

Alþingi
Erindi nr. P 141/651
komudagur 20.11.2012

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

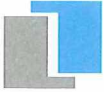
Reykjavík, 20.11.2012
Tilvísun vor: 00.11

Efni: Umsögn Landsvirkjunar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og nýtingaráætlun nr. 48/2011

Að beiðni umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis er hér með látin í té neðangreind umsögn Landsvirkjunar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, þskj. 3 - 3. mál sem lagt hefur verið fyrir á Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012-2013.

Landsvirkjun tekur undir þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu og vísar í því sambandi m.a. til umsagnar sem fyrirtækið sendi þann 17. nóvember 2010 við frumvarp um verndar- og nýtingaráætlun sem síðar varð að lögum (77. mál á 139. löggjafarþingi). Umsögnin er á fylgiskjali 1. Landsvirkjun hvetur nefndina til að ræða frekari breytingar á lögnum við umfjöllun um málið. Einkum telur fyrirtækið að breyta þurfi eða fella út 6. grein laganna, en ákvæði greinarinnar koma í veg fyrir að breyta megi virkjunarhugmynd sem flokkuð hefur verið í verndarflokk til að koma þannig til móts við þær ábendingar og athugasemdir varðandi umhverfisáhrif sem fram hafa komið við vinnu verkefnisstjórnar. Jafnframt útilokar greinin athugun á öðrum orkunýtingarmöguleikum sem gætu varðað umrætt svæði.

Þrátt fyrir að Landsvirkjun styðji frumvarp það sem hér er til umræðu hefur fyrirtækið nokkrar efasemdir varðandi ákvæði til bráðabirgða II og telur, í ljósi aðdragandans og umræðu um tillögur sem lagðar hafa verið fram á Alþingi á yfirstandandi og 140. þingi, að torvelt geti verið að kalla verkefnisstjórnina saman á ný til að gera tillögur um flokkun með þeim hætti sem lagt er til á hlutlausan hátt. Landsvirkjun hvetur því nefndina til að meta að nýju hvort það sé skynsamleg leið að flokka virkjunarkosti með þeim hætti sem lagt er til og festa þá flokkun með þingsályktun. Flokkun eins og lögin kveða á um kallar á gríðarlega upplýsingaöflun sem ekki er skynsamlegt að fara í nema ætla megi að nokkrar líkur séu á að leyfi fái til virkjunar, en er því miður ekki innlegg í þróun virkjunarhugmynda og virk skoðanaskipti sem er afar mikilvæg við undirbúning, sérstaklega á fyrstu stigum. Lögin geta komið í veg fyrir að rannsóknaleyfishafar leggi hugmyndir á fyrri stigum undirbúnings fyrir verkefnisstjórn rammaáætlunar til að leita álits hennar þar sem þeir geta átt á hættu að hugmyndin verði flokkuð í verndarflokk og ekki verði svigrúm til að þróa hugmyndina frekar og sníða af henni vankanta sem verkefnisstjórn og faghópar koma auga á. Komið var inn á þetta atriði í framangreindri umsögn fyrirtækisins frá 7. maí sl. Í henni segir m.a.:



„Flokkun virkjunarkosta í verndarflokk útilokar frekari athuganir. Stjórnvöld skulu hefja undirbúning friðlýsingar á virkjunarkostum í verndarflokki þegar Alþingi hefur samþykkt þingsályktunartillöguna (lög nr. 48/2011). Það útilokar nánast að hægt sé að leggja fram endurskoðaðar og umhverfisvænni tilhaganir á kostum sem fara í verndarflokk. Vinna við 2. áfanga rammaáætlunar var komin á lokastig þegar lög nr. 48/2011 tóku gildi og ætla má að orkufyrirtækin hefðu beðið með að senda gögn um suma þeirra kosta sem lagt er til að falli í verndarflokk ef þeim hefði verið ljóst að friðlýsa ætti þessi svæði á grundvelli þeirra gagna. Þegar Landsvirkjun sendi verkefnisstjórninni upplýsingar um kosti sem voru til skoðunar hjá fyrirtækinu taldi Landsvirkjun að gagnlegt væri að fá mat verkefnisstjórnar og faghópa á hugmyndunum við áframhaldandi undirbúning enda þótt rannsóknir og athuganir á nokkrum þessara kosta væru stutt á veg komin. Á það, hvort framkvæmd yrði leyfð, myndi reyna við mat á umhverfisáhrifum, meðferð umsóknar um virkjunarleyfi o.fl.“

