

Minnisblað um túlkun laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun

Til: Atvinnuveganefndar

Frá: Skrifstofustjóra skrifstofu iðnaðar- og orkumála í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu

Í kjölfar framlagningar á tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, þingskjal 273, hafa vaknað upp spurningar um heimildir Alþingis til að gera breytingar á tillögunni eins og hún er lögð fram. Verður það mál skoðað hér fyrst og fremst út frá lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Um framlagningu tillögu til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða er fjallað í 3. gr. laga nr. 48/2011. Samkvæmt henni þá leggur ráðherra „í samráði og samvinnu við þann ráðherra er fer með orkumál eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða.“ Þar kemur jafnframt eftirfarandi fram:

„Í verndar- og orkunýtingaráætlun er á grundvelli sjónarmiða sem fram koma í 4. mgr. mótúð stefna um hvort landsvæði þar sem er að finna virkjunarkosti megi nýta til orkuvinnslu eða hvort ástæða sé til að friðlýsa þau eða kanna frekar. Virkjunarkostir á viðkomandi svæðum eru samkvæmt því flokkaðir í orkunýtingarflokk, verndarflokk eða biðflokk.“

Verndar- og orkunýtingaráætlun tekur til landsvæða og virkjunarkosta sem verkefnisstjórn skv. 8. gr. hefur fjallað um og hafa uppsett rafafli 10 MW eða meira eða uppsett varmaafli 50 MW eða meira.

Í verndar- og orkunýtingaráætlun skal í samræmi við markmið laga þessara lagt mat á verndar- og orkunýtingargildi landsvæða og efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif nýtingar, þ.m.t. verndunar.“

Um aðdraganda og undirbúning þess að þingsályktun er lögð fram á Alþingi er síðan fjallað með ítarlegum hætti í 9. og 10. gr. laganna (verksvið verkefnisstjórnar, verklag og málsmeðferð).

Lög nr. 48/2011 taka ekki á því hvaða heimildir Alþingi hefur til að gera breytingar á tillögu til þingsályktunar sem lögð hefur verið fram á grundvelli laganna. Almennt má líta svo á að þegar ráðherra hefur, skv. 3. gr. laganna, lagt fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar, þá sé málið alfarið á forræði Alþingis eins og gildir um tillögur til þingsályktana almennt, samanber lög um þingsköp Alþingis.

Helstu vísbendingar um hvaða heimildir Alþingi hefur til að gera breytingar á tillögu til þingsályktunar er að finna í umfjöllun um 3. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 48/2011. Þar kemur m.a. fram að „Stefnumótun um nýtingu og verndun landsvæða til orkuvinnslu verður þannig í höndum Alþingis.“ Síðan segir nánar um 3. mgr. 3. gr. (undirstrikun bætt við):

„Í 3. mgr. kemur fram að verndar- og nýtingaráætlunin taki til virjunarkosta sem verkefnisstjórnin hefur fjallað um. Er þannig við það miðað að Alþingi taki ekki afstöðu til annarra virjunarkosta en verkefnisstjórnin hefur fjallað um. Í því felst á engan hátt að Alþingi sé bundið af tillögum verkefnisstjórnarinnar eða ráðherra um flokkun virjunarkosta heldur eingöngu að áður en Alþingi fjallar um áætlunina liggi fyrir faglegt mat á virjunarkostum og landsvæðum.“

Af þessu má ráða að ekki hefur verið gert ráð fyrir að Alþingi hafi að öllu leyti frjálssar hendur til að gera breytingar á framlagðri þingsályktunartillögu. Krafan er sú að verkefnisstjórn hafi „fjallað um“ viðkomandi virjunarkost og að þannig „liggi fyrir faglegt mat á virjunarkostum og landsvæðum“.

Í þeirri tillögu til þingsályktunar sem nú liggur fyrir Alþingi (þingskjal 273) er sjálfur tillögutextinn í þingskjalinu svohljóðandi:

„Alþingi ályktar að eftirfarandi breyting verði á þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, nr. 13/141: Liðurinn „Suðurland, Þjórsá, 29 Hvammsvirkjun“ í a-lið 2. tölul. (Biðflokkur) færir í a-lið 1. tölul. (Orkunýtingarflokkur).“

Sem áður segir eru lög nr. 48/2011 óskýr um heimildir Alþingis til breytinga. Ef beitt yrði strangri túlkun á lögum nr. 48/2011, og ofangreindum ummælum í greinargerð, væri hægt að halda því fram að Alþingi gæti eingöngu gert breytingu hvað varðar þennan tiltekna virjunarkost, Hvammsvirkjun. Af þeirri ástæðu að þetta sé eini virjunarkosturinn sem fjallað sé um og gerð tillaga um í niðurstöðum verkefnastjórnar. Breyting Alþingi gæti þá eingöngu verið í þá veru að færa þennan tiltekna virjunarkost til, þ.e. úr orkunýtingarflokk í biðflokk eða verndarflokk. Þetta sé eini virjunarkosturinn sem fjallað er um í tillögu verkefnisstjórnar og því geti Alþingi ekki tekið aðra kosti til skoðunar í meðhöndlun sinni í þingsályktunartillögunni.

