

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Sent í Samráðsgátt

Reykjavík, 30. nóvember 2022

Efni: Athugasemdir vegna áforma um breytingar á lögum um Orkuveitu Reykjavíkur

Þann 18. nóvember 2022 var mál nr. 223/2022 lagt fram til umsagnar í Samráðsgátt Stjórnarráðsins, en um er að ræða kynningu á áformum um breytingar á lögum um Orkuveitu Reykjavíkur, nr. 136/2013. Yfirlýstur tilgangur fyrirhugaðrar lagabreytingar (frumvarpsdraga) er að tryggja skýra lagaheimild Orkuveitu Reykjavíkur til að eiga hlut í félögum sem tengjast Carbfix-aðferðinni, sem Orkuveita Reykjavíkur (OR) hefur þróað ásamt öðrum. Aðferðin fellst í því að fanga og leysa koldíoxíð í vatni og dæla því niður í basaltsberggrunn, þar sem náttúrulegt ferli er hagnýtt til að steinrenna því til frambúðar. Frumvarpsdrögunum er ætlað að umorða 2. mgr. 2. gr. laga um Orkuveitu Reykjavíkur, nr. 136/2013, þannig að ekki eigi að leika vafi á heimild OR til að eiga t.d. hlut í Carbfix hf. og þá jafnframt að OR sé þá einnig heimilt að eiga hlut í hlutafélagi sem starfar á samkeppnismarkaði.

Hugtakanotkun

Í frumvarpsdrögunum er lögð til eftirfarandi breyting, sbr. 1. gr. frumvarpsins:

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

Fyrirhugað er að nota hugtakið „**geymslu**“ til að lýsa því að dæla eigi vatni með uppleystu koldíoxíð (sódavatni) niður í jörðina þar sem vænst er til að umrætt koldíoxíð steinrenni og verði þar með fast til frambúðar í berglögum, djúpt í jörðu.

Samkvæmt ritinu **Lögfræðiorðabók með skýringum**¹ þá er hugtakið „**geymsla**“ skilgreint sem varðveisla til notkunar síðar og hugtakið varðveisla er svo skilgreint sem umráð. Ljóst má vera að hugtakið „**geymsla**“ lýsir ekki með réttu því ferli að dæla sódavatni niður í jarðlög þar sem því koldíoxíði sem í vatninu er, sé ætlað að steinrenna og bindast djúpt í jarðlögum til frambúðar. Í hugtakinu geymsla felst að viðkomandi, sem hefur þá geymsluna með höndum eða sá sem geymt er fyrir, geti haft aðgang að því sem geymt er til afnota síðar. Af þeim sökum er ekki um geymslu á koldíoxíð að ræða þegar það er varanlega látið steinrenna í jarðlögum.

¹ Lögfræðiorðabók (með skýringum) - Páll Sigurðsson, 2008, Bókaútgáfan CODEX

Lagaleg og fjárhagsleg áhætta

Rekstur Orkuveitu Reykjavíkur hefur ekki gengið áfallalaust fyrir sig og má þar helst nefna að í kjölfar Hrunsins árið 2008 lenti OR í verulegum fjárhagserfiðleikum. Taka þurfti á þeim fjárhagsvanda með margvíslegum hætti, svo sem með hækkun gjaldskrár auk þess sem eigendur, þar með talið Reykjavíkurborg, þurftu að veita OR víkjandi lán til að unnt væri að bjarga fyrirtækinu frá gjaldþroti.

