

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011,
með síðari breytingum.

Flm.: Bjarni Benediktsson, Árni Johnsen, Ásbjörn Óttarsson, Birgir Ármannsson,
Einar K. Guðfinnsson, Guðlaugur Þór Þórðarson, Illugi Gunnarsson,
Jón Gunnarsson, Kristján Þór Júlíusson, Ólöf Nordal, Pétur H. Blöndal,
Ragnheiður E. Árnadóttir, Ragnheiður Ríkharðsdóttir, Tryggvi Þór Herbertsson,
Unnur Brá Konráðsdóttir, Þorgerður K. Gunnarsdóttir.

1. gr.

3. málsl. 3. mgr. 3. gr. laganna fellur brott.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Falli virkjunarkostur í biðflokk skal tiltaka hvaða upplýsingar vantar til að unnt sé að ljúka flokkun hans í aðra flokka.
- b. 3. mgr. orðast svo:
Stjórnvöldum er heimilt að veita rannsóknarleyfi vegna virkjunarkosta sem eru í biðflokki til að afla nauðsynlegra upplýsinga skv. 1. mgr. Þá eru orkurannsóknir sem lögum samkvæmt geta farið fram án leyfis stjórnvalda heimilar vegna virkjunarkostanna.
- c. 4. mgr. fellur brott.

3. gr.

Á eftir 6. gr. laganna kemur ný grein, 6. gr. a, sem orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Óflokkaðir virkjunarkostir.

Stjórnvöldum er óheimilt að veita leyfi tengd orkuvinnslu vegna virkjunarkosta sem verndar- og orkunýtingaráætlun á að taka til skv. 3. mgr. 3. gr. en ekki hefur verið tekin afstaða til í gildandi verndar- og orkunýtingaráætlun.

Heimilt er að veita leyfi tengd orkurannsóknum og stunda orkurannsóknir sem ekki eru leyfisskyldar vegna óflokkaðra virkjunarkosta enda séu framkvæmdir vegna þeirra ekki matskyldar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum eða háðar mati á umhverfisáhrifum samkvæmt ákvörðun Skipulagsstofnunar eða, þegar við á, úrskurði ráðherra.

4. gr.

5. mgr. 10. gr. laganna orðast svo:

Ráðherra leggur tillögur verkefnisstjórnarinnar óbreyttar fram á Alþingi í formi tillögu til þingsályktunar um verndar- og orkunýtingaráætlun í samræmi við 3. gr.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á ákvæði til bráðabirgða í lögum:

- a. Við 1. mgr. bætist: um flokkun virkjunarkosta, sbr. ákvæði til bráðabirgða II.
- b. 2. mgr. fellur brott.

6. gr.

Við lögina bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Ráðherra skal við gildistöku laga þessara kalla saman að nýju þriðju verkefnisstjórn um rammaáætlun sem skilaði skýrslu sinni í júní 2011 og fela henni að gera tillögu að flokkun virkjunarkosta í samræmi við lög þessi. Verkefnisstjórnin skal byggja tillögur að flokkun á niðurröðun virkjunarkosta samkvæmt skýrslunni. Hún skal skila tillögum sínum til ráðherra fyrir 31. desember 2012. Ráðherra leggur eigi síðar en 1. febrúar 2013 tillögur verkefnisstjórnarinnar óbreyttar fram á Alþingi í formi tillögu til þingsályktunar um verndar- og orkunýtingaráætlun.

7. gr.

Lög þessi taka þegar gildi.

Greinargerð.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun. Breytingunum er ætlað að tryggja virkni laganna og skýrleika, svo og að tryggja að fagleg sjónarmið ráði við flokkun virkjunarkosta og gerð verndar- og orkunýtingaráætlunar.

Lagt er til að við lögina bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða þess efnis að ráðherra kalli saman að nýju þá verkefnisstjórn um rammaáætlun sem skilaði skýrslu sinni í júní 2011 og feli henni að gera tillögu að flokkun virkjunarkosta. Í skýrslunni ráðaði verkefnisstjórnin virkjunarkostum í samræmi við niðurstöður og niðurröðun faghópa á grundvelli mikillar faglegrar vinnu og samráðs. Verkefnisstjórnin flokkaði virkjunarkostina ekki líkt og kveðið er á um í lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, enda var verkefnisstjórninni ekki falið að gera tillögu að slíkri flokkun. Eftir skil hennar fór því í gang ógagnsætt ferli við flokkun virkjunarkosta þar sem ekki var að öllu leyti byggt á niðurstöðum verkefnisstjórnarinnar heldur virðist ráðherra hafa látið pólitísk sjónarmið ráða för. Þarna urðu skil í því faglegra ferli sem fram að því hafði einkennt alla vinnu að rammaáætluninni.

Brýnt er að tryggja að sátt ríki um ákvarðanir um verndun og nýtingu landsvæða og orkuauðlinda. Er það í samræmi við stefnu stjórnvalda sem til margra ára hefur verið að byggja ákvarðanatöku um vernd og orkunýtingu á faglegum forsendum. Sú stefna var mörkuð árið 2003 í stjórnartíð Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks og var síðar staðfest árið 2007 í stjórnartíð Sjálfstæðisflokks og Samfylkingarinnar þegar ákveðið var að skipuð yrði fagleg verkefnisstjórn fyrir vinnu við 2. áfanga rammaáætlunar um vernd og nýtingu náttúrusvæða. Sú stefna hefur falið í sér að hinar faglegra unnu niðurstöður og tillögur yrðu lagðar fyrir Alþingi. Þeirri stefnu var ekki fylgt til enda og því ljóst að grípa þarf inn í ferlið með laga-breytingu til að tryggja að faglegra sé staðið að gerð verndar- og orkunýtingaráætlunar.

