

Alþingi - Iðnaðarnefnd
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 03. ágúst 2010
Tilvísun: 2010060017
Bréfalykill: 50.11
Verknúmer: 1227000

Efni: Umsögn Orkustofnunar um frumvarp til laga um verndar- og nýtingaráætlun vegna virkjunar fallvatna og háhitasvæða, 660. mál.

Orkustofnun hefur borist erindi iðnaðarnefndar Alþingis, dags. 24. júní 2010, þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um frumvarp til laga um verndar- og nýtingaráætlun vegna virkjunar fallvatna og háhitasvæða, 660. mál.

Orkustofnun hefur kynnt sér efni frumvarpsins og stofnunin er jákvæð gagnvart því að umrætt frumvarp er lagt fram á Alþingi þar sem stefnt er að því að lögfesta þann stjórnsýslulega feril sem þar er kveðið á um ásamt því að tryggja jafnræði milli sjónarmiða varðandi verndun og nýtingu virkjunar fallvatna og háhitasvæða. Þá telur Orkustofnun að sú stjórnsýslulega meðferð sem kveðið er á um í frumvarpinu sé í samræmi við anda laga um umhverfismat áætlana, nr. 105/2006, sem stofnunin telur að kalli á faglega umfjöllun einstakra mála.

Hins vegar vill Orkustofnun koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum, sem varða:

1. Skort á skýrari skilgreiningu á hugtakinu „sjálfbær þróun“.
2. Tenging við friðlýsingarákvæði náttúruverndarlaga, nr. 44/1999.
3. Skort á sveigjanleika varðandi vinnuferli endurskoðunar á áætluninni á gildistímanum.

1) Samkvæmt 1. gr. frumvarpsins er markmið þess að tryggja að nýting háhitasvæða og landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti fallvatna byggist á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati þar sem tekið er tillit til verndargildis náttúru og menningarsögulegra minja, hagkvæmni og arðsemi ólíkra nýtingarkosta og annarra gilda sem varða þjóðarhag, svo og hagsmuna þeirra sem nýta þessi sömu gæði, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Orkustofnun gerir ekki athugasemdir hvað varðar markmiðsákvæði þetta en bendir að á síðustu árum hafa hugtökin sjálfbærni og sjálfbær þróun verið notuð víða í lagatexta, fræðilegum texta og almennri umfjöllun án frekari skýrgreiningar. Til eru fleiri en ein og fleiri en tvær skilgreiningar á hugtakinu sjálfbær þróun og því er hætta á, að sé hugtakið notað án frekari skilgreininga, verði það með öllu þýðingarlaust. Þrátt fyrir að skilgreining sjálfbærni sé um margt einsleitari og skýrari þá er hugtakinu iðulega skeytt framan við hin ýmsu orð svo oft á tíðum er erfitt að átta sig á því hvaða þýðingu það hefur. Ekki liggur t.d. í augum uppi hvað sjálfbær auðlindastjórnun þýðir.

Orkustofnun hefur áður gert athugasemdir í umsögn sinni hvað varðar notkun á hugtakinu „sjálfbær þróun“, sbr. umsögn stofnunarinnar um tillögu til þingsályktunar um eflingu græna hagkerfisins, 520. mál., dags. 21. maí sl. Hins vegar er ástæða til að ítreka það sem þar kemur fram og varðar beitingu á hugtakinu „sjálfbær þróun“.

Meginregla umhverfisréttarins um samþættingu sjónarmiða felur í sér að samþætta eigi umhverfissjónarmið inn í alla stefnumörkun, áætlanagerð, löggjöf og aðra ákvarðanatöku á sviði mannlegra athafna. Þannig komi sjónarmið umhverfisins ávallt til skoðunar og verði vegin á móti sjónarmiðum er lúta að efnahag og þjóðfélagslegri þróun. Taka verði því tillit til, eða a.m.k. taka til skoðunar, sjónarmið og markmið sem lúta að umhverfisvernd þegar undirbúin eru lög og aðrar ákvarðanir sem munu hafa áhrif á umhverfið þegar þær koma til framkvæmda. Krafa um samþættingu tryggir hins vegar ekki sjálfkrafa forgang umhverfissjónarmiða heldur verða einstök lagaákvæði eða ákvarðanir að kveða á um slíkan forgang. (Sjá umfjöllun Aðalheiðar Jóhannsdóttur í grein hennar „Inngangur að meginreglum umhverfisréttar“.)

