

Nd. 219. Frumvarp til laga [156. mál]

um breytingu á orkulögum, nr. 58 29. apríl 1967.

(Lagt fyrir Alþingi á 105. löggjafarþingi 1982.)

1. gr.

Við 53. gr. laganna komi ný málsgrein, 3. mgr., sem orðist þannig:
Fella skal niður aðflutningsgjöld og söluskatt af borverkum og aðföngum Jarðborana ríkisins vegna jarðhitaborana.

2. gr.

4. tl. 2. mgr. 71. gr. breytist og orðist þannig:
Að veita opinberum aðilum, félögum og einstaklingum lán til að leita og afla jarðvarma með jarðfræðilegum yfirborðsrannsóknnum, jarðborunum og vinnslurannsóknnum til að meta árangur borana.

3. gr.

72. gr. laganna breytist og orðist þannig:
Ráðherra ákveður, að fengnum tillögum Orkuráðs, vexti og önnur útlánakjör Orkusjóðs. Lán sem veitt eru samkvæmt 71. gr. 4. tl. skulu vera verðtryggð og til hæfilega langs tíma. Lánstími skal þó ekki vera lengri en 10 ár.

Þegar tillaga er gerð um lánveitingu úr Orkusjóði skal Orkuráð leita umsagnar sérfróðra aðila um jarðfræðilegar og vinnslutæknilegar líkur á árangri og um fjárhagslegan ávinning af öflun jarðvarma.

Ef tiltekin borun reynist árangurslaus eða árangur til muna lakari en búist hafði verið við, kostnaður óeðlilega hár og ávinningur af notkun borholunnar til vinnslu jarðvarma því minni en upphaflega var gert ráð fyrir er ráðherra heimilt, að fenginni tillögu Orkuráðs, að fella niður að hluta eða öllu leyti endurgreiðsluskyldu lántaka skv. 71. gr. 4. tl.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta felur í sér endurskoðun á lánakjörum Orkusjóðs á lánum til jarðhitaleitar svo og ákvæði um niðurfellingu á aðflutningsgjöldum og söluskatti af borverkum og aðföngum til jarðhitaborana. Einnig er gert ráð fyrir að heimilt sé að veita lán úr Orkusjóði til rannsókna vegna leitar og undirbúnings vinnsluborana.

Frumvarpið er flutt til að leysa með skjótum hætti úr miklum vanda sem skapast hefur við öflun jarðhita til húshitunar víðsvegar um land.

Á vegum iðnaðarráðuneytisins er nú unnið að heildarendurskoðun orkulaga en búast má við að sú endurskoðun taki nokkurn tíma. Að áliti ráðuneytisins er úrlausn þess vanda sem frumvarpið fjallar um svo brýn að ekki er rétt að bíða þess að heildarendurskoðun orkulaga ljúki. Gera verður hins vegar ráð fyrir að þær breytingar sem hér eru lagðar til geti fallið að endurskoðuðum lögum m. a. um Orkusjóð.

Efnisatriði frumvarpsins eru í samræmi við tillögur vinnuhóps sem starfað hefur á vegum iðnaðarráðuneytisins til að leita lausnar á vanda ýmissa hitaveitna. Í vinnuhópnum eiga sæti:

Páll Flygenring, ráðuneytisstjóri, Karl Ragnars, verkfræðingur, deildarstjóri vinnslu-
tæknideildar Orkustofnunar og Gylfi Ísaksson, verfræðingur, Fjarhitun h. f.

Í áliti vinnuhópsins segir:

„Vinnuhópurinn hefur komist að þeirri niðurstöðu að vandi allmargra hitaveitna, sem byggðar hafa verið á síðustu 5—10 árum, sé tvíþættur. Annars vegar hefur stofnkostnaður hinna ýmsu hitaveitna reynst svo hár, að tekjur af vatnssölu standa varla undir rekstrar- og fjármagnskostnaði. Hins vegar er staða vatnsöflunar nokkurra hitaveitna mjög erfið og virðist einsýnt, að fjárhagsleg áhætta frekari vatnsöflunar er svo mikil, að misheppnuð borun getur nánast ríðið fjárhag þessara hitaveitna að fullu.

Til þess að markmiðum ríkisstjórnarinnar um jöfnun húshitunarkostnaðar verði náð, hefur vinnuhópurinn komist að þeirri niðurstöðu, að niðurgreiðsla stofnkostnaðar sumra af þessum hitaveitum geti verið óhjákvæmileg, og sem stendur vinnur hópurinn að endurskoðun reglugerðar nr. 510/1980 um framlag til varmaveitna til nýtingar innlendra orkugjafa.

