



SAMORKA
Samtök orku- og veitufyrirtækja

1

Alþingi
Erindi nr. P 134/1393
komudagur 20.3.2009

Nefndasvið Alþingis
b.t. sérnefndar um frumvarp til stjórnskipunarlags
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

20. mars 2009

Efni: Umsögn um frumvarp til stjórnskipunarlags, 385. mál

Framangreint frumvarp barst Samorku með tölvupósti kl. 18:09 föstudaginn 13. mars sl., með ósk um að umsögn yrði skilað eigi síðar en föstudaginn 20. mars. Frumvarpið hefur að geyma fjórar greinar, en Samorka sér eingöngu ástæðu til að fjalla um 1. gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um auðlindir og umhverfismál. Ekki þarf að koma á óvart að Samorka hefði kosið að hafa miklum mun lengri frest til þess að fjalla um stjórnarskrárákvæði sem varða þessi atriði. Lýsa samtökin mikilli óánægju með þessi vinnubrögð við breytingar á stjórnarskrá lýðveldisins. Að svo miklu leyti sem samtökunum hefur gefist færi á að ræða efni 1. gr. frumvarpsins vilja þau gera við hana nokkrar athugasemdir. Þá áskilja samtökin sér að sjálfsögðu rétt til að gera frekari athugasemdir við sömu atriði eða sambærileg á síðari stigum, verði málið aftur til umfjöllunar og þá væntanlega með skikkanlegum fyrirvara.

Skilgreining hugtaka

Fyrst ber að nefna að í 1. gr. frumvarpsins eru ýmis hugtök sem Samorka telur þarfnast nánari skilgreininga. Dæmi um þetta er hugtakið „þjóðareign.“ Hugtakið er skilgreint með vísan í umfjöllun auðlindanefndar árið 2000 en hefði þurft að skilgreina betur í athugasemdum við frumvarpið sjálft. Eða hvert er samspil þessarar nýju tegundar eignarréttar við hefðbundinn einkaeignarrétt eins og hann er skilgreindur í 72. gr. stjórnarskrárinnar? Samorka telur að fjalla hefði þurft um stöðu hinnar nýju eignarréttartegundar og samhengi við aðra hluta eignarréttarins. Samorka metur umfjöllunina þannig að þessi nýi eignarréttur eigi í raun eingöngu við um þjóðlendur, þegar orku- og vatnsréttindi eru annars vegar, þar sem hefðbundinn einkaeignarréttur getur átt við um eigur ríkisins. Þetta kemur hins vegar ekki skýrt fram í frumvarpinu.

Annað dæmi er hugtakið „sjálfbær þróun“ sem í athugasemdum við frumvarpið er m.a. skilgreint þannig: „þróun sem fullnægi þörfum samtíðarinnar án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til að fullnægja sínum þörfum.“ Hvað þýðir að „fullnægja þörfum“ í þessu samhengi? Þessi skilgreining verður að teljast afar opin til túlkunar og því til þess fallin að stuðla að réttaróvissu.

Loks skal hér tekið dæmi af þeirri hugtakanotkun í 2. mgr. 1. gr. að náttúruauðlindir í þjóðareign megi ekki selja eða „láta varanlega af hendi.“ Ekki er skýrt hver er merking þessarar hugtakanotkunar og þyrfti hún að mati Samorku nánari skýringar



við. Nú eru dæmi um að orkufyrirtæki hafi ótímabundinn afnotarétt af tilteknum vatnsauðlindum. Í athugasemdum við frumvarpið segir að ákvæðinu sé ekki ætlað að hrófla við slíkum óbeinum eignarréttindum sem þegar hafa stofnast, enda geti slíkar heimildir notið verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Samorka telur einsýnt að umræddir samningar njóti umræddrar verndar og telja samtökin mikilvægt að sá skilningur sé staðfestur.

Opinbert eignarhald

Varðandi fyrrnefnt ákvæði um bann við sölu náttúruauðlinda í þjóðareign eða að þær séu látnar varanlega af hendi, þá er einungis tæpt ár liðið frá því að samþykkt voru á Alþingi lög um breytingu á nokkrum lögum á auðlinda- og orkusviði (lög nr. 58/2008). Með þeim lögum voru m.a. gerðar verulegar breytingar á ýmsum ákvæðum laga hvað varðar takmarkanir á varanlegu framsali opinberra aðila á eignarrétti á vatni og jarðhita. Samorka lagðist raunar gegn þeirri nálgun í umsögn um það frumvarp, þar sem samtökin lýstu þeirri skoðun sinni að engin ástæða væri til að einskorða þetta eignarhald við opinbera aðila enda hefðu stjórnvöld öll tækifæri til að stýra nýtingu þessara auðlinda með einfaldri löggjöf og reglusetningu. Sú afstaða Samorku hefur ekki breyst. Því er hér við að bæta að á grundvelli bráðabirgðaákvæðis í fyrrnefndum lögum frá síðasta ári er nú að störfum nefnd, skipuð af forsætisráðherra, sem fjallar um fyrirkomulag varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu ríkisins. Nefndin á að skila tillögum sínum fyrir 1. júní nk. og á hún m.a. að meta hvaða aðgerða sé þörf „til að tryggja í senn sjálfbæra og hagkvæma nýtingu auðlindanna“ og „hafa til hliðsjónar reynslu annarra þjóða.“ Samorka telur einsýnt að beðið verði niðurstaðna þessarar vinnu áður en hlaupið sé til og breytingar samþykktar á stjórnarskrá sem varða þessi sömu atriði, í krafti afar takmarkaðrar umfjöllunar.

