

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun og lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana (stærðarviðmið virkjana).

Flm.: Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir, Orri Páll Jóhannsson, Jódís Skúladóttir,  
Bjarni Jónsson, Steinunn Þóra Árnadóttir.

#### I. KAFLI

##### Breyting á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011.

###### 1. gr.

Í stað „10 MW“ í 1. másl. 3. mgr. 3. gr. laganna kemur: 1 MW.

#### II. KAFLI

##### Breyting á lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021.

###### 2. gr.

Í stað „10 MW“ í lið 3.02 í 1. viðauka við lögum kemur: 1 MW.

###### 3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

#### Greinargerð.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (rammaáætlun), og lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021 (lög um umhverfismat). Breytingar þær sem lagðar eru til í 1. gr. og 2. gr. frumvarpsins lúta að stærðarviðmiðum virkjunarkosta sem eru flokkaðir í orkunýtingarflokk með 10 MW uppsett rafafli eða meira.

Markmið þessa frumvarps er að endurskoða og breyta þeim viðmiðum sem hingað til hafa verið lögð til grundvallar þegar kemur að leyfisveitingum vegna smávirkjana, þ.e. virkjunum upp að 10 MW. Það er mat flutningsmanna að tryggja verði heildarsýn, ítarlega umfjöllun og upplýsingaöflun um virkjunarkosti yfir 1 MW í ljósi reynslunnar af núverandi viðmiði, 10 MW. Annmarkar núgildandi viðmiðs eru áréttaðir í fjölda álitsgerða Skipulagsstofnunar og eru þau dæmi rakin nánar í greinargerð þessari. Í ljósi reynslunnar hafa þeir stjórnsýsluferlar sem til staðar eru ekki dugað sem skyldi til að tryggja hagsmuni umhverfisins. Má þar benda á fjölda smávirkjana, þ.e. virkjana undir 10 MW viðmiðinu, sem hafa og geta haft í för með sér veruleg og jafnvel óafturkræf umhverfisáhrif. Með vísan til þessa telja flutningsmenn skýrt að uppfæra og endurskoða þurfi skilyrði og viðmið er snúa að leyfisveitingum til virkjunarframkvæmda.

#### Hugtakið smávirkjanir.

Minni virkjanir eiga sér langa sögu á Íslandi, allt frá því snemma á síðustu öld. Þeirra er fyrst getið sem „smávirkjana“ í þingskjölum frá 42. löggjafarþingi en Haraldur Guðmundsson

getur þeirra í ræðu vegna frumvarps til laga um raforkuveitur til almenningsþarfa utan kaupstaða hinn 29. janúar 1930.

Hugtakið „smávirkjun“ er aðeins að finna á einum stað í íslenskum lögum, þ.e. í lögum nr. 78/2002, um niðurgreiðslur húshitunarkostnaðar. Segir þar í bráðabirgðaákvæði III að Orkustofnun skuli í samvinnu við iðnaðarráðuneytið gera úttekt á möguleikum á nýtingu smávirkjana á landsbyggðinni. Ekki eru tilgreind stærðarmörk eða skilgreining á því hvað virkjun skuli hafa til að bera til að teljast smávirkjun. Á síðari árum hefur verið rætt um vatnsaflsvirkjanir með uppsett afl undir 10 MW sem smávirkjanir, bæði í daglegu tali og í opinberri umræðu. Má í því samhengi benda á skýrslu starfshóps um smávirkjanir sem fengið hafði það verkefni að gera úttekt á verkferlum tengdum leyfisveitingum og eftirliti vegna virkjunarframkvæmda. Skýrsla þessi kom út í janúarlok árið 2008. Í kafla 2.1.1 um virkjanir sem falla undir starfssvið starfshópsins er vísað til þágildandi laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, og 3. viðauka við þau en í lið 3.03 er skylda til umhverfismats vatnsaflsvirkjana miðuð við 10 MW. Verksvið starfshópsins tók samkvæmt þessu til vatnsaflsvirkjana á stærðarbilinu 200 kW til 10 MW og má líta á það sem skilgreiningu starfshópsins á stærðarviðmiðum smávirkjunar.

