

Greinargerð

um samning Íslenska ríkisins
og Landsvirkjunar um yfirtöku
vatnsréttinda í neðri hluta
Þjórsár.

Desember 2007

Efnisyfirlit

1	INNGANGUR	3
2	EFNI SAMKOMULAGSINS.....	4
3	UMSÖGN RÁÐUNEYTANNA.....	6
4	HLUTVERK RÍKISENDURSKOÐUNAR.....	11
5	UM LANDSVIRKJUN	12
6	MEGINSJÓNARMÍÐ RÁÐUNEYTANNA	13
7	RÁÐSTÖFUN VATNS- OG LANDSRÉTTINDA RÍKISINS	15
8	ÁFORM UM SÖLU JARÐARINNAR ÞJÓTANDA	22
9	NIÐURSTÖÐUR.....	23
	FYLGISKJAL: Samkomulag íslenska ríkisins og Landsvirkjunar.....	24

1 Inngangur

Með bréfi, dags. 30. ágúst sl., óskaði forsætisnefnd Alþingis með vísan til 1. mgr. 3. gr. laga um Ríkisendurskoðun nr. 86/1997 eftir skýrslu um samning frá 9. maí sl. milli íslenska ríkisins og Landsvirkjunar um tíma- bundna yfirtöku vatnsréttinda í neðri hluta Þjórsár. Svo sem frá greinir í bréfi forsætisnefndar Alþingis á erindi hennar rætur að rekja til beiðni þingflokks Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um að Ríkisendurskoðun semji skýrslu þar sem farið er „ofan í saumana á samningi íslenska ríkisins annars vegar og Landsvirkjunar hins vegar um yfirtöku vatnsréttinda í neðri hluta Þjórsár og láti í ljós álit á því hvort sá gerningur fái staðist“, eins og orðrétt segir í bréfi þingflokksins til forsætisnefndar, dags. 22. ágúst sl. Forsætisnefnd féllst á framangreinda beiðni þingflokksins á fundi sínum 28. ágúst sl.

Bréf þingflokks Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs er svohljóðandi:

„Þingflokkur Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs óskar eftir að ríkisendurskoðandi fari ofan í saumana á samningi íslenska ríkisins annars vegar og Landsvirkjunar hins vegar um yfirtöku vatnsréttinda í neðri hluta Þjórsár og láti í ljós álit á því hvort sá gerningur fái staðist.“

Samkomulag þetta var undirritað án nokkurs fyrirvara 9. maí síðastliðinn en þingflokkur Vinstri grænna er ekki kunnugt um að lagaheimildir séu fyrir því afsali verðmæta sem samkomulagið felur í sér. Þá þarf að skoða heimildir fyrir því í ljósi samkeppnisaðstæðna að eitt raforkufyrirtæki sé valið til að fara með lands- og vatnsréttindi í eigu ríkisins til 15 ára.

Þá óskar þingflokkur Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs eftir því að ríkisendurskoðandi skoði sérstaklega í samkomulagi þessu ráðstöfun jarðarinnar Þjótanda til Landsvirkjunar án heimildar í fjárlögum og án auglýsingar.“

2 Efni samkomulagsins

Framangreint samkomulag er á milli landbúnaðarráðherra, iðnaðarráðherra og fjármálaráðherra f.h. íslenska ríkisins annars vegar og Landsvirkjunar hins vegar og var undirritað hinn 9. maí sl. Nokkur formáli að samkomulaginu sjálfu er í skjalinu. Í honum er í fimm stafliðum gerð grein fyrir stofnun, hlutverki og starfsemi Landsvirkjunar, sbr. A-lið, aðkomu Akureyrarbæjar að Landsvirkjun, lögum um fyrirtækið nr. 43/1983, grunnrannsóknnum þess á vatnasviði Þjórsár-Tungnár o.fl. í samræmi við ákvæði laganna, sbr. B-lið, frumhönnun á mögulegum virkjunarkostum í neðri hluta Þjórsár á árunum 1998-2000, mati á umhverfisástæðum, kynningu o.fl., sbr. C-lið, og rannsóknnum vegna útboðshönnunar virkjunarmannvirkja í neðri hluta Þjórsár og á mótvægisáðgerðum o.fl., sbr. D-lið. Loks er í E-lið stuttlega vikið að eignarhaldi ríkisins skv. afsali frá 1952 að vatnsorku- og landsréttindum þeim, sem Títanfélagið hafði keypt af eigendum jarða við Þjórsá á árunum 1914-1918, og tekið fram að ríkið sé eigandi 95% vatnsréttinda Hvamms-, Holta-, og Urriðafossvirkjunar, sem núverandi áætlanir miða við.

Með hliðsjón af því sem rakið er í ofangreindum formála gerðu aðilar með sér umrætt samkomulag hinn 9. maí sl. Í 1. tölulið þess, undir yfirskriftinni „*Markmið*“, segir að markmið samningsaðila sé að tryggja skynsamlega og hagkvæma nýtingu vatnsréttinda í eigu ríkisins á svæðinu og að Landsvirkjun hafi fullnægjandi heimildir til að halda áfram undirbúningi að virkjun í neðri hluta Þjórsár gagnvart öðrum réttihöfum.

2. töluliður samkomulagsins, sem ber yfirskriftina „*Yfirtaka vatnsréttinda og tilheyrandi landsréttinda til virkjanaafnota*“, kveður á um að Landsvirkjun yfirtaki tímabundið frá undirritunardegi samkomulagsins nýtingarrétt allra vatnsréttinda í neðri hluta Þjórsár, neðan Búrfellsvirkjunar, sem eru í eigu íslenska ríkisins skv. afsali Títanfélagsins, dags. 16 janúar 1952. Auk framangreindra vatnsréttinda yfirtekur Landsvirkjun skv. sama tölulið tímabundið réttindi ríkisins til nýtingar lands og landsafnota, eins og þau réttindi eru tilgreind í ofangreindu afsali Títanfélagsins og þeim afsölum, sem þar er vitnað til. Samkomulagið nær jafnframt til lands- og vatnsréttinda í eigu ríkisins, sem undanþegin voru við sölu jarðanna Kálfholts og Þjórsártúns.

Þá er í 2. tölulið samkomulagsins einnig tekið fram að leggi Landsvirkjun ekki fram beiðni um virkjanaleyfi í neðri hluta Þjórsár innan 15 ára frá

undirritunardegi samkomulagsins sé ríkinu heimilt með einhliða yfirlýsingu þar að lútandi að fella samkomulagið úr gildi og falla þá öll réttindi, sem Landsvirkjun yfirtekur tímabundið samkvæmt því, aftur til ríkisins.

Í niðurlagi þessa töluliðar lýsir landbúnaðarráðuneytið því jafnframt yfir, sem forráðaaðili ríkisjarðarinnar Þjótanda í Flóahreppi, að ráðuneyti sé reiðubúið til að taka upp samningaviðræður við Landsvirkjun um jörðina í þágu þeirra virkjanaframkvæmda, sem fyrirhugaðar eru, þar á meðal þær hugmyndir Landsvirkjunar að koma upp upplýsingamiðstöð á jörðinni um vatnasvæði Þjórsár og virkjanir í ánni.

Í 3. tölulið samkomulagsins, sem ber yfirskriftina „*Samningur um endurgjald*“, segir að eigi síðar en við útgáfu virkjunarleyfis iðnaðarráðherra skuli aðilar ganga til endanlegra samninga um þau vatns- og landsréttindi, sem um ræðir í 2. gr. Við ákvörðun endurgjalds fyrir réttindin skal taka mið af markaðsverði sambærilegra réttinda og/eða fyrirliggjandi fordæmum. Við ákvörðun endurgjaldsins skal taka tillit til umframbótageiðslna, sem mælt er fyrir um í upprunalegum samningum Títanfélagsins, vegna spjalla á landi. Þá er tekið fram að Landsvirkjun skuli á öllum tímum vera óheimilt að framselja eða framleigja réttindi sín samkvæmt samkomulagi þessu nema að fenginni heimild frá íslenska ríkinu.

Um efni samkomulagsins vísast að öðru leyti til fsk. 1 með greinargerð þessari en þar er það birt í heild sinni.

3 Umsögn ráðuneytanna

Með bréfum, dags. 25. september sl., óskaði Ríkisendurskoðun eftir umsögn iðnaðarráðuneytisins, fjármálaráðuneytisins og landbúnaðarráðuneytisins um framangreinda beiðni forsætisnefndar og samkomulag íslenska ríkisins og Landsvirkjunar. Með vísan til framangreindrar umsagnarbeiðni skiluðu ráðuneytin hinn 24. október sl. sameiginlegri greinargerð í sex köflum um forsögu, tilurð og efni samkomulagsins. Í I. kafla greinargerðarinnar er tilefni umsagnarinnar rakið og í II. kafla er gerð stutt grein fyrir því hvernig íslenska ríkið eignaðist stærstan hluta lands- og vatnsréttinda í neðri hluta Þjórsár með kaupum á réttindum Títanfélagsins árið 1951. Þar kemur fram að auk uppkaupa á tilteknum vatnsréttindum á þessu svæði hafði Títanfélagið einnig samið um að vegna virkjana í farvegi árinna myndu viðkomandi landeigendur láta af hendi það land, er til þyrfti vegna virkjunar vatnsfallsins, gegn eðlilegum bótum fyrir afnotin. Almennt var þar miðað við að aðilar semdu um verð en ákvæði voru í samningum um að tækjust ekki samningar yrði bótaupphæð vísað til matsnefndar.

