

## Nefndarálit

um frv. til l. um verndar- og nýtingaráætlun vegna virkjunar fallvatna og háhitasvæða.

Frá iðnaðarnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Ingva Mía Pálsson og Kristján Skarp-héðinsson frá iðnaðarráðuneytinu, Sigríði Auði Arnardóttur og Steinunni Fjólu Sigurðar-dóttur frá umhverfisráðuneytinu, Guðjón Bragason og Elínu Líndal frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Gústaf Adolf Skúlason frá Samorku, Lárus Vilhjálmsson frá Landvernd, Árna Finnsson frá Náttúruverndarsamtökum Íslands, Guðna A. Jóhannesson orkumálastjóra, Svanfríði Jónasdóttur formann verkefnisstjórnar rammaáætlunar, Kristínu Lindu Árnadóttur og Ólaf Arnar Jónsson frá Umhverfisstofnun, Stefán Thors frá Skipulagsstofnun, Jón Gunnar Ottósson og Trausta Baldursson frá Náttúrufræðistofnun og Önnu G. Stefánsdóttur, Stefán Arnórsson og Þóru Ellen Þórhallsdóttur.

Þá bárust umsagnir frá Grímsness- og Grafningshreppi, Háskóla Íslands, Hrunamanna-hreppi, HS orku, Hvalfjarðarsveit, Landgræðslu ríkisins, Landsvirkjun, Náttúrufræðistofnun Íslands, Náttúruverndarsamtökum Suðurlands, Norðurþingi, Orkustofnun, Orkuveitu Reykja-víkur, Reykjanesbæ, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðu-neyti, Skipulagsstofnun, Suðurorku, Sveitarfélaginu Ölfusi, Umhverfisstofnun og Veiðimála-stofnun.

Frumvarpið var upphaflega lagt fyrir á 138. löggjafarþingi en hlaut ekki afgreiðslu og er nú lagt fram að nýju óbreytt. Í umsögnum, sem og í máli gesta á fundum nefndarinnar, komu fram ýmis sjónarmið sem nefndin tók til skoðunar og íhugaði við meðferð málsins. Að auki bárust 34 umsagnir vegna málsins á síðasta löggjafarþingi (660. mál 138. löggjafarþings) sem nefndin kynnti sér. Nefndin átti einnig tvo sameiginlega vinnufundi með umhverfisnefnd Alþingis.

### Markmið laganna.

Með frumvarpinu er stefnt að því að setja í fyrsta sinn eina, heildstæða löggjöf um nýtingu vatnsafls og jarðvarma og skýra þá stöðu sem hún á að hafa gagnvart stjórnvöldum við gerð skipulagsáætlana og veitingu opinberra leyfa, þ.m.t. rannsóknar-, nýtingar- og virkjunarleyfa. Frumvarpinu er einnig ætlað að skapa grundvöll fyrir áframhaldandi vinnu við mat og flokkun á virkjanakostum. Lagt er til að iðnaðarráðherra, í samráði við umhverfisráðherra, vinni að langtímaverndar- og nýtingaráætlun vegna virkjunar fallvatna og háhita og iðnaðar-ráðherra leggi hana fyrir Alþingi í formi þingsályktunartillögu eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti. Í áætluninni skal mótuð stefna um verndar- og nýtingargildi landsvæða og virkjana-kostir skilgreindir í þrjá flokka: nýtingarflokk, verndarflokk og biðflokk. Með þessu er ætl-unin að stuðla að vandaðri og markvissri stefnumörkun og sátt um hvaða svæði sé hugsan-lega hægt að nýta til orkuvinnslu og hvaða svæði eigi að vernda gagnvart slíkum fram-kvæmdum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

### **Gildissvið og skilgreiningar.**

Gildissvið frumvarpsins er afmarkað í 2. gr. þannig að lögin nái 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 umsagnaraðila kom fram sú ábending að gildissvið frumvarpsins væri of þröngt afmarkað. Nefndin fellst á þetta sjónarmið. Forsögu rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma má rekja til ársins 1993 og voru óhefðbundnir virkjunarkostir eins og sjávarfallavirkjanir eða vindorka lítt komnir til skoðunar á þeim tíma. Mikið vatn hefur runnið til sjávar frá þessum tíma og telur nefndin að horfa verði til framtíðar þegar sett er heildstæð löggjöf á þessu sviði. Nefndin leggur því til breytt heiti frumvarpsins og víðtækara gildissvið því að öðrum kosti er frumvarpið afmarkað við virkjunarkosti í fallvötnum eða á háhitasvæðum. Lögin munu af þessum sökum ná til landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti til orkuvinnslu, jafnt innan eignarlanda og þjóðlenda. Einn flokkur áætlunarinnar verður þá orkunýtingarflokkur í stað nýtingarflokks. Nefndin vill áreitta að sú rammaáætlun sem nú er á lokastigi verður afmörkuð við virkjunarkosti í fallvatni eða háhita.