Í skýrslu Össurar Skarphéðinssonar, þáverandi iðnaðarráðherra, um raforkumálefni, sem lögð var fram á 135. löggjafarþingi 2007–2008 segir að nokkrir aðilar hafi „fengið leyfi fyrir smávirkjunum (<10 MW)“ og í skýrslu Katrínar Júlíusdóttur, þáverandi iðnaðarráðherra, um raforkumálefni (þskj. 806, 466. mál á 138. löggjafarþingi) segir á bls. 26 að smávirkjanir séu „þær virkjanir sem eru með uppsett afl minna en 10 MW“. Iðnaðarráðherra þáverandi lagði fyrrnefnda skýrslu fyrir Alþingi 16. mars 2010. Er ljóst að á fyrsta áratug aldarinnar hafði sú skilgreining fest sig í sessi að vatnsaflsvirkjun undir 10 MW væri smávirkjun.

#### **Forsaga 10 MW stærðarviðmiðs í íslenskri löggjöf.**

Í kjölfar gildistöku laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, 1. janúar 1994 (utan 1. gr. sem tók gildi 13. janúar 1993) voru fyrst sett sérlög hér á landi um mat á umhverfisáhrifum. Árið 1992 lagði Eiður Guðnason, þáverandi umhverfisráðherra, fram frumvarp til laga um umhverfismat (þskj. 87, 80. mál á 116. löggjafarþingi) sem samið var í umhverfisráðuneytinu. Í 6. gr. frumvarpsins var fjallað um umhverfismatsskyldar framkvæmdir og sett stærðarviðmið varðandi þær. Vert er að nefna að 6. gr. frumvarpsins varð að 5. gr. við samþykkt laganna.

Í frumvarpinu var gert ráð fyrir því að vatnsaflsvirkjanir yfir 10 MW yrðu umhverfismatsskyldar og enn fremur miðlunarlón og stíflumannvirki sem yrðu til þess að meira en 5 km<sup>2</sup> lands færu undir vatn. Í athugasemdum við 6. gr. frumvarps þess er varð að lögum um umhverfismat, nr. 63/1993, sagði að þar væru upp taldar framkvæmdir sem ávallt væru háðar umhverfismati. Væri þar „fyrst og fremst um umfangsmiklar framkvæmdir að ræða sem ástæða er til að ætla að hafi veruleg áhrif á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag“. Var þess getið að framkvæmdir sem taldar voru upp í 1.–5. tölul. væru „einkennandi fyrir íslenskar aðstæður“ og voru vatnsaflsvirkjanir yfir 10 MW þar á meðal. Því viðmiði var ekki breytt í meðföllum þingsins sbr. 1. tölul. 5. gr. laganna. Hins vegar var 5 km<sup>2</sup> viðmið lækkað í 3 km<sup>2</sup>.

Þriðji kafli EES-samningsins fjallar um umhverfismál. Í 73. og 74. gr. hans er vísað til ákvæða í XX. viðauka sem bar að innleiða á Íslandi. Þar á meðal var tilskipun 85/337/EBE um mat á áhrifum sem tilteknar framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið. Tilskipunin var innleidd hér á landi með lögum nr. 63/1993, um mat á umhverfisáhrifum. Lögin voru hin fyrstu sinnar tegundar hér á landi þótt finna hafi mátt ákvæði sem ætlað var að koma í veg fyrir mengun og umhverfistjón í eldri lögum, svo sem

um áhrif virkjana og uppistöðulóna á náttúrufer. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum um umhverfismat segir að þar hafi verið „byggt á efnisreglum tilskipunarinnar en lagað að íslenskri löggjöf“.

Þar sem um var að ræða tilskipun var aðildarríkjum veitt ákveðið svigrúm við innleiðingu hennar. Í I. viðauka tilskipunarinnar voru taldar upp allar þær framkvæmdir sem skyldu háðar umhverfismati til samræmis við ákvæði 5.–10. gr. tilskipunarinnar. Í 2. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar var hins vegar kveðið á um að það væri stjórnvalda í hverju ríki fyrir sig að ákvarða hvort skylda ætti þau verkefni sem tilgreind eru í II. viðauka í umhverfismat áður en framkvæmd væri samþykkt. Ríki gætu því ákveðið hvort þörf væri á mati sérstaklega í hverju verkefni fyrir sig (e. *case by case*) og/eða hvort setja ætti viðmið eða lágmark þegar ákvörðun er tekin um hvort umhverfismat verði gert að skyldu, sbr. a- og b-lið ákvæðisins.

