

Alþingi
Erindi nr. P 141/387
komudagur 6.11.2012

Nefndarsvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík, 6. nóvember 2012

Tilvísun: 201209064 / 0.1.2

Efni: Minnisblað vegna tillögu til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða

Skipulagsstofnun mætti á fund hjá samgöngu- og umhverfisnefnd þann 19. október s.l. vegna tillögu til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða. Skipulagsstofnun sendi inn umsögn dags. 11. maí 2012, við framangreinda þingsályktunartillögu þar sem bent var á að skýra þurfi heimildir og takmarkanir í verndar- og orkunýtingaráætlun fyrir skipulagsgerð sveitarfélaganna. Á fundinum óskuðu nefndarmenn eftir minnisblaði frá stofnuninni um hvernig bregðast mætti við ábendingum stofnunarinnar sem hugsanlega mætti bæta við greinargerð með þingsályktuninni.

Í eftirfarandi er fyrst farið yfir túlkun á 5. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun þar sem Skipulagsstofnun hefur orðið vör við mismunandi túlkun á greininni. Þar á eftir er bent á efnisatriði sem þyrftu að vera hluti af verndar- og orkunýtingaráætluninni eða í greinargerð með þingsályktuninni.

Um 5. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011.

Borið hefur á mismunandi túlkun á hvort og þá hvaða framkvæmdir eru heimilar á svæðum í biðflokki og jafnvel hvernig skipuleggja megi þessi svæði. Skipulagsstofnun hefur hlutverki að gegna við framfylgd verndar- og orkunýtingaráætlunar svo sem við að leiðbeina sveitarfélögum um skipulag fyrir virkjunarkosti í biðflokki, útgáfu framkvæmdaleyfa og mat á umhverfisáhrifum. Það er því mikilvægt að skilningur stofnunarinnar sé réttur og að stofnunin fái skýra túlkun á ákvæðinu, hafi hún misskilið það.

Í 3. mgr. 5. gr. segir að heimilt sé að veita leyfi tengd orkurannsóknnum sem ekki eru leyfisskyldar vegna virkjunarkosta í biðflokki. Stofnunin bendir á að framkvæmdir tengdar orkurannsóknnum, t.d. borteigar og vegir þeim tengdum eru framkvæmdaleyfis- og skipulagsskyldar skv. skipulagslögum nr. 123/2010, óháð því hvort þær framkvæmdir eru háðar rannsóknarleyfum skv. lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998. Auk þess eru framkvæmdir framkvæmdir eru tilkynningarskyldar eða teljast beinlínis matsskyldar skv. lögum mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2006. Rannsóknarholur eru boraðar á nákvæmlega sama hátt og vinnsluborholur, svo að þær geti mögulega nýst sem vinnsluborholur síðar og eru því framkvæmdir sem tengjast orkuvinnslu. Skipulagsstofnun

telur að í ljósi þessa geti sveitarstjórn ekki gefið út framkvæmdaleyfi fyrir slíkri rannsóknarholu á biðflokksvæði skv. 2. og 3. mgr. 5. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, óháð matsskyldu borunarinnar.

Til frekari rökstuðnings má benda á að í greinargerð með frumvarpi til laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, um 5. gr., segir að Orkustofnun sé heimilt að veita leyfi til rannsókna á grundvelli laga nr. 57/1998 að fenginni umsögn umhverfisráðuneytisins, enda sé ekki um tilkynningarskyldar rannsóknir [framkvæmdir] að ræða. Með hliðsjón af framansögðu getur aðeins verið um að ræða leyfi til rannsókna sem hvorki eru háðar framkvæmdaleyfi sveitarstjórnar né kalla á skipulagsgerð, að mati Skipulagsstofnunar.

Eins og fram kemur hér í upphafi hefur borið á mismunandi skilningi á 3. mgr. 5. gr. og helgast hann mögulega af umfjöllun um 5. gr. í greinargerð frumvarps um verndar- og orkunýtingaráætlun. Þar virðist örla á þeim misskilningi að hafi fengist niðurstaða um að rannsókn sé ekki matsskyld þá sé mögulega hægt að ráðast í framkvæmd hennar þar sem þá sé ekki um að ræða leyfisskylda framkvæmd. Þessi skilningur gengur hins vegar ekki upp, því eins og framan er rakið þá eru rannsóknaboranir leyfisskyldar framkvæmdir sem tengjast orkuvinnslu og af því leiðir að ekki er hægt að framkvæma á biðflokksvæðum.