Varðandi fyrrgreinda áhættu í viðbótarvatnsöflun hefur hópurinn orðið sammála um að leggja til við hæstvirtan ráðherra breytingu á gildandi orkulögum, sem bæði dregur úr kostnaði við boranir og minnkar áhættuna.“

Með tillögum sínum sendi hópurinn frá sér svofellda greinargerð:

„Á undanförunum tveim áratugum hefur mikið átak verið gert í virkjun jarðvarma til upphitunar á Íslandi, enda hefur kostnaðarhlutfall olíu og jarðvarma stöðugt farið vaxandi. Á Íslandi er notkun jarðvarma nú yfir 75% af orkunotkun til upphitunar en hlutur rafmagns og olíu er u. þ. b. jafnmikill í því sem á vantar. Þrátt fyrir að orkumagn jarðvarmans til upphitunar sé þannig sexfalt miðað við olíuna er kostnaður jarðvarmaupphitunar í heild þó aðeins þriðjungur meiri en kostnaður við olíuupphitun. Má því ljóst vera að hagkvæmt er að hefta upphitun með olíu svo sem framast er unnt, annaðhvort með jarðvarma eða rafmagni. Algjör útrýming olíunnar er þó ekki endilega skynsamlegt markmið þar sem fjárhagsleg hagkvæmni og tæknilegar aðferðir ýmissa jaðartilvika eru ekki fyrir hendi.

Á undanförunum árum hefur í auknum mæli verið farið út á hin erfiðari jarðhitasvæði í leit að heitu vatni fyrir hitaveitur. Samfara því hefur fjárhagsleg áhætta í borunum aukist og tilkostnaður vaxið vegna yfirgrípsmeiri rannsóknarvinnu fyrir og eftir borun. Nú er svo komið, að ýmsar hitaveitur, sem segja má að séu á jaðarsvæðum, eiga í erfiðleikum við vatnsöflun og hafa raunar litla möguleika á að afla viðbótarvatns af eigin rammleik. Dæmi um hitaveitur sem eru á slíkum erfiðum svæðum eru Hitaveita Suðureyrar, Siglufjarðar,

Hriseyjar og Egilsstaða og Fella. Ennfremur hafa verið gerðar áætlanir um hitaveitur fyrir ýmsa staði, sem enn hafa ekki fengið hitaveitur en hafa möguleika á þeim, og er algengt niðurstaða slíkra áætlana að nýjar hitaveitur séu of dýrar auk þess sem fjárhagsleg áhætta við vatnsöflunina sé of mikil.

Hjálagðar tillögur til breytinga á orkulögum miða að því að gera vatnsöflun með borunum ódýrari en nú er með því að afnema söluskatt af borverkum og afnema söluskatt og aðflutningsgjöld af aðföngum til borana annars vegar og auka þátttöku Orkusjóðs í fjárhagslegri áhættu við vatnsöflunina hins vegar.

Varðandi fyrra atriðið um afnám söluskatts og aðflutningsgjalda hefur í rauninni viðgengist mikið misræmi þar sem Hitaveita Reykjavíkur hefur ekki verið krafin um söluskatt af borunum vegna þess að hún er eigandi að bornum „Dofra“ að hálfu á móti ríkinu en allar aðrar hitaveitur hafa verið krafnar um söluskatt af borverkum, sem nemur 12—15% af heildarkostnaði þeirra.

Ennfremur gilda ákvæði um niðurfellingu aðflutningsgjalda og söluskatts af innfluttu efni til flestra virkjana þ. m. t. allmargra hitaveitna án þess að Jarðboranir ríkisins hafi haft samsvarandi heimildir vegna efnis til borana. Þetta hefur oft valdið glundroða og óhagkvæmni vegna þess að sumar hitaveitur kjósa að kaupa sjálfar og flytja inn efni til borana, en þetta veldur því að efnislager verður ósamstæður og á margra höndum, öllum aðilum til tjóns.