Hjörleifur Guttormsson, þáverandi alþingismaður, tók til máls í umræðum um málið er það kom til fyrstu umræðu á þingfundi 18. september 1992 og vék að viðmiðunarmörkunum í 6. gr. með eftirfarandi orðum: „Varðandi 6. gr. sem útfærir nánar hvaða framkvæmdir skuli háðar umhverfismati þá sýnist mér að það séu viðmiðunarmörkin sem þurfi að athuga og meta hvar dregin skuli. Ég er ekki sannfærður um að menn hafi hitt naglann á höfuðið þarna og það er kannski hæstv. ráðherra ekki heldur, ég veit það ekki. Það er auðvitað álitamál hvar svona mörk eru dregin. Þetta á að ná til veigameiri framkvæmda. En á það ber að líta að það fer talsvert eftir eðli máls og sérstaklega eftir því umhverfi sem í hlut á hvaða áhrif framkvæmd af ákveðinni stærð getur haft á umhverfið. T.d. getur fegurðargildi lands eða svæðis mælt gegn því að yfirleitt sé hróflað við því og það beri fremur að friðlýsa svæðið og undanskilja þar alla mannvirkjagerð en ráðast í framkvæmdir.“

Tilskipun 85/337/EBE lá til grundvallar því sem setja þurfti reglur um í kjölfar EES-samningsins, en 10 MW stærðarviðmið er ekki að finna í tilskipuninni og er þess vegna íslensk smíð. Umhverfisnefnd Alþingis lagði til allnokkrar breytingar á 6. gr. frumvarpsins (sjá þskj. 1139 á 116. löggjafarþingi) sem miðuðu að því að þrengja stærðarmörk umhverfismatskyldra framkvæmda og náðu þær fram að ganga. Ekki var hróflað við 10 MW viðmiðinu fyrir vatnsaflsvirkjanir eins og sjá má á lögum nr. 63/1993, en þar var ákveðið í 1. tölul. 5. gr. Athygli vekur að hugtakið „smávirikjun“ var hvorki notað í frumvarpi til laga nr. 63/1993, né í lögum sjálfum, en talað var um „umfangsmiklar framkvæmdir“ í athugasemdum við lagafrumvarpið og mörkin dregin við 10 MW. Viðmiðið virðist því hafa komið til með lögum um mat á umhverfisáhrifum frá 1993, hafi orðið til í umhverfissráðuneytinu við gerð frumvarpsins og verið miðað við „íslenskar aðstæður“ eins og þar segir. Óljóst er hvað fólst í því að miða við íslenskar aðstæður og ekki hægt að segja til um það á grundvelli fyrirbyggjandi gagna. Athygli vekur að ekki hafi verið hreyft við þessu viðmiði þegar frumvarpið var til umfjöllunar á Alþingi haustið og veturinn 1992 þótt öðrum viðmiðum af sama toga sem ráðuneytið hafði lagt til væri breytt, ekki síst fyrir atbeina þáverandi þingmanns Hjörleifs Guttormssonar. Allar götur síðan hefur 10 MW viðmiðið haldið sér, sbr. lög nr. 111/2021. Líkur eru á að 10 MW stærðarviðmiðið hafi smám saman fallið að hugtakinu „smávirikjun“ sem hafði verið notað í margvíslegu samhengi löngu áður en EES-samningurinn og lög um umhverfismat, nr. 63/1993, komu til. Lögin voru felld brott með 20. gr. laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum.

