

Tillaga til þingsályktunar

um veiting virkjunarleyfa.

Flm.: Mörður Árnason, Þórunn Sveinbjarnardóttir,
Ásta R. Jóhannesdóttir, Jóhann Ársælsson.

Alþingi ályktar að þar til fyrir liggja skýrar vísbendingar um niðurstöður rannsóknarverkefnisins Djúpbórunar á Íslandi (IDDP) og Alþingi hefur samþykkt stefnuyfirlýsingu um virkjanir á grundvelli rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma skuli ekki án staðfestingar Alþingis veita virkjunarleyfi til raforkuvera með uppsettu afli yfir 10 MW.

Greinargerð.

Hér er lagt til að Alþingi álykti að breytingar verði við veitingu frekari virkjunarleyfa þar til fyrir liggur stefna í orkumálum sem byggist á rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma annars vegar og tekur hins vegar tilliti til niðurstöðna djúpbórunarrannsókna sem líklegt er að breyti verulega framtíðarhorfum við orkuvinnslu á Íslandi. Í tillögunni felst sá vilji að ekki verði að sinni veitt leyfi til frekari virkjunarframkvæmda nema ríkar ástæður þyki til, umræða hafi farið fram um framkvæmdirnar á þingi og meðal þjóðarinnar og þökkaleg sátt náðst um verkefnið.

Þáttaskil.

Á undanförunum árum hefur orkuframleiðsla hérlendis aukist verulega og með þeim virkjunum sem nú eru í smíðum eykst orkuvinnslugeta enn um 66%. Þar munar mest um hina umdeildu Kárahnjúkavirkjun. Jafnframt eru fjölmargar virkjunarframkvæmdir á undirbúnings-, rannsókn- eða hugmyndastigi. Flestar þeirra byggjast á því að stóriðjuver kaupi orkuna.

Nýlegar lagabreytingar hafa leitt til þess að Alþingi veitir ekki lengur heimild til virkjunar. Hin nýja samkeppnisskipan á orkusviði samkvæmt breyttum raforkulögum virðist á hinn bóginn gera handhafa framkvæmdarvalds í orkumálum erfiðara fyrir en áður að meta þau heildaráhrif sem ákvarðanir um virkjunarframkvæmdir og orkuframleiðslu hafa, bæði á þjóðarhag og á náttúru landsins, þar sem aðrir nýtingarkostir koma alla jafna ekki til álita við ákvörðun um hverja framkvæmd.

Lög um mat á umhverfisáhrifum skipta miklu við ákvarðanir í þessum efnunum og gefa almenningi og haghöfum öllum mikilsverðan rétt til ábendinga, athugasemda og mótmæla. Matsferillinn tekur þó hverju sinni aðeins til einnar framkvæmdar og við matið er hvorki hægt að styðjast við orkustefnu til langs tíma né samræmt heildaryfirlit um þá kosti sem til greina koma, þar til samstaða hefur náðst um nýtingu náttúrugæða og forgangsröð framkvæmda með fullu tilliti til umhverfis- og verndarsjónarmiða. Virkjunaráform hafa oftar en ekki verið rökstudd með tilvísun til hagsmuna byggðarlaga, raunverulegra eða meintra, umfram heildarhagsmunum og framtíðarhorfum. Ýmsar ákvarðanir á þessu sviði eiga sér einnig rætur í flokks- eða persónupólískum skammtímahagsmunum – en afleiðinga þeirra sér þó stað um aldir. Meðal annars af þessum ástæðum hafa orkumál og einstakar virkjunarákvarð-

anir oft orðið tilefni mikilla deilna í landinu. Þótt lögin um umhverfismat gefi almenningi nokkurn kost á að hafa áhrif á matsferlið geta þau ekki nema að takmörkuðu leyti leiðbeint stjórnvöldum hverju sinni við lokaákvörðun sem byggist á heildarhagsmunum til framtíðar og tilliti til allra nýtingarkosta.