Varðandi seinna atriðið um aukna þátttöku Orkusjóðs í fjárhagslegri áhættu borana er í fyrsta lagi verið að leiðrétta þann ágalla, sem er í gildandi orkulögum, þar sem gert er ráð fyrir að vatnsöflun annaðhvort heppnist eða misheppnist og er endurgreiðsluskylda lána hagað í samræmi við það. Þessi ákvæði geta hentað við frumleit að heitu vatni en hafa þó reynst ófullnægjandi í þeim tilvikum þegar árangur er lélegur. Í gildandi orkulögum er ekki gert ráð fyrir að hægt sé að meta árangurinn, heldur verði lán að fullu endurgreidd ef til nýtingar komi, að öðrum kosti falli endurgreiðsla niður. Í öðru lagi er gert ráð fyrir aukinni þátttöku Orkusjóðs í áhættunni þar sem nú er miðað við árangur af hverri borun fyrir sig og þeim ávinningi sem er af notkun sérhvarrar borholu. Í gildandi orkulögum er miðað við jarðhitasvæði þannig, að þótt einungis fáar holur séu notaðar af öllum þeim sem boraðar hafa verið verður endurgreiðsla af lánnum til allra borhola á svæðinu gjaldkræf. Hjá starfandi hitaveitum þýðir þetta í flestum tilvikum að boranir til viðbótarvatnsöflunar eru að fullu á fjárhagslegri ábyrgð viðkomandi hitaveitu. Hitaveiturnar eru þó mjög misjafnlega í stakk búnar til að taka slíka áhættu á sig. Og í mörgum tilvikum er því þannig farið að áhættan er svo mikil, að ein misheppnuð borun getur nánast ríðið fjárhag veitunnar að fullu. Af þessum ástæðum og til þess að hvetja enn frekar til notkunar jarðvarma í húshitun er nauðsynlegt að draga úr þeirri fjárhagslegu áhættu við vatnsöflunina, sem notendur jarðvarma þurfa nú að taka á sig.“

Frumvarp þetta felur í sér veigamikla breytingu frá gildandi lagaákvæðum, þ. e. að Orkusjóður taki á sig áhættu við hverja borun ef árangur verður lélegur og einnig ef kostnaður fer upp úr öllu valdi, t. d. vegna þess að bor festist í borholum eins og oft kemur fyrir. Slík óhöpp geta verið mikið fjárhagslegt áfall fyrir hinar minni hitaveitur.

Núverandi ákvæði 72. gr. er þannig:

„Lán sem veitt eru samkvæmt 71. gr. 4. tl. skulu vera að fullu endurgreidd sjóðnum eigi síðar en 5 árum eftir að hafist er handa um framkvæmdir til hagnýtingar þess jarðhita sem fundist hefur við leitina. — Náist enginn árangur við borun á tilteknu svæði fellur niður endurgreiðsluskylda lántaka samkvæmt 71. gr. 4. tl.“

Eins og af þessu sést er áhætta við jarðhitaleitina hér bundin við tiltekið jarðhitasvæði og sé hafin nýting þess er ekki um neina þátttöku Orkusjóðs í áhættu við jarðhitaleitina að ræða.

Gera verður ráð fyrir að afla þurfi Orkusjóði viðbótartekna af fé til jöfnunar og lækkunar hitakostnaðar til að standa straum af þeirri auknu áhættu sem hér er gert ráð fyrir. Þess er einnig að vænta að sá hluti lánanna sem gjaldfellur komi til sjóðsins með fullum verðbótum.

Búast má við að nauðsynlegt sé að kveða nánar á um framkvæmd þessara ákvæða í reglugerð sem sett yrði samkvæmt 79. gr. orkulaga.

Með frumvarpi þessu fylgir yfirlit yfir nýtingu jarðvarma á Íslandi, fskj. nr. 1, og yfirlit yfir hitaveitur 1981, fskj. nr. 2, sem birst hefur í fylgiriti með Orkumálum nr. 33.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér er lagt til að 53. gr. orkulaga kveði á um ótvíræða heimild um niðurfellingu söluskatts og aðflutningsgjalda af borverkum og aðföngum Jarðborana ríkisins til jarðhita-borana. Talið er að slík heimild hafi ekki verið fyrir hendi nema að því er varðar hitaveitur sem sérstök lög ná til. Reglur þær sem hér er lagt til að teknar verði upp eru til samræmis við það sem tíðkast hefur um vatnsaflsvirkjanir um langa hríð. Eðlilegt er að hliðstæðar reglur gildi um virkjun jarðvarma og vatnsafls.

Um 2. gr.

Hér er lagt til að í 71. gr. orkulaga verði tekin upp heimild til að lána úr Orkusjóði fé til rannsókna til undirbúnings borana og rannsókna á vinnslueiginleikum auk borunarinnar sjálfrar. Er þess að vænta að fjárskortur muni þá síður hindra að ráðist verði í rannsóknir sem nauðsynlegar eru áður en til borunar eða virkjunar jarðvarma kemur.

Um 3. gr.