### **Fyrirhugaðar framkvæmdir á mörkum 10 MW viðmiðs um skyldu til umhverfismats.**

Með innleiðingu tilskipunar 96/92/EB um sameiginlegar reglur um innri markað á sviði raforku og samþykkt raforkulaga, nr. 65/2003, var fyrsti vísirinn að markaðsbúskap innan orkugeirans innleiddur í íslenska löggjöf. Markmið laganna var að koma á þjóðhagslega hag-

kvæmu raforkukerfi og samræma íslensk lög að samkeppnisumhverfi Evrópusambandsins. Með lögfestingu ákvæða um raforkuviðskipti og sölu raforku inn á hið almenna raforkukerfi, þar sem skilið var á milli samkeppnis- og sérleyfisstarfsemi, varð til hvati fyrir ólíka aðila að framleiða raforku. Þessi grundvallarbreyting hafði ekki síst áhrif á áform um virkjunarframkvæmdir undir 10 MW sem urðu hagkvæmur virkjunarkostur með innleiðingunni.

Frá samþykkt raforkulaganna fyrir 20 árum hefur eftirspurn eftir framkvæmdar- og virkjunarleyfum fyrir virkjanir með uppsett raf afl undir 10 MW aukist verulega. Þróunin hefur verið á þá vegu að sóst er eftir leyfum fyrir stærri smávirkjanir, með framleiðslugetu allt að 10 MW. Dæmi um slíkar framkvæmdir er Brúarvirkin á Suðurlandi sem er 9,9 MW. Sömu leiðis má benda á áform um sambærilega orkuöflun við Hagavatn sunnan Langjökuls og Geitdalsárvirkin á Austurlandi. Áform um Einbúavirkin og Svartárvirkin í Bárðardal gera ráð fyrir 9,8 MW í hvoru tilfalli fyrir sig og gert var ráð fyrir að Hnútuvirkin í Hverfisfljóti yrði allt að 9,3 MW. Orkubú Vestfjarða hefur uppi áform um að reisa um 9,7 MW vatnsaflsvirkjun í Selárdal, Kvíslatunguvirkjun, sem myndi nýta vatnsfall sem rennur um Þjóðbrókar-gil.

Áform um virkin Hverfisfljóts við Hnútu eiga sér langa sögu. Upphaflega gert ráð fyrir minni virkin með uppsett afl 2,5 MW. Í tillögu að matsáætlun frá árinu 2008 var ráðgert að reisa 15 MW virkin. Áformin hafa því áður verið í biðflokki rammaáætlunar. Áform um uppsett raf afl höfðu lækkað niður í 9,3 MW árið 2022. Í umhverfismatsskýrslu sem var unnin fyrir landeigendur á svæðinu kom fram að umfang 9,3 MW virkjunarinnar væri svipað fyrri virkjanaáformum, þ.e. 15 MW virkin. Í áliti Skipulagsstofnunar kemur m.a. fram að Hnútuvirkin muni hafa neikvæð áhrif á Skaftáreldahraun, sem hafi hátt verndargildi á lands- og heimsvísu og hafi umtalsverða sérstöðu, ásamt fleiri athugasemdum, en nútímahraun njóta sérstakrar verndar skv. 61. gr. laga nr. 60/2013, um náttúruvernd. Í álitinu segir einnig: „Umfang fyrirhugaðrar 9,3 MW virkjunar í Hverfisfljóti er að mestu sambærilegt fyrri áformum um 15 MW virkin. Um er að ræða framkvæmd sem mun að mati Skipulagsstofnunar hafa verulega neikvæð umhverfisáhrif og tilefni hefði verið til að meta með öðrum virkjunarkostum í rammaáætlun.“ Í úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála nr. 58/2022 sem ógilti ákvörðun sveitarstjórnar Skaftárhrepps um framkvæmdaleyfi fyrir virkininni segir m.a. að þessi viðmið um stærðarmörk uppsetts afls virkjunar vekji spurningar um staðlaða aðferðafræði við flokkun virkjunarkosta.

