

MAGNA

L Ö G M E N N

Rammaáætlun:

Afturhvarf um 60 ár?

ÞÓRÐUR BOGASON HRL.

FAGÞING SAMORKU

24. MAÍ 2024

Í upphafi var orðið hjá Alþingi - löggjafanum

- Orkulög, nr. 58/1967, voru sett eftir að Landsvirkjun var stofnuð. Í athugasemdum segir m.a.:
- Í frumvarpi þessu er ráðgerð sú breyting, að afnema einkarétt ríkisins til þess að reisa og reka raforkuver.
- Hins vegar er þannig um hnútana búið, að ríkisvaldið hefur það allt að einu í hendi sér, hverjir fá leyfi til að reisa og reka raforkuver, þar sem leyfi Alþingis eða ráðherra er áskilið til þeirrar starfsemi.

Raforkulög, nr. 65/2003, nútímavinnubrögð og EES-reglur:

- Heildarendurskoðun á löggjöf um vinnslu, flutning, dreifingu og sölu raforku.
- Ný viðhorf í raforkumálum sem hafa verið að ryðja sér til rúms víða um heim.
- Meginefni felst í því að skilja í sundur náttúrulega einkasölubætti raforkukerfisins (flutning og dreifingu) og þá bætti þar sem samkeppni verður við komið (vinnslu og sölu).
- Þannig hefur verið lagður grunnur að markaðsbúskap í raforkukerfi margra landa. Í ríkjum Evrópusambandsins hefur þróunin almennt grundvallast á tilskipun 96/92/EB um innri markað raforku.

Raforkulög, nr. 65/2003:

Framkvæmdavaldið tekur við leyfisveitingum

- Vinnsla raforku gefin frjáls.
- Val á milli tveggja leiða. Annars vegar útboðsleið og hins vegar leyfisveitingarleið.
- Í báðum tilvikum verður að byggja á hlutlægum og gagnsæjum viðmiðum sem eiga að tryggja jafnræði. Öll ríki ESB að einu undanskildu hafa valið leyfisveitingarleiðina og var það lagt til einnig hér.
- Leyfi Orkustofnunar þarf til að reisa og reka raforkuver.
- Leyfi er ekki veitt í lagalegu tómarúmi heldur hefur önnur löggjöf áhrif eftir því sem við á, s.s. skipulagsmál- og umhverfismat, náttúruvernd og stjórnsýslulög.
- Setja má skilyrði fyrir útgáfu virkjunarleyfis, s.s. vegna virkni raforkukerfisins, nýtingu endurnýjanlegra orkulinda, umhverfisvernd, landnýtingu og tæknilegri og fjárhagslegri getu virkjunarleyfishafa.
- Leyfisveitingarkerfi sem byggir á hlutlægum stjórnsýslureglum (og fyrirsjáanleika?).

Nokkur markmið með setningu laga um rammaáætlun

- að stuðla að vandaðri stefnumörkun um hvaða svæði sé hugsanlegt að nýta til orkuvinnslu og hvaða svæði eigi að vernda gagnvart slíkum framkvæmdum
- að stuðla að meiri sátt um orkuvinnslu og minnka óvissu orkufyrirtækja við val á virkjunarkostum
- áætlunin bindi hendur stjórnvalda við veitingu leyfa sem tengjast orkurannsóknum og orkuvinnslu í þeim skilningi að eingöngu megi veita slík leyfi vegna framkvæmda sem falla í orkunýtingarflokk hennar
- Verndar- og nýtingaráætlunin feli því ekki í sér afstöðu þingsins til þess hvaða virkjunarkostir skuli nýttir á tímabilinu heldur eingöngu hvaða virkjunarkostir geti farið í hefðbundið leyfisveitingarferli og hvaða virkjunum er heimilt að gera ráð fyrir í skipulagi sveitarfélaga
- Sveitarstjórn er heimilt að fresta ákvörðun um landnotkun samkvæmt verndar- og nýtingaráætlun í allt að 13 ár í raun

Lög vs. þingsályktun

Þarf sérlög til að
tryggja að stjórnvöld
fari eftir áætlunun
ríkisvaldsins?