Er því gert ráð fyrir því að ráðherra leggi tillögur verkefnisstjórnarinnar fram óbreyttar á Alþingi í formi tillögu til þingsályktunar. Þannig er tryggt að við ákvörðun um verndun og um orkunýtingu sé byggt á faglegum grundvelli, vísindalegum gögnum, gagnsærri aðferðafræði og þeirri miklu og ítarlegu vinnu sem síðasta verkefnisstjórn um rammaáætlun hefur innt af hendi og fær nú tækifæri til að ljúka. Með því að byggja áætlunargerð á traustum

og faglegum grunni er unnt að skapa sátt um þetta annars umdeilda mál. Mikilvægt er að hefja rammaáætlun yfir þá gagnrýni að pólitísk stefna hafi ráðið för við vinnuna, það verður ekki gert á annan hátt en þann að byggja hana á niðurstöðum fagaðila og sérfræðinga.

Að auki eru lagðar til breytingar á öðrum ákvæðum laganna til að tryggja að þessi faglegu sjónarmið ráði ávallt för við gerð verndar- og orkunýtingaráætlunar og til að tryggja virkni laganna og skýrleika þeirra. Breytingarnar eru þrjúþættar. Í fyrsta lagi er lögð til breyting á 3. gr. laganna sem ætlað er að tryggja að unnt sé að meta allar hugmyndir um virkjunarkosti sem berast verkefnisstjórn, óháð því hvort þeir eru staddir á friðlýstum svæðum eða annars staðar. Í öðru lagi er um að ræða tillögu að breytingu á 5. gr. laganna sem miðar að því að tryggja að unnt verði að afla nauðsynlegra gagna til að ljúka flokkun virkjunarkosta sem falla í biðflokk á grundvelli þess að ekki liggja fyrir nægar upplýsingar til að unnt sé að ljúka flokkun þeirra í verndarflokk eða orkunýtingarflokk. Í þriðja lagi er svo lögð til breyting á 10. gr. sem ætlað er að tryggja fagleg vinnubrögð og stuðla að sátt um gerð verndar- og orkunýtingaráætlun. Hún felst í því að tillögur verkefnisstjórna um flokkun virkjunarkosta verði ávallt lagðar óbreyttar fyrir Alþingi án þess að möguleiki verði gefin á breytingum þar á af hálfu ráðherra. Þessi breyting er því sambærileg þeirri sem lögð er til í 5. gr. frumvarpsins og reifuð er hér að framan. Henni er ætlað að tryggja að ákvarðanir um flokkun virkjunarkosta og verði ávallt teknar á traustum faglegum grundvelli og sátt skapist um verndar- og orkunýtingaráætlun.

I. Aðdragandi og vinna við gerð verndar- og orkunýtingaráætlunar.

Umræða um verndar- og orkunýtingaráætlun er ekki ný á Íslandi og lengi hefur verið unnið að gerð slíkrar rammaáætlunar. Með lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, var fyrst settur lagarammi um áætlunargerð af þessu tagi. Áður hafði þó mikil vinna farið fram og má rekja hana allt aftur til ársins 1993 þegar umhverfisráðherra skipaði starfsþóp um umhverfismál, iðnþróun og orkumál sem var m.a. falið að gera framkvæmdaáætlun í umhverfis- og þróunarmálum til aldamóta. Hópurinn lagði til að unnin yrði rammaáætlun um nýtingu vatnsafls. Árið 1999 var skipuð sérstök verkefnisstjórn til að vinna að gerð slíkrar rammaáætlunar. Fagleg vinna fór fram í fjórum faghópum. Hóparnir höfðu afmarkað hlutverk og fjölluðu um ákvæðna þætti, þ.e. náttúru og menningarminjar, útivist og hlunnindi, þjóðhagsmál, atvinnulíf og byggðaðróun og nýtingu orkulinda. Mótuð var aðferðafræði og vinnureglur fyrir hópana sem fóru svo yfir gögn um virkjanahugmyndir, mátu þær og skiluðu að lokum niðurstöðu sinni til verkefnisstjórnarinnar. Verkefnisstjórnin vann úr niðurstöðum hópanna og skilaði efnismikilli niðurstöðuskýrslu í nóvember 2003. Þar voru metnir alls 43 virkjunarkostir, 19 vatnsafls og 24 jarðhita. Voru þeir flokkaðir í fimm flokka eftir umhverfisáhrifum, aðra fimm eftir heildarhagnaði og fimm eftir arðsemi. Nokkuð var gagnrýnt að aðferðafræði hópanna hafi ekki verið fullmótuð og gögn hafi vantað, m.a. um náttúrufar og umhverfisáhrif. Mest var þó deilt á og um hvernig setja skyldi heildstæða orkunýtingaráætlun, hvað og hvar skyldi nýta. Erfitt virtist að samþætta andstæð sjónarmið um verndun og nýtingu og mikið var deilt á að pólitísk sjónarmið fengju að ráða för við gerð rammaáætlunar um orkunýtingu.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks árið 2003 var það sett sem eitt af helstu markmiðum að lokið yrði við „rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma þannig að heildstætt yfirlit fái yfir nýtingarmöguleika landsmanna á þeim miklu verðmætum sem felast í beislun orku. Orkulindir hvers landsvæðis verði nýttar af skynsemi til að byggja upp atvinnu og efla mannlíf. Áhersla verði lögð á að saman fari nýting orkulindanna og náttúruvernd.“ Ný verkefnisstjórn var skipuð árið 2004 og vann hún áfram með

þær virkjunarhugmyndir sem lágu fyrir og endurskoðaði einhverjar þeirra á grundvelli bættra gagna auk þess að undirbúa fleiri hugmyndir. Verkefnisstjórnin lauk störfum sínum 2007 og skilað framvinduskýrslu um verkið.