III. til VI. kafli greinargerðarinnar hljóðar svo orðrétt:

III

Umrætt samkomulag íslenska ríkisins og Landsvirkjunar um yfirtöku vatnsréttinda í neðri hluta Þjórsár var undirritað hinn 9. maí 2007 af fjármálaráðherra, iðnaðarráðherra og landbúnaðarráðherra fyrir hönd íslenska ríkisins og forstjóra Landsvirkjunar f.h. Landsvirkjunar. Samkomulagið var niðurstaða samningaviðræðna sem staðið höfðu í u.þ.b. hálfu ári milli fulltrúa ráðuneytanna annars vegar og Landsvirkjunar hins vegar.

Samkomulagið skiptist í þrjú meginhluta, í fyrsta lagi tímabundna yfirtöku á nýtingarrétti vatnsréttinda og tilheyrandi landsréttinda til virkjanaafnota, í öðru lagi ákvörðun um það með hvaða hætti ganga skal til endanlegra samninga um réttindin að tilteknum skilyrðum uppfylltum og samninga um endurgjald vegna réttindanna og loks yfirlýsingu um samningaviðræður við Landsvirkjun um jörðina Þjótanda.

Varðandi vatns- og landsréttindin er kveðið á um það í 2. gr. samkomulagsins að Landsvirkjun yfirtaki tímabundið til virkjanaafnota, nýtingarrétt vatnsréttinda í neðri hluta Þjórsár og tilheyrandi landsréttindi sem eru í eigu íslenska ríkisins samkvæmt afsali Títanfélagsins frá 16. janúar 1952. Sérstaklega er tekið fram að um leyfi til ofangreindrar nýtingar vatnsorkunnar í Þjórsá skuli fara eftir gildandi lögum hverju sinni. Hafi ekki komið til þess að Landsvirkjun leggi fram beiðni um virkjanaleyfi innan 15 ára frá undirritun samkomulagsins er ríkinu heimilt með einhliða yfirlýsingu að fella úr gildi samkomulagið og falla þá öll réttindi aftur til ríkisins.

Varðandi þann þátt samkomulagsins sem snýr að endanlegum samningi og endurgjald vegna réttindanna þá er fjallað um hann í 3. gr. samkomulagsins. Þar er kveðið á um að eigi síðar en við útgáfu virkjunarleyfis iðnaðarráðherra skuli ganga til endanlegra samninga um þau vatns- og landsréttindi sem Landsvirkjun hefur yfirtekið tímabundið. Sérstaklega er tekið fram að við ákvörðun endurgjalds skuli taka mið af markaðsverði sambærilegra réttinda og/eða fyrirbyggjandi fordæma. Við gerð samkomulagsins lá m.a. fyrir að sérstök matsnefnd til ákvörðunar bóta vegna vatnsréttinda Kárahnjúkavirkjunar mundi innan tíðar skila niðurstöðum sínum. Endanlegur samningur milli aðila um endurgjald skal liggja fyrir eigi síðar en 90 dögum frá því að virkjanaleyfi er gefið út og er kveðið á um sérstakan óvilhallan gerðardóm ef ekki næst samkomulag um endurgjald.

Í lokamálsgrein 2. gr. samkomulagsins er að finna yfirlýsingu um að landbúnaðarráðuneytið, sem forráðaaðili ríkisjarðarinnar Þjótanda í Flóahreppi, sé reiðubúið að taka upp samningaviðræður við Landsvirkjun um jörðina í þágu þeirra virkjanaframkvæmda sem fyrirhugaðar eru, þar á meðal þær hugmyndir Landsvirkjunar um að koma upp upplýsingamiðstöð á jörðinni um vatnasvæði Þjórsár og virkjanir í ánni.

IV.

Landsvirkjun bar um áratuga skeið skylda til að vinna, flytja og selja í heildsölu raforku til almenningsrafveitna svo og til iðjufyrirtækja. Til að sinna þessari skyldu sinni bar fyrirtækinu að byggja og reka raforkuver og annast áætlanagerð um ný raforkuver. Á síðustu áratugum hefur fyrirtækið byggt upp meginþætti starfsemi sinnar á vatnasviði Þjórsár-Tungnaár. Uppbyggingin þar hófst með byggingu Búrfellsvirkjunar á árunum 1967 til 1972, en í framhaldi af þeim framkvæmdum tóku við framkvæmdir við miðlunarmannvirki við Þórisvatn, Sigölduvirkjun, Hrauneyjafossvirkjun, miðlunarmannvirki við Kvíslárveitur og Hágöngur, Vatnsfellsvirkjun og Sultartangavirkjun. Auk virkjananna rekur fyrirtækið því í dag umfangsmikla vatnsmiðlun í tengslum við þær sem er ein meginforsendan fyrir hagkvæmni virkjananna. Rennslismiðlun vatnasviðanna er jafnframt ein meginforsenda fyrir hagkvæmum rennslisvirkjunum í farvegi Neðri-Þjórsá og umrætt samkomulag fjallar um. Allt frá stofnun Landsvirkjunar hafa aðgerðir til aukinnar miðlunar á efri hluta vatnasviðsins meðal annars miðast við að með þeim yrði hagkvæmt að nýta neðri hluta árinna án sérstakrar miðlunar þannig að umhverfisáhrif yrðu sem minnst.

Allt frá stofnun Landsvirkjunar hefur hún unnið að umfangsmiklum grunnrannsóknir á vatnasviði Þjórsár-Tungnaár á sinn kostnað og má þar t.d. nefna vatna-, ís-, og setmælingum auk rannsókna á fiskigengd og seiðabúskap. Því til viðbótar hefur Landsvirkjun allt frá árinu 1974 staðið að umfangsmiklum aðgerðum til eflingar á fiskistofnum á þessum hluta árinna og jafnframt annast umfangsmiklar aðgerðir gegn landbroti árinna í samstarfi við sveitastjórnir. Rannsóknir sem sérstaklega snéru að vatnasviði Neðri-Þjórsár vegna fyrirhugaðra virkjana á því svæði hófust um 1990 og hafa staðið óslitið síðan.

Á árunum 1998 til 2000 var unnið af hálfu Landsvirkjunar að frumhönnun á mögulegum virkjunarkostum í neðri hluta Þjórsár á grundvelli fyrirbyggjandi rannsóknarniðurstaðna. Forhönnun fór fram á þeim mögulegu virkjunarkostum sem álitlegastir þóttu. Fjallað var um þessa kosti í mati á

umhverfisáhrifum sem hófst árið 2003 með matsskýrslu Landsvirkjunar og lauk 27. apríl 2004 með úrskurði umhverfisráðherra þar sem fallist var á framkvæmdirnar með skilyrðum.

Í maí 2004 barst iðnaðarráðuneytinu umsókn Landsvirkjunar um rannsóknarleyfi á vatnasviði Þjórsár neðan Búrfellsvirkjunar. Ráðuneytið leitaði umsagnar Orkustofnunar í samræmi við ákvæði laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Í niðurstöðum umsagnar Orkustofnunar kemur m.a. fram að rannsóknir til undirbúnings virkjunar í Þjórsá neðan Búrfells hafi staðið lengi. Þá segir að í greinargerð og viðbótargögnum að flestum rannsóknnum sé lokið fyrir utan vöktunar-rannsóknir og rannsóknnum sem tengjast aðgerðum vegna mats á umhverfisáhrifum og lokafrágangi útboðshönnunar.

Þegar umrætt samkomulag var undirritað hafði hönnun umræddra þriggja virkjana þegar verið boðin út en fyrir lá þó að ekki yrði ráðist í framkvæmdir fyrr en virkjunarleyfi hefðu verið gefin út, framkvæmdaleyfi sveitastjórna lægju fyrir auk þess sem gengið hefði verið frá nauðsynlegum samningum við aðra hagsmunaaðila.

V.

Eins og fram rakið er hér að framan hefur Landsvirkjun um langt skeið undirbúið virkjanir í neðri hluta Þjórsár með fullri vitund og vilja íslenska ríkisins sem er eigandi fyrirtækisins. Í því hefur falist að fyrirtækið hefur á undanförunum árum lagt í umfangsmiklar og dýrar rannsóknir á þessu vatnasviði, auk greiningar og hönnunar á virkjunarkostum og mat á umhverfisáhrifum þessara virkjana í trausti þess að heimild fengist frá ríkinu til nýtingar á vatnsréttindunum. Samkvæmt þeim reglum sem gilda á þessu sviði er fyrirtækið eigandi allra rannsóknaniðurstaðna og þess undirbúnings sem lagt hefur verið í af hálfu fyrirtækisins til að nýta vatnsorkuna á þessu svæði. Öðrum aðilum er ekki heimilt að nýta sér slíkar niðurstöður nema að samkvæmt samkomulagi og með samþykki Landsvirkjunar auk þess sem vænta mætti þess að slíkur aðili þyrfti að greiða kostnað þeirra að fullu.