- Rammaáætlun lögð fyrir Alþingi í formi þingsályktunartillögu sem grundvölluð er á tillögum verkefnisstjórnar
- Skapa verndar- og nýtingaráætluninni ákveðna stöðu að lögum
- Verkefnisstjórn hefur eingöngu ráðgjafarhlutverk. Á engan hátt hróflað við hlutverki opinberra stofnana á sviði rannsókna og stjórnsýslu
- Alþingi tekur í formi þingsályktunar afstöðu til flokkunar virkjunarkosta fallvatna og háhitasvæða á landinu öllu eftir því hvort stjórnvöldum er heimilt að veita leyfi vegna þeirra
- Þingsályktunin hafi skýra stöðu að lögum og hún bindur hendur stjórnvalda við leyfisveitingar og gerð skipulagsáætlana og liggi til grundvallar ákvarðanatöku um friðlýsingu landsvæða

Er ekki þorandi fyrir Alþingi að leggja meginlínur og láta framkvæmdavaldið annst málsmæðferð á grundvelli stjórnsýsluréttar?

- Hefur gagnrýnin einkum byggst á sjónarmiðum um neikvæð áhrif virkjana á umhverfi og náttúru en einnig á mati á hagkvæmni og arðsemi einstaka virkjana. Enn fremur hefur verið á það benti að ekki hafi verið tekið nægilegt tillit til annarra nýtingarmöguleika.
- Unnt er að fara ólíkar leiðir í þeirri viðleitni að tryggja aðkomu Alþingis að mótun slíkrar verndar- og nýtingaráætlunar.
 - Í fyrsta lagi gæti Alþingi tekið afstöðu til virkjunarkosta og verndarsvæða í formi þingsályktunar.
 - Í öðru lagi væri unnt að mæla fyrir um flokkun virkjunarkosta og verndun svæða í lögum.
 - Í þriðja lagi má svo fara þá leið sem hér er lögð til sem felur í sér sambland fyrrnefndra leiða. Er sú leið lögð til þar sem þingsályktun ein og sér veitir ekki nægilega skýra leiðbeiningu um stöðu slíkrar áætlunar, t.d. gagnvart öðrum áætlunum, auk þess sem ekki væri skýrt hvernig halda ætti á málum til framtíðar. Hins vegar færi illa á því að hafa langa upptalningu á virkjunarkostum í löggjöf, auk þess sem allar breytingar sem gera þyrfti á áætluninni væru gerðar óþarflega flóknar og þunglamalegar.
 - Með þeirri leið sem hér er lögð til má kveða skýrt á um sess verndar- og nýtingaráætlunarinnar að lögum og tryggja nauðsynlegan sveigjanleika og skilvirkni við þróun áætlunarinnar og áframhaldandi vinnu við hana.
 - Á mannamáli: **Alþingi veitir virkjanaleyfi með þingsályktunartillögu sem veitt er lagagildi.**
 - **Leyfisbeiðandi þarf að ræða við alla aðra en leyfisveitanda, og þá fyrst og fremst valdalaus ráðgjafarnefnd, og á erfitt með að láta reyna á ákvarðanir hans fyrir dómstólum.**

Hvað þýðir rammaáætlun?

- Orkunýtingarflokkur:
 - Ekki yfirlýsing um að út í framkvæmdirnar skuli fara eingöngu að heimilt sé að veita leyfi vegna þessara virkjunarkosta.
- Verndarflokkur:
 - Felur ekki í sér friðlýsingu í hefðbundnum skilningi heldur tímabundna vernd gagnvart orkuvinnslu á meðan friðlýsingarferli fer fram.
- Biðflokkur:
 - Allir virkjanakostir á landinu sem ekki eru í orkunýtingarflokki eða verndarflokki.
- Beðið eftir Godot?
 - Endalaus bið með bugandi tómleika og eirðarleysi. (Mbl. 1960 – Sigurður Grímsson)

72. gr. og 75. gr. stjskr.

- Við mat á því hvort á vernd 72. eða 75. gr. stjórnarskrárinnar reyni vegna áðurnefndra takmarkana verður að hafa í huga að heimild til virkjunar fallvatna og jarðhita, hvort sem er innan eða utan eignarlanda, hefur sætt verulegum takmörkunum í lögum sem m.a. hafa byggst á þjóðhagslegum og umhverfislegum sjónarmiðum.
- Almennt hefur verið talið að löggjafanum sé heimilt að setja eignarráðum og atvinnufrelsi almennar takmarkanir af þeim toga sem að framan er lýst án þess að til bótaskyldu komi enda uppfylli þær jafnræðissjónarmið og þjóni almannahagsmunum. Telja verður að þær takmarkanir sem kunna að felast í frumvarpinu séu af sama meiði og framangreindar takmarkanir.
- Ekki er þó útilokað að endanleg ákvörðun um friðlýsingu landsvæða sem tekin er með hliðsjón af verndar- og nýtingaráætluninni kunni í einhverjum tilvikum mögulega að leiða til bótaskyldu gagnvart landeiganda en þá aðeins ef landeigandi getur sýnt fram á að hann hafi orðið fyrir tjóni.

