkunotkun þjóðarinnar. Auðlind er endurnýjanleg ef nýtt kemur í stað þess sem af er tekið en óendurnýjanleg ef ekkert kemur í staðinn. Olía, og annað jarðefnaeldsneyti, er dæmi um óendurnýjanlega auðlind, en vatnsafl um endurnýjanlega auðlind. Nauðsynlegt er að líta aðeins nánar á jarðhita sem fyrirbæri til að geti dregið hann í dilk hvað þetta varðar. Jarðhiti á uppruna að rekja til hita sem verður til í kjarna jarðarinnar og hitar upp jarðskorpuna. Jarðhitakerfi verða til þar sem sprungur ná niður í heitt berg. Hitinn sem nýttur er, er því í raun í berginu og nýting orkunnar úr hitanum er ófrávíkjanlega háð því að orkuberi, til dæmis vatn, sé til staðar. Vissulega er hægt að nýta jarðhitakerfi eins og námu, með því að tæma vatnið sem safnast hefur fyrir á tiltölulega löngum tíma. Það vatn sem á ný safnast fyrir, á löngum tíma, mun þó hitna og á ný geta borið orku sem hægt er að nýta. Jarðhiti er því mun nær því að teljast endurnýjanleg orkulind en óendurnýjanleg og er alþjóðlega skilgreind sem slík. Talið er að gríðarlega orku sé að finna í jarðhita undir Íslandi, á 3-5 km dýpi en eins og rakið var í kafla 5.1 er mat á þessu háð verulegri óvissu. Aðeins lítill hluti jarðhitans undir Íslandi er nýtanlegur með hefðbundnum og tiltölulega ódýrum aðferðum. Til að ná stærstum hluta orkunnar þarf að beita nýrri tækni, meðal annars djúpbörnum, sem enn er í þróun.<sup>48</sup> Hvernig það mun ganga á tíminn eftir að leiða í ljós.

Mikilvægt er að hafa í huga að endurnýjanleiki vísar til orkuauðlindarinnar en sjálfbærni til nýtingar hennar.<sup>49</sup> Eins og rakið er hér að framan er sjálfbær nýting auðlinda, þar með taldra orkuauðlinda, eitt af markmiðum stjórnvalda í viðleitni þeirra til að stuðla að

<sup>43</sup> Orkutölur 2009, Orkustofnun október 2009. Má finna á heimasíðu Orkustofnunar [www.os.is](http://www.os.is)

<sup>44</sup> Umhverfi og auðlindir. Stefnun við í átt til sjálfbærrar þróunar? Umhverfissráðuneytið 2009, bls. 29.

<sup>45</sup> Umhverfi og auðlindir. Stefnun við í átt til sjálfbærrar þróunar? Umhverfissráðuneytið 2009, bls. 29-30.

<sup>46</sup> Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar iðnaðarráðherra um raforkumálefni, lögð fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007-2008, bls. 31.

<sup>47</sup> Ljóst er að þetta markmið mun ekki nást fyrr en á árinu 2010.

<sup>48</sup> Byggt á upplýsingum frá Ólafi G. Flóvenz, gesti nefndarinnar, og erindi sem hann hélt á opnum fundi um sjálfbæra nýtingu jarðhita 21. október 2009. Glærur frá fundinum má finna á vef Samorku,

<http://www.samorka.is>

<sup>49</sup> Sama heimild.

sjálfbærri þróun. Enn hefur ekki verið sett fram alþjóðlega viðurkennd skilgreining á sjálfbærri nýtingu endurnýjanlegra orkuauðlinda. Augljóst er að til þess að geta skilyrt heimild til nýtingar orkuauðlindar við að nýtingin sé sjálfbær er nauðsynlegt að fyrir liggi skilgreining á sjálfbærri nýtingu þannig að sjálfbærni sé mælanleg með einhverjum hætti. Unnið er að slíkum skilgreiningum á alþjóðavettvangi og taka Íslendingar þátt í þeirri vinnu.

Hin alþjóðlega vinna við skilgreiningu á sjálfbærri nýtingu vatnsafls fer fram á vettvangi Hydropower Sustainability Assessment Forum (HSAF) þar sem unnið er að gerð viðmiða til að leggja mat á sjálfbærni vatnsaflsvirkjana.<sup>50</sup> Guðni Jóhannesson, orkumálastjóri er tengiliður Íslendinga vegna þessarar vinnu.

Starfshópur um sjálfbæra nýtingu jarðhita, skipaður af iðnaðarráðherra, stendur að þeirri vinnu sem snýr að sjálfbærri nýtingu jarðhita og mun þeirri vinnu vera nær lokið. Jónas Ketilsson, sérfræðingur á Orkustofnun er formaður starfshópsins. Jónas Ketilsson kom einnig á fund nefndarinnar og kynnti nefndinni drög að skilgreiningu á sjálfbærri nýtingu jarðhita: „Sjálfbær nýting jarðhita er orkuþróun sem fullnægir þörfum samtíðarinnar án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til þess að fullnægja sínum þörfum. Ekki skal ganga óhóflega á forða náttúrunnar heldur nýta auðlindir hennar á hófsaman hátt og þá helst þannig að þær nái að endurnýja sig til lengri tíma litið.“ Fram kom hjá Jónasi að skoða yrði vinnsla einstakra jarðhitasvæða og hvort hún sem slík væri sjálfbær. Unnt sé að líta svo á að sjálfbær vinnsla einstakra jarðhitasvæða sé hlutmengi sjálfbærrar nýtingar jarðhita í heild sinni. Tekið skal strax fram til skýringar varðandi hugtakanotkun að starfshópurinn notar sjálfbæra nýtingu jarðhita þegar um það er rætt almennt en talar hins vegar um sjálfbæra vinnslu einstakra jarðhitakerfa. Þessi hugtakanotkun er greinilega ekki einhlít meðal þeirra sem um efnið fjalla, sumir nota líka orðið nýtingu þegar fjallað er um einstök jarðhitakerfi. Í umfjölluninni hér á eftir verður stuðst við hugtakanotkun starfshópsins enda þykir nefndinni hún vera til skýringar og einföldunar.<sup>51</sup>

Vinnuhópur á vegum Orkustofnunar setti árið 2001 fram þá skilgreiningu að sjálfbær jarðhitavinnsla væri orkuvinnsla sem hægt er að viðhalda í 100-300 ár. Sú skilgreining er tvíþætt, byggir annars vegar á eðli jarðhitakerfa, það er að við vinnslu næst nýtt þrýstijafnvægi, eða þrýstingur breytist mjög hægt með tímanum auk þess sem hitabreytingar eru mjög hægar, og hins vegar á ákvörðun viðmiðunartímaskala. Ágeng vinnsla uppfyllir ekki skilyrði þau sem að framan eru greind, en vel að merkja getur vinnsla verið sjálfbær samkvæmt þessari skilgreiningu þó að hún sé tímabundið ágeng ef auðlindin er þá hvíld á milli þannig að hún nái fyrra jafnvægi.<sup>52</sup> Skilgreiningin er eftirfarandi: *Fyrir sérhvert jarðhitasvæði, og sérhverja vinnsluáðferð, er til ákveðið hámarksvinnslustig,  $E_0$ , sem er þannig háttað að með lægra vinnslustigi en  $E_0$  er unnt að viðhalda óbreyttri orkuvinnslu frá kerfinu yfir mjög langt tímabil (100-300 ár). Sé vinnsluálag meira en  $E_0$  er ekki unnt að viðhalda óbreyttri orkuvinnslu svo lengi. Jarðvarmavinnsla minni en eða jöfn  $E_0$  er skilgreind sem sjálfbær vinnsla en vinnsla umfram  $E_0$  er ekki sjálfbær.*

Í starfshópnum um sjálfbæra nýtingu jarðhita hefur verið um það fjallað hvernig megi í löggjöf tryggja að nýting jarðhita verði sjálfbær. Vísað er til sjálfbærrar þróunar á nokkrum stöðum í íslenskri löggjöf en með mjög almennum hætti. Starfshópurinn bendir á raforkulög nr. 65/2003 og reglugerð nr. 1040/2005 sem sett hefur verið á grundvelli þeirra sem dæmi um hvernig réttarheimildir geta stuðlað að sjálfbærni. Hugtakið sem slíkt kemur ekki fyrir í lögunum en er að finna í 5. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar þar sem segir:

<sup>50</sup> Sjá m.a. heimasíðu International Hydropower Association:

[http://www.hydropower.org/sustainable\\_hydropower/sustainability\\_guidelines.html](http://www.hydropower.org/sustainable_hydropower/sustainability_guidelines.html)

<sup>51</sup> Jónas Ketilsson á fundi hjá nefndinni.

<sup>52</sup> Guðni Axelsson, deildarstjóri hjá ÍSOR, í erindi sem hann hélt á opnum fundi um sjálfbæra nýtingu jarðhita 21. október 2009. Glærur frá fundinum má finna á vef Samorku, <http://www.samorka.is>

„Ráðherra skal við leyfisveitinguna taka tillit til mats á umhverfisáhrifum vegna framkvæmdarinnar og fullnaðarúrskurðar stjórnvalda þar um. Ráðherra skal eftir því sem við á mæla fyrir um mótvægisáðgerðir og önnur skilyrði til að koma í veg fyrir eða draga úr áhrifum framkvæmdar á umhverfi og til að stuðla að sjálfbærri nýtingu endurnýjanlegra orkulinda og að varlega sé farið í nýtingu óendurnýjanlegra auðlinda. Slíkar áðgerðir eða skilyrði skulu vera í eðlilegum tengslum við framkvæmdina og geta m.a. lotið að hönnun og búnaði viðkomandi mannvirkja, staðarmörkum, nýtingarmagni, vöktun, mælingum, rannsóknum, upplýsingaskilum, framkvæmdum sem miða að því að varðveita náttúrugæði og frágangi á starfsstöðvum og landi á starfstíma og að honum loknum.“

Í framangreindu reglugerðarákvæði er kveðið á um skilyrði fyrir veitingu virkjunarleyfis og meðal annars tekið fram að ráðherra skuli eftir því sem við á mæla fyrir um magn það sem heimilt er að nýta og mælingar.

Starfshópur iðnaðarráðherra gerir það að tillögu sinni að farin verði sama leið hvað varðar lög nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Bætt verði við lögin í fyrsta lagi markmiðsákvæði og í öðru lagi verði nýtt reglugerðarheimild 33. gr. til að skilgreina hvað sjálfbær vinnsla jarðhita feli í sér.

### 5.3. Áðgerðir sem stuðlað gætu að sjálfbærri og hagkvæmri nýtingu vatns- og jarðhitaréttinda

Augljóst er að til þess að geta við tímabundna ráðstöfun á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu ríkisins tryggt sjálfbæra nýtingu þeirra þarf eins og fyrr segir að liggja fyrir við hvað er átt með slíkri nýtingu. Fram er komið hér að framan að unnið er að skilgreiningum og æskilegt að þær liggja fyrir sem fyrst. Það á ekki hvað síst við um jarðhitanýtingu þar sem þekkt er að unnt er að nýta jarðhita eins og óendurnýjanlega orkulind, eins og náma sem er tæmd. Ein spurning sem væntanlega verður svarað í því samhengi, eða er að minnsta kosti æskilegt að verði svarað, er hvort krafan um sjálfbæra nýtingu jarðhita feli í sér að vinnsla einstakra orkukosta verði sem slík að vera sjálfbær.

Auk vinnu við skilgreiningu sjálfbærrar nýtingar er unnið að því á vegum Rammaáætlunar um vernd og nýtingu vatnsafls og jarðvarma að meta og forgangsraða á faglegan og hlutlægan hátt virkjunarkostum fallvatna og háhitasvæða. Slík fyrirbyggjandi forgangsröðun kosta hlýtur sem slík að stuðla að því að auðlindir séu nýttar með sjálfbærum hætti.

Stjórnvöld eru í allri starfsemi sinni bundin af lögum. Það á við um veitingu leyfa og gerð einkaréttarlegra samninga um nýtingu auðlinda, sem eru ekki ótakmörkuð gæði þó landið sé ríkt af endurnýjanlegum orkulindum. Það er því grundvallaratriði að lög og reglugerðir á sviði auðlindanýtingar renni styrkum stoðum undir sjálfbæra nýtingu þeirra auðlinda sem hér um ræðir. Nauðsynlegt er að lög setji skýran ramma utan um fyrirkomulag hins tímabundna framsals nýtingarréttinda sem lög heimila og kveði jafnframt skýrlega á um réttindi og skyldur leigutaka og leyfishafa í tengslum við nýtingu viðkomandi auðlindar.

Starfshópur um sjálfbæra nýtingu jarðhita hefur bent á ákvæði raforkulaga nr. 65/2003 og reglugerðar nr. 1040/2005 sem sett er á grundvelli þeirra, sérstaklega 5. mgr. 5. gr., sem dæmi um ákvæði sem stuðla að sjálfbærri nýtingu auðlinda. Starfshópurinn hefur lagt til að lög nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu (nefnd auðlindalög í þessari skýrslu) verði endurskoðuð þannig að þau skjóti styrkari stoðum undir sjálfbæra nýtingu jarðhita. Sérstaklega hefur starfshópurinn lagt til að bætt verði við lögin markmiðsákvæði varðandi sjálfbæra nýtingu. Slík ákvæði geta vissulega haft vægi við túlkun einstakra

lagaákvæða. Það getur þó verið óljóst og þeim mun almennara sem orðalag markmiðsákvæðis er, þeim mun minna vægi hefur það við túlkun einstakra ákvæða.<sup>53</sup>

Nokkur ákvæði eru í auðlindalögum sem verður að telja að geti, með svipuðum hætti og tilvísað reglugerðarákvæði, stuðlað að sjálfbærri nýtingu jarðhita. Má meðal annars vísa til 2. mgr. 6. gr. laganna þar sem fjallað er um inntak nýtingarleyfis. Í nýtingarleyfi felst heimild til handa leyfishafa til að vinna úr og nýta viðkomandi auðlind á leyfistímanum í því magni og með þeim skilmálum öðrum sem tilgreindir eru í lögnum og ráðherra telur nauðsynlega. Í 7. gr. eru tiltekin þau sjónarmið sem gæta þarf að þegar nýtingarleyfi eru veitt og segir að nýting auðlinda í jörðu skuli vera með þeim hætti að tekið sé tillit til umhverfissjónarmiða, nýting auðlindanna sé hagkvæm frá þjóðhagslegu sjónarmiði og tekið sé tillit til nýtingar sem þegar er hafin í næsta nágrenni. Hér er ástæða til að huga að því hvort að með gerð Rammaáætlunar og röðun nýtingarkosta samkvæmt henni hafi í raun, að minnsta kosti að einhverju leyti, farið fram skoðun á umhverfis- og þjóðhagslegum sjónarmiðum. Þá má nefna að í 4. tölulíð 18. gr. laganna kemur fram að eitt af því sem tilgreina skal í rannsóknar- eða nýtingarleyfi eru ákvæði um magn og nýtingarhraða þeirrar auðlindar sem um ræðir. Samkvæmt 20. gr. laganna getur ráðherra afturkallað leyfið ef skilyrðum þess er ekki fullnægt eða leyfishafi hlítir ekki skilyrðum í samningum sem tengjast leyfinu. Þá segir í 25. gr. laganna að aðilar sem vinna jarðhita eða grunnvatn úr jörðu skuli haga vinnslu sinni með þeim hætti að nýting verði sem best þegar til lengri tíma er litið. Í því sambandi skuli meðal annars ekki tekinn meiri jarðvarmi eða vatn en þörf er. Borunum skuli hagað þannig að þær takmarki sem minnst frekari nýtingu síðar.

Þrátt fyrir framangreint regluverk er umdeilt hvort núverandi nýting jarðhita á Íslandi sé sjálfbær og hefur því verið haldið fram að svo sé ekki alls staðar. Þeir fulltrúar Orkustofnunar sem mættu á fjórða fund nefndarinnar töldu að í mörgum tilvikum væri ekki staðið að slíkri nýtingu með sjálfbærni og sambærilegar forsendur að leiðarljósi. Í skýrslu Orkustofnunar, „Mat á vinnslugetu háhitasvæða“<sup>54</sup>, sem út kom í desember 2009, kemur fram að mat á mesta mögulega afli til 50 ára á Reykjanesi miðað við 9 km<sup>2</sup> svæði er 81 MW en talið er að svæðið gefi að lágmarki 27 MW. Vinnsluleyfi er miðað við 100 MW og samkvæmt þessu er vinnslan ekki sjálfbær.<sup>55</sup>

Með hliðsjón af ábendingum starfshópsins um sjálfbæra nýtingu jarðhita er rétt að skoða í samvinnu lögfræðinga og sérfræðinga um auðlindanýtingu hvort nauðsynlegt sé að styrkja löginn enn frekar með hliðsjón af því að þau tryggi sjálfbæra nýtingu auðlinda sem falla undir gildissvið þeirra eða hvort frekar sé spurning um að beita þeim heimildum sem þegar eru fyrir hendi í gildandi löggjöf.

Handhafi tímabundins afnotaréttar vatns- og jarðhitaréttinda á rétt á viðræðum um framlengingu réttarins þegar helmingur umsamins afnotatíma er liðinn, samanber fyrirmæli laga 58/2008. Á vettvangi nefndarinnar hefur það verið rætt að nauðsynlegt sé að niðurstaða um hvort slík framlenging fái staðfestingu meðal annars háð því að viðkomandi hafi nýtt auðlindina með sjálfbærum hætti að mati til þess bær aftirlitsaðila. Slík ákvæði þurfa þá að vera í þeim nýtingarleyfum sem nýtingarleyfishöfum eru veitt og hvíla á styrkri lagastöð. Þá gætu nýtingarleyfishafar jafnframt skuldbundið sig til dæmis til að koma á viðurkenndu umhverfisstjórnunarkerfi en slík kerfi geta stuðlað að ábyrgri umgengni við náttúruna og stutt við það eftirlitskerfi sem byggir á lögum.

Af framangreindu er ljóst að mikilvægt er að lokið sé sem fyrst við Rammaáætlun og við skilgreiningar á sjálfbærri nýtingu vatnsafls og jarðhita. Með slíkar skilgreiningar í

<sup>53</sup> Róbert R. Spanó: *Túlkun lagaákvæða*, Bókaútgáfan Codex, Reykjavík 2007, bls. 187.

<sup>54</sup> Mat á vinnslugetu háhitasvæða, Jónas Ketilsson, Héðinn Björnsson, Sæunn Halldórsdóttir og Guðni Axelsson, Skýrsla Orkustofnunar OS-2009/09, unnin í samvinnu við Íslenskar Orkurannsóknir og birt 15. desember 2009.

<sup>55</sup> Sama heimild, tafla á bls. 13.

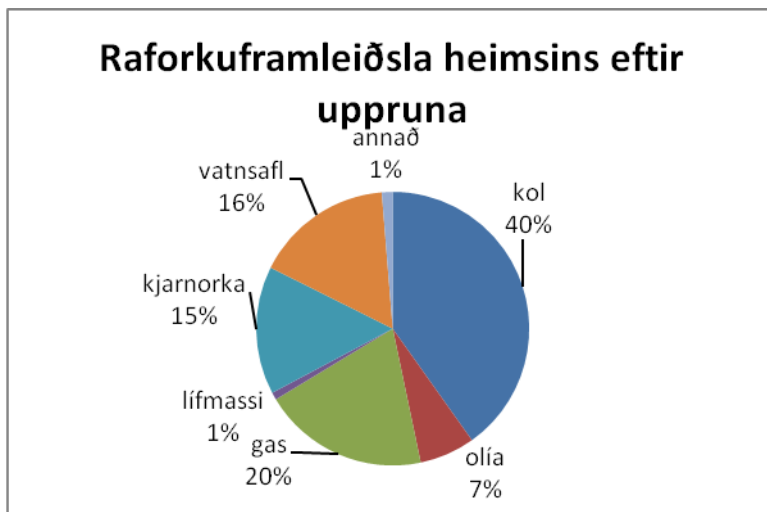


farteskinu er auðveldara að meta hvort bæta þarf gildandi regluverk svo það megi tryggja með viðunandi hætti sjálfbæra nýtingu auðlindanna.

## 6. Fyrirkomulag gjaldtöku og úthlutunar leyfa í nágrannalöndum

Virkjanlegur orkuforði Íslands er mikill, ef miðað er við íbúafjölda. Erfitt er að sækja hliðstæður annað, enda er umfang endurnýjanlegra orkuauðlinda víðast hvar óverulegt. Á heimsvísu er raforka aðallega framleidd með því að brenna kolum, olíu eða gasi, með kjarnorku og með vatnsafl. Alls er áætlað að raforkuframleiðslan nemi 11.435 Mtoe.<sup>56</sup> Eftirfarandi mynd sýnir hvernig skipting framleiðslunnar er eftir uppruna. Eins og sjá má bera kol, gas, olía, kjarnorka og vatnsafl höfuð og herðar yfir aðra framleiðslutækni og er yfir 90% raforku heimsins framleidd með nýtingu þessara náttúruauðlinda og/eða tækni.

**Mynd 1. Raforkuframleiðsla heimsins eftir uppruna**



Heimild: Key World Energy Statistics

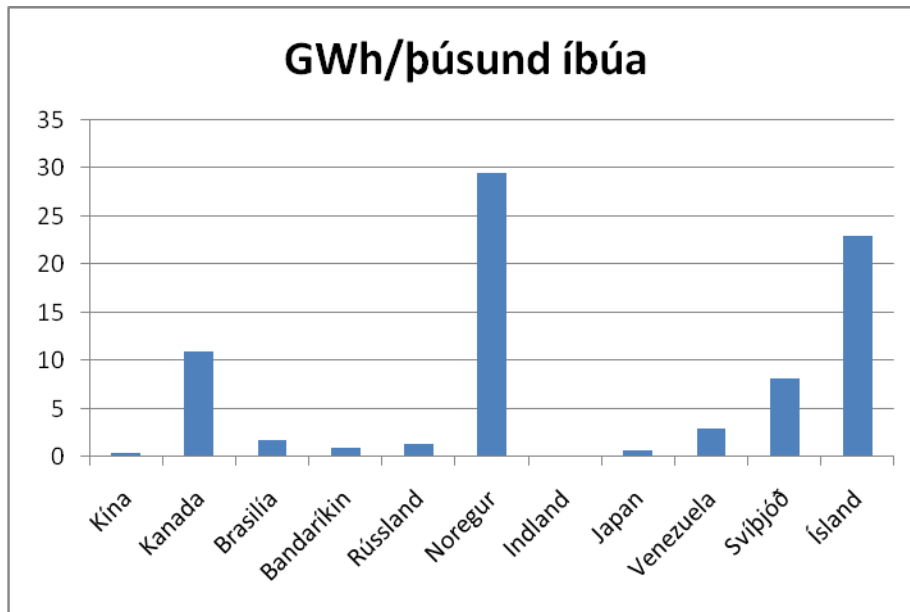
Eins og fram kemur á mynd 1 eru um 16% raforkunnar framleidd með vatnsafl en einungis um 0,31% framleidd með jarðhita. Hér á landi eru hins vegar um 73% raforkunnar framleidd með vatnsafl en um 27% með nýtingu jarðhita.<sup>57</sup> Raforkuframleiðsla hér á landi einkennist því mjög af endurnýjanlegri orku. Sérstaklega er nýting jarðvarma einkennandi fyrir íslenska orkuframleiðslu.

Framleiðsla orku er mjög mikil á íbúa eins og fram kemur á mynd 2.

<sup>56</sup> Mtoe stendur fyrir jafnvirði milljón tonna af olíu (e. million tons of oil equivalent).

<sup>57</sup> [www.hagstofa.is](http://www.hagstofa.is)

## Mynd 2. Raforkuframleiðsla á íbúa



Heimild: Key World Energy Statistics

Í raun eru það einungis Norðmenn, Kanadamenn og Svíar sem búa við svipaða framleiðslu á íbúa og Íslendingar.

Mikinn hagnað má jafnan hafa af orkuauðlindum. Nægir þar að nefna þann mikla arð sem olíuvinnsluríki hafa af slíkum auðlindum. Margar þjóðir hagnast einnig mjög af vatnsorku. Þar sem mikinn hagnað er að finna koma óumflýjanlega upp vandamál varðandi skiptingu arðsins og gjaldtöku opinberra aðila. Slík álitamál eru þó ekki einskorðuð við orkuauðlindir því hliðstæð vandamál koma jafnan upp varðandi auðlindir sem skapa mikinn hagnað, svo sem fiskveiðar og námagröft.

Í kafla 3 er fjallað um tilhögun eignarhalds náttúruauðlinda að íslenskum rétti og athygli meðal annars vakin á þeim eignarheimildum sem fasteignareigandi fer með að náttúruauðlindum sem á fasteign hans finnast. Víðast hvar í hinum vestræna heimi er vatnsorka álitin eign almennings. Þetta viðhorf á sér að öllum líkindum rætur í rómverskum rétti, sem gerði ráð fyrir að allar ár með stöðugu rennsli tilheyrðu þjóðinni og að rétturinn til að nýta þær til flutninga, veiða og vökvunar væri almannaeign. Ríkið var talinn sá aðili sem færi með þennan rétt fyrir þjóðina.<sup>58</sup>

Vegna þeirrar miklu rentu, þ.e. hagnaðar af nýtingu auðlindar umfram eðlilega ávöxtunarkröfu,<sup>59</sup> sem endurnýjanlegar orkuauðlindir skapa hefur þótt eðlilegt að taka sérstakt gjald fyrir nýtingu þeirra. Rökin fyrir því eru að hófleg gjaldtaka rentu dragi ekki úr fjárfestingarhvata og hafi því ekki neikvæð áhrif á hagkerfið. Að auki hefur verið talið eðlilegt að ríkið, í þeim tilfellum þar sem það er eigandi orkuauðlindarinnar, sitji eftir með hluta rentunnar.

Þær þrjár meginleiðir sem tryggja opinberum aðilum tekjur af nýtingu orkuauðlinda eru:

- *Sértæk skattlagning og/eða auðlindagjald* á framleiðslu.
- *Rentugjöld* sem leggjast beint á umframhagnað af nýtingu auðlindar.

<sup>58</sup> NOU 2004: 26. Hjemfall. Offentlig utredningsutvalg oppnevnt av Kongen i statsråd 4. april 2003.

<sup>59</sup> Bæði kallað auðlindarenta og grunnrenta.

- *Beint eignarhald opinberra aðila* bæði gegnum opinber fyrirtæki sem og í gegnum eignarhluti í einkafyrirtækjum og yfirtökurétt.

Dæmi um allar þessar leiðir má finna í nágrannalöndum okkar varðandi nýtingu vatnsorkuauðlinda og má sérstaklega nefna Noreg, Svíþjóð og Kanada. Í þeim löndum þar sem vatnsafl er undirstaða raforkuframleiðslu hefur opinbert eignarhald verið meginreglan. Hlutverk raforkufyrirtækjanna hefur verið að framleiða og selja ódýra orku til heimila og iðnaðar til að efla hagvöxt og bæta lífsgæði. Auðlindarentunni hefur markvisst og að stærstum hluta verið varið til þess.<sup>60</sup> Sjónarmið og áform um að heimta auðlindarentu beint í formi fjárhagslegs endurgjalds til eiganda auðlindar er nýtilkomið hvað varðar vatnsaflsvirkjanir. Á hinn bóginn hefur slíkt verið til staðar varðandi nýtingu annarra náttúruauðlinda, svo sem olíu og málma.<sup>61</sup>

Ein fárra þjóða sem farið hefur þessa leið við heimtu hlutdeildar í auðlindarentu af raforkuframleiðslu er Norðmenn. Beinast liggur því við að líta til fyrirkomulagsins í Noregi um fyrirmyndir enda svipar Íslandi um margt til Noregs með tilliti til umfangs orkuauðlinda miðað við höfðatölu, lagaramma, eignarhalds orkufyrirtækja og annarra aðstæðna.

## 6.1. Fyrirkomulag gjaldtöku og úthlutunar leyfa í Noregi

Norðmenn gerðu sér snemma grein fyrir því að lykillinn að hagvexti lægi í því að nýta auðlindir landsins. Þannig hófst virkjunarsaga Norðmanna á ofanverðri 19. öld. Árið 1900 höfðu 24 norskir bæir fengið rafveitur. Árið 1920 höfðu 64% Norðmanna aðgang að rafmagni.<sup>62</sup> Opinberir aðilar hafa verið umfangsmiklir í raforkuframleiðslu í Noregi, eins og á Íslandi. Árið 2004 voru um 88% rafmagnsframleiðslunnar í Noregi á hendi opinberra aðila. Hlutfallið var í raun enn hærra ef tillit er tekið til þess að ríkið átti hlut í mörgum einkafélögum sem stunduðu rafmagnsframleiðslu.