Ákvæði þessarar greinar fela í sér veigamiklar breytingar frá núgildandi 72. gr. orkulaga.

Greinin felur í sér að áður en Orkuráð gerir tillögur um lánveitingu til jarðhitaleitar skuli leita umsagnar sérfróðra aðila um jarðfræðilegar og vinnslutæknilegar líkur á árangri svo og um fjárhagslegan ávinning af öflun jarðvarmans. Hér mun fyrst og fremst verða leitað til Orkustofnunar, en fleiri aðilar búa yfir þekkingu á þessu sviði og eru færir um að veita nauðsynlega ráðgjöf.

Þá eru tekin upp ákvæði um að lán til jarðhitaleitar skuli vera verðtryggð en það mun jafna mjög greiðslubyrði lánanna á lengri tíma. Nú bera lánin hæstu lögleyfðu fasteignaláns- vexti, og greiðslubyrði vaxta fyrstu árin hefur því verið mjög þung. Gert er ráð fyrir að lánstími geti verið allt að 10 árum, en hann hefur samkvæmt núgildandi lögum verið 5 ár. Með hliðsjón af endingartíma borhola er óvarlegt að gera ráð fyrir lengri lánstíma en 10 árum.

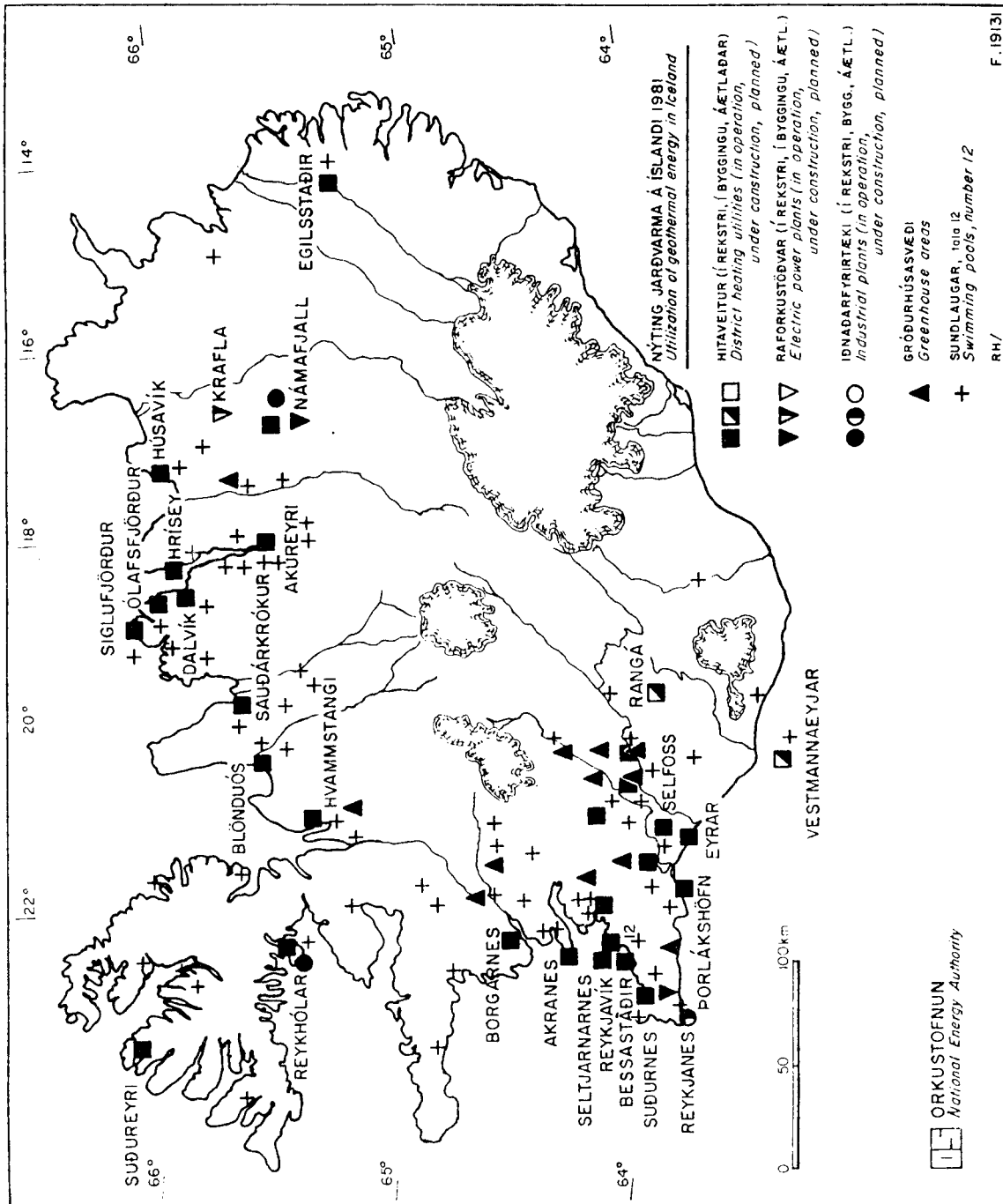
Þá er í frumvarpinu gert ráð fyrir að heimilt sé að meta árangur borunar og afskrifa lánið eða fella niður endurgreiðsluskyldu að hluta eða öllu leyti með hliðsjón af kostnaði og þeim árangri sem náðst hefur.

