

Alþingi – Nefndasvið
Atvinnuveganefnd
150 Reykjavík



Reykjavík, 13. febrúar 2015
UST201502-029

Efni: Breytingartillaga við tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða nr. 13/141. Umsögn.

Umhverfisstofnun vísar til erindis nefndasviðs Alþingis (atvinnuveganefndar), dags. 26. janúar 2015, þar sem óskað er eftir umsögn stofnunarinnar um breytingartillögu við tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun um vernd og orkunýtingu landsvæða nr. 13/141, frá meirihluta atvinnuveganefndar, sbr. 244. mál á 144. löggjafarþingi 2014-2015.

Í breytingartillögunni er lagt til að tiltekni virkjunarkostir verði færðir úr biðflokki í orkunýtingarflokk en um er að ræða Urriðafossvirkjun (Suðurland. Þjórsá, 31), Hvammsvirkjun (Suðurland. Þjórsá, 29), Holtavirkjun (Suðurland. Þjórsá, 30), Skrokkölduvirkjun (Kaldakvísl, 26) og Hagavatnsvirkjun (Suðurland. Farið við Hagavatn, 39). Umhverfisstofnun vekur athygli á því að breytingartillagan sem hér er til umfjöllunar er sett fram án skýringa eða rökstuðnings.

Umhverfisstofnun hefur áður veitt umsögn við stjórnartillögu umhverfis- og auðlindaráðherra til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, nr. 13/141, sem einnig var lögð fyrir á 144. löggjafarþingi, sbr. þingskjal 273 - 244. mál. Þar er lagt til að Hvammsvirkjun verði flutt úr biðflokki í nýtingarflokk sbr. tillögu verkefnisstjórnar 3. áfanga „rammaáætlunarinnar“. Umhverfisstofnun gerði þar ekki athugasemdir við tillögu um að færa Hvammsvirkjun úr biðflokki í nýtingarflokk.

Umhverfisstofnun skilaði umsögn til Alþingis um það frumvarp sem varð að lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun. Í umsögn stofnunarinnar, dags. 15. nóvember 2010, sagði að í frumvarpinu komi fram það markmið að því sé ætlað að tryggja að nýting háhitasvæða og landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti fallvatna byggist á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati þar sem tekið er tillit til verndargildis náttúru og menningarsögulegra minja, hagkvæmni og arðsemi ólíkra nýtingarkosta og annarra gilda sem varða þjóðarhag, svo og hagsmuna þeirra sem nýta þessi sömu gæði, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Í umsögn sinni taldi Umhverfisstofnun jákvætt að skýrt væri kveðið á um að sjálfbær þróun yrði höfð að leiðarljósi við gerð verndar- og nýtingaráætlunar vegna virkjunar fallvatna og háhitasvæða.

Nú um fjórum áður síðar er komin ákveðin reynsla á framkvæmd laganna, sem voru samþykkt þann 16. maí 2011, um þau markmið og ferli sem áttu að stýra því hvernig virkjunarkostir yrðu skilgreindir og flokkaðir. Umhverfisstofnun telur að við framkvæmd laganna hafi komið í ljós ákveðin vankantar

sem nauðsynlegt er að horfa til til að tryggja að lögin nái fram þeim markmiðum og árangri sem að var stefnt í byrjun.

Umhverfisstofnun bendir í fyrsta lagi á að í lögin skortir skilgreiningar á svæðum virkjunarkosta sem og afmörkun svæða í verndarflokki. Umhverfisstofnun telur að til þess að fella markmið um friðlýsingar gagnvart orkuvinnslu að lögum um náttúruvernd þurfi að afmarka tiltekið svæði sem hægt er að friðlýsa gagnvart virkjunum. Mikilvægt er að gera sér grein fyrir að lög um náttúruvernd gera ráð fyrir að samkomulag náist við landeigendur og sveitarfélög um friðlýsingu. Þetta gerir það að verkum að friðlýsing landsvæða er verkefni sem tekur oft langan tíma. Ef friðlýsing samræmist ekki stefnu landeiganda og sveitarfélaga um landnotkun er um flókið og tímafrekt verkefni að ræða þrátt fyrir skýr og afmörkuð friðlýsingarmarkmið. Friðlýsingar á grundvelli náttúruverndaráætlunar hafa gengið mun hægar en vonir stóðu til þrátt fyrir að áætlunin taki eingöngu til verndarmarkmiða og stöðugleiki hafi verið í stefnu um friðlýsingar skv. þeirri áætlun. Af þeirri vinnu má draga þann lærdóm að þörf er á mikilli samvinnu ólíkra aðila.