Enn stóð hinn sami styr um gerð rammaáætlunar. Í stefnuyfirlýsingu Sjálfstæðisflokks og Samfylkingarinnar 2007 var lögð áhersla á að ljúka gerð rammaáætlunar enda brýnt að skapa sátt um vernd og nýtingu náttúrusvæða. Til að tryggja slíka sátt var tekin sú ákvörðun að skipa faglega verkefnisstjórn og gefa áætluninni lögformlega stöðu þannig að sú áætlun sem lögð yrði fyrir Alþingi væri gerð af fagfólki sem hefðu besta þekkingu á viðfangsefninu og áætlunin yrði þannig byggð á traustum faglegum grunni og rökum. Þá var brotið blað í vinnu að rammaáætluninni sem fram til þessa hafði verið áætlun um orkunýtingu en var nú sett upp sem áætlun um bæði nýtingu og verndun. Ný verkefnisstjórn var skipuð árið 2007 og í skipunarbréfi hennar er lögð áhersla á að markmið með rammaáætluninni sé að skapa faglegan grundvöll fyrir ákvarðanatöku um vernd og nýtingu náttúrusvæða. Það var von manna að með þessu vinnulagi mætti sætta hin andstæðu sjónarmið um vernd og nýtingu enda væri tryggt að ekki væri hægt að halda því fram að pólitísk sjónarmið hefðu ráðið við flokkun virkjunarkosta og landsvæða til verndunar eða nýtingar.

Stefnt var að því að þessi þriðja verkefnisstjórn lyki störfum sínum árið 2009 en skilum hennar var þó seinkað fram í júní 2011.

II. Vinna að 2. áfanga rammaáætlunar.

Þriðja verkefnisstjórnin skipaði fjóra faghópa líkt og gert hafði verið við vinnu að 1. áfanga rammaáætlunar. Faghópur I skyldi meta áhrif einstakra virkjunarkosta á landslag, jarðmyndanir, gróður, dýralíf og minjar. Faghópi II var falið að meta áhrif einstakra virkjunarkosta á ferðaþjónustu, útivist, landbúnað og hlunnindi. Verkefni faghóps III var að meta hvaða áhrif það hefði á aðra atvinnustarfsemi að nýta virkjunarkostina. Einnig að meta langtímaáhrif þess á efnahag, atvinnulíf og byggðaðróun. Faghópi IV var svo falið að skilgreina þá kosti sem fyrir hendi kynnu að vera til að nýta vatnsorku og jarðhita til raforkuvinnslu, meta afl, orkugetu og líklegan orkukostnað hvers þeirra og forgangsraða eftir hagkvæmni. Þessi faghópur skyldi skilgreina virkjunarkosti sem aðrir faghópar tóku afstöðu til. Faghóparnir bættu og þróðu þá aðferðafræði sem notuð hafði verið við fyrri vinnu og öfluðu frekari gagna við vinnu sína.

Í skipunarbréfi verkefnisstjórnarinnar var lögð áhersla á víðtækt samráð við gerð rammaáætlunarinnar. Verkefnisstjórnin tryggði að ferlið allt yrði gagnsætt með því að halda kynningarfundum víðsvegar um landið þar sem formenn faghópa og verkefnisstjórnar mættu, kynntu ferlið og svöruðu spurningum. Slíkir fundir voru m.a. haldnir fyrir samtök, hagsmunaaðila, fyrirtæki og áhugafólk. Hagsmunaaðilar jafnt sem almennigur og áhugafólk gátu að auki fylgst með framgangi áætlunarinnar og vinnu við hana á heimasíðu hennar og sent athugasemdir og ábendingar til faghópa.

Alls komu 84 virkjunarhugmyndir til mats en af þeim voru 66 metnar af öllum faghópum. Ástæður þess að allar virkjunarhugmyndir voru ekki allar metnar af öllum faghópum má m.a. rekja til þess að gögn vantaði eða bárust of seint.

Faghóparnir skiluðu allir niðurstöðum sínum og niðurröðun virkjunarhugmynda til verkefnisstjórnarinnar. Niðurstöðurnar voru kynntar og settar í opið umsagnarferli. Verkefnisstjórnin samþætti svo niðurstöðurnar með hliðsjón af umsögnum. Þar sem lög um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, voru ekki sett fyrr en í maí 2011 höfðu faghópar ekki tók á því að flokka virkjunarkosti í samræmi við lögin enda lá ekki fyrir hver yrði lokaniðurstaða löggjafans um skilgreiningu á flokkum. Verkefnisstjórnin skilaði skýrslu sinni í

júní 2011 þar sem var að finna niðurröðun virkjunarkosta byggða á mati faghópa og samþættingu þeirra. Skýrsla verkefnisstjórnarinnar var afhent iðnaðar- og umhverfisráðherrum í júní 2011 og var þá þegar hafin vinna að því að koma niðurstöðunum í þingtækt form.

III. Úrvinnsla niðurstaðna verkefnisstjórnarinnar.

Drögum að þingsályktunartillögu sem unnin voru úr niðurstöðum verkefnisstjórnarinnar var stillt upp í nánu samráði við formann verkefnisstjórnar og formenn faghópa verkefnisstjórnar rammaáætlunar á tímabilinu frá júní til ágúst 2011. Við flokkunina var m.a. miðað við röðun verkefnisstjórnarinnar en jafnframt við skoðanakönnun sem gerð var innan verkefnisstjórnarinnar dagana 10.–20. júní 2011.

