

Nefndarsvið Alþingis
Atvinnuveganefnd
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík, 16. febrúar 2015
Tilvísun: 201501094 / 2.5

Efni: Breytingartillaga við tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun um vernd og orkunýtingu landsvæða, nr. 13/41 og frávísunartillaga um breytingartillöguna

Vísað er til erindis atvinnuveganefndar Alþingis frá 26. janúar sl. þar sem Skipulagsstofnun er gefinn kostur á að veita umsögn um breytingartillögu meirihluta atvinnuveganefndar við tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun um vernd og orkunýtingu landsvæða, nr. 13/41 og frávísunartillögu minnihluta nefndarinnar.

Skipulagsstofnun hefur eftirfarandi ábendingar fram að færa:

1. Um málsmeðferð meirihluta atvinnuveganefndar

Í breytingartillögu meirihluta atvinnuveganefndar felst að Urriðafossvirkjun, Holtavirkjun, Skrokkölduvirkjun og Hagavatnsvirkjun færast úr biðflokk í orkunýtingarflokk, auk Hvammsvirkjunar sem tillaga ráðherra gerir einnig ráð fyrir að færast í orkunýtingarflokk. Með breytingartillögunni fylgir ekki rökstuðningur.

Samkvæmt 8. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun (rammaáætlun) skipar ráðherra sex manna verkefnisstjórn til fjögurra ára í senn sem er ráðherra til ráðgjafar við undirbúning að verndar- og orkunýtingaráætlun. Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. annast verkefnisstjórn upplýsingasöfnun, **faglegt mat** og gerð tillagna til ráðherra vegna verndar- og orkunýtingaráætlunar og er samráðsvettvangur vegna hennar. Verkefnisstjórn skal skipa **faghópa** með sérfræðingum á viðeigandi sviðum sem fara yfir virkjunaráform hver frá sínum sjónarhóli, meta þá með stigagjöf og gera tillögur til verkefnisstjórnar. Í 1. mgr. 10. gr. er mælt fyrir um að verkefnisstjórn **byggi faglegt mat** sitt á upplýsingum sem fyrir liggja um þætti sem taka skal tillit til í verndar- og orkunýtingaráætlun og beiti við það samræmdum viðmiðum og almennt viðurkenndum aðferðum. Vinna faghópa sé lögð til grundvallar matinu.

Í almennum athugasemdum frumvarps þess er varð að lögum nr. 48/2011 kemur m.a. eftirfarandi fram: „Faglegur undirbúningur að síðari verndar- og nýtingaráætlun verði í höndum ráðgefandi verkefnisstjórnar sem iðnaðarráðherra skipar.“ (Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 81, mál nr. 77)

Það er ljóst af framangreindu að Alþingi hefur búið til lagaumgjörð sem kveður með skýrum hætti á um hvaða fyrirkomulag skal viðhafa þegar lagt er mat á verndar- og orkunýtingargildi landsvæða og efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif valkosta. Löggjafinn hefur falið tilteknu stjórnvaldi, verkefnisstjórn, það hlutverk að framkvæma þetta mat sem byggist á faglegum sjónarmiðum. Þrátt

fyrir að lögin um rammaáætlun geri ekki ráð fyrir að tillögur verkefnisstjórnar, sem reistar eru á umræddu mati, séu bindandi fyrir ráðherra og Alþingi telur Skipulagsstofnun að málsmeðferð breytingartillögu meirihluta atvinnuveganefndar samræmist ekki að fullu þeirri aðferðafræði sem lögin byggjast á eins og farið er nánar yfir hér að aftan.

Þá bendir Skipulagsstofnun á að samkvæmt 3. mgr. 10. gr. laga um rammaáætlun er gert ráð fyrir því fyrirkomulagi að verkefnisstjórnin leiti samráðs við almenning og umsagna hjá viðeigandi stofnunum, stjórnvöldum ríkis og sveitarfélaga, félagasamtökum og hagsmunaaðilum. Þá gerir ákvæðið ráð fyrir því að verkefnisstjórn taki, að liðnum umsagnarfresti og að loknu samráði, afstöðu til fyrirbyggjandi virkjunaráforma og kynni tillögu að rammaáætlun og auglýsi með opinberum hætti þar sem öllum er gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum.

2. Um einstaka virkjunarkosti sem tillagan tekur til

Hvammsvirkjun:

Tillaga meirihluta atvinnuveganefndar er samhljóða framlagðri þingsályktunartillögu umhverfis- og auðlindaráðherra um Hvammsvirkjun sem Skipulagsstofnun hefur áður veitt umsögn um til atvinnuveganefndar dags. 5. nóvember 2014.

Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun:

Eins og fram kemur í greinargerð með tillögu umhverfis- og auðlindaráðherra til þingsályktunar um breytingu á rammaáætlun byggir sú tillaga á skoðun verkefnisstjórnar á þremur virkjunarkostum; Hvammsvirkjun, Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun. Eftir faglega greiningu verkefnisstjórnar var það niðurstaða hennar að leggja til að Hvammsvirkjun færist úr biðflokki í orkunýtingarflokk, en að ekki sé unnt að taka afstöðu til Holta- og Urriðafossvirkjana þar sem frekari upplýsingar þurfi að liggja fyrir varðandi áhrif á laxfiska. Er tillaga ráðherra í samræmi við þessa niðurstöðu verkefnisstjórnar.

Í breytingartillögu meirihluta atvinnuveganefndar er lagt til að Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun færist úr biðflokki í orkunýtingarflokk. Enginn rökstuðningur er settur fram með tillögunni og því liggur ekki fyrir hvort að það faglega mat sem lög um rammaáætlun gera kröfu um, og lýst er í kaflanum að ofan, liggja til grundvallar tillögunni.

Skrokkölduvirkjun:

Skrokkölduvirkjun er í biðflokki samkvæmt gildandi rammaáætlun. Í greinargerð með þingsályktunartillögu þeirri sem varð að núgildandi rammaáætlun segir eftirfarandi um Skrokkölduvirkjun:

Skrokkölduvirkjun ... var raðað í orkunýtingarflokk í þeim drögum sem send voru til umsagnar 19. ágúst 2011. Við undirbúning stofnunar Vatnajökulsþjóðgarðs var stuðst við alþjóðleg viðmið IUCN („International Union for Conservation of Nature“) þar sem miðað er við svokallað „buffer zone“ á svæðum er liggja að friðlýstum svæðum. Slíkum áhrifasvæðum er ætlað að tryggja að verndargildi hins friðlýsta svæðis skerðist ekki vegna athafna á aðliggjandi svæðum. Af þessum sökum voru mörk þjóðgarðsins dregin 5 km austan við Háslón. Við vinnu verkefnisstjórnar voru þessi áhrif á verndarsvæði Vatnajökulsþjóðgarðs ekki metin. Mikilvægt er að þessi áhrif verði könnuð áður en ákvæðið er að setja umrædda virkjunarkosti í nýtingarflokk. ...

Eins og fram kemur í kafla 2 í athugasemdum þessum er ein af forsendum flokkunar virkjunarkosta sú að litið er til náttúrusvæða sem heildar, þ.e. lögð er áhersla á að mynda sem heillegust svæði til verndar annars vegar og nýtingar hins vegar. Fyrir því liggja sterk rök. Með aukinni stærð verndarsvæða eykst viðernisgildi þeirra þannig að samanlagt virði tveggja samliggjandi verndarsvæða verður meira en summan af virði þeirra einna sér. Með samþjöppun nýtingarsvæða í virkjanaklasa eykst hagkvæmni virkjana vegna minni innviða, stærri rekstrareininga og minni línulagna. Ef virkjanir úr virkjunarklasa eru settar í bið getur það jafngilt því að allur klasinn sé settur í bið.

Með vísan til þess að afla þurfi frekari upplýsinga um áhrif þessara virkjunarkosta er með þingsályktunartillögu þessari lagt til að virkjunarkostirnir verði flokkaðir í biðflokk. Varúðarsjónarmið liggja að baki þeirri tillögu sem og að um er að ræða náttúrusvæði sem litið er til sem heildar.

Eins og fram kemur í greinargerð með tillögu umhverfis- og auðlindaráðherra til þingsályktunar um breytingu á rammaáætlun byggir sú tillaga á skoðun verkefnisstjórnar á þremur virkjunarkostum; Hvammsvirkjun, Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun. Þar kemur jafnframt fram að ráðherra hafi sumarið 2013 beint þeim tilmælum til verkefnisstjórnar að framkvæma eins fljótt og auðið er faglegt mat á þeim sex virkjunarkostum sem færðir voru úr nýtingarflokki í biðflokk eftir umsagnarferli þeirrar tillögu sem varð að gildandi rammaáætlun. Þar á meðal er Skrokkölduvirkjun. Í greinargerðinni kemur jafnframt fram að haustið 2013 hafi legið fyrir að verkefnisstjórn myndi eingöngu ná að fjalla um virkjunarkosti í neðrihluta Þjórsár í fyrstu atrennu og hefur því ekki enn tekið Skrokkölduvirkjun fyrir á ný.