Þá bendir Landsvirkjun á nauðsyn þess að endurskoða 10. gr. laganna um verklag og málsmeðferð. Nokkrar virkjanir sem lagt er til að fari í biðflokk skv. fyrirliggjandi þingsályktunartillögu hafa farið í gegnum ferlið tvisvar sinnum á sl. 10 árum, sumar aðeins vegna minni háttar skorts á upplýsingum. Ljóst er að engin þeirra mun ná því takmarki að verða afgreidd í nýtingar- eða verndarflokk á næstu 3 til 4 árum sé miðað við það verklag sem löggin kveða á um, slíkt gengur ekki. Í Noregi metur þriggja manna verkefnisstjórn umsóknir um færslu virkjana milli flokka á grundvelli nýrra upplýsinga og nauðsynlegt er að taka upp svipað verklag hér á landi varðandi slíka virkjunarkosti til að hraða og auðvelda málsmeðferð.

Virðingarfyllst

Hörður Arnarson
forstjóri

Fylgiskjal 1:

Umsögn Landsvirkjunar um frumvarp til laga um verndar- og nýtingaráætlun,
dags. 17.11.2010.



Landsvirkjun

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10

Reykjavík, 17.11.2010
Tilvísun vor: 98.11

150 REYKJAVÍK

Efni: Umsögn Landsvirkjunar um frumvarp til laga um verndar- og nýtingaráætlun

Að beiðni iðnaðarnefndar Alþingis er hér með látin í té neðangreind umsögn Landsvirkjunar um frumvarp til laga um verndar- og nýtingaráætlun vegna virkjunar fallvatna og háhitasvæða, þskj. 81 - 77. mál sem lagt hefur verið fyrir á Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010-2011.

Undirbúningsvinna og umfjöllun rammaáætlunar hefur verið til meðferðar hjá stjórnsýslunni svo og öllum orkufyrirtækjum landsins í meira en áratug á grundvelli „Áætlunar um sjálfbæra þróun í íslensku samfélagi“ sem samþykkt var árið 1997. Í kjölfarið var ráðist í gerð svokallaðrar rammaáætlunar sem unnið hefur verið að síðan með mismiklum þunga, en fyrsta hluta áætlunarinnar lauk á árinu 2003. Á árinu 2007 var að nýju tekið til við næsta áfanga og hefur verkefnisstjórn rammaáætlunar til umfjöllunar niðurstöður faghópa er fjölluðu um áhrif og kostnað hugsanlegra virkjunarkosta.

Landsvirkjun átti þess kost með Samorku í nóvember 2009 að koma á framfæri athugasemdum við drög þessi að frumvarpi, sem tekið hefur verið tillit til að hluta. Í fyrirhleggjandi frumvarpsdrögum hafa orðið nokkrar breytingar frá upphaflegu frumvarpsdrögnum og í umsögn Samorku, dags. 8. júlí, koma fram almennar athugasemdir samtakanna við frumvarpið og tekur Landsvirkjun undir þær.

