

Nefndarálit með breytingartillögu

um tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, nr. 13/141.

Frá meiri hluta atvinnuveganefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund fulltrúa úr verkefnisstjórn áætlunarinnar, þ.e. Elínu Línadal, Helgu Barðadóttur, Hildi Jónsdóttur, Ólaf Örn Haraldsson, Stefán Gíslason og Þóru Ellen Þórhallsdóttur, og starfsmann verkefnisstjórnar, Herðisi Schopka, Ingva Mía Pálsson frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, Jón Geir Pétursson og Sigríði Svönu Helgadóttur frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti, Skúla Skúlason og Svanfríði Jónasdóttur. Nefndin fékk einnig á sinn fund Helga Kjartansson og Valtý Valtýsson frá Bláskógabyggð, Pál Ásgeir Ásgeirsson og Pál Guðmundsson frá Ferðafélagi Íslands, Lárus Vilhjálmsson og Ómar Ragnarsson frá Framtíðarlandinu, Eyþór Arnalds, Ólaf Björnsson og Ómar Ingólfsson fyrir hönd Hagavatnsvirkjunar/Íslenskrar vatnsorku ehf., Guðmund Stefánsson og Svein Runólfsson frá Landgræðslu ríkisins, Hörð Arnarson, Óla Grétar Blöndal Sveinsson og Rögnu Árnadóttur frá Landsvirkjun, Guðmund Inga Guðbrandsson og David Ostman frá Landvernd, Jón Gunnar Ottósson og Trausta Baldursson frá Náttúrufræðistofnun Íslands, Árna Finnsson frá Náttúruverndarsamtökum Íslands, Önnu Sigríði Valdimarsdóttur og Auði Gróu Valdimarsdóttur og Guðfinn Jakobsson og Sigprúði Jónsdóttur, Ólafíu Jakobsdóttur frá Náttúruverndarsamtökum Suðurlands, Skúla Thoroddsen og Guðna A. Jóhannesson frá Orkusstofnun, Magnús Kristjánsson frá Orkusölunni, Gústaf Adolf Skúlason frá Samorku, Pétur Reimarsson frá Samtökum atvinnulífsins, Bryndísi Skúladóttur frá Samtökum iðnaðarins, Bjarna Guðmundsson, Elínu Einarsdóttur, Gunnar Þorgeirsson og Þorvarð Hjaltason frá Samtökum sunnlenskra sveitarfélaga, Einar Bjarnason, Meike Witt, Kristófer Tómasson, Björgvin Skafta Bjarnason og Gunnar Örn Marteinsson frá Skeiða- og Gnúpverjahreppi, Ásdísi Hlökk Theodórsdóttur, Ottó Björgvin Óskarsson og Rut Kristinsdóttur frá Skipulagsstofnun, Þröst Eysteinnsson frá Skógrækt ríkisins, Helgu Tryggvadóttur og Pálinu Axelsdóttur Njarðvík frá Sól á Suðurlandi, Aðalbjörgu Birnu Guttormsdóttur, Kristínu Lindu Árnadóttur og Sigrúnu Ágústsdóttur frá Umhverfisstofnun, Jón Árna Vignisson og Odd Bjarnason frá veiðifélagi Þjórsár, Magnús Jóhannsson og Sigurð Guðjónsson frá Veiðimálastofnun og Orra Vigfússon fyrir hönd Verndarsjóðs villtra laxastofna (NASF). Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Alþýðusambandi Íslands, Önnu Sigríði Valdimarsdóttur, Axel Árnasyni Njarðvík o.fl., Árdísi Jónsdóttur o.fl., Árna Birni Guðjónssyni, Björgu Evu Erlendsdóttur, Bláskógabyggð, Ferðafélagi Íslands, Ferðafélaginu Útivist, Félagi umhverfisfræðinga á Íslandi, Framtíðarlandinu, Hagavatnsvirkjun ehf., Ingunni Ástu Sigmundsdóttur o.fl., Íslenskri vatnsorku hf., Jóni Viðari Sigurðssyni, Kristínu Ásu Guðmundsdóttur o.fl., Landeigendum Úthlíðartorfu, Landgræðslu ríkisins, Landsvirkjun, Landvernd, Margréti Eiríksdóttur, Margréti Steinþórsdóttur, NASF – Verndarsjóði villtra laxastofna, Náttúrufræðistofnun Íslands, Náttúruverndarsamtökum Íslands, Náttúruverndarsamtökum Suðurlands, Orkusölunni ehf., Orkusstofnun, Ólafíu Jónssyni, Pálinu Axelsdóttur Njarðvík o.fl.,

Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samorku, samtökum orku- og veitufyrirtækja, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum iðnaðarins, Samtökum sunnlenskra sveitarfélaga, Sigrúnu Björnsdóttur, Sigrúnu Jónsdóttur o.fl., Skeiða- og Gnúpverjahreppi, Skipulagsstofnun, Skógrækt ríkisins, Sól á Suðurlandi, Svanborgu Rannveigu Jónsdóttur, Svanhvíti Hermannsdóttur o.fl., meiri og minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis, Umhverfisstofnun, Valorku ehf., Veiðifélagi Árnesinga, Veiðifélagi Þjórsár, Veiðifélagi Þjórsár – Kálfárdeild og Veiðimálastofnun. Einnig bárust nefndinni minnisblöð frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti.

Áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða byggist á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun. Í 3. gr. þeirra laga er kveðið á um að ráðherra leggi fram á Alþingi ekki sjaldnar en á fjögurra ára fresti tillögu til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða. Í tillögu þessari felst breyting á gildandi ályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, nr. 13/141, sem var samþykkt á Alþingi hinn 14. janúar 2013 (89. mál á 141. löggjafarþingi). Í tillögunni er lagt til að Hvammsvirkjun færist úr biðflokk í nýtingarflokk en tillagan byggist á niðurstöðum verkefnisstjórnar sem er skipuð skv. 8. gr. laga nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun. Málið var áður lagt fram á 143. löggjafarþingi (511. mál). Í verndar- og orkunýtingaráætlun felst stefna um hvort landsvæði þar sem virkjunarkosti er að finna megi nýta til orkuvinnslu eða hvort ástæða sé til að friðlýsa þau eða kanna frekar og eru kostir flokkaðir samkvæmt þessu í orkunýtingarflokk, verndarflokk eða biðflokk. Sú verkefnisstjórn sem nú er að störfum var skipuð 25. mars 2013 og hófst þá þriðji áfangi verndar- og orkunýtingaráætlunar. Fyrsti áfangi fór fram á árunum 1999–2003 en annar áfangi á árunum 2004–2011.

Gildandi áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða.

Gildandi áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða byggist að mestu á niðurstöðum 2. áfanga rammaáætlunar. Verkefnisstjórn 2. áfanga lagði til að 67 kostir, sem lagt hafði verið mat á, röðuðust í sérhvern þessara þriggja flokka, þ.e. að 16 virkjunarkostir féllu í orkunýtingarflokk, 31 kostur í biðflokk og 20 kostir í verndarflokk. Í samræmi við ákvæði til bráðabirgða í lögnum voru drög að gildandi tillögu til þingsályktunar send til umsagnar sumarið 2011 af hálfu þáverandi iðnaðarráðherra. Með hliðsjón af athugasemdum sem bárust í umsagnarferlinu voru gerðar nokkrar breytingar á drögunum áður en tillaga til þingsályktunar var lögð fyrir þingið. Tveir virkjunarkostir voru felldir út þar sem talið var að þeir féllu utan gildissviðs laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, þetta voru Eyjadalsvirkjun (11) og Hveravellir (83). Einnig voru sex virkjunarkostir fluttir úr nýtingarflokki í biðflokk, þ.e. Urriðafossvirkjun (31), Holtavirkjun (30), Hvammsvirkjun (29), Skrokkölduvirkjun (26) og Hágönguvirkjun 1 (91) og 2 (104). Ástæða tilfærslunnar var sú að nauðsynlegt þótti að kanna nánar einstaka áhrifaþætti þeirra kosta og bjuggu varúðarsjónarmið að baki. Meiri hluti Alþingis samþykkti tillöguna með þessari tilfærslu.

Núverandi verkefnisstjórn var skipuð hinn 25. mars 2013 og var henni falið að hafa til hliðsjónar ábendingar sem fram komu í nefndarálitum meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar um tillögu til þingsályktunar um áætlun og vernd og orkunýtingu landsvæða á 141. löggjafarþingi (89. mál). Hinn 12. júlí sama ár setti ráðherra viðauka við erindisbréf verkefnisstjórnar og fól henni að forgangsraða vinnu sinni þannig að hún framkvæmdi eins fljótt og auðið væri mat á þeim sex virkjunarkostum sem voru færðir úr nýtingarflokki í biðflokk samkvæmt framangreindu, auk þeirra tveggja kosta sem ekki höfðu fengið fullnægjandi umfjöllun í meðförum verkefnisstjórnar í 2. áfanga, þ.e. Hagavatn og Hólmsá við Atley.

Breytingartillaga.

Meiri hlutinn leggur til breytingu á fyrirbyggjandi tillögu í þá veru að fjórir virkjunarkostir til viðbótar við Hvammsvirkjun færast í nýtingarflokk. Með öðrum orðum leggur meiri hlutinn til að auk Hvammsvirkjunar færast Holtavirkjun, Urriðafossvirkjun, Skrokkölduvirkjun og Hagavatnsvirkjun í nýtingarflokk. Meiri hlutinn áréttar að auk Hvammsvirkjunar voru Holtavirkjun, Urriðafossvirkjun og Skrokkölduvirkjun í nýtingarflokki í niðurstöðu verkefnisstjórnar rammaáætlunar í 2. áfanga og byggist tillaga meiri hlutans einkum á þeirri niðurstöðu. Nánar verður fjallað um hvern virkjunarkost fyrir sig síðar í álitinu þessu.

