

Viðtakandi:
Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

29. október 2014
Tilvísun: **2014010025**

Sendandi:
Orkustofnun (Skúli Thoroddsen, Kristinn Einarsson)

Efni: Um rammaáætlun og heimild Orkustofnunar til útgáfu virkjunarleyfa fyrir vindorkuver og aðra óhefðbundna virkjunarkosti

Nánasta framtíð

Við meðferð Alþingis á frumvarpi til laga um *verndar- og nýtingaráætlun vegna virkjunar fallvatna og háhitasvæða* voru lög in í endanlegri gerð látin gilda um vindorkuver og sjávarfallavirkjanir og eftir atvikum aðra óhefðbundna virkjunarkosti, að ætlan iðnaðarnefndar þingsins. Svo virðist að sá vilji hafi ekki náð fram að ganga í sjálfum lagatextanum.

Í álit iðnaðarnefndar segir m.a.; „*Gildissvið frumvarpsins er afmarkað í 2. gr. þannig að lög in ná til háhitasvæða og landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti fallvatna og verndar- og nýtingaráætlunin á samkvæmt frumvarpinu aðeins að ná til þeirra orkulinda. Í umsögn umsagnaráðila kom fram sú ábending að gildissvið frumvarpsins væri of þröngt afmarkað. Nefndin fellst á þetta sjónarmið.*“ Nefndin benti á að óhefðbundnir virkjunarkostir eins og sjávarfallavirkjanir eða vindorka hafi lítt verið komnir til skoðunar á forsögutíma rammaáætlunar árið 1993. Nefndin lagði því til breytt heiti frumvarpsins og víðtækara gildissvið laganna, því að öðrum kosti er frumvarpið afmarkað við virkjunarkosti í fallvötnum eða á háhitasvæðum. Lög in myndu af þessum sökum ná til landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti til orkuvinnslu, jafnt innan eignarlanda og þjóðlenda. Tillaga nefndarinnar um markmið laganna var samþykkt af Alþingi og heiti laganna var breytt í *lög um verndar- og orkunýtingaráætlun*. Þá var markmiðsákvæði frumvarpsins breytt frá upphaflegu frumvarpi þannig að markmiðið, sbr. 1. gr. laganna, var að tryggja að nýting landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti o.s.frv.

Í umræddu nefndarálit er sérstaklega tekið fram og áréttað að sú rammaáætlun sem þá var á lokastigi (þ.e. önnur rammaáætlun) verði, þrátt breytt markmið laganna, afmörkuð við virkjunarkosti í fallvötnum eða háhita eingöngu og taki m.ö.o. ekki til vindorkuvera, sjávarfallavirkjana og annarra óhefðbundinna virkjunarkosta í það skiptið, eins og ætla mætti, að mati Orkustofnunar, í ljósi þeirra breytinga sem gerðar voru á frumvarpinu. Slíkir virkjunarkostir geta því ótvírætt komið til efnismeðferðar og afgreiðslu Orkustofnunar, vegna virkjunarleyfa fyrir slíka kosti, með vísan til ákvæða raforkulaga, þar til þriðja rammaáætlun hefur verið samþykkt. Hafi það verið ætlun löggjafans að útiloka aðra óhefðbundna virkjunarkosti, eftir að önnur rammaáætlun var samþykkt og fram að þeirri þriðju, að öðrum skilyrðum uppfylltum, hefði slík útilokun þurft að koma fram með beinum og ótvíræðum hætti, en ekki þvert á móti eins og iðnaðarnefnd áréttaði án athugasemda Alþingis.

Orkustofnun mun, í ljósi ofanritaðs, og fram að samþykkt Alþingis á þriðju rammaáætlun, taka til efnismeðferðar og afgreiðslu umsóknir um virkjunarleyfi fyrir vindorkuver, sjávarfallavirkjanir og aðra óhefðbundna virkjunarkosti, með vísan til 2. mgr. 37. gr. raforkulaga nr. 65/2003, og veita virkjunarleyfi fyrir slíkum virkjunum, að uppfylltum skilyrðum er lúta m.a. að umhverfisvernd og landnýtingu, eins og skipulagslög, náttúruverndarlög, lög um mat á umhverfisáhrifum, stjórnsýslulög og eftir atvikum önnur lagaákvæði og málefnaleg sjónarmið gera ráð fyrir.