Hér að neðan eru athugasemdir sem Landsvirkjun telur nauðsynlegt að þingnefndir og þingið skoði vandlega með hliðsjón af þeim miklu hagsmunum sem hér eru í húfi til langrar framtíðar við nýtingu orkulinda þjóðarinnar:

- Í 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins er fjallað skilgreiningar. Landsvirkjun leggur til að skilgreining eftirfarandi hugtaka verði breytt:
 - *Virkjunarkostur:* Í 5. tl. 2. mgr. 2. gr. frumvarpinu er virkjunarkostur skilgreindur sem áætluð framkvæmd vegna virkjunar fallvatna og á háhitasvæðum á tilgreindum virkjunarstað. Landsvirkjun leggur til að við skilgreininguna bætist svohljóðandi setning: „sem lögð er fyrir verkefnisstjórn rammaáætlunar.“
 - *Yfirborðsrannsóknir:* Í 6. tl. 2. mgr. 2. gr. er að finna skilgreiningu á hugtakinu yfirborðsrannsóknir. Í fyrsta málslið er að finna upptalningu á þeim jarðfæðirannsóknnum sem falla undir frumvarpið. Landsvirkjun bendir á að upptalningin er ekki tæmandi og eru fleiri rannsóknir sem geta fallið þarna undir.



Landsvirkjun leggur því til að skilgreiningin verði rýmkuð. Í seinni málslið greinarinnar er að finna orðalagið „bortækjum sem skilja ekki eftir sig nein verksummerki“. Landsvirkjun leggur til að orðinu „óafturkræf“ verði bætt inn í setninguna þannig að málsliðurinn hljóði svo: „bortækjum sem skilja ekki eftir sig nein óafturkræf verksummerki“

- Í 3. gr. frumvarpsins er fjallað um verndar- og nýtingaráætlun. Samkvæmt 1. mgr. leggur lðnaðaráðherra í samráði við umhverfissráðherra fram þingsályktun um vernd og nýtingu landsvæða vegna virkjunar fallvatna og háhita eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti. Landsvirkjun telur að gera þurfi breytingu á ákvæðinu með þeim hætti að frestur til þess að leggja fram nýjar nýtingaráætlanir verði stytur. Einnig að opnað verði fyrir það að ráðherra verði heimilt að leggja fram breytingartillögu vegna stakra virkjunarkosta. Fjögurra ára biðtími er ansi langur ef óskað er eftir því að nýjir kostir verði metnir.
- Í 2. mgr. 3. gr. er kveðið á um að í rammaáætlun verði mótuð stefna um hvort landsvæði þar sem er að finna virkjunarkosti megi nýta til orkuvinnslu eða hvort ástæða sé til að friðlýsa þau eða kanna betur, á grundvelli nýtingarflokka. Í þessu felst nánar tiltekið að friðlýsing getur ráðist af niðurstöðum flokkunar í rammaáætlun. Í almennum athugasemdum með frumvarpinu er hinsvegar gert ráð fyrir því að þeir virkjunarkostir er falla í bið- og verndarflokk áætlunarinnar komi til endurskoðunar á a.m.k. fjögurra ára fresti. Landsvirkjun telur mikilvægt að vekja athygli á þessu ósamræmi á milli 2. mgr. og annarra ákvæða frumvarpsins.

Landsvirkjun telur ekki eðlilegt að niðurstöður rammaáætlunar ráði því hvort friðlýsa eigi viðkomandi svæði eða ekki. Friðlýsing svæða ræðst af náttúruverndarlögum. Gagnvart rammaáætlun er fullnægjandi að í þingsályktun Alþingis komi fram hvaða virkjanakostir eru flokkaðir í verndarflokk. Þar með væri óheimilt að veita leyfi til rannsókna eða framkvæmda við þá. Þannig er staðið að málum í Noregi í verndaráætlun þeirra fyrir virkjanir.

Landsvirkjun telur mjög óheppilegt að verið sé að blanda saman friðlýsingu annarsvegar og áætlun um nýtingu hinsvegar. Vakinn er sérstök athygli á því að í athugasemdum með frumvarpinu er það markmið frumvarpsins að skapa lagaumgjörð um rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma, en ekki um friðlýsingu.

