

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: **Atvinnuveganefnd**
Sendandi: **Umhverfis- og auðlindaráðuneytið**
Dagsetning: **27.11.2014**
Málsnúmer: **UMH14110139**
Bréfalykill:

Efni: Um endurmat þingsins á virkjunarkostum í verndar- og orkunýtingaráætlun

Inngangur

Á fundi atvinnuveganefndar Alþingis föstudaginn 14. nóvember sl. óskaði nefndin eftir því að umhverfis- og auðlindaráðuneytið og atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneytið ynnu minnisblöð um heimildir þingsins til að endurmeta og gera breytingar á flokkun virkjunarkosta í verndar- og orkunýtingaráætlun samkvæmt lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Málsmeðferð hjá verkefnisstjórn og umhverfis- og auðlindaráðherra

- i. Lög nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Lög nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, eru skýr um þá málsmeðferð og það verklag sem skal viðhaft við gerð tillagna um verndar- og orkunýtingaráætlun þegar málið er í vinnslu hjá verkefnisstjórn og umhverfis- og auðlindaráðherra. Í 3. gr. laganna kemur fram að ráðherra leggi í samráði við þann ráðherra er fer með orkumál, eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða. Lögin kveða á um að í verndar- og orkunýtingaráætlun sé 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 frekar. Virkjunarkostir á viðkomandi svæðum eru samkvæmt því flokkaðir í orkunýtingarflokk, verndarflokk eða biðflokk. Í 3. mgr. 3. gr. laganna kemur jafnframt fram að verndar- og orkunýtingaráætlun taki til landsvæða og virkjunarkosta sem verkefnisstjórn skv. 8. gr. hefur fjallað um og hafa uppsett rafafli 10 MW eða meira eða uppsett varmaafli 50 MW eða meira.

- ii. Verkefnisstjórn verndar- og orkunýtingaráætlunar.

Í 8. gr. laga nr. 48/2011 er kveðið á um að skipa eigi sex manna verkefnisstjórn til fjögurra ára í senn sem er ráðherra til ráðgjafar við undirbúning að gerð tillagna fyrir verndar- og orkunýtingaráætlun samkvæmt lögnum. Hlutverk verkefnisstjórnar er að annast upplýsingasöfnun, faglegt mat og gerð tillagna til ráðherra vegna verndar- og orkunýtingaráætlunar og er samráðsvettvangur vegna hennar. Verkefnisstjórn skipar faghópa með sérfræðingum á videigandi sviðum sem fara yfir virkjunaráform hver frá sínum sjónarhóli, meta þá með stigagjöf og gera tillögur til verkefnisstjórnar.

Í athugasemdum við 9. gr. frumvarps þess er varð að lögum nr. 48/2011, kemur fram að við afmörkun á hlutverki verkefnisstjórnarinnar var tekið mið af hlutverki þeirrar verkefnisstjórnar sem skipuð var árið 2007. Í skipunarbréfi þeirrar verkefnisstjórnar, dags. 21. ágúst 2007, kemur fram að verkefnisstjórninni sé ætlað að ákveða hvernig haga á mati á virkjunarkostum í öðrum áfanga rammaáætlunar sem og að vinna samræmt heildarmat fyrir alla þá virkjunarkosti sem verið hafa til umfjöllunar í fyrsta og öðrum áfanga rammaáætlunar. Síðar í skipunarbréfinu kemur fram að „markmið rammaáætlunarinnar er að skapa faglegar forsendur fyrir ákvörðun um vernd og nýtingu

náttúrusvæða með áherslu á vatnsafls- og jarðhitasvæði. Í áætluninni skal leggja mat á náttúrufar, náttúru- og menningarminjar, meðal annars með tilliti til orkugetu, hagkvæmni og annars þjóðhagslegs gildis, samhliða því að skilgreina og meta áhrif á hagsmuni allra þeirra sem nýtt geta þessi sömu gæði." Samkvæmt þessu ber verkefnisstjórn að fjalla efnislega um þessa þætti.

iii. Verklag við undirbúning verndar- og orkunýtingaráætlunar.