Almennt um gildi laga nr. 48/2011

Þar sem ætla má að vilji Alþingis væri sá, að umrædd lög taki til óhefðbundinna virkjunarkosta, hafa tvær tillögur að vindorkugörðum frá orkuframleiðanda komið til skoðunar hjá Orkustofnun vegna þriðju rammaáætlunar, en engin í sjávarföllum eða öðrum óhefðbundnum virkjunarkostum. Orkustofnun getur að eigin frumkvæði falið verkefnisstjórn að fjalla um fleiri slíka kosti, sbr. 2. mgr. 9. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011, og er það til skoðunar hjá stofnuninni. Orkustofnun bendir hins vegar á, að slík málsmeðferð orkar tvímælis sem og umfjöllun um þessa virkjunarkosti almennt.

Orkustofnun bendir á að varhugavert sé að telja umrædd að *lög um verndar- og orkunýtingaráætlun* taki til vindorku eða sjávarfalla yfirleitt eða annarra óhefðbundinna virkjunarkosta. Ástæðan er sú að um gildissvið laganna segir í 2. gr.; „*lög þessi ná til landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti til orkuvinnslu.*“ Ætla má þarna sé verið að vísa til staðbundinna virkjanakosta sem helgist af því að á svæðinu sé fall í fallvatni eða jarðhiti eða aðrir slíkir staðbundnir kostir sem nýta megi til orkuvinnslu. Það styður þessa skoðun að í lögnum eru skilgreind hugtökin fallvatn og háhitasvæði og hugtakið orkurannsóknir sem eru rannsóknir sem tengjast virkjun til orkuvinnslu sem fram fara á grundvelli laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998. Þau lög taka til *auðlinda í jörðu í landi, í botni vatnsfalla og stöðuvatna og í sjávarbotni innan netlaga*. Lögin taka einnig til rannsókna á vatnsafla til raforkuframleiðslu en hins vegar taka þau hvorki til vinds sem auðlindar né til sjávarfalla utan netlaga. Síðan segir að *virkjunarkostur sé áætluð framkvæmd vegna virkjunar til orkuvinnslu á tilgreindum virkjunarstað*, sbr. 5. tl. 2. gr. laganna, en virkjunarstaður hlýtur að vera staður þar sem er að finna staðbundna virkjunarkosti til orkuvinnslu samkvæmt lögnum.

Ekkert af þessu styður þá skoðun að vindorka, sem ekki er staðbundin, falli undir lögin, hvað þá sjávarfallavirkjanir, sem vel gætu verið utan netlaga ef því er að skipta. Hvergi er minnst á þessa kosti í lögnum né nein hugtök skilgreind eða notuð sem vísa sérstaklega til þeirra. Það er afar langsótt að túlka lög þannig að þau taki til einhverra efnisatriða sem lögin gefa ekkert tilefni til að ætla að þau geri, jafnvel þótt fram hafi komið annar skilningur í þingnefnd eða annars staðar í meðförum þingsins. Þar er þá í besta falli um að ræða vísbendingu um hvað fyrir löggjafanum vakti en hafi hann ekki komið vilja sínum inn í sjálfan lagatextann er lítið hald að vitneskju um slíkar vangveltur sem ekki hafa orðið að lögum. Hafa ber í huga að í 75. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að engin bönd megi leggja á atvinnufrelsi manna, nema almannaþörf krefji og þurfi lagaboð að koma til.

Hafi það verið ætlun löggjafans, eins og fram kom í umræddu álitni iðnaðarnefndar Alþingis að *lög um verndar- og orkunýtingaráætlun* taki til vindorku eða sjávarfalla og annarra óhefðbundna virkjunarkosti yfirleitt, hefði slíkur vilji þurft að koma fram með ótvíræðum hætti í lögnum sjálfum, eins og þau voru staðfest og birt almenningi með lögformlegum hætti sem lög nr. 48/2011.

Í ljósi ofanritaðs er það niðurstaða Orkustofnunar að *lög um verndar- og orkunýtingaráætlun* gildi ekki, að óbreyttu, um vindorku, sjávarföll eða aðra óhefðbundna virkjunarkosti, vegna skorts á lagaheimild um þau bönd sem þannig yrðu lögð á atvinnufrelsi manna.