Vikið var frá niðurstöðum verkefnisstjórnarinnar í nokkrum tilvikum. Dæmi voru um að virkjunarkostir sem verkefnisstjórn hafði raðað ofarlega eða um miðja vegu frá sjónarhorni nýtingar væri í drögunum raðað í biðflokk og jafnvel í verndarflokk. Á þetta til að mynda við um Bitru (74), Norðlingaölduveitu (27), Brennisteinsfjöll (68), Grændal (77) og Tungnaárlón (24) sem voru öll sett í verndarflokk en verkefnisstjórnin raðaði um eða ofan við miðju út frá nýtingarsjónarmiðum. Austurengjar (67), Innstidalur (73) og Trölladyngja (65) voru að sama skapi sett í biðflokk þó svo að verkefnisstjórnin hefði raðað þessum virkjunarkostum framarlega út frá nýtingu.

Þegar drög að þingsályktunartillögu lágu fyrir voru þau send til umsagnar í samræmi við lög nr. 48/2011. Að loknu því umsagnarferli voru gerðar á tillögunni enn frekari breytingar áður en iðnaðarráðherra lagði hana fram á Alþingi á síðasta þingi (þskj. 1165, 727. mál. 140. þing). Tveir virkjanakostir, Eyjadalsárvirkjun (11) og Hveravellir (83), voru felldir út þar sem í ljós kom að þeir féllu utan gildissviðs laga nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun. Þar að auki voru gerðar þær breytingar frá fyrri drögum að tillögunni að sex virkjunarkostir, Urriðafossvirkjun (31), Holtavirkjun (30), Hvammsvirkjun (29), Skrokkölduvirkjun (26), Hágönguvirkjun 1 (91) og Hágönguvirkjun 2 (104), voru fluttir úr nýtingarflokki í biðflokk. Er það í algjöru ósamræmi við niðurstöðu verkefnisstjórnarinnar. Í athugasemdum við þá tillögu er breytingin skýrð með þeim orðum að nauðsynlegt hafi verið talið að kanna nánar einstaka áhrifaþætti þessara virkjunarkosta og varúðarsjónarmið hafi því búið að baki breytingunni. Þessi breyting var gerð í ljósi þeirra athugasemda sem bárust úr umsagnarferli draganna en verkefnisstjórnin hafði þegar haft viðtækt samráð og veitt móttöku fjölda athugasemda sem hafðar voru til hliðsjónar og vegnar og metnar við vinnu faghópa og verkefnisstjórnarinnar.

Í samræmi við þá yfirlýstu stefnu að láta fagleg sjónarmið ráða og tryggja sátt um rammaáætlun hefði verið eðlilegt að fela verkefnisstjórninni að ljúka flokkun virkjunarkosta og leggja tillögu þeirra þar um óbreytta fyrir Alþingi. Með því að taka verkið úr því faglega ferli sem viðhaft var er opnað fyrir þá gagnrýni að pólitískar ástæður liggi að baki breytingunni og með því er grafið undan þeirri sátt sem skapa átti um faglega og vel unna rammaáætlun.

Þar sem lögin voru ekki sett fyrir en undir lok vinnu verkefnisstjórnarinnar hafði hún og faghópar hennar þegar unnið með og metið 16 virkjunarkosti sem skv. 3. mgr. 3. gr. laganna falla utan gildissviðs verndar- og orkunýtingaráætlunar. Er hér um að ræða virkjunarkosti sem eru á landsvæði sem nýtur friðlýsingar en þau falla utan gildissviðsins nema sérstaklega sé tiltekið að í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir séu heimilar á viðkomandi svæði. Þetta á við um eftirtalda 16 virkjunarkosti: Skaftárveita með miðlun í Langasjó (16), Skaftárveita án miðlunar í Langasjó (17), Skaftárvirkjun (18), Vonarskarð (92), Kverkfjöll (93), Askja (94), Hveravellir (83), Blautakvísl (84), Vestur-Reykjadalir (85), Austur-Reykjadalir (86), Ljósártungur (87), Jökultungur (88), Kaldaklof (89), Landmannalaugar (90),

Markarfljótsvirkjun A (22) og Geysir (78). Við friðlýsingu svæða er oftast ekki tekin bein afstaða til virkjunarframkvæmda nema þær hafi verið sérstaklega ræddar við friðlýsingu vegna andstöðu við þær. Við slíkar aðstæður er það tiltekið sérstaklega í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir á svæðinu séu bannaðar og þá er að ekki unnt að ráðast í orkunýtingu á svæðinu eða mæla með slíkri nýtingu. Friðlýsing svæðis lýsir aftur á móti í sjálfu sér ekki andstöðu við framkvæmdir eða virkjanir á viðkomandi svæði. Eðlilegt er að sömu reglur gildi um þessa virkjunarkosti sem og aðra og sama faglega mat fari fram á þeim enda hægt að treysta því að faghópar og verkefnisstjórn taki fullt tillit til friðlýsingarskilmála og meti þá í samræmi við aðferðafræði sína.

Enn fremur er óeðlilegt að byggja flokkun virkjunarkosta á skoðanakönnun sem framkvæmd var innan verkefnisstjórnarinnar í júní 2011 og var nýtt við flokkun í tillögu ráðherra líkt og þegar hefur greint frá. Sú skoðanakönnun var ekki samræmi við þau faglegu vinnubrögð og aðferðafræði sem einkennir alla aðra vinnu við rammaáætlunina. Mikilvægt er að grafa ekki undan trausti á þeim vinnubrögðum sem viðhöfð voru og ber því að láta verkefnisstjórnina ljúka verkinu og gera tillögu að flokkun virkjunarkosta sem byggist á þeirri nákvæmu, faglegu og gagnsæju vinnu sem einkenndi öll störf hennar og faghópanna.