Ekki er einhugur milli fræðimanna um hvað sjálfbær þróun feli í sér, hvaða hugmyndafræði býr að baki og hver útfærsla hennar eigi að vera. Í grunninn er þó óhætt að fullyrða að sjálfbær þróun feli í sér meginregluna um samþættingu sjónarmiða er varða efnahag, þjóðfélag og umhverfi og að unnt sé að þróa hvern þátt fyrir sig án þess að gengið sé á þróun annars. Orkustofnun bendir á að kenningar tveggja fræðimanna hafa reynst vel til gagnlegrar útfærslu á sjálfbærri þróun.

Klaus Bosselmann hefur gert greinarmun á sterkri og veikri sjálfbærni. Sterk sjálfbærni felur í sér að umhverfið setji þróun þjóðfélagsins takmörk, þar eð þjóðfélagið sé hluti af umhverfinu. Þróun þjóðfélagsins setji svo þróun efnahagsins takmörk, þar eð efnahagurinn sé hluti af þjóðfélagi og umhverfi. Umhverfið setji því öllum mannlegum athöfnum ákveðin takmörk. Veik sjálfbærni felur hins vegar í sér að allir þrír þættirnir hafi jafna stöðu gagnvart hver öðrum og að með samþættingu sé reynt að ná jafnvægi milli þróunar þeirra. Telur Bosselmann að hvor nálgun um sig, sterk og veik sjálfbærni, geti skipt máli og verið notuð á sama tíma. (Sjá umfjöllun Bosselmann í grein hans „The Concept of Sustainable Development“.) Aðalatriðið er að við nánari útfærslu á sjálfbærri þróun í lagaákvæðum og við ákvarðanatöku sé tekin afstaða til ólíkra nálgana og til þess hvaða takmarkanir umhverfissjónarmið eigi að hafa á þróun þjóðfélags og efnahags.

Í umfjöllun sinni um sjálfbæra þróun, leggur Staffan Westerlund áherslu á að í ljósi þess hversu víðtækt hugtak sjálfbær þróun er, sé nauðsynlegt að nálgast viðfangsefnið með því að greina sjálfbæra þróun í markmið og undirmarkmið. Þar af leiðandi er mikilvægt að gera sér grein fyrir, að í þeirri viðleitni að stefna að sjálfbærri þróun sem einhvers konar markmiði, þarf að skilgreina undirmarkmið og setja svo lagareglur eða taka ákvarðanir um stefnumótun sem eru til þess fallnar að ná þeim markmiðum.

Er það mat Orkustofnunar að nauðsynlegt sé að skilgreina nánar hvað felist í hugtakinu „sjálfbær þróun“ og sér í lagi til að tryggja samræmda beitingu þess hugtaks í núverandi löggjöf sem og síðari tíma löggjöf.

2) Í 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins segir m.a. að verndar- og nýtingaráætlun tekur ekki til landsvæða sem njóta friðlýsingar í samræmi við 50. gr. laga um náttúruvernd nema tiltekið sé í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir séu heimilar á viðkomandi svæði. Í 60. gr. náttúruverndarlaga, nr. 44/1999, er kveðið á um þau atriði sem kveða skal á um í friðlýsingu samkvæmt lögnum. Þar segir m.a. að í friðlýsingu skuli kveðið á um að hve miklu leyti framkvæmdir eru takmarkaðar á umræddu svæði. Þá segir í 3. mgr. 60. gr. að ef ætla má að fyrirhugaðar framkvæmdir á friðlýstu svæði raski svo náttúrulegu umhverfi að hætta sé á að ákveðnar lífverur, búsvæði þeirra og vistkerfi eyðist eða verði fyrir verulegum skaða getur umhverfisráðherra látið friðlýsingu taka til banns við slíkum framkvæmdum, enda sé áður

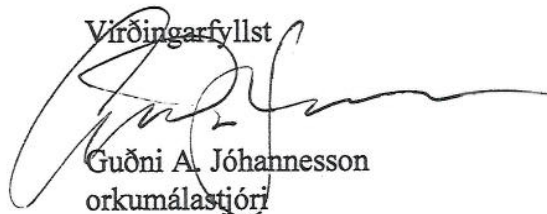
fengin umsögn Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands.

