

## Nefndarálit

### um tillögu til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða.

Frá 2. minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

#### Alvarlegar tafir ógna hagsmunum almennings.

Tillaga til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða skal samkvæmt lögum lögð fram á Alþingi ekki sjaldnar en á fjögurra ára fresti. Fyrirliggjandi tillaga hefur verið lögð fram í þriggja en ekki náð fram að ganga. Engin hreyfing hefur verið hvað varðar rammaáætlun frá árinu 2016. Það er ábyrgðarhluti að meiri hlutanum hafi ekki tekist að vinna málið hraðar en raun ber vitni í ljósi þeirra samfélagslegu hagsmuna sem eru að baki. Trúverðugleika rammaáætlunar er ógnað með seinagangi stjórnvalda. Það er því fagnaðarefni að rammaáætlun sé loks að ná fram að ganga. Áberandi stef í umsögnum við málið var enda áhersla á að rammaáætlun yrði samþykkt. Það er augljóst hagsmunamál fyrir orkuskipti og orkugeirann en fyrst og síðast almenning í landinu. Jákvaett er að í fyrsta sinn eru tilgreindir virkjunarkostir í vindorku. Það er þýðingarmikið skref.

Öllum er ljóst að verkefnið er að ná fram heilbrigðu jafnvægi milli nýtingar og verndar. Komandi kynslóðum stendur ógn af loftslagsbreytingum og orkuskipti eru grundvallarþáttur í að sporna gegn þeim. Metnaðarfull markmið og skuldbindingar Íslands í loftslagsmálum gera það að verkum að orkuskipti eiga að vera forgangsmarkmið. Ljóst er að sama skapi að aðgerða er þörf í þágu orkuskipta. Til þess þarf aukinn aðgang að endurnýjanlegri orku sem hægt er að ná fram með betri nýtingu þeirra auðlinda sem þegar eru nýttar, styrkingu dreifikerfis um landið allt, sparsemi í notkun og aukinni orkuvinnslu.

Samhliða ógninni af loftslagsbreytingum er sífellt meiri vitund og áhersla á mikilvægi og verðmæti óbyggðra víðerna sem ríkur vilji og hagsmunir eru til að standa vörð um. Markmið rammaáætlunar og hið flókna verkefni stjórnvalda er að ná fram áðurnefndu jafnvægi milli nýtingar og verndar. Það hefur mikla þýðingu að hafa skýrar leikreglur og stjórnþæki á borð við rammaáætlun til að stuðla að skilningi og sátt í samfélaginu. Lærdómur undanfarinna ára hlýtur því að vera að betra sé að færri kostir séu lagðir fram í hverri tillögu sem kemur til meðferðar þingsins. 2. minni hluti tekur undir með meiri hluta nefndarinnar um að töf á afgreiðslu málsins megi að nokkru rekja til þess að um er að ræða mikinn fjölda virkjunarkosta í einni tillögu. Margir þessara kosta eru að auki mjög umdeildir. Hagsmunirnir að baki eru miklir og standa mörgum tilfinningalega nærri.

Tímabær meðferð málsins á þingi hefur m.a. verið gagnrýnd fyrir að ákvörðun nú byggist að einhverju marki á gögnum sem eru komin til ára sinna. Það er almennt galli við ákvarðanatöku, en í þessu tiltekna samhengi má benda á þá grósku sem hefur verið í umræðum um orkuskipti og orkuöryggi frá því að fyrirliggjandi tillaga var fyrst lögð fram. Annar lærdómur er að heildarendurskoðun á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun er tímabær til þess að festa í sessi og efla enn frekar hugmyndafræði rammaáætlunar sem stjórnþæki um vernd svæða og orkunýtingu. Löggjöfin verður að vera þess umkomin að ná fram markmiðum um orkuöryggi, orkusjálftæði og sjálfbærni. Við endurskoðun verður meginmark-

miðað að vera að tryggja fagleg vinnubrögð sem eru byggð á málefnalegum forsendum fyrir ákvörðunum í þágu almannahagsmuna. Mikilvægt er að mati 2. minni hluta að nýta sem best þá raforku sem framleiða má á núverandi virkjanasvæðum raforku áður en farið er í að veita leyfi fyrir nýjum virkjunum sem hafa umtalsverð umhverfisáhrif.