Í kjölfar framangreinds fjárhagsvanda sem OR hafði komið sér í og þeirra aðgerða sem nauðsynlegt var að grípa til í kjölfar þess, svo unnt væri að bjarga fyrirtækinu, voru sett ný lög um OR, sbr. þau lög sem nú stendur til að breyta (Lögum um Orkuveitu Reykjavíkur, nr. 136/2013), til að varna því að félagið færi aftur af leið í rekstri sínum. Með þeim lögum voru starfsheimildir OR þrengdar og m.a. alfarið fellt út að fyrirtækinu væri heimilt að stunda viðskipta- og fjármálastarfsemi samkvæmt ákvörðun stjórnar hverju sinni. Tilgangur setningar nýrra laga um OR árið 2013 var að takmarka þá starfsemi sem fyrirtækinu var heimilt að stunda, þá að megin stefnu til við skilgreinda grundvallarstarfsemi, þ.e.a.s. vinnslu, framleiðslu og sölu raforku og heits vatns auk reksturs grunnkerfa. Auk þess var OR heimilað að stunda afmarkaða starfsemi sem gæti þá nýtt þekkingu eða búnað fyrirtækisins en þá aðeins ef það tengist beint kjarnastarfsemi fyrirtækisins. Augljóst er að megintilgangur lagasetningarinnar var að koma í veg fyrir að fyrirtækið kæmi sér ekki aftur í þá stöðu, að gjaldþrot gæti blasað við ef illa færi.

Með þeim tillögum sem nú hafa verið lagðar fram til umsagnar varðandi breytingu á 2. mgr. 2. gr. laga um Orkuveitu Reykjavíkur, nr. 136/2013, er verið að víkja frá tilgangi og markmiðum lagasetningarinnar og í raun er verið að heimila OR að fara út í fjárfestingar sem ekki tengjast kjarnastarfsemi fyrirtækisins. Jafnframt má ljóst vera að um verulega áhættusamar fjárfestingar er að ræða þar sem margvíslegar lagalegar áhættur eru til staðar varðandi fyrirhugaðar fjárfestingar OR í umræddri Carbfix-aðferð og starfsemi. Unnt er að benda á þrjá lagalega áhættuþætti varðandi fyrirætlanir OR, sem eru núverandi skilgreining á endurnýjanlegri orkuvinnslu, skilgreining á losun koldíoxíðs frá jarðhita og viðskiptum með losunarheimildir koldíoxíðs.

Skilgreining á endurnýjanlegri orkuvinnslu

Í dag stundar OR vinnslu jarðhita m.a. á Hellisheiði, sem nýtt er til framleiðslu raforku og til húshitunar og er sú vinnsla skilgreind sem vinnsla á endurnýjanlegri orku. Áhöld eru þó um hvort rétt sé að skilgreina orkuvinnslu OR sem endurnýjanlega eða hvort fyrirtækið muni halda þeirri skilgreiningu á vinnslu sinni í fyrirsjáanlegri framtíð.

Í úrskurði Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum Hellisheiðarvirkjunar² frá árinu 2006 er að finna áhugaverðar upplýsingar sem varða þessa stöðu orkuvinnslu OR. Þar kemur fram

² <https://www.skipulag.is/media/attachments/Umhverfismat/740/2005090088.PDF>

að núverandi (þá fyrirhuguð) vinnsla OR á orkuauðlindum Hellisheiðar er í raun ágeng og að aðeins væri gert ráð fyrir að unnt sé að halda fullri eða fallandi framleiðslugetu orku til ársins 2036, en augljóslega stýttist í það tímamark með hverju árinu sem líður.

Í rökstuðningi OR var þó á því byggt að jafnvel þó að um ágenga orkuvinnslu væri að ræða þá ætti þó allt að einu að líta á hana sem sjálfbæra þó að jafnt og þétt sé gengið á þann orkuforða sem fyrir hendi er til ársins 2036. Skipulagsstofnun benti þó á að m.v. fyrirbyggjandi útreikninga mun 30 ára vinnsla, sem samsvarar 240 MW rafmagnsframleiðslu, lækka hita í kerfinu og ganga þannig á orkuforða þess með þeim hætti að gera megí ráð fyrir 500-1000 ára endurnýjunartíma orkuauðlindarinnar.