Því hefur verið haldið fram að lög um verndar- og orkunýtingaráætlun komi í veg fyrir að þingið geti lagt til breytingu á tillögu ráðherra þar sem sú verkefnisstjórn sem nú er að störfum hefur ekki skilað tillögu um röðun þeirra. Verkefnisstjórn í 2. áfanga rammaáætlunar lagði til eins og að framan er getið að flestir þessara kosta féllu undir nýtingarflokk, en lög um verndar- og orkunýtingaráætlun höfðu ekki öðlast gildi meðan sú verkefnisstjórn var að störfum.

Í lögnum er kveðið á um skipan sex manna verkefnisstjórnar sem er ráðherra til ráðgjafar við undirbúning tillagna að verndar- og orkunýtingaráætlun samkvæmt lögnum. Í 9. og 10. gr. laganna er mælt fyrir um verksvið verkefnisstjórnar, verklag hennar og málsmeðferð. Í lögnum er gert ráð fyrir því að ráðherra leggi tillögu til þingsályktunar fyrir þingið en ekki eru ákvæði í lögnum um málsmeðferð á Alþingi. Um meðferð þingmála á Alþingi gilda lög um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991. Þar er kveðið á um breytingartillögur við þingmál. Einnig bendir meiri hlutinn á að þingmenn hafi ríkan rétt til að taka þátt í þingstörfum og er þeim t.d. veittur réttur samkvæmt stjórnarskrá til að leggja mál fyrir Alþingi, sbr. 38. og 55. gr. hennar. Meiri hlutinn telur að lög um verndar- og orkunýtingaráætlun haggi ekki þeim rétti

Ferli rammaáætlunar.

Lög um verndar- og orkunýtingaráætlun voru samþykkt á Alþingi 16. maí 2011 af þingmönnum allra flokka. Nokkur ákvæði þeirra tóku gildi 20. maí sama ár en önnur tóku gildi þegar fyrsta verndar- og orkunýtingaráætlunin var samþykkt á Alþingi 14. janúar 2013. Með lögnum var sett heildstæð löggjöf um nýtingu vatnsafls og jarðvarma og kveðið á um stöðu áætlunarinnar gagnvart stjórnvöldum við gerð skipulagsáætlana og veitingu opinberra leyfa, þ.m.t. rannsóknar-, nýtingar- og virkjunarleyfa.

Með lögnum var stefnt að því að skapa grundvöll fyrir áframhaldandi vinnu við mat og flokkun á virkjunarkostum. Sú vinna hefur farið fram af hálfu verkefnisstjórnar sem var skipuð 25. mars 2013. Löggin eiga að stuðla að vandaðri og markvissri stefnumörkun og sátt um hvaða svæði megi nýta til orkuvinnslu og hvaða svæði megi vernda gagnvart slíkum framkvæmdum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Miklar deilur hafa verið um virkjanamál hér á landi og má segja að með samþykkt laganna hafi vonir staðið til að dregið yrði úr slíkum þrætum.

Við umfjöllun um tillögu þessa hafa vaknað spurningar hjá meiri hlutanum um hvort rétt væri að staldra við og huga að endurmati á ferlinu þó svo að meiri hlutinn sé í grunninn sammála því ferli sem löggin byggjast á. Hins vegar má nefna nokkur atriði sem meiri hlutinn telur að fara mætti ofan í kjölinn á í því skyni að auka hagkvæmni og skilvirkni, bæði hvað varðar orkuvinnslu og verndarnýtingu.

Í fyrsta lagi má benda á að við umfjöllun um málið hafa komið fram athugasemdir um að verkefnisstjórn krefjist of ítarlegra gagna við yfirferð sína. Þetta er nefnt í ljósi þess að skv. 4. mgr. 10. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun er mælt fyrir um að tillögur verkefnisstjórnar undirgangist umhverfismat áætlana, samkvæmt lögum um umhverfismat áætl-

ana, nr. 105/2006. Markmið umhverfismats áætlana er að stuðla að sjálfbærri þróun og draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum og jafnframt að stuðla að því að við áætlanagerð sé tekið tillit til umhverfissjónarmiða. Með öðrum orðum hefur því verið haldið fram fyrir nefndinni að starf verkefnisstjórnar hafi að nokkru leyti snúið að því að kanna og óska gagna um atriði sem heyra fremur undir mat á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000 (umhverfismat framkvæmda). Það mat fer fram á síðari stigum og verður t.d. ekki gefið út virkjunarleyfi nema mat á umhverfisáhrifum liggi fyrir.

Skipulagsstofnun tekur ákvörðun um tillögu að matsáætlun og gefur út rökstutt álit um endanlega matsskýrslu og mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar. Markmið mats á umhverfisáhrifum er að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd sem kann að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum hennar. Það er einnig markmið þeirra laga að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar og stuðla að samvinnu þeirra sem hafa hagsmuna að gæta eða láta sig viðkomandi framkvæmd varða. Umhverfisáhrif framkvæmda auk mótvægisáðgerða vegna þeirra eru kynnt almenningi sem hefur möguleika á að gera athugasemdir og leggja fram upplýsingar áður en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar liggur fyrir.