Við umfjöllun um friðlýsingu svæða samkvæmt náttúruverndarlögum eru í hverju tilfelli fyrir sig tekin til skoðunar þau atriði sem kveðið er á um í friðlýsingunni. Ekki er fjallað um önnur atriði sem síðar kunna að koma til skoðunar. Að kveða á um það eftir á að tiltekin friðlýsing, af hvaða tilefni sem er, skuli sjálfkrafa útiloka að orkuvinnsla er snertir viðkomandi svæði á einhvern hátt komi til rannsókna, umfjöllunar í ferli rammaáætlunar eða nýtingar, er harla vafasamt og leiðir til afturvirkni út fyrir svið viðkomandi friðlýsingar. Afleiðingin verður sú að ákveðin atriði friðlýsingar, þ.e. þau er snúa að orkuvinnslu, hafa þá aldrei fengið efnislega meðferð. Í versta tilfelli gæti hér í raun verið um eignaupptöku að ræða í formi útilokunar á nýtingu vatnsréttinda eða jarðhitaréttinda, sem bryti í bága við stjórnarskrána. Spyrja má, hvort nokkur aðili yrði viljugur til að stuðla að friðlýsingu nýrra svæða framvegis, ef búast mætti við afturvirkum ákvörðunum af þessu tagi um viðtækari áhrif friðlýsingarinnar síðar meir, langt út fyrir svið upphaflegrar umfjöllunar og ákvarðana? Jafnframt má velta fyrir sér, hvort hagsmunaaðilar vegna fyrri friðlýsinga hafi lagagrundvöll til að höfða mál í framhaldi af lögfestingu þessa ákvæðis.

Orkustofnun bendir á að náttúruverndarlög eru sérlög hvað varðar náttúruvernd og þ.m.t. hvað varðar friðlýsingar einstakra svæða. Stofnunin telur því ekki heppilegt að tilvísun til friðlýsingar, sem tekið er á í fyrrgreindum sérlögum, skuli vera í því frumvarpi sem hér um ræðir og varðar verndar- og nýtingaráætlun vegna virkjunar fallvatna og háhitasvæða. Þá er ljóst að verði frumvarpið samþykkt óbreytt þá mun aukast vægi umhverfisráðuneytis, sem og Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands, við ákvörðun um að útiloka einstaka virkjunarkosti, sbr. t.d. 3. mgr. 60. gr. náttúruverndarlaga. Er því ljóst að tryggja þarf aðkomu annarra fagaðila, sem og hagsmunaaðila, við undirbúning friðlýsingar enda kann að vera um íþyngjandi ákvörðunartöku að ræða í þeim tilvikum þar sem reynir á ákvæðið.

3) Hið fasta vinnuferli endurskoðunar á áætluninni á fjögurra ára fresti sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu gæti almennt valdið óþægilegum töfum. Mættu ákvæði um möguleg frávik í sérstökum tilfellum, eða hvernig tekið er á brýnum málefnum er þarfnast umfjöllunar, að ósekju vera skýrari. Nýleg dæmi eru um virkjunaráform sem skyndilega vakna og tengjast jafnvel öðrum mikilvægum hagsmunum. Er þar átt við áætlun um Selfossvirkjun á vegum sveitarfélagsins Árborgar, sem jafnframt tengist áformaðri brúargerð samkvæmt vegaáætlun og áformum um varnir fyrir þéttbýli á Selfossi gegn flóðum í Ölfusá. Orkustofnun virðist það nauðsynlegt að gefinn sé kostur á flýtimeðferð á nýjum kostum eða nýjum atriðum varðandi eldri kosti með einhverjum þeim hætti er tryggir eðlilegt tillit til mikilvægra hagsmuna.

Að öðru leyti gerir Orkustofnun ekki frekari athugasemdir umrætt frumvarp til laga að svo stöddu.

Virðingarfyllst

Guðni A. Jóhannesson
orkumálastjóri