Þátttökuréttur almennings o.fl.

Loks skal hér fjallað um efnisatriði 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins, þar sem fjallað er um rétt til umhverfis sem stuðlar að heilbrigði, rétt til upplýsinga og kost almennings á þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið. Af athugasemdum við frumvarpið má ætla að þessi atriði sé að finna í til þess að gera nýjum stjórnarskrám ríkja Mið- og Austur-Evrópu og að þessi ákvæði hafi nýverið verið sett inn í stjórnarskrár annarra Norðurlanda. Ekkert dæmi er þó beinlínis nefnt hvað varðar umræddan rétt almennings til þátttöku, þótt skilja megi textann á bls. 15 þannig að þetta atriði sé að finna í norsku stjórnarskránni. Svo er hins vegar ekki. Nú býr Samorka ekki að yfirsýn yfir stjórnarskrár allra okkar nágrennalanda, og ekki hefur stuttur umsagnarfrestur um þessar tillögur til breytinga á stjórnarskrá lýðveldisins veitt samtökunum mikið svigrúm til að bæta úr því. Hins vegar teldu samtökin við hæfi að fram kæmi ef hér er um nýnæmi að ræða sem ekki er tryggt í stjórnarskrám okkar nágrennaríkja.

Vakin skal athygli á því að hér á landi er réttur almennings á þessu sviði nú þegar afar vel tryggður t.d. í lögum um mat á umhverfisáhrifum (nr. 106/2000) og í skipulags- og byggingarlögum (nr. 73/1997). Af gefnu tilefni var hins vegar ákvæðum umræddra laga breytt (lög nr. 74/2005) m.a. á þann veg að málskotsréttur til æðra stjórnvalds vegna matsskyldra framkvæmda var bundinn við leyfi til framkvæmda á



sveitarstjórnarstigi, þ.e. framkvæmda- og byggingarleyfi, og takmarkaður við þá aðila sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta, umhverfisverndarsamtök og hagsmunasamtök eftir nánari reglum. Ekki er kveðið á um það í frumvarpinu hvort það eigi eftir að kalla á breytingar á t.d. framangreindum lögum, en Samorka telur að skýra þyrfti það atriði í frumvarpinu.

Samorka telur það raunar sjálfsagða kröfu að löggjafinn gefi skilmerkilegt yfirlit yfir þær lagabreytingar sem þessar breytingar á stjórnarskránni, verði þær samþykktar, kalla á að hans mati.

Loks má segja að þrátt fyrir að hér hafi t.d. verið samþykkt fyrrgreind lög um mat á umhverfisáhrifum og lög um upplýsingarétt um umhverfismál (nr. 23/2006), þá hafi efnisatriði 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins engan veginn hlotið þá almennu umfjöllun í samfélaginu sem æskileg hlýtur að teljast þegar verið er að festa ákvæði í stjórnarskrá lýðveldisins. Umræðan um þjóðareign hefur þó a.m.k. fengið slíka umræðu, þótt enn sé þar deilt um skilgreiningar. En þessi atriði sem varða t.d. réttinn til þátttöku hafa engan veginn fengið slíka umræðu.

1. gr. frumvarpsins verði frestað

Hér að framan hafa verið rakin dæmi um ófullnægjandi skilgreiningar hugtaka sem valdið geta réttaróvissu, um skörun við vinnu sem nú á sér stað á vegum stjórnvalda við útfærslu nýlegra lagasetninga, um óljós atriði er varða spurninguna um nýnæmi og fordæmi frá nágrannalöndum, um að efnisatriði frumvarpsins hafi ekki fengið þá almennu umfjöllun í samfélaginu sem æskileg hlýtur að teljast við breytingar á stjórnarskrá lýðveldisins og um skort á upplýsingum um þær lagabreytingar sem samþykkt frumvarpsins kann að hafa í för með sér. Hæst ber þó sá afar skammti tími sem umsagnaradilum um frumvarpið er ætlaður, til þess að móta afstöðu til tillagna um breytingar á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.

Af þessum ástæðum leggur Samorka til að frestað verði að taka inn í stjórnarskrána efnisatriði 1. gr. frumvarpsins.

Að öðru leyti vísast til umsagna einstakra aðildarfyrirtækja Samorku.

Virðingarfyllst,

Guðstaf Adolf Skúlason
aðstoðarframkvæmdastjóri