Orkustofnun tekur við beiðnum um að verkefnisstjórn fjalli um virkjunarkost. Í 2. mgr. 9. gr. laga nr. 48/2011 er því lýst hvaða gögn það eru sem fylgja skulu beiðninni og er það hlutverk Orkustofnunar að meta hvort virkjunarkostur sé það nægilega skilgreindur að verkefnisstjórn geti fengið hann til umfjöllunar. Orkustofnun getur einnig að eigin frumkvæði falið verkefnisstjórn að fjalla um virkjunarkosti.

Í 10. gr. laganna er því lýst hvernig verklag og málsmeðferð skuli háttáð við vinnu verkefnisstjórnar að tillögum um flokkun virkjunarkosta og afmörkun virkjunar- og verndarsvæða í samræmi við flokkunina. Verkefnisstjórn skal leggja vinnu faghópa til grundvallar, leita umsagnar Umhverfisstofnunar, Fornleifaverndar ríkisins, Náttúrufræðistofnunar Íslands og Ferðamálastofu auk þess sem hún skal leita samráðs við almenning og umsagna um drög að flokkun virkjunarkosta hjá viðeigandi stofnunum, stjórnvöldum ríkis og sveitarfélaga, félagasamtökum og hagsmunaaðilum. Að loknu því ferli sem lýst er í 1.-4. mgr. 10. gr. laganna leggur verkefnisstjórn rökstuddar tillögur sínar fyrir ráðherra.

Ráðherra tekur tillögur verkefnisstjórnar til skoðunar skv. 5. mgr. 10. gr. laganna. Ef lagðar eru til breytingar á tillögunni skal leita umsagnar hjá viðkomandi stofnunum og stjórnvöldum ríkis og sveitarfélaga, félagasamtökum, hagsmunaaðilum og öðrum aðilum. Auk þess skal kynna breytingarnar almenningi áður en lögð er fram tillaga til þingsályktunar á Alþingi.

Þingsályktunartillaga lögð fram á Alþingi

Þegar ráðherra hefur lagt fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um verndar- og orkunýtingaráætlun, hefur málið verið lagt fyrir þingið og komið á forræði þess. Lög nr. 48/2011 fjalla eðli málsins samkvæmt ekki um það hvaða málsmeðferð skuli viðhöfð þegar löggjafarvaldið hefur málið til meðferðar enda gilda um það lög nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis eins og um önnur þingmál. Í 4. mgr. 45. gr. þingskapa kemur fram að við síðari umræðu tillögu til þingsályktunar skuli ræða tillögu greinar og breytingartillögur við þær. Ljóst er því að Alþingi getur gert breytingar á þingsályktunartillögum sem lagðar eru fyrir þingið.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið bendir á að ef gerðar eru breytingar á tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun um verndar- og orkunýtingaráætlun í meðförum þingsins ber ætíð að líta til ákvæða laga nr. 48/2011, þ.á m. markmiðs þeirra. Að mati ráðuneytisins getur þingið, að teknu tilliti til laga nr. 48/2011, lagt til breytingar á flokkun þeirra virkjunarkosta sem tillagan tekur til, enda hafi kostirnir fengið umfjöllun verkefnisstjórnar í samræmi við ákvæði laganna. Eins og fram hefur komið er ferlið við flokkun virkjunarkosta lögbundið þar sem kveðið er á um að verkefnisstjórn vinni tillögur til ráðherra sem síðan tekur þær til skoðunar. Grundvöllurinn fyrir því að virkjunarkostur sé flokkaður í verndarflokk eða nýtingarflokk er sá að kosturinn hafi fengið efnislega umfjöllun hjá verkefnisstjórn í samræmi við áður nefnda málsmeðferð í lögum nr. 48/2011. Í athugasemdum við 3. gr. með frumvarpi því er varð að lögum nr. 48/2011 kemur fram að verndar- og nýtingaráætlunin taki til virkjunarkosta sem verkefnisstjórnin hefur fjallað um. Er þannig miðað við að Alþingi taki ekki afstöðu til annarra virkjunarkosta en þeirra sem verkefnisstjórnin hefur fjallað um. Í því felst á engan hátt að Alþingi sé bundið af tillögum verkefnisstjórnarinnar eða ráðherra um flokkun virkjunarkosta heldur eingöngu af lögum nr. 48/2011, þ.á m. að fyrir liggja faglegt mat á virkjunarkostum og landsvæðum.

