

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

Reykjavík, 14. nóvember 2012

*Tilvísun: 201211001 /,*

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011. 3. mál til umsagnar hjá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis.**

Skipulagsstofnun barst tölvupóstur frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis þann 31. október 2012 þar sem óskað var eftir umsögn stofnunarinnar um breytingar á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011. Umsagnarfrestur var gefinn til 14. nóvember 2012.

Í eftirfarandi umsögn er fyrst farið yfir túlkun á 5. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun en Skipulagsstofnun hefur orðið vör við mismunandi túlkun á greininni. Þar á eftir er bent á efnisatriði sem þyrftu að vera hluti af lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun. Skipulagsstofnun sendi umhverfis- og samgöngunefnd minnisblað um sama efni, dags. 6. nóvember 2012, við tillögu að þingsályktun um áætlun um verndar- og orkunýtingaráætlun landsvæða sem nú liggur fyrir nefndinni.

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

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. Borið hefur á mismunandi túlkun á hvort og þá hvaða framkvæmdir eru heimilar á svæðum í biðflokki og jafnvel hvernig skipuleggja megi þessi svæði. Það er því mikilvægt að skilningur stofnunarinnar sé réttur og að stofnunin fái skýra túlkun á ákvæðinu, hafi hún misskilið það, til framfylgd verndar og orkunýtingaráætlunar verði rétt.

Í 3. mgr. 5. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun 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. Allar meiri háttar framkvæmdir sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásýnd þess eru framkvæmdaleyfisskyldar og einnig þær framkvæmdir sem eru tilkynningarskyldar eða teljast beinlínis matsskyldar skv. lögum mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2006. Má benda á að 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.

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 framkvæmdaleyfisskyldar framkvæmdir sem tengjast orkuvinnslu og af því leiðir að ekki er hægt að framkvæma á biðflokksvæðum, sbr. 5. gr. reglugerðar um framkvæmdaleyfi nr. 772/2012.

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.

Sú breyting sem lögð er til á 5. gr. laganna, sbr. 2. gr. frumvarpsins til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, er ekki hugað að þeim atriðum sem hafa verið tilgreind hér að framan. Skipulagsstofnun leggur til að orðalagi verði breytt í greininni á þann hátt að skýrt verði hvort leyfilegt sé á biðflokksvæðum að veita framkvæmdaleyfi til rannsóknaborunnar eða ekki.

Í 3. gr. frumvarpsins er einnig fjallað um að heimilt sé að „veita leyfi tengd orkurannsóknum og stunda orkurannsóknir sem ekki eru leyfisskyldar...“ Skipulagsstofnun vísar í umfjöllun sína hér að framan og minnir á að ávallt þurfi framkvæmdaleyfi fyrir meiriháttar framkvæmdum, sbr. 5. gr. reglugerðar um framkvæmdaleyfi hvort sem framkvæmdin falli undir lög um mat á umhverfisáhrifum eða ekki.

Skipulagsstofnun telur að hér verði að koma skýrt fram hvort að leyfisskyld framkvæmd, líkt rannsóknarborholur sem eru tilkynningarskyldar en ekki matsskyldar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum, séu leyfilegar á svæðum í biðflokki eða ekki.

### **Lög um 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 orkunýtingarfiokki.

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, 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 gagnavart 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 *íðnaðarsvæði*. Í skipulagsgreinargerð með skipulagstillögu þarf að gera grein fyrir eðli orkuvinnslu, stærð og umfangi virkjunar og helstu atriðum mannvirkjagerðar, svo sem stíflugerð, borteigum og flutningslínnum. 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.

Skipulagsstofnun beinir því til nefndarinnar að skoða vel og og setja fram í lögnum hver sé stefna verndar- og orkunýtingaráætlunar um virkjanakosti til að sveitarfélög geti sett stefnuna í sitt aðalskipulag. Það sem þarf að vera skýrt í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun hver sé áætlun um 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.