Skipta má aðkomu ríkisins að rekstrarumhverfi virkjana í Noregi í þrennt. Í fyrsta lagi er úthlutun leyfa til virkjana og virkjanareksturs á hendi ríkisins. Í öðru lagi kemur til umfangsmikil sértæk gjaldtaka á orkufyrirtæki sem á að tryggja ríkinu verulegan hluta auðlindarentunnar. Í þriðja lagi eru reglur um yfirtöku ríkisins á virkjunum að ákveðnum tíma liðnum, svonefnt „hjemfall“.

### 6.1.1. Úthlutun leyfa

Heimild til virkjanaframkvæmda er háð leyfum. Vatna- og orkustofnun Noregs (Norges vassdrags- og energidirektorat - NVE) sér um úthlutun leyfa til vatnsaflsvirkjana. Virkjanir eru flokkaðar í tvennt. Annars vegar virkjanir minni en 10 MW, sem NVE sér eitt um að úthluta leyfum fyrir. Hins vegar virkjanir stærri en 10 MW, sem olíu- og orkumálaráðuneytið úthlutar leyfum að fenginni umsögn NVE. Ákveðið ferli fer í gang þegar umsókn berst um tiltekna virkjun. Senda verður tilkynningu um virkjunarfyrirætlanir til NVE sem síðan er metin með tilliti til afleiðinga (konsekvensutredning). Þetta er hliðstætt hérlandum reglum um umhverfismat. Að fengnu mati má senda inn umsókn um virkjunarleyfi sem er metið af NVE og síðan sent til ráðuneytis. Fáist leyfi ráðuneytis má hefja framkvæmdir. Leyfin eru tímabundin. Leyfinu fylgja til dæmis kvaðir um umhverfismál, greiðslu leyfisgjalda,

<sup>60</sup> Netherton, A., 2007. The Political Economy of Canadian Hydro-Electricity: Between Old “Provincial Hydros” and Neoliberal Regional Energy Regimes. Canadian Political Science Review Vol 1(1), pp. 107-124.

<sup>61</sup> NOU 2000: 18. Skattlegging av petroleumsvirksomhet. Innstilling fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 22. oktober 1999.

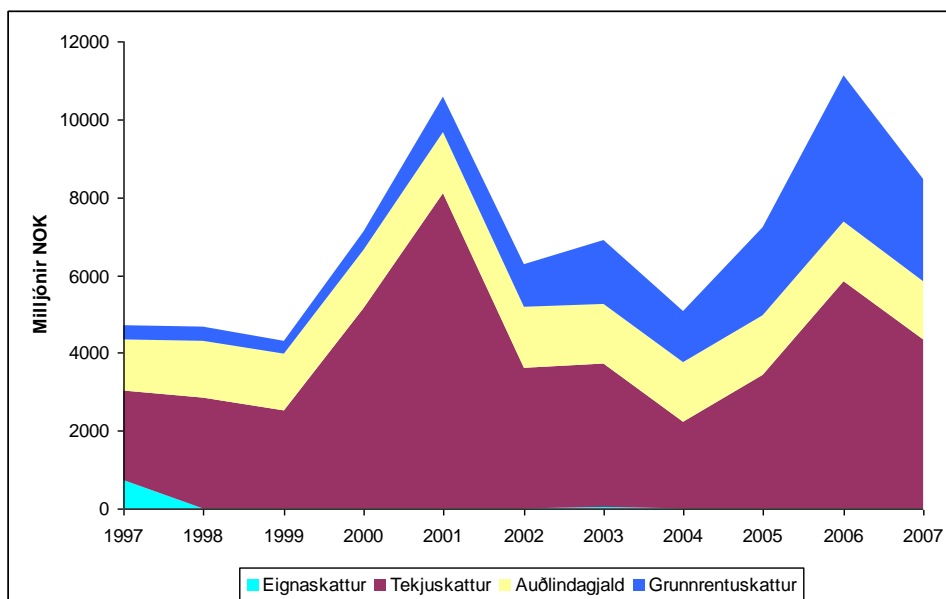
<sup>62</sup> NOU 2004: 26. Hjemfall. Offentlig utredningsutvalg oppnevnt av Kongen i statsråd 4. april 2003.

skattlagningu og yfirtöku ríkisins á virkjuninni að leyfistíma liðnum. Vikið verður nánar að þessum þáttum síðar.

### 6.1.2. Skattlagning

Fjórar megin tegundir sértækra gjalda eru lögð á eigendur vatnsaflsvirkjana í Noregi.<sup>63</sup> Í fyrsta lagi er venjulegur tekjuskattur lagður á orkufyrirtæki. Hann er 28% af reiknuðum hagnaði. Tekið er tillit til afskrifta við útreikning tekna, svo sem í öðrum rekstri. Ekki má þó afskrifa vatnsréttindi. Í öðru lagi er lagt náttúruauðlindagjald (naturressursskatt) sem nemur 1,1 norskum aur á kWh sem rennur til sveitarfélaga og 0,2 norskum aurum á kWh sem rennur til ríkisins. Gjaldið reiknast af meðalframleiðslu undangenginna 7 ára og er því vaxandi framan af rekstrartíma. Til að draga úr neikvæðum áhrifum gjaldtökunnar á afkomu orkufyrirtækja er leyfilegt að draga framreiknaðan mismun á tekjuskatti og auðlindagjaldi frá tekjuskatti ef tekjuskattur er hærri en auðlindagjald á fyrra ári. Í þriðja lagi er sérstakur 32% grunnrentuskattur (grunnrenteskatt) lagður á rentu orkufyrirtækjanna. Rentan er reiknuð sem tekjur að frádrögnum rekstrarkostnaði, leyfisgjöldum (konesjionsavgift), eignaskatti og afskriftum, en sérstakar reglur gilda um útreikning afskrifta. Að auki er gefið frítekjumark til að taka tillit til ávöxtunar eigin fjár. Miðað er við markaðsverð í útreikningunum nema sýnt sé fram á að orkan sé seld með öðrum kjörum, svo sem í löngum samningum. Í fjórða lagi er leyfilegt að leggja á orkufyrirtæki eignaskatt, en það er þó fátítt. Mynd 3 sýnir hvernig skatttekjur (gjaldtaka) af orkufyrirtækjum í Noregi hafa þróast síðan árið 1997.

### Mynd 3. Skattgreiðslur orkufyrirtækja í Noregi



Heimild: Statistisk Sentralbyrå

Til viðbótar framangreindri skattlagningu/gjaldtöku koma frekari skyldur. Fyrst skal telja rétt til rafmagns, „konesjionskraft“. Í því felst að sveitarfélög, fylki og ríkið geta krafist þess af orkufyrirtækjum að þau selji hluta orkunnar til sín. Réttur sveitarfélaga og fylkja nær til 10% af framleiðslu en réttur ríkisins nær til 5% af framleiðslu. Það er þó skilyrði að orkan sé ekki seld áfram og er verð hennar ákveðið af norska olíu- og orkumálaráðuneytinu. Í annan

<sup>63</sup>[http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/skatter\\_og\\_avgifter/bedriftsbeskatning/kraftverksbeskatning.html?id=449525](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/skatter_og_avgifter/bedriftsbeskatning/kraftverksbeskatning.html?id=449525)

stað er lagt leyfisgjald (konsesjonsavgift) á virkjanir. Þessi gjöld renna til ríkis og sveitarfélaga og eru hugsuð sem endurgjald vegna umhverfisskaða sem virkjanir valda. Leyfisgjöldin renna í sérstakan sjóð sem ætlað er að styrkja atvinnuuppbyggingu í sveitarfélögum þar sem virkjað hefur verið. Upphæð gjaldsins er háð metnum umhverfisskaða á hverjum stað og er því breytilegt frá einni virkjun til annarrar. Jafnframt greiða fyrirtækin sérstakt gjald sem renna á til atvinnuuppbyggingar (næringsfond) í þennan sama sjóð.

### 6.1.3. Yfirtaka - „hjemfall“

Ákvæði hafa lengi verið í norskum lögum sem kveða á um að virkjanir með öllum réttindum falli til ríkisins þegar starfsleyfi þeirra rennur út. Hér er um að ræða svokallað „hjemfall“. Þessar reglur giltu hins vegar ekki um opinbera aðila sem gátu fengið ótímabundið starfsleyfi. Upprunalega voru lög um yfirtöku sett 1909. Í lögum er kveðið á um að ríkið yfirtaki virkjanir að liðnum 60 árum frá upphaflegri leyfisveitingu. Allnokkrar deilur hafa staðið um þetta fyrirkomulag í Noregi. Þó svo yfirtaka ríkisins sem slík sé einföld í framkvæmd eru á þessu kerfi verulegir gallar ekki síst vegna svonefnds leigjendavanda. Hvati orkufyrirtækis sem eiganda virkjunar til að hámarka langtímahagnað skerðist þegar líður á rekstrartímann með þeim afleiðingum að það lætur til dæmis nauðsynlegt viðhald sitja á hakanum enda mun fyrirtækið ekki njóta góðs af því eftir yfirtöku. ESA, eftirlitsstofnun EFTA, gerði ítrekað athugasemdir við að orkufyrirtæki í opinberri eigu hafi verið undanþegin reglum um hjemfall.<sup>64</sup> Að lokum var norskum stjórnvöldum stefnt fyrir EFTA dómstólinn vegna þessa. Með dómi EFTA dómstólsins frá 2007<sup>65</sup> kom fram að mismunun aðila á þann hátt að einkaaðilar og erlendir aðilar gátu einungis fengið tímabundið starfsleyfi og með því skilyrði að mannvirki féllu til ríkisins án bóta – hjemfall –, en innlendir opinberir aðilar gátu fengið ótímabundið starfsleyfi, stæðist ekki reglur Evrópska Efnahagssvæðisins. Í kjölfar dómsins hefur reglunum um hjemfall meðal annars verið breytt í þá veru að sækja megi um framlengingu virkjunarleyfis um allt að 30 ár í einu.<sup>66</sup> Ekki hefur enn komið til yfirtöku og óvíst er hvort og þá hvenær reglunum verður beitt.

## 6.2. Fyrirkomulag gjalddöku vegna nýtingar vatnsafls í öðrum löndum

Hér verður stuttlega vikið að fyrirkomulagi gjalddöku vegna vatnsaflsnota í tveimur öðrum samanburðarlöndum.

### 6.2.1. Svíþjóð

Sænsk raforkuframleiðsla byggir á blöndu af kjarnorku og vatnsorku ásamt nokkurri varmaorku (kol, gas). Öll orkufyrirtæki í Svíþjóð greiða 28% tekjuskatt. Jafnframt eru eignaskattar lagðir á virkjanir. Þessir eignaskattar eru misháir, hæstir fyrir vatnsaflsvirkjanir, 2,2%.<sup>67</sup> Áður var lagt sérstakt gjald á vatnsaflsvirkjanir í þeim tilgangi að skattleggja auðlindarentu. Þeim reglum hefur verið breytt og er nú einungis beitt áðurnefndum eignasköttum. Að öðru leyti einkenna mengunarskattar skattlagningu orkufyrirtækja í Svíþjóð. Kjarnorkuver greiða sérstakan skatt og varmaorkuver greiða mengunarskatta vegna losunar koltvísýrings, köfnunarefnissambanda og brennisteinssambanda. Að auki hefur verið gerð krafa til þeirra sem selja orku til neytenda að ákveðið hlutfall orkunnar sé endurnýjanlegt, gegnum svokölluð græn skírteini. Þannig er áhersla í skattlagningu ólík í

<sup>64</sup> NOU 2004: 26. Hjemfall. Offentlig utredningsutvalg oppnevnt av Kongen i statsråd 4. april 2003.

<sup>65</sup> Dómur EFTA-dómstólsins í máli nr. E-2/06, kveðinn upp þann 26. júní 2007.

<sup>66</sup> <http://www.lovdato.no/all/index.html>

<sup>67</sup> <http://www.svenskenergi.se/sv/Om-el/Elpriser-Skatter/Skatter-och-avgifter-pa-produktion/>

Svíþjóð samanborið við Noreg. Þess ber jafnframt að geta að sænska ríkið á langstærsta orkufyrirtæki Svíþjóðar, Vattenfall.

### 6.2.2. Kanada

Kanada er með stærri framleiðendum raforku með vatnsafla, en um 60% af raforku í Kanada er framleidd með þeim hætti.<sup>68</sup> Vatnsaflsvirkjanir eru að langstærstum hluta í eigu opinberra fyrirtækja og hafa þjónað raforkumarkaðinum sem þjónustufyrirtæki með sama hætti og lengst af hefur verið raunin hér á landi.<sup>69</sup> Verðlagning raforku hefur því verið í samræmi við kostnað. Vatnsaflsvirkjanir greiða vatnsgjald (water charge). Þetta gjald er hins vegar lágt, þó nokkur munur sé á því milli einstakra fylkja.<sup>70</sup> Á undanförunum árum hefur átt sér stað umræða í Kanada um einkavæðingu orkufyrirtækja og um upptöku umfangsmeiri skattlagningar eða gjaldtöku auðlindarentu.<sup>71</sup> Neikvæð reynsla Bandaríkjamanna af einkavæðingu raforkugeirans í Kaliforníu og hneykslismál á borð við Enronmálið hafa hins vegar hægt á þeirri þróun.

### 6.3. Fyrirkomulag gjaldtöku af öðrum auðlindum

Vinnslu óendurnýjanlegra auðlinda svo sem olíu og málma fylgir jafnan umtalsverð renta. Ríki hafa þá gætt þess að hluti þeirrar rentu sem til verður við vinnslu auðlinda í opinberri eigu skili sér. Þegar um olíuauðlindir er að ræða er þessi renta til dæmis mjög mikil og kapp því verið lagt á að þróa kerfi sem tryggja framangreind markmið.

#### 6.3.1. Noregur<sup>72</sup>

Olíu- og gasvinnsla í Noregi þar sem auðlindir eru í öllum tilvikum í opinberri eigu skilar ríkinu margþættu endurgjaldi. Í fyrsta lagi fær norska ríkið tekjur af beinu eignarhaldi olíuvinnslusvæðanna gegnum fyrirtækið Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE). Í öðru lagi hagnast norska ríkið gegnum beint eignarhald olíuvinnslufyrirtækja, til dæmis ríkisolíufyrirtækið Statoil. Í þriðja lagi ber atvinnugreinin hefðbundinn tekjuskatt af hagnaði, auk sérstaks skatts á olíuvinnslu og sérstök vinnslugjöld.

Skattlagning olíu- og gasvinnslu byggir sem áður sagði á venjulegum tekjuskatti, sem er 28%. Að auki greiða olíufyrirtækin auðlindarentugald sem nemur 50% af umframhagnaði af olíuvinnslu. Umframhagnaður eða auðlindarenta er reiknaður miðað við viðmiðunarverð á olíu og gasi, rekstrargjöld, núvirtan fjárfestingarkostnað (samkvæmt sérstökum afskriftareglum) að teknu tilliti til eðlilegrar ávöxtunarkröfu (7,5% frá árinu 2005). Að auki greiða fyrirtækin kolvetnisgjald og leyfisgjald sem er háð stærð vinnslusvæðis.

#### 6.3.2. Ástralía

Umtalsverð olíuvinnsla á sér stað undan ströndum Ástralíu. Frá árinu 1987 hefur verið lagt 40% rentugjald á olíuvinnslu. Rentugjaldið kemur til viðbótar 39% tekjuskatti en rentugjaldið er frádráttarbært við útreikning tekjuskatts.<sup>73</sup>

<sup>68</sup> World Energy: The Past and Possible Futures. Canadian Energy Research Institute, 2008

<sup>69</sup> Netherton, A., 2007. The Political Economy of Canadian Hydro-Electricity: Between Old “Provincial Hydros” and Neoliberal Regional Energy Regimes. Canadian Political Science Review Vol 1(1), pp. 107-124.

<sup>70</sup> Gillen, D. and Wen, J.-F., 2000. Taxing hydroelectricity in Ontario. Canadian Public Policy 26 1, pp. 35–49.

<sup>71</sup> Zuker, R.C., Jenkins, G.P., 1984. Blue Gold: Hydro-Electric Rent in Canada. Economic Council of Canada, Ottawa.

Gillen, D. and Wen, J.-F., 2000. Taxing hydroelectricity in Ontario. Canadian Public Policy 26 1, pp. 35–49.

<sup>72</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/skatter\\_og\\_avgifter/bedriftsbeskatning/beskatning-av-petroleumsvirksomhet.html?id=417318](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/skatter_og_avgifter/bedriftsbeskatning/beskatning-av-petroleumsvirksomhet.html?id=417318)

Rentugjaldið er reiknað á grundvelli núvirðis einstakra olíuvinnsluverkefna, það er tekjur að frádregnum almennum rekstrarkostnaði og fjárfestingakostnaði að teknu tilliti til ávöxtunar fjármagns. Ávöxtunarkrafan er ákvörðuð út frá ávöxtunarkröfu ástralskra ríkisvixla að viðbættum 5%. Ástralska rentugjaldið er frábrugðið því gjaldi á auðlindarentu sem notað er í Noregi að því leyti að ekki er stuðst við afskriftir fjárfestingarkostnaðar heldur núvirði fjárfestingarinnar á ákveðnum tímapunkti.<sup>74</sup> Þar af leiðandi greiða fyrirtækin ekki skatt af rentu fyrr en allur kostnaður hefur verið endurheimtur. Skatttekjur skila sér því mun seinna en fyrir sambærileg verkefni í Noregi. Á móti kemur að hættan á ofskattlagningu er mjög lítil þannig að neikvæð áhrif á hvatann til arðbærra fjárfestinga eru mun minni.

Rentugjaldið er lagt sjálfstætt á hvert verkefni, það er fyrirtæki sem stundar vinnslu á fleiri en einum stað greiðir ólíkt gjald af rekstrinum á ólíkum stöðum. Á þessu eru þó vissar undantekningar. Kostnaður verkefna sem ekki skila arði, svo sem verkefni þar sem leit ber ekki árangur, er frádráttarbær frá rentu ábatasamra verkefna. Tekjuskattur fyrirtækja er á hinn bóginn reiknaður af hagnaði alls rekstrar, eins og alsíða er.

### 6.3.3. Kanada

Greitt er vinnslugjald vegna olíu- og gasvinnslu á kanadísku yfirráðasvæði, til dæmis á Nýfundnalandssvæðinu. Gjaldið greiðist af framleiðslu umfram lágmark og er í tveimur þrepum, ekki ósvipað því fyrirkomulagi sem stuðst er við á Drekasvæðinu, samanber kafla 6.3.4. Lágmarkið ræðst af fjárfestingar- og rekstrarkostnaði og á að tryggja lágmarkshagnað vinnsluaðilans. Vinnslugjaldið leggst á einstök fjárfestingaverkefni, ekki fyrirtæki í heild. Vinnslurétturinn er jafnframt boðinn upp og með því er hluti auðlindarentunnar fangaður.

Til viðbótar framangreindu er lagður tekjuskattur á hagnað olíu- og gasvinnslufyrirtækja, 29% til ríkisins og allt að 14% til fylkisins, samanlagt 43%. Skattgreiðslur til fylkjanna eru háðar samningum milli fylkisins og einstakra fyrirtækja og geta verið breytilegar eftir umfangi starfsemi fyrirtækisins í fylkinu.

### 6.3.4. Ísland

Til samanburðar er loks fróðlegt að skoða nýlega löggjöf um gjaldtöku/skattlagningu kolefnisvinnslu, samanber lög nr. 170/2008, um skattlagningu kolvetnisvinnslu. Hlutverk þeirra er að tryggja ríkissjóði hlutdeild í hagnaði af olíuvinnslu á svonefndu Drekasvæði. Lögin hafa það að meginmarkmiði:<sup>75</sup>:

- Að ríkinu verði tryggð ásættanleg hlutdeild í þeim hagnaði sem fellur til vegna nýtingar á takmarkaðri auðlind í eigu þjóðarinnar.
- Að Ísland verði í skattalegu tilliti samkeppnishæft við nágrannaríki okkar (Noreg, Færeyjar, Kanada, Írland og Grænland).
- Að skattlagning kolvetnisvinnslu á Íslandi verði einföld og skilvirk

Samkvæmt lögunum er lagt á vinnslugjald sem er stighækkandi og tekur mið af verðmæti þess magns af olíu og/eða gasi sem nýtt er úr auðlindinni, óháð kostnaði vinnsluaðila. Ekkert vinnslugjald er greitt af fyrstu 10 milljón tunnunum á hverju ári en gjaldhlutfallið hækkar með aukinni vinnslu. Þegar árleg vinnsla er farin að skila hagnaði umfram 20% af skattskyldum rekstrartekjum ber fyrirtæki að greiða kolvetnisskatt í stað

<sup>73</sup> Hogan, L, 2003. Australia's petroleum resource rent tax. An economic assessment of fiscal settings. abare e Report 03.1. ABARE report for the Department of Industry, Tourism and Resources

<sup>74</sup> Petroleum Resource Rent Tax Assessment Act 1987 (Act No. 142 of 1987). Government of Australia.

<sup>75</sup> Alpt., 2008-2009, A-deild, bls. 1339.



vinnslugjalds. Kolvetnisskattur er greiddur af hagnaði og er stighækkandi eftir því sem hagnaður eykst. Gjaldhlutfall hans reiknast þannig að frá hagnaðarhlutfalli eru dregin 10 prósentustig og sá munur margfaldaður með stuðlinum 0,55. Að auki greiða fyrirtækin tekjuskatt af hagnaði með sama hætti og önnur fyrirtæki.

## 7. Um endurgjald, leigutíma, endurnýjunarákvæði og tilhögun eignarhalds auðlinda, þar með talið auðlinda sem nú þegar hefur verið úthlutað og/eða eru nýttar

### 7.1. Inngangur

Fyrr í skýrslunni hefur almenn grein verið gerð fyrir þeim megindráttum sem hér á landi gilda um eignarhald og forræði náttúruauðlinda. Vísast í því sambandi til kafla 2 og svo kafla 3 þar sem þess er jafnframt freistað að draga upp heildstæða mynd af því lagaumhverfi sem gildir á þessu sviði.

Í þessum kafla verður sjónum hinsvegar beint nánar að þeim álitaeftum sem fyrir hendi eru vegna þeirra sérstöku eignarréttarlegu takmarkana sem leiddar voru í lög með lögum nr. 58/2008 og lúta meðal annars að banni við varanlegu framsali ríkis, sveitarfélaga og fyrirtækja sem alfarið eru í eigu þessara aðila á umræddum vatnsréttindum, útfærslu tímabundinnar ráðstöfunar þeirra í formi leigusamninga og svo framvegis. Jafnframt verður fjallað um fyrirkomulag gjaldtöku í tenglum við tímabundna ráðstöfun nýtingarréttar á orkuauðlindum.

Núgildandi lög kveða á um hagkvæma nýtingu orkuauðlinda. Jafnframt er þeim ætlað að tryggja yfirráðarétt opinberra aðila yfir orkuauðlindum sem ekki eru í einkaeigu og endurgjald í formi leigu fyrir nýtingu auðlindanna. Að auki þarf að huga að skilvirkni reglnanna til að tryggja að hagnaður af lagasetningu sé meiri en sá kostnaður sem fylgir því að framfylgja lögnum. Nú verður vikið nánar að hverju þessara atriða sem lögð verða til grundvallar við mat á ólíkum lausnum:

- *Hagkvæmni* – að nýtingin hafi það að markmiði að hámarka auðlindarentu og ekki sé ráðist í verkefni sem eru þjóðhagslega óhagkvæm, til dæmis verkefni þar sem umhverfiskostnaður er hærri en auðlindarenta.
- *Yfirráðaréttur eigenda* – að yfirráðaréttur ríkisins yfir orkuauðlindum sem sannanlega lúta ekki eignarráðum einstaklinga og lögaðila sé tryggður og renta sem skapast við nýtingu slíkra auðlinda skili sér til ríkisins.
- *Skilvirkni* – að tekið er tillit til viðskiptakostnaðar við mat á mismunandi lausnum.

*Hagkvæm nýting* hámarkar hagnað samfélagsins, það er samfélagslegan ábata að frádrögnum samfélagslegum kostnaði. Samfélagslegur ábati felst í auðlindarentunni og öðrum hagnaði sem til verður vegna tiltekinnar nýtingar auðlinda. Samfélagslegur kostnaður nær til kostnaðar vegna umhverfissraks, valréttargildis auðlinda,<sup>76</sup> mengunar, og annarra áhrifa af nýtingu sem draga úr nytsemd. Tryggja þarf að ábati sé umfram kostnað t.d. með því að setja neðri mörk fyrir auðlindagjald sem nemur samfélagslegum kostnaði. Ef reiknað er með að allur kostnaður og ábati fyrir utan umhverfiskostnað sé rétt verðlagður þá ætti leigugjaldið að núvirði að svara að minnsta kosti til verðmæta þeirra umhverfisgæða sem glatast vegna nýtingar.

*Yfirráðaréttur eigenda* vísar til þess að fyrirkomulag framsals feli ekki í sér fullt framsal eignarréttar og að auðlindarentu sé skilað til eigenda auðlindanna. Sá sem nýtir auðlindina á aðeins kröfu á eðlilegum hagnaði af fjárfestingu í auðlindanýtingu. Krafa um yfirráð getur falið í sér að tekið sé tillit til samfélagslegra sjónarmiða við ákvörðun á umfangi

<sup>76</sup> Valréttargildi er virði þess að eiga möguleika á nýtingu í framtíðinni, hugsanlega með einhverjum hætti sem nú er óþekktur.

verkefna og nýtingarstefnu. Sem dæmi gæti sjálfbær nýting verið samfélagslega mikilvæg þó svo hún sé ekki hagkvæmasta nýtingarstefna fyrir einkaaðila.

*Skilvirkni* vísar til þeirrar almennu kröfu að opinber kerfi séu rekin með það að leiðarljósi að tilkostnaður sé réttlætjanlegur, til dæmis að eftirlit sé ekki meira en svo að kostnaður vegna aukins eftirlits sé minni en hagnaður af betri reglufylgni samfara auknu eftirliti. Þetta vísar einnig til þess að fyrirkomulag gjaldtöku sé þjóðhagslega eins hagkvæmt og kostur er.

## 7.2. Fyrirkomulag eignarhalds

Í frumvarpi því sem lögtekið var sem lög nr. 58/2008 kemur fram að stór hluti vatns- og jarðhitaréttinda hérlendis sé með einum eða öðrum hætti undir yfirráðum opinberra aðila. Í fyrsta lagi er íslenska ríkið eigandi lands og hvers konar landsréttinda og hlunninda í þjóðlendum. Í öðru lagi eru ríki og sveitarfélög eigendur jarða og annarra fasteigna sem vatns- og jarðhitaréttindi fylgja. Í þriðja lagi hefur afnotaréttur vatns- og jarðhita komist í hendur ríkisins, sem sérstakt andlag, í tengslum við samninga við einkaaðila. Í fjórða lagi eru orkufyrirtæki í eigu opinberra aðila eigendur að langstærstum hluta þeirra réttinda sem fyrirtækin nýta nú þegar til orkuframleiðslu. Skipting á eignarhaldi á háhita hefur verið metin þannig að 46% háhitans sé í þjóðlendum, 42% í annarri opinberri eigu og 12% í einkaeigu. Komið hafa fram sjónarmið um að orkulindir landsins skipti miklu máli fyrir öruggt framboð á orku, en jafnframt út frá umhverfis- og byggðasjónarmiðum. Í frumvarpinu er talið að þessar staðreyndir styðji þau sjónarmið að eðlilegast sé að eignarhald á vatns- og jarðhitaréttindum verði að mestu leyti áfram á hendi hins opinbera, það er ríkis og sveitarfélaga, enda tryggi það jafnræði til aðgangs að auðlindunum þegar til lengri tíma er litið.<sup>77</sup>

Meginþættir laganna hvað þessi grundvallarmarkmið varðar eru útfærðir með eftirfarandi hætti, sbr. breytingar á vatnalögum og auðlindalögum:

1. Ríki, sveitarfélögum og fyrirtækjum í opinberri eigu er óheimilt að framselja eignarrétt að orkuauðlindum með varanlegum hætti.
  - a. Í tilviki fallvatna, samkvæmt vatnalögum, miðast framsalsbannið þó við vatn sem hefur að geyma virkjanlegt afl umfram 10 MW.
  - b. Í tilviki jarðhita og grunnvatns samkvæmt auðlindalögum miðast framsalsbannið við not umfram heimilis- og búsparfir.
2. Engu að síður er heimilt að framselja réttindi til ríkis, sveitarfélags eða félaga sem eru að fullu í eigu ríkis og/eða sveitarfélaga og sem hafa það eina hlutverk að fara með eignarhald slíkra réttinda.
3. Þessum aðilum er þrátt fyrir varanlegt eða endanlegt framsalsbann heimilt að veita tímabundinn afnotarétt að þessum réttindum – það er leigja afnotaréttinn – til takmarkaðs tíma, allt að 65 ára. Jafnframt er kveðið á um ákveðinn rétt afnotahafans til framlengingar slíks samnings.
4. Þegar veittur er tímabundinn afnotaréttur þá skal meðal annars gætt jafnræðis milli aðila og að ráðstöfunin leiði til hagkvæmrar nýtingar auðlinda og fjárfestinga í mannvirkjum.
5. Þá skal við tímabundna ráðstöfun þessara réttinda tryggja að nýting þeirra sé sjálfbær.