Þá er ljóst að núverandi fimm virkjanir Landsvirkjunar sem staðsettar eru á vatnasviði Þjórsár-Tungnaár hafa bein áhrif á hagkvæmni byggingar og reksturs virkjana í neðri hluta árinna með ófyrirséðum og flóknum hætti. Í 4. mgr. 5. gr. raforkulaga, nr. 65/2003, er þetta sjónarmið einmitt viðurkennt þegar um er að ræða virkjanir á sama vatnasviði en þar segir að iðnaðarráðherra sé heimilt að binda virkjunarleyfi skilyrði um að samningar takist um samrekstur annarra vatnsaflsvirkjana og vatnsmiðlana á viðkomandi vatnasviði. Í ljósi þess að flestar virkjanir Landsvirkjunar eru á umræddu vatnasviði Þjórsár-Tungnaár, Landsvirkjun hefði um langt skeið unnið að rannsóknnum og undirbúningi virkjunar í Neðri-Þjórsá og að eingöngu hefði borist rannsóknarleyfisumsókn á umræddu svæði frá Landsvirkjun taldi iðnaðarráðuneytið einsýnt að öðrum en Landsvirkjun yrði ekki veitt leyfi vegna virkjana í neðri hluta Þjórsár.

Þar sem ekki þótti raunhæft að öðrum aðilum en Landsvirkjun yrði veitt leyfi til virkjunar á þessu svæði féllst ríkið á beiðni Landsvirkjunar um að gert yrði samkomulag eða viljayfirlýsing um þau réttindi sem ríkið eignaðist með Titansamningunum á sínum tíma í neðri hluta Þjórsá. Talið var að slíkt samkomulag væri nauðsynlegt skref til að Landsvirkjun gæti haldið áfram undirbúningi virkjanaframkvæmda á svæðinu og tryggja ótvíræða heimild og

samningsumboð fyrirtækisins í viðræðum við landeigendur og aðra hagsmunaaðila um tilhögun og framkvæmd nýtingarinnar ef af virkjunarframkvæmdum yrði á umræddu svæði. Í samkomulaginu er hins vegar skýrlega tekið fram að Landsvirkjun yfirtekur nýtingarrétt þessara réttinda einungis tímabundið til að ná fram ofangreindu markmiði og að ef ekki er lögð fram beiðni um virkjanaleyfi af hálfu Landsvirkjunar innan tiltekinna tímamarka er ríkinu með einhliða yfirlýsingu heimilt að fella samkomulagið úr gildi þannig að þessi tímabundnu réttindi falli aftur til ríkisins.

VI.

Varðandi lagaheimildir til ráðstöfunar réttinda í eigu ríkisins þá segir í 40. gr. stjórnarskrár að ekki megi láta af hendi neina af fasteignum landsins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt lagaheimild. Í 1. mgr. 29. gr. fjárreiðulaga nr. 88/1997 segir að leita þurfi heimildar í lögum til að kaupa, selja, skipta eða leigja til langs tíma tiltekna eignir, þ. á m. fasteignir. Í 2. mgr. 29. gr. fjárreiðulaga segir að heimilt sé að taka á leigu og leigja út eignir skv. 1. mgr. ef um er að ræða venjubundna rekstrarleigu og fyrir liggur samþykki viðkomandi ráðherra og fjármálaráðherra.

Að mati ríkisins fólst ekki í umræddu samkomulagi um tímabundið framsal vatnsréttinda afsal á fasteignum ríkisins til Landsvirkjunar heldur var hér einungis um tímabundið framsal tiltekinna nýtingarréttinda að ræða. Þau vatnsréttindi sem eru andlag samningsins eru ekki lengur tengd tilteknum jörðum eða fasteignum heldur er hér um að ræða sjálfstæð réttindi sem slitin voru frá tilteknum jörðum snemma á síðustu öld með samningum Títanfélagsins við þáverandi landeigendur gegn tilteknu endurgjaldi. Varðandi þau landsréttindi sem um er rætt í samkomulaginu er einnig nauðsynlegt að hafa í huga að ekki er um afsal eða afhendingu á landi eða öðrum fasteignum í eigu ríkisins að ræða heldur er verið að framselja samningsbundinn rétt samkvæmt Títansamningnum til tiltekinna nýtingar á landsréttindum á þessu svæði og talin eru nauðsynleg vegna hagnýtingar á vatnsorkunni. Fyrir slík landsréttindi greiðast bætur til núverandi landeigenda samkvæmt ákvæðum Títansamningsins eða eftir atvikum samkvæmt almennum reglum.

Afstaða ráðuneytanna til málsins var að ekki væri verið að afsala fasteignum í skilningi stjórnarskrár eða framangreindra ákvæða fjárreiðulaganna. Jafnframt var talið að þótt verðgildi vatnsréttinda sem eru í hendi kunní að vera talsvert þá var verðgildi hinna framseldu réttinda lítið eða ekkert nema að uppfylltum þeim skilyrðum sem felast í samkomulaginu, þ.e. að hið opinbera veiti fyrirtækinu virkjunarleyfi. Í ljósi framangreinds og að hér var um að ræða samkomulag sem byggðist á tímabundu framsali réttinda og óvíst væri hvort til endanlegs framsals eða leigu þessara réttindi kæmi var ekki talið að sérstaka lagaheimild þyrfti til gerðar samkomulagsins á þessu stigi. Verði hins vegar sótt um virkjunarleyfi í samræmi við samkomulagið og aðilar ganga til endanlegra samninga um framangreind réttindi á grundvelli samkomulagsins er hins vegar eðlilegt að farið verði yfir það hvort ekki þurfi að afla sérstakrar lagaheimildar vegna endanlegs framsals eða langtímaleigu þessara réttinda. Þá koma jafnframt til athugunar þau sérákvæði sem um efni þetta fjalla eins og t.d. 1. mgr. 31. gr. laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, þar sem mælt er fyrir um heimild iðnaðarráðherra til að semja við nýtingarleyfishafa um endurgjald fyrir

auðlindir í eignarlöndum ríkisins að höfðu samráði við þann aðila sem fer með forræði eignarinnar og 1. mgr. 38. gr. raforkulaga nr. 65/2003, sem mælir fyrir um heimild iðnaðarráðherra til að semja við tiltekna aðila sem fá leyfi samkvæmt þeim lögum til framkvæmda á eignarlöndum ríkisins um endurgjald fyrir land og landgæði í samráði við þann aðila sem fer með forræði eignarinnar.

Hvað varðar ríkisjörðina Þjótanda í Flóahreppi þá er ljóst að hún er á forræði landbúnaðarráðuneytisins, sbr. 33. gr. jarðalaga nr. 81/2004. Fyrirhuguð virkjun Urriðafoss hefur röskun í för með sér á jörðinni enda er gert ráð fyrir að hluti aðalstíflu virkjunarinnar verði í landi hennar en einnig er mikið fall fyrir landi jarðarinnar. Í samkomulaginu fólst skilyrt ráðstöfun á vatnsréttindum jarðarinnar og nauðsynlegu landi til að nýta þau réttindi eins og um aðrar jarðir skv. Títansamningnum. Því til viðbótar lýsti landbúnaðarráðuneytið því yfir í samkomulaginu að það væri sem forráðaaðili jarðarinnar reiðubúið til að taka upp samningaviðræður við Landsvirkjun um jörðina í þágu þeirra virkjunarframkvæmda sem fyrirhugaðar væru, þar á meðal þær hugmyndir Landsvirkjunar að koma upp upplýsingamiðstöð á jörðinni um vatnasvæði Þjórsár og virkjanir í ánni. Landbúnaðarráðuneytið hefur þegar hafið viðræður við Landsvirkjun á grundvelli framangreinds. Niðurstöður slíks samkomulags gætu t.d. falist í leigu á tilteknu landi undir nefnda upplýsingamiðstöð. Almenn heimild til sölu jarðarinnar er í 6. gr. fjárlaga 2008, lið 4.4. Samskonar heimild var í 6. gr. núgildandi fjárlaga, lið 4.9.

Auk framangreindrar greinargerðar gerðu ráðuneytin með bréfi dags. 3. desember sl. nokkru nánari grein fyrir röksemdum sínum og sjónarmiðum í málinu og verður vikið að þeim eftir því sem tilefni þykir gefa til síðar í greinargerð þessari.

4 Hlutverk Ríkisendurskoðunar

Ríkisendurskoðun lítur svo á að framangreint erindi þingflokks Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs feli annars vegar í sér beiðni um athugun á því hvort nauðsynlegar heimildir finnist í lögum til handa stjórnvöldum til að ráðstafa þeim réttindum, sem umrætt samkomulag kveður á um, þ.e.a.s. vatnsréttindum í neðri hluta Þjórsár og eignarréttindum að jörðinni Þjótanda, og hins vegar að „skoða heimildir fyrir því í ljósi samkeppnisaðstæðna að eitt raforkufyrirtæki sé valið til að fara með lands- og vatnsréttindi í eigu ríkisins til 15 ára“, eins og orðrétt segir í bréfi þingflokksins.

Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun getur forsætisnefnd að eigin frumkvæði eða að ósk þingmanna krafist skýrslna um einstök mál er falla undir starfsemi Ríkisendurskoðunar. Engin áhöld eru um að athugun á álitamálum er tengjast vörslu og ráðstöfun ríkiseigna fellur undir starfsemi Ríkisendurskoðunar í skilningi tilvitnaðrar lagaheimildar. Það sama verður á hinn bóginn ekki sagt um álitaefni um samkeppnisstöðu fyrirtækja á raforkumarkaði. Ríkisendurskoðun er að lögum hvorki ætlað að hafa eftirlit með samkeppni á raforkumarkaði né fjalla um álitaefni í því samhengi. Með hliðsjón af þessu og lögbundnum verkefnum Ríkisendurskoðunar ákvað stofnunin því að takmarka athugun þessa við könnun á því hvort fullnægjandi lagaheimildir liggi að baki ráðstöfun á vatnsréttindum ríkisins í neðri hluta Þjórsár auk tiltekinna landsréttinda til virkjanaafnota á þessu svæði og eignarréttindum á jörðinni Þjótanda skv. umræddu samkomulagi.