Setja má spurningarmerki við að slík túlkun samræmist markmiði og tilgangi laganna, m.a. um að „stefnumótun um nýtingu og verndun landsvæða til orkuvinnslu verður þannig í höndum Alþingis“.

Sú tillaga til þingsályktunar sem liggur fyrir byggir á greinargerð verkefnisstjórnar 3. áfanga Rammaáætlunar frá 21. mars 2014 og er sú greinargerð fylgiskjal með þingsályktunartillögunni. Í þeirri greinargerð er tilgreint að afmörkun vinnu verkefnisstjórnar hafi gengið út frá þeim átta virjunarkostum sem settir voru í sérstakan forgang í erindisbréfi verkefnisstjórnar, þ.e. Urriðafossvirkjun, Holtavirkjun, Hvammsvirkjun, Skrokkölduvirkjun, Hágönguvirkjun I, Hágönguvirkjun II, Hagavatnsvirkjun og Hólmsárvirkjun við Atley.

Í greinargerð verkefnisstjórnar er að finna umfjöllun um alla ofangreinda virjunarkosti og rökstuðning fyrir því af hverju verkefnisstjórn taldi sig ekki hafa forsendur til að fjalla nánar um þessa

virðjunarkosti eða gera tillögur um breytingu á röðun þeirra virðjunarkosta, að Hvammsárvirðjun frátaldri.

Með vísan til ofangreinds má því segja að álitamál um heimildir Alþingis til að gera breytingar hvað umrædda átta virðjunarkosti varðar snúi að því hvort litið sé svo á að fyrir liggja „umfjöllun“ og „faglegt mat“ verkefnisstjórnar á þeim kostum. Ef litið sé svo á, samanber umfjöllun um virðjunarkostina í greinargerð, mætti halda því fram að Alþingi hafi heimild til að endurmeta þá umfjöllun og það faglega mat, að teknu tilliti til allra þeirra upplýsinga sem liggja fyrir úr fyrsta, öðrum og þriðja áfanga Rammaáætlunar, og á grundvelli þess leggja fram rökstudda breytingu á röðun þessara virðjunarkosta ef niðurstaða Alþingis verður á þá leið að lokinni könnun málgagna.

Ítreka ber að lögin eru ekki skýr um þetta og e.t.v. gæti verið ástæða til að kveða skýrar á um þetta í lagatextanum. Halda ber því til haga að þar sem í greinargerð er vísað til að „áður en Alþingi fjallar um áætlunina liggja fyrir faglegt mat á virðjunarkostum og landsvæðum“ er væntanlega verið að vísa til þess undirbúnings sem gert er ráð fyrir að liggja að baki þingsályktunartillögu skv. 9. og 10. gr. laga nr. 48/2011, og þá t.d. að faghópar hafi fjallað um viðkomandi virðjunarkosti. Í greinargerð verkefnisstjórnar kemur þannig t.d. fram varðandi Hagavatnsvirðjun að „að athuguðu máli taldi verkefnisstjórn sig ekki hafa forsendur til að meta virðjunarkostinn án aðkomu fullskipaðra faghópa, enda óljóst hvort slíkt vinnuferli stæðist ákvæði 1. mgr. 9. gr. laga nr. 48/2011“. Hins vegar ber að benda á að faghópar hafa fjallað um alla framangreind virðjunarkosti í 2. áfanga Rammaáætlunar, þannig að að því leyti liggur fyrir „faglegt mat“ þó deila megi um hvort það sé byggt á nýjustu gögnum.

Með vísan til framangreinds ber því að líta svo á að lög nr. 48/2011 eru ekki skýr um hvaða heimildir Alþingi hefur til að gera breytingar á tillögu til þingsályktunar sem lögð er fram á grundvelli 3. gr. laganna. Ummæli í greinargerð og önnur lögskýringargögn eru heldur ekki afdráttarlaus um það. Í greinargerð með frumvarpi til laganna segir að "stefnumótun um nýtingu og verndun landsvæða til orkuvinnslu verður þannig í höndum Alþingis“ og við þann vilja löggjafans ber meðal annars að miða í þessu samhengi, varðandi álitamál um heimildir Alþingis til breytinga á fyrirbyggjandi tillögum verkefnisstjórnar.