



Alþingi  
Erindi nr. Þ 138/3027  
komudagur 16. 8. 2010

## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi  
b/t iðnaðarnefndar  
Arnarhvoli  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 12. ágúst 2010

0706184SA GB  
Málalykill: 381

### Efni: Umsögn um frv. um verndar- og nýtingaráætlun vegna virkjunar failvatna og háhltsvæða, 660. mál

Vísað er til tölvubréfs frá nefndasviði Alþingis, dags. 24. júní sl., þar sem óskað er umsagnar Sambands Íslenskra sveitarfélaga um ofangreint frumvarp. Beðist er velvirðingar á því að vegna sumarleyfa reyndist ekki unnt að senda umsögnina innan umbeðins frests. Þá skal tekið fram að stjórn sambandsins hefur ekki fjallað um umsögnina.

#### 1. Almenn um frumvarpið

Markmið frumvarpsins er að skapa lagaumgjörð um þá vinnu sem staðið hefur yfir um nokkurt skeið við undirbúning að rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma og skýra stöðu þeirrar áætlunar gagnvart stjórnvöldum sem fara með skipulagsvald og leyfisveitingar. Jafnframt er frumvarpinu ætlað að skapa grundvöll fyrir áframhaldandi vinnu við mat og flokkun á virkjunarkostum. Samband Íslenskra sveitarfélaga átti fulltrúa í verkefnisstjórn um gerð rammaáætlunarinnar og hefur sambandið átt þess kost að fylgjast með þeirri vinnu og gerð frumvarps þessa á fyrri stigum.

Það frumvarp sem nú liggur fyrir um verndar- og nýtingaráætlun er ekki að öllu leyti í samræmi við þá aðferðafræði sem gengið var út frá í upphafi vinnu við rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma. Einnig er grundvallarbreyting frá þeim frumvarpsdrögum sem sambandið fjallaði um, að nú er gert ráð fyrir að undanskilja friðlýst svæði í stað þess að öll svæði sem eru til skoðunar falli undir einhvern þeirra þriggja flokka sem frumvarpið gerir ráð fyrir, þ.e. nýtingar-, bið- eða verndarflokk. Sú aðferð að láta frumvarpið þannig bæði kveða á um nýtingu og vernd landsvæða, þar sem slík gæði er að finna, felur í sér verulega skörun við aðra löggjöf, sbr. einkum lög um náttúruvernd, nr. 44/1999, sem kann að leiða til þess að ábyrgð einstakra stjórnvalda verði óskýr og stjórnsýsla óskilvirk.

#### 2. Áhrif frumvarpsins á skipulagsáætlanir sveitarfélaga, sbr. 7. gr.

Eins og Alþingi er kunnugt fara sveitarfélögin með skipulagsvaldið hér á landi. Aukinnar tilhneigingar hefur þó gætt af hálfu ríkisvaldsins og löggjafans í þá átt að skerða skipulagsvald sveitarfélaga með lögum og áætlunum sem gilda eiga á landsvísu. Af hálfu Sambands Íslenskra sveitarfélaga hefur verið lögð áhersla á að landsskipulagstefna og aðrar sambærilegar áætlanir sem ætlað er að gilda á landsvísu megi aldrei nota sem tæki fyrir ríkisvaldið til að knýja fram tiltekna framkvæmd í andstöðu við vilja sveitarstjórna. Ástæða er til að ítreka þá afstöðu gagnvart því frumvarpi sem hér um ræðir, sbr.



einkum 7. gr. þess. Af skýringum við þá grein er ljóst að sveitarstjórnur er ekki aðeins bannað að setja virkjun inn á aðalskipulagsáætlun ef það væri í ósamræmi við verndar- og nýtingaráætlun heldur verður þeim einnig skylt að gera þar ráð fyrir virkjunarkostum sem eru í nýtingarflokki áætlunarinnar jafnvel þótt ekkert liggi fyrir um það hvort eða hvenær virkjun muni rísa. Að auki skulu sveitarstjórnir gera ráð fyrir friðlýsingu þeirra svæða sem eru í verndarflokki áætlunarinnar í sínum skipulagsáætlunum.

Í 2. mgr. 7. gr. er gert ráð fyrir því sveitarstjórn geti frestað ákvörðun um landnotkun samkvæmt verndar- og nýtingaráætlun í allt að tíu ár. Skal þá fara með slíka virkjanakosti eins og kosti í biðflokki. Að þessum fresti liðnum á hlutaðeigandi sveitarstjórn hins vegar ekkert val, heldur verður hún að samræma skipulag viðkomandi svæðis þeirri verndar- og nýtingaráætlun sem í gildi er hverju sinni, óháð því hvort sveitarstjórn er hlynnt eða mótfallin virkjun.