Nokkrir umsagnaraðilar gerðu athugasemdir við að hugtakið sjálfbær þróun væri ekki skilgreint. Þeir töldu að nauðsynlegt væri að skilgreina það nánar þá sér í lagi til að tryggja samræmda beitingu hugtaksins í núverandi löggjöf. Nefndin vill benda á að hugtakið sjálfbær þróun er skilgreint í skipulagslögum, nr. 123/2010, en þar segir um hugtakið: „Þróun sem mætir þörfum samtímans án þess að draga úr möguleikum kynslóða til að mæta þörfum sínum. Í þessu felst að sókn eftir efnahagslegum gæðum verður að haldast í hendur við vernd umhverfisins og grunngæða jarðar.“ Hugtakið sjálfbær þróun er einnig skilgreint í lögum nr. 18/1996, um erfðabreyttar lífverur, en þar segir um hugtakið: „Sjálfbær þróun hefur verið skilgreind sem þróun sem mætir þörfum samtímans án þess að draga úr möguleikum kynslóða til að mæta þörfum sínum. Í þessu felst að sókn eftir efnahagslegum gæðum verður að haldast í hendur við vernd umhverfisins og grunngæða jarðar, sbr. 1. meginreglu Ríó-yfirlýsingarinnar frá 1992.“ Af þessum skilgreiningum má sjá að þær eru á allan hátt sambærilegar og tryggja samræmda löggjöf. Í greinargerð með þessu frumvarpi er að finna umfjöllun um sjálfbæra þróun og er það mat nefndarinnar að óþarft sé að skilgreina hana sérstaklega.

### **Verndar- og orkunýtingaráætlun.**

Fram komu athugasemdir um að verið væri að færa forræði friðlýsingar frá umhverfisráðuneyti og stofnunum þess yfir til iðnaðarráðuneytis. Nefndin vill ítreka að svo er ekki. Það er Alþingi sem tekur afstöðu til verndar- og orkunýtingaráætlunar og samþykkir hana. Að því loknu hefja stjórnvöld, þ.e. umhverfisráðuneytið, undirbúning að friðlýsingu landsvæða í samræmi við náttúruverndarlög. Á engan hátt er hróflað við hlutverki opinberra stofnana á sviði rannsókna og stjórnsýslu.

Í frumvarpinu er lagt til að þingsályktunin um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða eigi að vera til 12 ára í senn. Að mati nefndarinnar er þetta óþarft þar sem verndar- og orkuáætlunin er stöðugt í endurskoðun og því ekki endanleg áætlun en hún kemur til endurskoðunar eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti, sbr. 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins.

Sú ábending kom frá Skipulagsstofnun að skv. 2. mgr. 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, úrskurðar stofnunin ekki heldur tekur stjórnvaldsákvörðun. Tekur nefndin undir þessa ábendingu og leggur til breytingu á 2. másl. 3. mgr. 3. gr. þessu að lútanda.

Nefndin leggur einnig til þá breytingu að verndar- og orkunýtingaráætlun skuli taka mið af vatnaáætlun samkvæmt lögum um stjórn vatnamála, sbr. ákvæði frumvarpsins um samræmingu áætlana. Sambærilegt ákvæði er í þeim lögum.