Ljóst má vera að með lögunum eru lagðar meginlínur en ýmsir endar eru þó ekki hnýttir að fullu. Spurningar vakna um það hvernig útfæra beri lögin með nánari hætti, hvernig

<sup>77</sup> Alpt. 2007-2008, A-deild, bls. 3851.

skipa eigi eignarréttindum samkvæmt þeim, hvernig staðið verði að framkvæmd þeirra án þess að jafnræði og samkeppnisstöðu sé raskað og hver áhrif tímabundins afnotaréttar séu á efnahagslega hvata til endurfjárfestinga og viðhalds á orkumannvirkjum og til sjálfbærrar nýtingar orkuauðlinda.

Nauðsynlegt er að huga nánar að því hvernig eignarréttindum að auðlindum í opinberri eigu verði best skipað í hinu nýja lagaumhverfi. Er þá sjónum beint að formlegri handhöfn réttindanna. Í því sambandi koma nokkrar leiðir til greina. Það má hugsa sér að forræði eignarhalds verði áfram á hendi núverandi handhafa, þar með talið orkufyrirtækja í opinberri eigu. Í annan stað má sjá fyrir sér að forræði eignarhalds verði áfram á hendi núverandi handhafa, en þó þannig að það verði flutt til aðskilinna rekstrareininga. Loks kæmi til greina að ríkið leysti öll eignarréttindi að viðkomandi auðlindunum til sín og kæmi þeim eftir atvikum fyrir í sérstöku eignarhaldsfélagi.

Til skýringar framangreindu má benda á að lögin koma í sjálfu sér ekki í veg fyrir að Landsvirkjun, sem er að fullu í eigu ríkisins, geti áfram og með óbreyttum hætti farið með núverandi eignarréttindi að fallvötnum og jarðhita. En þessi réttindi mætti hinsvegar færa í sérstakt félag sem yrði í eigu Landsvirkjunar. Slíkt félag gæti veitt fyrirtækjum sem framleiða raforku, þar með talið framleiðslufyrirtækjum í eigin eigu, aðgang að þessum auðlindum. Þá kæmi jafnframt til álita að ríkið stofnaði sérstakt félag utan um eignarrétt sinn að umræddum auðlindum, þar með talið. Þeim sem Landsvirkjun, Rarik ohf. og Orkubú Vestfjarða eiga nú ásamt öllum öðrum sambærilegum auðlindum í eigu ríkisins, þar með talið á ríkisjörðum og í þjóðlendum. Þessum réttindum yrði síðan ráðstafað tímabundið og gegn endurgjaldi til orkufyrirtækja. Það er þýðingarmikið úrlausnarefni hvernig þessi skipan á endanum verður. Skipanin snertir bæði sveigjanleika að því er varðar framtíðarstefnu í orkumálum og jafnframt hvernig hægt er að veita aðgang að auðlindum á sanngjarnan hátt og á jafnræðisgrundvelli.

Formlegur aðskilnaður eignarhalds frá afnotum veitir aukinn sveigjanleika í framtíðinni. Þannig yrði auðvelt að breyta fyrirkomulagi í vinnslu raforku, eða einkavæða hluta af samkeppnisstarfsemi orkufyrirtækja, svo dæmi séu tekin, án þess að breyta þyrfti eða takast á um eignarhald á orkuauðlindum þeim sem verið er að nýta í því skyni.

Við útfærslu á fyrirkomulagi eignarhalds þarf að forðast að ójafnræði skapist milli einkaaðila og opinberra aðila með tilliti til rekstarhagkvæmni vegna ólíkra skilyrða í leigusamningum. Ef fyrirtæki hins opinbera eiga betri aðgang að auðlindum, mögulega vegna þess að þau sæta ekki tímatakmarkunum á afnotarétti og/eða þurfa ekki að greiða leigu fyrir afnot þeirra eins og einkaaðilar, þá raskar slíkt augljóslega samkeppnisstöðu á kostnað einkaaðila og veldur jafnframt þjóðhagslegum kostnaði. Orkuauðlindirnar verða ekki nýttar á hagkvæman hátt með slíku fyrirkomulagi. Ef eignarhald er aðskilið frá öðrum rekstri opinberra orkufyrirtækja þá er hægt að veita aðgang að auðlindunum á hlutlægan, sanngjarnan og gagnsæjan hátt án þess að mismuna aðilum á grundvelli eignarhalds. Ef eignarhald og afnot af auðlindum er hins vegar innan sömu einingar, eins og nú er, þá yrði erfitt að veita slíkan aðgang á sannfærandi hátt.

### 7.3. Fyrirkomulag tímabundinna ráðstafana á nýtingarrétti

Tímabundnum afnotarétti fylgja gallar sem nauðsynlegt er að fjalla um og taka á. Almennt gildir sú regla um nýtingu náttúruauðlinda að svo lengi sem markaðir eru skilvirkir þá tryggi vel skilgreindur eignarréttur auðlinda hagkvæmustu nýtingu. Hagkvæmast er fyrir samfélagið í heild að stýra nýtingu auðlindar þannig að þjóðhagslegur arður sé hámarkaður. Þessi arður er auðlindarenta að frádregnum kostnaði vegna ytri áhrifa af nýtingu, svo sem umhverfisspjalla. Ef auðlind er í einkaeigu er það hagur eigandans að nýtingin hámarki hagnað hans af eigninni, það er hámarki auðlindarentuna. Svo lengi sem því skilyrði er fylgt að auðlind sé einungis

nýtt ef rentan er meiri en þjóðhagslegur kostnaður vegna ytri áhrifa þá er hagnaðarhámörkun eiganda einnig besta nýting frá sjónarhóli þjóðfélagsins í heild.

Í þeim lögum sem hér eru til umfjöllunar er skýrt kveðið á um tímabundið framsal nýtingarréttar, að hámarki til 65 ára. Þessi takmörkun rýrir rétt leigutakans til nýtingar auðlindarinnar með fyrirsjáanlega neikvæðum afleiðingum hvað varðar hvatann til hámarksrentu. Fjárfestingar til nýtingar á orkuauðlindum eru sérhæfðar til þeirra nota og jafnframt bundnar við þann stað sem virkjað er á. Slíkar fjárfestingar eru nánast fullkomið dæmi um það sem í hagfræði er nefndur sokkinn kostnaður. Það er erfitt að ímynda sér að hægt sé að nota viðkomandi mannvirki til nokkurra annarra nota en upprunalega var ætlað og það er nánast ómögulegt að flytja viðkomandi búnað nema að litlu leyti á annan stað til að framleiða raforku þar. Leigutakinn, eigandi vinnslumannvirkjanna, er bundinn við að nota þessa tilteknu auðlind á þessum tiltekna stað. Ef hann missir frá sér réttindin til nýtingar á auðlindinni þá eru mannvirkin lítils sem einskis virði fyrir hann.

Ef nýtingarrétturinn er takmarkaður að lengd skapast hvati fyrir leigutaka til að hámarka rentu til skamms tíma á kostnað langtímentunnar, enda er óvíst að hann njóti réttindanna umfram umsaminn tíma. Leigutakinn mun því ekki búa í haginn fyrir framtíðina. Þetta er svokallaður leigjendavandi. Erfitt er að gera efnahagslega hvata í leigusamningnum þannig úr garði að þeir samræmi hagsmuni leigutaka og eiganda á sama hátt og ef eigandinn nýtir auðlindina sjálfur. Hvati eigandans er að nýta auðlindina á hagkvæman hátt svo lengi sem hún er við lýði (og í tilviki vatns eða jarðhita getur sá tími verið óendanlegur) svo virði eigna hans sé á hverjum tíma hámarkað, en leigutakinn hefur það fyrst og fremst í huga að ná sem mestum arði af nýtingu auðlindarinnar á leigutímanum. Þegar líður að lokum leigutímans mun leigutakinn ekki huga að því að leggja í kostnað við viðhald og endurnýjun mannvirkja sem skilar aðeins hagnaði til langs tíma litið; að minnsta kosti standa efnahagslegir hvatar hans ekki til þess. Leigutakinn hefur ekki heldur efnahagslega hvata til að nýta auðlindina á sjálfbæran hátt.

Ljóst er að reglur um endurúthlutun nýtingarréttinda án fullra bóta til fyrri leigutaka grafa undan hvötum orkufyrirtækja í einkaeigu til að fjárfesta í viðhaldi og endurnýjun orkuvirkja, sérstaklega því nær sem dregur samningslokum. Þegar skammtímasjónarmiðin ná yfirhöndinni er því hætt á að mannvirkjum sé ekki haldið við og þau endurnýjuð á fullnægjandi hátt. Þetta leiðir til þess að auðlindin er ekki nýtt á eins hagkvæman hátt og ef litið væri til ábata til lengri tíma eins og eigandinn myndi gera. Í versta tilviki gæti öryggi verið stefnt í voða ef stíflum og sambærilegum mannvirkjum er ekki haldið nægjanlega við. Þar sem jarðhitasvæði er nýtt til orkuvinnslu væri freistandi fyrir leigutakann að nýta orkuforða svæðisins of hratt – frá sjónarmiði sjálfbærrar nýtingar – eða sóa auðlindinni á annan hátt. Í þessu tilviki er það ekki einvörðungu undir lok tímabilsins sem slík sjónarmið geta valdið skaða. Ef leigutakinn telur hættu á að hann muni missa réttindi til nýtingar viðkomandi svæðis í lok leyfistíma þá standa efnahagslegir hvatar til þess að hann skipuleggi nýtingu svæðisins án tillits til sjálfbærrar nýtingar yfir lengri tíma en leyfið nær til. Svæði sem hagkvæmast væri að nýta yfir mjög langt tímabil eða jafnvel um ókomin ár, væri þá tæmt á nokkrum áratugum líkt og náma.

Fræðilega er mögulegt að leysa þennan vanda með því að tryggja leigutakanum bætur fyrir virði þeirra fjárfestinga sem hann ræðst í á leigutímanum. Þetta væri hægt að binda í samninga og leggja fyrir gerðardóm ef þörf krefur. Í reynd væri þó erfitt að meta raunverulegt virði slíkra fjárfestinga, sérstaklega þar sem þær eru bundnar við auðlindina sem um ræðir og jafnvel sérhæfðar fyrir starfsemi leigutaka og myndu því ekki nýtast öðrum. Það er einnig hægt að skapa slæma efnahagslega hvata með þessu móti. Ef leigutakinn hefur til dæmis tryggingu fyrir fullri endurgreiðslu á viðhaldi og endurnýjun mannvirkja þá getur hann offjárfest – lagt í nánast hvaða kostnað sem er – undir lok leigutímans og fengið kostnaðinn endurgreiddan. Þetta myndi mjög líklega leiða til sóunar. Ef hins vegar ákvæði varðandi það

sem leigutakinn getur fengið endurgreitt eru of þröng þá kemur upprunalegi leigjendavandinn aftur til sögunnar.

Enn einn vandinn kemur upp þegar endurúthluta á nýtingarrétti. Leigutakinn sem hefur haft afnot af auðlindinni er líklegur til að búa yfir betri upplýsingum en aðrir (þar með talinn eigandinn) um það hve mikils virði auðlindin er. Það kann því að vera vandasamt fyrir eigandann að ná sannvirði auðlindarinnar til sín með útboði eða öðrum hlutlægum aðferðum sem miða við að sá sem er tilbúinn að greiða mest fái afnot af auðlindinni. Samkeppni um auðlindina verður ófullkomin. Upprunalegi leigutakinn er líklegastur til að verða ofan á í útboðinu. Vandinn hefur hér snúist við. Í stað þess að leigutakinn sé bundinn við auðlindina og eigandann er það eigandinn sem er bundinn við leigutakann.

Umfjöllun um fyrirkomulag endurúthlutunar er nátengd umfjöllun um leigutímann sjálfan. Lögin gera ráð fyrir að leigutími sé að hámarki 65 ár. Lykilspurning sem takast verður á við er hve langur á leigutími að vera innan þess ramma. Við ákvörðun um lengd leigutíma takast tvö gagnstæð sjónarmið á. Annars vegar er sveigjanleiki eigandans til að ráðstafa réttindunum og hins vegar vissa leigutakans um afnot af auðlindinni.

Stutt leigutímabil veitir eigandanum mikinn sveigjanleika. Skuldbinding gagnvart tilteknum leigutaka og nýtingarleið nær aðeins til skamms tíma. Á leigutímanum getur eigandinn aðeins haft áhrif á nýtinguna í samræmi við leigusamning milli aðila, en þegar honum er lokið hefur eigandinn fullt frelsi til að breyta því hvernig viðkomandi auðlind er nýtt, þar með talið til þess að ráðstafa henni til annarra eða að hætta nýtingu. Virði þessa sveigjanleika fer eftir því hversu líklegt er að slíkar breytingar verði eftirsóknarverðar.

Langur leigutími veitir leigutaka aukna vissu um að hann hafi möguleika á að hagnast á nýtingu auðlindarinnar og þeim fjárfestingum sem hann hefur lagt út í. Nýtingin verður því hagkvæmari og afnotarétturinn verðmætari. Greiðsluvilji leigutaka verður því meiri og það skilar sér aftur í meiri tekjum eigandans af auðlindinni.

Lengri leigutími hefur áhrif til hins betra á hagkvæmni í byrjun og á fyrri hluta leigutímans, en hann leysir ekki úr þeim vanda sem kemur upp undir lok leigutíma og lýst var að framan (jafnvel langur leigutími endar einhvern tíma). Ákvörðunin um leigutíma er því sérstaklega mikilvæg í tilvikum þar sem leigutakinn verður að leggja út í miklar fjárfestingar í upphafi leigutíma. Þær aðstæður eru fyrir hendi þegar viðkomandi auðlind hefur ekki verið nýtt áður eða þegar leggja þarf í verulegar endurfjárfestingar til að nýta auðlindina á hagkvæman hátt. Í tilvikum þar sem þegar er búið að fjárfesta í nýtingu og kostnaður er aðallega fölginn í viðhaldi fastafjármuna skiptir leigutíminn minna máli.

Það má draga þessi sjónarmið saman á eftirfarandi veg: Þegar lengd leigutíma er ákveðinn þá stangast á sveigjanleiki í nýtingu og hvatar til hagkvæmrar nýtingar. Hagkvæmnissjónarmið ein og sér styðja það að leigutími sé langur. Það er því mikilvægt fyrir ríkið að það liggi fyrir með skýrum hætti í hverju virði sveigjanleikans er falið. Þar er rétt að gera greinarmun á þeim ráðstöfunum sem afnot leigutaka af auðlindinni hindra og þeim sem það gildir ekki um. Sér í lagi þá getur ríkið – jafnvel þótt auðlind sé í útleigu – haft áhrif á nýtingu auðlinda með setningu laga og reglna. Virði sveigjanleika (styttri leigutíma) felst í því sem ekki er hægt að gera með þeim hætti.

#### 7.4. Fyrirkomulag úthlutunar nýtingarréttar

Einn meginþátturinn í vinnu nefndarinnar var að huga að leiðum til þess að velja á milli þeirra aðila sem áhuga hafa á því að nýta ákveðna auðlindakosti séu þeir fleiri en einn. Varðandi þann þátt ákvað nefndin að leita ekki langt yfir skammt heldur nýta sem mest þá vinnu sem þegar hafði farið fram á vegum stjórnvalda, það er vinnu þverpólítískrar og faglegrar nefndar iðnaðarráðherra sem skipuð var samkvæmt bráðabirgðaákvæði laga nr. 5/2006, um breytingu á lögum nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, og birtist ásamt tillögum

að fullbúnu lagafrumvarpi í skýrslunni „Framtíðarsýn um verndun og nýtingu auðlinda í jörðu og vatnsafls“ í október 2006.

Í þessu sambandi kemur einkum til skoðunar fyrirkomulag við veitingu leyfa til rannsókna og nýtingar á takmörkuðum auðlindum í Noregi, Danmörku, Færeyjum, Bretlandi, Írlandi, Kanada, Ástralíu og Nýja-Sjálandi. Til skoðunar er hvort tveggja, á hvaða þætti eigi að leggja áherslu við val á milli umsækjenda og með hvaða hætti, eftir hvaða aðferðafræði, valið eigi síðan að fara fram. Skoðun á reglum í fyrrgreindum ríkjum leiddi í ljós að ákveðin atriði voru sameiginleg varðandi það til hvers er litið við val á milli umsækjenda. Lúta þessi atriði að getu umsækjanda til þess að rannsaka og nýta þá auðlind sem um ræðir. Forsenda slíkrar getu er fjárhagslegur styrkur og þekking og reynsla viðkomandi af samskonar eða sambærilegri nýtingu og eftir atvikum nauðsynlegum rannsóknum í aðdraganda.<sup>78</sup> Varðandi mat á getu til rannsókna og nýtingar skiptir vinnuáætlun fyrir rannsóknir og nýtingu á auðlindinni höfuðmáli. Er hér átt við atriði eins og hversu stórt svæði á að rannsaka, hve ítarlega og á hve löngum tíma. Mat á gæðum áætlana og því hvort rannsóknar- og/eða nýtingaráætlun er raunhæf og fullnægi kröfum þarf að vera í höndum vísindamanna. Allt frá gildistöku laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, hefur Orkustofnun veitt iðnaðarráðuneyti umsagnir um umsóknir um rannsóknar- og nýtingarleyfi.

Auk þeirra grunnatriða sem að framan greinir geta stjórnvöld á hverjum tíma lagt áherslu á ákveðna þætti við val sitt milli umsækjenda. Sem dæmi má nefna að eitt af markmiðum raforkulaga er að skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku og til að ná því fram væri hugsanlega hægt að setja skilyrði sem hafa í för með sér aukna samkeppni og nýliðun í greininni. Sé staðan sú að fyrir liggi stefnumörkun um slíkt er eðlilegt að tekið sé tillit til samkeppnissjónarmiða við ákvörðun þeirra atriða sem litið er til. Einnig væri hægt að taka tillit til þess hvort umhverfisáhrif framkvæmda væru mismunandi samkvæmt áætlunum viðkomandi aðila.

Atriði sem skipta máli þegar kemur að því að velja milli umsókna um rannsóknar- og nýtingarleyfi á þeim auðlindum sem hér eru til umfjöllunar kunna að vera mismunandi eftir því hvaða auðlindir er um að ræða. Þannig mætti gera mismunandi kröfur vegna auðlinda sem eru tiltölulega þekktar eða tiltölulega auðvelt og ódýrt er að rannsaka, til dæmis vatnsafl, og hinsvegar auðlinda sem eru þess eðlis að óvissa er um stærð eða nýtanleika þeirra og kostnaðarsamt er að fara í rannsóknir á þeim, til dæmis jarðhiti. Þá væri hægt að taka tillit til þess hvort umhverfisáhrif framkvæmda væru mismunandi samkvæmt áætlunum viðkomandi.

Þegar búið er að skilgreina hvaða atriði skipti máli almennt séð við val þegar fleiri en einn aðili sækist eftir því að nýta tiltekna auðlind er því næst nauðsynlegt að skilgreina hvernig valið sjálft skuli fara fram. Í einfaldaðri mynd er staðan sú að fyrir hendi er nýtingakostur sem fleiri en einn aðili sækjast eftir og mögulega, til þess að flækja myndina enn frekar, hafa þessir aðilar mismunandi nýtingaráform. Almennt gildir það nákvæmlega sama undir þessum kringumstæðum og við allar leyfisveitingar í stjórnsýslu að miða þarf við skilyrði sem eru hlutlæg, gagnsæ og án mismununar. Jafnframt mætti setja efnisleg skilyrði af ýmsum en þó málefnalegum toga m.a. til þess að tryggja skynsamlega nýtingu viðkomandi auðlindar og koma í veg fyrir sóun. Hér á eftir verða skoðaðar leiðir sem farnar hafa verið hérlendis og í öðrum löndum við að velja á milli aðilanna sem sækjast eftir viðkomandi auðlindakosti (hér eftir nefndir umsækjendur).

Helstu aðferðir sem beitt er við úthlutun nýtingarleyfa vegna orkuauðlinda eru:

---

<sup>78</sup> Þessi krafa er gerð í flestum nágrannalöndum okkar, m.a. í Noregi, Danmörku, Færeyjum, Bretlandi og Írlandi. Á Íslandi er iðnaðarráðherra heimilt að veita leyfi til rannsókna og vinnslu kolvetnis á tilteknum svæðum sem felur í sér einkarétt leyfishafa til rannsókna og vinnslu. Einungis má veita slíkt leyfi aðilum sem að mati iðnaðarráðherra hafa nægilega sérþekkingu, reynslu og fjárhagslegt bolmagn til að annast þessa starfsemi, samanber 7. gr. laga um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001.

- *Samanburðarleið, til dæmis á grundvelli rannsóknar- og vinnsluáætlunar*
- *Uppboðsleið þar sem ráðstafað er til hæstbjóðanda*
- *Happdrætti*
- *Fyrstur kemur fyrstur fær*

*Samanburðarleiðin* felur í sér að valið er á milli umsækjenda út frá því hver uppfyllir best ákveðin skilyrði eða kröfur. Dæmi um þætti sem skipt geta máli eru fjárhagslegur styrkur, tæknileg geta, þekking og reynsla á viðkomandi sviði, rannsóknaráætlun, vinnsluáætlun, framtíðarsýn, áhrif á umhverfi, og fleira. Við samanburð er nauðsynlegt að tilboðin séu borin saman eftir skýrum reglum og ströng skilyrði sett. Þessi leið hefur stundum verið kölluð fegurðarsamkeppni þar sem verið er að bera saman kosti og velja þann besta.

Í sumum tilvikum geta umsækjendur einnig boðið peningagreiðslu til að auka líkur á að þeir fái leyfi. Í Danmörku getur ráðherra til dæmis ákveðið að slíkt verði hluti af þeim viðmiðum sem val milli umsækjenda um leitar- og vinnsluleyfi fyrir olú byggist á.<sup>79</sup> Í fyrsta olífuleitarleyfisútboðinu í Færeyjum, sem fram fór árið 2000, skipti miklu máli hve mikið umsækjendur buðust til að borga í sérstakan rannsóknar- og menntasjóð.<sup>80</sup>

Við val á milli umsækjenda um leyfi til olífuleitar og vinnslu skiptir vinnuáætlun oftast miklu máli, að því gefnu að umsækjendur uppfylli kröfur um fjárhagslegan styrk, tæknilega getu, og þekkingu og reynslu á viðkomandi sviði. Það á til dæmis við í Noregi, Danmörku, Færeyjum, Ástralíu og Bretlandi. Í vinnuáætlun er meðal annars tiltekið hvaða rannsóknir viðkomandi ætli að framkvæma, á hvaða svæði og á hve löngum tíma. Í Færeyjum er sérstaklega horft til þess hvaða vinnuáætlun sé líklegust til að skila mestri nýrri þekkingu á öllu svæðinu, enda telja yfirvöld mikilvægt að afla þekkingar á sem stærstu svæði. Í Bretlandi eru gefin stig fyrir mismunandi þætti vinnuáætlunarinnar og heildarstigafjöldi skiptir miklu máli, þótt ekki sé skylt að veita leyfi þeim umsækjenda sem flest stig fær.

Í Noregi er samanburðarleiðin notuð við leyfisveitingar til olífuleitar og valið er á milli umsókna út frá ákveðnum þáttum. Fjárhagslegur styrkur, þekking og reynsla umsækjenda skiptir mestu máli við val á milli umsókna. Sérstaklega er litið til tæknilegrar sérþekkingar umsækjenda á sviði olífuleitar, sem og þekkingar og skilnings þeirra á jarðfræðilegum þáttum á viðkomandi svæði, en umsóknir eru flokkaðar í fjóra flokka á grundvelli þessara atriða. Fyrri reynsla stjórnvalda af samskiptum við umsækjendur getur einnig skipt máli, sem og hvernig þeir hafa staðið sig í fyrri verkefnum.

Mörg ríki notuðu samanburðarleiðina við val á milli umsækjenda um rekstrarleyfi til fjarskipta fyrir þriðju kynslóð farsíma. Í Svíþjóð og Finnlandi var leyfum til dæmis úthlutað eftir því hvernig umsækjendur stæðust fyrirfram ákveðnar hæfniskröfur.

*Uppboðsleiðin* felur í sér að valinn er sá umsækjandi sem tilbúinn er að greiða hæsta verðið fyrir heimild til að nýta viðkomandi auðlind. Ráðstöfun til hæstbjóðanda getur, undir vissum kringumstæðum, verið góð leið til að úthluta nýtingarrétti. Uppboð eru afar skilvirk aðferð til að verðleggja eignir, jafnvel þó kaupendur séu fáir.<sup>81</sup> Svo lengi sem tryggt er að ekki sé ráðist í þjóðhagslega óhagkvæma nýtingu, til dæmis þar sem heildarrenta er minni en umhverfistjón, ættu slík uppboð að tryggja bæði hagkvæmni og sanngirni. Uppboð stuðla að því að nýtingarréttur falli þeim í vil sem best er í stakk búinn til að hámarka rentu af nýtingu auðlindarinnar. Úthlutun með uppboði stuðlar jafnframt að því að eiganda auðlindarinnar sé greitt sanngjarnt endurgjald fyrir nýtingarréttinn. Margar útfærslur eru á uppboðsleiðinni og eru þær mjög misjafnar, allt frá venjulegu útboði eða uppboði, að margþrepa uppboði með

<sup>79</sup> <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=22698>. Lov om anvendelse av Danmarks undergrund, nr. 899 frá 4. júlí 2007, § 12 a.

<sup>80</sup> <http://jardfeingi.sansir.net/get.file?ID=1905>.

<sup>81</sup> Rannsóknir sýna að einungis 4 til 5 aðila þarf til að uppboð skili svipaðri niðurstöðu og frjáls samkeppni. Sjá til dæmis Klemperer, P. 2004, *Auctions: theory and practice*. Princeton University Press.



fjölmörgum skilyrðum. Uppboð virka þó einungis ef fleiri en einn aðili sækist eftir nýtingarréttinum.

Í uppboðsleiðinni er hæsta tilboði tekið, þó oft að því gefnu að tilboðsgjafi uppfylli ákveðin grunnskilyrði, til dæmis um þekkingu, reynslu og fjárhagslegan styrk. Oft er henni því beitt að undangengnu forvali sem byggir á samamburði milli aðila, eins og lýst var hér að framan. Uppboðsleiðin hefur meðal annars verið notuð í Kanada við val á milli umsækjenda um leitar- og vinnsluleyfi fyrir olú og gas og er þá valinn sá umsækjandi sem býðst til að greiða hæstu greiðsluna fyrir leyfið eða setja mesta fjármagnið í rannsóknir og leit á viðkomandi svæði.

Norðmenn ákváðu að nota ekki uppboðsleiðina við úthlutun leyfa til olífuleitar og vinnslu, því þeir vildu frekar að tryggt væri að viðkomandi hefði fjárhagslegan styrk, þekkingu, reynslu, getu og vilja til að framkvæma ítarlegar og góðar rannsóknir á sem stærstu svæði. Töldu þeir að tekjur Noregs yrðu meiri þegar upp er staðið með því að leggja gjald á tekjur af nýtingu fremur er að bjóða leyfin út. Ekkert kemur þó í veg fyrir að slíkt fyrirkomulag sé notað ásamt útboði og sá möguleiki er til dæmis til staðar bæði í Danmörku og Færeyjum, eins og fyrr hefur komið fram.