Umrædd réttaráhrif eru í fullkomnu ósamræmi við það sem gildir um stjórnvöld ríkisins, þar sem þeim verður aðeins heimilt en ekki skylt að veita leyfi til orkuvinnslu vegna þeirra virkjunarkosta sem falla í nýtingarhluta verndar- og nýtingaráætlunar á hverjum tíma. Áætlunin felur því aðeins í sér afstöðu Alþingis til þess hvaða virkjunarkostir geti farið í hefðbundið leyfisveitingarferli og hvaða virkjunum er heimilt að gera ráð fyrir í skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Í skýringum við frumvarpið kemur einnig fram að skipan virkjanakosta í einstaka flokka er ekki endanleg.

Frumvarpið felur því ótvírætt í sér skerðingu á skipulagsvaldi sveitarstjórna og leggur sambandið eindregið til að orðalag 7. gr. þess verði endurskoðað þannig að ljóst sé að ekki verði skylt að gera ráð fyrir virkjunarkosti í skipulagsáætlunum sveitarfélaga þótt hans sé getið í nýtingarflokki rammaáætlunar.

Sá tíu ára frestur sem veittur er til þess að fresta ákvörðun um landnýtingu, sbr. 2. mgr. 7. gr. frv. ætti í flestum tilvikum að nægja sveitarfélögum gagnvart þeim svæðum sem falla í verndarflokk áætlunarinnar enda verður almennt að ætla að á þeim tíma verði búið að ljúka vinnu við friðlýsingu viðkomandi svæðis. Rétt er þó að áréttu að um friðlýsingarferlið fer samkvæmt ákvæðum annarra laga og ræst málshraði meðal annars af því hve mikil áhersla er lögð á friðlýsingu af hálfu opinberra aðila, hve miklar upplýsingar eru til um viðkomandi svæði og afstöðu þeirra sveitarfélaga og landeigenda sem hlut eiga að máli. Ekki er því hægt að ganga út frá því sem vísu að viðkomandi svæði verði annaðhvort friðlýst að fullu eða hluta þótt það falli í verndarflokk innan þessa tíu ára tímabils. Kann því að vera ástæða til þess að gera breytingu á 2. mgr. 7. gr. sem heimili ráðherra að veita lengri frest ef aðstæður útheimta það.

### **3. Gildissvið verndar- og nýtingaráætlunar gagnvart friðlýstum svæðum**

Sambandið tekur undir áhyggjur annarra umsagnaraðila varðandi 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins, þar sem lagt er til að verndar- og nýtingaráætlun taki ekki til landsvæða sem njóta friðlýsingar samkvæmt 50. gr. náttúruverndarlaga nema tiltekið sé í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir séu heimilar á



viðkomandi svæði. Það mun vera nokkuð tilviljunarkennt hvort í friðlýsingarskilmálum er tekin afstaða til hugsanlegrar virkjunar og er að áliti sambandsins mun eðlilegra að fela verkefnisstjórn það verkefni að taka afstöðu til verndarhagsmuna einstakra svæða út frá þeirri aðferðafræði sem upphaflega var lögð til grundvallar, fremur en að binda hendur hennar með þeim hætti sem þarna er lagt til.

Í því sambandi skal sérstaklega bent á að í 4. mgr. 6. gr. frumvarpsins er kveðið á um að stjórnvöld skuli hefja undirbúning að friðlýsingu landsvæða sem falla í verndarflokk áætlunarinnar. Ef niðurstaða verkefnisstjórnar er sú að verndargildi tiltekins svæðis sé mikið virðist því tryggt að gengið verði varanlega frá friðlýsingu gagnvart orkuvinnslu samkvæmt þeirri löggjöf sem þegar er í gildi, hvort sem um er að ræða náttúruminjar eða menningarsögulegar minjar. Ef eitthvað er virðist ákvæði 3. mgr. 3. gr. í raun frekar bjóða heim hættu á því að ekki verði gengið varanlega frá friðlýsingu gagnvart virkjanaframkvæmdum á þeim svæðum sem ákvæðið tekur til. Jafnframt virðist vera hættu á því að staða þessara svæða verði að einhverju leyti áfram óljós í skipulagsáætlunum sveitarfélaga.

Sambandið telur því að það yrði til mikillar einföldunar og stuðla að betra samræmi milli einstakra greina frumvarpsins að 3. málsliður 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins falli brott enda er hann í nokkurri mótsögn við þann megintilgang frumvarpsins að taka heildstæða afstöðu til virkjanakosta hér á landi.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

  
Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri

Afrit:  
Umhverfisnefnd Alþingis