- Í 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins er kveðið á um að rammaáætlun taki ekki til landsvæða sem njóta friðlýsingar í samræmi við 50. gr. laga um náttúruvernd nema að tiltekið sé í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir séu heimilær á viðkomandi svæði.

Landsvirkjun telur að með framangreindu ákvæði skapist ósamræmi á milli laga um náttúruvernd og frumvarps um verndar og nýtingaráætlun. Ástæða þess er sú að ekkert samræmi er á milli orðalags 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins og 50. gr. náttúruverndarlaga. Í 50. gr. náttúruverndarlaga er fjallað um flokka friðlýstra náttúruminja. Í ákvæðinu er ekki fjallað um skilmála friðlýsingar á tilteknum svæðum né umfang friðlýsingar.



Í 60. gr. náttúruverndarlaga er fjallað um efni friðlýsingar. Þar kemur fram að tilgreina skuli að hvað miklu leyti framkvæmdir innan friðlýstra svæða séu takmarkaðar. Hugsanlegar virkjanir innan friðlandsmarka þurfa alls ekki að raska þessari forsendu friðlýsingar ef þær snerta á engan hátt þau verðmæti sem verndun nær til. Í friðlýsingarskilmálum sem þegar hafa verið settir á grundvelli náttúruverndarlaga er mjög ólíklegt að fjallað hafi verið um hvort virkjanir séu heimilaðar á slíkum svæðum eða ekki. Með því að kveða á um í frumvarpinu að verndaráætlun taki ekki til svæða sem njóta friðlýsingar samkvæmt 50. gr. laga um náttúruvernd, nema að tiltekið sé að slíkar virkjanir séu heimilar í friðlýsingarskilmálum, er gengið mun lengra en ákvæði náttúruverndarlaga. Samkvæmt 53. gr. náttúrulaga getur umhverfisráðherra friðlýst landsvæði sem mikilvægt er að varðveita vegna sérstaks landslags eða lífríkis. Í 60. gr. náttúruverndarlaga er ráðherra einnig heimilt að koma í veg fyrir fyrirhugaðar framkvæmdir innan friðlýstra svæða.

- Í 4. mgr. 3. gr. er kveðið á um að í verndar og nýtingaráætlun skal í samræmi við markmið laga þessara lagt mat á verndar og nýtingargildi landsvæða og efnahagsleg, umhverfisleg, og samfélagsleg áhrif nýtingar, þ.m.t. verndunar. Landsvirkjun gerir athugasemdir við orðalag ákvæðisins. Í ákvæðinu kemur ekki skýrt fram hvaða forsendur verði lagðar til grundvallar við mat á þeim sjónarmiðum sem tilgreind eru í ákvæðinu. Ákvæðið er því mjög opið og rúmt og til þess fallið að valda erfiðleikum við mat á kostum og hugsanlega misskilningi. Landsvirkjun leggur því til að ákvæðið verði skýrt frekar eða fellt brott.
- Í 5. gr. frumvarpsins er fjallað um nýtingarflokkinn „biðflokk“. Landsvirkjun telur mikilvægt að skilgreina betur hvaða sjónarmið eða skilyrði ráði því að virkjunarkostir falli í biðflokk.

Í 3. mgr. 5. gr. er kveðið á um að heimilt sé að veita leyfi tengd orkurannsóknunum og stunda orkurannsóknir sem ekki eru leyfisskyldar vegna virkjunarkosta í biðflokki, enda séu framkvæmdir vegna þeirra ekki matsskyldar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum eða háðar mati á umhverfisáhrifum.

Landsvirkjun gerir athugasemdir við framangreint ákvæði. Ástæða þess er sú að ef ekki er unnt að stunda nauðsynlegar rannsóknir og meta kosti til nýtingar eða verndunar þá sitja menn uppi með stóran biðflokk virkjunarkosta, sem engin niðurstaða fæst um hvort skuli falla í nýtingar- eða verndarflokk. Slíkir virkjunarkostir sitja í raun fastir í biðflokki.