Það kom einnig fram við umfjöllun um málið að vandasamt geti verið að gefa einhlítt viðmið um hvað heyrir undir umhverfismat áætlana og hvað falli undir umhverfismat framkvæmda.

Meiri hlutinn bendir á að í athugasemdum við það frumvarp sem varð að lögum um umhverfismat áætlana kom fram að nokkur munur væri á umhverfismati samkvæmt lögum nr. 105/2006 og mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum. Munurinn fælist í nákvæmni matsins, málsmeðferð og afgreiðslu. Annars vegar væri um að ræða almennar ákvarðanir um meginstefnu og hins vegar sértækar ákvarðanir um einstakar framkvæmdir. Þá var í athugasemdum við frumvarpið vísað til þess að markmið umhverfismats á áætlunarstigi væri að huga að umhverfisáhrifum á fyrri stigum ákvörðunartöku sem og samlegðaráhrifum margra framkvæmda á tiltekna umhverfisþætti eða tiltekin svæði. Jafnframt kom fram að þar sem stefnumörkun á áætlunarstigi væri yfirleitt almenns eðlis, samanborið við það sem ætti við um einstakar framkvæmdir, yrði að ganga út frá því að umhverfismat áætlana væri tiltölulega gróft mat, oft án sérstakra rannsókna á umhverfi og umhverfisáhrifum.

Meiri hlutinn telur mikilvægt að framangreint verði endurskoðað með það að markmiði að leitast verði við að draga skýrari línu um það hversu nákvæm yfirferð verkefnisstjórnar er með það fyrir augum að ferli rammaáætlunar í heild verði ekki of viðurhlutamikið, dragist ekki um of á langinn og að það verði ekki margendurtekið.

Meiri hlutinn bendir á að þó svo að kostur falli í nýtingarflokk og flokkun gefi til kynna að það megi virkja er það ekki ávísun á að það verði af virkjun. Um þetta er fjallað í athugasemdum við það frumvarp sem varð að lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun (þskj. 81 á 139. löggjafarþingi): „*Skipan landsvæða og virkjunarkosta í nýtingarflokk felur þó á engan hátt í sér yfirlýsingu um að út í framkvæmdirnar skuli fara á tímabilinu heldur eingöngu að heimilt sé að veita leyfi vegna þessara virkjunarkosta. Virkjunarkostir sem falla í þennan flokk ættu því að fara í hefðbundið leyfisveitingar- og umhverfismatsferli samkvæmt framangreindum lögum og öðrum lögum eftir því sem við á. Þá fer það eftir ákvæðum laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, hvort framkvæmdin er háð umhverfismati eða ekki. Ekki er útilokað að stjórnvöld meti það svo að ekki skuli gefið út leyfi sem tengist orkuvinnslu vegna virkjunarkosta í nýtingarflokki. Í ljósi framangreinds er einnig miðað við að verndar- og nýtingaráætlunin feli í sér almenna stefnumörkun en ekki skipulags- eða framkvæmda-*

áætlun í skilningi laga nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana. Flokkun virkjunarkosta í þennan flokk bindur hins vegar almennt skipulagsyfirvöld við gerð skipulagsáætlana. Er því við það miðað að skipulagsáætlanir geri ráð fyrir viðkomandi framkvæmdum á þeim svæðum sem virkjunarkostir í þessum flokki snerta. Við þá skipulagsgerð getur reynt á framangreind lög um umhverfismat áætlana.“

Samkvæmt 7. gr. laganna er verndar- og orkunýtingaráætlun bindandi við gerð skipulagsáætlana sveitarstjórna en þeim er þó heimilt að fresta ákvörðun um landnotkun í allt að tíu ár og geta óskað heimildar Skipulagsstofnunar til frestunar í að hámarki þrjú ár til viðbótar. Samkvæmt raforkulögum, nr. 65/2003, þarf leyfi Orkustofnunar til að reisa og reka raforkuver. Þegar sótt er um slíkt leyfi þarf fyrirhuguð virkjunarframkvæmd að vera í samræmi við gildandi skipulagsáætlun á viðkomandi sviði, með öðrum orðum þarf skipulag sveitarfélags um virkjunarkost í nýtingarflokki að liggja fyrir þegar sótt er um virkjunarleyfi fyrir umræddan kost. Allir virkjunarkostir í nýtingarflokki áætlunar um vernd og orkunýtingu landsvæða eru háðir mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000. Virkjunaraðili lætur fara fram mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og ber af því kostnað en matið verður að liggja fyrir þegar sótt er um virkjunarleyfi. Orkustofnun kynnir umsókn um leyfi opinberlega og þeim sem málið varðar er þar með gefið tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Þá er umsókn metin og tekur Orkustofnun afstöðu til fram kominna athugasemda eða andmæla. Eftir atvikum setur Orkustofnun virkjunaraðila skilyrði í samræmi við þau sjónarmið sem hafa komið fram í umsagnarferli eða samkvæmt mati á umhverfisáhrifum. Þá getur Orkustofnun sett skilyrði fyrir útgáfu virkjunarleyfis sem lúta að því að tryggja nægilegt framboð raforku, öryggi, áreiðanleika o.fl. Einnig getur stofnunin sett skilyrði hvað varðar umhverfisvernd, landnýtingu og tæknilega og fjárhagslega getu umsækjanda um virkjunarleyfi. Kæra má ákvarðanir Orkustofnunar sem lúta að veitingu, endurskoðun og afturköllun virkjunarleyfa til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og geta t.d. umhverfisverndarsamtök staðið að slíkri kæru. Jafnframt er unnt að skjóta ágreiningi um leyfisveitinguna til dómstóla. Þegar virkjunarleyfi liggur fyrir sækir virkjunaraðili um framkvæmdaleyfi til viðkomandi sveitarfélags m.a. á grundvelli virkjunarleyfis og skilmála þess.

Í öðru lagi hefur verið bent á að það skorti á að fyrir liggi skilgreiningar eða afmörkun á svæðum virkjunarkosta og svæðum í verndarflokki. Auk þess megi huga að endurskoðun þess fyrirkomulags að kostir sem komnir eru í nýtingarflokk eða verndarflokk sæti svo tíðri endurnýjun sem raun ber vitni. Í 1. mgr. 3. gr. laganna er mælt fyrir um að ráðherra leggi eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um áætlun um vernd- og orkunýtingu landsvæða. Ef flokkun virkjunarkosta er endurskoðuð svo ört verður ferlið óstöðugt og geta t.d. kostir í verndarflokki aftur farið inn í endurnýjunarferli ef viðkomandi svæði hefur ekki verið friðlýst.

Í lögum um náttúruvernd, nr. 44/1999, er mælt fyrir um friðlýsingu svæða. Fram kom það sjónarmið fyrir nefndinni að til að fella markmið um friðlýsingu gagnvart orkuvinnslu að lögum um náttúruvernd þurfi að afmarka tilgreint svæði til friðlýsingar. Í lögum um náttúruvernd er miðað við að samningar náist við landeigendur og sveitarfélög um friðlýsingu og getur ferli friðlýsingar því tekið langan tíma. Einnig kom fram við umfjöllun um málið að í kjölfar samþykktar gildandi áætlunar um vernd og orkunýtingu landsvæða hafi Umhverfisstofnun hafið undirbúning að friðlýsingu svæða í verndarflokki. Þegar vinna hófst við 3. áfanga áætlunar um vernd og orkunýtingu hefðu hins vegar allir kostir verið í endurskoðun og að auki hefði stofnunin ekki fengið áframhaldandi heimild í fjárlögum til að vinna að

friðlýsingum. Meiri hlutinn telur brýnt að Umhverfisstofnun sé tryggt fjármagn til að sinna undirbúningi friðlýsinga.

Í 2. mgr. 9. gr. laga nr. 48/2011 er kveðið á um að beiðni um að verkefnisstjórn fjalli um virkjunarkost skuli send Orkustofnun og ef stofnunin telur hann nægilega skilgreindan skal stofnunin fá verkefnisstjórn hann til umfjöllunar. Einnig er mælt fyrir um að Orkustofnun geti að eigin frumkvæði falið verkefnisstjórn að fjalla um virkjunarkosti. Meiri hlutinn setur spurningarmerki við það að Orkustofnun sendi verkefnisstjórn alla mögulega kosti til umfjöllunar og telur meiri hlutinn vert að athuga hvort stofnunin eigi að kanna fyrir fram hvort umræddur kostur sé raunhæfur, t.d. með því að leita eftir upplýsingum frá viðkomandi sveitarstjórn. Með öðrum orðum leggur meiri hlutinn til að hugað verði að breytingum á lögunum í þá veru að Orkustofnun taki út fyrir sviga þá kosti sem augljóst er að ekkert muni hreyfast um tiltekinn árafjöldi þegar hún sendir verkefnisstjórn tillögur til umfjöllunar.

Í þriðja lagi bendir meiri hlutinn á að í 2. mgr. 5. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun er kveðið á um að ekki sé heimilt að veita leyfi tengd orkuvinnslu vegna virkjunarkosta sem eru í biðflokki. Í biðflokk falla þeir kostir sem afla þarf frekari upplýsinga um. Hins vegar er tæplega mögulegt að rannsaka kost í biðflokki og veita nánari upplýsingar ef ekki er unnt að stunda rannsóknir. Meiri hlutinn telur að ákvæðið eigi ekki að vera svo fortakslaut og að fremur ætti að vera heimilt að stunda rannsóknir með skilyrðum að viðhöfðu eftirliti.

Hvað ferli rammaáætlunar varðar komu fram fyrir nefndinni efasemdir um aðferðafræði hennar sem byggist á röðun kosta. Því var m.a. haldið fram að strangt til tekið gæti það falið það í sér að enginn eða fáir tiltekinn kosta þættu ákjósanlegir en engu að síður þyrfti að raða þeim í ákveðna röð. Þá væru til staðar sjónarmið sem toguðust á, t.d. að síður skyldi raska óbyggðum víðernum en hins vegar fengju kostir nærri byggð ekki hagstæða útkomu frá sjónarhóli nýtingar.

Tillaga til þingsályktunar um breytingu á gildandi áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða.

Hinn 20. desember 2013 var birt tilkynning á vef umhverfis- og auðlindaráðuneytis þess efnis að verkefnisstjórn hefði útbúið tillögu að flokkun virkjunarkosta og óskaði eftir umsögnum um hana, sbr. 3. mgr. 10. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun. Frestur til að skila inn umsögn stóð til miðnættis 19. mars 2014. Í athugasemdum við þá tillögu sem hér er til umfjöllunar kom fram að verkefnisstjórn hefðu borist gagnlegar ábendingar í umsagnarferlinu en að mati hennar hefðu þær flestar komið fram áður og kölluðu ekki á endurskoðun á tillögunum. Þó kemur einnig fram að fulltrúi atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneytis í verkefnisstjórn hefði gert fyrirvara hvað þetta varðar þar sem ný gögn, dags. 18. mars 2014, hefðu borist frá einum virkjunaraðila sem virtust ná til þeirra atriða sem þyrftu að liggja fyrir til að unnt væri að taka afstöðu til flokkunar Holtavirkjunar og Urriðafossvirkjunar. Verkefnisstjórn lagði tillögur sínar fram til ráðherra 21. mars 2014.

Athygli nefndarinnar hefur verið vakin á því að virkjunarkostir samkvæmt gildandi áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða sem falla í nýtingarflokk tengjast nær eingöngu háhitasvæðum en ekki vatnsaflsvirkjunum. Þá liggur raunveruleg afkastageta háhitasvæðanna ekki enn fyrir, enda fæst endanlegt mat um orkugetu aðeins með rannsóknarborunum og með því að virkja svæðin í áföngum. Meiri hlutinn bendir á að breytingartillaga hans kemur til móts við sjónarmið um að auka ekki á þrýsting á hraðari nýtingu jarðvarma.

Virkjanir í neðri hluta Þjórsár.

Hvamms-, Holta- og Urriðafossvirkjun voru í nýtingarflokki í niðurstöðum verkefnisstjórnar í 2. áfanga rammaáætlunar. Ástæðan fyrir því að þessir kostir voru færðir í biðflokk voru upplýsingar um neikvæð áhrif á laxastofn árinna og var á þeim tíma talið óhjákvæmlegt að nýtt heildarmat færi fram á umhverfisáhrifum þar til fyrir lægi niðurstaða sem sýndi áhrif framkvæmdanna á laxfiska í ánni. Meiri hlutinn bendir á að gagnrýnt var á sínum tíma að þáverandi meiri hluti á Alþingi hefði vikið frá niðurstöðum verkefnisstjórnar í 2. áfanga rammaáætlunar. Niðurstaða verkefnisstjórnar nú var ekki einróma en einn fulltrúi í henni lagði til að allar þrjár virkjanirnar í neðri hluta Þjórsár færðust í nýtingarflokk.

Hinn 22. október 2013 óskaði verkefnisstjórn skýringa frá virkjunaraðila á útfærslu þriggja virkjunarkosta í neðri hluta Þjórsár, þ.e. Urriðafoss-, Holta- og Hvammsvirkjana. Svar barst frá Landsvirkjun hinn 31. október 2013 sem ber yfirskriftina: Nánari skýringar varðandi útfærslu þriggja virkjunarkosta í neðri hluta Þjórsár, þ.e. Urriðafoss-, Holta- og Hvammsvirkjana. Fyrir á árinu 2013 rituðu Skúli Skúlason og Haraldur Rafn Ingvason skýrslu um laxfiska í Þjórsá. Verkefnisstjórn fól, hinn 22. október 2013, faghópi að fara yfir m.a. fyrrgreinda skýrslu og svör Landsvirkjunar og liggur fyrir mat faghópsins, dags. 4. nóvember 2013, á óvissu um fyrirliggjandi upplýsingar um áhrif Hvamms-, Holta- og Urriðafossvirkjunar. Faghópurinn taldi réttlæt看legt að færa Hvammsvirkjun úr biðflokk í nýtingarflokk en taldi hvorki réttlæt看legt að færa Holtavirkjun né Urriðafossvirkjun í nýtingarflokk. Meiri hlutinn bendir á að í greinargerð Landsvirkjunar, dags. 18. mars 2014, er fjallað um mótvægisáðgerðir vegna Holtavirkjunar sem miða að því að vernda fiskstofna og um vöktun og viðbragðsáætlun. Þar er fjallað um markmið mótvægisáðgerða og teknar saman upplýsingar um mótvægisáðgerðir fyrirhugaðrar virkjunar sem miði að verndun fiskstofna. Í greinargerðinni er farið yfir ýmis atriði, svo sem val á gerð véla, seiðaveitur og laxastiga og stýringu á rennsli neðan við Búðafoss. Fjallað er um mótvægisáðgerðir í farvegi neðan yfirfalls við Búðafoss. Einnig er fjallað um mótvægisáðgerðir til að tryggja rennsli um Murneyrarkvísl. Þá er fjallað um vöktun á fiskstofnum og gerð grein fyrir áætlun um viðbrögð við mismunandi aðstæður ef mótvægisáðgerðir gagnast ekki. Einnig liggur fyrir greinargerð Landsvirkjunar, dags. 18. mars 2014, um mótvægisáðgerðir vegna Urriðafossvirkjunar sem miða að verndun fiskstofna auk vöktunar- og viðbragðsáætlunar. Þar eru teknar saman upplýsingar um mótvægisáðgerðir fyrirhugaðra virkjana sem miða að verndun fiskstofna og tilgreint um val á gerð vélar og gerð grein fyrir seiðaveitu við inntak virkjunar, laxastiga við Heiðarlónsstíflu, stýringu á rennsli neðan stíflu, mótvægisáðgerðir í farvegi neðan stíflu að útrás frárennslisganga og lækun á vatnsborði Heiðarlóns. Einnig er fjallað um vöktun fiskstofna og áhrif mótvægisáðgerðar. Þá er gerð grein fyrir áætlun um viðbrögð við mismunandi aðstæðum ef fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir virka ekki.