### **Friðlýsing.**

Frá umsagnaraðilum kom gagnrýni á þann hluta 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins sem kveður á um að verndar- og orkunýtingaráætlun taki 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. Það er mat umsagnaraðila að eðlilegra hefði verið að fela verkefnisstjórn að taka afstöðu til verndarhagsmuna einstakra svæða fremur en að binda hendur hennar með þessum hætti. Einnig töldu þeir bjóða heim hættu á því að ekki verði gengið varanlega frá friðlýsingu gagnvart virkjanaframkvæmdum á þeim svæðum sem ákvæðið tekur til. Nefndin vill áréttta að hún telur ekki ástæðu til þess að bregðast við athugasemdum umsagnaraðila. Tilgangur ákvæðisins er að tryggja að þau landsvæði sem þegar er búið að friðlýsa skv. 50. gr. laga nr. 44/1999, um náttúruvernd, lendi ekki í nýtingarflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar, nema tiltekið sé í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir séu heimilar á viðkomandi svæði og standa þannig vörð um friðlýsingar. Í slíkum tilfellum er verkefnisstjórn heimilt að fjalla um virkjunarkosti og landsvæði innan friðlýstra svæða til samanburðar við aðra kosti.

### **Orkunýtingarflokkur.**

Hjá umsagnaraðilum kom fram sú athugasemd að mikilvægt væri að gera ítarlega kostnaðar- og ábatagreiningu þegar kemur að því að veita leyfi tengd orkurannsóknum og orkuvinnslu vegna virkjunarkosta sem eru í orkunýtingarflokki. Nefndin vill í þessu sambandi benda á að á vettvangi fjögurra faghópa verkefnisstjórnar er gerð kostnaðar- og ábatagreining, metin samlegðaráhrif virkjunarkosta og þjóðfélagslegur ábati metinn að teknu tilliti til umhverfisskostnaðar, sbr. verksvið faghópanna fjögurra: I. Náttúrufar og menningarminjar, II. Útivist, ferðaþjónusta og hlunnindi, III. Efnahagsleg og félagsleg áhrif virkjana, IV. Virkjunarkostir og hagkvæmni þeirra. Horft er til allra þessara þátta við ákvörðunartöku.

Fram kemur í 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins að stjórnvöldum sé heimilt að veita leyfi tengd orkurannsóknum og orkuvinnslu vegna virkjanakosta sem eru í orkunýtingarflokki. Til þess að taka af allan vafa vill nefndin áréttta að það fer eftir viðkomandi sérlögum hvaða stjórnvöld veita leyfi tengd rannsóknum og vinnslu, þ.e. lögum nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, vatnalögum, nr. 15/1923, raforkulögum, nr. 65/2003 o.s.frv.

### **Biðflokkur.**

Fram kemur í 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins að í biðflokk falla virkjunarkostir sem er talið að afla þurfi frekari upplýsinga um svo meta megi á grundvelli þeirra sjónarmiða sem fram koma í 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins hvort þeir eigi að falla í nýtingarflokk eða verndarflokk. Í þessu sambandi vill nefndin áréttta að við þetta mat skulu ráðherra og Alþingi einnig líta til almannahagsmuna, þyki rétt að virkjunarsvæði bíði um sinn frekari ákvörðunar.

Í 3. mgr. 5. gr. er kveðið á um heimilt sé að veita leyfi tengt orkurannsóknum og stunda orkurannsóknir sem eru ekki leyfisskyldar vegna virkjunarkosta í biðflokk. Fram komu ábendingar hjá umsagnaraðilum um að rannsóknir á afkastagetu jarðhitasvæða sé erfitt að framkvæma án þess að þeim fylgi varanlegt rask sem rýri verndargildi svæðanna. Það er álit nefndarinnar að með ákvæðinu sé farinn millivegur milli þeirra sjónarmiða að unnt sé að afla upplýsinga sem þörf er á til að ákveða hvort viðkomandi virkjunarkostur eigi að vera í

verndarflokki eða orkunýtingarflokki, án þess þó að við að afla þeirra upplýsinga verði verulegt rask á umhverfi viðkomandi landsvæði.

Þetta er í samræmi við grundvallarsjónarmið frumvarpsins um að ákvörðun um hvort megi nýta svæði til orkuvinnslu byggist á heildstæðu og faglegu mati. Einnig þykir nefndinni rétt að undirstrika að hafa verður í huga að hér er um áætlun að ræða og eftir að virkjunarkostur hefur verið flokkaður í nýtingarflokk fer fram mat á umhverfisáhrifum vegna framkvæmdarinnar. Ekki er miðað við að afla þurfi svo nákvæmra upplýsinga um hvern og einn virkjunarkost og áhrif hans að jafna megi við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda samkvæmt lögum nr. 106/2000.

### **Verndarflokkur.**

Nefndin vill benda á að á engan hátt er hróflað við hlutverki opinberra stofnanna á sviði rannsókna og stjórnsýslu. Umhverfisstofnun heimilar yfirborðsrannsóknir á grundvelli þeirra laga og reglna sem um slíkt ferli gilda. Nefndin vill einnig benda á að yfirborðsrannsóknir, skv. 3. mgr. 6. gr. frumvarpsins byggjast á kortlagningu, mælingu og sýnatöku sem fer fram án röskunar á landslagi og náttúru, sbr. 6. tölul. 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins og fela ekki í sér varanlega mannvirkjagerð eða röskun á landslagi, náttúru eða menningarsögulegum minjum. Þessu tengt vill nefndin áréttta að yfirborðsrannsóknir eru ekki eingöngu í þágu orkurannsóknna en þykir ekki rétt, í ljósi þeirra grunnupplýsinga sem liggja verða fyrir um allar orkuauðlindir landsins, að útiloka að slíkar grunnrannsóknir séu stundaðar af orkufyrirtækjum eða öðrum aðilum. Það er hlutverk Umhverfisstofnunar að meta hvort þær skuli leyfa.

Frá umsagnaraðilum komu fram athugasemdir varðandi 4. mgr. 6. gr. frumvarpsins um að stjórnvöld skulu við samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlunar hefja undirbúning að friðlýsingu landsvæða. Að mati þeirra ætti að vera nægjanlegt að gefa út að viðkomandi svæði falli í umræddan verndarflokk hvað hugsanlega orkunýtingu varðar. Það er skilningur nefndarinnar að þetta ákvæði gefi stjórnvöldum svigrúm til að ljúka friðunarferli þannig að friðlýsingu sé lokið áður en endurskoðuð verndar- og orkunýtingaráætlun er lögð fram á Alþingi þar sem ákveðin hætta sé á að orkurannsóknir trufla það ferli óháð því hvort þær hafa í för með sér veruleg umhverfisáhrif eða ekki.

### **Skipulagsáætlanir.**

Sú gagnrýni kom fram hjá nokkrum umsagnaraðilum að með ákvæði 7. gr. frumvarpsins væri vegið að skipulagsvaldi sveitarfélaga. Nefndin fór ítarlega yfir þessi mál og tekur undir það að sú stefnumörkun sem felst í verndar- og orkunýtingaráætluninni takmarkar heimildir sveitarfélaga í skipulagsmálum. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að sveitarstjórnir samræmi skipulagsáætlanir sínar verndar- og orkunýtingaráætluninni, þ.e. ekki er gert ráð fyrir því að virkjanir séu settar inn á skipulagsáætlanir nema það samræmist þeirri flokkun. Nefndin vill benda á að það er skilningur hennar að verndar- og orkunýtingaráætlun yrði marklaus ef hún væri ekki endurspegluð í skipulagsáætlunum sveitarfélaga og útskýrir það nauðsyn og tilgang 7. gr. frumvarpsins. Einnig vill nefndin áréttta í þessu sambandi að Samband íslenskra sveitarfélaga á fulltrúa í sex manna verkefnisstjórn skv. 8. gr. frumvarpsins.

### **Verkefnisstjórn.**

Nokkur gagnrýni kom fram á skipan og starfssvið verkefnisstjórnar skv. 8. gr. frumvarpsins. Nefndin vill benda á að verkefnisstjórn vinnur tillögur að vernd svæða og nýtur við það tilstilli fjögurra faghópa með verksviðin: I. Náttúrufar og menningarminjar, II. Útivist, ferðapjónusta og hlunnindi, III. Efnahagsleg og félagsleg áhrif virkjana, IV. Virkjunarkostir

og hagkvæmni þeirra. Um er að ræða heildstætt mat sem engin ein stofnun sinnir nú og því er lagt til að sett verði á fót verkefnisstjórn sem byggir á starfi verkefnisstjórnar rammaáætlunar. Nefndin vill einnig áreitta að gerð er krafa um faglega þekkingu, þ.e. að í verkefnisstjórnina veljist fagfólk sem hefur víðtæka þekkingu og reynslu á þeim sviðum sem starf hennar lýtur helst að. Verkefnisstjórnin skipar einnig faghópa með sérfræðingum á viðkomandi sviðum og lögð er rík áhersla á víðtækt samráð og opin ferli við vinnu verkefnisstjórnarinnar.

Einnig komu fram nokkrar athugasemdir hjá umsagnaraðilum varðandi óraunhæfar kröfur um þau gögn er fylgja skuli beiðni um að verkefnisstjórnin fjalli um ákveðinn virkjunarkost. Nefndin tekur undir þetta að vissu marki og bendir á að þegar um ræðir háhitasvæði þar sem ekki er unnt að afla nægilegrar þekkingar nema með rannsóknarborunum sem fara ekki fram fyrir en á síðari stigum getur verið erfitt að gefa annað en almennar lýsingar eða áætlanir. Það er mat Orkustofnunar og gert er ráð fyrir því að ráðherra mæli nánar fyrir um það í reglugerð hvaða upplýsingar þurfi að fylgja beiðni til Orkustofnunar. Nefndin tekur undir þau sjónarmið sem fram komu við meðferð málsins að þar sem þau gögn sem eru grunnur að mati á verndargildi náttúru Íslands er fyrst og fremst að finna í gagnagrunnum Náttúrufræðistofnunar Íslands sé eðlilegt að stofnunin verði einnig lögbundinn umsagnaraðili um hvort fyrirbyggjandi gögn um einstaka virkjanakosti séu nægjanleg. Með sömu rökum vill nefndin einnig bæta við Ferðamálastofu sem umsagnaraðila. Nefndin leggur til breytingatillögu þessu að lútandi.

Nefndin fellst einnig á tillögur umsagnaraðila um að lengja frest almennings til að koma á færi athugasemdum við tillögur verkefnisstjórnar úr átta vikum í 12. Það hefur sýnt sig að drjúgan tíma tekur að kynna niðurstöður verkefnisstjórnar og ýmis félagasamtök þurfa tíma til þess að kynna sér málið efnislega og koma að athugasemdum.

Nefndin leggur til þær breytingar að verndar- og orkunýtingaráætlun skuli taka mið af vatnaáætlun samkvæmt lögum um stjórn vatnamála. Fram kemur í 1. mgr. 28. gr. frumvarps til laga um stjórn vatnamála að opinberar áætlanir á vegum stjórnvalda, svo sem vegna skipulagsmála, náttúruverndar, orkunýtingar og samgangna, skuli vera í samræmi við þá stefnumörkun sem fram kemur í vatnaáætlun er varðar vatnsvernd. Af þeim sökum telur nefndin rétt að leggja til þær breytingar að verkefnisstjórn skuli hafa samráð við Umhverfisstofnun til að tryggja samræmi við verndar- og orkunýtingaráætlun og vatnaáætlun samkvæmt lögum um stjórn vatnamála.

Gert er ráð fyrir því að ráðherra setji reglur um starfsemi verkefnisstjórnar að fengnum tillögum frá henni. Með vísan til aðkomu umhverfisráðherra að gerð verndar- og orkunýtingaráætlunar samkvæmt frumvarpinu leggur nefndin til breytingar á orðalagi 6. mgr. 10. gr. þannig að ráðherra setji í samráði við umhverfisráðherra reglur um hvornig verkefnisstjórn skuli starfa.

### **Umhverfismat áætlana.**

Það er mat nefndarinnar og Skipulagsstofnunar að verndar- og orkunýtingaráætlunin falli undir lög nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana, sem „skipulags- eða framkvæmdar-áætlun“, en frumvarpið gerir ekki ráð fyrir þessu. Leggur nefndin til breytingu þessu að lútandi sem hluta af málsmeðferð, sbr. 10. gr. frumvarpsins. Nefndin leggur einnig til breytingar á bráðabirgðaákvæði frumvarpsins, þ.e. að fyrsta rammaáætlunin skuli einnig fara í umhverfismat áætlana.

Nefndin leggur til að tillagan verði **samþykkt með breytingum** sem lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 29. mars 2011.

Kristján Möller,  
form., frsm.

Lilja Rafney Magnúsdóttir.

Magnús Orri Schram.

Jón Gunnarsson,  
með fyrirvara.

Þráinn Bertelsson.

Sigmundur Ernir Rúnarsson.

Margrét Tryggvadóttir

Tryggvi Þór Herbertsson,  
með fyrirvara.

Gunnar Bragi Sveinsson.