Í lok árs 2020 benti Skipulagsstofnun á, í áliti sínu vegna áforma um 9,8 MW virkin í Svartá í Bárðardal, að umhverfisáhrif virkjunarinnar yrðu verulega neikvæð og sýndu veikleika þess að uppsett afl segði alfarið til um það hvaða framkvæmdir skyldu teknar fyrir í rammaáætlun. Líkt og í áliti sínu vegna Hnútuvirkjunar ítrekaði stofnunin að allir virkjunarkostir, 10 MW og stærri, sættu heildstæðri greiningu og mati verkefnisstjórnar rammaáætlunar samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun. Þar segir: „Sú virkin sem hér er til umfjöllunar, sem er áformuð 9,8 MW, sýnir veikleika þess að ákveðið uppsett afl segi alfarið til um það hvaða framkvæmdir skulu teknar fyrir í rammaáætlun. Hér er um að ræða virkin undir þeim stærðarmörkum sem mun að mati Skipulagsstofnunar hafa verulega neikvæð umhverfisáhrif og tilefni hefði verið til að meta með öðrum virkjunarkostum í rammaáætlun, þar á meðal vegna samlegðaráhrifa með Hrafnabjargavirkin í Skjálfandafljóti sem er lagt til að falli í verndarflokk samkvæmt tillögu til þingsályktunar um rammaáætlun, en er í biðflokki samkvæmt gildandi rammaáætlun.“ Við samþykkt Alþingis á þingsályktun nr. 24/152, um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, á 152. löggjafarþingi (332. mál) er vatnasvið Skjálfandafljóts í verndarflokki sbr. tillögu verkefnisstjórnar rammaáætlunar. Einnig voru uppi áform um 9,8 MW virkin í nágrenni Svartár, Einbúavirkin í Skjálfandafljóti

í Bárðardal, en sveitarstjórn Þingeyjarsveitar ákvað snemma árs 2021 að vísa skipulagstillögum vegna áformanna til heildarendurskoðunar á aðalskipulagi sveitarfélagsins sem þá var vinnslu.

Á Austurlandi hafa komið fram áform um 9,9 MW virkjun í Geitdalsá í Múlaþingi, rétt undir viðmiðum rammaáætlunar. Gert er ráð fyrir að reisa 1 km langa og 18 metra háa stíflu í rúmlega 700 metra hæð yfir sjávarmáli í Leirudal og mynda 3 km<sup>2</sup> miðlunarlón auk minna inntakslóns sem krefst 32 metra hárrar og 300 metra langrar stíflu. Í umsögn Orkustofnunar um álit Skipulagsstofnunar um matsáætlun vegna virkjunar í Geitdalsá er því velt upp „hvaða forsendur liggja að baki reikningum á virkjuðu rennsli sem geti leitt til 9,9 MW virkjunar, einkum er varðar miðlað rennsli. Ekki sé tilgreint hvert verði áætlað miðlunarrými né um rennsli, með og án miðlunar. Að mati Orkustofnunar þurfi í umhverfismatsskýrslu að fjalla um rennsli, miðlun, framhjärennisli og nánar um fyrirhugaðar veitur. Jafnframt veltir stofnunin því upp hvort rekstraraðili hafi reiknað kosti og galla aukinnar framleiðslugetu, en með meiri breytileika í framleiðslu en lesa má úr gögnum. Stofnunin bendir á að valkostagreining þurfi jafnt að taka til hönnunar framkvæmdarinnar, tækni, staðsetningar, stærðar og umfangs, þ.m.t. nýtingu auðlinda.“ Skipulagsstofnun bendir á í álitinu sínu að virkjunin hefði í för með sér allt að 80% skerðingu á náttúrulegu rennsli Geitdalsár á hluta þeirra 16 km sem verða fyrir rennisskerðingu. Jafnframt bendir stofnunin á að Geitdalsárvirkjun komi til með að hafa í för með sér umfangsmikið rask á landi og framkvæmdasvæðið liggja að hluta innan marka miðhálandisins, það sé hluti óraskaðrar landslagsheildar. Bendir stofnunin í þessu sambandi á að meðal markmiða náttúruverndarlaga sé að standa vörð um óbyggð víðerni landsins. Enn fremur sé rík áhersla á verndun víðerna miðhálandisins í landsskipulagsstefnu. Þá bendir Skipulagsstofnun á að ekki liggja ljóst fyrir hvort 9,9 MW sé endanleg stærð virkjunar, hvort möguleiki sé á að auka framleiðslu síðar og þá hvort slíkt sé fyrirhugað. Sveitarfélagið Múlaþing lagði „áherslu á að í umhverfismati verði lagt mat á stækkunarmöguleika virkjunarinnar og möguleg áhrif þeirra metin samhliða“ segir í álitinu.

Kvíslatunguvirkjun í Strandabyggð er einnig í ferli hjá Skipulagsstofnun. Í álitinu stofnunarinnar um matsáætlun frá því í ágúst 2023 kemur fram að Orkustofnun vakti í umsögn sinni athygli á því að ítarlegri gögn um virkjanlegt vatn þyrftu að liggja fyrir áður en sótt yrði um virkjunarleyfi til stofnunarinnar „þ.m.t. rökstuðningur fyrir því að tilgreind stærð sé hagkvæmasta lausn. Vatnamælingar og valkostagreining byggð á þeim eru sérstaklega mikilvæg í þessu tilfalli þar sem tilgreind stærð virkjunar er 9,9 MW og því undanskilin umfjöllun í verndar- og orkunýtingaráætlun sbr. lög nr. 48/2011. Bendi niðurstöður mælinga og valkostagreininga til að skynsamleg nýting sé umfram 10 MW eru áformin háð umfjöllun í verndar- og orkunýtingaráætlun“.

Í þeim fyrirhuguðu virkjunarframkvæmdum sem hér er fjallað um virðist ekki alltaf ljóst hvort sú framkvæmd sem um ræðir sé hagkvæmasta lausn, sbr. umsögn Orkustofnunar um Kvíslatunguvirkjun. Sömuleiðis er ekki ljóst hvort uppsett afl geti jafnvel orðið meira en umsókn tekur til. Jafnframt verði að taka með í reikninginn hvort möguleiki sé á stækkun síðar sem fleyti viðkomandi framkvæmd yfir 10 MW viðmiðið.

### **Umhverfisáhrif og stærðarviðmið.**

Síðustu ár hafa verið gerðar umtalsverðar breytingar á lagaumhverfi er snýr að verndun umhverfis og sjálfbærni náttúruauðlinda um leið og stefnt er að því að ná loftslagsmarkmiðum og markmiðum um orkuskipti. Litlar breytingar hafa þó átt sér stað þegar kemur að skilyrðum til leyfisveitinga vegna framkvæmda sem geta haft áhrif til langframa á bæði umhverfi og nýtingu auðlinda. Líkt og hér hefur verið rakið hefur þróun síðustu ára verið sú að um-

sóknum um virkjunarleyfi vegna vatnsaflsvirkjana sem eru alveg við þau stærðarmörk sem kveða á um að framkvæmd skuli háð umhverfismati hefur fjölgað. Að sama skapi hefur þeim tilfellum fjölgað þar sem framleiðslugeta hlutaðeigandi virkjunarkostar hefur verið metin meiri en 10 MW. Tilgangur umhverfismats er m.a. að tryggja að snemma í ferlinu liggja fyrir upplýsingar um möguleg umhverfisáhrif og eftir atvikum þær mótvægisáðgerðir sem fyrirhugaðar eru. Einn þáttur umhverfismatsskýrslu eru tillögur um mótvægisáðgerðir til að koma í veg fyrir, draga úr eða bæta fyrir neikvæð umhverfisáhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar.

Flutningsmenn telja með vísan til þessa skýrt að uppfæra og endurskoða þurfi skilyrði og viðmið er snúa að leyfisveitingum til virkjunarframkvæmda sem geta haft í för með sér veruleg og jafnvel óafturkræf umhverfisáhrif. Einnig þarf að hafa í huga að margar virkjanir eru komnar til ára sinna og er líftími þess búnaðar sem fyrir er farinn að stytta. Í 6. gr. raforkulaga er kveðið á um efni virkjunarleyfis. Ekki er kveðið sérstaklega á um gildistíma útgefina leyfa heldur segir í 2. mgr. ákvæðisins að heimilt sé að endurskoða virkjunarleyfið að tiltekn- um tíma liðnum, enda hafi forsendur fyrir skilyrðum leyfisins breyst verulega. Með 32. gr. laga um stjórn vatnamála, nr. 36/2011, sbr. innleiðingu vatnatilskipunar Evrópusambandsins, var bætt við ákvæði sem kveður skýrar á um heimild til endurskoðunar leyfa eða til að bæta við nýjum skilyrðum vegna umhverfismarkmiða, að teknu tilliti til áhrifa á leyfishafa. Með hliðsjón af því má velja því upp hvort taka eigi til endurskoðunar þau virkjunarleyfi sem þegar hafa verið gefin út, með uppfærðum skilyrðum vegna umhverfismarkmiða. Slík endurskoðun er þekkt í Svíþjóð með það að markmiði að uppfæra skilyrðin með tilliti til umhverfissjónarmiða.