Eðlilegra er að rannsóknir sem lögum samkvæmt eru matsskyldar megi fara fram ef niðurstaða mats leiði í ljós að áhrif þeirra verði ekki umtalsverð. Erfitt er að sjá hvernig hægt verður að rannsaka afköst háhitasvæða ef ekki verður unnt að bora rannsóknarholur þar til að meta afköst svæðanna. Hið sama getur átt við um stærri vatnsaflsvirkjanir hvað varðar vettvangsrannsóknir.



Landsvirkjun telur nauðsynlegt að þessari grein verði breytt þannig að heimilt verði að stunda orkurannsóknir á svæðum í biðflokki hvort sem þær eru matskyldar eða ekki.

- Í 6. gr. frumvarpsins er fjallað um „verndarflokk“ en í þann flokk falla virkjunarkostir sem ekki er talið rétt að ráðast í og landsvæði sem ástæða er talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu. Landsvirkjun tekur hér undir almennar athugasemdir Samorku varðandi verndun og nýtingu. Frumvarpið sem hér er til umsagnar á að fjalla um verndun og nýtingu landsvæða með tilliti til orkuvinnslu. Að mati Landsvirkjunar er það ekki tilgangur þessara laga að segja til um almenna friðlýsingu einstakra svæða. Önnur lög ná yfir slíkt og í þeim er að finna ákvæði um skilyrði fyrir framkvæmdum og rannsóknum.
- Í 7. gr. frumvarpsins er fjallað um skipulagsáætlanir. Þar kemur fram að verndar- og nýtingaráætlun sé bindandi við gerð skipulagsáætlana. Sveitarfélögum er svo gefin fjögurra ára frestur til þess að samræma gildandi skipulagsáætlanir við nýtingaráætlun. Að mati Landsvirkjunar gengur ákvæðið mun lengra en gildandi ákvæði skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 og nýsamþykktu skipulagslaga nr. 123/2010. Ákvæðið felur í sér breytingu á forræði sveitarfélaga yfir skipulagsmálum og málsmeðferð við afgreiðslu skipulagsmála samkvæmt lögum. Hér geta komið upp vandkvæði stangist fyrirliggjandi ákvarðanir eða fyrirætlanir sveitarfélaga samkvæmt skipulagsáætlunum á við nýtingaráætlun. Landsvirkjun telur ekki ástæðu fyrir því að sveitarfélögunum verði gert skylt að gera breytingar á skipulagi eða að niðurstaða verndar- og nýtingaráætlunar bindi hendur sveitarfélaga í skipulagsmálum. Ástæða þess er sú að framkvæmdaraðilum verður ekki heimilt að hefja framkvæmdir nema að þær samræmist niðurstöðum verndar- og nýtingaráætlunar. Af þeim sökum er ekki þörf á að gerðar séu breytingar á skipulagi.
- Í 8. gr. frumvarpsins er fjallað um verkefnisstjórn og skipan hennar. Landsvirkjun telur eðlilegt að í verkefnisstjórn sitji fulltrúi frá Samorku eða orkufyrirtækjum. Reynslan sýnir að mikilvægt er að velja faglega aðila í verkefnisstjórn rammaáætlunar.

Landsvirkjun gerir að lokum athugasemdir við að aðeins eru gefnir örfáir dagar til umsagnar á frumvarpi sem setur lagaramma um þá miklu og mikilvægu vinnu sem unnið hefur verið að í áratug og varðar uppbyggingu íslensks orkuviðnaðar í náinni framtíð. Landsvirkjun gerir ekki frekari athugasemdir við frumvarpið, en áskilur sér rétt til þess að koma að frekari athugasemdum á síðari stigum.

Virðingarfyllst

Hörður Arnarson
forstjóri