Með vísan til framangreinds verður að telja að sú ágenga orkuvinnsla sem stunduð er af OR m.a. á Hellisheiði og sú reynsla sem í dag er komin af þeirri vinnslu sé til þess fallin að hætta sé á að skilgreining orkuvinnslu OR, þá sem endurnýjanlegri orku, geti verið í uppnámi innan skamms tíma. Sérstaklega skal á það bent að raunin hefur verið sú að ágengni orkuvinnslunnar hefur verið enn meiri en gert var ráð fyrir, sem OR hefur neyðst til að bregðast við með niðurdælingu, þar sem kerfið er ört að missa orkuafköst sín og samdráttur orkuvinnslu er væntanlega fyrirsjáanlegur. Staða OR sem framleiðanda endurnýjanlegrar orku kann því að verða í uppnámi innan skamms tíma.

Skilgreining á losun koldíoxíðs frá jarðhita

Í dag er losun koldíoxíðs frá jarðhita skilgreind sem náttúruleg losun, með sama hætti og t.d. ef um eldgos væri að ræða. Sem sagt þá reiknast raunveruleg losun OR á koldíoxíði frá jarðhitavirkjunum sínum ekki sem losun á koldíoxíði yfir höfuð, þó umtalsverð losun sé til staðar. Segja má að um einhverskonar gat í regluverkinu sé að ræða (e. Loophole), sem á einnig við um verulega losun OR á brennisteinsdíoxíð, sem valdið getur súru regni o.fl.

Í skýrslu Stanford University, birtri á vef Alþjóðabankans³ árið 2017, kemur fram að losun koldíoxíðs frá jarðhitavirkjunum geti verið mjög mikil og í raun jafnast á við framleiðslu orku með brennslu kola. Þó að í dag sé losun frá jarðvitavirkjunum flokkuð sem náttúruleg losun þá kann sú skilgreining að breytast, sérstaklega í ljósi aukinna öfga í baráttu við meint neyðarástand í loftslagsmálum. Ekki er loku fyrir því skotið að í fyrirsjáanlegri framtíð kunni að koma til þess að losun frá jarðvitavirkjunum verði flokkuð sem losun af mannavöldum. Telja verður að slík skilgreiningarbreyting, sem er lagalegs eðlis, muni koma OR afar illa og í raun myndi slík breyting alfarið kippa fótunum undan umræddri Carbfix-aðferð og fyrirhugaðri starfsemi OR á því sviði.

Carbfix-aðferð OR gengur út á að raforka, sem framleidd er af OR með vinnslu jarðhita, er nýtt til að fanga einhvern lítinn hluta af koldíoxíði því sem er í útblæstri jarðhitavirkjana. Því koldíoxíði sem þannig er fangað er svo aftur leyst upp í vatni (sódavatn) og því sódavatni er

³ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/875761592973336676/pdf/Greenhouse-Gas-Emissions-from-Geothermal-Power-Production.pdf>

svo dælt ofan í jörðina þar sem vonast er til að það koldíoxíð, sem uppleyst er í vatninu, steingerist og bindist varanlega í jörðinni.

Þeirri spurningu hefur ekki verið svarað hvort raunin sé þó ekki sú að dæla þarf upp og losa meira koldíoxíð til að framleiða þá raforku, sem þarf svo til að fanga koldíoxíðið á ný úr útblæstri jarðhitavirkjanna, til að unnt sé að dæla því aftur niður í jarðveginn? Ef svo er þá myndi etv. vera skynsamlegra að nýta orkuna í annað og finna betri leiðir til að binda koldíoxíð, þar sem aðferðin hefði þá í raun nettó neikvæð áhrif, ef raunveruleg losun á koldíoxíði er lögð til grundvallar. Áhætta OR er því fólgin í því að ef skilgreining á losun fyrirtækisins breytist þá er grundvöllur verkefnisins alfarið brostinn með tilheyrandi fjárhagslegu tjóni fyrir OR.

Viðskipti með losunarheimildir koldíoxíðs

Eins og bent hefur verið á hér að framan þá nær fyrirhuguð starfsemi OR í tengslum við hina umræddu Carbfíx-aðferð ekki yfir framleiðslu á neinni haldbærri vöru, þar sem dæla á framleiðslunni (sódavatninu) niður í jarðveginn. En hver er þá raunveruleg fyrirhuguð söluafurð Carbfíx-verkefnisins? Raunveruleg söluvara er í raun ekkert annað en losunarheimildir, sem ætlunin er þá að selja á markaði, sem starfræktur er fyrir slíkan losunarkvóta.

Veruleg áhætta er fólgin í að fjárfesta í starfsemi sem er alfarið háð markaði fyrir slíkar losunarheimildir þar sem verðmæti umræddra losunarheimilda er alfarið bundið við það regluverk sem um viðskipti með slíkar losunarheimildir er í gildi á hverjum tíma. Ekki þarf því að koma til annars en að breytingar verði gerðar á viðskiptum með losunarheimildir, eða jafnvel að viðskiptum með slíkar heimildir verði hætt, til að fjárfesting OR í verkefninu yrði þá alfarið verðlaus og glötuð.

Jafnframt skal bent á að sala Landsvirkjunar á slíkum losunarheimildum hefur sætt allnokkurri gagnrýni og slíkri sölu hefur verið líkt við sölu á aflátsbréfum hér til forna. Einnig er staðreyndin sú að markaður fyrir losunarheimildir hefur verið plagaður af margskonar svindli og er gagnrýniverður að öðru leyti, en m.a. hefur verið bent á margskonar grænþvott (e. Greenwashing), sem viðskiptum með kolefnakvóta hefur fylgt. Þá m.v. að með sölu á kolefnakvóta sé verið að gera kaupandanum kleift að selja vöru sína og þjónustu, sem raunverulega veldur losun, sem losunarlausri starfsemi, sem er þá í raun til þess fallin að blekkja viðskiptavini og samfélagið í heild.

Samantekt

Með vísan til þess sem að framan hefur verið rakið má ljóst vera að fyrirhugaðar fjárfestingar OR í Carbfíx-verkefnum eru afar áhættusamar og falla ekki að þeirri kjarnastarfsemi sem fyrirtækinu var ætlað að einbeita sér að, sbr. núgildandi lög um Orkuveitu Reykjavíkur, nr. 136/2013. Heimildir til handa OR til að fjárfesta í verkefnum á samkeppnismarkaði eru beinlínis til þess fallnar að auka fjárhagslega áhættu fyrirtækisins verulega, sem getur þá leitt

til endurtekens fjárhagsvanda eins og gerðist í kjölfar Hrunsins. Sérstaklega skal á það bent að ef OR lendir aftur í fjárhagsvandræðum eða stefnir í gjaldþrot þá eru eigendur þess, þá sérstaklega Reykjavíkurborg, þannig fjárhagslega staddir í dag að ólíklegt verður að telja að sveitarfélögin geti eða megi leggja OR til verulegt fjármagn, t.d. í formi víkjandi lána til að bjarga því frá gjaldþroti ef illa kynni að fara. Líkleg afleiðing endurtekens fjárhagsvanda OR er því að núverandi eigendur muni missa eignarhald sitt á fyrirtækinu. Af því leiðir að enn meiri ástæða er í dag til að gæta vars með allar fjárfestingar OR, sem ekki lúta beint að kjarnastarfsemi fyrirtækisins, sem er rekið í almannapágu og á grundvelli sérstakrar laga. Að heimila OR af fara út í samkeppnisrekstur er jafnframt til þess fallin að grafa undan réttmæti sérstöðu fyrirtækisins og þeirra sérlaga sem um starfsemi þess gilda. Að lokum skal á það bent að vafasamt verður að telja að nýta fjármuni skattborgaranna til að fjárfesta í áhættusömum verkefnum á samkeppnismarkaði eins og umrædd lagabreyting gengur jafnframt út á.

Virðingarfyllt,

A handwritten signature in blue ink, reading "Skúli Sveinsson".

Skúli Sveinsson, lögmaður