Í þeirri þingsályktunartillögu, þskj. 273, sem nú liggur fyrir á Alþingi er lagt til að Hvammsvirkjun verði færð úr biðflokki yfir í nýtingarflokk. Eins og fram kemur í athugasemdum við þingsályktunartillöguna fjallaði sú verkefnisstjórn sem nú er að störfum um þrjá virkjunarkosti sem fjallað er um í 12. kafla álitis meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar þingsins um nógildandi verndar- og orkunýtingaráætlun, þ.e. Hvammsvirkjun, Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun. Tillögur verkefnisstjórnar er að finna í fylgiskjali við þingsályktunartillöguna á þingskjali 273, en þar kemur m.a. fram að verkefnisstjórn telji að til þess að hægt sé að taka afstöðu til Holtavirkjunar og Urriðafossvirkjunar þurfi að liggja fyrir upplýsingar um markmið mótvægisáðgerða sem miða að verndun fiskistofna, eftirlits- og viðbragðsáætlun með lýsingu á viðbrögðum ef markmiðum er ekki náð og skilgreining á því hvaða viðbótarrannsóknir þurfi að gera á búsvæðum laxfiska í Þjórsá, einkum í Þjórsárkvísl neðan við Búða og í Murneyrarkvísl. Þar sem Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun fengu efnislega umfjöllun verkefnisstjórnar, sbr. greinargerð verkefnisstjórnar rammaáætlunar dags. 21. mars 2014 *Virkjunarkostirnir í Þjórsá*, verður að telja það í samræmi við lögina að þingið geti tekið til umfjöllunar umrætt mat verkefnisstjórnar.

- i. Aðrir virkjunarkostir sem verkefnisstjórn hafði í forgangi.

Eins og fram kemur í athugasemdum við þá þingsályktunartillögu sem nú liggur fyrir á Alþingi var af hálfu umhverfis- og auðlindaráðherra gerður viðauki við erindisbréf verkefnisstjórnar þann 12. júlí 2013. Þar var þeim tilmælum beint til verkefnisstjórnarinnar að forgangsraða vinnu sinni þannig að hún framkvæmdi eins fljótt og auðið væri faglegt mat á þeim sex virkjunarkostum sem færðir voru úr nýtingarflokki í biðflokk eftir umsagnarferli annars áfanga rammaáætlunar og þeim tveimur kostum sem ekki fengu fullnægjandi mat í meðförum fyrri verkefnisstjórnar, þ.e. Hagavatn og Hólmsá við Atley.

Verkefnisstjórn varð ljóst á haustdögum 2013 að hún myndi einungis ná að fjalla faglega um þá þrjá virkjunarkosti í neðri hluta Þjórsá sem færðir voru úr nýtingarflokki yfir í biðflokk eins og fram kemur í greinargerð verkefnisstjórnarinnar, sjá kaflana *Aðferðir og takmarkanir* og *Virkjunarkostirnir í Þjórsá*. Það er því mat umhverfis- og auðlindaráðuneytisins að verkefnisstjórn hafi ekki fjallað um aðra kosti sem settir voru í forgang, þ.e. Skrokköldu, Hágöngur I og II, Hagavatn og Hólmsá v/Atley.

Í ljósi fyrri umfjöllunar verður að telja að þar sem verkefnisstjórn fjallaði ekki efnislega um fimm tilgreinda virkjunarkosti, þ.e. Skrokköldu, Hágöngur I og II, Hagavatn og Hólmsá v/Atley, eins og lög nr. 48/2011 gera ráð fyrir, séu umræddir virkjunarkostir ennþá í umfjöllun hjá verkefnisstjórn að mati umhverfis- og auðlindaráðuneytisins. Verkefnisstjórnin hefur ekki skilað tillögu um flokkun þessara kosta til ráðherra og þingsályktunin sem nú liggur fyrir Alþingi tekur ekki til þeirra kosta. Það er því mat umhverfis- og auðlindaráðuneytisins að lög nr. 48/2011 geri ekki ráð fyrir að Alþingi geti gert breytingar á flokkun þessara kosta þar sem lögbundið ferli verndar- og orkunýtingaráætlunar hefur ekki farið fram hvað þá varðar.