Umhverfisstofnun hóf undirbúning friðlýsingavinnu varðandi öll svæði í verndarflokki um leið og tillaga til þingsályktunar var samþykkt í byrjun árs 2013 og kynnti verkefnið hlutaðeigandi aðilum. Fram komu fyrirspurnir frá sveitarfélögum og hagsmunaaðilum um hvort það lægi ljóst fyrir að allir kostir í verndarflokki yrðu friðlýstir. Að gefnu tilefni gaf Umhverfisstofnun út þau skilaboð að sú stefna væri skýr að mati stofnunarinnar. Hafnar voru viðræður í nokkrum þessara mála og einstaka mál komið nokkuð vel af stað þegar fjármagn til verkefnisins var felld niður við samþykkt fjárlaga fyrir árið 2014. Haustið 2013 var jafnframt kynnt að vinna við 3. áfanga áætlunar um vernd og orkunýtingu væri að hefjast og ljóst að opnað væri fyrir endurskoðun á kostum í öllum flokkum. Nánar er fjallað um þetta í skýrslu Umhverfisstofnunar um vinnu við friðlýsingar á árinu 2013¹.

Umhverfisstofnun vill benda á að þó verndar- og orkunýtingaráætlun eigi að vera bindandi við gerð skipulagsáætlana skv. 7. gr. laganna þá hafa sveitarstjórnir heimild til að fresta samræmingu við skipulag úr fjórum árum í allt að ellefu ár frá samþykkt áætlunar. Verndar- og orkunýtingaráætlun nær til skemmri tíma, en ráðherra skal leggja fram, í samvinnu með ráðherra sem fer með orkumál, eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti þingsályktunartillögu um áætlunina. Ferlið er því óstöðugt ef flokkun virkjunarkosta er endurskoðuð svo ört. Þá geta þeir virkjunarkostir sem settir hafa verið í verndarflokk farið aftur í flokkunarferli ef svæðin hafa ekki verið friðlýst og það sama gildir þá um þá kosti sem settir hafa verið í virkjunarflokk. Benda má í þessu samhengi að skipulagslög gera ráð fyrir því að í svæðis- og aðalskipulagi sveitarfélaga sé mörkuð stefna til a.m.k. 12 ára. Í greinargerð með lögum um vernd og orkunýtingaráætlun kemur fram að lögum sé ætlað að skapa lagaumgjörð um þá vinnu sem farið hefur fram undanfarinn áratug við undirbúning að rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma og skýra stöðu hennar gagnvart stjórnvöldum við gerð skipulagsáætlana. Ennfremur segir að gert sé ráð fyrir því að áætlunin sé bindandi við gerð skipulagsáætlana og sveitarstjórnir verði samkvæmt því að samræma svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir verndar- og nýtingaráætluninni. Verndar- og orkunýtingaráætlun felur í sér afstöðu til umfangsmikilla mannvirkja og jarðrasks sem og verndun þvert á sveitarfélagamörk. Henni er ætlað að veita leiðsögn um gerð aðalskipulags. Því er að mati Umhverfisstofnunar ríkari þörf, ef eitthvað er, fyrir stöðugleika í verndar- og orkunýtingaráætlun en í svæðis- og aðalskipulagi sveitarfélaga.

Breytingartillaga þessi sem nú er til umfjöllunar sem og fyrri reynsla varpa ljósi á þá galla sem einkenna ferlið. Sú aðferðarfræði sem lagt er upp með í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011, þ.e. að skilgreina virkjunarkosti og flokka þá eftir skilgreindum aðferðum, nær t.a.m. eingöngu til

¹ Skýrsluna má nálgast á vefslóðinni: http://ust.is/library/Skrar/utgefingefni/Annad/2013_Fri%C3%B0l%C3%BDsingask%C3%BDrsla_loka.pdf.

meðferðar mála hjá stjórnvöldum, þ.e. hjá framkvæmdavaldinu, sem endar á því að ráðherra umhverfis- og auðlindamála leggur fram tillögu til þingsályktunar sem byggir á því ferli sem lýst er í lögnum. Eftir að tillagan er komin til Alþingis geta þingmenn gert breytingartillögur, rétt eins og við öll lagafrumvörp og þingsályktunartillögur. Skýra þyrfti nánar formkröfur til breytingatillagna í meðförum þingsins.

Umhverfisstofnun telur mikilvægt að farið verði yfir þá vankanta sem núgildandi lög nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, hafa að geyma. Um er að ræða nýja aðferðafræði sem eðlilegt er að endurskoða í ljósi reynslunar. Til langframa skiptir miklu fyrir sjálfbæra vernd og nýtingu þessarar auðlindar að skapa þarf fyrirsjáanleika bæði varðandi hvað sé í verndarflokki sem og í orkunýtingarflokki. Markmiðin sem stefnt er að í lögum nr. 48/2011, um skilgreint ferli og sátt, eru því ekki að nást að óbreyttu, og örðugt að spá fyrir um hvernig raðað verður í flokka til framtíðar.

Virðingarfyllt



Sigrún Ágústsdóttir

sviðsstjóri



Agnar Bragi Bragason

lögfræðingur