5 Um Landsvirkjun

Um Landsvirkjun gilda lög nr. 42/1983 með síðari breytingum, sbr. einkum lög nr. 64/2003. Skv. 1. gr. þeirra er Landsvirkjun sameignar-fyrirtæki ríkissjóðs og Eignarhluta ehf. Ríkissjóður á 99,9% hlut í fyrirtækinu en Eignarhlutir ehf. 0.1% hlut. Eignarhlutir ehf. eru jafnframt að fullu í eigu ríkissjóðs. Áður höfðu Akureyrarkaupstaður og Reykjavíkurborg verið sameigendur með ríkissjóði að Landsvirkjun. Fjármálaráðuneytið fer með eignarhluta ríkissjóðs í fyrirtækinu. Jafnframt er sérstaklega mælt fyrir um að fyrirtækið sé sjálfstæður réttaraðili með sjálfstæðan fjárhag og reikningshald. Samkvæmt 2. gr. laganna er tilgangur Landsvirkjunar að stunda starfsemi á orkusviði ásamt annarri viðskipta- og fjármálastarfsemi samkvæmt ákvörðun stjórnar hverju sinni. Í 3. gr. er mælt svo fyrir að Landsvirkjun sé eigandi raforkuvera, annarra mannvirkja, vatnsréttinda og búnaðar, sem fyrirtækið hefur eignast fyrir setningu laga þessara (þ.e. laga nr. 64/2003) eða með sérlögum eða samningum. Fyrirtækið lýtur sérstakri stjórn, sem fjármálaráðherra skipar, sbr. 5. gr., stjórnin ræður forstjóra og fer með málefni fyrirtækisins og skal sjá til þess að skipulag þess og starfsemi séu jafnan í réttu og góðu horfi, sbr. 6. gr. Í samræmi við fyrirmæli 5. tölul. 3. gr. fjárreiðulaga flokkast Landsvirkjun í E-hluta ríkisreiknings, þ.e.a.s. með hluta- og sameignarfélögum í meirihluta eigu ríkissjóðs.

Samkvæmt framansögðu er engum blöðum um það að fletta að þrátt fyrir nánin eignatengsl við ríkissjóð er Landsvirkjun sjálfstæður lögaðili og gilda lög um sameignarfélög um starfsemi fyrirtækisins eftir því sem við getur átt. Með hliðsjón af þessu verður að líta svo á að samningar um framsal réttinda ríkissjóðs til Landsvirkjunar, þ. á m. samkvæmt ofangreindu samkomulagi feli, hvað svo sem hinum nánun eignatengslum líður, bæði í sér formleg og eiginleg eigendaskipti að lögum að uppfylltum þeim skilyrðum, sem þar eru gerð, líkt og samningar á milli óskyldra aðila.

6 Meginsjónarmið ráðuneytanna

Í greinargerð ráðuneytanna er með ítarlegum hætti gerð grein fyrir forsögu málsins og m.a. bent á að Landsvirkjun hafði um árabíl unnið að rannsóknum og undirbúningi virkjunar í Neðri-Þjórsá og eitt sótt um rannsóknarleyfi á svæðinu. Því leit iðnaðarráðuneytið svo á að öðrum en Landsvirkjun yrði ekki veitt leyfi til virkjana í Neðri-Þjórsá. Í þessu ljósi þótti ekki raunhæft að öðrum aðilum en Landsvirkjun yrði veitt leyfi til virkjunar á þessu svæði og því féllst ríkið á beiðni fyrirtækisins um að gera umrætt samkomulag. Talið var að slíkt samkomulag væri nauðsynlegt skref til að Landsvirkjun gæti haldið áfram undirbúningi virkjanaframkvæmda á svæðinu og til að tryggja ótvíræða heimild og samningsumboð fyrirtækisins í viðræðum við landeigendur og aðra hagsmunaaðila um tilhögun og framkvæmd nýtingarinnar ef af virkjunarframkvæmdum yrði á umræddu svæði.

Í greinargerð ráðuneytanna er síðan lögð áhersla á að umrætt samkomulag feli í sér tímabundið framsal vatnsréttinda og réttinda ríkisins til nýtingar á landsréttindum, sem nauðsynleg eru vegna hagnýtingar á vatnsorkunni. Taka þau jafnframt fram að í hinu tímabundna framsali vatnsréttinda hafi ekki falist afsal á fasteignum ríkisins til Landsvirkjunar heldur einungis framsal tiltekinna nýtingarréttinda. Bent er á að þau vatnsréttindi, sem eru andlag samningsins, séu ekki lengur tengd tilteknum jörðum eða fasteignum heldur sé hér um að ræða sjálfstæð réttindi, sem slitin voru frá jörðunum snemma á síðustu öld með samningum Títanfélagsins við þáverandi landeigendur gegn tilteknu endurgjaldi. Þá telja ráðuneytin einnig nauðsynlegt að haft sé huga að ekki var verið að afsala eða afhenda land eða aðrar fasteignir ríkisins heldur var verið að framselja samningsbundinn rétt samkvæmt Títansamningnum til tiltekinna nýtingar á landsréttindum á þessu svæði, sem talin eru nauðsynleg vegna hagnýtingar á vatnsorkunni. Fyrir slík landsréttindi greiðast bætur til núverandi landeigenda samkvæmt ákvæðum Títansamningsins eða eftir atvikum samkvæmt almennum reglum.

Með vísan til þessa er afstaða ráðuneytanna til málsins sú að ekki væri verið afsala fasteignum í skilningi stjórnarskrár eða ákvæða fjárreiðulaga. Jafnframt telja þau að þótt verðgildi vatnsréttindanna kunni að vera talsvert þá sé verðgildi hinna framseldu réttinda lítið eða ekkert nema að uppfylltum þeim skilyrðum, sem felast í samkomulaginu, þ.e. að hið opinbera veiti fyrirtækinu virkjunarleyfi. Í ljósi þessa og að hér væri um

að ræða samkomulag, sem byggðist á tímabundnu framsali réttinda, og óvíst væri hvort til endanlegs framsals eða leigu þessara réttinda kæmi var ekki talið að sérstaka lagaheimild þyrfti til gerðar samkomulagsins á þessu stigi. Hins vegar taka þau fram að verði sótt um virkjunarleyfi í samræmi við samkomulagið og aðilar gangi til endanlegra samninga um framangreind réttindi á grundvelli samkomulagsins sé eðlilegt „*að farið verði yfir það hvort ekki þurfi að afla sérstakrar lagaheimildar vegna endanlegs framsals eða langtímaleigu þessara réttinda*“, eins og orðrétt segir í VI. kafla greinargerðarinnar.

Loks var því sjónarmiði hreyft að skilja verði ákvæði 38. gr. raforkulaga nr. 65/2003 og 31. gr. laga um rannsóknir og nýtingu auðlinda í jörðu nr. 57/1998 á þann veg að þau feli í sér heimildir í skilningi 29. gr. fjárreiðulaga til að afsala eða framselja land og landgæði í eigu ríkisins til virkjanaleyfishafa.

Hvað sem framansögðu liður hafa ráðuneytin þó fallist á að orðalag samkomulagsins sé til þess fallið á köflum að skapa misskilning um raunverulegt efni þess. Í raun var markmið þess einungis að Landsvirkjun gæti haldið áfram undirbúningi sínum að virkjunum á svæðinu, sem staðið hefur um áratugaskeið. Raunverulegur nýtingar- eða afnotaréttur að vatnsréttindum eða landsréttindum ríkisins skipti ekki um hendur með samkomulaginu sem gert var.

7 Ráðstöfun vatns- og landsréttinda ríkisins

Svo sem að framan greinir felur samkomulagið í sér framsal eða ráðstöfun, sem er tímabundin að tilteknu skilyrði uppfylltu, á nánar tilgreindum vatnsréttindum og landsréttindum ríkisins til virkjanaafnota í Neðri-Þjórsá. Landsvirkjun er jafnframt á öllum tímum óheimilt að framselja eða framleigja réttindi sín samkvæmt samkomulaginu nema að fenginni heimild frá íslenska ríkinu. Landsvirkjun skal að svo stöddu ekkert endurgjald inna af hendi en leggi Landsvirkjun á hinn bóginn fram beiðni um virkjanaleyfi á þessu svæði innan 15 ára frá undirritunardegi samkomulagsins skulu aðilar ganga til „*endanlegra*“ samninga um þau vatns- og landsréttindi, sem hér um ræðir. Við ákvörðun endurgjalds fyrir réttindin skal taka mið af markaðsverði sambærilegra réttinda og /eða fyrirliggjandi formdæmum. Þá er mælt svo fyrir að endanlegur samningur skuli liggja fyrir eigi síðar en 90 dögum frá því að virkjanaleyfið var gefið út. Ef ekki skuli vísa ágreiningnum til 5 manna gerðardóms, sem Héraðsdómur Reykjavíkur skal skipa. Samkomulagið fellur þó ekki sjálfkrafa niður leggi Landsvirkjun ekki fram beiðni um virkjanaleyfi innan 15 ára heldur er ríkinu þá heimilt með einhliða yfirlýsingu að fella það úr gildi og falla þá öll réttindi, sem Landsvirkjun yfirtók samkvæmt samkomulaginu, aftur til ríkisins. Samkomulagið fellur m.ö.o. að öðru óbreyttu ekki úr gildi nema ríkið notfæri sér framangreinda heimild til að fella það niður.