Er skynsamlegt
að hnýta saman
friðun og nýtingu
margra kosta líkt
og gert er í
rammaáætlun?

- Frumvarpið mælir því í sjálfu sér eingöngu fyrir um ákveðna málsmeðferð og tryggir aðkomu Alþingis að mótun stefnu um landnýtingu og þar með samþættingu þeirra ólíku en ríku almannahagsmuna sem í húfi eru.
- Í því felst að ákvarðanir sem nú eru alfarið hjá stjórnvöldum færast að ákveðnu marki til Alþingis í formi almennrar stefnumörkunar að undangengnu samræmdu og faglegu mati á viðkomandi landsvæðum og virkjunarkostum.

Dómur

Hæstaréttar

mál nr.

36/2023

27. mars 2024

- Eigendur jarðanna Brú 1 og 2 á Jökuldal, kröfðust ógildingar ákvörðunar um friðlýsingu á vatnasviði Jökulsár á Fjöllum sem tekin var af umhverfis-og auðlindaráðherra 10. ágúst 2019. Varðaði Arnardalsvirkjun og Helmingsvirkjun.
- Áfrýjendur, sem hafa lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn máls um gildi friðlýsingarinnar, eiga hver um sig sem eigendur jarða á svæðinu sjálfstæðan rétt til að bera undir dóm kröfu sína um ógildingu hennar. Því er ekki þörf á aðild annarra að málinu sem einnig geta átt hagsmuna að gæta af friðlýsingunni.
- Í friðlýsingu landsvæðis fyrir orkuvinnslu felast almennar takmarkanir á eignarréttindum. Slíkar takmarkanir verða að eiga sér lagastoð og hvíla á málefnalegum grunni, auk þess sem gæta verður jafnræðis og meðalhófs. Í samræmi við þetta og að gættri lögmatísreglu stjórnvæðisréttar verður ákvörðun stjórnvalds um slíka skerðingu að eiga sér skýra lagastoð.
- Þingsályktanir fela í sér viljayfirlýsingu Alþingis ... felur þó ekki í sér meðferð löggjafarvalds. Þingsályktanir hafa því yfirleitt engin sérstök réttaráhrif nema annað leiði af lögum. Þannig hefur þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða með lögum nr. 48/2011 verið veitt ákveðin réttaráhrif að lögum með því að binda hendur stjórnvalda við leyfisveitingar og gerð skipulagsáætlana, ... auk þess sem hún liggur til grundvallar ákvörðunum um friðlýsingu landsvæða...
- Hæstiréttur taldi öldungis ljóst að lög nr. 48/2011 fólu í sér að ráðherra gat því aðeins tekið ákvörðun um friðlýsingu landsvæðis eftir 53. gr. laga nr. 60/2013 að Alþingi hefði í þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu afmarkað með einhverjum hætti þau landsvæði sem féllu í verndarflokk. Ákvörðun um friðlýsingu var því felld úr gildi þar sem Alþingi hafði ekki mælt fyrir um afmörkun viðkomandi landsvæðis.

Dómur Hæstaréttar mál nr. 36/2023 27. mars 2024 Atkv. minnihl.