IV. Verndar- og orkunýtingaráætlun verður að byggjast á faglegum grunni.

Framangreind tillaga iðnaðarráðherra um verndar- og orkunýtingaráætlun hlaut ekki afgreiðslu á síðasta þingi en fjölmörg erindi bárust atvinnuveganefnd sem hafði málið til umfjöllunar. Í stórum hluta þeirra var nefndin hvött til að gera breytingar til samræmis við niðurstöður verkefnisstjórnarinnar enda væri tillaga ráðherra ekki grundvöllur fyrir sátt um málaflokkinn þar sem vikið væri mjög mikið frá faglegum niðurstöðum verkefnisstjórnarinnar. Bent var á að verkefnisstjórnin hefði unnið á gagnsæjan og faglegan hátt og gætt að jafnvægi ólíkra þátta og verðmæta. Þessu jafnvægi væri ógnað með þeim breytingum sem gerðar voru. Ferlið eftir að verkefnisstjórnin skilaði niðurstöðum sínum væri að auki ógagnsætt og til þess fallið að ala á tortryggni á því hvað lægi að baki flokkun virkjunarkosta. Með því að vikja frá niðurstöðum verkefnisstjórnarinnar væri grafið undan þeirri þjóðarsátt sem skapast hefði getað um erfiðan málaflokk. Erindi í þessa veru bárust frá fagaðilum, hagsmunaaðilum, sveitarfélögum og almenningi. Flutningsmenn þessa frumvarps taka undir þessa gagnrýni og telja mikilvægt að lögð sé fyrir Alþingi tillaga sem byggist á vinnu verkefnisstjórnarinnar og getur tryggt sátt um áætlun um vernd og nýtingu landsvæða og orkuauðlinda.

Í 6. gr. er lagt til að við lögin bættist nýtt ákvæði til bráðabirgða. Þar er lagt til að verkefnisstjórnin verði kölluð saman að nýju til að ljúka verkinu og gera tillögu að flokkun virkjunarkosta í samræmi við lög nr. 48/2011. Verkefnisstjórnin byggir við þá flokkun á þeirri vinnu sem þegar hefur farið fram og niðurröðuninni sem fram kemur í skýrslu hennar, sbr. töflu 7.2 í skýrslunni sem finna má í fylgiskjali með tillögu þessari. Þó svo að mikið sé til nýjum upplýsingum og gögnum er ekki gert ráð fyrir að þau komi til álita við flokkunina heldur sé eingöngu byggt á skýrslu verkefnisstjórnarinnar og þeirri miklu vinnu og ríka samráðsferli sem fram fór á vettvangi hennar. Með skilum sínum á tillögum að flokkun virkjunarkosta má því segja að verkefnisstjórnin sé í reynd að ljúka störfum sínum. Ný verkefnisstjórn sem skipuð verður í samræmi við lög nr. 48/2011 þegar Alþingi hefur samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlun fær svo það verkefni að vinna áfram með þá virkjunarkosti sem lentu í biðflokki sökum upplýsingaskorts og leggja til breytta flokkun þeirra þar sem við á og að viðhöfðu því samráðsferli sem kveðið er á um í lögnum.

Þar sem í 1. gr. er lagt til að fellt verði brott ákvæði laganna sem fellir friðlýst landsvæði utan gildissviðs verndar- og orkunýtingaráætlunar er ljóst að verkefnisstjórnin mun jafnframt

flokka þá 16 virkjunarkosti sem eru á friðlýstum svæðum og taldir voru upp í IV. kafla, enda mat verkefnisstjórnin þá líkt og aðra virkjunarkosti og gerði tillögu að niðurröðun þeirra, sbr. tafla 7.2 í fylgiskjali.

Lagt er til að verkefnisstjórnin skili tillögum sínum um flokkun til ráðherra fyrir árslok 2012. Þar sem byggt er á fyrri vinnu og niðurröðun virkjunarkosta verður ekki annað séð en að það sé rúmur tími til að ljúka verkinu. Þá er lagt til að þegar ráðherra hefur fengið tillögur verkefnisstjórnarinnar leggi hann fyrir 1. febrúar 2013 fram tillögu til þingsályktunar um verndar- og orkunýtingaráætlun. Er það nægur tími til að koma tillögum verkefnisstjórnarinnar í þingtækt form. Mikilvægt er að eyða óvissu sem ríkir um verndar- og orkunýtingaráætlun. Miklir hagsmunir eru í húfi fyrir landsmenn alla og brýnt að ljúka málinu sem allra fyrst. Skýrt er tekið fram að tillaga sú sem ráðherra leggur fram skuli vera óbreyttar tillögur verkefnisstjórnarinnar. Er þetta gert til að hefja umræðu um verndar- og orkunýtingaráætlun upp fyrir tortryggni um pólitísk afskipti og tryggja að hún byggji eingöngu á hinni faglegu vinnu verkefnisstjórnarinnar. Með þessu er jafnframt lagður grundvöllur að þjóðarsátt um áætlunina.