Árekstrar og deilur um framkvæmdir við raforkuver hafa aukist sífellt hin síðari ár. Umhverfismál eru einn meginþátta í stjórnámálum og hugmyndaheimi okkar tíma. Íslensk náttúra er bæði einstæð og afar viðkvæm fyrir hnjaski. Flest nýtanleg virkjanasvæði landsins liggja í tiltölulega ósnortinni náttúru og aðeins fáein á þeim litla hluta landsins sem telja má til mannmótaðrar náttúru eða menningarlandslags. Deilur um virkjunarframkvæmdir hafa með tímanum orðið harðari og óvægnari og ríkir nú andrúmsloft tortryggni milli virkjunariðnaðarins, stjórnvalda og áhugamanna um stóriðju annars vegar og hins vegar umhverfissinna og fulltrúa byggða og atvinnugreina sem eiga náttúruverndarhagsmuna að gæta. Það eykur á erfiðleikana í þessum efnum að hefðbundnar stjórnáalaáferðir við málamiðlun eiga oft illa við í umhverfismálum af þessu tagi þar sem oft er um að ræða óafturkræfar ákvarðanir sem illa verða „bættar“ með fé eða öðrum framkvæmdum. Fari sem horfir má búast við auknum átökum næstu ár og áratugi um virkjunarframkvæmdir og aðrar ákvarðanir í orkumálum. Sennilegt er að hlutur erlendra manna, samtaka og stofnana á náttúruverndarvæng eigi eftir að aukast verulega í þeim deilum, jafnvel svo að Íslendingar kynnu að eiga undir högg að sækja af þeim völdum í öðrum málatilbúnaði á alþjóðavettvangi.

Rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma.

Stjórnvöld ákváðu árið 1997 að hefja störf við „rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma“. Vinna við áætlunina hófst 1999 og voru niðurstöður fyrsta áfanga kynntar í nóvember 2003. Vinna við annan áfanga rammaáætlunarinnar er nýlega hafin og virðist því miður ekki hafa verið í forgangi hjá viðkomandi ráðherrum en iðnaðarráðherra taldi í árslok 2003 að hún gæti tekið 3–4 ár. Þá hafa hvorki iðnaðar- né umhverfiráðherra skýrt frá áformum um það hvernig nýta eigi rammaáætlunina við ákvarðanir á þessu sviði í framtíðinni umfram almenn not við stefnumörkun og leyfisútgáfu (sjá þskj. 648 frá 130. löggjafarþingi).

Í sambærilegum ríkjum hafa svipaðar áætlanir hins vegar lagagildi eða ákveðinn sess í ákvarðanaferlinu. Þar ber sérstaklega að nefna Noreg. Þar er í gildi svokölluð „rammaáætlun fyrir vatnasvið“ (Samlet plan for vassdrag) sem Stórþingið samþykkti í þremur áföngum, árin 1986, 1988 og 1993. Samhliða er í gildi „verndaráætlun fyrir vatnasvið“ (Verneplan for vassdrag), fyrst samþykkt 1973 en síðast endurnýjuð á vorþingi 2005. Verndaráætlunin tekur nú til 341 vatnasvæðis í landinu en í rammaáætluninni er fjallað um öll önnur vatnsföll sem teljast nýtileg til orkuframleiðslu. Í síðustu áætlun eru hugsanlegar virkjunarframkvæmdir flokkaðar í tvennt, þær sem án frekari umfjöllunar geta farið í leyfisveitingarferil (þar á meðal og einkum mat á umhverfisáhrifum) og þær sem af ýmsum ástæðum er ákveðið að ákvarða ekki um að svo stöddu, m.a. vegna ónógra rannsókna. Vatnasvið í síðarnefnda bálknunum bíða þess ýmist að flytjast í fyrrnefnda bálkinn eða fara að hluta eða í heild inn í verndaráætlunina. – Rammaáætlunin íslenska var hafin að þessari norsku fyrirmynd en stjórnskipunarleg staða hennar hefur hins vegar frá upphafi verið í lausu lofti. (Sjá um norsku áætlanirnar m.a. skýrslu Þorkels Helgasonar, Sveinbjörns Björnssonar og Árna Bragasonar frá desember 1998: Frásögn af kynnisferð til Oslóar 23.–26. nóv. 1998. Rammaáætlun Norðmanna um vatnasvið.)

Þingsályktunartillaga þessi gerir ráð fyrir að Alþingi móti stefnu á grundvelli rammaáætlunarinnar og gefi flokkun í niðurstöðum hennar skuldbindandi vægi eða lagagildi líkt og í Noregi. Þar sem sérstök skipan um veitingu virkjunarleyfis stendur samkvæmt tillögnum þar

til rammaáætlunin hefur verið nýtt til slíkrar stefnumörkunar er brýnt að búa svo um hnúta, bæði að fjárhag og skipulagi, að sem fyrst ljúki þeim áföngum áætlunarinnar sem nauðsynlegastir eru. Þetta er í ágætu samræmi við þá lýsingu rammaáætlunarinnar í greinargerð þáverandi iðnaðarráðherra, Finns Ingólfssonar, sem stefna og verklag við áætlunarstarfið byggðist á (Maður – nýting – náttúra, mars 1999), að með henni ætti að skapa „grundvöll að forgangsröðun virkjunarkosta“. Eins og í Noregi á stefnumörkun á grunni slíkra áætlana að geta skilað af sér skýrum leikreglum við nýtingu vatnsfalla og vatnasvæða.

Djúpborunarverkefnið.

Á síðustu árum hafa tækniframfarir skapað nýja vídd í orkumálum Íslendinga. Vísindamenn standa á þröskuldi merkilegs áfanga við nýtingu jarðvarma, og ef svo fer sem horfir er líklegt að jarðvarmavirkjanir verði miklu vænlegri kostur til orkuframleiðslu á Íslandi en vatnsaflsvirkjanir. Rannsóknarverkefninu Djúpborun á Íslandi (e. skst. IDDP) er ætlað að skera úr um það hvort tæknilega er unnt að nýta jarðvarma með því að bora 4–5 kílómetra eftir vatni í svokölluðu yfirmarksástandi í rótum háhitasvæða, 4–600 gráðna heitu. Ef þetta tekst – sem líkur benda til – má vinna 3–5 sinnum meiri orku úr háhitasvæðum en menn hafa talið hingað til. Borhola af þessu tagi gæti fræðilega gefið af sér tífalt afl „venjulegrar“ borholu en ylli ekki meira raski. Núverandi áætlun gerir ráð fyrir þremur tilraunaholum sem fullkannaðar verði um það bil árið 2020. Fyrsta holan gæti þó skilað árangri strax að liðnum tveimur til þremur árum. Með meira fjármagni er hægt að flýta verulega fyrir þannig að sýnt yrði um árangur að liðnum þremur til fimm árum. Ríkisvaldið hlýtur að stuðla að því – í félagi við orkufyrirtækin íslensku og erlenda rannsóknarsjóði – að sem allra fyrst fáist niðurstöður úr þessari rannsókn þar sem þær gætu í einu veffangi gjörbreytt stöðunni í íslenskum orkumálum og skapað til framtíðar samstöðu um forgangsröð við virkjun, verndun og aðra nýtingarkosti sem nú er ekki í sjónmáli.

Til að sýna hverju djúpborun getur áorkað má nefna að af jarðvarmavirkjunum í 1. áfanga rammaáætlunarinnar falla 12 kostir í þann umhverfisflokk þar sem skaði er talinn minnstur. Sé miðað við að þær fari af stað með hefðbundnum aðferðum og meðal-orkuframleiðsla sé um 840 GWst á ári yrði ársframleiðslan $12 \times 840 = 10.080$ GWst. Fimmföldun þessarar framleiðslu með djúpborun gæfi 50.400 GWst (úr bæklingnum Ísland örur skorið, 2005). Þetta er rúmlega þreföld áætluð heildarframleiðsla raforku á Íslandi árið 2007, eftir að Kárahnjúkavirkjun og öðrum virkjunum í smíðum er lokið.

Nánar um tillöguna.

Í tillögunni er einsog fyrr segir gert ráð fyrir sérstakri skipan um veitingu virkjunarleyfa þar til: a) Alþingi hefur samþykkt stefnu sem byggist á rammaáætluninni, annaðhvort þeim niðurstöðum sem þegar liggja fyrir eða þeim sem fyrir liggja eftir frekari vinnu á næstunni, og b) fyrir liggja vísbendingar um niðurstöður djúpborunarverkefnisins. Með þingsályktun af þessum toga tekur Alþingi ekki af ráðherra rétt hans til veitingar virkjunarleyfis samkvæmt 4. gr. raforkulaga. Eðlilegt er þó að ráðherra virði slíka ályktun Alþingis með þeim hætti að veita ekki leyfi án þess að ráðfæra sig við þingið, t.d. með sérstakri þingsályktunartillögu um leyfi sem telst brýnt og eðlilegt að veita. Ella þyrfti Alþingi að taka aftur leyfisveitingarvald ráðherrans með lagabreytingu.

Einnig er eðlilegt að framkvæmdaraðilar sem þegar hafa virkjunarleyfi fresti framkvæmdum eða fallist á að verkefnið komi til umræðu á Alþingi og til athugunar í iðnaðarráðuneytinu áður en framkvæmdir hefjast. Sjálfsagt er þó að engan er hægt að skylda til slíks.

Í tillögunni felst að sjálfsögðu áhersla á að síðari áföngum rammaáætlunarinnar ljúki sem fyrst og í samþykkt hennar fælist einnig sérstakur stuðningur Alþingis við djúpborunarverkefnið.

Í tillögugreininni er gert ráð fyrir því að virkjanir með uppsett afl undir 10 MW séu undanþegnar þessari breyttu skipan en slíkar virkjanir eru almennt flokkaðar sem smávirkjanir. Framkvæmd af þessu tagi getur vissulega verið allstór í ýmissa augum og valdið umhverfisspjöllum. Slíkar framkvæmdir hafa þó ekki veruleg áhrif á heildarstefnu í orku- og umhverfismálum.