### **Mikilvægt skref Orkustofnunar.**

Hvað varðar mikinn fjölda virkjunarkosta sem þingið hefur haft til meðferðar má nefna að 28 virkjunarkostir eru í biðflokki rammaáætlunar án þess þó að nokkur virkjunaraðili hafi óskað eftir mati á þessum kostum. Þetta eru virkjunarkostir sem Orkustofnun hefur falið verkefnisstjórn að fjalla um, í samræmi við heimild stofnunarinnar í lögum. Þessir virkjunarkostir eru flokkaðir í biðflokk fyrst og fremst vegna þess að ekki liggja fyrir fullnægjandi gögn og upplýsingar um viðkomandi virkjunarkosti. Þetta hefur hins vegar þau áhrif að á meðan eru annarri landnýtingu á svæðinu takmörk sett. Umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra óskaði eftir því að Orkustofnun drægi þessa tilteknu virkjunarkosti til baka. Afar jákvætt var að Orkustofnun skyldi vera fús til þess og með því stuðla að því að vinna við þingsályktunartillöguna yrði einfaldari.

### **Ákvörðun tekin þar sem hin pólitíska ábyrgð liggur.**

Alþingi er samkvæmt lögum ekki bundið af tillögum verkefnisstjórnar og getur gert breytingar á fyrirliggjandi tillögu til þingsályktunar. Þetta er mikilvægt atriði og hin eðlilega aðferðafræði. Skynsamlegt er að endanleg ákvörðun sé á hendi þeirra sem bera á henni pólitíska ábyrgð.

Þær ákvarðanir sem hér eru til umfjöllunar eru í eðli sínu byggðar á pólitísku heildarmati á hagsmunum sem vegast á. Það er því að mati 2. minni hluta ekki eitt og sér gagnrýnvert að þingið geri breytingar á fyrirliggjandi tillögum. Ákvarðanir þingsins verða hins vegar að vera byggðar á sterkum rökum í þágu almannahagsmuna. Tillögur verkefnisstjórnar um virkjunarkosti eru byggðar á mati faghópa sem skipaðir eru sérfræðingum og vísindamönnum. Þetta vinnulag leiðir til þess að gera verður ríkar kröfur til þingsins um að breytingar séu vandlega rökstuddar og ljóst sé á hvaða forsendum og rökum þær hvíla. Á þetta vantar hins vegar um ákveðnar breytingartillögur meiri hlutans. Breytingartillögur um Héraðsvötn og Kjalölduveitu eru alvarlegar og illa rökstuddar, en með þeim er stefnt að því að þessir kostir fari úr verndarflokki en nánar verður fjallað um það hér að neðan.

EKKI er fjallað um hversu mikil raforka færast milli flokka samkvæmt breytingartillögunum, þ.e. hvaða áhrif breytingarnar hafa á þá raforku sem verður í nýtingarflokki samkvæmt þeim. Af hálfu umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra hefur verið talað um mikla raforkuþörf í þágu orkuskipta, en ekkert mat liggur fyrir um hver áhrif þessara breytingartillagna verða. Að sama skapi er ekki fjallað um hagkvæmni virkjunarkosta sem færast milli flokka eða þjóðhagsleg áhrif þeirra. Hver verða áhrifin á markmið stjórnvalda um orkuskipti? Verða orkuskiptin dýrari eða ódýrari við þessar breytingar meiri hlutans?