- Tveir dómarmar skiluðu sératkvæði og lýstu sig ósammála þeirri niðurstöðu meirihluta að þar sem ekki hafi verið afmarkað í þingsályktun nr. 13/141 hvaða landsvæði skyldu friðlýst samhliða talningu virkjunarkostanna, Arnardalsvirkjunar og Helmingsvirkjunar í verndarflokki, hafi ályktunin ekki verið í samræmi við lög nr. 48/2011 og því hafi brostið grundvöllur fyrir ákvörðun ráðherra um friðlýsinguna.
- Álitafni er hvort hin sérstaka málsmeðferð þingsályktunar nr. 13/141 á grundvelli bráðabirgðaákvæðis laga nr. 48/2011 þar sem Alþingi tók ekki endanlega afstöðu til afmörkunar landsvæða sem skyldi friðlýsa hafi verið fallin til að skerða réttaröryggi aðila sem ákvörðunin beindist að.
- Ekki verður séð að málsmeðferð og ákvörðun sem fólgin er í þingsályktun um friðlýsingu tiltekinna landsvæða samkvæmt lögum nr. 48/2011 sé til þess fallin að tryggja betur réttaröryggi landeigenda við meðferð ákvörðunar um skerðingu mannréttinda þeirra. Þvert á móti samrýmist það tæplega þeirri grundvallarreglu sem leiðir af 72. gr. stjórnarskrárinnar að takmarkanir á eignarrétti skuli hvíla á settum lögum. Stjórnvöld geta byggt ákvarðanir sínar um takmörkun eignarréttinda, svo sem um friðun og náttúruvernd, á skýrum og fyrirsjáanlegum lagaheimildum sem um þau efni eru settar. Við málsmeðferð stjórnvalds í aðdraganda ákvörðunar um að takmarka mannréttindi ber einnig að fylgja fyrirmælum stjórnarsýslulaga auk sérreglna í lögum um málsmeðferð eins og dæmi eru um í löggjöf um náttúruvernd. Þá er ávallt unnt að bera gildi stjórnvaldsákvörðunar undir dómstóla samkvæmt 60. gr. stjórnarskrárinnar.
- Lagafyrirmæli um að ákveða skuli friðlýsingu tilgreindra landsvæða, og þar með takmarkanir á eignarrétti hlutaðeigandi landeigenda, með þingsályktun sem bindandi er fyrir stjórnvöld, verða því ekki talin í þágu réttaröryggis fyrir þá sem takmörkun beinist að heldur vekja frekar upp stjórnskipuleg álitafni um hvort heimilt sé að ljá þingsályktun slík réttaráhrif.

Dómur Landsréttar mál nr. 97/2022 24. mars 2023

- Eigendur 76,5625% hluta af jörðinni Reykjahlíð, kröfðu Í um bætur á grundvelli 3. mgr. 42. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd vegna friðlýsingar umhverfis-og auðlindaráðherra 10. ágúst 2019 á vatnasviði Jökulsár á Fjöllum.
- Matsnefnd eignarnámsbóta komst að þeirri niðurstöðu að ekki væri hægt að ákvarða G o.fl. bætur vegna óvissu um fjárhagsleg áhrif friðlýsingarinnar á ætlaða framtíðarnýtingu G o.fl. á landsréttindum þeirra og hafnaði því bótakröfu þeirra.
- Í dómi Landsréttar var fallist á þá niðurstöðu matsnefndarinnar að þegar til friðlýsingarinnar kom hefðu verið til staðar takmarkanir á landsréttindum G o.fl. sem hefðu gert það að verkum að framtíðarnýting til orkuöflunar hefði hvorki verið raunhæf né líkleg. Því væri ekki uppfyllt ákvæði 1. mgr. 42. gr. laga nr. 60/2013 um að skerðingin sem fólst í friðlýsingunni hefði falið í sér skerðingu landsréttinda umfram það sem teljast mætti til almennra takmarkana eignarréttar.
- Var fallist á þá niðurstöðu matsnefndarinnar að ekki væru skilyrði til að ákvarða G o.fl. bætur.

Vindorka, frv. Þskj. 1339 – mál 900 -

- Á undanförunum árum hafa komið fram sjónarmið um að lög um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, gildi ekki um vindorku og að í lögunum þurfi að fjalla með skýrari hætti um þennan virkjunarkost.
- Við meðferð frumvarpsins og samþykkt þess á Alþingi voru því gerðar nokkrar breytingar. Ein af þeim var að lögin yrðu ekki einungis bundin við vatnsafl og jarðhita heldur alla virkjunarkosti til raforkuvinnslu.
- Að mati umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins sem fer með framkvæmd laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. [48/2011](#), er ljóst að vindorkunýting fellur undir lögin, ásamt vatnsafl og jarðhita. Þessi skilningur hefur verið staðfestur í raun með þeim hætti að verkefnisstjórn rammaáætlunar hefur á grundvelli laganna haft til meðferðar talsverðan fjölda virkjunarkosta í vindorku, bæði í 3. og 4. áfanga áætlunarinnar, auk þess sem Alþingi hefur jafnframt fengið til umfjöllunar tvo virkjunarkosti í vindorku í 3. áfanga rammaáætlunar, þ.e. Búrfellslund og Blöndulund.
- Óheppilegt er hins vegar að vindorka sé ekki skilgreind til jafns við vatnsafl og jarðhita í lögunum, sérstaklega í ljósi þess að þeim virkjunarkostum fer stöðugt fjölgandi í hlutfalli við aðra virkjunarkosti í rammaáætlun.

Vindorka, frv. til l. þskj. 1339 – mál 900 – um 4. gr.