Tillaga að verndar- og orkunýtingaráætlun og tengsl við skipulagsáætlanir.

Í 7. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun er kveðið á um að verndar- og orkunýtingaráætlun sé bindandi fyrir gerð skipulagsáætlana. Eins og verndar- og orkunýtingaráætlun liggur fyrir í dag eru þar einungis upplýsingar um staðsetningu og tegund virkjunar.

Skipulagsstofnun bendir á að til þess að sveitarfélögin geti sett fram stefnu um virkjanakosti verndar- og orkunýtingaráætlunar í aðalskipulagi þurfa að koma fram í áætluninni frekari forsendur fyrir skipulagsgerð virkjanakosta í orkunýtingar-, bið- og verndarflokki, svo sem afmörkun svæða, helstu mannvirki og í hvaða reglur gilda á hverju svæði fyrir sig, ásamt upplýsingum um afl og orkugetu á svæðum í orkunýtingarflokki.

Ljóst er að verkefnastjórn hefur byggt á slíkum forsendum í vinnu sinni og þarf með einhverjum hætti að gera grein fyrir þeim í verndar- og orkunýtingaráætluninni eða nefndarálitni með þingsályktunartillögunni, svo sveitarstjórnir geti framfylgt þeirri skyldu sinni að setja fram stefnu um orkuvirkjunarsvæði verndar- og orkunýtingaráætlunar í aðalskipulagi.

Í 1. mgr. 6. gr. laga um orku- og verndaráætlun segir að í verndarflokki falli landsvæði sem ástæða er til að friðlýsa gagnavart orkuvinnslu. Að mati Skipulagsstofnunar þarf að vera skýrt hvort aðeins er fyrirhugað að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu eða hvort sveitarfélög geti skipulagt svæðin til annarra nota en orkuvinnslu.

Í skipulagsreglugerð eru gerðar kröfur um efni og framsetningu skipulagsáætlana. Í drögum að nýrri skipulagsreglugerð, sem öðlast væntanlega gildi á næstunni, hefur verið skilgreint hvernig gera skuli grein fyrir mismunandi flokkum verndar- og orkunýtingaráætlunar með hliðsjón af lögum nr. 48/2011, samanber eftirfarandi til upplýsingar.

Orkunýtingarflokkur

Fyrir virkjunarkosti í orkunýtingarflokki þarf sveitarstjórn að afmarka landsvæði fyrir virkjunarsvæðið og skilgreina landnotkun sem *iðnaðarsvæði*. Í skipulagsgreinargerð með skipulagstillögu þarf að gera grein fyrir eðli orkuvinnslu, stærð og umfangi virkjunar og helstu atriðum mannvirkjagerðar, svo sem stíflugerð, borteigum og flutningslínunum. Gera þarf grein fyrir áhrifum skipulagsáætlunarinnar á umhverfið og hvernig dregið verður úr neikvæðum áhrifum.

Biðflokkur

Afmarka þarf landssvæði fyrir virkjunarkosti í biðflokki og skilgreina svæðið sem *varúðarsvæði* þar sem svæði í biðflokki kalla á takmarkanir á landnotkun og mannvirkjagerð. Gera þarf grein fyrir hvaða reglur gilda um landnotkun og mannvirkjagerð þar til tekin hefur verið ákvörðun um hvort svæðið fellur í orkunýtingarflokk eða verndarflokk.

Verndarsvæði

Fyrir virkjunarkosti í verndarflokki þarf að afmarka landssvæði og skilgreina sem *önnur náttúruvernd* og skal sú skilgreining gilda þar til svæðið hefur verið friðlýst með lögformlegum hætti. Setja þarf skipulagsákvæði um mannvirkjagerð og verndarákvæði.

Hafðís Hafliðadóttir

Rut Kristinsdóttir