Um 4. gr.

Parfnast ekki skýringar.

Fylgiskjal I.

Nýting jarðvarma á Íslandi 1981.



Fylgiskjal II.

Yfirlit yfir hitaveitur 1981.

1982-05-11

RH/ss

Hitaveitur	Stofnár	Íbúatala 1981-12-01 1000	Hitastig v/hús °C	Heimæðgagn pr. 400 m ³ hús - kr	Vatnsgjald		Fastagjald kr/ár	Vatnssala 1981		Tekjur af vatnssölu 1981-1000kr
					kr/m ³	kr/mín./ár		1000 m ³	mín. l	
Reykjavík	1930	114,4	80	14.811	3,73	976,30	396,00	39.886	-	105.313
Seltjarnarnes	1972	3,3	83	10.490	-	1.260,00	303,60	-	2.725	2.259
Mosfellsahreppur	1943	3,1	80	21.203	-	976,80	386,40	-	3.787	2.284
Bessastaðahreppur	1980	0,5	60	13.968	8,94	-	555,60	179	-	749
Suðurnes	1975	13,3	80-88	14.077	12,81	2.922,00	530,40	162	10.970	23.754
Þorlákshöfn	1979	0,8	84-86	17.658	18,48	4.428,12	-	67	666	2.569
Eyrar	1981	0,9	64	18.566	13,75	-	1.155,48	...	...	...
Selfos	1948	3,5	82	11.580	4,50	1.234,00	570,00	801	1.725	3.793
Hveragerði	1952	1,2	80-85	13.758	-	1.084,32	648,00	...	...	2.154
Laugarás	1964	0,1	96	16.560	-	1.445,64	1.028,40	-	2.880	442
Flúðir	1967	0,2	80	7.424	-	659,40	1.188,00	-	1.500	377
Brautarholt	1979	0,1	73	5.819	-	182,40	121,80	-	118	71
Vestmannaeyjar	1967	4,0	75	13.940	12,74	-	1.020,00	950	-	8.136
Akranes og Borgarfjörður	1980	4,3	70	14.178	15,70	3.756,00	-	172	1.458	4.639
Reykhólar	1974	0,1	100	2.910	-	349,20	210,00	...	...	20*
Suðureyri	1977	0,5	60	11.404	-	2.916,60	363,60	-	710	1.470
Hvammstangi	1973	0,6	78-80	7.088	7,10	1.854,00	927,00	25	903	1.243
Blönduós	1978	1,0	60	9.062	9,50	2.316,00	900,00	1	1.587	2.615
Sauðárkrúkur	1953	2,2	66-68	5.815	3,45	913,80	499,20	350	6.400	3.067
Siglufjörður	1975	1,8	80	6.108	16,93	4.140,00	-	-	1.328	3.711
Ólafsfjörður	1944	1,2	57	4.767	-	921,96	549,48	-	2.334	1.477
Dalvík	1969	1,3	62	5.169	-	870,00	309,00	19	2.434	1.542
Hrísey	1973	0,3	56	4.108	-	1.098,60	610,80	...	...	400*
Akureyri	1977	10,5	80	17.416	17,90	4.077,60	-	402	8.106	25.802
Húsavík	1970	2,6	80	10.104	6,37	1.211,16	532,20	219	3.140	3.186
Reykjahlíð	1969	0,2	80	13.195	8,34	-	1.932,00	...	...	209
Egilsstaðir	1979	1,2	59	7.504	9,80	3.387,60	-	...	1.283	2.591
.	.	173,2	.	.	.	.	.	.	.	203.873
Einkaveitur	.	1,6	.	.	.	.	.	.	.	.
Samtals	.	174,8 ¹⁾	203.873

1) 75% af íbúafjölda landsins.