Með lögum um stjórn vatnamála, nr. 36/2011, var vatnatilskipunin innleidd, þ.e. tilskipun 2000/60/EB um aðgerðaramma bandalagsins um stefnu í vatnamálum. Markmið tilskipunarinnar er að yfirborðsvatn og grunnvatn sé í viðvarandi góðu ástandi, því sé komið aftur í gott horf þar sem nauðsyn krefur og komið verði í veg fyrir hnignun vatnshlota. Öll ríki Evrópusambandsins auk EFTA-ríkjanna nota samræmda aðferðafræði við innleiðingu vatnatilskipunar og er sú aðferðafræði birt í fjölmörgum leiðbeiningarskjölum tengdum tilskipuninni. Með úrskurði nr. 3/2023 felldi úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála úr gildi ákvörðun Orkustofnunar um að veita Landsvirkjun virkjunarleyfi fyrir Hvammsvirkjun í neðri hluta Þjórsár. Beiting laga nr. 36/2011 hér á landi sýnir að þau komu seint til skoðunar í málsmeðferð úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála vegna Hvammsvirkjunar og má benda á mikilvægi þess að innleiða bindandi umhverfismarkmið laganna í ferli rammaáætlunar. Í niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar rekur hún m.a. hvernig Evrópudómstóllinn hefur komist að þeirri niðurstöðu að bann við hnignun vatnsgæða væri bindandi regla og aðildarríkjunum bæri að synja umsókn um leyfi til einstakra framkvæmda ef hætta væri á því að þær yrðu þess valdandi að vatnsgæðum hnignaði, nema undanþága samkvæmt tilskipuninni lægi fyrir. Í því samhengi má benda á að í dómaframkvæmd hefur Evrópudómstóllinn bent á að ekki eigi að vera hægt að skipta upp verkefnum til þess að komast hjá því að þau teljist háð umhverfismati. Ekki eigi að vera hægt að komast hjá tilgangi laganna með því að búta framkvæmdir niður þegar sýnt þykir að uppsöfnuð áhrif þeirra séu líkleg til að hafa veruleg áhrif á umhverfið.

Viðmið um stærðarmörk er mælikvarði á framleiðslugetu virkjunar og getur því ekki talist ákjósanlegur mælikvarði á umhverfisáhrif hennar, enda um ólíka þætti að ræða. Þessi sjónarmið koma víða fram eins og rakið hefur verið í þessari greinargerð. Í nefndaráliti meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar um tillögu til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða (þskj. 1210, 332. mál á 152. löggjafarþingi) segir m.a.: „Stærðarviðmið virkjunarkosta sem undir rammaáætlun falla hafa sætt gagnrýni, sér í lagi í ljósi þess að virkj-

unarkostur rétt undir viðmiði áætlunarinnar getur haft í för með sér viðlíka rask á náttúru og kostur sem yrði á grundvelli laganna að fara í gegnum mat verkefnisstjórnar. Meiri hlutinn telur brýnt að þessi viðmið verði skoðuð sérstaklega í ljósi reynslunnar af lagaumgjörðinni og þeirra virkjunarframkvæmda sem sökum stærðarviðmiða hafa ekki farið í gegnum málsmeðferð á grundvelli laganna.“

Þau stærðarviðmið sem um ræðir í nefndarálitinu eru skv. 3. mgr. 3. gr laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, og þau sömu og í lögum nr. 111/2021 og taka að sama skapi breytingum nái frumvarp þetta fram að ganga. Vert er að halda því til haga sem segir í greinargerð um 3. gr. laganna varðandi stærð virkjana: „Telja verður að það horfi til einföldunar að miða við ákveðin stærðarmörk og að gildandi stjórnisýsluferlar hverju sinni nægi til að tryggja þá hagsmuni sem frumvarpinu er ætlað að vernda þegar um er að ræða smærri virkjanir.“ Virkjunarframkvæmdir hafa eðli málsins samkvæmt í för með sér umhverfisáhrif sem í flestum tilvikum eru óafturkræf. Þeir þröskuldar sem miðað er við í dag þegar meta á hvort framkvæmd skuli háð umhverfismati taka einungis mið af uppsettu rafafli. Þegar kemur að smávirkjunum getur einnig skipt máli hvort um er að ræða rennslisvirkjun eða virkjun með miðlunarlóni sem hefur í för með sér mun meiri áhrif á umhverfið.

Í VI. kafla, um virkjunarkosti og afmörkun, í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 48/2011 segir: „Virkjunarsvæði í vatnsafli miðast almennt við allt vatnasvið fallvatnsins ofan þeirrar virkjunar sem nýtir fallið og farveg fallvatnsins neðan virkjunar. Sjónræn áhrif mannvirkja geta þó náð yfir stærra svæði, t.d. frá háspennulínunum. Svæði með nýtanlegu falli í fallvatni nefnast virkjunarstaðir. Ef fallið er ekki allt á einum stað geta verið fleiri en einn virkjunarstaður í fallvatninu. Þessir staðir eru vel þekktir. Framkvæmd virkjunar á hverjum virkjunarstað er nefnd virkjunarkostur. Þar geta ýmsir kostir komið til greina. Við virkjun á sama falli á einhverjum virkjunarstað getur stærð virkjunar verið mismunandi eftir því hvernig miðlun rennslisins er háttáð. Til miðlunar þarf miðlunarlón og í mörgum tilvikum er rennslis fallvatnsins aukið með veitum úr nálægum ám. Áhrif virkjunar á umhverfi eru því komin undir því hvernig virkjunarkosturinn er skilgreindur. Þau mannvirki sem mestu máli skipta eru einkum stíflur og veitur, miðlunarlón, aðrennslisgöng og stöðvarhús, frárennslis og lega háspennulína og vega. Stærð virkjunar í MW segir lítið um áhrif hennar á umhverfi.“

Í ljósi reynslunnar er ljóst að þeir stjórnisýsluferlar sem eru til staðar hafa ekki dugað sem skyldi til að tryggja hagsmuni umhverfisins og má þar benda á fjölda smávirkjana sem hafa umhverfisáhrif langt umfram þau stærðarviðmið sem nú eru í gildi. Eins og hér hefur komið fram í umfjöllun um smávirkjanir sem eru á mörkum þess að falla undir 10 MW stærðarviðmið er ljóst að þær geta haft verulega neikvæð umhverfisáhrif. Jafnvel hefði verið tilefni til að meta þær með öðrum virkjunarkostum í rammaáætlun. Tilgangurinn með rammaáætlun og lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana er að tryggja að búið sé að meta og eftir fðngum taka tillit til umhverfissjónarmiða vegna umfangs, eðlis og staðsetningar áður en ákvörðun um framkvæmd er tekin. Það telst vart samræmast markmiði laganna að framkvæmdir sem er fyrirséð að hafi veruleg umhverfisáhrif sæti ekki ítarlegu ferli rammaáætlunar.

Með hliðsjón af framangreindu telja flutningsmenn að tímabært sé að endurskoða og breyta þeim viðmiðum sem hingað til hafa verið lögð til grundvallar þegar kemur að leyfisveitingum vegna smávirkjana, þ.e. upp að 10 MW. Það er mat flutningsmanna frumvarpsins að mikilvægi heildarsýnar og ítarlegrar umfjöllunar um virkjunarkosti yfir 1 MW vegi þungt í ljósi reynslunnar af gildandi, séríslensku viðmiði. Fæstar virkjanir eru óafturkræfar og mikilvægt að náttúran njóti alltaf vafans.