### **Allar breytingar á tillögum verði ítarlega rökstuddar.**

Gera verður þá grundvallarkröfu að breytingartillögur í meðförum Alþingis standist það próf að þær séu rækilega rökstuddar, ljóst sé á hvaða forsendum þær byggist og síðast en ekki síst að þær séu í þágu heildarhagsmuna en ekki sérhagsmuna.

Ef borin er virðing fyrir þessu mikilvæga viðfangsefni og þeim ríku hagsmunum sem í húfi eru blasir við að vanda þarf til verka og rökstyðja tillögur um breytingar. Það er mat 2. minni hluta að hér hafi meiri hlutinn brugðist hlutverki sínu alvarlega. Hvað varðar

virðjunarkostinn Héraðsvötn verður að benda á hið augljósa, að rökstuðningur þar að baki er mjög veikur. Allt bendir til að hér hafi pólitísk hrossakaup ríkisstjórnarflokkanna leitt af sér niðurstöðu sem fer algjörlega gegn faglegu mati sérfræðinga og verður ekki rökstudd með því að ríkir almannahagsmunir hafi verið af því að fara aðra leið en lögð var til. Þessi tillaga ríkisstjórnarinnar er áfellingisdómur um vinnubrögð þeirra flokka sem þar standa að baki og dapurlegur lokaspættur á annars vandaðri vinnu umhverfis- og samgöngunefndar. Þá vekur umfjöllun meiri hlutans um Kjalölduveitu upp spurningar sem og þær athugasemdir sem gerðar eru af hálfu meiri hlutans við færslu þess virðjunarkosts. Ekki eru færð fram rök fyrir því hvað geri að verkum að aftur þurfi að meta þann kost. Þá eru að síðustu gerðar athugasemdir við óljósa og misvísandi röksemdafærslu sem sett er fram um neðri hluta Þjórsár, en annars vegar er talað um að líta á svæðið sem heild og þeim tilmælum beint til ráðherra og verkefnisstjórnar að horfa til allra þriggja virðjunarkosta í neðri hluta Þjórsár við það mat. Engu að síður áréttar meiri hlutinn að virðjunarkosturinn Hvammsvirðjun standi óbreyttur. Verður við þær aðstæður að ganga út frá því að fyrri málsgreinin hafi takmarkað vægi, þó að óljóst sé hvert markmið meiri hlutans er. Það getur ekki verið hlutverk Alþingis að skila niðurstöðu sem gerir lítið annað en að skapa réttaróvissu fyrir alla hlutaðeigandi aðila.

#### **Niðurstaða.**

Viðreisn hefur talað fyrir því sjónarmiði að orkufyrirtæki skuli nýta sem best þá raforku sem má framleiða á núverandi virðjanasvæðum. Flokkunin frá verkefnastjórn virðist að meginstefnu byggjast á sama sjónarmiði og sömu nálgun. Meiri hlutinn er nú að víkja frá þessum viðmiðum án þess að fyrir liggja sterkur rökstuðningur um ákveðnar breytingartillögur, eins og að framan hefur verið rakið. Þá er ekki heldur fjallað um hversu mikil raforka færast milli flokka samkvæmt breytingartillögunum, hver áhrif verða á þá raforku sem verður í nýtingarflokki eftir breytingartillögur meiri hlutans né um hagkvæmni virðjunarkosta sem færast milli flokka eða þjóðhagsleg áhrif þeirra.

Í ljósi þessara alvarlegu vankanta telur 2. minni hluti ekki forsendur til að styðja áðurnefndar breytingar á tillögunni sem meiri hlutinn leggur til. Leggur 2. minni hluti ásamt 1. og 3. minni hluta því fram breytingartillögu við breytingartillögu meiri hlutans á sérstöku þingskjali þess efnis að virðjanakostir í Héraðsvötnum og Kjalölduveitu verði ekki færðir í biðflokk enda telur 2. minni hluti að þeir eigi að vera í verndarflokki líkt og fyrirbyggjandi tillaga gerir ráð fyrir.

Alþingi, 13. júní 2022.

Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir.