

Alþingi  
Sigrún Helga Sigurjónsdóttir  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 30. júlí 2010  
/--

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

Vísað er til erindis nefndasviðs Alþingis, dags. 24. júní 2010, þar sem þess er óskað að Skipulagsstofnun veiti umsögn sína um framkomið frumvarp til laga um verndar- og nýtingaráætlun vegna virkjunar fallvatna og háhitasvæða, 660. mál. Skipulagsstofnun vill koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri:

**3. mgr. 3. gr.**

*Verndar- og nýtingaráætlun 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. Hún tekur þó ekki til stækkunar á virkjun nema stækkunin feli í sér matsskyldar framkvæmdir samkvæmt úrskurði á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum.*

Skipulagsstofnun bendir á að stofnunin úrskurðar ekki um mat á umhverfisáhrifum heldur tekur stjórnvaldsákvörðun, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, um hvort að framvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun leggur því til að umræddu orðalagi frumvarpsins verði breytt í "...samkvæmt ákvörðun Skipulagsstofnunar eða úrskurði umhverfisráðherra."

Skipulagsstofnun telur að ráða megi af 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins að fyrirhugað sé að tengja verndar- og nýtingaráætlun við matsskyldar framkvæmdir skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum og þá sérstaklega þær matsskyldu orkuframkvæmdir sem taldar eru í 1. viðauka við lögina og matsskyldar stækkanir á virkjunum, sbr. tl. 13a í 2. viðauka við lögina. Að mati Skipulagsstofnunar er þetta skynsamlegt en telur jafnframt nauðsynlegt að verndar- og nýtingaráætlun nái til þeirrar orkuvinnslu sem tilkynnt hefur verið um til stofnunarinnar á grundvelli 3a í 2. viðauka við lögina (iðjuver til framleiðslu á rafmagni, gufu og heitu vatni, vatnsorkuver með uppsett rafal 200kW eða meira og varmavinnsla úr jarðhitasvæðum sem nemur 2.500 kW hráafli eða meira), og niðurstaða um matsskyldu liggur fyrir. Hafi verið komist að niðurstöðu um matsskyldu slíkrar orkuframleiðslu er að mati Skipulagsstofnunar mikilvægt að á þær sé litið sem nýjan virkjunarkost. Í því ljósi

telur stofnunin jafnframt að eigi verndar- og nýtingaráætlun að byggja á þeim stjórnsýsluferlum sem lög um mat á umhverfisáhrifum mæla fyrir um, ættu framkvæmdir sem heyra undir tl. 13a og tl. 3a í 2. viðauka við lögin að hljóta sambærilega málsmeðferð, liggi fyrir niðurstaða um matsskyldu þeirra. Ef niðurstaða liggur þannig fyrir um að smærri virkjun sé háð mat á umhverfisáhrifum er ljóst að hún kann að hafa umtalsverð umhverfisáhrif líkt og þær virkjanir sem tilgreindar eru í 1. viðauka, og þær stækkanir á virkjunum sem tekin hefur verið ákvörðun um að séu matsskyldar.

Í athugasemdum við 3. mgr. 3. gr. kemur segir að ef um matsskylda framkvæmd sé að ræða ætti hún að koma til umfjöllunar í verkefnisstjórninni og Alþingi að taka afstöðu til hennar. Svo segir: *"Falli hún í nýtingarflokk áætlunarinnar þyrfti þá ekki aftur að taka afstöðu til matsskyldu hennar heldur gæti hún farið beint í umhverfismat."* Skipulagsstofnun telur að hér sé um villandi orðalag að ræða, enda koma framkvæmdir aldrei til umfjöllunar í verkefnisstjórn nema þær teljist háðar mati á umhverfisáhrifum. Í engum tilfellum þarf að fjalla aftur um matsskyldu þeirra.

#### 5. gr.

Skipulagsstofnun skilur athugasemdir við 5. gr. á þann veg að komi til þess að stofnunin hafi tekið ákvörðun um að rannsóknarborun ákveðins virkjunarkosts sé matsskyld framkvæmd (eða fyrir liggur úrskurður ráðherra) þá verði að byggja á öðrum fyrirliggjandi upplýsingum um viðkomandi virkjunarkost áður en afstaða er tekin hvort hann falli í verndar- eða nýtingarflokk. Skipulagsstofnun telur að þessi tilhögun geti orkað tvímælis og telur að æskilegra væri að fram færi mat á umhverfisáhrifum borunarinnar og á grundvelli þeirra upplýsinga sem þá fáist verði ákveðið hvort að framkvæmdin muni falla í nýtingar- eða verndarflokk. Rökstuðningur Skipulagsstofnunar fyrir þessari ábendingu er að þegar stofnunin hefur komist að þeirri niðurstöðu að meta beri umhverfisáhrif rannsóknaborunnar byggir sú ákvörðun fyrst og fremst á staðsetningu borsvæðisins (t.d. sérstakt m.t.t. náttúrufars). Í ljósi þess gæti sú staða komið upp að slíkt svæði yrði metið í nýtingarflokk eingöngu á grundvelli yfirborðsrannsókna (t.d. viðnámsmælinga) sem hafa alls ekki reynst óskeikull mælikvarði á mögulega orkuvinnslu svæða. Þegar svæðið væri komið í nýtingarflokk yrði þá væntanlega lagt af stað með mat á virkjunarframkvæmdum á svæðinu og jafnvel hafist handa við að byggja virkjun. Þá fyrst kæmi hugsanlega í ljós að yfirborðsrannsóknirnar hafi ekki gefið raunhæfa mynd af jarðhitageyminum og til að reka jarðvarmavirkun á svæðinu þurfi að teygja sig yfir enn stærra svæði en upphaflega stóð til. Því telur Skipulagsstofnun að ekki eigi að útiloka matsskyldar rannsóknaboranir vegna virkjanakosta í biðflokki, þar sem niðurstöður rannsóknaborana geta leitt til þess að auðsýnt þyki að ekki sé vænlegt að hafa kostinn í nýtingarflokki. Skipulagsstofnun áréttar þó að ekki skal sótt um leyfi fyrir matsskyldum rannsóknaborunum fyrir virkjanakosti í biðflokki fyrr en fyrir liggur álit um mat á umhverfisáhrifum af rannsóknaboruninni.

Þá telur Skipulagsstofnun rétt að fram komi að hafi stofnunin tekið ákvörðun um að tiltekna rannsóknaboranir vegna ákveðins virkjanakosts séu ekki matsskyldar, þá gildir það eingöngu fyrir þær tilteknu holur. Vilji framkvæmdaraðili ráðast í frekari rannsóknaboranir á svæðinu þarf að tilkynna þær inn til Skipulagsstofnunar og áframhaldandi málsmeðferð ræðst á grundvelli ákvörðunar um hugsanlega matsskyldu þeirra.

#### V. Almenn áhrif frumvarpsins og tengsl við aðra löggjöf.

Skipulagsstofnun ítrekar það sem áður segir að hún telur æskilegt að framkvæmdir sem

falla undir tl. 13a og 3a í 2. viðauka við lög um mat á umhverfisáhrif hljóti sambærilega málsmeðferð.

Í umfjöllun um nýtingarflokk í kaflanum segir m.a. eftirfarandi: "*Í ljósi framangreinds er einnig miðað við að verndar- og nýtingaráætlunin feli í sér almenna stefnumörkun en ekki skipulags- eða framkvæmdaáætlun í skilningi laga nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana.*" Að mati Skipulagsstofnunar stenst slík fullyrðing ekki. Stofnunin telur að ótvírætt sé að verndar- og nýtingaráætlun falli undir gildissvið laga um umhverfismat áætlana og sé því háð mati á umhverfisáhrifum. Í 1. mgr. 3. gr. laga um umhverfismat áætlana, sem fjallar um gildissvið þeirra, segir þannig ákvæði laganna gildi um umhverfismat þeirra skipulags- og framkvæmdaáætlana og breytinga á þeim sem marka stefnu er varðar leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000. Skipulags- og framkvæmdaáætlanir og breytingar á þeim skulu vera undirbúnar og/eða samþykkt af stjórnvöldum og unnar samkvæmt lögum eða ákvörðun ráðherra. Að mati Skipulagsstofnunar er fyrirhuguð verndar- og nýtingaráætlun framkvæmdaáætlun í skilningi laganna, enda eru framkvæmdaáætlanir í greinargerð skilgreindar sem áætlanir sem marka stefnu um tiltekna framkvæmdir á ákveðnu svæði. Að auki skal bent á að sveitarfélög verða við skipulagsgerð bundin af fyrirhugaðri áætlun. Að mati Skipulagsstofnunar liggur jafnframt ljóst fyrir að önnur skilyrði ákvæðisins eru uppfyllt, enda verður verndar- og nýtingaráætlun unnin skv. lögum og samþykkt af Alþingi, og hún markar stefnu um leyfisveitingar um framkvæmdir sem tilgreindar eru í lögum um mat á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun bendir enn fremur á því að slíku ferli fylgir umtalsvert kynningar- og samráðsferli við hagsmunaðila og almenning sem verður að teljast mjög mikilvægt. Ekkert er því til fyrirstöðu að slíkt falli saman við ferli skv. 10. gr. frumvarpsins.

Í lok umfjöllunar um *Biðflokk* í kaflanum segir: "*Hvað skipulagsyfirvöld snertir er ekki miðað við að þau þurfi að breyta skipulagsáætlunum sínum fyrir en liggur fyrir hvort viðkomandi virkunarkostir falli í verndar eða nýtingarflokk.*" Að mati Skipulagsstofnunar er þetta ekki rétt, enda segir í 9. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 að landið allt sé skipulagsskipt og að bygging húsa og annarra mannvirkja ofan jarðar og neðan og aðrar framkvæmdir og aðgerðir sem hafa áhrif á umhverfið og breyta ásýnd þess skuli vera í samræmi við skipulagsáætlanir, sbr. ákvæði 43. gr. laganna um veitingu byggingarleyfis og 27. gr. um veitingu framkvæmdaleyfis. Af þessu leiðir að ekki er unnt að gefa út framkvæmdaleyfi, sbr. 27. gr., fyrir t.a.m. rannsóknarborunum nema slíkt sé í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir. Í einhverjum tilfellum gætu leyfisveitingar vegna rannsókna á kostum í *Biðflokki* því kallað á skipulagsbreytingu. Til að mynda þurfa á rannsóknarboranir ávallt að vera á skilgreindum iðnaðarsvæðum.

#### **VI. Um virkjunarkosti og afmörkun þeirra.**

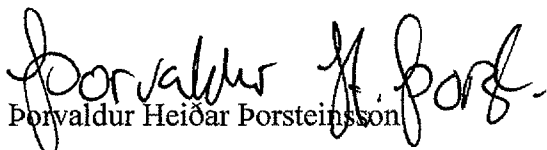
Í lok kaflans segir eftirfarandi: "*Ef áform breytast og orkufyrirtæki telur sig geta nýtt meira afl innan sama virkjunarstaðar ætti ekki að þurfa nýtt mat á áhrifum í verndar- og nýtingaráætluninni, en leiði stækkunin til þess að gera þurfi nýja borvelli, sem liggja utan þess svæðis sem við var miðað í mati og flokkun, þyrfti almennt að koma til nýs mats í áætluninni. Í ljósi framangreinds verður að leggja mat á við útgáfu leyfis á grundvelli laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum úr jörðu og raforkulaga hvort virkjunarkostur sem leitað er leyfis vegna sé tilgreindur í nýtingarflokki verndar- og nýtingaráætlunarinnar eða hvort um nýjan virkjunarkost er að ræða.*"

Að mati Skipulagsstofnunar kann hér að vera um að ræða ákveðið ósamræmi við 3. gr. frumvarpsins þar sem segir m.a.: "Verndar- og nýtingaráætlun tekur til landsvæða og virkjunarkosta sem verkefnisstjórn skv. 8. gr. hefur fjallað um og hafa uppsett rafafl 10 MW eða meira eða uppsett varmaafli 50 MW eða meira. Hún tekur þó ekki til stækkunar á virkjun nema stækkunin feli í sér matsskyldar framkvæmdir samkvæmt úrskurði á grundvelli laga um mat á umhverfisáhrifum..."

Allar breytingar á virkjanaframkvæmdum ber að tilkynna til Skipulagsstofnunar á grundvelli tl. 13a í 2. viðauka við lög mat á umhverfisáhrifum óháð því hvort verið sé að gera ný borplön eða ekki. Komi til þess að Skipulagsstofnun taki ákvörðun um (eða úrskurður umhverfisráðherra liggur fyrir) um að stækkun eða breyting á virkjun sem fellur undir lög um mat á umhverfisáhrifum sé matsskyld framkvæmd, ætti hún að vera skilgreind sem nýr virkjanakostur óháð því í hverju breytingin felst. Niðurstaða um að stækkun sé matsskyld framkvæmd er tekin eftir lögbundið umsagnarferli og byggir á því að framkvæmdin kunni að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif.

Ef ákvörðun Skipulagsstofnunar (eða úrskurður umhverfisráðherra) liggur fyrir um hvort stækkun á virkjun er matsskyld framkvæmd eða ekki ætti sú niðurstaða að geta upplýst leyfisveitanda (Orkustofnun) um hvort virkjanakosturinn sé tilgreindur í nýtingarflokki áætlunarinnar eða hvort um nýjan virkjanakost sé að ræða. Það sama telur Skipulagsstofnun að ætti að eiga við um smærri virkjanir sem ákvörðun um matsskyldu hefur verið tekin um, sbr. athugasemdir hér að framan við 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins.

Að lokum bendir Skipulagsstofnun að fyrirhuguð verndar- og nýtingaráætlun kann að hafa þau áhrif að breyta þurfi skipulagsáætlunum sem þegar eru í gildi og gera ráð fyrir ákveðnum framkvæmdum, sem undirbúningur kann jafnvel vera hafinn að. Huga þarf að hugsanlegri bótaskyldu vegna slíkra tilvika.

  
Þorvaldur Heiðar Þorsteinsson