Lögð hefur verið fram af hálfu virkjunaraðila lýsing á ráðstöfunum hans á umræddum svæðum og skýringar á fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum, þ.m.t. um viðbrögð við því ef þær ganga ekki eins og ætlast verður til. Meiri hlutinn bendir á að fram hefur komið fyrir nefndinni að umræddir kostir séu betur rannsakaðir og þróaðir en flestir aðrir kostir sem séu til skoðunar. Fyrir liggur mat á umhverfisáhrifum frá árinu 2003 vegna framkvæmda í neðri hluta Þjórsár. Niðurstaða þess var sú að virkjanirnar voru leyfðar með skilyrðum. Sett voru skilyrði um að greið leið yrði fyrir fisk upp ána og þar með að fiskvegir yrðu byggðir yfir alla stíflugarða. Þá þyrfti lágmarksvatn alltaf að vera í farvegum neðan við stíflur þannig að vatnalíf þrífist þar og fært yrði þar fyrir fisk. Fram kom einnig fyrir nefndinni að rannsóknir hefðu farið fram frá því að umhverfismatið var unnið. Skv. 12. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum getur þurft að endurskoða mat á umhverfisáhrifum ef framkvæmdir hafa ekki

hafist innan tíu ára frá álitum Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum. Sá tími er nú liðinn og því er ekki útilokað að mat á umhverfisáhrifum þurfi að endurtaka að hluta eða í heild.

Skrokkölduvirkjun.

Skrokkölduvirkjun var í nýtingarflokki eftir röðun verkefnisstjórnar í 2. áfanga rammaáætlunar. Í þeirri tillögu sem hér liggur fyrir er virkjunarkosturinn í biðflokki og rökstyður verkefnisstjórn það þannig að afla þurfi gagna til að endurmeta áhrif Skrokkölduvirkjunar og Hágönguvirkjunar á víðerni og verndarsvæði Vatnajökulsþjóðgarðs, sem og samlegðaráhrif þeirra og flutningskerfa raforku. Meiri hlutinn bendir á að ekki felst í breytingartillögu hans tillaga um að Hágönguvirkjun færist í nýtingarflokk. Skrokkölduvirkjun er fyrirhuguð á svæði sem þegar er raskað og verður grafin inn í Skrokköldu. Ætlunin er að nýta fall milli tveggja manngerðra miðlunarlóna og verður virkjunin að mestu ósýnileg þeim sem fara um svæðið. Eina sýnilega mannvirkið að vegum undanskildum verður tæplega kílómetra langur frárennsliskurður frá frárennslisgöngum niður að viki í Kvíslavatni. Einnig má benda á að ekki felst tilfinnanlegur kostnaður í því að fjarlægja sýnileg mannvirki og loka aðkomugöngum og er virkjunin því afturkræf. Virkjunin mun tengjast flutningskerfinu með jarðstreng.

Hagavatn.