Í breytingartillögu meirihluta atvinnuveganefndar er lagt til að Skrokkölduvirkjun færist úr biðflokki í orkunýtingarflokk. Enginn rökstuðningur er settur fram með tillögunni. Jafnframt liggur fyrir, samanber upplýsingar að ofan, að því faglega mati verkefnisstjórnar sem áskilið er í lögum um rammaáætlun er ekki lokið hvað varðar Skrokkölduvirkjun.

Hagavatnsvirkjun:

Hagavatnsvirkjun er í biðflokki samkvæmt gildandi rammaáætlun. Í greinargerð með þingsályktunartillögu þeirri sem varð að núgildandi rammaáætlun segir eftirfarandi um Hagavatnsvirkjun:

Hagavatnsvirkjun (39) var raðað í biðflokk í þeim drögum sem send voru til umsagnar 19. ágúst 2011. Í umsagnarferli þingsályktunartillögunnar bárust nýjar upplýsingar þar sem sérstaklega er komið inn á jarðvegsfok og áhrif á ferðaþjónustu.

Eins og fram kemur í greinargerð með tillögu umhverfis- og auðlindaráðherra til þingsályktunar um breytingu á rammaáætlun byggir sú tillaga á skoðun verkefnisstjórnar á þremur virkjunarkostum, Hvammsvirkjun, Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun. Þar kemur jafnframt fram að ráðherra hafi í sumarið 2013 beint þeim tilmælum til verkefnisstjórnar að framkvæma eins fljótt og auðið er faglegt mat á tilteknum virkjunarkostum í biðflokki gildandi rammaáætlunar, þ.á. m. Hagavatnsvirkjun. Í greinargerðinni kemur jafnframt fram að haustið 2013 hafi legið fyrir að verkefnisstjórn myndi eingöngu ná að fjalla um virkjunarkosti í neðrihluta Þjórsár í fyrstu atrennu og hefur því ekki enn tekið Hagavatnsvirkjun fyrir á ný.

Í breytingartillögu meirihluta atvinnuveganefndar er lagt til að Hagavatnsvirkjun færist úr biðflokki í orkunýtingarflokk. Enginn rökstuðningur er settur fram með tillögunni. Jafnframt liggur fyrir, samanber upplýsingar að ofan, að því faglega mati verkefnisstjórnar sem áskilið er í lögum um rammaáætlun er ekki lokið hvað varðar Hagavatnsvirkjun.

3. Um samband rammaáætlunar og mats á umhverfisáhrifum framkvæmda

Þeir virkjunarkostir sem fjallað er um á vettvangi rammaáætlunar eru jafnframt háðir umhverfismati samkvæmt lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Mat á umhverfisáhrifum einstakra framkvæmda getur farið fram, hvort heldur sem er, eftir að virkjunarkostur hefur verið settur í orkunýtingarflokk rammaáætlunar, eða á meðan virkjunarkosturinn er enn til skoðunar á vettvangi rammaáætlunar. Það er hinsvegar forsenda þess að til leyfisveitinga geti komið, að virkjunarkosturinn hafi verið settur í orkunýtingarflokk rammaáætlunar.

Rétt er einnig að hafa í huga að mat á umhverfisáhrifum framkvæmda felur ekki í sér leyfisveitingu til framkvæmda eða mögulega synjun á framkvæmdaáformum, heldur er matið eingöngu undanfari leyfisveitingar þar sem greind eru og metin umhverfisáhrif viðkomandi framkvæmdar. Þegar kemur til

leyfisveitinga til virkjunarframkvæmda ber leyfisveitendum að „kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hennar“, en eru ekki bundnir af niðurstöðu umhverfismatsins umfram það sem að framan greinir. Er þetta breyting frá því sem var fyrir lagabreytingu sem gerð var á lögum nr. 106/2000 árið 2005, en fram að þeim tíma lauk umhverfismati framkvæmda með úrskurði Skipulagsstofnunar/umhverfisráðherra sem var bindandi fyrir leyfisveitendur. Þannig gat umhverfismati framkvæmda þá lokið með þeirri niðurstöðu að ekki væri fallist á tiltekin framkvæmdaáform.

Staða þeirra virkjunarkosta sem tilgreindir eru í tillögu meirihluta atvinnuveganefndar gagnvart mati á umhverfisáhrifum framkvæmda er eftirfarandi:

Hvammsvirkjun:

Vísast til fyrri umsagnar um þingsályktunartillögu umhverfis- og auðlindaráðherra.

Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun:

Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun fóru í mat á umhverfisáhrifum árið 2003. Í báðum tilfellum voru úrskurðir Skipulagsstofnunar kærðir til ráðherra og lauk því matsferlinu með úrskurði ráðherra, en hann lá fyrir vegna beggja virkjananna í apríl 2004 þar sem fallist var á virkjanirnar með tilteknum skilyrðum.

Ef framkvæmdir hefjast ekki innan 10 ára frá mati á umhverfisáhrifum, ber Skipulagsstofnun að taka ákvörðun um það hvort endurtaka þurfi umhverfismatið í heild eða að hluta, sbr. 12. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, með síðari breytingum. Leyfisveitendur þurfa að óska eftir þeirri ákvörðun. Slík málsmeðferð er ekki hafin vegna Holta- eða Urriðafossvirkjunar.

Skrokkölduvirkjun:

Skrokkölduvirkjun hefur ekki farið í mat á umhverfisáhrifum.

Hagavatnsvirkjun:

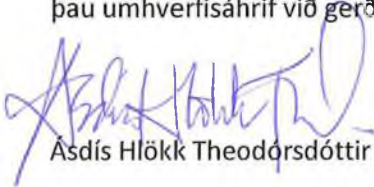
Hagavatnsvirkjun hefur ekki farið í mat á umhverfisáhrifum, en hinsvegar fór framkvæmd við *Stækkun Hagavatns* í mat á umhverfisáhrifum árið 1996. Því matsferli lauk með úrskurði umhverfisráðherra í febrúar 1997 þar sem framkvæmdin var úrskurðuð í frekara umhverfismat samkvæmt þágildandi lögum um mat á umhverfisáhrifum, en þeirri málsmeðferð var ekki framhaldið af hálfu framkvæmdaraðila.

4. Um samband umhverfismats áætlana og mats á umhverfisáhrifum framkvæmda

Við umfjöllun um breytingartillögu við rammaáætlun í vetur hefur kviknað umræða um mismun á umhverfismati áætlana (UMÁ) sbr. lög nr. 105/2006 og mati á umhverfisáhrifum framkvæmda (MÁU) sbr. lög nr. 106/2000. Af því tilefni telur Skipulagsstofnun rétt að benda á að munur á þessu tvennu felst fyrst og fremst í því að við umhverfismat áætlana er lagt mat á umhverfisáhrif framkvæmdaáætlana og skipulagsáætlana stjórnvalda, svo sem aðalskipulags sveitarfélaga, samgönguáætlunar og rammaáætlunar. Mat á umhverfisáhrifum framkvæmda felst hinsvegar í að lagt er mat á umhverfisáhrif einstakra framkvæmda, svo sem tiltekinnar virkjunar eða tiltekins vegar.

Hvort sem um er að ræða UMÁ eða MÁU er það alltaf svo, að nákvæmni og umfang matsins ræðst af efni viðkomandi áætlunar eða framkvæmdaáforma. Það er því ekki hægt að setja fram eitt einhlítt viðmið um það hvaða upplýsinga þarf að afla til að taka ákvörðun um tiltekna skipulags- og framkvæmdaáætlun og hvaða upplýsinga þarf eingöngu að afla vegna mats á umhverfisáhrifum framkvæmda. Þó má ef til vill gefa sér varðandi samspil UMÁ rammaáætlunar annarsvegar og MÁU einstakra virkjana hinsvegar, að við gerð rammaáætlunar geti verið tilefni til að ganga heldur lengra en skemur í greiningu umhverfisáhrifa einstakra virkjunarkosta. Ástæða þess er tvíþætt. Annarsvegar

vegna þess að rammaáætlun er framkvæmdaáætlun, þ.e.a.s. hún hefur eingöngu að geyma lista framkvæmdakosta. Það hefur í för með sér að vænta má að umhverfismat áætlunarinnar verði nákvæmara en ef um væri að ræða „strategískari“ áætlun. Hitt sem skiptir máli í þessu tilliti er að rammaáætlun er bindandi fyrir skipulagsgerð og leyfisveitingar sveitarfélaga. Það vill segja, að séu uppi spurningar um umhverfisáhrif sem skilji á milli þess hvort ásættanlegt þykir að virkja á viðkomandi stað eða ekki, hlýtur að vera æskilegt að fram komi sem afdráttarlausust gögn um þann umhverfisþátt og þau umhverfisáhrif við gerð rammaáætlunar.



Ásdís Hlökk Theodórsdóttir



Ottó Björgvin Óskarsson