Það mat ráðuneytanna að ekki þurfi að afla sérstakrar lagaheimildar vegna samkomulagsins sýnist byggja fyrst og fremst á eftirfarandi megin-sjónarmiðum:

- Samkomulagið feli ekki í sér afsal á fasteignum í skilningi stjórnarskrár eða fjárreiðulaga heldur mæli samkomulagið fyrir um skilyrt réttindi, sem ekki sé mögulegt að nýta með neinum hætti fyrr en Landsvirkjun hefur náð endanlegum samningum við ríkið og lög heimila.
- Verðgildi réttindanna sem samkomulagið tekur til sé í raun lítið eða ekkert nema að uppfylltum tilteknum skilyrðum.
- Skilja verði ákvæði 38. gr. raforkulaga nr. 65/2003 og 31. gr. laga um rannsóknir og nýtingu auðlinda í jörðu nr. 57/1998 á þann veg að þau feli í sér heimildir í skilningi 29. gr. fjárreiðulaga til að afsala eða framselja land og landgæði í eigu ríkisins til virkjanaleyfishafa.

Hér á eftir verður nánar vikið að þessum álitamálum.

Samkvæmt 2. másl. 40. gr. stjórnskipunarlaga nr. 33/1944 er óheimilt að láta af hendi neina af fasteignum landsins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt lagaheimild. Almennu eru vatnsréttindi flokkuð sem sérstök eignarréttindi að fasteignum og nægir í þessu efni að vísa til umfjöllunar í III. kafla í almennum athugasemdum með frumvarpi að vatnalögum nr. 20/2006. Ráðstöfun og nýting þeirra telst því þáttur í ráðstöfun og nýtingu fasteignarréttinda nema réttindin hafi löglega verið skilin frá fasteigninni og fengin öðrum í hendur sbr. t.d. 8. gr. vatnalaga nr. 20/2006. Af þessu má ráða að framsal vatnsréttinda ríkisins eða afnotaréttar að þeim, sem ekki hefur verið löglega skilinn frá viðkomandi jörð eða fasteignum, verður að byggja á heimild í lögum. Í greinargerð ráðuneytanna er sérstaklega tekið fram að þau vatnsréttindi, sem eru andlag sammingsins, séu ekki lengur tengd tilteknum jörðum eða fasteignum heldur sé hér um að ræða sjálfstæð réttindi, sem slitin hafi verið frá tilteknum jörðum snemma á síðustu öld í samningum Títanfélagsins við þáverandi landeigendur. Þá er þar jafnframt tekið fram að vegna þeirra landsréttinda, sem um er rætt í samkomulaginu sé nauðsynlegt að hafa í huga að ekki sé um afsal eða afhendingu á landi eða öðrum fasteignum í eigu ríkisins að ræða. Þess í stað sé verið að framselja sammingsbundinn rétt skv. Títansamningnum til tiltekinnar nýtingar á landsréttindum á þessu svæði, sem talin eru nauðsynleg til hagnýtingar á vatnsorkunni. Fyrir slík landsréttindi greiðast bætur til núverandi landeiganda samkvæmt ákvæðum Títansammingsins eða eftir atvikum samkvæmt almennum reglum.

Vegna þess, sem fram kemur í greinargerð ráðuneytanna, þykir rétt að halda því til haga að í nefndum samningi ríkisins og Títan A/S frá árinu 1951 framseldi félagið ríkinu jörðina Þjótanda. Enn sem komið er hafa hvorki vatnsréttindi jarðarinnar né hlutar eða spildur úr henni verið skilin frá jörðinni. Af þessu sökum má fallast á að framsal annarra vatnsréttinda en jarðarinnar Þjótanda skv. samkomulaginu, feli ekki í sér afsal fasteignarréttinda í skilningi 40. gr. stjórnarskrár og því eigi það ákvæði sem slíkt ekki við um þennan þátt samkomulagsins. Ekki verður annað ráðið en að í hinum svokölluðu landsréttindum samkvæmt samkomulaginu, sem Títanfélagið framseldi ríkinu á sínum tíma, felist nýtingarréttur á tilteknum landgæðum vegna hagnýtingar vatnsorku, en ekki afsal fasteigna. Því má fallast á það að framsal þessara réttinda heyri eftir efni sínu ekki undir 40. gr. stjórnarskrárinnar.

Á hinn bóginn er þess að gæta að þar sem hvorki vatnsréttindi né önnur svokölluð landsréttindi jarðarinnar Þjótanda hafa verið formlega skilin frá henni verður með vísan til þess, sem að ofan er rakið, að líta svo á að ráðstöfun þessara tilteknu réttinda jarðarinnar Þjótanda samkvæmt samkomulaginu feli í sér ráðstöfun fasteignaréttinda í skilningi stjórnarskrárinnar og því þurfi hún sem slík að byggja á sérstakri lagaheimild í samræmi við hið stjórnarskrárbundna skilyrði.

Skilyrði fyrir ráðstöfun ríkiseigna er víðar að finna í löggjöfni en í framangreindu ákvæði 40. gr. stjórnarskrár. Helstu fyrirmælin hér að lútandi er að finna í fjárreiðulögum nr. 88/1997. Rifja má upp að eitt af markmiðunum, sem þjuggu að baki þessum lögum, var að undirstrika fjárstjórnarvald Alþingis, sbr. einkum 40. og 41. gr. stjórnarskrárinnar, og efla eftirlit og aðhald löggjafans með framkvæmdavaldinu og ráðstöfun þess á fjármunum ríkisins. Í samræmi við þessi markmið er í 29. gr. þeirra mælt fyrir hvernig standa skuli að ráðstöfun þeirra eigna ríkisins, sem eru á forræði ríkisaðila í A-hluta ríkisreiknings. Samkvæmt 1. mgr. þessarar greinar skulu ríkisaðilar í A-hluta ríkisreiknings hverju sinni afla heimilda í lögum til að kaupa, selja, skipta eða leigja til langs tíma fasteignir, eignarhluta í félögum, skip, flugvélar, söfn og safnhluta, sem hafa að geyma menningarverðmæti, og aðrar eignir, sem verulegt verðgildi hafa. Í athugasemdum við þessa grein í frumvarpi að fjárreiðulögum sagði m.a. að með lögum í þessu samhengi sé átt við almenn lög, fjárlög eða fjáruaukalög. Jafnframt er tekið fram að leiga til langs tíma miðist við samning til lengri tíma en árs. Þá segir svo orðrétt í athugasemdunum: „*Með þessu er reynt að tryggja að hvorki sala á veigameiri eignum ríkisins né kaup, skipti eða leiga á slíkum eignum geti átt sér stað nema Alþingi samþykki viðskiptin fyrir fram. Liggi slík heimild ekki fyrir verður að semja um viðskiptin með fyrirvara um samþykki Alþingis. Þó slíkur fyrirvari sé ekki gerður í einstökum samningum breytir það engu um það að samningurinn er ekki bindandi fyrir ríkið nema Alþingi veiti samþykki sitt fyrir honum. Heimildir framkvæmdarvaldsins til ráðstöfunar eigna eru gerðar nokkru þrengri en núgildandi lög kveða á um. Hlutabréf í félögum, skip og flugvélar hefur verið litið á sem lausafé og því ekki þurft lagaheimildir til sölu slíkra eigna. Sú venja hefur þó mótast að sækja jafnan um slíkar heimildir í lánsfjárlögum eða 6. gr. fjárlaga.*“

Með vísan til ofangreindra ákvæða 29. gr. fjárreiðulaga, skýringanna, sem er að finna í greinargerð með frumvarpinu og þeirra sjónarmiða, sem þjuggu að baki þessu ákvæði, ber að mati Ríkisendurskoðunar að afla sérstakrar lagaheimildar til framsals á þeim réttindum, sem um ræðir í margnefndu samkomulagi. Ekki þykir leika vafi á því að réttindi þau, sem samkomulagið fjallar um, hafi sem slík verulegt verðgildi í skilningi 5.

töluliðar 29. gr. Skiptir í því efni ekki öllu máli þó eigi komi til greiðslu endurgjalds fyrst um sinn.

Áður er þess getið að ráðuneytin líta svo á að samkomulagið feli ekki í sér tímabundið framsal á fasteignum ríkisins heldur sé hér einungis um tímabundið framsal tiltekinna nýtingarréttinda að ræða. Þá hafa þau áréttað að gengið hafi verið þannig frá samkomulaginu að um skilyrt réttindi væri að ræða, sem ekki væri mögulegt að nýta með neinum hætti af samningsaðila fyrr en hann hafi náð endanlegum samningi við ríkið og lög heimila. Þar sem ekki er unnt að hefja nýtingu réttinda, sem um ræðir samkvæmt samkomulaginu sjálfu, lögum eða eðli máls eða fénýta þau með öðrum hætt fyrr en virkjunarleyfi hefur verið gefið út og gengið hefur verið til endanlegra samninga um þau við ríkið, líta ráðuneytin svo á að ríkið hafi ekki afhent verðmæti í þeim skilningi að sérstaka lagaheimild þurfi til slíkrar ráðstöfunar á þessu stigi máls.