- Í 1. mgr. 10. gr. gildandi laga er kveðið á um að verkefnisstjórn byggja faglegt mat sitt á upplýsingum sem fyrir liggja um þætti sem taka skal tillit til í verndar- og orkunýtingaráætlun og beiti við það samræmdum viðmiðum og almennt viðurkenndum aðferðum sem og að vinna faghópa skuli lögð til grundvallar.
- Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að við mat og tillögur um flokkun virkjunarkosta í vindorku skuli verkefnisstjórn jafnframt horfa til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu vindorku á Íslandi þar sem gerð er grein fyrir helstu forsendum fyrir nýtingu vindorku til orkuvinnslu.
- Frumvarp þetta byggist á að samhliða framlagningu þess verði lögð fram tillaga til þingsályktunar með slíkri stefnu stjórnvalda. Eins og fram kemur í skýrslu starfshóps um vindorku frá því í apríl 2023 var starfshópurinn einhuga um að brýnt væri að setja almenna stefnu stjórnvalda um hagnýtingu vindorku, óháð því hvernig leyst yrði úr meginálitamálum við leyfisveitingar og hagnýtingu vindorku í lögum og reglum. Skýr opinber stefna um málefni vindorkunnar getur orðið ákveðið leiðarljós fyrir alla sem vinna að verkefnum á þessu sviði, hvort sem er fyrir opinbera aðila eða einkaaðila, og á að geta orðið liður í því að hægt sé að vinna skipulega og markvisst að undirbúningi verkefna á þessu sviði.

Vindorka, till. til þál. þskj. 1338 – mál 899 –

- Alþingi ályktar að við uppbyggingu vindorkuvera á Íslandi verði stefna sú sem fram kemur í þingsályktun þessari höfð að leiðarljósi að því er varðar þau álitamál hvar og hvernig standa skuli að uppbyggingu slíkra mannvirkja í landslagi og náttúru Íslands til að unnt sé að ná þegar settum markmiðum stjórnvalda í loftslagsmálum og orkuskiptum.

pál. 1299/152

rammaáætlun

Þingsályktun

um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða.

Alþingi ályktar, í samræmi við lög um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, að fela ríkisstjórninni að vinna að framkvæmd eftirfarandi áætlunar um vernd og orkunýtingu landsvæða. Áætlun þessi komi í stað áætlunar samkvæmt þingsályktun nr. 13/141, með síðari breytingu.

Samkvæmt áætluninni verði tryggt að nýting landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti byggist á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati þar sem tekið verði 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.

Í áætluninni skal í samræmi við markmið laga nr. 48/2011 lagt mat á verndar- og orkunýtingargildi landsvæða og efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif nýtingar, þ.m.t. verndunar.

VERNDAR- OG ORKUNÝTINGARÁÆTLUN

Alþingi ályktar að eftirfarandi virkjunarkostir sem falla undir lög nr. 48/2011 skuli flokkaðir í eftirfarandi flokka:

1. Orkunýtingarflokkur.

A. Vatnasvið

Landshluti	Vatnasvið/svæði	Virkjunarkostur	Nr.
Suðurland	Þjórsá	Hvammsvirkjun	R3129A
Vestfirðir	Austurgil	Austurgilsvirkjun	R3157A
Vestfirðir	Ófeigsfjörður	Hvalárvirkjun	R3104B
Norðurland	Blanda	Veituleið Blönduvirkjunar	R3105A

B. Háhitasvæði

Landshluti	Háhitasvæði	Virkjunarkostur	Nr.
Reykjanesskagi	Hengilssvæði	Hverahlíð II	R3271B
Reykjanesskagi	Hengilssvæði	Þverárdalur	R3257A
Reykjanesskagi	Hengilssvæði	Meitillinn	R3269A
Reykjanesskagi	Reykjanessvæði	Stóra-Sandvík	R3262A
Reykjanesskagi	Svartsengissvæði	Eldvörp	R3263A

Til umhugsunar:

- Er það skilvirkra að Alþingi taki á ný að veita leyfi til einstakra virkjanakosta með sérlægum í hvert sinn í stað þess að veita slík leyfi í raun í gegnum rammaáætlun á grunvelli laga nr. 48/2011?
- Er það skilvirkara að nema lög nr. 48/2011 úr gildi treysta því að stjórnvöld fari að lögum við leyfisveitingar en ágreiningi um það má skjóta til dómsstóla?
- Er náttúruvernd í meiri hættu ef farið er einvörðungu eftir náttúruverndarlögum um friðlýsingu í stað þess að lög nr. 48/2011 mæli fyrir um að friðlýsing skuli gerð á grundvelli laganna ef þingsályktun Alþingis mælir fyrir um það?
- Er Rammaáætlun mesta gullhúðun löggjafarinnar?