V. Flokkun virkjunarkosta.

Þó svo að verkefnisstjórnin skuli eingöngu miða flokkun virkjunarkosta við fyrri niðurröðun sína, sbr. töflu 7.2. í skýrslu um rammaáætlun í fylgiskjali, ber henni vissulega að tryggja að flokkunin sé í samræmi við lög um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011. Samkvæmt lögnum geta virkjunarkostir fallið í einn þriggja flokka, orkunýtingarflokk, biðflokk eða verndarflokk. Í þann fyrstnefnda falla þeir virkjunarkostir sem áætlað er að ráðast megi í að undangengnu mati á verndar- og orkunýtingargildi landsvæðis og á efnahagslegu, umhverfislegu og samfélagslegum áhrifum nýtingar, þ.m.t. verndunar. Í verndarflokk falla þeir virkjunarkostir sem með hliðsjón af framangreindu mati er talið að ekki sé rétt að ráðast í, svo og landsvæði sem ástæða er talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu. Í biðflokkinn falla svo þeir virkjunarkostir sem talið að afla þurfi frekari upplýsinga um svo meta megi á grundvelli framangreindra sjónarmiða hvort þeir eigi að falla í orkunýtingarflokk eða verndarflokk.

Af ákvæðum laganna er ljóst að í biðflokk á að setja alla þá virkjunarkosti sem upplýsingar vantar um til að unnt sé að ljúka flokkun í orkunýtingarflokk eða verndarflokk. Horfa þarf til þess hvort upplýsingar séu nægjanlegar til að ljúka mati á verndar- og orkunýtingargildi landsvæðis og á efnahagslegum, umhverfislegum og samfélagslegum áhrifum nýtingar, þ.m.t. verndunar. Séu þær það ekki skal virkjunarkosturinn samkvæmt lögnum falla í biðflokk. Ný verkefnisstjórn skal svo vinna áfram með þá virkjunarkosti sem falla í biðflokk og leggja til breytta flokkun þeirra hafi fullnægjandi upplýsingar borist.

Ekki má skýra þennan upplýsingaskort svo þröngt að þar falli einungis viðamiklar upplýsingar heldur ber að horfa á hvort fyrirbyggjandi upplýsingar séu nægjanlegar til að meta þá þætti sem samkvæmt lögum bera að meta. Gæta verður þó jafnvægis á móti að skýra hann ekki of vítt því alltaf er hægt að finna nýjar upplýsingar og á einhverjum tímapunkti verður að stoppa og taka ákvörðun byggða á þeim gögnum sem nauðsynlegar eru til að hún byggji á faglegum og traustum grunni. Gagnaöflun verður að lúta að öllum þeim sviðum sem til álita eiga að koma við mat og flokkun virkjunarkosta. Mikilvægt er að tryggja að ekki sé litið fram hjá alvarlegum eða verulegum upplýsingaskorti og virkjunarkostur flokkaður í orkunýtingarflokk eða verndarflokk þegar ljóst er að það skortir aðrar veigamiklar upplýsingar til að ljúka mati á honum. Það er því eðlileg krafa að tilteknar verði þær upplýsingar sem vantar til að ljúka flokkun virkjunarkosta.

Nauðsynlegt er jafnframt að tryggja að unnt sé að afla þessara upplýsinga. Í frumvarpinu eru því lagðar til breytingar á 5. gr. laganna í þá veru að verkefnisstjórn beri að tiltaka hvaða upplýsingar vanti til að unnt sé að meta hvort virkjunarkostur eigi að falla í orkunýtingarflokk eða verndarflokk. Jafnframt er lögð til sú breyting að heimilt verði að veita rannsóknarleyfi til að afla þeirra upplýsinga.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Samkvæmt gildandi ákvæði 3. málsl. 3. mgr. 3. gr. laganna getur verndar- og orkunýtingaráætlun ekki tekið til svæða sem eru friðlýst nema tiltekið sé í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir séu heimilar á viðkomandi svæði. Slíkt er alla jafna ekki tiltekið sérstaklega í friðlýsingarskilmálum enda hefur virkjun á svæðinu hugsanlega ekki verið til umræðu þegar friðlýsing þeirra var ákveðin. Hafi hún verið það og skýr vilji að koma í veg fyrir virkjanir er aftur á móti eðlileg krafa að það komi með skýrum hætti fram í friðlýsingarskilmálum.

Friðlýsing svæðis lýsir í sjálfu sér ekki andstöðu við framkvæmdir eða virkjanir á viðkomandi svæði en í friðlýsingarskilmálum er tiltekið sérstaklega ef hömlur eiga að vera á slíkum framkvæmdum. Ávallt þarf að gefa út leyfi til rannsókna á þessum svæðum sem og öðrum og stundum eru framkvæmdir vegna rannsókna jafnframt háðar umhverfismati. Ekki verður því hlaupið til að kanna og rannsaka virkjunarkosti á friðlýstum svæðum. Komi beiðni til verkefnisstjórnar um að fjalla um virkjunarkost á friðlýstu svæði ber henni samkvæmt gildandi lögum að hafna þeirri beiðni. Eðlilegra væri þó að samræmis væri gætt um mat á virkjunarkostum og slíkur virkjunarkostur yrði metinn með sama hætti og aðrir. Sömu reglur gildi þá um alla hugsanlega virkjunarkosti.

Sé tiltekið í friðlýsingarskilmálum svæðis sem virkjunarkostur er á að virkjunarframkvæmdir séu óheimilar er ljóst að orkunýting kemur ekki til greina og mat verkefnisstjórnarinnar mundi endurspeglja það. Séu framkvæmdir háðar takmörkunum þyrfti að meta hvort hugsanlegar virkjunarframkvæmdir rúmist innan þeirra. Verndargildi friðlýstra svæða yrði ávallt metið hátt við slíka vinnu og hugsanlegt að kosturinn yrði settur í verndarflokk sökum hættu á raski á svæðinu sem hann er á. Því er þó ekki hægt að slá föstu enda liggur ekki fyrir sambærileg röðun verkefnisstjórnar og á öðrum virkjunarkostum eða heimild fyrir verkefnisstjórnina að leggja til flokkun virkjunarkostsins. Mikilvægt er að treysta þeirri faglegu vinnu sem fram fer í verkefnisstjórninni. Er því lagðar til breytingar á 3. gr. þess efnis að framangreint ákvæði í 3. mgr. falli brott. Verkefnisstjórnin sem kölluð verður saman að nýju skv. 6. gr. frumvarpsins mun því gera tillögu að flokkun þessara virkjunarkosta jafnt við aðra. Gerir hún það í samræmi við fyrri niðurstöður sínar og þau gögn sem þegar liggja fyrir. Hafi skort gögn til að unnt hafi verið að leggja mat á verndar- og orkunýtingargildi virkjunarkosts og landsvæða og efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif nýtingar hans, þ.m.t. verndunar, er ljóst að virkjunarkosturinn fellur í biðflokk. Ný verkefnisstjórn sem samkvæmt lögum nr. 48/2011 skal skipa þegar Alþingi hefur samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlun mun svo vinna áfram að frekari flokkun þeirra virkjunarkosta sem falla í biðflokk.

Um 2. gr.

Samkvæmt 5. gr. laganna skal setja í biðflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar þá virkjunarkosti sem er talið að afla þurfi frekari upplýsinga um svo meta megi á grundvelli laganna hvort þeir skuli flokkaðir í verndarflokk eða orkunýtingarflokk.

Mikilvægt er að tryggja að unnt sé að afla þeirra gagna sem þörf er á til að ljúka flokkun virkjunarkosta í biðflokki. Skv. 3. mgr. 5. gr. laganna er það háð miklum takmörkunum hvaða rannsóknir geta farið fram á virkjunarkosti í biðflokki og m.a. er ekki heimilt að veita rannsóknarleyfi eða stunda orkurannsóknir séu framkvæmdir vegna þeirra matsskyldar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum og því háðar mati á umhverfisáhrifum samkvæmt ákvörðun Skipulagsstofnunar eða þegar við á úrskurði ráðherra. Takmarkar þetta ákvæði mjög möguleika á því að afla nauðsynlegra gagna og upplýsinga sem krefjast rannsókna á viðkomandi virkjunarkosti.

Til að tryggja virkni laganna og að verkefnisstjórn fái nauðsynlegar upplýsingar til að henni verði unnt að gera tillögu að tilfærslu virkjunarkosts úr biðflokki í aðra flokka er lagt til að heimilt verði að veita rannsóknarleyfi vegna þeirra virkjunarkosta sem falla í biðflokk til að afla þeirra upplýsinga sem verkefnisstjórn telur vanta til að unnt sé að leggja mat á það hvort virkjunarkostur skuli falla í orkunýtingarflokk eða verndarflokk. Séu framkvæmdir vegna rannsókna háðar mati á umhverfisáhrifum þarf slíkt mat að fara fram áður en leyfi er veitt. Orkurannsóknir sem geta farið fram án leyfis verða að sjálfsögðu áfram heimilar.

Mikilvægt er jafnframt að þegar upplýsingar vantar að mati verkefnisstjórnar um virkjunarkost falli hann sannanlega í biðflokk. Ef ekki reynist unnt á grundvelli gagna um hann að leggja mat á verndar- og orkunýtingargildi og efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif nýtingar, þ.m.t. verndunar, skal virkjunarkosturinn skv. 1. mgr. 5. gr. falla í biðflokk. Ekki má skýra þennan upplýsingaskort svo þröngt að þar falli einungis viðamiklar upplýsingar heldur ber að horfa á hvort þær séu nægjanlegar til að meta þá þætti sem samkvæmt lögum bera að meta. Mikilvægt er jafnframt að fyrir liggi hvaða upplýsingar skortir til að unnt sé að flokka virkjunarkost í annan flokk. Eðlilegt er því að gera þá kröfu að verkefnisstjórn tiltaki hvaða upplýsingar um ræðir. Það tryggir skilvirkni þar sem orku og fjármunum verður ekki eytt í að afla gagna sem ekki hafa áhrif á flokkun virkjunarkosts heldur verður kleift að fá rannsóknarleyfi til að afla nauðsynlegra upplýsinga.

Vísast að öðru leyti um þetta efni til umfjöllunar í V. kafla greinargerðar um flokkun virkjunarkosta.

Um 3. gr.

Í 4. mgr. 5. gr. gildandi laga er kveðið á um það að þeir virkjunarkostir sem verndar- og orkunýtingaráætlun á að taka til skv. 3. mgr. 3. gr., en ekki hefur verið tekin afstaða til í gildandi verndar- og orkunýtingaráætlun, skulu lúta sömu reglum og virkjunarkostir í biðflokki áætlunarinnar. Í ljósi þeirra breytinga sem lagðar eru til í 2. gr. frumvarpsins á ákvæðum um biðflokk er ljóst að sömu reglur geta ekki gilt um þessa óflokkuðu virkjunarkosti. Þannig er ekki unnt að tiltaka hvaða upplýsingar vantar til að hægt sé að ljúka flokkun þeirra eða gefa út rannsóknarleyfi til að afla þessara upplýsinga. Er því lagt til að við lögin bætist sérstakt ákvæði er fjalli um óflokkaða virkjunarkosti og byggji á þeim reglum sem nú gilda um þá.

Í 1. mgr. er því kveðið á um að óheimilt sé að veita leyfi tengd orkuvinnslu vegna þessara virkjunarkosta og í 2. mgr. er tiltekið hvaða rannsóknarleyfi og orkurannsóknir sé heimilt að stunda á þessum virkjunarkostum og svæðum. Þannig verði heimilt að veita leyfi tengd orkurannsóknum og stunda orkurannsóknir sem ekki eru leyfisskyldar vegna óflokkaðra virkjunarkosta enda séu framkvæmdir vegna þeirra ekki matsskyldar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum eða háðar mati á umhverfisáhrifum samkvæmt ákvörðun Skipulagsstofnunar eða, þegar við á, úrskurði ráðherra.