Í umsagnarferli sem hófst 19. ágúst 2011 komu fram nýjar upplýsingar sem einkum fjölluðu um jarðvegsfok og áhrif á ferðaþjónustu. Meiri hlutinn bendir á að bæði hafa komið fram rök með og á móti því að fyrri hámarksstærð Hagavatns verði endurheimt með stíflugerð til að hefta sandfok og endurheimta gróðurþekju nærliggjandi svæða. Virkjunarhugmyndir ganga út á það að stöðuvatnið muni ná fyrri stærð eins og það var áður af náttúrunnar hendi. Fram kom við umfjöllun um málið að fyrirætlanir lúti að því að endurheimta fyrri stærð vatnsins og hefði verið til skoðunar að nýta þá framkvæmd til orkuframleiðslu. Fyrir liggur að heimamenn eru áhugasamir um verkefnið og telja það hefta jarðvegsfok, auka möguleika á landgræðslu og bæta lífsgæði íbúa á áhrifasvæði uppfoksins. Þá bendir meiri hlutinn á að jarðvegsfok frá svæðinu er vel þekkt og fyrir liggur að árið 1997 var unnið mat á umhverfisáhrifum þess að hækka vatnsborð Hagavatns með því að stífla Farið. Sveitarstjórn Bláskógabyggðar hefur ályktað um mikilvægi þess að færa yfirborð vatnsins til fyrra horfs til að hefta sandfok og tryggja árangur uppgræðslu. Fram kom fyrir nefndinni að helsti orsakavaldur jarðvegsfoks, gamli botn Hagavatns, sökkvi alfarið verði framkvæmdin að veruleika. Meiri hlutinn reiknar með því að tekið verði á álitamálum hvað varðar uppfok vegna sveiflu í lóni þegar mat á umhverfisáhrifum fer fram og þar verði unnt að finna ásættanlegar lausnir eða setja skilyrði ef af framkvæmdinni verður.

Framhald vinnu við rammaáætlun.

Hvað framangreinda kosti varðar bendir meiri hlutinn á líkt og að framan er getið að enn er eftir ferli mats á umhverfisáhrifum og öflun leyfa, þ.e. virkjunarleyfis og framkvæmdaleyfis. Þá þarf eftir atvikum að breyta skipulagi viðkomandi sveitarfélaga. Samkvæmt þessum verkferlum fer fram ítarlegri og nákvæmari yfirferð og er aðkoma tryggð fyrir almenning að gera athugasemdir við viðkomandi framkvæmd.

Ráðherra skipaði verkefnisstjórn þriðja áfanga rammaáætlunar fyrir tveimur árum en enn liggur ekki fyrir nema breyting á einum kosti, þ.e. Hvammsvirkjun. Meiri hlutinn hvetur ráðherra til að tryggja áframhaldandi framgang verkefnisins og tryggja verkefnisstjórninni fjármagn. Meiri hlutinn bendir á að hér á landi er áætlun um vernd og nýtingu landsvæða sam-

bland af undanfarandi faglegu mati verkefnisstjórnar og svo þinglegri meðferð eða pólitísku ferli. Sjaldnast verða allir sáttir við flokkun allra kosta áætlunarinnar. Hins vegar telur meiri hlutinn að ferlið verði að vera traust og að meiri líkur væru á sátt um niðurstöðuna ef ferlinu sem slíku er treyst. Ljóst er að þegar gildandi áætlun var samþykkt á Alþingi var vikið frá faglegu mati verkefnisstjórnar í 2. áfanga rammaáætlunar og á hið sama við nú en niðurstaða meiri hlutans er að hverfa að nokkru til niðurstöðu fyrri verkefnisstjórnar. Meiri hlutinn telur brýnt að ráðherra fari yfir framangreindar athugasemdir um ferlið sem löggin byggjast á. Meiri hlutinn hvetur ráðherra til að huga að því í samráði við viðeigandi undirstofnanir og vonast til að lagafrumvarp þar að lútandi liggi fyrir hið fyrsta. Meiri hlutinn telur að verkefnisstjórn hafi fjallað um þá kosti sem hann hyggst nú færa milli flokka áætlunarinnar. Þá ítrekar meiri hlutinn að enn er eftir að meta umhverfisáhrif framkvæmdanna samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum þar sem m.a. er unnt að kveða á um tiltekin skilyrði sem verður unnt að taka mið af við útgáfu virkjunarleyfis ef af framkvæmdum verður.

Meiri hlutinn leggur til að tillagan verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

Tillögugreinin orðist svo:

Alþingi ályktar að eftirfarandi breytingar verði á þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, nr. 13/141: Eftirtaldir liðir í a-lið 2. tölul. (Biðflokkur) færast í a-lið 1. tölul. (Orkunýtingarflokkur):

- a. Suðurland, Þjórsá, 31 Urriðafossvirkjun;
- b. Suðurland, Þjórsá, 29 Hvammsvirkjun;
- c. Suðurland, Þjórsá, 30 Holtavirkjun;
- d. Suðurland, Kaldakvísl, 26 Skrokkölduvirkjun;
- e. Suðurland, Farið við Hagavatn, 39 Hagavatnsvirkjun.

Haraldur Benediktsson var fjarverandi við afgreiðslu málsins en ritar undir álit þetta með heimild í 4. mgr. 18. gr. starfsreglna fyrir fastanefndir Alþingis.

Alþingi, 17. mars 2015.

Jón Gunnarsson,
form., frsm.

Haraldur Benediktsson.

Ásmundur Friðriksson.

Páll Jóhann Pálsson.

Þorsteinn Sæmundsson.

Þórunn Egilsdóttir.