Viðauki: Staðan í orkumálum.

Raforkuvinnsla í vatnsaflsvirkjunum á Íslandi nam árið 2004 7.131 gígavattstund og í jarðvarmavirkjunum 1.483 GWst, samtals 8.614 GWst. Uppsett afl þessara virkjana er samtals 1.357 MW (vatnsafl 1.155, jarðhiti 202). Rúm 63% af orkunni fara til stóriðju (5.449 GWst) en tæp 37% til annarra atvinnugreina, heimila o.s.frv. (3.171 GWst).

Fjögur stór orkuver eru nú í smíðum, vatnsaflsver kennt við Kárahnjúka og þrjú jarðvarmaver, á Nesjavöllum (stækkun), á Hellisheiði og við Reykjanes. Áætlað uppsett afl, orkuvinnslugeta og verklok eru sem hér segir:

	Uppsett afl	Orkuvinnslugeta	Verklok
Nesjavellir	30 MW	240 GWst	fyrir árslok 2005.
Reykjanes	100 MW	800 GWst	í upphafi 2006.
Hellisheiði	80 MW	640 GWst	haustið 2006.
Kárahnjúkar	690 MW	4600 GWst	vor 2007.

Samtals er um að ræða 900 MW og 6280 GWst á ári. Áætlað er að raforkan fari öll til stóriðju nema frá Nesjavallastækkun (um fimmtungur af orku Reykjanesvirkjunar er samningur um stóriðjunot þó aðeins til fimm ára).

Þegar þessar fjórar virkjanir eru komnar í gang verður raforkuvinnsla í vatnsaflsvirkjunum hérlendis væntanlega um 11.731 GWst og í jarðvarmavirkjunum 3.163 GWst, samtals 14.894 GWst. Aukning á uppsettu afli er tæp 73%. Uppsett afl verður 1.845 MW í vatnsaflsvirkjunum, 412 MW í jarðvarmavirkjunum, samtals 2.257 MW. Aukning á áætlaðri orkuvinnslugetu er rúm 66%.

Virkjunarleyfi hafa að auki verið veitt til framkvæmda við Búðarhálsvirkjun (100 MW, 630 GWst) og við Norðlingaölduveitu (um 570 GWst). Ráðherra hefur ekki nýtt gamla heimild Alþingis til að veita leyfi til framkvæmda við Villinganes í Skagafirði (allt að 40 MW) og til nýframkvæmda við Kröflu (40 MW). Veruleg óvissa er um a.m.k. tvær þessara virkjana, Villinganesvirkjun og Norðlingaölduveitu, m.a. vegna þess að sveitarstjórnir hafa lagst gegn framkvæmdum.

Virkjanir sem nú eru á undirbúnings-, rannsóknar- eða umræðustigi eru þessar helstar:

- Tvær rennslisvirkjanir neðarlega í Þjórsá, kenndar við Núp (allt að 150 MW, 1.030 GWst) og Urriðafoss (allt að 150 MW, 920 GWst). Í stað Núpsvirkjunar hefur einnig verið rætt um tvær smærri virkjanir, Holta- og Hvammsvirkjun.
- Stækkun Hellisheiðarvirkjunar um 40 MW.
- Hitaveita Suðurnesja hefur áætlanir um aukna raforkuframleiðslu í Svartsengi (30 MW).
- Undirbúningur jarðvarmavirkjunar í Bjarnarflagi er langt kominn.
- Leyfi hefur verið veitt til rannsókna vegna jarðhitavirkjunar á Þeistareykjum.
- Tvö orkufyrirtæki hafa sýnt áhuga á virkjun í Skjálfafljóti.

- Áhugi er á Skatastaðavirkjun á Hofsárafrétti og er hún sögð á frumhönnunarstigi.
- Landsvirkjun hefur ekki enn gefist upp á áformum um að hækka stífluna efst í Laxárgljúfri.
- Nýtt vinnslusvæði við Kröflu er í athugun. Þá er til athugunar jarðvarmavirkjun í Gjástykki.
- Hitaveita Suðurnesja hefur hafið rannsóknir á Trölladyngju.
- Skaftárveita er til athugunar hjá Landsvirkjun.
- Landsvirkjun hefur sýnt áhuga á Hágöngusvæði sunnan Vonarskarðs.
- Orkufyrirtæki hafa sýnt Brennisteinsfjöllum áhuga og sótt um rannsóknarleyfi.
(Heimildir: Orkufyrirtækin, iðnaðarráðuneytið o.fl.)