Um 4. gr.

Í 8.–10. gr. laganna er kveðið á skipan og vinnu verkefnisstjórnar um gerð verndar- og orkunýtingaráætlunar. Verksvið hennar er útlistað, svo og verklagið sem hún skal viðhafa við vinnu sína. Áhersla er lögð á fagleg og gagnsæ vinnubrögð og að niðurstöður hennar byggji á vísindalegum grunni og þróaðri aðferðafræði. Skýrt er kveðið á um samráð og faglega aðstoð og að verkefnisstjórnin skuli miðla upplýsingum um störf sín með opinberum hætti. Síðasta verkefnisstjórn um gerð verndar- og orkunýtingaráætlunar var skipuð árið 2007 og skilaði skýrslu sinni í júní 2011. Á heimasíðu hennar, www.rammaaetlun.is, mátti frá upphafi fylgjast með vinnuferlinu. Einnig var boðið upp á fjölda kynningarfundu um allt land auk þess sem hagsmunaaðilar, almenningur og áhugafólk gátu sent inn athugasemdir sínar og erindi til faghópa og verkefnisstjórnar. Verkefnisstjórnin stofnaði fjóra faghópa til að meta afmarkaða þætti og raða virkjunarkostum niður með tilliti til þeirra. Þegar faghópar höfðu lokið vinnu sinni voru niðurstöður þeirra settar í opið samráðsferli og öllum gefin kostur á að senda inn umsagnir um niðurstöðurnar. Verkefnisstjórnin hafði þessar umsagnir svo til hliðsjónar þegar lokavinnsla úr niðurstöðum faghópa fór fram.

Ljóst er að vinna verkefnisstjórnar samkvæmt lögnum og í reynd er og hefur verið einstaklega fagleg og samráð tryggt við alla þá sem láta sig málið varða eða hafa hagsmuna að gæta. Líkt og þegar hefur verið rakið skýtur það því skökku við að þegar verkefnisstjórnin hefur lokið störfum og skilað tillögum sínum um flokkun virkjunarkosta til ráðherra geti hann breytt frá þessum tillögum. Í 5. mgr. 10. gr. gildandi laga er kveðið á um að ráðherra taki niðurstöður verkefnisstjórnar til skoðunar og gangi frá tillögu um verndar- og orkunýtingaráætlun. Breyti hann frá tillögum verkefnisstjórnarinnar skal hann þó jafnframt kynna almenningi breytta tillögu til umsagnar. Það ferli er ógagnsætt og opnar fyrir gagnrýni á vinnubrögðin og hvaða sjónarmið búi að baki þeim breytingum sem ráðherra leggur til. Þar sem verkefnisstjórnin kemst að sínum niðurstöðum út frá mikilli vinnu sérfróðra aðila sem byggjast á upplýsingum, gögnum, ákveðinni aðferðafræði og víðtæku samráði verður ekki séð að ráðherra geti vikið frá niðurstöðum hennar með faglegum rökum. Hafi nýjar upplýsingar borist sem talið er að taka beri tillit til er það samkvæmt lögnum nýrrar verkefnisstjórnar að meta þessar upplýsingar á faglegan hátt og gera tillögu að breyttri flokkun virkjunarkosta telji hún erindi til. Mikilvægt er að tryggja að sátt ríki um verndar- og orkunýtingaráætlun og það verður ekki gert nema allt ferlið við gerð áætlunarinnar sé gagnsætt og byggist á traustum, vísindalegum grunni og aðferðafræði.

Treysta þarf hinn faglega grundvöll sem skýr stefna hefur verið um að byggja gerð verndar- og orkunýtingaráætlunar. Með gildandi 5. mgr. 10. gr. laganna má segja að grafið sé undan honum og opnað fyrir þá gagnrýni að önnur sjónarmið en fagleg ráði för. Breytingin sem lögð er til á ákvæðinu er í samræmi við það ferli sem lagt er til í 6. gr. frumvarpsins og er ítarlega skýrt í greinargerð hér að framan.

Um 5. og 6. gr.

Í 6. gr. er lagt til að við löginn bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða. Líkt og þegar hefur verið reifað er þar lagt til ráðherra kalli saman að nýju síðustu verkefnisstjórn um gerð rammaáætlunar og feli henni að gera tillögu að flokkun virkjunarkosta byggða á niðurstöðum sínum og niðurröðun, sbr. töflu 7.2 í skýrslu verkefnisstjórnarinnar, sjá fylgiskjal. Verkefnisstjórninni er gert að skila tillögum sínum til ráðherra fyrir árslok 2012 og ráðherra skal fyrir 1. febrúar 2013 leggja tillögurnar óbreyttar fram á Alþingi. Til nánari skýringar vísast til almennrar umfjöllunar í greinargerð, einkum IV. og V. kafla.

Í 5. gr. eru lagðar til nauðsynlegar breytingar á gildandi ákvæði til bráðabirgða til að tryggja lagasamræmi og að ákvæðið sé í samræmi við markmið þessa frumvarps.

Um 7. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Fylgiskjal.

Skýrsla verkefnisstjórnar um gerð rammaáætlunar um vernd og nýtingu náttúrusvæða með áherslu á vatnsafl og jarðhitasvæði.

(Júní 2011.)

www.rammaaetlun.is/2-afangi/skyrsla-2.-afanga-rammaaetlunar/