Jafnframt hafa ráðuneytin bent á í þessu sambandi að umrædd réttindi hafi legið ónýtt hjá ríkinu í u.þ.b. hálfra öld. Eini möguleikinn, sem ríkið hafi í núverandi stöðu til að nýta sér þau, sé einmitt að láta Landsvirkjun nýta þau, því að fyrirtækið sé eini aðilinn, sem stundað hafi virkjunarrannsóknir á umræddu svæði. Þá hafa ráðuneytin greint frá því mati sínu að efnislega hafi samkomulagið ekki falið í sér annað en skref í þá átt að Landsvirkjun geti unnið frekar að nauðsynlegum undirbúningi varðandi virkjunarframkvæmdir á þessu svæði og það sé gert í því skyni að auðvelda þá samninga, sem í hönd fara við hagsmunaaðila. Þau telja að í samkomulaginu sé að finna ákveðna yfirlýsingu eða ádrátt um það að Landsvirkjun, sem nánast hefur lokið undirbúningi að virkjun svæðisins, muni hafa tiltekinn forgang í samningum við ríkið vegna þessara réttinda að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Ráðuneytin fallast ekki á það sjónarmið að með þessu skrefi hafi átt sér stað raunveruleg yfirfærsla verðmæta frá ríki til Landsvirkjunar enda engin nýting á réttindunum möguleg fyrr en opinber leyfi hafa fengist fyrir virkjun á þessu svæði.

Af þessu tilefni þykir Ríkisendurskoðun rétt að taka fram að þó að litið væri svo á að samkomulagið feli ekki í sér skilyrt eigendaskipti eða framsal á umræddum réttindum er a.m.k. ljóst að ráðstöfun réttindanna skv. samkomulaginu gera ríkinu mjög örðugt að nýta sér á einhvern hátt þau réttindi, sem hefðbundnum eignar- og afnotaréttindum að þessum eignum fylgja, næstu 15 árin a.m.k. Takmarkanir, sem lagðar eru á nýtingarmöguleika ríkisins á þessum réttindum sínum vegna ráðstöfunar á þeim skv. samkomulaginu, eru að mati Ríkisendurskoðunar a.m.k. jafn miklar og takmarkanir þær, sem óhjákvæmilega fylgja því að leigja til langs tíma eignir og afnotaréttindi ríkisins. Eins og áður er rakið nær áskilnaður um lagaheimild skv. 29. gr. fjárreiðulaga með skýrum hætti til

leigu til langs tíma. Hvort sem samkomulagið verði talið fela í sér ráðstöfun á fasteignaréttindum eða afnotaréttindum verður af þessum sökum ekki hjá því komist að telja ráðstafanir þær, sem samkomulagið fjallar um, fullkomlega sambærilegar þeim ráðstöfunum, sem 29. gr. fjárreiðulaga mælir fyrir um að skuli byggja á lagaheimildum.

Ríkisendurskoðun telur framangreindar röksemdir ráðuneytanna ekki duga til að haggja þeirri niðurstöðu stofnunarinnar að samkomulagið feli í sér ráðstöfun á eignaréttindum ríkisins, sem klárlega falli undir ákvæði 29. gr. fjárreiðulaga, þó tímabundin séu. Ítrekað skal að samkomulagið felur að mati Ríkisendurskoðunar í sér afdráttarlausa yfirlýsingu þriggja ráðuneyta um yfirfærslu á umræddum réttindum ríkisins til Landsvirkjunar til allt að 15 ára. Það verður samkvæmt efni sínu hvorki skilið sem yfirlýsing eða ádráttur um tiltekinn forgang í samningum við ríkið um réttindin. Samkomulaginu er beinlínis ætlað að tryggja Landsvirkjun „*fullnægjandi heimildir*” eins og þar segir til að halda áfram undirbúningi að virkjun á svæðinu gagnvart öðrum réttihöfum. Þá ber fyrirtækið samkvæmt samkomulaginu ábyrgð á tjóni, sem verða kann vegna „*framkvæmda við nýtingu vatnsréttindanna*” eins og orðrétt segir í samkomulaginu, og skal beina öllum kröfum um bætur vegna spjalla á landi að Landsvirkjun, sem annast skal samninga og málarekstur vegna slíkra krafna ef upp koma. Sæki fyrirtækið um virkjanaleyfi á það samningsbundinn rétt á því að gengið verði til endanlegra samninga við það. Meginatriðið í slíkum samningi verður að mati Ríkisendurskoðunar eðli málsins samkvæmt ákvörðun um endurgjald fyrir réttindin. Vakin skal athygli á því að samkomulagið mælir fyrir um viðmið þegar kemur að ákvörðun endurgjaldsins en samkvæmt því skal taka mið af markaðsverði sambærilegra réttinda og/eða fyrirliggjandi fordæmum. Komist aðilar ekki að samkomulagi um verðið geta þeir ekki gengið frá samningaborðinu nema báðir kjósi svo. Að öðrum kosti ber að leggja ágreining um endurgjald í gerðardóm. Ákvæði samkomulagsins um að í endanlegum samningi skuli taka ákvörðun um nánara fyrirkomulag á framsali réttindanna sýnist eðli málsins samkvæmt lúta fremur að framkvæmdalegum þáttum, svo sem nauðsynlegri skjalagerð, þinglýsingum réttindanna o.þ.h, fremur en ákvörðunum um hvort og hvaða réttindi ríkið muni framselja. Í samkomulaginu, sem hér er til umfjöllunar, hafa meginlínurnar verið lagðar í því efni að mati Ríkisendurskoðunar.

Þar sem vikið er að ákvæðum 2. mgr. 29. gr. í greinargerð ráðuneytanna þykir rétt að geta þess að tilvitnað ákvæði mælir fyrir um heimild til að leigja út eignir þær, sem um ræðir í 1. mgr. 29. gr., ef um er að ræða venjubundna rekstrarleigu, enda liggja fyrir samþykki viðkomandi ráðherra og fjármálaráðherra. Í athugasemdum við frumvarpið segir svo um

Þetta ákvæði: „Í 2. mgr. er gert ráð fyrir sérstakri undanþágu varðandi leigusamninga sem teljast hefðbundnir rekstrarsamningar. Í slíkum tilvikum þykir eðlilegt að hægt sé að gera samninga án þess að heimildar sé aflað í fjárlögum. Það skilyrði er þó sett að fjármálaráðuneytið og viðkomandi ráðuneyti samþykki gjörninginn. Sem dæmi um samninga af þessu tagi væri t.d. ef ríkið vildi leigja embættismanni fasteign í eigu ríkisins. Þá væri nægilegt að fjármálaráðuneytið og viðkomandi ráðuneyti árituðu samninginn um samþykki sitt en ekki þyrfti að bera samninginn sérstaklega undir Alþingi.“ Að mati Ríkisendurskoðunar getur umrætt samkomulag um yfirtöku vatnsréttinda og landsréttinda til virkjanaafnota trauðla talist til „venjubundinnar rekstrarleigu“ í skilningi 2. mgr. 29. gr. Ákvæðið tekur eins og að ofan greinir fyrst og fremst til venjubundinna leigusamninga um fasteignir, lausfé eða önnur réttindi í eigu ríkisins, sem eðli málsins samkvæmt eru ekki til mjög langs tíma og fela enn síður í sér skuldbindingar um afsal þeirra.

Auk þess sem fram kemur í framangreindri greinargerð ráðuneytanna um að verðmæti þessara réttinda sé lítið sem ekkert hafa þau ítrekað að Landsvirkjun hafi að þeirra mati ekki öðlast nein raunveruleg nýtingarréttindi þar sem engir möguleikar séu að hefja nýtingu réttindanna. Benda þau á í því sambandi að enn hafi ekkert virkjanaleyfi verið gefið út vegna neðri hluta Þjórsár. Telja þau að eðlilegt sé að horfa til þess að verðmæti þessara réttinda sé bundið við að þau séu nýtt til raforkuframleiðslu og að engin önnur nýting komi til greina á grundvelli þeirra réttinda, sem samkomulagið fjallar um.

Af þessu tilefni bendir Ríkisendurskoðun á að bæði ríkið og Landsvirkjun eru, rétt eins og aðrir eigendur vatnsréttinda, bundin af almennum lagaskilyrðum varðandi nýtingu þeirra. Þessir aðilar þurfa þannig eins og aðrir að sækja um virkjunarleyfi vilji þeir ráðast í virkjanaframkvæmdir. Að mati Ríkisendurskoðunar er hæpið að álykta sem svo að vatnsréttindin í neðri hluta Þjórsár séu verðlaus eða verðlítill nema því aðeins að virkjunarleyfi liggi fyrir. Rifja má upp í þessu sambandi að réttindi þessi hafa áður gengið kaupum og solum, sbr. samningur ríkisins og Títans A/S frá 1952 og einstakir samningar félagsins við landeigendur á öndverðri síðustu öld. Þá er óumdeilt að Landsvirkjun hefur á liðnum árum lagt í mikinn kostnað við rannsóknir á þessu svæði árinna. Þá er samkomulaginu beinlínis ætlað að tryggja Landsvirkjun fullnægjandi heimildir til að halda áfram undirbúningi að virkjunum í neðri hluta Þjórsár. Þegar af þessum ástæðum sýnast umtalsverðir fjárhagslegir hagsmunir bæði beint og óbeint tengdir umræddum vatns- og landsréttindum þó ekki séu skilyrði að svo stöddu til þess að fénýta þau með raforkuframleiðslu. Með hliðsjón af ofansögðu og óumdeildum virkjunar-

möguleikum á umræddu svæði árinna er því að mati Ríkisendurskoðunar ómögulegt að álykta á annan veg en þann að í umræddum vatns- og vatnsorkuréttindum ásamt landsréttindum til notkunar við raforkuframleiðslu felist veruleg verðmæti í skilningi 29. gr. fjárreiðulaga.