Uppboðsleiðin var notuð í mörgum ríkjum við úthlutun rekstrarleyfa fyrir þriðju kynslóð farsíma og leiddi til þess að mjög hátt verð var greitt fyrir leyfin í mörgum ríkjum, til dæmis í Bretlandi þar sem greiddir voru samtals 2.600 milljarðar kr. fyrir 5 leyfi. Markmið breskra stjórnvalda með uppboði var að hámarka efnahagslegan hagnað neytenda og skattgreiðenda af leyfisveitingum og þjónustunni, en ýmsir telja að það geti hamlað uppbyggingu og þróun á sviði fjarskipta í þeim ríkjum, auk þess sem hætt sé við að kostnaðurinn fari út í verðlag fyrir fjarskiptaþjónustu. Þó skal bent á að ekki liggja fyrir neinar rannsóknir sem sýna fram á þessa niðurstöðu. Frá sjónarhóli hagfræðinnar á það raunar ekki að skipta neinu máli varðandi þróun, útbreiðslu og verðlagningu hvaða verð var greitt fyrir afnot auðlindarinnar – þegar fyrirtækin eru komin með réttindin í hendurnar munu þau leitast við að hagnast sem mest á þeim. Skiptir þá engu hvernig fyrirtækin fengu réttindin eða hvað þau greiddu fyrir þau.

*Happdrætti* er einföld leið til að velja á milli umsækjenda. Happdrætti tryggir að valið er tilviljunarkennt og tryggir því öllum sömu möguleika, að því gefnu að framkvæmdin sé rétt. Hægt er að setja ýmis skilyrði fyrir þátttöku í viðkomandi happdrætti, auk þess sem hægt er að verðleggja réttindin sem þar eru boðin. Hægt er að beita happdrætti með öðrum leiðum, til dæmis ef tvær eða fleiri umsóknir þykja jafn góðar.

Happdrætti var notað af Reykjavíkurborg við val á milli umsókna um einbýlishúsalóðir í Lambaseli árið 2005. Sett voru skilyrði fyrir þátttöku í happdrættinu, meðal annars um lögheimili og fjárhagslegan styrk og þeir sem hlutu lóðir þurftu að greiða fyrir þær tiltekið verð, sem var tilkynnt fyrirfram. Happdrætti tryggja hins vegar ekki að auðlind sé nýtt með hagkvæmasta hætti né að viðunnandi endurgjald hljótist fyrir afnotarétt af auðlindinni.

*Fyrstur kemur, fyrstur fær* felur í sér að veita nýtingarleyfi á auðlind til þess aðila sem fyrstur sækist eftir slíku.

Þessi aðferð hefur til dæmis verið notuð í Kanada fyrir nýtingu yfirborðsvatns, vindorku og námuvinnslu. Aðferðin hefur einnig verið notuð á Nýja-Sjálandi fyrir ýmsar náttúruauðlindir, til dæmis vatnsafl og jarðhita, en ástæða þess virðist aðallega vera sú að ekki er mikil samkeppni eða eftirspurn eftir því að nýta viðkomandi auðlindir. Það eru staðaryfirvöld sem veita leyfi og þau geta sett mismunandi kröfur fyrir ráðstöfun réttinda og/eða veitingu leyfa.<sup>41</sup> Hérlandis var lagt til í frumvarpi til laga um rannsóknir og nýtingu á jarðrænum auðlindum, sem lagt var fram á Alþingi árið 2004, að þessari aðferð yrði beitt við úthlutun nýtingarleyfa ef ekki lægi fyrir gildur forgangsréttur að nýtingarleyfi og tvær eða fleiri jafngóðar umsóknir bærust.<sup>42</sup>

Þessi aðferð tryggir ekki, frekar en happadrætti, að auðlind sé nýtt með hagkvæmasta hætti né að viðunnandi endurgjald hljóttist fyrir afnotarétt af auðlindinni.

*Aðrar leiðir og útfærslur.* Ýmsar aðrar leiðir til að velja á milli umsækjenda eru til staðar og einnig er hægt er að hugsa sér margs konar útfærslur á ofangreindum leiðum. Það mætti til að mynda blanda saman tveimur eða fleiri leiðum til að ná fram ákveðnum markmiðum, t.d. nota samanburðarleiðina til að velja bestu umsóknirnar eða þær umsóknir sem uppfylltu tiltekin skilyrði, en byggja lokaákvörðunina á niðurstöðum lokaðs útboðs sem viðkomandi aðilar tækju þátt í. Þannig mætti nýta kosti beggja leiðanna, það er að stuðla að því að nýtingarréttinn falli þeim hæfa aðila í skaut sem býður upp á hagkvæmustu nýtinguna.

Yfirlit yfir helstu kosti og galla mismunandi leiða til að úthluta nýtingarrétti yfir orkuauðlindum.

<b>Leið</b>	<b>Kostir</b>	<b>Gallar</b>
<b>Samanburðarleið</b>	Gefur færi á að velja á milli umsækjenda út frá tilteknum þáttum sem ákveðið hefur verið fyrirfram að hafa skuli mest vægi við valið. Gefur tækifæri til að sjá hvað fyrirtæki eru tilbúin að gera til þess að ná samningi um auðlindakostinn og hugsanlega einhverjum tilteknum hliðarmarkmiðum.	Leiðir til samkeppni milli umsækjenda um að fullnægja sem best skilyrðum sem getur leitt til sóunar. Getur orðið dýrt og erfitt að velja milli umsækjenda. Erfitt að gera ferlið nægilega skýrt og gagnsætt.
<b>Uppboðsleið</b>	Einföld og gagnsæ og þar með minni líkur á að niðurstaðan verði gagnrýnd. Tryggir að auðlind sé nýtt með hagkvæmasta mögulegum hætti. Tryggir að endurgjald renni til eiganda auðlindar.	Virkar ekki nema samkeppni sé um nýtingarrétt. Tryggir ekki getu umsækjenda til að rannsaka og nýta auðlindina nema með forvali.
<b>Happdrætti</b>	Einföld og gagnsæ. Tryggir jafnræði umsækjenda.	Tryggir ekki að auðlind sé nýtt með hagkvæmasta mögulegum hætti. Tryggir ekki getu umsækjenda til að rannsaka og nýta auðlindina nema með forvali.
<b>Fyrstur kemur, fyrstur fær</b>	Einföld í framkvæmd. Hægt er að tryggja gagnsæi og jafnræði með því að auglýsa fyrirfram hvenær og hvernig leyfi verða veitt.	Tryggir ekki að auðlind sé nýtt með hagkvæmasta mögulegum hætti. Tryggir ekki getu umsækjenda til að rannsaka og nýta auðlindina nema með forvali.

Í skýrslu iðnaðarráðherra “*Framtíðarsýn um verndun og nýtingu auðlinda í jörðu og vatnsafls*” voru settar fram tillögur að leyfisveitingarferli sem uppfyllir þessi skilyrði.<sup>82</sup> Þær byggja á blöndusamanburðarleiðar og uppboðsleiðar. Að auki þarf úthlutunarferlið að taka á þeirri grundvallarkröfu að ekki sé ráðist í þjóðhagslega óhagkvæm verkefni. Þetta felur fyrst

<sup>82</sup> Iðnaðarráðuneyri, 2006. *Framtíðarsýn um verndun og nýtingu auðlinda í jörðu og vatnsafls*. Skýrsla nefndar iðnaðarráðherra sem skipuð var samkvæmt bráðabirgðaákvæði laga nr. 5/2006, um breytingu á lögum nr. 57/1998. ([http://www.idnadarraduneyti.is/media/Rafraen\\_afgreidsla/Audlindakysrsla\\_lokautgafa.pdf](http://www.idnadarraduneyti.is/media/Rafraen_afgreidsla/Audlindakysrsla_lokautgafa.pdf))

og fremst í sér að endurgjald fyrir nýtingu sé meira en nemur virði umhverfisskaðans sem nýtingin veldur. Útlínur ferlis gætu verið sem hér segir:

1. Nýtingarréttur er auglýstur og aðilum boðið að senda inn umsókn í forval. Skilyrðin sem stýra vali á umsækjendum í aðra umferð eru vandlega kynnt. Þetta geta verið skilyrði um fjárhaglegt bolmagn, umfang og útfærslu nýtingar og svo framvegis.
2. Tekin er afstaða til umsókna og þeim sem standast fyrstu umferð er boðið að senda inn boð í nýtingarrétt, að gefnum skilyrðum um lágmarksboð.
  - a. Ef margir aðilar senda inn boð er beitt uppboði.
  - b. Ef einungis einn aðili sendir inn boð er gengið til samninga á grundvelli lágmarksboðs og eðlilegrar gjaldtöku af auðlindarentu, samanber umfjöllun síðar um gjaldtöku.
3. Gengið er til samninga við þann aðila sem tryggir hæstu greiðslu auðlindarentu.

Ferlið sem hér hefur verið lýst tekur einungis til nýrra verkefna og nær því ekki því markmiði að eigendur orkuauðlinda sem þegar eru nýttar öðlist hlutdeild í rentunni sem þær skapa. Raunar er erfitt að ná því markmiði með skilgreiningu úthlutunarferlis nema með afturköllun gildandi heimilda. Sú leið er hins vegar illfær, meðal annars eins og fram hefur komið í umfjöllun um leigjendavandann hér að framan. Færa má fyrir því rök að heppilegra sé að aðskilja ráðstöfun nýtingarréttar orkuauðlinda annars vegar og ákvörðun endurgjalds fyrir nýtingu þeirra hins vegar. Hugsanlegt er að ná fram markmiðum um nægilegt forræði eiganda án skýlausrar kröfu um endurúthlutun með uppboði ef gjaldtaka fyrir nýtingarrétt fer fram með öðrum hætti en gegnum úthlutunarferlið. Næst verður vikið að mati á umhverfiskostnaði til ákvörðunar á lágmarksgreiðslu og síðan ólíkum möguleikum sem eru á gjaldtöku, kostum þeirra og göllum.

#### 7.5. Efnahagslegt mat á umhverfisáhrifum

Umhverfið sjálft veitir fjölbreytilega þjónustu og skapar umtalsverð verðmæti, allt frá því að vera uppspretta hráefnis til framleiðslu, vera endastöð úrgangs, til þess að vera vettvangur tómsundaiðkunar og náttúruskoðunar. Aðeins brot af þeirri þjónustu sem umhverfið veitir er verðlagt á mörkuðum. Þetta þýðir ekki að önnur umhverfisþjónusta sé ekki verðmæt, heldur einungis að markaðir bregðist til að stýra nýtingu þeirra með hagkvæmum hætti. Ástæður þess að markaðir bregðast á þennan hátt eru margar. Má þar nefna að náttúran sjálf er oft og tíðum almenningseign (e. public good) sem þýðir meðal annars að erfitt er að taka gjald fyrir notkun hennar þrátt fyrir að notkunin leiði til kostnaðar fyrir einstaklinga eða þjóðfélagið sem heild. Aðferðir til að meta umhverfið til fjár hafa verið þróaðar á undanförunum áratugum innan hagfræðinnar<sup>83</sup>. Þessum aðferðum er beitt um allan heim þar sem framkvæmdir valda umhverfisspjöllum. Er nú svo komið að krafist er slíks mats til dæmis vegna allra stærri fjárfestingaverkefna víða um heim, til dæmis í Bandaríkjunum og Noregi. Hérlandis hefur þessum aðferðum lítið verið beitt við að meta umhverfiskostnað, en þó má benda á tvær

<sup>83</sup> Sá meðal annars: Carson, R. T. and Hanemann, W. M. Contingent Valuation. 2005. In K. G. Maler and J. R. Vincent, eds. Handbook of Environmental Economics. North Holland.

Bateman, I. J., Carson, R. T., Day, B., Hanemann, W. M., Hanley, N. D., Hett, T., Jones-Lee, M. W., Loomes, G., Mourato, S., Özdemiroglu, E., Pearce, D. W., Sugden, R. and Swanson, J. 2002. *Economic Valuation with Stated Preference Techniques*. Edward Elgar, Northampton, MA.

Bockstael, N., Freeman, A., Kopp, R., Portney, P., and Smith, V., 2000. On Measuring Economic Values for Nature. *Environmental Science and Technology*, 34(8), pp 1384-1389.

rannsóknir sem gerðar voru á virði þess umhverfis sem varð fyrir áhrifum vegna virkjunar við Kárahnjúka<sup>84</sup>.

Umhverfisgæði ganga ekki kaupum og sölum á markaði og bera því eðli málsins samkvæmt ekki markaðsverð. Þetta þýðir ekki, eins og áður sagði, að umhverfisgæði séu einskis virði heldur einungis það að markaðsöflin veita enga leiðsögn gegnum verð um hagkvæmstu nýtingu þeirra. Undirliggjandi verðgildi umhverfisgæða er fjórþætt: Í fyrsta lagi fylgir umhverfisgæðum líkt og öllum öðrum gæðum notkunargildi (e. *use value*) sem kemur til vegna notkunar á framangreindum gæðum. Í öðru lagi fylgir umhverfisgæðum ákveðið valréttargildi (e. *option value*) sem kemur til vegna möguleika á að nýta gæðin einhvern tímann í framtíðinni. Í þriðja lagi felur tilvera umhverfisgæða ein og sér í sér ákveðið tilverugildi (e. *existence value*). Í fjórða lagi fela umhverfisgæði í sér erfðagildi (e. *bequest value*) fyrir komandi kynslóðir þar sem magn flestra umhverfisgæða er takmarkað, það er mannkynið getur ekki framleitt óendurnýjanleg umhverfisgæði.

Þegar um er að ræða umhverfisgæði eru greiðsluvilji (e. *willingness to pay*) og bótavilji (e. *willingness to accept*) þeir mælikvarðar sem hvað oftast eru notaðir á hagrænt virði gæðanna. Báðir mælikvarðanna grundvallast á nytjahagfræði og mæla þeir þann neytendaábata sem hlýst af breyttum aðstæðum. Nokkrar aðferðir eru til við mat á greiðslu- og/eða bótavilja. Þeim er skipt í aðferðir afhjúpaðs vals (e. *revealed preference*) og aðferðum yfirlýsts vals (e. *stated preference*).

Aðferðir afhjúpaðs vals leitast við að draga ályktanir af þeim greiðsluvilja sem neytendur afhjúpa með raunverulegri hegðun sinni á markaði. Fyrir gæði sem verslað er með á markaði er má segja að lágmarksgreiðsluvilji neytenda endurspeglar í markaðsverði, eða með öðrum orðum þá afhjúpar fólk greiðsluvilja sinn með því að versla á markaði og greiða markaðsverð. Gæði sem ekki er verslað með á mörkuðum bera ekki markaðsverð og því verður að draga ályktanir um greiðsluvilja neytenda af hegðun þeirra á mörkuðum sem á einhvern hátt tengdir umræddum gæðum. Á meðal aðferða afhjúpaðs vals eru ferðakostnaðaraðferðin, aðferð ánægjuverða (e. *hedonic price method*) og aðferðir sem draga ályktanir um greiðsluvilja út frá útgjöldum neytenda til þess að forðast kostnað.

Skilyrt verðmætamat (e. *contingent valuation*) er ein af megin aðferðum yfirlýsts vals og gengur hún út á að grafast fyrir um greiðsluvilja og/eða bótavilja neytenda fyrir tiltekin gæði með því leggja fyrir þá spurningakönnun af einhverju tagi. Neytendur eru látnir ímynda sér breytingar á aðstæðum á þann veg að annað hvort neysla þeirra á tilteknum gæðum eða gæðastaðall þessara gæða breytist. Á einn eða annan hátt eru þeir síðan látnir gefa upp hvers virði þessar breyttu aðstæður eru þeim. Mikilvægt er fyrir gæði könnunarinnar að úrtakið endurspeglar undirliggjandi þýði á sem bestan hátt. Í undirliggjandi þýði kannananna byggðra á skilyrtu verðmætamati eru allir þeir sem hafa verulegra hagsmuna að gæta af tilteknu verkefni.

Mikilvægt er að vanda framkvæmd skilyrts verðmætamats til þess að könnunin gefi sem óbjagaðast mat á undirliggjandi greiðslu- og/eða bótavilja þátttakenda. Grundvallaratriði er að útskýra vandlega fyrir þátttakendum út á hvað könnunin gengur og nákvæmlega um hvaða breytingu á hvaða gæðum er að ræða áður en farið er út í það að inna þá eftir greiðslu- og/eða bótavilja þeirra. Einnig þarf að koma því til skila hvernig greitt verði fyrir verkefnið. Koma þarf þátttakendum í skilning um það að þeir hafi takmarkað ráðstöfunarfé sem verkefnið muni með einum eða öðrum hætti hafa áhrif á. Eigi að nota opinbera skatta til þess

<sup>84</sup> Bothe, David. (2004). Kontingente Bewertung von Umweltkosten als Entscheidungsgrundlage Das Kárahnjúkar-Wasserkraftwerkprojekt auf Island. Kölner Forschungen zur Wirtschafts- und Sozialgeographie. Selbstverlag im Wirtschafts- und Sozialgeographisches Institut der Universität zu Köln. Köln.

Lienhoop og MacMillan (2007). Lienhoop, Nele og MacMillan, Douglas. (2007). Valuing wilderness in Iceland: Estimation of WTA and WTP using the market stall approach to contingent valuation. Land Use Policy No. 24, bls. 289–295

að greiða fyrir verkefnið þarf að tiltaka hvernig skattbyrði vegna verkefnisins dreifist á þegna samfélagsins og á hverju ákvörðun um hvort farið verði út í tiltekið verkefni grundvallast. Einnig er vert að hafa í huga að ákvörðun um að fara út í tiltekið verkefni getur breytt forgangs röðun annarra verkefna í samfélaginu.

Mikilvægt er að framkvæma mat á umhverfistjóni vegna allra fyrirhugaðra virkjana, með einni af þeim aðferðum sem hér hafa veið ræddar, fyrir allar fyrirhugaðar virkjanir. Slíkt mat tryggir að komast megi hjá því að meiri hagsmunum af verndun sé fórnað fyrir minni nýtingarhagsmuni í þeim tilfellum þar sem hagnaður af virkjunarframkvæmdum er minni en metinn umhverfiskostnaður.

## 7.6. Leigugjald fyrir nýtingu auðlinda

Almennt er endurgjald tekið fyrir auðlindir sem eru í eigu hins opinberra. Sem dæmi eru sérstakt leigugjald tekið af olúauðlindum víðast hvar um heiminn en fyrir því er nánar gerð grein í 6. kafla hér á undan. Þrenns konar megin fyrirkomulag er að finna á innheimtu slíks endurgjalds:

- *Endurgjald í formi fastrar upphæðar*, sem lögð er á hverja framleidda einingu. Slíkt endurgjald er oft kallað „auðlindagjald“.
- *Endurgjald í formi tiltekins hlutfalls af tekjum leigjenda*. Slíkt gjald er innheimt með sama móti og sértækur tekjuskattur sem lagður er á hverja framleidda einingu.
- *Endurgjald í formi hlutfalls af auðlindarentu*. Slíkt gjald er innheimt með sama móti og svokallaður auðlindaskattur sem leggst á auðlindarentu.

Dæmi er hægt að finna um allar þessar tegundir endurgjalds, eins og rætt hefur verið hér að framan, til dæmis hvað varðar vatnsorku í Noregi<sup>85</sup> og hvað varðar olúvinnslu víðsvegar um heiminn. Oftast er slík gjaldtaka á formi sértækrar skattlagningar fremur en leigugjalds eins og í tilviki íslenskra orkuauðlinda.

*Endurgjald í formi fastrar fjárhæðar* er gjald sem lagt er á hverja framleidda einingu, til dæmis X aurar á kWh. Álagning auðlindagjalds á nýtingu auðlindar er því afar einföld gjaldtökuleið. Strangt tiltekið er hagkvæmnikröfunni fullnægt ef auðlindagjaldið er hærra en áætlaður kostnaður vegna ytri áhrifa, svo sem umhverfisáhrifa. Þannig væri henni fullnægt ef leigutakar greiddu gjald sem væri hærra en áætlaður kostnaður vegna ytri áhrifa. Á sama hátt mætti hugsa sér fasta gjaldtöku af framleiddri orku sem skilgreind væri sem auðlindarenta. Þó svo þessi leið sé einföld kemur hún á engan hátt til móts við kröfuna um að renta skili sér til eigenda enda getur auðlindarenta orðið mun hærri (eða mun lægri) en sem nemur slíku gjaldi með tilheyrandi tapi fyrir eigendur. Að auki leiðir auðlindagjaldtaka til þess að ekki er ráðist í jaðarverkefni, sem skapa rentu sem er minni en auðlindagjaldið. Slík verkefni eru ekki arðbær fyrir orkufyrirtækin að teknu tilliti til auðlindagjaldsins þó svo þau geti verið þjóðhagslega arðbær. Renta verkefna sem hætt er við vegna auðlindagjalda er dæmi um svokallað allratap (*dead weight loss*) vegna gjaldtöku.

Engin einföld regla er til um upphæð auðlindagjalds. Ljóst er að í raun breytast tekjur og kostnaður frá virkjun til virkjunar. Sanngjörn og skilvirk álagning slíkra gjalda er því æði vandasöm. Sérstök vandamál koma einnig upp varðandi eldri verkefni þar sem rúm fyrir gjaldtöku getur verið takmarkað vegna þess að ekki var gert ráð fyrir henni í upphaflegum samningum við kaupendur um verð.

---

<sup>85</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/skatter\\_og\\_avgifter/bedriftsbeskatning/kraftverksbeskatning.html?id=449525](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/skatter_og_avgifter/bedriftsbeskatning/kraftverksbeskatning.html?id=449525) og <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stprp/2007-2008/stprp-nr-1-2007-2008--2/2/3/2.html?id=483224>

*Leigugjald í formi tiltekings hlutfalls af tekjum orkuframleiðanda*, er einnig einföld leið til gjalddöku en áhrifin og álitaefnin eru hliðstæð og upp koma vegna álagningu auðlindagjalds. Sömu vandamál koma upp varðandi sanngjarna álagningu endurgjalds af þessu tagi og rætt var um varðandi auðlindagjald. Umtalsverð hætta er á að ef sama hlutfall er innheimt af tekjum fyrir öll verkefni þá skapi það vandamál varðandi mörg eldri verkefni. Ástæðan er að forsendur gerðu ekki ráð fyrir slíkri skattlagningu í upphafi. Slík gjalddataka myndi einnig koma í veg fyrir að verkefni sem skila arði sem er minni en sem nemur gjalddökunni komi ekki til framkvæmda þó svo þau séu þjóðhagslega hagkvæm.

*Gjalddataka tengd auðlindarentu, rentugjald*, hefur í auknum mæli rutt sér til rúms til dæmis hvað varðar skattlagningu olíuauðlinda á síðari árum. Slík gjalddataka á rætur að rekja til hugmyndar um auðlindarentuskatt (*resource rent tax*) sem var fyrst sett fram af Garnaut og Ross (1975)<sup>86</sup> og hefur síðan hlotið umtalsverða fræðilega umfjöllun.<sup>87</sup>

Hugmyndin um rentugjald er einföld. Ef hægt er að afla upplýsinga um kostnað og tekjur ákveðinnar virkjunar má leggja gjaldið beint á rentuna, það er muninn á kostnaði og tekjum. Gjaldtakan byggir á því að innheimta aðeins gjald þegar núvirði fjárfestingar er jákvætt, það er leggja það á þann hagnað sem er eftir þegar fjárfestingarkostnaður hefur verið greiddur, að teknu tilliti til ávöxtunarkröfu.

Kostir þessa eru umtalsverðir. Rentugjald hefur þann eiginleika að breyta ekki hvata fyrirtækja til að ráðast í ábatasöm verkefni vegna þess að gjaldtakan breytir ekki arðbærum verkefnum í óarðbær því einungis er innheimt gjald af umframhagnaði. Heildarrentan er því óskert. Gjaldtökunni fylgir ekkert allratap enda er einungis lagt gjald á rentuna. Ef ákveðið hlutfall rentu er alltaf skilið eftir handa þeim sem nýtir auðlindina er hvatinn til að sækja þá rentu áfram óskertur.

Á sama tíma er hægt að leggja slíkt gjald jafnt á einstök verkefni, þar með talið eldri verkefni þar sem renta kann að vera óveruleg. Helstu gallar rentugjalda eru hve mikilla upplýsinga er nauðsynlegt að afla um afkomu einstakra verkefna, því sanngjarnt rentugjald verður að taka tillit til raunverulegrar rentu og byggja á raungögnum um kostnað og tekjur að eins miklu leyti og unnt er. Hafa ber í huga að sanngjarnt auðlindagjald eða leigugjald reiknað sem hlutfall af tekjum krefst sömu eða hliðstæðra upplýsinga.

Þessi tegund gjalda er notuð til að ákvarða leigugjald norskra vatnsaflsvirkjana, eins og vikið var að hér að framan. Rentugjöld eru jafnframt vel þekkt í skattlagningu olíuauðlinda, svo sem í Noregi, Kanada og Ástralíu. Núgildandi reglur um skattlagningu kolvetnisauðlinda á íslenskum sökkli (Drekasvæðinu) byggja að hluta á rentuskatti.<sup>88</sup>

### *Nánar um rentugjald*

Rentugjald er lagt á hagnað af einstökum virkjanakostum. Fjárfestingakostnaður er jafnan ráðandi kostnaður við gerð raforkuvera. Verkefnin krefjast mikilla fjárfestinga í upphafi en tekjurnar koma hins vegar jafnt og þétt yfir langt tímabil. Taka þarf tillit til þessa misræmis í tímasetningu tekna og gjalda við útfærslu gjalddökunnar. Hægt er að bera saman upphæðir sem falla til á mismunandi tíma með því að beita núvirðingu (*discounting*). Að gefinni ákveðinni kröfu um ávöxtun, sem kölluð er ávöxtunarkrafa (*discount rate*) má finna hve mikils virði greiðsla, sem á sér stað í framtíðinni, er í dag.<sup>89</sup> Rentugjaldið er ákvarðað sem hlutfall af hagnaði umfram kostnað að teknu tilliti til ákveðinnar kröfu til arðsemi

<sup>86</sup> Garnaut, R. and Ross, A.C. 1975, Uncertainty, risk aversion and the taxing of natural resource projects, *Economic Journal*, 85(2): 272–87.

<sup>87</sup> Garnaut R., Ross A.C., 1979. Neutrality of The Resource Rent Tax. *Economic Record* 55 (150): 193-201. Fane G, 1987. Neutral Taxation Under Uncertainty. *Journal of Public Economics* 33 (1): 95-105.

<sup>88</sup> Lög nr. 170/2008.

<sup>89</sup> Ef ávöxtunarkrafan er  $r$  og upphæðin  $X_t$  fellur eftir  $t$  tímabil er virði greiðslunnar í dag,  $X_0$  (s.k. núvirði  $X_t$ ), gefið sem:  $X_0 = X_t(1+r)^{-t}$

verkefnisins.<sup>90</sup> Sanngjarnt rentugjald tekur þannig tillit til kostnaðar og kröfu eigenda virkjunarinnar um ávöxtun á fjárfestingu sína, án þess að skerða hvatann til fjárfestinga á sama hátt og önnur gjaldtaka gerir.

Nauðsynlegt er að taka tillit til ávöxtunarkröfu eigenda við mat á rentu. Garnaut og Ross (1979)<sup>91</sup> benda á að röng ávöxtunarkrafa í útreikningum á rentu geti haft neikvæð áhrif á hvata fjárfesta til að ráðast í þjóðhagslega hagkvæm verkefni. Því lægri sem hún er því meira telja tekjur í framtíðinni móti upphaflegri fjárfestingu, sem leiðir til hærri reiknaðrar rentu og herra rentugjalds. Of há ávöxtunarkrafa getur skapað hvata til offjárfestinga meðan of lág ávöxtunarkrafa getur leitt til þess að ekki er ráðist í ábatasöm en áhættusöm verkefni.

Hlutverk lágmarks ávöxtunarkröfu er að tryggja að fjárfestar nái viðunandi ávöxtun á fjárfestingar sínar áður en álagning gjalds á rentu hefst. Hún gegnir því mikilvægu hlutverki í að tryggja óskertan hvata til fjárfestinga. Sem dæmi má nefna að við útreikning á auðlindarentuskatti í Ástralíu er gerð lágmarksávöxtunarkrafa sem jafngildir langtímaávöxtunarkröfu ástralskra ríkisskuldabréfa að viðbættu 5% áhættuálagi.<sup>92</sup> Í Noregi er reiknað frítekjumark fyrir vatnsaflsvirkjanir sem gegnir sama hlutverki, það er að taka tillit til eðlilegrar ávöxtunarkröfu eiganda virkjunar.<sup>93</sup>

Hvernig ber að ákvarða álagningarhlutfall rentugjalds? Mikilvægast er að hlutfallið sé nægilega langt innan við 100 prósent til að tryggja að hvati til ábatasamra fjárfestinga sé eins lítið bjagaður og hægt er. Á hinn bóginn koma sjónarmið um að rentan eigi að koma eiganda auðlindarinnar til góða. Skatthlutfall þeirra ríkja sem notast hafa við rentuskatta er breytilegt. Þannig eru tekin 30% af grunnrentu vatnsaflsvirkjana og 50% af rentu olíuvinnslu í Noregi, 10-20% af rentu olíuvinnslu í Kanada og 40% í Ástralíu.<sup>94</sup>

Val á ávöxtunarkröfu er nátengt ákvörðun um álagningarhlutfall. Því hærri lágmarksávöxtunarkrafa, því betri ávöxtun er fjárfestum tryggð. Þar með er mögulegt að hækka álagningarhlutfallið. Á hinn bóginn gerir lág lágmarksávöxtunarkrafa kröfu um lágt álagningarhlutfall ef ekki á að letja fyrirtæki frá nýtingu.<sup>95</sup> Fane og Smith (1986)<sup>96</sup> benda á að þau vandamál sem skapast við að mæla auðlindarentu fyrir eintök verkefni geri kröfu um að gjaldhlutfalli sé stillt í hóf þannig að vafinn komi þeim sem nýta auðlindina til góða. Þannig sé meiri áhersla lögð á að tryggja að ráðist sé í þjóðhagslega hagkvæm verkefni og rentan sótt fremur en að hún skili sér öll til eigenda auðlindanna. Að auki verður að taka tillit til þess að fyrirtækin greiða einnig skatta af rentu, svo sem almennan tekjuskatt fyrirtækja. Taka verður tillit til þess svo heildargjaldtöku sé stillt í hóf.

Forsenda raunhæfra mælinga á auðlindarentu, og þar með rentugjaldi, er raunhæft mat á kostnaði og tekjum. Upplýsingar um tekjur má sækja í bókhald fyrirtækja, svo lengi sem fyrirtækin selja afurðir til ótengdra aðila. Gagnaöflunin krefst þó þess að bókhald fyrirtækja afmarki skýrt milli verkefna hvað varðar tekjur og kostnað. Ef eigandi raforkuvers er hins vegar sá sami og kaupandi orkunnar, til dæmis ef stóriðjufyrirtæki á líka virkjun, myndast

<sup>90</sup> Sú ávöxtun á fjármagn sem bundið er í verkefninu sem nægir til að ráðist er í verkefnið

<sup>91</sup> Garnaut R., Ross A.C., 1979. Neutrality of The Resource Rent Tax. *Economic Record* 55 (150): 193-201.

<sup>92</sup> Petroleum Resource Rent Tax Assessment Act 1987 (Act No. 142 of 1987). Government of Australia. Rétt er að taka fram að áhættuálagið var 15% fram til 1990 þegar lögunum var breytt og álagið lækkað.

<sup>93</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/skatter\\_og\\_avgifter/bedriftsbeskatning/kraftverksbeskatning.html?id=449525](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/skatter_og_avgifter/bedriftsbeskatning/kraftverksbeskatning.html?id=449525) og <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stprp/2007-2008/stprp-nr-1-2007-2008--2/2/3/2.html?id=483224>

<sup>94</sup> NOU 2000: 18. *Skatlegging av petroleumsvirksomhet*. Innstilling fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 22. oktober 1999. Avgitt til Finansdepartementet 20. juni 2000

<sup>95</sup> Garnaut R., Ross A.C., 1979. Neutrality of The Resource Rent Tax. *Economic Record* 55 (150): 193-201.

<sup>96</sup> Fane, G. and Smith, B. 1986, 'Resource rent tax', í Trengove, C.D. (ed.), *Australian Energy Policy in the 1980s*, Centre of Policy Studies, George Allen and Unwin, Sydney. Tekið úr Hogan, L, 2003. *Australia's petroleum resource rent tax. An economic assessment of fiscal settings*. abare e Report 03.1. ABARE report for the Department of Industry, Tourism and Resources

hvati til að taka auðlindarentuna út hjá kaupanda orkunnar fremur en framleiðanda hennar til að sleppa við rentugjald. Þetta er einfaldlega gert með því að gefa upp of lágt orkuverð. Í slíkum tilfellum gæti orðið að beita öðrum aðferðum, svo sem að miða við verð orkunnar á markaði. Þetta gæti reynst vandkvæðum bundið við íslenskar aðstæður þar sem fáir aðilar eru á orkumarkaði og erfitt að ákvarða hvert markaðsverð er, enda breytilegt milli notendahópa.

#### 7.7. Fyrirkomulag ráðstöfunar og gjaldtöku sem ýtir undir þjóðhagslega hagkvæmni

Eins og fram kemur hér að framan eru uppboð ákjósanleg leið við ráðstöfun nýrra auðlindakosta. Við þá ráðstöfun þarf að taka tillit til ákvæða laganna um tímabundið framsal nýtingarréttar og finna lausnir sem tryggja eðlilega gjaldtöku vegna eldri verkefna. Ef hægt er að skilja á milli gjaldtöku og leyfisveitingarferlisins einfaldast málið nokkuð því þá er meginmarkmið úthlutunarferlisins ekki að tryggja gjaldtöku heldur fremur að tryggja eignarrétt eigandans og áhrif hans yfir nýtingu auðlindarinnar. Til að tryggja að ráðist sé í þjóðhagslega hagkvæm verkefni gæti verið skynsamlegt að gjaldtakan verði að mestu leyti aðskilin leyfisveitingarferlinu og að tekið verði upp rentugjald eins og lýst er hér að framan. Nákvæma útfærslu á gjaldtöku af þessu tagi er til dæmis að finna í norsku lögunum um skatt á grunnrentu<sup>97</sup> og áströlsku lögunum um rentuskatt.<sup>98</sup> Ótvíræður kostur rentugjalda er að slíka gjaldtöku má hefja hvenær sem er, enda skekkir hún ekki arðsemi starfandi raforkuvera. Opinbert eignarhald á flestum raforkuverum hér á landi ætti að auðvelda mjög farsæla skilgreiningu lykilstærða, svo sem hvaða kostnað megi telja til frádráttar og lágmarks kröfu um ávöxtun, enda mætti þróa reglurnar í nánú samstarfi aðila. Einnig auðveldar það gagnaöflun í upphafi að eigandi auðlindanna er jafnframt eigandi orkufyrirtækjanna.

Leysa má úr þeim óæskilegu áhrifum sem ákvæði laga 58/2008 um tímabundið framsal hafa á hagkvæmni nýtingar (samanber umræðu um leigjendavandann hér að framan) með því að gera endurnýjun leyfa háð skilyrðum sem tiltekin eru í upphaflegum samningi þegar auðlindakosti er ráðstafað til tiltekins aðila eða á síðari stigum sé slíkt gert með góðum fyrirvara áður en hin tímabundna heimild er á enda. Skilyrðin fyrir framlengingu á nýtingarrétti gætu verið hliðstæð þeim skilyrðum sem sett eru í fyrstu umferð leyfisveitingarferlis, eins og því var lýst hér að framan. Þetta gætu verið skilyrði um umgengni við auðlindina, um sjálfbærni, um ytri áhrif eða hvað annað sem eðlilegt er að eigandi auðlindar geri kröfu um. Uppfylli leigutaki þessi skilyrði stæði honum til boða að framlengja hina tímabundnu nýtingarheimild, að því gefnu að samningar takist um leigugjald. Ráðstöfun auðlindakosts til nýrra aðila kæmi þá einungis til ef leigutaki uppfyllir ekki skilyrðin eða að samningar náist ekki um leigugjald. Með þessu móti mætti fækka þeim tilvikum þar sem að til endurúthlutunar kemur, með öllum þeim vandamálum sem því fylgja og rakin voru hér að framan. Hins vegar tryggir slíkt ferli að flestum sjónarmiðum um æskileg áhrif eiganda sé mætt.

#### 7.8. Niðurlag

Að mörgu er að hyggja þegar ákveða á endurgjald, leigutíma, endurnýjunarákvæði og tilhögun eignarhalds auðlinda. Taka þarf tillit til sjónarmiða um hagkvæma nýtingu, um yfirráðarétt eigenda orkuauðlinda yfir þeim og um að fyrirkomulag úthlutunar og gjaldtöku sé skilvirkt. Jafnframt þarf að taka tillit til þess að fyrirkomulagið sem fyrir valinu verður megi beita á bæði þegar úthlutað nýtingarleyfi sem og vegna nýrra verkefna. Í því samhengi má færa rök fyrir aðskilnaði úthlutunarferlisins og gjaldtökunnar, að svo miklu leyti sem það er mögulegt.

<sup>97</sup> <http://www.lovddata.no/all/nl-19990326-014.html>, sjá kafla 18-3.

<sup>98</sup> Petroleum Resource Rent Tax Assessment Act 1987 (Act No. 142 of 1987). Government of Australia.



Mikilvægt að fyrirkomulag úthlutunar tryggi bæði hæfi þeirra sem hljóta nýtingarrétt og hagkvæmni nýtingarinnar. Jafnframt þarf að stuðla að því að dregið sé út neikvæðum áhrifum tímabundinna leyfisveitinga án þess að skerða um of yfirráðarétt eiganda auðlindanna yfir þeim til lengri tíma. Þó engin ein einföld regla geti tryggt öll þessi sjónarmið er jafnframt ljóst af framansögðu að rétt val á fyrirkomulagi getur að mjög miklu leiti stuðlað að því að slík niðurstaða náist.

## 8. Niðurstöður nefndarinnar

### 8.1. Inngangur

Í niðurstöðum nefndarinnar verður þess freistað að gera ítarlega grein fyrir tillögum hennar varðandi vatn og vatnsréttindi ríkisins, þ.m.t. gjalddöku, ráðstöfunartíma og mögulega framlengingu hans, aðgerðir sem stuðla að sjálfbærni og hagkvæmni, val milli umsækjenda og réttarstöðuna m.t.t. þeirra aðila sem nú þegar nýta ákveðna auðlindakosti.

Í köflunum hér að framan hafa verið reifaðir ýmsir þeir þættir sem nauðsynlegt var að huga að við smíði þessara tillagna. Þannig hefur verið fjallað um lagaumhverfið og réttarstöðuna almennt hér á landi. Gerð hefur verið grein fyrir gildandi samningum í þeim mæli sem nefndinni hafa borist umbeðin gögn. Fjallað hefur verið um sjálfbæra nýtingu auðlinda að svo miklu leyti sem mótaðar hugmyndir liggja fyrir á því sviði og fyrirkomulag í nokkrum samanburðarlöndum. Þessu næst hefur ítarleg grein verið gerð fyrir þáttum sem lúta að endurgjaldi, ráðstöfunartíma, mögulegri framlengingu hans og tilhögun eignarhalds auðlinda, þ.m.t. auðlinda sem nú þegar hefur verið úthlutað og/eða eru nýttar. Auk þessa hefur verið fjallað um mismunandi þekktar leiðir til þess að velja á milli þegar fleiri umsækjendur sækjast eftir að fá að nýta tiltekinn auðlindakost.

Á þessu stigi er þó nauðsynlegt að áréttá að umboð nefndarinnar er þröngt og nær ekki til þess að smíða heildstæðar reglur um nýtingu náttúruauðlinda íslenska ríkisins heldur aðeins að fjalla um tilhögun hinna tímabundnu afnota á fyrrgreindum vatnsréttindum ríkisins. Minnt er á starf annarra nefnda og stjórnvalda sem óhjákvæmilega hlýtur að hafa áhrif við endanlega útfærslu regluverks á þessu sviði og að tillögur nefndarinnar hljóta að fela í sér tillögur um breytingar á lögum, hvers framkvæmd heyrir ekki undir forsætisráðuneytið heldur önnur ráðuneyti, fyrst og fremst iðnaðarráðuneyti og umhverfisráðuneyti. Með hliðsjón af þessu og vísan til verkefnis nefndarinnar svo sem það er skilgreint í bráðabirgðaákvæði III við lög 58/2008 lítur nefndin ekki svo á að henni sé ætlað að forma endanlegar tillögur sínar í lagafrumvarpi.

Þessu næst liggur fyrir að skoða hvernig unnt er að útfæra þær hugmyndir sem nefndin hefur kynnt í köflunum hér á undan og hvernig þær verði aðlagðar að gildandi rétti. Markmiðið hlýtur að vera, að um leið og komið er á skilvirku fyrirkomulagi við ráðstöfun á þeim auðlindum sem um ræðir verði það fyrirkomulag ekki til þess að þyngja málsmeðferð.

Til upprifjunar er verkefni nefndarinnar í meginatriðum tvíþætt, annars vegar að gera um það tillögur hvaða fyrirkomulag eigi að hafa á því þegar ríkið ráðstafar vatns- og jarðhitaréttindum sínum með tímabundnum hætti. Við þá tillögusmíð ber svo sérstaklega að miða að því að sú nýting megi verða með sjálfbærum og hagkvæmum hætti. Hins vegar á nefndin að huga að leiðum til þess að velja á milli aðila sækist tveir eða fleiri eftir því að nýta sama auðlindakostinn. Segja má að síðara verkefnið sé þó óhjákvæmilegur hluti af hinu fyrra.

Áður en vikið verður að útfærslu einstakra atriða er þó rétt að víkja að nokkrum grundvallarforsendum sem annað hvort eru til staðar eða þurfa að mati nefndarinnar að vera til staðar. Í fyrsta lagi liggur fyrir, sbr. lög nr. 58/2008, að þeim réttindum sem hér um ræðir verður ekki ráðstafað nema með tímabundnum hætti. Nefndin telur í öðru lagi að ríkið eigi undantekningarlaust að taka gjald fyrir rétt til nýtingar þessara auðlinda. Í þriðja lagi telur nefndin að liðka eigi eftir föngum fyrir því að hin tímabundna ráðstöfun til tiltekins aðila verði framlengd hafi viðkomandi staðið við þau skilyrði sem sett voru og nýtt auðlindina með ábyrgum hætti. Er slíkt í raun í samræmi við fyrirætlan löggjafans, sbr. ákvæði laga 58/2008 um rétt handhafa tímabundins afnotaréttar til viðræðna um framlengingu nýtingarréttarins. Þá telur nefndin í fjórða lagi að það sé grundvallaratriði að þegar ríkið býður tímabundinn afnotarétt af tilteknum auðlindakosti sé það gert með gegnsæjum hætti og með

jafnræðissjónarmið að leiðarljósi. Í fimmta lagi fela tillögur nefndarinnar það í sér að reynt sé eftir föngum að binda með formlegri hætti en gert hefur verið réttarstöðuna vegna afnota þeirra auðlindakosta sem þegar eru nýttir af hálfu opinberra aðila og fá þá jafnframt gjald fyrir nýtingu þeirra.

Hér í framhaldinu verður fyrst vikið að ferlinu í heild sinni eins og það er nú og á hvaða stigi þess komi til ákvörðunar um afnotaréttarhafa og það gjald sem hann skuli greiða. Þá verður fjallað um hvernig til ráðstöfunar áður ónýttra auðlindakosta muni koma og hvernig valið verður á milli ef fleiri en einn sækist eftir sama auðlindakosti. Þá verður fjallað um ráðstöfunartíma, þar með talið um mögulega framlengingu hans, og að því búnu endurgjald. Í tengslum við umfjöllun um ráðstöfunartíma verður sérstaklega að því vikið hvernig stuðla megi að sjálfbærri og hagkvæmri nýtingu auðlindar. Loks verður sérstaklega um það fjallað með hvaða hætti náð verður utan um auðlindakosti sem nú þegar eru nýttir og eins það álitafni með hvaða hætti umræddar auðlindir ríkisins verði vistaðar og hvort þörf krefji að slíkt verði jafnvel í sérstöku eða sérstökum félögum og hvaða áhrif slík skipan kunni að hafa á starfsemi þeirra fyrirtækja sem að fullu eru í ríkiseigu.

Á þessu stigi er jafnframt rétt að áréttta það að verkefni nefndarinnar nær einungis til vatnsréttinda í eigu ríkisins sjálfs og lögaðila sem alfarið eru í ríkiseigu, en þó til slíkra réttinda í víðtækasta skilningi, þ.m.t. til jarðhita, grunnvatns og yfirborðsvatns, jafnt rennandi sem kyrrstæðs. Hins vegar falla vatnsréttindi í eigu sveitarfélaga og lögaðila í eigu þeirra utan verksviðs nefndarinnar. Hvort þær tillögur sem nefndin leggur til muni hafa víðtækari skírskotun mun tíminn leiða í ljós. Þá er ástæða til að hafa það í huga að þó svo orkunýting vatnsréttinda sé augljóslega í forgrunni þeirrar löggjafar sem til grundvallar tillögugerðinni liggur þá taka endanlegar tillögur til allra mögulegra vatnsnota, þ.m.t. vatnsöflunar til manneldis, landbúnaðar, iðnaðar o.s.frv. Sem dæmi má nefna að hér undir myndu falla áform um nýtingu jarðhita til starfrækslu hitaveitu og nýting grunnvatns til vatnsveitu og svo á hinn bóginn nýting vatns til raforkuframleiðslu.

## 8.2. Ráðstöfun nýrra auðlindakosta

Að gildandi rétti er það svo að aðili sem hefur hug á að nýta einstakar auðlindir sem að eignarrétti eru á forræði hins opinbera þarf að fara í gegnum allviðamikil ferli sem að sínu leyti er nánar lýst í kaflanum um lagaumhverfi. Í Rammaáætlun verður auðlindakostum raðað m.t.t. nýtingar og verndar og þótt enn sé ekki að fullu ljóst hvaða stöðu hún mun hafa að lögum mun hún augljóslega hafa áhrif við ákvörðun þess hvaða auðlindakostir ríkisins verða nýttir til umfangsmeiri orkuöflunar. Sækja þarf um leyfi til rannsókna og nýtingar á auðlindum, ýmist samkvæmt auðlindalögum nr. 57/1998 og/eða raforkulögum nr. 65/2003. Leyfisveiting getur síðan oftast en ekki verið háð mati á umhverfisáhrifum skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000. Þá þurfa allar framkvæmdir að vera í samræmi við samþykkt skipulag samkvæmt skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997. Skipulagsáætlanir og breytingar á þeim sæta mati samkvæmt lögum um umhverfismat áætlana nr. 105/2006. Þá þarf til framkvæmda í tengslum við auðlindanýtingu alla jafna bæði framkvæmdaleyfi skv. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga og eftir atvikum byggingarleyfi skv. 43. gr. sömu laga. Undanþegin byggingarleyfi eru ýmis mannvirki m.a. í tengslum við dreifi- og flutningskerfi rafveitna, hitaveitna og vatnsveitna séu framkvæmdirnar á vegum opinberra aðila. Byggingarleyfi þarf þó fyrir varanlegum húsbyggingum tengd þessum framkvæmdum jafnvel þótt þær séu á vegum opinberra aðila, sbr. 36. gr. laganna.

Hægt er að hugsa sér að sá þáttur sem til kemur vegna tímabundinnar ráðstöfunar ríkisins á þessum réttindum komi algjörlega til viðbótar því ferli sem að framan er lýst. Sé horft til veigameiri orkunýtingarkosta kæmi þá væntanlega að þessum þætti í ferlinu eftir að fyrir liggur val auðlindakosta til nýtingar á grundvelli Rammaáætlunar. Úthlutun/samningur

við rétthafa og eftir atvikum val úr hópi umsækjenda væri þá að öllu leyti sjálfstæður þáttur í ferlinu öllu sem fram færi á þessu stigi og þyrfti þá að liggja fyrir áður en það ferli hæfist sem fram fer á grundvelli auðlindalaga og/eða raforkulaga. Skilyrði og eftir atvikum kjör viðkomandi rétthafa væru þá frágengin í meginatriðum á þessu stigi en hlytu óhjákvæmilega að lúta æði mörgum fyrirvörum í ljósi þess ferils sem þá er eftir áður en nýting getur í raun hafist. Í ljósi þess að nú þegar er kerfi það sem unnið er eftir talið þungt í vöfum og umfangsmikið er hrein viðbót af þessum toga ekki fallin til einföldunar. Nefndin lagði því áherslu á að skoða hvort unnt væri að útfæra með öðrum hætti þau markmið og þann tilgang sem fram kemur í fyrirmælum í bráðabirgðaákvæði laga nr. 58/2008 og telur að unnt væri að fella saman leyfisveitingar gildandi laga og ráðstöfun vatnsauðlinda ríkisins og eftir atvikum val milli umsækjenda um afnot þeirra. Fyrirmynd að slíku má m.a. finna í lögum um leit, rannsóknir og vinnslu á kolvetni nr. 13/2001 og í tillögum nefndar sem skipuð var samkvæmt bráðabirgðaákvæði laga nr. 5/2006 um breytingu á lögum nr. 57/1998 en hún skilaði niðurstöðum sínum í formi skýrslu og frumvarps í október 2006.

Fjallað er um þessi réttindi í fleiri en einum lögum, grunnvatn og jarðhita í auðlindalögum, yfirborðsvatn í vatnalögum, vatnsnot til raforkuframleiðslu og virkjanaleyfi í raforkulögum svo dæmi séu nefnd. Að athuguðu máli telur nefndin að best færi á því að miðla tillögum hennar í gegnum það kerfi sem nú þegar er unnið eftir á grundvelli laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu nr. 57/1998. Auðlindakostir sem ekki fara umfram þau viðmið sem einstök lög um nýtingu vatnsauðlinda setja falla alfarið utan þeirra tillagna sem hér eru lagðar til.

Að því verður þó sérstaklega að huga í þessu sambandi að leyfakerfi laga nr. 58/2008 er að grunni til tvískipt. Þannig gera lögin í fyrsta lagi ráð fyrir því að gefið sé út rannsóknarleyfi, sbr. nánari fyrirmæli í 3. kafla laganna, en í öðru lagi nýtingarleyfi, sem nánar er svo fjallað um í 4. kafla laganna. Þá er jafnframt minnt á að handhöfn rannsóknarleyfis veitir ekki nema í undantekningartilvikum forgang til nýtingarleyfis.

Eðli málsins samkvæmt liggur öll áherslan í tillögum nefndarinnar á nýtingarþættinum og tillögur nefndarinnar um gjaldtöku og önnur skilyrði verði þá, ef svo ber undir, aðlöguð útgáfu nýtingarleyfis eins og henni er nú háttað að lögum. Af því leiðir að gengið er út frá því í tillögum að fyrir liggi nægilegar rannsóknir á viðkomandi auðlindakosti til þess að unnt sé að ráðast út í nýtingu og að þær rannsóknir séu þá annað tveggja tilkomnar frá ríkinu eða stofnunum þess ellegar á grundvelli rannsókna annarra aðila sem fram hafa þá farið á grundvelli útgefins rannsóknarleyfis. Á það kann að verða bent að hvatinn til þess að sækjast eftir rannsóknarleyfi undir þessum kringumstæðum sé takmarkaður þó svo að samhliða yrði tryggt að viðkomandi aðili fengi endurgreiddan sinn kostnað.

Við nánari útfærslu þessa, sem er þó ekki á verksviði þessarar nefndar, þarf því að taka til þess afstöðu hvort gera eigi rannsóknarþáttinn einan meira „aðlaðandi“. Til dæmis sem sjálfstæðan kost þeirra aðila sem fyrst og fremst helgi sig þá sviði rannsókna, með því að greitt sé fyrir slíkar rannsóknir á markaðsforsendum. Í annan stað má hugsa sér að í einhverjum tilvikum verði rannsóknar- og nýtingarleyfi boðinn út samhliða í einu lagi. Loks má hugsa sér það afbrigði að rannsóknarleyfi veiti handhafa þess rétt til forgangs af einhverju tagi við eftirfarandi útboð nýtingarleyfis, eftir atvikum einhvers konar afbrigði forkaupsréttar. Þá skal á það bent að samkvæmt gildandi auðlindalögum, sbr. 32. gr. þeirra, eru nýtingarleyfi hvorki framseljanleg né má setja þau til tryggingarfjárskuldbindingum nema með leyfi ráðherra. Nefndin telur koma til greina að slík heimild verði rýmkuð en þó þannig að slíkt sæti þá fyrirfram ákveðnum efnislegum skilyrðum. Nefndin telur að ráðstafa eigi nýjum orkukostum með leyfi sem úthlutað er á grundvelli tveggja þrepa útboðs, en sú leið er líklegust til að vera gegnsæ, stuðlar að jafnræði umsækjenda og jafnframt því markmiði að sem mest fáiist í aðra hönd fyrir nýtingarrétt að viðkomandi nýtingarkosti. Ferlið væri þá í grófum dráttum með þeim hætti að ráðstöfun einstaks auðlindakosts hæfist á útboði þar sem

nýtingarrétturinn væri auglýstur, möguleg nýting nánar skýrgreind og mörkuð, og þau hlutlægu og málefnalegu skilyrði sem talin eru hafa þýðingu fyrir val á milli umsækjenda, væru vandlega kynnt. Tekin væri afstaða til þeirra umsókna sem bærust á grundvelli fyrir fram kynntar aðferðar og þeim aðilum sem uppfylltu skilyrðin boðið að taka þátt í seinna þrepinu og senda inn tilboð að gefnum skilyrðum um lágmarksboð sem svarar til kostnaðar vegna ytri áhrifa af nýtingunni. Lagt yrði mat á þann umhverfiskostnað sem talið er að fórnað sé með nýtingunni, og eftir atvikum rannsóknar- og annars undirbúningskostnaðar. Það er það lágmark sem tilboð þurfa að yfirstíga til að koma til greina. Endanleg niðurstaða um val rétthafa ræðst síðan af hæsta boði enda eðlilegt að taka út meiri hagnað með þeim hætti ef fleiri sækjast eftir viðkomandi auðlindakosti. Ef einungis er um einn aðila að ræða yrði réttindunum ráðstafað til hans á grundvelli áðurgreindrar lágmarksfjárhæðar.

Nefndin leggur því til að þeim auðlindum ríkisins sem um ræðir verði ráðstafað í formi leyfa sem veitt eru á grundvelli útboðs og eftir atvikum uppboðs séu umsækjendur fleiri en einn.

Við aðlögun tillagna nefndarinnar að gildandi auðlindalöggjöf þarf jafnframt að huga að því að forræði veitingar leyfa, bæði til rannsókna og nýtingar er að gildandi rétti á hendi stjórnvalda, iðnaðarráðuneytis, en ekki viðkomandi fasteignareiganda. Til framtíðar litið yrði að huga að því hvort þeirri skipan yrði eftir atvikum breytt á þá leið að hin efnislega heimild flytjist til viðkomandi fasteignareiganda. Verði hins vegar um óbreytta skipan að ræða þarf að huga sérstaklega að því hvernig það fáist aðlagað nauðsynlegu jafnræði, að útgáfu nýtingarleyfa (og eftir atvikum rannsóknarleyfa) á vatnsauðlindum ríkisins verði ráðstafað með útboði og eftir atvikum eftirfarandi uppboði, en í tilviki sömu auðlinda á eignarlöndum er ráðgert að leyfið sé veitt á grundvelli efnislegra skilyrða en síðan sé það mál leyfishafa og fasteignareiganda að semja um endurgjald og eftir atvikum komi til eignarnáms náist slíkir samningar ekki.

Í ljósi þess að nefndinni er ekki ætlað að útfæra tillögur sínar í formi lagafrumvarps eru ekki á þessu stigi efni til þess að fjalla nánar um útfærslu þessa enda hluti af þeirri úrvinnslu sem fram fer þegar tekin hefur verið efnisleg og endanleg afstaða til tillagna nefndarinnar.

### 8.3. Tímalengd leyfa og endurnýjun þeirra

Að framangreindri niðurstöðu gefinni um útboð, ráðstöfun viðkomandi auðlinda með leyfum og aðferðum til þess að velja á milli umsækjenda séu þeir fleiri en einn ber næst að huga að tímalengd leyfa. Í lögum nr. 58/2008 er miðað við allt að 65 ára afnotarétt hverju sinni. Nefndin telur að almennt eigi að miða við nokkru styttri afnotatíma en hámark laga nr. 58/2008. Styttri tími leiðir til meiri sveigjanleika fyrir ríkið sem eiganda; það getur þá ráðstafað auðlindinni til annarra nota eða breytt forsendum nýtingarinnar innan skemmri tíma en 65 ára. Eins og rakið er framfar í skýrslunni eru þó veigamikil rök sem mæla með því að afnotatíminn sé sem lengstur. Að þeim verður að huga. Lengri afnotatími leiðir alla jafna til þess að eigandinn fær hærra endurgjald þar sem fjárfest er í vinnslu til lengri tíma. Hinn svonefndi „leigjendavandi“, þar sem fjárfestingum er illa við haldið og líkur á ágengri nýtingu aukast, er meiri þeim mun styttri sem afnotatíminn er. Allt að einu telur nefndin að almennt sé rétt að miða við styttri afnotatíma en hinu lögbundna hámarki nemur og að hann verði að jafnaði á bilinu 40-50 ár, óháð þeirri nýtingu sem um ræðir. Vissulega má færa rök fyrir mismunandi tímalengd ráðstöfunar vegna mismunandi notkunaráttáttar vatns. Ekki er þó lagt út í það verkefni í tillögum nefndarinnar að gera ráð fyrir slíkum mismun heldur lagt til að, að jafnaði sé gert ráð fyrir sama tíma. Jafnframt leggur nefndin til að sé ætlunin á annað borð að nýta tiltekinn kost áfram til sömu nota, t.d. orkuvinnslu verði það meginregla að leyfi verði á ný veitt þeim aðila sem þegar fer með réttindin. Slík meginregla myndi að mestu leyti leysa

„leigjendavandann“ og rímar sem fyrr segir við fyrirætlan löggjafans um rétt handhafa hins tímabundna afnotaréttar til viðræðna um framlengingu réttarins. Það væri þó skilyrði fyrir slíkri framlengingu að afnotahafinn hefði farið eftir almennum lögum og reglum sem um starfsemina gilda. Með sama hætti yrði afnotahafinn að hafa framfylgt sérstökum skilyrðum upphaflegrar leyfisveitingar, t.d. um ábyrga nýtingu auðlindarinnar og um umgengni við náttúru á því svæði sem virkjað er.

Þegar líður að því að tímabundin heimild til auðlindanýtingar renni út ætti að liggja ljóst fyrir hvort nýting afnotahafa hafi verið og sé með þeim hætti að hún samræmist þeim kröfum sem gerðar voru við ráðstöfun réttindanna í upphafi eða eru síðar til komnar með lögmætum hætti. Hafi afnotahafi uppfyllt þau skilyrði á hann forgang til áframhaldandi afnota auðlindarinnar. Halda verður þeim möguleika opnum að ákvæði í leyfi geti tekið breytingum, t.d. vegna breyttra sjónarmiða í umhverfismálum. Sé skilyrðunum ekki fullnægt eða ekki kemur til framlengingar af öðrum ástæðum verður með einum eða öðrum hætti að gera upp við afnotahafann og eftir atvikum endurráðstafa auðlindakostinum eftir sömu aðferð og upphaflega var gert.

Markmiðið með ákvæðum um framlengingu er að skapa hvata fyrir afnotahafa annars vegar og ríkið hins vegar til þess sem kalla má „hagkvæm og sjálfbær hegðun“. Það er æskilegt að afnotahafinn gangi sem best um auðlind og mannvirki allt fram á síðasta dag. Það er óæskilegt að reglurnar skapi hvata fyrir ríkið til að hafna endurnýjun leyfis og leysa fremur til sín mannvirkin án þess að endurgjald komi fyrir í lok afnotatímans enda leiðir það til margnefnds „leigjendavanda“. Samhliða þarf að gæta að því meginmarkmiði að ríkið fái sanngjarnt endurgjald fyrir auðlindina og haldi forráðum yfir henni þegar litið er til lengri tíma.

Í þessu sambengi ber að hafa í huga að í gildandi lögum eru einstök ákvæði sem mæla fyrir um og/eða heimila að skylt sé að halda orkumannvirkjum við og ganga vel um auðlind. Þannig er hægt að svipta afnotahafa orkuvinnsluleyfi fari hann ekki að skilyrðum þar að lútandi. Hins vegar verður alltaf „grátt svæði“ þar sem ekki er hægt að fullyrða að viðhald sé ekki nægjanlegt eða orkuvinnsla of ágeng, svo dæmi sé tekið.

Það má hugsa sér nokkrar kringumstæður sem leiði til þess að ekki verði um framlengingu að ræða að leyfistíma loknum. Að einhverra hluta vegna standi ekki til af hálfu ríkisins að nýta auðlindina áfram með sambærilegum hætti eða að afnotahafi hafi ekki uppfyllt skilyrði leyfis með fullnægjandi hætti þannig að ekki séu forsendur til þess að endurnýja leyfi. Á hinn bóginn getur verið að afnotahafi hafi ekki áhuga á að nýta auðlindina áfram, t.d. vegna þess að skilyrði fyrir áframhaldandi afnotum hans séu að hans mati ekki nægilega hagstæð.

Mikil umræða skapaðist á vettvangi nefndarinnar um það álitaefni hvort og þá hvernig bæri að bæta afnotahafa þau mannvirki og framkvæmdir sem hann hefur kostað við nýtingu auðlindarinnar þegar nýtingu af hans hálfu lýkur. Vegast þar á fyrirnefnd sjónarmið, þ.e. að endurgjaldslaus yfirtaka ríkisins leiði til hins margnefnda „leigjendavanda“ en að á hinn bóginn hefur við gjaldtöku, m.a. í formi rentugjalds, verið tekið fullt tillit til fjárfestingar afnotahafans í mannvirkjum og framkvæmdum. Nefndin taldi að ekki væri fært að tvígreiða þau mannvirki og framkvæmdir sem afnotahafi hefur lagt í. Hins vegar væri afar mikilvægt að stuðla að því með jákvæðum hvötum að afnotahafi hefði hag af því að halda mannvirkjum við og ganga vel um auðlindina. Hér þarf því að fara ákvæðna millileið sem kemur til móts við bæði þessi sjónarmið. Tillaga nefndarinnar í þessu sambandi er að ofan á árlegt leigugjald verði lagt sérstakt tryggingagjald. Það gæti t.d. verið reiknað sem 10% af árlegu leigugjaldi en ítrekað skal að það kemur til viðbótar því sem afnotahafi þarf að greiða í leigu. Tryggingagjaldið yrði innheimt með hinu árlega leigugjaldi en lagt til hliðar á sérstakan reikning í vörslu þriðja aðila. Tilgangur þessa tryggingagjalds er að mæta hugsanlegum kostnaði vegna þess að t.d. nauðsynlegt viðhald á mannvirkjun hafi verið vanrækt af hálfu afnotahafa eða vegna tjóns á orkuauðlind vegna nýtingar/umgengni umfram eða á skjön við

það sem leyfi og lög mæla fyrir um. Í lok leyfistímans fær afnotahafi leigugjaldið greitt hvort sem um áframhaldandi nýtingu af hans hálfu verður að ræða eða ekki. Við uppgjör í lok leyfistímans ber hins vegar að draga frá kostnað sbr. það sem fyrir er sagt um tilgang tryggingagjaldsins.

Framangreind tillaga leggur til grundvallar að afnotahafi sem sinnt hefur viðhaldi mannvirkja og nýtingu auðlindar með ábyrgum hætti fær í öllum tilvikum tryggingagjaldið greitt og það er því í grunninn hugsað sem endurgjald honum til handa, nokkurs konar skilagjald, fyrir fullnægjandi skil á mannvirkjum og öðrum tilfæringum við lok afnotatímans. Hann hefur jafnframt forgang til áframhaldandi nýtingar. Sú spurning vaknaði hvort réttara væri að halda uppboð á ný og reyna þannig að fá meira endurgjald fyrir auðlindina. Með hliðsjón af því að gert er ráð fyrir að afnotahafi greiði áfram leigu á sama grunni, sbr. hér síðar, var að öllu virtu ekki talið rétt að bjóða eignina út að nýju nema nauðsyn krefði.

Hafa þarf í huga að sú staða kann að koma upp að aldrei myndist auðlindarenta. Þetta þýðir ekki endilega að tap sé af rekstrinum heldur að hann skili ekki nægjanlega miklum hagnaði til að teljast vera umfram eðlilegan hagnað. Rentugjald verður þá ekkert. Það kemur þó ekki að sök enda miðast álagning tryggingagjaldsins þá þegar við grunnleigu og fellur til frá upphafi. Um gjaldtöku er nánar fjallað hér á eftir.

Þá telur nefndin ástæðu til að skerpa á ákvæðum um fyrirkomulag viðræðna um framlengingu. Í gildandi lögum, sbr. lög nr. 58/2008, er gert ráð fyrir því að handhafi hins tímabundna afnotaréttar eigi rétt á viðræðum um framlengingu þegar helmingur afnotatímans er liðinn. Þessi tilhögun getur leitt til þess að viðræður um framlengingu taki mjög langan tíma, allt að 32,5 ár. Þegar hins vegar er litið til þess að nefndin leggur að jafnaði til allnokkra styttingu miðað við hin lögbundnu tímamörk þykir ekki óvarlegt að miða við að réttur þessi skapist að hálfnuðum afnotatíma. Niðurstaða á annan hvorn veginn liggja þó ávallt fyrir í síðasta lagi þegar 2 ár eru eftir af leyfistímanum. Hugsanlegt er að aðilar nái ekki saman og viðkomandi auðlindakosti verði ráðstafað til nýrra aðila. Óæskilegt er að sú ákvörðun liggja fyrir með of löngum fyrirvara því þá kann „leigjendavandinn“ að koma upp af fullum þunga.

Nefndin hefur ekki tekið afstöðu til tímalengdar framlengingar. Til greina kemur að framlengdur tími sé helmingi styttri en upphaflegur leyfistími en slíkt er þó ekki óhjákvæmilegt skilyrði og hugsa mætti sér að framlengdur leyfistími yrði jafnlangur upphaflegum leyfistíma. Samkvæmt lögum nr. 58/2008 er gert ráð fyrir mögulegri framlengingu leyfis en ekki er í lögnum tekin afstaða til þessa sérstaka álitaefnis.

#### 8.4. Gjaldtaka

Eins og gefur að skilja hefur eitt meginverkefni nefndarinnar lotið að því að meta með hvaða hætti gjaldtaka vegna nýtingar þessara auðlinda gæti komið til. Um forsendur þessa er rækilega fjallað í kafla 7 hér að framan. Nefndin telur að því öllu virtu að gjaldtaka gæti komið til með eftirfarandi hætti.

Í fyrsta lagi ákveðið grunnjald sem ríkið ákveður í tengslum við útboð sem ávallt yrði að greiða og svarar að lágmarki til þess umhverfiskostnaðar sem talið er að fórnað sé með nýtingunni og auk þess eftir atvikum rannsóknar- og öðrum undirbúningskostnaði. Í öðru lagi kann að koma til viðbótarendurgjalds sækist fleiri en einn aðili eftir viðkomandi kosti og til uppboðs kemur. Við upphaf uppboðs nemur grunnjaldið hinu ákveðna lágmarki en mun eðli máls samkvæmt hækka um þá viðbót sem til verður við samkeppni aðila á uppboði. Í þriðja lagi yrði loks um að ræða að ríkið fengi hluta af auðlindentunni þegar verkefnið er farið að skila slíkum umframardi. Verður nú nánar fjallað um tillögur nefndarinnar í þessa veru.

Eins og að framan segir er lagt til að úthlutun afnotaréttar að vatnsauðlind fari fram á grundvelli útboðs sem tryggir að leigutaki greiði alltaf að lágmarki þá fjárhæð sem svarar til þess umhverfiskostnaðar sem talið er að fórnað sé með nýtingunni. Nánar er fjallað um mat á

virði umhverfisgæða í kafla 7 hér að framan. En til viðbótar kæmi jafnframt annar kostnaður ríkisins, m.a. vegna rannsókna og annars undirbúnings. Hugmyndin með grunngjaldinu er því að ríkið verði ætíð skaðlaust af viðkomandi auðlindanýtingu. Þegar tveir eða fleiri aðilar sækjast eftir viðkomandi auðlindakosti og hafa komist í gegnum fyrsta þrep úthlutunarferlis er, á öðru þrepi, valið á milli þeirra á grundvelli þeirrar fjárhæðar sem þeir eru tilbúnir til að greiða fyrir viðkomandi auðlindakost á uppboði og er uppboðsgjaldið þá væntanlega sú upphæð sem fyrirtæki metur raunhæft að ráðstafa af núvirtri rentu fyrir réttinn til nýtingar. Um þennan þátt ferilsins er ekki mikið meira að segja enda hljóta markaðslögmál að ráða mestu um það hvað aðilar telja sér fært að bjóða.

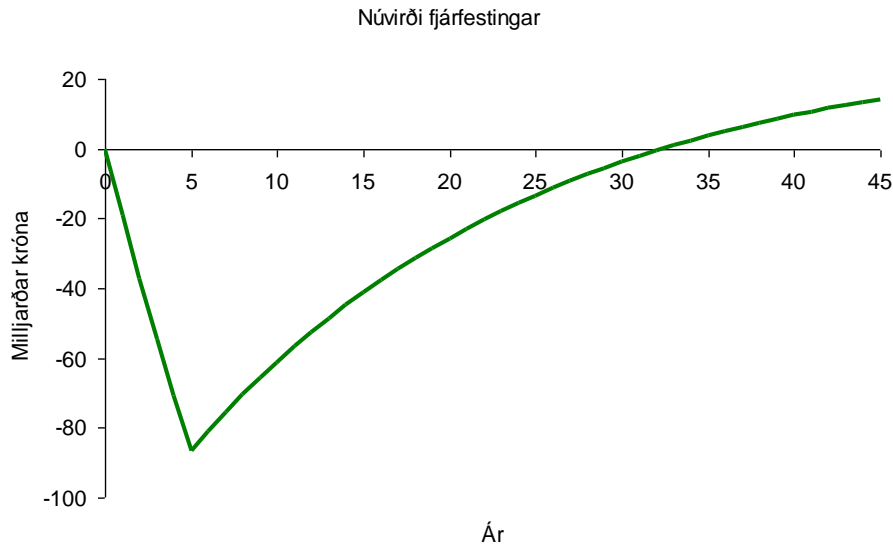
Þessu til viðbótar leggur nefndin til að tekið verði upp rentugjald eins og því er nánar lýst í kafla 7.5 hér að framan. Þá er um að ræða gjald sem tekur mið af þeim hagnaði af verkefninu sem er umfram það sem eðlilegt er að krefjast í rekstri. Mörg dæmi er að finna um slíka gjaldtöku erlendis. Dæmigerð útfærsla rentugjalds er með þeim hætti að fylgst er með núvirtri afkomu einstakra virkjana og gjaldtaka hafin þegar núvirði verkefnisins er orðið jákvætt, þ.e. þegar rekstrarhagnaður hefur greitt allan fjárfestingakostnað. Rentugjaldið er síðan tekið af hagnaði sem skapast eftir það. Hluti þessa umframhagnaðar rennur þá til ríkisins en hluti til afnotahafa. Rentugjaldi er tæknilega hægt að beita í öllum tilvikum; bæði á þá auðlindakosti sem nú þegar eru nýttir og þá sem ætlunin er að nýta í framtíðinni. Það er einnig til sá möguleiki að útfæra gjaldtöku af nýjum verkefnum þannig að auðlindarenta sé innheimt frá upphafi á grundvelli áætlana um rekstrarhagnað. Með slíkri útfærslu yrði að taka tillit til frávika frá áætlunum þegar raunverulegur rekstrarhagnaður liggur fyrir.

Meginástæða þess að nefndin telur rentugjald heppilegt er að það hefur lítil áhrif á hvatann til arðbærra fjárfestinga vegna þess að verkefnið skilar leigutaka arði þrátt fyrir gjaldtökuna. Ef eldri verkefni eru óarðbær er eðli máls samkvæmt ekki greitt rentugjald vegna þeirra og því engin hættu á að grundvelli sé kippt undan þeirri nýtingu. Útreikningur á rentugjaldi krefst greinagóðra upplýsinga um fjárfestingakostnað, árlegar tekjur og rekstrarkostnað. Umdeilanlegt er þó hvort upplýsingar þær sem liggja þurfa fyrir séu meiri en endranær í rekstri fyrirtækis. Tryggja þarf að þetta mat sé gegnsætt því það eru þessar forsendur sem hætt er við að deilt verði um.

Rétt er að undirstrika hér að rentugjald kemur til viðbótar við grunngjald og eftir atvikum uppboðsgjald. Nefndin leggur til að grunngjald og eftir atvikum uppboðsgjald verði umreiknað í ótímabundið leigugjald. Svo dæmi sé tekið gæti leigugjaldið numið 5% á ári af samanlögðu grunngjaldi og uppboðsgjaldi. Rentugjald kemur síðan til viðbótar leigugjaldi eftir að rekstrarhagnaður hefur greitt allan fjárfestingarkostnað. Nefndin telur að grunngjaldið eigi ekki að koma til frádráttar við útreikning rentugjalds. Hins vegar telur nefndin að uppboðsgjaldið geti komið til frádráttar rentugjaldi komi til greiðslu þess.

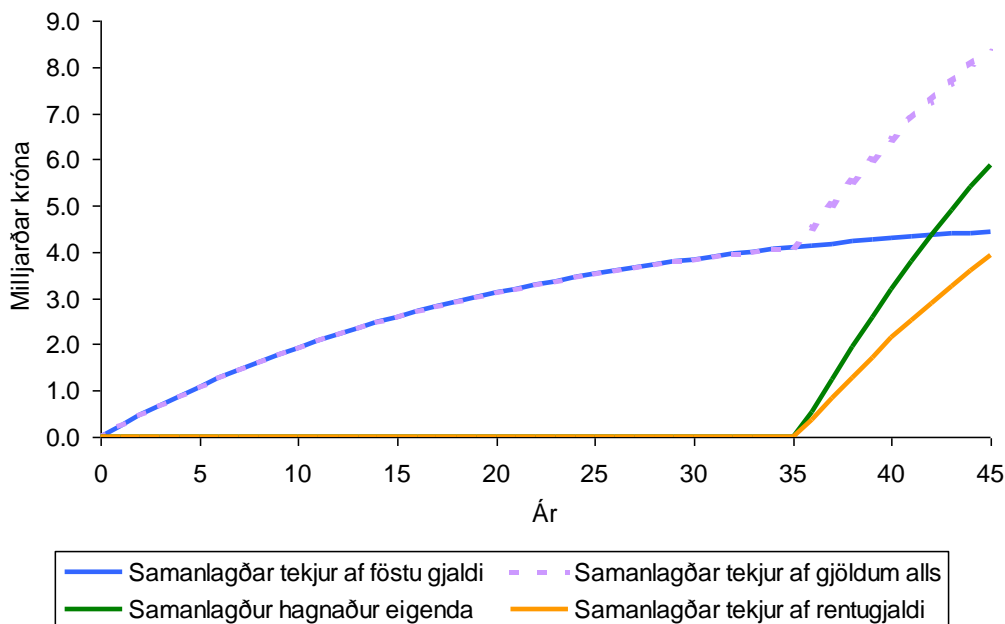
Til skýringar skulu tekin eftirfarandi dæmi um virkjunarframkvæmdir. Gert er ráð fyrir virkjun sem krefst fjárfestingar upp á 100 milljarða króna. Árlegar tekjur á rekstrartíma eru áætlaðar 8 milljarðar króna á ári og árlegur kostnaður 0,5% af fjárfestingu. Þessi hlutföll kostnaðar passa í grófum dráttum við íslenska vatnsaflsvirkjun. Framkvæmdatími, þ.e. tíminn frá því undirbúningur framkvæmda hefst og þar til framleiðsla hefst, er 5 ár. Gerum ráð fyrir að áætlaður rekstrartími sé 40 ár og ávöxtunarkrafa eiganda sé 5%. Miðað við þessar forsendur borgar fjárfestingin sig upp á um 32 árum og núvirði hennar yfir öll 45 árin er 14,2 milljarðar króna. Þetta er því dæmi um ábatasama fjárfestingu.





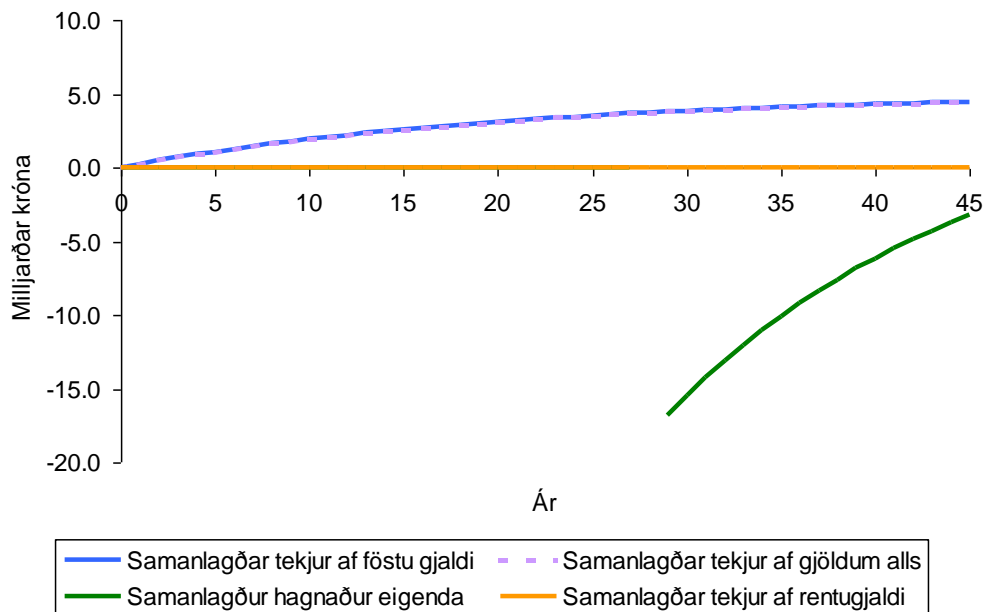
Mynd 8.1 sýnir þróun á núvirði fjárfestingarinnar. Neikvæði gildi benda til þess að fjárfesting hafi ekki borgað sig á þeim tímapunkti en jákvæð gildi að hún hafi borgað sig.

Síðan er gert ráð fyrir gjaldtöku af þessu verkefni. Gerum ráð fyrir að leigutaki greiði fast gjald sem nemur helmingi árlegs kostnaðar, eða 0,25% af fjárfestingu á ári. Við þetta lækkar núvirði fjárfestingarinnar niður í 9,8 milljarða króna en ríkið skapar sér tekjur sem nema 4,4 milljörðum króna. Ef að auki er sett á rentugjald sem nemur 40% af rentu minnkar núvirði hagnaðar leigutakans niður í um 5,8 milljarða króna, þannig að verkefnið er enn arðbært. Hlutur ríkisins verður hins vegar 8,4 milljarðar króna, 4,4 milljarðar vegna fasta gjaldsins en um 4.0 milljarðar með rentugjaldi. Mynd 8.2 sýnir samanlagðan núvirtan hagnað leigutakans og samanlagðar núvirtar tekjur ríkisins vegna gjaldtöku.



Mynd 8.2. Samanlagður núvirtur hagnaður leigutaka og samanlagðar núvirtar tekjur ríkisins vegna gjaldtöku.

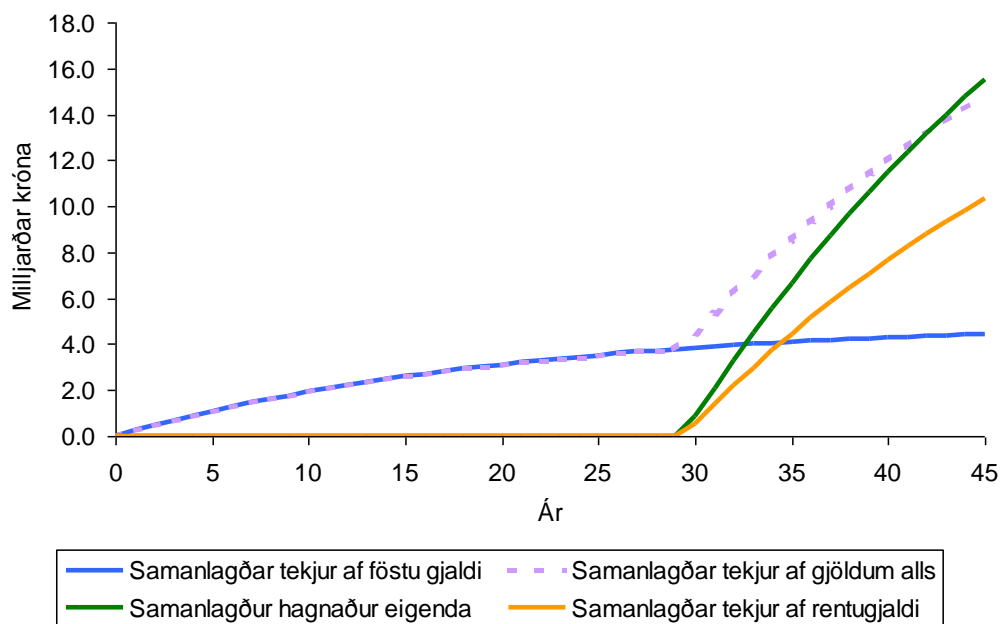
Ljóst er að mikið óvissa er um þróun tekna vegna fjárfestinga sem vara eins lengi og virkjanir gera. Því verður litið á hvaða áhrif það hefði ef forsendur brygðust þannig að tekjur myndu annars vegar verða meiri og hins vegar minni en gert var ráð fyrir. Ef gert er ráð fyrir því að verð lækki um 1% á ári allt tímabilið myndi það leiða til þess að núvirði fjárfestingarinnar án gjaldtöku yrði aðeins 1.230 milljónir króna. Ef sama fasta gjald yrði tekið af verkefninu og áður, 0,25% af fjárfestingarkostnaði á ári, mundi núvirði fjárfestingarinnar verða neikvætt um 3,2 milljarða króna, enda tekur ríkið eftir sem áður gjald að fjárhæð um 4,4 milljarðar að núvirði.



Mynd 8.3. Samanlagður núvirtur hagnaður leigutaka og samanlagðar núvistar tekjur ríkisins vegna gjaldtöku ef tekjuþróun verður neikvæð um 1% á ári.

Bent skal á að ekkert rentugjald er greitt enda er engin renta af verkefninu.

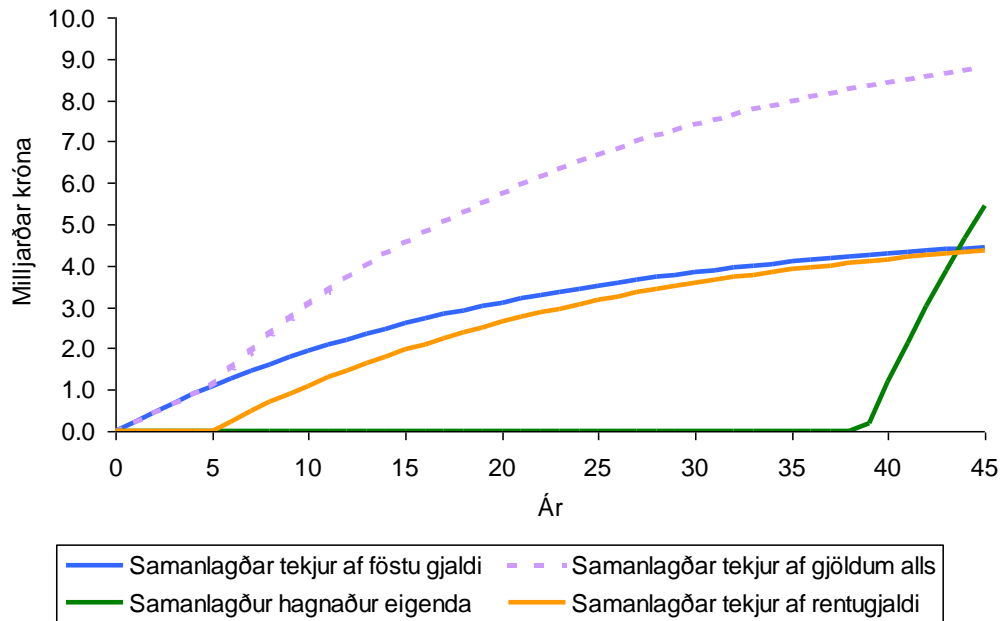
Ef gert er ráð fyrir því að verð hækkaði um 1% á ári allt tímabilið myndi það leiða til þess að núvirði fjárfestingarinnar án gjaldtöku yrði um 30 milljarðar króna. Fasta gjaldið er eftir sem áður að fjárhæð um 4,4 milljarðar að núvirði. Á hinn bóginn greiðir leigutaki nú verulegt gjald vegna rentu umfram áætlanir eða sem nemur um 10 milljörðum króna að núvirði. Heildargjaldtakan er tæplega 15 milljarðar króna. Rúmlega 15 milljarðar koma í hlut leigutakans. Rétt er að undirstrika að um tekjur umfram ávöxtunarkröfu er að ræða, þ.e. hreinan umframhagnað miðað við þær forsendur sem gefnar voru hér að framan.



Mynd 8.4. Samanlagður núvirtur hagnaður leigutaka og samanlagðar núvirtar tekjur ríkisins vegna gjalddtöku ef tekjuþróun verður jákvæð um 1% á ári.

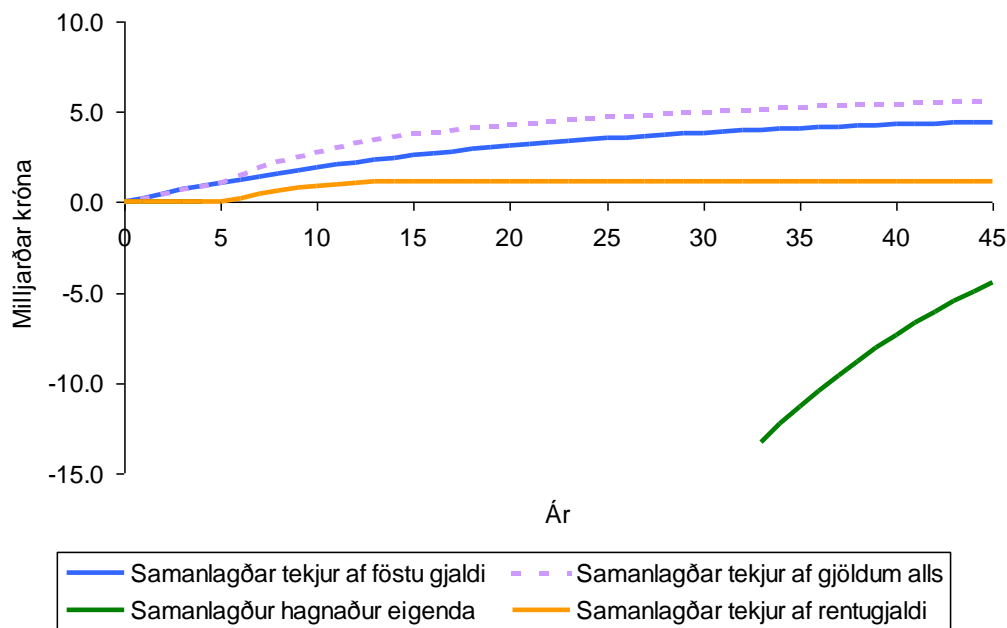
Eins og sjá má hafa rentugjöld þann kost að kollvarpa ekki rekstri ef forsendur breytast til verri vegar. Á hinn bóginn tryggir slík gjalddtaka að ríkið fær hlutdeild í umframhagnaði, ef rekstur gengur betur en áætlanir gerðu ráð fyrir.

Til er önnur útfærsla á rentugjaldi þar sem greiðslur hefjast mun fyrr, en það er sú leið sem Norðmenn beita við mat á grunnrentu virkjana. Hún byggir á að línuleg afskrift fjárfestinga sé dregin frá tekjum fremur en að gjalddtaka bíði þess að fjárfestingin hafi raunverulega borgað sig upp. Með þeim hætti getur gjalddtaka hafist um leið og rekstur hefst. Ef allar forsendur standast er lítill munur á þessum tveimur leiðum. Að vísu hefst greiðsla rentugjalda fyrr og upphæð þeirra er því hærri að núvirði en með þeirri leið sem lýst var hér að framan. Í grunn-dæminu er samanlagt núvirði án gjalddtöku áfram um 14,2 milljarðar króna. Með föstu gjaldi og 40% rentugjaldi verður hlutur ríkisins 8,8 milljarðar en leigutaki fær 4,4 í sinn hlut. Hlutur hans var 5,8 milljarðar í fyrri útreikningum og skýrist munurinn á að greiðsla rentugjalda hefist strax og rekstur hefst. Mynd 8.5 sýnir þróun samanlagðrar gjalddtöku.



Mynd 8.5. Samanlagður núvirtur hagnaður leigutaka og samanlagðar núvistar tekjur ríkisins vegna gjaldtöku ef miðað er við línulega afskrift við útreikninga á rentugjaldi.

Ef forsendur breyta og tekjur reynast fara minnkandi um 1% á ári veldur þessi útfærsla meira tapi leigutaka, sem nemur um 4,4 milljörðum króna, samanborið við 3,2 milljarða króna samkvæmt aðferð sem lýst var hér að framan. Munurinn liggur í að greitt er rentugjald upp á 1,2 milljarð króna þó svo engin renta skapist af verkefninu.



Mynd 8.6. Samanlagður núvirtur hagnaður leigutaka og samanlagðar núvistar tekjur ríkisins vegna gjalddtöku ef tekjuþróun er neikvæð um 1% á ári og miðað er við línulega afskrift við útreikninga á rentugjaldi.

Hætta er þar af leiðandi á að rentugjald sem metið er með þessum hætti dragi úr hvatanum til áhættusamra en mögulega ábatasamra fjárfestinga.

Framangreind tilhögun varðandi ráðstöfun auðlindakosta og gjalddtöku nær að mati nefndarinnar vel markmiðum um hagkvæma og skilvirka framkvæmd og tryggir jafnframt yfirráðarétt ríkisins og eðlilegt endurgjald til ríkisins sem eiganda auðlindanna. Auðlindanýtingu er stýrt með því að skilyrða þátttöku í útboði um nýtingarrétt og eftir atvikum endurnýjun. Slíkt fyrirkomulag tryggir að sjónarmið ríkisins um nýtingu, svo sem sjálfbærni eða þjóðhagsleg hagkvæmni, komast til skila. Dæmi um slíkt eru skilyrði um lágmarksboð í fyrsta þrepi útboðs sem tekur mið af framangreindu grunngjaldi sem ætlað er að mæta fórnarkostnaði vegna nýtingarinnar og eftir atvikum rannsóknar- og öðrum undirbúningskostnaði. Dregið er úr neikvæðum áhrifum „leigjendavanda“ með annars vegar tryggingagjaldi sem stuðlar að æskilegri nýtingu og umgengni og endurnýjunarákvæðum hins vegar. Notast er við eitt sameiginlegt kerfi gjalddtöku fyrir öll verkefni, sem stuðlar að skilvirkni og jafnræði aðila á markaði. Gjaldtaka með rentugjaldi tryggir að ekki sé dregið úr hvötum afnotahafans til að hámarka auðlindarentu. Yfirráðaréttur ríkisins er tryggður með því að sett eru almenn skilyrði fyrir mögulegri framlengingu nýtingarréttar, með því að bjóða upp nýtingarréttinn í upphafi þannig að öll sú renta sem fyrirtæki metur raunhæft að sjá af skilar sér til eigandans og með því að taka gjald beint af auðlindarentunni þannig að ákveðinn hluti hennar skili sér til eiganda óháð breytingum á forsendum um t.d. verð.

Enn er þó nokkrum grundvallarspurningum ósvarað. Þannig þarf að taka afstöðu til þess hver álagningarprósenta á að vera, þ.e. hvernig auðlindarentan skiptist milli afnotahafa og ríkisins. Á vettvangi nefndarinnar hafa verið nefndar tölur á bilinu 35-50% til ríkisins eftir að auðlindakosti hefur verið ráðstafað með framangreindum hætti. Það sem eftir stendur, 50-65%, rennur til afnotahafa.

Hafa þarf í huga að við endanlega útfærslu í lagafrumvarpsformi þarf að taka afstöðu til samspils gjalddtöku fyrir auðlindanýtinguna og almenns tekjuskatts. Umframhagnaðurinn er hluti af hagnaði fyrir skatta í heild og því þarf að taka afstöðu til þess hvort leggja á

rentugjaldið á fyrir eða eftir útreikning venjulegs tekjuskatts. Þetta er tæknilegt atriði sem er í sjálfu sér auðvelt að leysa en nefndin taldi ekki ástæðu til að taka af skarið þar að lútandi enda hljóti ákvörðun um slíkt að taka mið af því skattaumhverfi og löggjöf sem fyrir hendi er hverju sinni.

## 8.5. Sjálfbær nýting

Meðal þeirra sjónarmiða sem nefndinni ber að líta til er að nýting sé sjálfbær og hagkvæm. Hér að framan hafa verið reifaðir þættir sem snúa að hagkvæmni nýtingar með tilliti til m.a. tíma og gjaldtöku. Um sjálfbærni nýtingar er fjallað í kafla 5 í skýrslunni. Eins og þar segir fer nú fram vinna við að skilgreina hvað er sjálfbær nýting vatnsafls og jarðhita. Annars vegar er þar um að ræða vinnu á alþjóðlegum vettvangi vegna vatnsafls, Hydropower Sustainability Assessment Forum, sem Íslendingar eiga aðild að. Hins vegar er um að ræða starfshóp iðnaðarráðherra um sjálfbæra nýtingu jarðhita en að þeirri vinnu kemur auk Orkustofnunar m.a. verkefnistjórn Rammaáætlunar og ÍSOR. Þessi vinna snýr að því að skilgreina sjálfbæra nýtingu jarðvarma en slík skilgreining verpest um annars vegar þrýsting jarðhitakerfa og hins vegar viðmiðunartímaskala. Sá galli er hins vegar á gjöf Njarðar að niðurstaða þessarar vinnu liggur ekki fyrir á þessari stundu og mun ekki liggja fyrir fyrr en eftir að vinna þessarar nefndar er lokið. Það er hins vegar ljóst til framtíðar litið að þær niðurstöður munu hafa veigamikil áhrif á það hvernig og með hvaða hætti íslenska ríkið mun standa að því að bjóða út einstaka auðlindakosti. Þær forsendur verða hins vegar óséðar ekki skrifaðar inn í niðurstöður þessarar nefndar.

Afar mikilvægt er að mati nefndarinnar að vinna sú sem nú fer fram við skilgreiningar á sjálfbærri nýtingu beri árangur og ljúki hið fyrsta. Til þess að unnt sé að krefjast þess af afnotahafa að nýting hans á auðlind sé sjálfbær er nauðsynlegt að sjálfbærni sé með einhverjum hætti mælanleg og ákvæði um slík viðmið lögfest. Viðmið eða skilyrði af þessum toga verða þá til framtíðar litið hluti af útboðsskilmálum sem og skilyrðum þess leyfis sem veitt verður.

Hins vegar er ljóst að mælikvarðarnir sem hér að framan er minnst á eru sem slíkir ekki nægjanlegir ef ekki er horft með heildstæðum hætti á ferlið allt til enda og sjálfbærni höfð í forgrunni þess alls. Ákveðin gildi af vettvangi umhverfisréttarins, eins og sjálfbærni eru leiðarljós í vinnu við Rammaáætlun en þar er grunnurinn lagður. Eftir að valinn hefur verið auðlindakostur til nýtingar og honum ráðstafað er eftir mikið ferli þar sem sjónarmið umhverfis og sjálfbærni koma enn til skoðunar. Mat á umhverfisáhrifum bæði áætlaða og framkvæmda er ein af meginstoðum umhverfisréttarins. Skilgreiningar á sjálfbærri nýtingu og ákvæði í lögum með hliðsjón af þeim eru þáttur í því ferli öllu sem slá á skjaldborg um auðlindir þær sem hér um ræðir og tryggja að nýting þeirra verði í raun sjálfbær.

## 8.6. Skipan eignarhalds

Óreifaðar eru tillögur varðandi tvo mikilvæga þætti. Annars vegar hvað gera beri í tilviki þeirra auðlindakosta sem nú þegar eru nýttir á grundvelli samninga, laga eða annarra heimilda, hins vegar hvernig best fari á því til framtíðar litið að haldið verði utan um vatnsauðlindir ríkisins sem lögbundið er nú að ekki megi framselja öðrum með varanlegum hætti. Þegar þess er freistað að svara þessum álitaefnum báðum hefur það óhjákvæmilega grundvallarþýðingu að það er ríkið sjálft sem á þau félög sem fara með langstærstan hluta þeirra vatnsauðlinda sem nú eru nýttar.

Landsvirkjun, RARIK og Orkubú Vestfjarða fara nú þegar með fjölda auðlindakosta. Sumir þeirra eru þegar nýttir, aðrir ónýttir og er í kafla 4 rakið í smáatriðum hvernig umráðum félaganna yfir þeim auðlindakostum sem eru á forræði þeirra er háttað. Af því sem þar kemur

fram er ljóst að umráð félaganna yfir auðlindakostum eru á mjög mismunandi formi. Ótvíræðustu heimildirnar felast í því að fasteign þar sem auðlind er að finna er undirorpin beinum eignarrétti viðkomandi félags ásamt þeim vatnsréttindum sem fylgja, en þar má sem dæmi taka Sogsvirkjanir sem eru í eigu Landsvirkjunar. Öndverð staða er svo uppi þegar einungis er fyrir hendi almenn heimild og að mestu óskilgreind að eignarrétti til nýtingar viðkomandi auðlindar, en þannig er háttáð heimildum Landsvirkjunar til nýtingar vatnsréttinda, og raunar annarra tengdra fasteignarréttinda í og við Efri-Þjórsá.

Hitt er þó staðreynd og ýtarlega rakið í kafla 4, að það er þó ekki bara ríkið sjálft, stofnanir þess og félög, sem nýta vatnsauðlindir þess. Í öðrum tilvikum eru það einkaðilar, félög og/eða sveitarfélög sem komin eru að slíkri nýtingu á grundvelli sérstakra heimilda, oftast samninga. Þessi tilvik hafa auðvitað nokkra sérstöðu enda hendur ríkisins bundnari í þessum tilvikum heldur en þegar ríkið er í raun og veru að eiga við sjálft sig ef svo má að orði komast. Á hinn bóginn er aðskilnaður eignarhalds á auðlindinni annars vegar og nýtingar hennar hins vegar nú þegar með skýrum hætti.

Eins og rakið hefur verið hafa ýmsar spurningar vaknað í kjölfar setningar laga nr. 58/2008, m.a. um hvernig skipa skuli eignarréttindum samkvæmt þeim. Útgangspunktur við mat þar að lútandi hlýtur að vera þau skilaboð löggjafans í formi laga nr. 58/2008 að aðskilja beri eignarhald auðlinda hins opinbera og nýtingu þeirra og aðra meðferð hins vegar. Það atriði verður síðan að meta í samræmi við það álit nefndarinnar að undantekningarlaust eigi að taka gjald fyrir rétt til nýtingar þessara auðlinda. Nefndin telur sem fyrir segir að það sé grundvallaratriði að þegar ríkið býður út umrædda auðlindakosti sé það gert með gegnsæjum hætti og með jafnræðissjónarmið að leiðarljósi og að jafnframt eigi að reyna eftir föngum að binda í leyfi afnot þeirra auðlindakosta sem þegar eru nýttir af hálfu opinberra aðila og fá þannig gjald fyrir þá nýtingu.

Að þessum megin sjónarmiðum virtum virðist augljóst frá sjónarmiði jafnræðis að skilja þurfi á milli eignarhalds og nýtingar hjá ríkinu og félögum í eigu þess, þ.e. fyrirtæki í ríkiseigu þurfa að sæta sömu reglum á þessu sviði og önnur. Ljóst er að svara þarf því álitaefni hvernig umræddar auðlindir ríkisins verði vistaðar til framtíðar og hvort þörf krefji að slíkt verði jafnvel gert í sérstöku eða sérstökum félögum, en slík tilhögun er heimil samkvæmt lögum nr. 58/2008, og hvaða áhrif slík skipan kunni þá að hafa á starfsemi þeirra fyrirtækja sem eru að fullu í ríkiseigu.

Nefndin er þeirrar skoðunar að nauðsynlegt sé að ná utan um og ramma inn eignarhald ríkisins á þessum réttindum, hvort sem er vegna þeirra kosta sem nú þegar eru nýttir eða hinna sem teknir verða til nýtingar í framtíðinni. Þrátt fyrir að í raun sé um að ræða auðlindir í eigu ríkisins í öllum tilvikum leiðir mismunandi grundvöllur réttinda til þess að standa verður með ólíkum hætti að því að skilja á milli eignarhalds og nýtingar.

Tillögur nefndarinnar hvað þetta varðar eru svofelldar:

Í fyrsta lagi horfir þetta við þeim auðlindakostum sem ekki hefur verið ráðstafað eða hafa ekki verið staðreyndir enn. Segja má að í þeim tilvikum sé borðið hreint af ríkisins hálfu og þau tilvik öll falla því beinlínis að tillögum nefndarinnar. Álitaefnið í þessu sambandi snýr þá fyrst og fremst að því hvernig forræði og vörslu skuli háttáð í þessum tilvikum. Að gildandi lögum er það þannig að ekki er samræmi í því hvaða handhafar ríkisvalds fara með forræði þessara auðlinda og fasteignarréttinda þeim tengdum. Þannig fer sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið með forræði ríkisjarða, forsætisráðuneyti fer með málefni þjóðlendna, í einhverjum tilvikum fer fjármálaráðuneyti með forsvar auðlinda, iðnaðarráðuneyti og umhverfisráðuneyti gegna lögbundnu hlutverki í þessu sambandi o.s.frv. Til framtíðar litíð hlýtur það að teljast ákjósanlegast að forræði viðkomandi auðlinda sé á einni hendi og í víðtækara samhengi má velta því upp hvort sama ætti ekki að gilda um náttúruauðlindir ríkisins yfirleitt. Umboð nefndarinnar nær þó ekki til að reifa slíkar hugmyndir frekar. Nefndin leggur til að vatnsréttindi ríkisins verði vístuð á einni hendi, t.d. hjá einhverju

tilteknu ráðuneyti, þó hugsa megi sér sérstaka stofnun. Öll vatnsréttindi heyri þá undir einn og sama aðila hvort sem þau er að finna á ríkisjörðum, í þjóðlendum eða ein og sér. Á þessum vettvangi verði efnislegar ákvarðanir um ráðstöfun tiltekins auðlindakosts teknar, ákvörðun grunngjalds og eftir atvikum aðrir efnislegir þættir þótt ýmsar leyfisveitingar verði eftir sem áður hjá viðkomandi leyfisveitanda.

Í öðru lagi verður að skoða sérstaklega þau tilvik þegar orkufyrirtækin nýta vatnsréttindi á grundvelli sérstakra heimilda án þess að varanlegar heimildir að eignarrétti hafi verið yfirfærðar frá ríkinu til þeirra. Eins og rakið er í kafla 4 var það niðurstaða óbyggðanefndar í tilviki virkjana á Efri-Þjórsársvæðum, sem öll hafa verið úrskurðuð þjóðlenda, að Landsvirkjun væri eigandi þeirra mannvirkja og framkvæmda sem reist hefðu verið til orkuvinnslu og fyrirtækið nyti lögvarins réttar til orkunýtingar. Hins vegar væri Landsvirkjun hvorki eigandi lands né vatnsréttinda á svæðinu í skilningi laga. Þessari niðurstöðu undi Landsvirkjun og bar ekki undir dómstóla svo sem heimilt er skv. 1. mgr. 19. gr. þjóðlendulaga nr. 58/1998.

Eins og málið horfir við nefndinni er þannig uppi ákveðin óvissa um heimildir orkufyrirtækjanna undir kringumstæðum sem þessum þar á meðal um tímalengd og þar með varanleika slíkra heimilda, ýmsar gagnkvæmar skyldur o.s.frv. Meðal annars frá þeim sjónarhóli sýnist æskilegt beggja aðila vegna að skýra og skilgreina þau réttindi betur. Nefndin leggur því til að gengið verði frá formlegum leyfum, innan ákveðinna tímamarka, í samræmi við þær tillögur sem reifaðar hafa verið. Þar verði kveðið á um tímalengd leyfa sem eðli málsins samkvæmt lúta sérsjónarmiðum þar sem tímalengd ræðst ekki nema að hluta af almennum reglum, enda um að ræða virkjanir sem hafa verið í notkun um þó nokkurn tíma. Til að mynda þyrfti að gæta að tímalengd orkusölusamninga og skyldum atriðum og því að til gjaldtöku kemur aðeins að því leyti sem reglur um auðlindarentu virkja greiðsluskyldu en eðli málsins samkvæmt kemur ekki til greiðslu sérstaks grunngjalds eða uppboðsgjalds. Að öðru leyti eiga við öll þau sömu sjónarmið og gilda um ónýtta kosti. Rentugjald kemur til skoðunar varðandi hvert orkumannvirki fyrir sig. Sýnist fara best á því að samhliða þeim lagabreytingum sem af tillögum nefndarinnar leiða verði mælt fyrir um tilhögun þessara tilvika í bráðabirgðaákvæði en minnt er á að heimildir ríkisins gagnvart eigin fyrirtækjum sæta eðli máls samkvæmt litlum takmörkunum að lögum.

Í þriðja lagi koma til skoðunar framangreind tilvik þar sem vatns- og landsréttindi eru að fullu og öllu á hendi viðkomandi orkufyrirtækis ríkisins. Við meðferð þeirra verður enn að líta til þess að ríkið er með lögum nr. 58/2008 búið að marka þá afdráttarlausu stefnu að skilja beri á milli nýtingar auðlindar annars vegar og eignarhalds hennar hins vegar. Hér kæmi til greina að öll slík réttindi yrðu flutt til þess handhafa ríkisvalds sem hér að framan er gert ráð fyrir að fari með umræddar auðlindir ríkisins. Til framtíðar litið og samræmisins vegna hlýtur það að vera hin endanlega niðurstaða. Það er þó mat nefndarinnar að ekki sé að sinni nauðsynlegt að stíga slíkt skref heldur sé nægilegt að þeim, ásamt tilheyrandi fasteignarréttindum, verði ráðstafað inn í sérstakt dótturfélag viðkomandi orkufyrirtækis innan ákveðinna tímamarka. Styðst þessi niðurstaða bæði við þá staðreynd að efnislega er önnur staða að eignarrétti uppi í þessum tilvikum sem og að í því efnahagsumhverfi sem við nú búum við er mikilvægt að ekki sé gengið lengra en þörf krefur enda geta breytingar af slíkum toga haft áhrif á eiginfjárstöðu, framsetningu í ársreikningi og ákvæði lánasamninga. Með þeirri tilhögun sem lögð er til næst sá aðskilnaður sem að er stefnt án óþarfa röskunar og jafnframt ætti að vera hægt að meta þann umframhagnað, auðlindarentu, sem skapast vegna nýtingar þessara auðlinda.

Svo sem ljóslega verður ráðið af hinni umfangsmiklu umfjöllun í kafla 4 er það auðvitað ekki með öllu einhlítt eða óumdeilt í hvorn þessara tveggja framangreindu flokka þeir einstöku auðlindakostir falla sem á þessari stundu hefur verið ráðstafað af ríkisins hálfu. Nefnd hafa verið, einkum til skýringa, þau tilvik sem augljósust sýnast vera um hvort afbrigði



fyrir sig. Að öðru leyti eru ekki efni til þess á þessu stigi að flokka einstaka auðlindakosti eftir þessari tvískiptingu enda skortir auk annars nauðsynlegar forsendur og eftir atvikum frekari gögn til þess verks.

Í fjórða og síðasta lagi þarf síðan að huga að þeim tilvikum þar sem ríkið hefur ráðstafað auðlindum af þessum vettvangi til annarra og óskyldra aðila, svo sem sveitarfélaga, annarra félaga, sem ekki eru þá alfarið í ríkiseigu, eða einstaklinga. Eins og nánar er rakið í 4. kafla er oftast ekki í þessum tilvikum um að ræða nýtingu vegna vatnsveitna, hitaveitna og þess háttar fremur en orkunýting til raforkuframleiðslu, þó svo að það sé ekki einhlítt. Þá er það oftast ekki þannig að til grundvallar slíkum ráðstöfunum liggja samningar þar sem endurgjald kemur fyrir þó svo að slíkt sé heldur ekki einhlítt. Nefndin telur varahugavert að gripið sé með lagasetningu eða öðrum sambærilegum hætti inn í einkaréttarleg sambönd af þessum toga. Eðlilegra kunni að vera að slíkir samningar vari út líftíma sinn í samræmi við efni sitt en eftir atvikum verði þeim samningar sem uppsegjanlegir eru sagt upp og auðlindinni síðan ráðstafað í samræmi við það „líkan“ og þá aðferðafræði sem tillögur nefndarinnar ganga út á. Eftir atvikum mætti bjóða einstökum afnotahöfum að fá útgefið leyfi í samræmi við hið nýja kerfi.

## **SAMANTEKT:**

Samandregnar eru niðurstöður nefndarinnar því eftirfarandi:

- Verkefni nefndarinnar nær til vatnsréttinda í eigu ríkisins sjálfs og lögaðila sem alfarið eru í ríkiseigu, en þó til slíkra réttinda í víðtækasta skilningi, þ.m.t. til jarðhita, grunnvatns og yfirborðsvatns, jafnt rennandi sem kyrrstæðs.
- Vægi orkunýtingar vatnsréttinda er í forgrunni þeirrar löggjafar sem til grundvallar tillögugerðinni liggur þó svo að tillögurnar taki til allra mögulegra vatnsnota, þ.m.t. vatnsöflunar til manneldis, landbúnaðar, iðnaðar o.s.frv.
- Nefndin byggir á og er sammála um nokkrar grundvallarforsendur:
  - 1) Að þeim réttindum sem um ræðir verður ekki ráðstafað nema með tímabundnum hætti.
  - 2) Að ríkið eigi undantekningarlaust að taka gjald fyrir rétt til nýtingar þessara auðlinda.
  - 3) Að liðka eigi eftir föngum fyrir því að hin tímabundna ráðstöfun til tiltekins aðila verði framlengd hafi viðkomandi staðið við þau skilyrði sem sett voru og nýtt auðlindina með ábyrgum hætti.
  - 4) Að það sé grundvallaratriði að þegar ríkið býður tímabundinn afnotarétt af tilteknum auðlindakosti sé það gert með gegnsæjum hætti og með jafnræðissjónarmið að leiðarljósi.
  - 5) Að reynt sé eftir föngum að binda með formlegri hætti en gert hefur verið réttarstöðuna vegna afnota þeirra auðlindakosta ríkisins sem þegar eru nýttir af hálfu opinberra aðila og fá þá jafnframt gjald fyrir nýtingu þeirra.
- Að í stað þess að smíða frá grunni nýtt lagakerfi utan um tillögur nefndarinnar telur nefndin að best færi á því að miðla tillögum hennar í gegnum það kerfi sem nú þegar er unnið eftir á grundvelli laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu nr. 57/1998.
- Nefndin telur að ráðstafa eigi nýjum orkukostum með leyfi sem úthlutað er á grundvelli tveggja þrepa útboðs, þar sem að á síðara þrepinu verði valið á milli umsækjenda með uppboði séu þeir tveir eða fleiri.

- Nefndin telur að almennt sé rétt að miða við styttri leyfistíma en hinu lögbundna hámarki nemur og að hann verði að jafnaði á bilinu 40-50 ár, óháð þeirri nýtingu sem um ræðir.
- Þá er lagt til að sé ætlunin á annað borð sú að nýta tiltekinn auðlindakost áfram með sambærilegum hætti og skv. upphaflegu leyfi verði það meginregla að leyfi verði á ný veitt þeim aðila sem þegar fer með réttindin.
- Heimild leyfishafa til þess að óska viðræðna um mögulega framlengingu leyfis hefjist að hálfnuðum leyfistíma en sé undir öllum kringumstæðum lokið þegar tvö ár eru eftir af leyfistímanum.
- Hvað varðar mannvirki og framkvæmdir leyfishafa þegar nýtingu af hans hálfu lýkur vegast þar á tvenn sjónarmið, þ.e. að endurgjaldslaus yfirtaka ríkisins (hjemfall) leiði til hins margnefnda „leigjendavanda“ en að á hinn bóginn hefur við gjalddöku verið tekið fullt tillit til fjárfestingar afnotahafans í mannvirkjum og framkvæmdum. Því er lagt til að lagt verði á sérstakt tryggingagjald, nokkurs konar skilagjald, sem næmi um 10% af árlegu leigugjaldi. Þetta gjald verði greitt afnotahafa við lok leyfistíma að frádregnum kostnaði vegna vanrækslu viðhalds á mannvirkjum og/eða tjóns á auðlindinni vegna ástæðna sem hann varða.
- Nefndin telur að gjaldtaka gæti komið til með eftirfarandi hætti:
  1. Ákveðið grunngjald sem ríkið ákveður í tengslum við útboð sem ávallt yrði að greiða og svarar að lágmarki til þess umhverfiskostnaðar sem talið er að fórnað sé með nýtingunni og auk þess eftir atvikum rannsóknar- og öðrum undirbúningskostnaði.
  2. Viðbótarendurgjald sækist fleiri en einn aðili eftir viðkomandi kosti og til uppboðs kemur.
  3. Hluta af auðlindentunni þegar verkefnið er farið að skila slíkum umframardi.

Nefndin leggur til að grunngjald og eftir atvikum uppboðsgjald verði umreiknað í ótímabundið leigugjald. Rentugjald kemur síðan til viðbótar leigugjaldi eftir að rekstrarhagnaður hefur greitt allan fjárfestingarkostnað. Nefndin telur að grunngjaldið eigi ekki að koma til frádráttar við útreikning rentugjalds. Hins vegar telur nefndin að uppboðsgjaldið geti komið til frádráttar rentugjaldi komi til greiðslu þess.

- Afar mikilvægt er að mati nefndarinnar að vinna sú sem nú fer fram á öðrum vettvangi við skilgreiningar á sjálfbærri nýtingu beri árangur og ljúki hið fyrsta. Til þess að unnt sé að krefjast þess af afnotahafa að nýting hans á auðlind sé sjálfbær er nauðsynlegt að sjálfbærni sé með einhverjum hætti mælanleg og ákvæði um slík viðmið lögfest. Viðmið eða skilyrði af þessum toga verða þá til framtíðar litið hluti af útboðsskilmálum sem og skilyrðum þess leyfis sem veitt verður.
- Nefndin leggur til að vatnsréttindi ríkisins verði vístuð á einni hendi, t.d. hjá einhverju tilteknu ráðuneyti, þó hugsa megi sér sérstaka stofnun. Öll vatnsréttindi heyri þá undir einn og sama aðila hvort sem þau er að finna á ríkisjörðum, í þjóðlendum eða ein og sér. Á þessum vettvangi verði efnislegar ákvarðanir um ráðstöfun tiltekins auðlindakosts teknar, ákvörðun grunngjalds og eftir atvikum aðrir efnislegir þættir þótt ýmsar leyfisveitingar verði eftir sem áður hjá viðkomandi leyfisveitanda.
- Hvað þau tilvik varðar þegar orkufyrirtæki ríkisins nýta vatnsréttindi á grundvelli sérstakra heimilda án þess að varanlegar heimildir að eignarrétti hafi verið yfirfærðar frá ríkinu til þeirra er lagt til að gengið verði frá formlegum leyfum,

innan ákveðinna tímamarka. Í þeim tilvikum kemur til gjaldtöku að því leyti sem reglur um auðlindarentu virkja greiðsluskyldu en eðli málsins samkvæmt kemur ekki til greiðslu sérstaks grunngjalds eða uppboðsgjalds. Að öðru leyti eiga við öll þau sömu sjónarmið og gilda um ónýtta kosti.

- Í þeim tilvikum þar sem að vatns- og landsréttindi eru að fullu og öllu á hendi viðkomandi orkufyrirtækis ríkisins er lagt til að þeim ásamt tilheyrandi fasteignaréttindum, verði ráðstafað inn í sérstakt dótturfélag viðkomandi orkufyrirtækis innan ákveðinna tímamarka.
- Loks er lagt til í þeim tilvikum þar sem ríkið hefur, yfirleitt með samningum, ráðstafað auðlindum af þessum vettvangi til annarra og óskyldra aðila, svo sem sveitarfélaga, annarra félaga, sem ekki eru þá alfarið í ríkiseigu, eða einstaklinga að slíkir samningar vari út líftíma sinn í samræmi við efni sitt en eftir atvikum verði þeim samningum sem uppsegjanlegir eru sagt upp og auðlindinni síðan ráðstafað í samræmi við „líkan“ nefndarinnar. Eftir atvikum mætti bjóða einstökum afnotahöfum að fá útgefið leyfi í samræmi við hið nýja kerfi.

Það skal að lokum áréttað, með vísan til verkefnis nefndarinnar svo sem það er skilgreint í bráðabirgðaákvæði III við lög 58/2008, að nefndinni er ekki ætlað að forma endanlegar tillögur sínar í lagafrumvarpi. Svo til þess geti komið þarf að taka ákvarðanir á vettvangi annarra stjórnvalda sem og pólitískar ákvarðanir. Allt að einu telur nefndin sig leggja til fullskapað líkan að því hvernig koma megri við samræmdu kerfi leigu vatns- og jarðhitaréttinda íslenska ríkisins þar sem tekin hefur verið afstaða til leigugjalds, leigutíma, endurnýjunar og annarra nauðsynlegra atriða þar sem sérstaklega hefur verið gætt að sjálfbærri og hagkvæmri nýtingu þeirra. Telur nefndin að standi vilji til þess sé það fyrst og fremst lagatæknilegt atriði að forma tillögurnar í lagafrumvarp.

## 9. Listi yfir gögn sem m.a. lágu starfi nefndarinnar til grundvallar

Aðalheiður Jóhannsdóttir (2004): „Er sjálfbær þróun lagalegt hugtak?“ *Rannsóknir í Félagsvísindum V*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og Háskólaútgáfan.

Brundtland, Gro Harlem / The World Commission on Environment and Development (1987). *Our Common Future*. Oxford University Press.

Canadian Energy Research Institute (2008). *World Energy: The Past and Possible Futures*.

*Erindisbréf ráðherra*, dags. 10. júlí 2008, þar sem Orkustofnun var falið að fara með leyfisveitingarvald samkvæmt VIII. kafla raforkulaga nr. 65/2003.

Fane, G. (1987). *Neutral Taxation Under Uncertainty*. *Journal of Public Economics* 33(1).

„*Framtíðarsýn um verndun og nýtingu auðlinda í jörðu og vatnsafls*“. Skýrsla nefndar iðnaðarráðherra sem skipuð var samkvæmt bráðabirgðaákvæði laga nr. 5/2006, um breytingu á lögum nr. 57/1998. Reykjavík: Iðnaðarráðuneyti 2006.

Friðrik Már Baldursson og Nils Henrik M von der Fehr: Minnisblað dags. 11. desember 2007 sem samið var í tengslum við frumvarp það sem síðar varð að lögum nr. 58 /2008

Garnaut, R. and Ross, A.C. (1975). *Uncertainty, risk aversion and the taxing of natural resource projects*. *Economic Journal*, 85(2).

Garnaut, R. and Ross, A.C. (1979). *Neutrality of the Resource Rent Tax*. *Economic Record* 55(150).

Gillen, D. and Wen, J.-F. (2000). *Taxing hydroelectricity in Ontario*. *Canadian Public Policy* 26 1.

Hogan, L (2003). *Australia's petroleum resource rent tax. An economic assessment of fiscal settings. Abare eReport 03.1*. Abare eReport for the Department of Industry, Tourism and Resources.

Klemperer, P. (2004). *Auctions: theory and practice*. Princeton University Press.

Netherton, A. (2007). *The Political Economy of Canadian Hydro-Electricity: Between Old „Provincial Hydros“ and Neoliberal Regional Energy Regimes*. *Canadian Political Science Review* Vol 1(1).

NOU (2000). *Skattlegging av petroleumsvirksomhet. Innstilling fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 22. oktober 1999*.

NOU (2004). *Hjemfall. Offentlig utredningsutvalg oppnevnt av Kongen i statsråd 4. april 2003*.

Orkustofnun (2009). *Orkutölur 2009*.

Óbyggðanefnd: Yfirlitskort yfir stöðu þjóðlendumála 24. júní 2009.

Róbert R. Spanó (2007). *Túlkun lagaákvæða*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.

Skrá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis um samninga um fall-, jarðhita- og vatnsréttindi í ríkiseign, dags. 6. október 2009.

Skrá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis um jarðir og jarðaréttindi, dags. 7. ágúst 2009.

Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar iðnaðarráðherra um raforkumálefni, lögð fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007-2008.

Skýrsla auðlindanefndar frá september 2000. Reykjavík: Forsætisráðuneyti 2000.

Svar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins til forsætisráðuneytisins um ríkisjarðir í eigu ríkisins, opinberra stofnana og opinberra sjóða og kirkjujarðir.

Umhverfisráðuneyti (2002). *Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Stefnumörkun til 2020*.

Umhverfisráðuneyti (2005). *Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Tölulegar vísendingar 2005*.

Umhverfisráðuneyti (2007). *Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Áherslur 2006-2009*.

Umhverfisráðuneyti (2009). *Umhverfi og auðlindir. Stefnum við í átt til sjálfbærrar þróunar?*

Umhverfisstofnun: minnisblað til nefndarinnar um fyrirkomulag varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu ríkisins, dags. 12. maí 2009.

Zuker, R.C., Jenkins, G.P. (1984). *Blue Gold: Hydro Electric Rent in Canada*. Economic Council of Canada, Ottawa.

*Þjóðjarðir. Greinargerð og tillögur lagðar fyrir landbúnaðarráðherra*. Reykjavík: Landbúnaðarráðuneytið 2005.

#### ***Samningar sem notaðir voru til stuðnings 4. kafla:***

Sameignarsamningur ríkisstjórnar Íslands, Reykjavíkurborgar og Akureyrarbæjar, frá 27. febrúar 1981.

Samningur ríkisstjórnar Íslands og Landsvirkjunar um virkjanamál, byggðalínu o.fl., frá 11. ágúst 1982.

Sameignar- og stofnsamningur milli Reykjavíkurborgar og íslenska ríkisins um Landsvirkjun frá 1. júlí 1965.

Samningur ríkisstjórnar Íslands og Landsvirkjunar um kaup á Kröfluvirkjun, frá 26. júlí 1985.

Samningur ríkisstjórnar Íslands og Landsvirkjunar um kaup á eignum í Bjarnarflagi, frá 17. september 1986.

Rammasamningur milli Landsvirkjunar og Landeigenda Reykjahlíðar, frá nóvember 2005.

Samningur vatnsrétthafa á Jökuldal og Landsvirkjunar, frá 13. desember 2005.

Rammasamningur milli íslenska ríkisins og Landsvirkjunar um afnot af jarðhitaréttindum innan jarðhitaréttindasvæðisins við Kröflu, Bjarnarflag og Námafjall, frá mars 2006.

Samningur um kaup íslenska ríkisins á eignarhluta Reykjavíkurborgar og Akureyrar í Landsvirkjun, frá 17. febrúar 2005.

Samkomulag milli íslenska ríkisins og Landsvirkjunar um yfirtöku vatns- og landsréttinda í neðanverðri Þjórsá, frá maí 2007.

Samningur milli Guðmundar Þorvaldssonar og Reykjavíkurborgar, frá júlí 1917.

Samningur milli Magnúsar Jónssonar og Reykjavíkur um kaup á landi jarðarinnar Úlfjótsvatns, frá 1929.

Yfirtaka íslenska ríkisins á vatns- og landsréttindum Fossafélagsins Títan yfir efri hluta Þjórsár, frá 8. júní 1951.

Samningur milli Prestsetrasjóðs og Landsvirkjunar um landnot og efnisnám á jörðinni Valþjófsstað við Kárahnjúka, frá 11. mars 2003.

Samningur á milli eigenda Laugavalla og Landsvirkjunar um að heimila Landsvirkjun notkun á landi Laugavalla í þágu framkvæmda vegna Kárahnjúka, frá 5. júlí 2002.

Samkomulag á milli eigenda Laugavalla og Landsvirkjunar um að heimila Landsvirkjun notkun á landi Laugavalla í þágu framkvæmda vegna Kárahnjúkavirkjunar, frá 21. október 2002.

Samningur milli vatnsréttarhafa á Jökuldal og Landsvirkjunar um framsal og yfirtöku vatnsréttinda vegna Kárahnjúkavirkjunar og um málsmeðferð til að ákvarða endurgjald fyrir þau, frá 13. desember 2005.

Samkomulag milli Reykjavíkurborgar, ríkisins og Akureyrarbæjar um að sameina Laxárvirkjun Landsvirkjun, frá 12. desember 1980.

Leigusamningur Akureyrarbæjar og landeiganda Presthvamms, frá 9. júlí 1943.

Samningur Laxárvirkjunar við landeiganda jarðarinnar Halldórsstaða IV, frá 21. ágúst 1969.

Samningur ríkissjóðs Íslands við eigendur jarðarinnar Reykjahlíðar, frá 18. mars 1971.

Samningur ríkissjóðs Íslands við eigendur jarðarinnar Voga, frá 25. mars 1971.

Samningur milli Landsvirkjunar og Landeigenda Reykjahlíðar ehf. um nýtingu jarðhita, kaup á fasteignum o.fl., frá nóvember 2005.

Samningur Landsvirkjunar við íslenska ríkið um afnot af jarðhitaréttindum innan jarðhitaréttindasvæðisins við Kröflu, Bjarnaflag og Námafjall, frá mars 2006.

Samkomulag RARIK við hreppsnefnd Blönduóshrepps, Torfalækjahrepps, Seyluhrepps, Lýtingsstaðahrepps, Bólstaðarhlíðahrepps og Svínavatnshrepps vegna Blönduvirkjunar, frá 15. mars 1982.

Samkomulag milli Landsvirkjunar og ríkisstjórnar Íslands um virkjanamál og yfirtöku byggðalína o.fl., frá 11. ágúst 1982.

Samningur fjármálaráðuneytisins, f.h. ríkissjóðs við Hitaveitu Akraness og Borgarfjarðar um afhendingu eignarnumdra verðmæta úr landi jarðarinnar Deildartungu í Reykholtaldalshreppi, frá 11. október 1979.

Samningur Jarðvarmaveitna ríkisins og Hitaveitu Hveragerðis um sölu vatns til upphitunar í Hveragerði, frá 1. júní 1973.

Samningur Skorradalshrepps og jarðadeildar landbúnaðarráðuneytisins um heimild til nýtingar á heitu vatni úr borholu á landi ríkisjarðarinnar Stóru-Drageyrar, frá 21. desember 2001.

Samningur Orkuveitu Reykjavíkur og bæjarstjórnar Borgarbyggðar um yfirtöku og rekstur vatnsveitu á Bifröst, frá 1. janúar 2004.

Samningur Orkuveitu Reykjavíkur og Borgarfjarðar um byggingu vatnsveitu í Grábrókarhrauni í Borgarfirði, frá 1. janúar 2004.

Samningur milli Orkuveitu Reykjavíkur og Vatnsveitu Borgarfjarðarsveitar um kaup og rekstur vatnsveitunnar, frá júní 2006.

Samningur RARIK og Seyðisfjarðarkaupstaðar um yfirtöku RARIK á Rafveitu Seyðisfjarðar, frá 9. janúar 1957.

Samningar milli RARIK og landeigenda að Stóra-Sandfelli I vegna vatnsréttinda í Grímsá, frá 10. nóvember 1962.

Samningur RARIK við Hreppsnefnd Ólafsvíkur um afsal allra vatnsaflsréttinda sveitarfélagsins í Fossá, frá 12. september 1969.

Samningur RARIK við Tunguhrepp um sölu á jörðinni Stóra-Steinsvaði í Hjaltastaðahreppi, frá 13. september 1969.

Samningur RARIK og Sauðárkrókskaupstaðar um vatnsréttindi í Gönguskarðsá, frá 18. desember 1950.

Samningur RARIK og Blönduóssbæjar vegna áður afsalaðra jarðhitaréttinda að Reykjum, frá 2. mars 1973.

Samningur RARIK við landeigendur jarðanna Borgarhafnar I-IX og Uppsala I og II, frá 11. september 1969.

Samningur Siglufjarðarkaupstaðar og RARIK um jarðhitaréttindi á ýmsum jörðum, frá 7. apríl 1991.

Samningur Hitaveitu Hafnar og RARIK um framsal einkaleyfis til hitaveitu á Höfn í Hornafirði, frá 23. janúar 1991.

Samningur RARIK og Dalabyggðar um kaup á Hitaveitu Dalabyggðar, frá júlí 2003.

Samningur RARIK um að selja virkjanir sínar til Orkusölnunnar ehf., frá 19. desember 2007.

Samningur milli Magma Energy, Orkuveitu Reykjavíkur og Hafnarfjarðarbæjar, frá 14. desember 2009.

Samningur um kaup HS Orku á Vatnsveitu Reykjanesbæjar, frá 29. ágúst 2003.

Samningur HS við vatnsveitur Suðurnesja, Grindavíkur, Sandgerðis, Gerðahrepps og Vatnsleysustrandarhrepps, frá 23. maí 2001.

Samningur milli HS og „Sveitarfélaganna á Suðurnesjum“ um kaup á landi á Reykjanesi, frá 20. maí 1999.

Samningur iðnaðarráðherra og fjármálaráðherra við HS um kaup Sjóefnavinnslunnar hf., frá 5. desember 1987.

Hagnýtingarsamningur Reykjanesbæjar við HS Orku hf. um náttúruauðlindir, frá 16. júlí 2009.

Samningur um sameiningu Rafveitu Akureyrar og Hita- og Vatnsveitu Akureyrar, í eitt orkufyrirtæki, Norðurorku hf., frá 1. ágúst 2000.

Samningur milli Orkubús Vestfjarða og Bæjarstjórnar Ísafjarðar um afsal allra eigna, borhola og réttinda sveitarfélagsins, frá 30. desember 1977.

Samningur milli Hreppsnefndar Patrekshrepps og Orkubús Vestfjarða um afsal allra eigna Rafveitu Patrekshrepps, frá 1. apríl 1978.

Samningur milli bæjarstjórnar Bolungarvíkur og Orkubús Vestfjarða um borholur sínar í landi Gils og Hanhóls í Syðridal, frá 2. desember 1978.

Samningur Orkubús Vestfjarða og hreppsnefndar Reykjafjarðarhrepps um afsal allra eigna Rafveitu Reykjafjarðar- og Ögurhrepps, frá 24. júní 1980.

Samningur milli Orkubús Vestfjarða og landeiganda Tirðilmýrar um leigu Orkubúsins á vatnsréttindum á landinu, frá 20. júní 1980.



Samningur milli Orkubús Vestfjarða og landeiganda Unaðsdals um leigu Orkubúsins á vatnsréttindum á landinu, frá 20. júní 1980.

Samningur milli Orkubús Vestfjarða og Hreppsnefndar Suðureyrarhrepps um afsal réttinda hreppsnefndarinnar til jarðhita, frá 30. apríl 1993.

Samningur milli Orkubús Vestfjarða og Hreppsnefndar Reykhólahrepps um afsal alls réttar sveitarfélagsins til virkjunar, frá 12. janúar 1996.

Samningur milli Orkubús Vestfjarða og Valdimars Steinþórssonar um vatnsréttindi á Dagverðardal við Skutulsfjörð, frá 15. ágúst 2001.

Samningur milli Orkubús Vestfjarða og Ísafjarðarbær um afnotarétt Orkubúsins af efri vatnsveitustíflu Ísafjarðarbæjar í Tunguá í Skutulsfirði, frá 25. nóvember 2005.

Afsal Péturs Torfasonar, eiganda jarðarinnar Hafnar í Leirár- og Melasveit, til Borgarneshrepps um vatnsréttindi á Seleyri í Hafnarlandi, frá 16. júlí 1969.

Afsal Péturs Torfasonar á öllum vatnsréttindum sínum í Hafnarlandi til Borgarneshrepps, frá 31. janúar 1982.

Leigusamningur landbúnaðarráðherra og hreppsnefndar Hraunhrepps vegna leigu á landi úr ríkisjörðinni Ytri-Hraundal, frá 22. mars 1974.

Samningur eiganda jarðarinnar Svartagils og Hitaveitufélags Norðurárdælinga um afsal 50% réttinda landeigandans til hitaveitu, frá 10. nóvember 1993.

Samningur Borgarbyggðar við ábúendur í Rauðanesi og á Þursstöðum um tengingu býlanna við Vatnsveitu Borgarness, frá 1. janúar 1996.

Leigusamningur milli eigenda Varmalækjar og Andakílshrepps, fyrir hönd Vatnsveitu Bæjarsveitar um nýtingu þegar virkjaðs vatnsból, frá 15. maí 1998.

Samningur milli Borgarbyggðar og Félags sumarhúsaeygenda í Heyholti um heimila nýtingu sumarhúsaeygenda á köldu vatni, frá 27. ágúst 2001.

Leigusamningur Borgarfjarðarsveitar við eigendur Steindórsstaða um nýtingu vatnslindar í landi Steindórsstaða, frá júlí 2005.

Leigusamningur milli Borgarfjarðarsveitar og eiganda jarðarinnar Syðstu-Fossa um leigu á vatnsbóli í landi jarðarinnar, frá 7. júní 2006.

Leigusamningur milli Borgarbyggðar og Bryndísar Brynjólfsdóttur um að leigja Bryndísi heitt vatn úr Kleppjárnsreykjahver, frá 8. október 2007.

Samningur milli landbúnaðarráðherra og félagsheimilis Staðarsveitar um réttindi Snæfellsbæjar til að nýta jarðhitann á svæðinu, frá 16. mars 1965.

Samningur Hitaveitu Bessastaðahrepps og Hitaveitu Reykjavíkur um afsal hreppsins á einkarétti sínum til jarðhitaleitar, frá 12. janúar 1993.

Samningur milli Mosfellsbæjar og Vatnsveitufélagsins Víðis í Mosfellsdal um yfirtöku vatnsveitunnar á öllum lögnum vatnsveitufélagsins, frá 22. maí 1998.

Samningur milli Bláskógabyggðar og íslenska ríkisins um jarðhitaréttindi innan Laugarvatnsjarðarinnar, frá 5. janúar 1996.

Samningur milli Vestmannaeyja og HS Orku um rekstur á Vatnsveitu Vestmannaeyja, frá árinu 1966.

Samningur Alcan á Íslandi hf. við Landsvirkjun vegna álversins í Straumsvík, frá 28. júní 1966.

Samningur Elkem á Íslandi hf. og Landsvirkjunar vegna járnblendiverksmiðjunnar á Grundartanga, frá 28. maí 1975.

Samningur Norðuráls við Landsvirkjun vegna álversins á Grundartanga, frá 7. ágúst 1997.

Samningur Landsvirkjunar og Alcoa Fjarðaáls sf. vegna álversins við Kárahnjúka, frá 15. mars 2003.

Samningur Landsvirkjunar við Becromal Ísland ehf. vegna aflþynnuverksmiðju á Krossanesi, frá 15. ágúst 2007.

Samningur Landsvirkjunar og Verne Holdings ehf. vegna netþjónabús, frá 22. október 2009.

### ***Gildandi lög:***

Gildandi vatnalög, nr. 15/1923.

Yngri vatnalög, nr. 20/2006.

Lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998.

Lög um breytingu á nokkrum lögum á auðlinda- og orkusviði, nr. 58/2008.

Lög um eignarétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990.

Lög um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, nr. 13/2001.

Lög um náttúruvernd, nr. 44/1999.

Lög um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000.

Raforkulög, nr. 65/2003.

Lög um umhverfismat áætlana, nr. 105/2006.

Lög um afmörkun þjóðlendna, eignarlanda og afrétta, nr. 58/1998.

Lög um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn, nr. 41/1979.

Jarðalög, nr. 81/2004.

Lög um Orkustofnun, nr. 87/2003.

Lög um Íslenskar orkurannsóknir, nr. 86/2003.

Orkulög, nr. 58/1967.

Lög um virkjun Jökulsár á Brú og Jökulsár í Fljótsdal og stækkun Kröfluvirkjunar, nr. 38/2002.

Lög um jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku, nr. 98/2004.

Lög um upprunaábyrgð á raforku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum o.fl., nr. 30/2008.

Lög um stofnun sameignarfyrirtækis um Orkuveitu Reykjavíkur, nr. 139/2001.

Lög um stofnun Landsnets hf., nr. 75/2004.  
Lög um stofnun hlutafélags um Rafmagnsveitur ríkisins, nr. 25/2006.  
Skipulags- og byggingarlög, nr. 73/1997.  
Lög um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991.  
Lög um Landsvirkjun, nr. 42/1983.  
Lög um virkjun Jökulsár á Brú og Jökulsár í Fljótsdal, nr. 38/2002

*Listi yfir gesti á fundum nefndarinnar:*

Guðjón Axel Guðjónsson, skrifstofustjóri iðnaðarráðuneytisins, Friðrik Már Baldursson, hagfræðingur og prófessor, Pétur Örn Sverrisson, deildarsérfræðingur á orkusviði iðnaðarráðuneytisins, Agnar Olsen, skrifstofustjóri hjá Landsvirkjun, Geir Marelsson, lögfræðilegur ráðgjafi hjá Landsvirkjun, Jón Sveinsson, deildarstjóri hjá Landsvirkjun, Frans Árnason, forstjóri Norðurorku, Hjörleifur Kvaran, forstjóri Orkuveitunnar, Júlíus Jónsson, forstjóri HS Orku, Ásbjörn Blöndal, forstöðumaður þróunarsviðs HS Orku, Steinunn Fjóla Sigurðardóttir, fulltrú umhverfisráðuneytisins, Ragnheiður Inga Þórarinsdóttir, aðstoðarorkumálastjóri, Sveinbjörn Björnsson, deildarstjóri auðlindamála hjá Orkustofnun, Eiríkur Blöndal, framkvæmdastjóri Bændasamtakanna, Tómas Þór Tómasson, fulltrúi Rammaáætlunar, Björgólfur Thorsteinsson, formaður Landverndar, Magnús Hallgrímsson, frá Landvernd, Ólafur G. Flóvenz, forstjóri Íslenskra orkurannsókna, Sigrún Ágústsdóttir, sviðsstjóri laga- og stjórnsýslu hjá Umhverfisstofnun, Helgi Jensson, ráðgjafi hjá Umhverfisstofnun, Anna Guðmunda Ingvarsdóttir, fulltrúi fasteignasviðs kirkjumálasjóðs, Höskuldur Sveinsson, fulltrúi fasteignasviðs kirkjumálasjóðs, Kristín Haraldsdóttir, forstöðumaður Auðlindaréttarstofnunar Háskólans í Reykjavík, Aðalheiður Jóhannsdóttir, dósent við lagadeild Háskóla Íslands, Svala Rún Sigurðardóttir, forstöðumaður ráðgjafasviðs FOCAL Software and Consulting, Brynhildur Davíðsdóttir, dósent í umhverfis- og auðlindafræðum við Háskóla Íslands, Dýrleif Kristjánsdóttir, héraðsdómslögmaður, Daði Már Kristófersson, hagfræðingur, Kristján Haraldsson, orkubússtjóri Orkubús Vestfjarða, Sölvi Sólbergsson, framkvæmdastjóri orkusviðs Orkubús Vestfjarða, Tryggvi Þór Haraldsson, forstjóri RARIK, Þórhallur Þorvaldsson, héraðsdómslögmaður, Árni Sigfússon, bæjarstjóri í Reykjanesbæ, Sigurður Jónsson, hæstaréttarlögmaður og formaður Landssamtaka raforkubænda, Ómar Sigurðsson, forðafraeðingur HS Orku, Hermann Baldursson, ráðgjafi hjá Capacent Glacier, Stefán Pétursson, framkvæmdastjóri fjármálasviðs Landsvirkjunar, Ingvi Már Pálsson, lögfræðingur hjá iðnaðarráðuneytinu, Guðni Jóhannesson, orkumálastjóri, Steinar Þór Guðlaugsson, jarðeðlisfræðingur hjá Geysi Green Energy, Tryggvi Harðarson, sveitarstjóri Þingeyjarsveitar, Ellý Erlingsdóttir, bæjarfulltrúi sveitarfélagsins Hafnarfjarðar, Ingi G. Ingason, frá Eflu verkfræðistofu, Birgir Örn Ólafsson, bæjarfulltrúi sveitarfélagsins Voga, Gunnar Már Gunnarsson, bæjarfulltrúi sveitarfélagsins Grindavíkur, Friðbjörn Garðarsson héraðsdómslögmaður, Jónas Ketilsson, jarðhitasérfræðingur hjá Orkustofnun.

## 10. Myndræn framsetning tillagna nefndarinnar