Til viðbótar framansögðu hafa ráðuneytin vakið athygli á því að skv. 38. gr. raforkulaga nr. 65/2003 hafi iðnaðarráðherra heimild til að semja við flutningsfyrirtækið og þá aðila, sem fá leyfi samkvæmt raforkulögum til framkvæmda á eignarlöndum ríkisins, um endurgjald fyrir land og landgæði þau er um ræðir hverju sinni. Um slíka ákvörðun skuli hafa samráð við þann aðila, sem fer með forræði eignarinnar. Efnislega sambærilega heimild sé að finna í 31. gr. laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Með vísan til framangreindra ákvæða og almennra lögskýringarsjónarmiða telja ráðuneytin að í umræddum lagaákvæðum felist heimildir að lögum í skilningi 29. gr. fjárreiðulaga til að semja um framsal nefndra eignarréttinda ríkissjóðs til leyfishafa.

Um þetta sjónarmið ráðuneytanna er það að segja að tilvitnuð heimild iðnaðarráðherra til að semja um endurgjald fyrir eignarlönd ríkisins í tengslum við framkvæmdir skv. raforkulögum er bundin við þá, sem fengið hafa framkvæmdaleyfi samkvæmt lögnum. Leyfi þau, sem hér um ræðir, eru virkjanaleyfi, leyfi til að reisa og reka dreifikerfi og leyfi til að stunda raforkuviðskipti. Eins og margoft hefur komið fram í umfjöllun þessari og greinargerð ráðuneytanna hefur Landsvirkjun enn sem komið er hvorki sótt um né fengið leyfi til virkjunar eða annarra framkvæmda samkvæmt raforkulögum eða annarrar nýtingar auðlinda við neðri hluta Þjórsár. Þegar af þessari ástæðu verður heimild stjórnvalda til ráðstöfunar á réttindum ríkisins á svæðinu ekki reist á þessum lagaákvæðum.

Með vísan til þess sem að framan greinir er niðurstaða Ríkisendurskoðunar sú að afla þurfi sérstakrar lagaheimildar til þess að ráðstafa þeim réttindum með þeim hætti, sem gert er í margumræddu samkomulagi. Því hefði verið rétt og eðlilegt að gera samkomulagið með fyrirvara um samþykki Alþingis. Á meðan sérstök lagaheimild liggur ekki fyrir er samkomulagið að mati Ríkisendurskoðunar því ekki bindandi fyrir ríkissjóð.

8 Áform um sölu jarðarinnar Þjótanda

Eins og rakið er í greinargerð ráðuneytanna er ríkisjörðin Þjótandi á forræði landbúnaðarráðuneytisins, sbr. 33. gr. jarðalaga nr. 81/2004. Ríkið eignaðist jörðina á sínum tíma ásamt ýmsum öðrum réttindum skv. samkomulagi því við Títan A/S frá 16. jan. 1952, sem vikið er að í samkomulaginu. Í fjárlögum fyrir liðandi ár er að finna almenna heimild til sölu jarðarinnar í tölulið 4.9 í 6. gr. fjárlaga. Þá er gert ráð fyrir samskonar heimild í fjárlögum komandi árs, sbr. tölulið 4.4. í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2008. Samkomulag ríkisins við Landsvirkjun felur í sér að Landsvirkjun yfirtekur vatnsréttindi jarðarinnar og nauðsynlegt land úr henni til að nýta þau réttindi. Í samkomulaginu er jafnframt að finna yfirlýsingu landbúnaðarráðuneytisins um að það sé reiðubúið að taka upp samningaviðræður við Landsvirkjun um jörðina í þágu þeirra virkjanaframkvæmda, sem fyrirhugaðar eru, þar á meðal þær hugmyndir Landsvirkjunar að koma upp upplýsingamiðstöð á jörðinni um vatna-svæði Þjórsár og virkjanir í ánni.

Að vatnsréttindum og afmörkuðum landsréttindum jarðarinnar Þjótanda slepptum felur umrætt samkomulag að mati Ríkisendurskoðunar ekki í sér sölu eða aðra ráðstöfun á eignarréttindum að jörðinni Þjótanda. Eins og ráðið verður af því, sem að ofan greinir, felur samkomulagið einungis í sér viljayfirlýsingu landbúnaðarráðuneytis um að það sé reiðubúið að ganga til viðræðna um hugsanlega sölu á jörðinni til Landsvirkjunar, enda liggur fyrir heimild til sölu hennar í fjárlögum fyrir árið 2007. Yfirlýsingin felur ekki í sér neinar bindandi fjárskuldbindingar fyrir ríkið og verður sem slík ekki talin á nokkurn hátt fara í bága við lög að öðru leyti. Fastlega má gera ráð fyrir að landbúnaðarráðuneytið hafi við gerð samkomulagsins með þessum hætti beinlínis haft í huga skýr fyrirmæli 38. gr. jarðalaga um að auglýsa skuli opinberlega ríkisjarðir, sem fyrirhugað er að selja og leita eftir kautilboðum í þær í samræmi við gildandi löggjöf og stjórnvaldsreglur um sölu á eignum ríkisins á hverjum tíma. Um ráðstöfun vatns- og svokallaðra landsréttinda jarðarinnar Þjótanda vísast á hinn bóginn til umfjöllunar í kafla 7 hér að framan.

9 Niðurstöður

Ríkisendurskoðun er að lögum hvorki ætlað að hafa eftirlit með samkeppni á raforkumarkaði né fjalla um álitæfni í því samhengi. Með hliðsjón af þessu og lögbundnum verkefnum Ríkisendurskoðunar takmarkaðist athugun þessi því við könnun á því hvort fullnægjandi lagaheimildir liggja að baki ráðstöfun á vatnsréttindum ríkisins í neðri hluta Þjórsár auk tiltekinna landsréttinda til virkjanaafnota á þessu svæði og eignarréttindum á jörðinni Þjótanda skv. umræddu samkomulagi.

Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að afla sérstakrar lagaheimildar til þess að ráðstafa þeim réttindum sem samkomulag íslenska ríkisins og Landsvirkjunar frá 9. maí 2007 um yfirtöku vatnsréttinda í neðri hluta Þjórsár mælir fyrir um. Því hefði verið rétt og eðlilegt að gera umrætt samkomulag með fyrirvara um samþykki Alþingis. Á meðan sérstök lagaheimild liggur ekki fyrir er samkomulagið að mati Ríkisendurskoðunar ekki bindandi fyrir ríkissjóð.

Að vatnsréttindum og afmörkuðum landsréttindum jarðarinnar Þjótanda slepptum felur umrætt samkomulag að mati Ríkisendurskoðunar ekki í sér sölu eða aðra ráðstöfun á eignarréttindum að jörðinni Þjótanda heldur aðeins viljayfirlýsingu landbúnaðarráðuneytisins um að taka upp viðræður um sölu jarðarinnar.

Samkomulag

ÍSLENSKA RÍKISINS

OG

LANDSVIRKJUNAR

UM

**YFIRTÖKU VATNSRÉTTINDA
Í NEDRI HLUTA ÞJÓRSÁR**

Máí 2007

Samkomulag þetta er gert hinn 9. maí 2007

SAMNINGSADILAR ERU

- (1) **LANDBÚNAÐARRÁÐHERRA, IÐNAÐARRÁÐHERRA OG FJÁRMÁLARÁÐHERRA, F.H. ÍSLENSKA RÍKISINS**, kt. 540269-6459, Stjórnarráðinu, Reykjavík, („ríkið“), annars vegar og hins vegar
- (2) **LANDSVIRKJUN**, kt. 420269-1299, Háaleitisbraut 68, 103 Reykjavík, sbr. lög nr. 42/1983, („Landsvirkjun“).

Formáli

- (A) Landsvirkjun var stofnuð árið 1965 af ríkinu og Reykjavíkurborg og átti hvort um sig helming í nýja fyrirtækinu. Hlutverk Landsvirkjunar þá var að framleiða rafmagn fyrir Suður- og Vesturland, og byggja virkjanir. Eigendurnir lögðu til eignir sem voru Sogsvirkjun, gufuaflostðin í Elliðaárdal, undirbúningsrannsóknir og virkjunarréttindi í Þjórsá auk beinna fjármuna. Búrfellsvirkjun var reist á árunum 1967-1972 og tók til starfa á árinu 1969. Í framhaldi af byggingu Búrfellsvirkjunar var unnið við umfangsmikil miðlunarmannvirki við Þórisvatn fyrir virkjanir á Þjórsár-Tungnaárvæðinu. Á árinu 1978 tók Sigölduvirkjun til starfa og árið 1982 Hrauneyjafossvirkjun. Árið 1983 var reist miðlunarlón á ármótum Þjórsár og Tungnaár, Sultartangalón, og virkjun þar tók til starfa árið 2000. Þá tók Vatnsfellsvirkjun til starfa á árinu 2001. Þá var á árunum 1983-1999 unnið að aukinni vatnsmiðlun í efri hluta Þjórsár með því að veita austurkvíslum árinna til Þórisvatns og gerð miðlunar í Köldukvísl við Hágöngur.
- (B) Árið 1983 eignast Akureyrarbær hlut í Landsvirkjun og sama ár yfirtekur fyrirtækið byggingu og rekstur byggðalínu af RARIK. Með lögum um Landsvirkjun nr. 42/1983 verður fyrirtækið aðalraforkufyrirtæki landsins. Í lögnum segir að fyrirtækið skuli stunda áætlanagerð um orkuvinnslu á öllu landinu, byggja og reka raforkuver og meginstofnlínakerfi landsins og ber þær skyldur að sjá rafveitum fyrir nægri orku á

Þ. c. 2 f

hverjum tíma. Í samræmi við ofangreind ákvæði laga stundaði Landsvirkjun umfangsmiklar grunnrannsóknir á vatnasviði Þjórsár-Tungnaár allt frá stofnun fyrirtækisins. Rannsóknir Landsvirkjunar á vatnasviði neðri hluta Þjórsár hófust um 1990 en þar var um að ræða vatna-, set- og ísamælingar. Þá hefur Landsvirkjun staðið að umfangsmiklum aðgerðum til eflingar á fiskistofnum á þessum hluta árinna allt frá árinu 1974 og annast umfangsmiklar aðgerðir gegn landbroti árinna í samstarfi við sveitastjórnir.

- (C) Á árunum 1998-2000 var unnið af hálfu Landsvirkjunar að frumhönnun að mögulegum virkjunarkostum í neðri hluta Þjórsár. Í framhaldi þeirrar vinnu voru verkannaðir þeir mögulegu virkjunarkostir sem álitlegastir þóttu. Var fjallað um þá í mati á umhverfisáhrifum á árunum 2003-4. Í úrskurði umhverfisráðherra um mat á umhverfisáhrifum fyrirhugaðra virkjana er fallist á þær framkvæmdir með nokkrum skilyrðum. LV hefur haldið fjölmarga fundi með flestum landeigendum og öllum sveitastjórnnum við Þjórsá til kynningar á virkjunaráætlunum frá árinu 2000. Þá voru margir almennir kynningarfundir um mat á umhverfisáhrifum virkjananna á kynningartíma matsferilsins.
- (D) Á árinu 2006 hóf Landsvirkjun rannsóknir vegna útboðshönnunar virkjunarmannvirkja í neðri hluta Þjórsár og frá miðju ári 2006 hefur verið unnið að rannsóknum á mögulegum mótvægisáðgerðum vegna áhrifa virkjananna í samstarfi við heimamenn. Þá hafa á fyrstu mánuðum árs 2007 verið haldnir fjöldi samningafunda með landeigendum þar sem kynnt hafa verið áhrif virkjana á einstakar jarðir og rætt frekar við landeigendur um hugsanlegar mótvægisáðgerðir og bætur fyrir landspjöll.
- (E) Ríkið varð eigandi þeirra vatnsorku- og landsréttinda, sem Titanfélagið hafði keypt af eigendum jarða við Þjórsá á árunum 1914-1918, með samningi þar um árið 1951 og afsali árið 1952. Ríkið er því eigandi um 95% þeirra vatnsréttinda Hvamms-, Holta- og Urriðafossvirkjunar, sem núverandi áætlanir miðast við.



MEÐ HLIDSJÓN AF ÞVÍ SEM AÐ FRAMAN GREINIR HAFA AÐILAR KOMIÐ SÉR SAMAN UM EFTIRFARANDI:

1 Markmið

Markmið samningsaðila er að tryggja skynsamlega og hagkvæma nýtingu vatnsréttinda í eigu ríkisins á svæðinu og að Landsvirkjun hafi fullnægjandi heimildir til að halda áfram undirbúningi að virkjunum í neðri hluta Þjórsár gagnvart öðrum réttihöfum.


2 Yfirtaka vatnsréttinda og tilheyrandi landsréttinda til virkjanaafnota

Með samkomulagi þessu yfirtekur Landsvirkjun tímabundið frá undirritunardegi samkomulags þessa nýtingarrétt allra vatnsréttinda í neðri hluta Þjórsár, neðan Búrfellsvirkjunar, sem eru í eigu íslenska ríkisins samkvæmt afsali Titanfélagsins, dags. 16. janúar 1952. Auk framangreindra vatnsréttinda yfirtekur Landsvirkjun tímabundið réttindi ríkisins til nýtingar lands og landsafnota, eins og þau réttindi eru tilgreind í afsali Titanfélagsins til íslenska ríkisins dags. 16. janúar 1952 og þeim afsölum sem þar er vitnað til. Samkomulag þetta nær jafnframt til lands- og vatnsréttinda í eigu ríkisins, sem undanþegin voru við sölu jarðanna Kálfholts og Þjórsártúns.

Landsvirkjun ber ábyrgð á því tjóni sem kann að verða vegna framkvæmda við nýtingu vatnsréttindanna. Öllum kröfum um bætur vegna spjalla á landi skal beint að Landsvirkjun sem annast samninga og málarekstur vegna slíkra krafna.

Um leyfi til ofangreindrar nýtingar vatnsorkunnar í Þjórsá skal fara eftir gildandi lögum hverju sinni.

Hafi ekki komið til þess að Landsvirkjun leggi fram beiðni um virkjanaleyfi í neðri hluta Þjórsár innan 15 ára frá undirritunardegi samkomulags þessa er ríkinu heimilt með einhliða yfirlýsingu

 ⁴ F

þar að lútandi að fella úr gildi samkomulag þetta og falla þá öll þau réttindi sem Landsvirkjun yfirtekur tímabundið samkvæmt samkomulagi þessu aftur til ríkisins.


Þá lýsir landbúnaðarráðuneytið því yfir sem forráðaaðili ríkisjarðarinnar Þjótanda í Flóahreppi, að ráðuneytið er reiðubúið til að taka upp samningaviðræður við Landsvirkjun um jörðina í þágu þeirra virkjanaframkvæmda sem fyrirhugaðar eru, þar á meðal þær hugmyndir Landsvirkjunar um að koma upp upplýsingamiðstöð á jörðinni um vatnasvæði Þjórsár og virkjanir í ánni.

3 Samningur um endurgjald.

Eigi síðar en við útgáfu virkjunarleyfis iðnaðarráðherra skulu aðilar ganga til endanlegra samninga um þau vatns- og landsréttindi sem um ræðir í 2. gr. Við ákvörðun endurgjalds fyrir réttindin skal taka mið af markaðsverði sambærilegra réttinda og/eða fyrirbyggjandi fordæmum. Við ákvörðun endurgjaldsins skal taka tillit til umframbótageiðslna sem mælt er fyrir um í upprunalegum samningum Títanfélagsins vegna spjalla á landi.

Landsvirkjun er á öllum tímum óheimilt að framselja eða framleigja réttindi sín samkvæmt samkomulagi þessu nema að fenginni heimild frá íslenska ríkinu.

Endanlegur samningur milli aðila skal liggja fyrir eigi síðar en 90 dögum frá því að virkjanaleyfi er gefið út, sbr. 3. mgr. 4. gr. raforkulaga, nr. 65/2003, m.a. ákvörðun um nánara fyrirkomulag framsals réttindanna. Komist aðilar ekki að samkomulagi um endurgjald fyrir réttindin innan þess tíma skal hvor aðili um sig tilnefna einn mann til setu í 5 manna gerðardómi en Héraðsdómur Reykjavíkur skipar þrjá gerðarmenn, þ.m.t. formann hans. Um málsmeðferð gerðardómsins fer skv. lögum nr. 53/1989, um sammingsbundna gerðardóma, og er niðurstaða hans um endurgjald fyrir réttindin bindandi fyrir báða aðila. Aðilar skulu skipta jafnt með sér kostnaði af störfum gerðardómsins vegna reksturs málsins. Hvor aðili um sig ber kostnað af sínum rekstri málsins fyrir gerðardómnum.



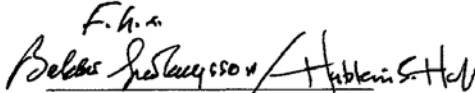
4 Ágreiningur – varnarþing

Rísi ágreiningur milli sammingsaðila skulu þeir leitast við að finna ásættanlega lausn á honum með beinum samningum.


Ágreiningur sem ekki verður leystur með sátt skal lagður fyrir Héraðsdóm Reykjavíkur.

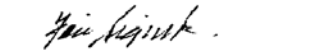
Í samræmi við framangreint rita fulltrúar sammingsaðila í fullri heimild nöfn sín undir samkomulag þetta sem gert er í 4 samhljóða eintökum, þremur fyrir íslenska ríkið og einu fyrir Landsvirkjun.

F.h. íslenska ríkisins:

F.h. m.

Árni M. Mathiesen fjármálaráðherra

F.h. Landsvirkjunar:


Friðrik Sophusson forstjóri


Jón Sigurðsson iðnaðarráðherra


Guðni Ágústsson landbúnaðarráðherra

Vottar: