

Nefndarálit

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

Frá meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Sigríði Svönu Helgadóttur og Herdísi Helgu Schopka frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu, Stefán Gíslason, formann verkefnastjórnar 3. áfanga, Höllu Hrund Logadóttur og Hörpu Þórunni Pétursdóttur frá Orkustofnun, Arna Snorrason, Jórinni Harðardóttur og Óðin Þórarinsson frá Veðurstofnunni, Kristínu Huld Sigurðardóttur, Agnesi Stefánsdóttur, Ingu Sóleyju Kristjónudóttur og Þór Ingólfsson Hjaltalín frá Minjastofnun Íslands, Ingu Dóru Hrólfsdóttur, Ingibjörgu Mörtu Bjarnadóttur og Evu B. Sólan Hannesdóttur frá Umhverfisstofnun, Eydísí Líndal Finnbogaadóttur og Snorra Sigurðsson frá Náttúrufræðistofnun Íslands, Hörð Arnarson frá Landsvirkjun, Sverri Jan Norðfjörð og Gný Guðmundsson frá Landsneti, Pál Erland, Baldur Dýrfjörð og Finn Beck frá Samorku, Magnús Kristjánsson frá Orkusölunni, Skúla Thoroddsen, Magnús Jóhannesson og Sigurð Jóhannesson frá Storm Orku, Sigríði Kristjánsdóttur og Aðalstein Óskarsson frá Vestfjarðastofu, Birgi Gunnarsson frá Ísafjarðarbæ, Ingibjörgu Birnu Erlingsdóttur frá Reykhólahreppi, Önnu Björk Hjaltadóttur frá Gjálp – félagi um atvinnuuppbyggingu við Þjórsá, Auði Önnu Magnúsdóttur og Tryggva Felixson frá Landvernd, Ingibjörgu Eiríksdóttur, Sigríði Droplaugu Jónsdóttur og Björgólf Thorsteinsson frá Eldvötnum – samtökum um náttúruvernd í Skaftárhreppi, Snæbjörn Guðmundsson frá ÓFEIGU náttúruvernd og Náttúrugriðum, Tinnu Hallgrímsdóttur, Sæunni Júlíu Sigurjónsdóttur og Finn Ricart Andrason frá Ungum umhverfissinum, Pálínu Axelsdóttur frá Ungsól, Sigbrúði Jónsdóttur frá Vinum Þjórsárvera, Odd Guðna Bjarnason og Jón Árna Vignisson frá Veiðifélagi Þjórsár, Árdísi Jónsdóttur frá Veiðifélagi Kálfár, Guðjón Bragason og Kristínu Ólafsdóttur frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Ástu Stefánsdóttur frá Bláskógabyggð, Jón G. Valgeirsson og Halldóru Hjörleifsdóttur frá Hrunamannahreppi, Sylvíu Karen Heimisdóttur, Björgvin Skafta Bjarnason og Önnu Sigríði Valdimarsdóttur frá Skeiða- og Gnúpverjahreppi, Jón Björn Hákonarson frá Fjarðabyggð, Gísla Sigurðsson, Ólaf Bjarna Haraldsson, Álfhildi Leifsdóttur og Sigfús Inga Sigfússon frá Sveitarfélaginu Skagafirði, Jóhannes Þór Skúlason og Ágúst Elvar Bjarnason frá Samtökum ferðaþjónustunnar, Sigríði Mogensen, Sigurð Hannesson og Lárus M. K. Ólafsson frá Samtökum iðnaðarins, Hildigunni H. Thorsteinsson frá Orkuveitu Reykjavíkur og Berglinði Rán Ólafsdóttur frá Orku náttúrunnar.

Nefndinni bárust umsagnir frá 45 aðilum og fylgir listi yfir umsagnaraðila með álitum þessu sem fylgiskjal I. Að auki bárust nefndinni minnisblöð frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu og Orkuveitu Reykjavíkur og Orku náttúrunnar.

Tillaga til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða er lögð fram á grundvelli laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, og skal lögð fram á Alþingi eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti. Fyrirliggjandi tillaga var áður lögð fram á 145., 146. og 151. löggjafarþingi.

Umfjöllun nefndarinnar.

Almennt um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að verndar- og orkunýtingaráætlun (rammaáætlun) er ekki eina stjórnækið þegar kemur að orkumálum á Íslandi. Rammaáætlun er eitt af mörgum þúslum og það er ekki fyrir en þau liggja öll fyrir að hægt er að gera sér grein fyrir heildarmyndinni um nýtingu orkuauðlindanna sem við höfum yfir að ráða, hvort heldur í samhengi og samspili orkumála eða þeirrar áskorunar sem við stöndum frammi fyrir í loftslagsmálum. Þá er mikilvægt að átta sig á hvar í ferli virkjunar og verndunar rammaáætlun er, þ.e. þegar fyrir liggur flokkun virkjunarkosts í nýtingarflokk er margra ára ferli fram undan er snýr að mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, skipulagsbreytingum og leyfisveitingaferli hjá bæði ríki og sveitarfélagi. Það liggur því ekki fyrir að farið verði í virkjun ákveðins virkjunarkosts fyrr en einhverjum árum eftir að viðkomandi kostur hefur verið flokkaður í nýtingarflokk rétt eins og endanleg röðun virkjunarkosts í nýtingarflokk þýðir ekki endilega að ráðist verði í virkjunarkostinn.

Fyrirliggjandi tillaga hefur verið lögð fram á Alþingi þrisvar sinnum áður og hefur málið ekki hlotið afgreiðslu úr þingnefnd og til síðari umræðu fyrr en nú. Meiri hlutinn telur að töf á afgreiðslu málsins megi að hluta rekja til þess að um er að ræða mikinn fjölda virkjunarkosta í einni tillögu, marga hverja afar umdeilda. Við vinnu nefndarinnar hafa fjölmargir gestir komið fyrir nefndina til að fara yfir umsagnir sínar um fyrirliggjandi tillögur. Þá hefur mikill tími nefndarinnar farið í umræðu um virkjunarkosti sem Alþingi hefur þegar flokkað í verndar- eða nýtingarflokk, en slíkt er viðbúið þegar um er að ræða þann fjölda virkjunarkosta sem eru til umræðu í fyrirliggjandi tillögu. Nefndin hefur í því samhengi rætt hvort betra væri að virkjunarkostir kæmu til afgreiðslu þingsins í umfangsminni tillögu í einu þannig að umræða um hvern og einn kost geti verið skilvirkari. Í drögum að tillögu verkefnisstjórnar fjórða áfanga áætlunarinnar um flokkun virkjunarkosta er til að mynda að finna færri virkjunarkosti en í fyrri áföngum rammaáætlunar. Samkvæmt upplýsingum nefndarinnar eru flestir þessara kosta tilbúnir til kynningar af hálfu verkefnisstjórnar í samræmi við ákvæði laganna. Hefur nefndin verið upplýst um að þeir virkjunarkostir gætu jafnvel komið til umfjöllunar þingsins strax á næsta haustþingi. Varðandi umfangsminni tillögu til Alþingis hverju sinni hefur verið bent á að slík tilhögun gæti leitt af sér að heildarsýn yfir alla virkjunarkosti í landinu tapist og hætta sé á að ekki verði horft til heildarsamhengis allra virkjunarkosta. Við umfjöllun nefndarinnar hefur hins vegar komið fram að aðferðafræðin við mat verkefnisstjórnar sem grundvallar flokkun virkjunarkosta tryggi að allir framkomnir kostir, einnig þeir sem Alþingi hefur samþykkt með þingsályktun, séu vegnir saman. Þó svo að faghópar og verkefnisstjórn fjalli um færri virkjunarkosti í einu þá sé það ávallt gert með hliðsjón af því sem þegar liggur fyrir í samþykktari áætlun. Það sé því litlar líkur á að slík málsmeðferð myndi leiða af sér að langtímasýn og heildstæð stefnumótun tapist. Meiri hlutinn telur vert að skoða hvort slíkt fyrirkomulag myndi gera ferli rammaáætlunar skilvirkara og fljótlegra.

Heimild Alþingis til breytinga á tillögu til þingsályktunar um rammaáætlun.

Meiri hlutinn áréttar að samkvæmt lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, eru tillögur verkefnisstjórnar ekki bindandi fyrir ráðherra. Þá er mikilvægt að hafa í huga að lögin kveða á um hvernig unnið skuli að áætluninni á stjórnsýslustigi og allt þar til málið er lagt fyrir Alþingi. Alþingi er því ekki heldur bundið af tillögum verkefnisstjórnar og getur gert breytingar á fyrirliggjandi tillögu til þingsályktunar. Þegar frumvarp það er varð að lögum nr. 48/2011 var til umræðu á Alþingi var rætt um hvort eðlilegt væri að tillögur verkefnisstjórnar yrðu bindandi fyrir ráðherra og Alþingi. Var á það bent að tillögur verkefnis-

stjórnar byggðust á mati faghópa sem skipaðir væru sérfræðingum og vísindamönnum sem mætu virkjunarkosti hver út frá sínu viðfangsefni og því væru tillögur verkefnisstjórnar ávallt byggðar á vísindalegri aðferðafræði sem leiddi til þeirrar niðurstöðu sem lögð er fyrir Alþingi. Niðurstaða þingsins við afgreiðslu frumvarpsins var hins vegar sú að gera ekki slíkar breytingar á frumvarpinu og var sérstaklega vísað til þess að ákvarðanir um flokkun virkjunarkosta og landsvæða væru þess eðlis að mikilvægt væri að Alþingi tæki slíkar ákvarðanir og að pólitíska ábyrgðin lægi þar.

Gagnrýnt hefur verið að með því að leggja til breytingar á fyrirliggjandi tillögum um flokkun virkjunarkosta sé verið að víkja frá þeirri vísindalegu aðferðafræði sem leiddi til þeirrar niðurstöðu sem fram kemur í þingskjalinu. Að mati meiri hlutans er ekki verið að rýra mikilvægi þeirrar aðferðafræði, heldur er fyrst og fremst verið að bregðast við þeirri gagnrýni, sem fram hefur komið um hluta fyrirliggjandi tillögu, að mikilvægt sé að leiða það til lykta hver raunveruleg áhrif virkjunarkosta verða á náttúruverðmæti. Þá lítur meiri hlutinn svo á að hann verði að hafa í huga aðra þætti sem ekki var horft til þegar verkefnisstjórn skilaði tillögum sínum til ráðherra á sínum tíma. Má þar til að mynda nefna skuldbindingar Íslands í loftslagsmálum sem leiða til þess að orkuskipti verða að vera forgangsmál. Orkusjálftæði þjóða verður sífellt mikilvægara í kvikum heimi og nauðsynlegt að þjóðir geti brugðist hratt við breyttum forsendum en um þetta hefur m.a. verið fjallað á vettvangi Evrópusambandsins (orðsending framkvæmdastjórnarinnar 8. mars 2022 um RePowerEU). Að mati meiri hlutans er ljóst að þessum skuldbindingum verður ekki mætt nema með aukinn endurnýjanlegri orku en hún getur falist í betri nýtingu þeirra auðlinda sem þegar eru nýttar, aukinni flutningsgetu rafmagns um landið allt og minni töpum í kerfinu, sparsemi í notkun og aukinni orkuvinnslu. Með hliðsjón af því leggur meiri hlutinn til tilteknar breytingar á fyrirliggjandi tillögum, sem raktar verða í kaflanum um breytingartillögur nefndarinnar. Við gerð þeirra var m.a. litið til stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar þar sem fram kemur að kostum í biðflokki verði fjölgað. Meiri hlutinn áréttar að ekki er verið að leggja til breytingar á virkjunarkostum sem Alþingi hefur áður samþykkt í vernd eða nýtingu.

Gögn til grundvallar tillögu verkefnisstjórnar.

Gagnrýnt hefur verið að gögn sem verkefnisstjórnin byggði mat sitt á séu komin til ára sinna og því sé matið að einhverju leyti úrelt. Meiri hlutinn bendir á að gögn um viðföng faghóps 1, þ.e. um náttúru, lífríki og menningarminjar, standa fyrir sínu. Þá hefur það sætt gagnrýni að faghópar 3 og 4 hafi ekki gefið virkjunarkostunum einkunnir í samræmi við faghóp 1. Ástæðan liggir í því að aðferðafræðin fyrir faghópa 3 og 4 hafi ekki verið komin nægilega langt á veg en meiri hlutinn bendir á að faghóparnir skiluðu niðurstöðum með faglegu mati sem er að finna í lokaskýrslu verkefnisstjórnar 3. áfanga þó svo að niðurstaða faghópanna hafi ekki haft áhrif á niðurröðun fyrirliggjandi virkjunarkosta. Þá hefur ýmislegt breyst í alþjóðlegu samhengi frá því að verkefnisstjórn skilaði tillögum sínum. Sem dæmi hefur á undanförunum árum aukin áhersla verið lögð á vernd óbyggðra víðerna auk þess sem umræða um orkuöryggi og nauðsyn styrkingar dreifikerfisins hefur aukist. Kemur þar bæði til skoðunar að síðustu ríflega 40% af öllum ósnortnum víðernum Evrópu er að finna á Íslandi og að mikilvægt er að Ísland sé sjálfstætt í orkuöflun, þ.e. sé ekki háð öðrum löndum hvað slíkt varðar. Núverandi verkefnisstjórn hefur skipað faghópa 3 og 4 og hefur lagt áherslu á þróun aðferðafræðinnar sem liggur til grundvallar vinnu faghópanna tveggja. Í henni birtist ný nálgun sem samkvæmt upplýsingum sem nefndin fékk lofar góðu en aðferðafræðin tekur m.a. til orkustefnu stjórnvalda frá árinu 2020 og Heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna.

Að mati meiri hlutans er mikilvægt að ný gögn, áætlanir og áherslur, til að mynda orkustefna og loftslagsmarkmið stjórnvalda og breyttar áherslur í náttúruvernd, svo sem vegna

víðerna, séu höfð til hliðsjónar við ákvörðun um flokkun virkjunarkosta. Fjöldi umsagna sem nefndinni bárust og hluti þeirra gesta sem fyrir nefndina komu lögðu áherslu á mikilvægi samfélagslegrar sáttar um einstakar virkjunarframkvæmdir. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar segir að sátt verði að ríkja um nýjar virkjanir til að byggja upp grænt og kolefnishlutlaust samfélag. Mestu skipti að það verði gert af varfærni gagnvart viðkvæmri náttúru landsins og í takti við vaxandi orkunotkun samhliða útfösun jarðefnaeldsneytis, til að mæta fólksfjölgun og þörfum grænnar atvinnuuppbyggingar. Þá hefur orðið mikil þróun í þeirri aðferðafræði sem verkefnisstjórn og faghópar byggja sitt mat á, sér í lagi faghópar 3 og 4, auk þess sem fyrir liggur nauðsyn þess að endurskoða lögin í heild sinni eins og komið er að síðar í nefndaráliti þessu. Með hliðsjón af framangreindu er það niðurstaða meiri hlutans að leggja til að tilteknir virkjunarkostir og landsvæði verði færð úr verndarflokki yfir í biðflokk og aðrir virkjunarkostir úr nýtingu yfir í biðflokk til að nýtt mat verði unnið á grundvelli nýrra gagna og með hliðsjón af ákvæðum stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar, ytri aðstæðum og þróun þeirra, bæði á innlendum vettvangi sem og alþjóðlegum. Auk þess er á sama tíma nauðsynlegt að skapa sátt um slíkar breytingar þingsins og að jafnvægi ríki á milli verndar og nýtingar.

Endurskoðun laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011.

Eins og fram hefur komið er það mat meiri hlutans að rammaáætlun sé mikilvægt stjórn-tæki, eitt af mörgum sem varðar vernd svæða og orkunýtingu, sem vert sé að halda í, efla og styrkja frekar. Hins vegar liggja fyrir fjölmargar athugasemdir um nauðsyn þess að löggjöfin verði endurskoðuð. Meiri hlutinn bendir á að samkvæmt stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er gert ráð fyrir að lög um verndar- og orkunýtingaráætlun verði endurskoðuð frá grunni til að tryggja ábyrga og skynsamlega nýtingu og vernd virkjunarkosta á Íslandi. Í ljósi reynslunnar er mikilvægt að í þá endurskoðun verði ráðist án tafar. Við þá endurskoðun skiptir höfuðmáli að skapa traust á því ferli sem rammaáætlun er, útrýma tortryggni og auka sátt um einstaka virkjunarkosti og forsendur fyrir því að ráðist yrði í nýtingu og vernd þeirra. Enn fremur er mikilvægt að endurskoðað ferli stuðli að markmiðum um orkuöryggi, orkusjálftæði og sjálfbærni í takt við orkustefnu Íslands.

Meiri hlutinn telur að mikilvægt sé að huga að tilteknum atriðum sem fram hafa komið við umfjöllun nefndarinnar um málið. Fyrst ber að nefna að grundvallaratriði er að við fyrirhugaða endurskoðun laganna verði gætt að samráði við alla hagaðila í hvívetna. Þá vill meiri hlutinn sérstaklega benda á þá stöðu sem upp er komin varðandi virkjunarkosti í jarðvarma. Skv. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 48/2011 falla í biðflokk virkjunarkostir sem er talið að afla þurfi frekari upplýsinga um svo meta megi á grundvelli sjónarmiða sem fram koma í 4. mgr. 3. gr. hvort þeir eigi að falla í orkunýtingarflokk eða verndarflokk. Í 3. mgr. 5. gr. kemur hins vegar fram að heimilt sé að veita leyfi tengd orkurannsóknum og stunda orkurannsóknir sem ekki eru leyfissskyldar vegna virkjunarkosta í biðflokki enda séu framkvæmdir vegna þeirra ekki umhverfismatsskyldar. Þegar um er að ræða rannsóknir á virkjunarkosti í jarðvarma getur talist nauðsynlegt að stunda rannsóknir sem geta verið háðar mati á umhverfisáhrifum, t.d. að bora rannsóknarborholur, svo hægt sé að afla nauðsynlegra upplýsinga um svæðið sem þurfa að liggja fyrir við mat verkefnisstjórnar og faghópa á viðkomandi virkjunarkosti. Lagaákvæðið getur því komið í veg fyrir að slíkar framkvæmdir fari fram þar sem svæðið er í biðflokki og því ekki hægt að rannsaka og þróa virkjunarkostinn eins og þörf krefur. Á meðan situr kosturinn fastur í biðflokki. Meiri hlutinn bendir á mikilvægi þess að skoða þennan þátt við endurskoðun laganna svo kostir sitji ekki að óþörfu fastir í biðflokki.

Afmörkun verndarsvæða þeirra virkjunarhugmynda og landsvæða sem falla í verndarflokk áætlunarinnar hefur sætt gagnrýni. Í því samhengi hefur verið bent á að með því að afmarka

svæðin með þeim hætti sem gert er í tillögunni sé verið að koma í veg fyrir umfjöllun annarra virkjunarkosta innan þess stóra svæðis sem lagt er til að verði friðlýst gegn orkuvinnslu og hafa mögulega minni eða lítil sem engin áhrif á þau náttúruverðmæti sem talið er nauðsynlegt að vernda og er ástæða þess að virkjunarkosturinn og landsvæðið er flokkað í verndarflokk.

Afmörkun verndarsvæða hefur verið eitt stærsta umræðuefnið við umfjöllun nefndarinnar um fyrirliggjandi tillögu. Meiri hlutinn telur því brýnt að við endurskoðun laganna verði þeirri óvissu eytt sem uppi hefur verið um afmörkun verndar- og virkjunarsvæða sem falla í verndarflokk. Þar verði m.a. horft til orkuvinnslugetu svæðanna sem og náttúruverðmæta. Þá sé jafnframt rétt að ráðherra setji af stað vinnu varðandi mat á friðlýsingu heilla vatnasviða, þar á meðal fjölda raskaðra og óraskaðra vatnasviða á Íslandi, nauðsyn friðlýsingar þeirra í heild sinni í stað áhrifasvæðis einstakra virkjunarkosta, stöðu slíkra friðlýsinga í dag, og fjölda vatnasviða í nýtingu. Horfa þarf sérstaklega til tengsla við vatnaáætlun í þessu samhengi.

Verndar- og orkunýtingaráætlun tekur til landsvæða og virkjunarkosta sem hafa uppsett rafafli 10 MW eða meira eða uppsett varmaafli 50 MW eða meira, sbr. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 48/2011. Stærðarviðmið virkjunarkosta sem undir rammaáætlun falla hafa sætt gagnrýni, sér í lagi í ljósi þess að virkjunarkostur 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.

Þá hefur heimild Orkustofnunar skv. 2. mgr. 9. gr. laganna verið gagnrýnd. Samkvæmt henni getur Orkustofnun að eigin frumkvæði falið verkefnisstjórn rammaáætlunar að fjalla um virkjunarkost. Í þeim tilvikum er enginn virkjunaraðili að baki beiðni um umfjöllun viðkomandi kosts. Þau sjónarmið hafa verið reifuð að fella beri þessa heimild stofnunarinnar brott úr lögum og telur meiri hlutinn rétt að það verði skoðað við endurskoðun laganna. Meiri hlutinn gerir tillögu um afgreiðslu þessara virkjunarkosta sem nánar er gerð grein fyrir í kaflanum um breytingartillögur nefndarinnar.

Í fyrirliggjandi tillögu er í fyrsta sinn að finna virkjunarkosti í vindorku. Í lögum er hvergi vikið berum orðum að þessari tegund orkuöflunar og hefur verið ágreiningur um það hvort lögini taki til vindorkunnar. Að mati meiri hlutans er alveg skýrt að virkjunarkostur sem felur í sér virkjun vindorku og er með uppsett rafafli 10 MW eða meira fellur undir gildissvið laganna. Það er þó ljóst að brýnt er að skýra lagaumhverfi þessarar auðlindar. Vísar meiri hlutinn í því efni m.a. til stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar þar sem fram kemur að sérstök lög verði sett um nýtingu vindorku. Meiri hlutinn áréttar jafnframt að mikilvægt er að mótuð verði stefna um auðlindina, arð af henni og eignarhald.

Í umræðu um rammaáætlun hefur borið á þeirri gagnrýni að reglulega komi upp þörf á endurmati flokkunar einstakra virkjunarkosta sem Alþingi hefur afgreitt með þingsályktun vegna nýrra og betri upplýsinga, breyttrar tækni og annarra breytilegra þátta sem geta haft áhrif á flokkun virkjunarkosta. Getur þetta átt við um rannsóknir sem ekki lágu til grundvallar ákvörðun um flokkun, breytta ferðahegðun og aukinn fjölda ferðamanna á fyrirhuguðu virkjunarsvæði eða mats á orkuþörf á tilteknu landsvæði, svo dæmi séu tekin. Á grundvelli 3. mgr. 9. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, getur verkefnisstjórn að eigin frumkvæði eða samkvæmt beiðni endurmetið virkjunarkosti og landsvæði sem gildandi áætlun nær til og lagt til breytingar á henni. Í athugasemdum greinargerðar frumvarps sem varð að lögum nr. 48/2011, með þessu ákvæði, kemur fram að verkefnisstjórnin geti sjálf átt frumkvæði að endurmati eða gert það á grundvelli beiðni sem öllum er frjálst að beina til hennar. Meiri hlutinn bendir á að við endurskoðun laganna sé þörf á að taka sérstaklega til

skoðunar hvert ferli og tilefni slíks endurmats skuli vera í ljósi framkominnar gagnrýni og hvað þurfi til að slíkt mat sé framkvæmt. Huga verður að ákvæðum Árósasamningsins í þessu samhengi sem tryggja eiga aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum.

Um virkjunarkosti í Skjálfandafljóti.

Virkjunarkostir í Skjálfandafljóti, þ.e. Fljótshnúksvirkjun, Hrafnabjargavirkjun A, B og C, eru í verndarflokki samkvæmt fyrirbyggjandi tillögu og telur meiri hlutinn ekki tilefni til að leggja til breytingar á því. Hins vegar leggur meiri hlutinn áherslu á að beðið verði með friðlýsingu þeirra verndarsvæða gegn orkuvinnslu þar til mati á friðlýsingu heilla vatnasviða er lokið og lög um verndar- og orkunýtingaráætlun hafa verið endurskoðuð, sbr. umfjöllun hér að framan. Samhliða því að afmörkun verndarsvæðis verði endurskoðuð beinir meiri hlutinn því til umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra að afmörkun verndarsvæðis Skjálfandafljóts verði kynnt fyrir nefndinni áður en gengið verði frá friðlýsingu verndarsvæðisins.

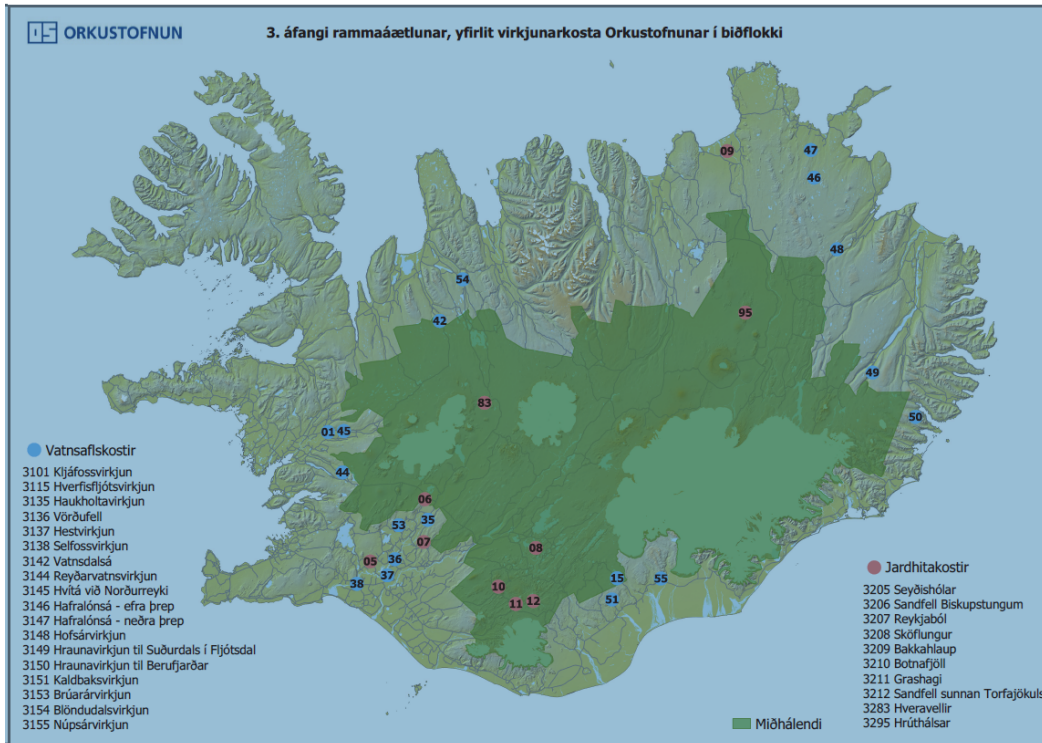
Breytingartillögur.

Virkjunarkostir sem Orkustofnun leggur að eigin frumkvæði fram til mats.

Komið hafa fram athugasemdir um að fjölmarga virkjunarkosti sé að finna í biðflokki áætlunarinnar sem enginn virkjunaraðili hafi óskað eftir mati á. Má þar meðal annars nefna virkjunarkosti á Torfajökulssvæðinu, í laxveiðiám á Austurlandi og aðra kosti sem Orkustofnun hefur að eigin frumkvæði og á grundvelli heimildar í lögum nr. 48/2011 falið verkefnisstjórn að fjalla um. Um er að ræða 28 virkjunarkosti, ýmist til nýtingar vatnsafls eða jarðhita. Ástæða þess að viðkomandi virkjunarkostir eru flokkaðir í biðflokk er fyrst og fremst sú að ekki eru til nægjanleg gögn um viðkomandi virkjunarkost og því ekki nægilegar forsendur til að hægt sé að leggja til flokkun í verndarflokk eða nýtingarflokk. Á meðan virkjunarkosturinn flokkast í biðflokk eru hins vegar takmörk lögð á aðra landnýtingu á svæðinu. Þannig eru dæmi um að ekki sé hægt að friðlýsa virkjunarkosti í verndarflokki gegn orkuvinnslu þar sem virkjunarkostur innan sama svæðis er í biðflokki. Það mætti segja að viðkomandi virkjunarkostur sé að vissu leyti fastur í biðflokki þar sem enginn virkjunaraðili er að vinna í þróun hans og þar á meðal öflun nauðsynlegra gagna til að hægt sé að leggja til endanlega flokkun í vernd eða nýtingu.

Meiri hlutinn telur að hluti af þeirri sátt sem mikilvægt er að náist um áætlunina sé að fella þessa tilteknu kosti úr áætluninni þar sem enginn virkjunaraðili stendur að baki þeim. Hefur það jafnframt verið til skoðunar hjá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra. Niðurstaða hans var að óska eftir því formlega, með bréfi dags. 3. júní 2022, að Orkustofnun myndi draga þessa tilteknu virkjunarkosti til baka. Með bréfi dags. 7. júní 2022 tilkynnti Orkustofnun ráðuneytinu um þá ákvörðun sína að draga til baka þessa 28 virkjunarkosti í kjölfar samráðs við verkefnastjórn 5. áfanga. Með hliðsjón af þessu leggur meiri hlutinn til að þessir tilteknu virkjunarkostir verðir felldir úr verndar- og orkunýtingaráætlun að sinni. Yfirlit yfir þá kosti má finna í töflu í fylgiskjali II með álitinu þessu. Komi upp áhugi síðar á að framkvæmt verði mat á einstökum virkjunarkosti þyrfti að leggja fram beiðni þessi efnis til Orkustofnunar í samræmi við ákvæði laga nr. 48/2011.

Mynd 1. Yfirlit virkjunarkosta Orkustofnunar í biðflokki.



Skrokkalda.

Í fyrirleggjandi tillögu til þingsályktunar er virkjunarkosturinn Skrokkalda flokkaður í nýtingarflokk áætlunarinnar. Við umfjöllun nefndarinnar hefur verið bent á að virkjunarkosturinn er staðsettur á miðhálandinu og í nálægð við friðlýst svæði Vatnajökulsþjóðgarðs. Líkt og áður hefur komið fram leggur meiri hlutinn til þá breytingu að felldir verði úr áætluninni svokallaðir Orkustofnunarkostir, þ.e. þeir virkjunarkostir sem Orkustofnun hefur að eigin frumkvæði lagt fram til mats. Í þeim hópi er að finna virkjunarkosti á miðhálandinu en að mati meiri hlutans skiptir máli að horfa til landslagsheilda á hálandinu við ákvörðun um nýtingu lands. Eins og fram hefur komið hefur aukin áhersla verið lögð á vernd óbyggðra víðerna á undanförunum árum og umræða um verðmæti miðhálandisins farið vaxandi. Með hliðsjón af því leggur meiri hlutinn því til að virkjunarkosturinn Skrokkalda verði færður úr nýtingarflokki í biðflokk.

Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun í neðri hluta Þjórsár.

Stór hluti þeirra umsagna sem liggja fyrir nefndinni í málinu fjalla sérstaklega um virkjunarkosti í neðri hluta Þjórsár. Óhætt er að segja að tillögur um flokkun Holtavirkjunar og Urriðafossvirkjunar í nýtingarflokk hafa vakið upp reiði í nærsamfélaginu og stafar það af mörgum mismunandi þáttum. Ráða má af athugasemdum sem bárust nefndinni að ekki ríkir sátt í nærsamfélaginu um virkjanir í neðri hluta Þjórsár enda um að ræða stórar virkjunarhugmyndir í byggð. Í fyrsta lagi telur meiri hlutinn ljóst að hluti af sjálfsmynd margra íbúa í sveitinni er sambýlið við Þjórsá og þær breytingar sem virkjunarframkvæmdir hefðu á umhverfið þar eru í huga margra íbúa óásættanlegar. Þá hefur komið fram gagnrýni þess

efnis að sú aðferðafræði sem notuð er við flokkun virkjunarkosta geti leitt til ákveðinnar skekkju í verðmætamati þegar eitt viðfang hefur mjög hátt verðmætamat en verðmætamat annarra viðfanga er lítið eða í kringum meðaltal. Í grunninn er það þannig að til þess að niðurstaða umfjöllunar geti leitt til flokkunar virkjunarkosts í verndarflokk þarf að liggja fyrir að mikil verðmæti séu fólgin í mörgum viðföngum sem faghópur 1 fjallar um. Þannig er staðan þegar horft er til virkjunarkostanna í neðri hluta Þjórsár. Þar er um að ræða landsvæði sem þegar er raskað en innan svæðisins er hins vegar að finna laxastofn sem talinn er vera einstakur á heimsvísu. Mætti því færa rök fyrir því að sú niðurstaða sem aðferðafræðin leiðir af sér um flokkun virkjunarkosta í neðri hluta Þjórsár í nýtingarflokk samrýmist ekki þeim samfélagslegu viðhorfum sem eru undirliggjandi í nærsamfélaginu og snúa meðal annars að mikilvægi laxastofnsins. Vegna þessa telur meiri hlutinn nauðsynlegt að leggja til þá breytingartillögu að virkjunarkostirnir Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun verði flokkaðir í biðflokk þar til umfjöllun um samfélagsleg áhrif fyrirhugaðra virkjana á nærsamfélagið á grundvelli nýrrar nálgunar í aðferðafræði faghópa 3 og 4 verði lokið. Meiri hlutinn bendir á að mikilvægt er að horfa á neðri hluta Þjórsár sem eina heild og því beinir hann því til ráðherra og verkefnisstjórnar að horft verði til allra þriggja virkjunarkosta í neðri hluta Þjórsár, Hvammsvirkjun, Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun, við það mat, þó svo að meiri hlutinn leggi ekki til að virkjunarkosturinn Hvammsvirkjun verði færður úr nýtingarflokki yfir í biðflokk.

Búrfellslundur.

Vindorkukostinum Búrfellslundi er raðað í biðflokk í fyrirliggjandi tillögu með þeim rökum að hann sé á röskuðu svæði sem hafi lágt verndargildi en áhrif hans á ferðamennsku og útivist séu hins vegar mikil.

Meiri hlutinn bendir á að í umsögnum hafa komið fram ábendingar um að fyrirhugaður vindorkukostur kunni ekki að hafa þau víðtæku áhrif á ferðamennsku sem niðurstaða faghóps 2 byggði á. Auk þess hafi það sýnt sig að viðkomandi svæði henti afar vel til vindorkuframleiðslu og að nýtni þeirra vindmylla sem reistar hafi verið til rannsókna á svæðinu sé eins og best gerist á heimsvísu. Að mati meiri hlutans er mikilvægt að horfa til þeirra samlegðar-áhrifa sem skapast við nýtingu vindorku nálægt vatnsaflsvirkjun, þ.e. að tækifæri skapast til að bæta nýtingu þeirra miðlunarlóna sem fyrir eru á svæðinu. Þá er vindorkan að vissu leyti óþekkt stærð og því gild rök fyrir því mati meiri hlutans að horfa til þess að vindorkugarðar séu reistir á svæðum þar sem þegar eru vatnsaflsvirkjanir í rekstri. Þá kemur fram í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar að leggja eigi áherslu á að vindorkuver byggist upp á afmörkuðum svæðum nærri tengivirkjum og flutningslínunum þar sem unnt verði að tryggja afhendingaröryggi og lágmarka umhverfisáhrif. Þá leggur meiri hlutinn áherslu á að umræddur virkjunarkostur er á hendi opinbers fyrirtækis, um sé að ræða svæði sem þegar er raskað og með lágt verndargildi og að þróun virkjunarkostsins hafi leitt til þess að sjónræn áhrif séu töluvert minni en upphaflega var áætlað.

Eins og fram hefur komið í umræðu um málið hafa skerðingar á raforku vegna slæms vatnsárs verið óvenjumiklar á liðnum vetri og raforkuöryggi ekki verið tryggt. Meiri hlutinn telur að Búrfellslundur geti verið mikilvægur hluti þess að tryggja betur nýtingu þeirra vatnsaflsvirkjana sem fyrir eru á svæðinu auk þess sem það rennir styrkari stoðum undir orkuöryggi. Þá var það mat faghóps 1 að áhrifasvæðið sé þegar raskað og hafi ekki hátt verndargildi. Meiri hlutinn vísar sérstaklega til þeirra breytinga sem Landsvirkjun hefur gert á virkjunarkostinum þannig að um verði að ræða allt að 120 MW virkjun í stað 200 MW. Þær breytingar voru gerðar eftir að verkefnisstjórn skilaði tillögum sínum til ráðherra um flokkun virkjunarkosta. Í ljósi alls framangreinds leggur meiri hlutinn því til að virkjunarkosturinn

verði færður úr biðflokki yfir í nýtingarflokk. Meiri hlutinn áréttar að um sama virkjunarkost er að ræða og tekinn var til umfjöllunar í verkefnisstjórn en þróun virkjunarkostsins hefur hins vegar leitt til breyttrar útfærslu hans eins og fram hefur komið og er sá kostur auðkenndur með númerinu R4301B í stað R3301A.

Héraðsvötn.

Meiri hlutinn leggur til að virkjunarkostirnir fjórir í Héraðsvötnum, Skatastaðavirkjun C, Skatastaðavirkjun D, Villinganesvirkjun og Blanda, Vestari-Jökulsá, verði færðir úr verndarflokki yfir í biðflokk. Við umfjöllun nefndarinnar um framkomna tillögu til þingsályktunar hefur verið bent á þörf á endurmati verkefnisstjórnar á þessum kostum og því landsvæði sem þeir tilheyra. Þau sjónarmið komu fram fyrir nefndinni að mikil neikvæð áhrif fyrirhugaðra virkjana í Héraðsvötnum í Skagafirði á vistgerðir með verulega hátt verndargildi, og þá sérstaklega flæðiengjar, kunni að vera ofmetið. Að mati meiri hlutans er mikilvægt að ákvarðanir um flokkun virkjunarkosta í verndarflokk eða nýtingarflokk grundvallist á mati sem byggist á bestu mögulegum upplýsingum um viðkomandi svæði og áhrif fyrirhugaðra framkvæmda á náttúru þess og lífríki. Því er nauðsynlegt að óvissu um raunveruleg áhrif viðkomandi virkjunarkosta á þau viðföng sem til staðar eru á svæðinu sé eytt áður en tekin er ákvörðun um hvort svæðið eigi að fara í verndarflokk eða nýtingarflokk.

Kjalölduveita.

Við umfjöllun nefndarinnar hefur verið bent á að virkjunarkosturinn Kjalölduveita hafi ekki fengið fullnægjandi umfjöllun faghópa eins og lög nr. 48/2011 gera ráð fyrir. Við umfjöllun verkefnisstjórnar um virkjunarkostinn hafi verkefnisstjórn sent faghópum 1 og 2 virkjunarkostinn til umfjöllunar með tilteknum spurningum sem óskað var eftir. Umfjöllun faghópanna hafi hins vegar verið með þeim hætti að virkjunarkosturinn fékk ekki sömu málsmeðferð og aðrir nýir kostir. Virkjunaraðilinn Landsvirkjun bendir á í sinni umsögn að ekki sé um að ræða sama virkjunarkost og Norðlingaölduveitu sem í gildandi áætlun er flokkuð í verndarflokk. Óljóst sé með hvaða hætti virkjunarkosturinn hafi sömu áhrif og metið var að Norðlingaölduveita hefði á vatnasvið Þjórsárvera. Þá hafi verkefnisstjórn ákveðið einhliða að ekki skyldi fjallað um virkjunarkostinn Kjalölduveitu og raðað honum beint í verndarflokk án umfjöllunar faghópa. Tekið skal fram að í minnisblaði sem nefndinni barst frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu 23. mars sl. tekur ráðuneytið ekki undir þessa afstöðu virkjunaraðilans og telur að virkjunarkosturinn hafi fengið fullnægjandi umfjöllun faghópa. Meiri hlutinn telur mikilvægt að hafið sé yfir vafa að virkjunarkostir sem óskað er eftir mati á fái fullnægjandi meðferð í samræmi við ákvæði laganna. Með hliðsjón af því leggur meiri hlutinn til að virkjunarkosturinn verði flokkaður í biðflokk og beinir því til ráðherra að hann tryggi að hann fái þá faglegu meðferð sem löggin kveða á um.

Að lokum beinir meiri hlutinn því til ráðherra að tryggja að endurmati á þeim þremur virkjunarkostum sem lagt er til að flytjist úr nýtingarflokki í biðflokk og þeim fimm virkjunarkostum sem lagt er til að flytjist úr verndarflokki í biðflokk verði hraðað í meðförum verkefnisstjórnar rammaáætlunar. Þeir átta virkjunarkostir fái þar með afgreiðslu verkefnisstjórnar svo fljótt sem auðið er. Þá leggur meiri hlutinn áherslu á að stjórnvöld hefji undirbúning, og eftir atvikum ljúki, friðlýsingu landsvæða sem ástæða þykir til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu samkvæmt verndarflokki áætlunarinnar, sbr. 4. mgr. 6. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Að framansögðu virtu leggur meiri hlutinn til að tillagan verði **samþykkt** með þeim breytingum sem lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Jakob Frímann Magnússon, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, er samþykkur álitum þessu.

Alþingi, 10. júní 2022.

Vilhjálmur Árnason,
form., frsm.

Halla Signý Kristjánsdóttir.

Ingibjörg Isaksen.

Njáll Trausti Friðbertsson.

Orri Páll Jóhannsson.

Fylgiskjal I.**Umsagnir og erindi til umhverfis- og samgöngunefndar um 332. mál.**

Umhverfis- og samgöngunefnd sendi 11. febrúar 2022 139 aðilum til umsagnar tillögu til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, 332. mál. Umsagnaraðilar eru eftirfarandi, í stafrófsröð:

Aðilar.

Bláskógabyggð, Eldvötn – samtök um náttúruvernd í Skaftárhreppi, Fjarðabyggð, Fjórðungssamband Vestfirðinga, Gjálp – félag um atvinnuuppbyggingu við Þjórsá, Hrunamannahreppur, Ísafjarðarbær, Landsnet, Landsvirkjun, Landvernd, Minjastofnun Íslands, Náttúrufræðistofnun Íslands, Náttúrugrið, ÓFEIG náttúruvernd, Orkusalan, Orkustofnun, Reykhólahreppur, Samband íslenskra sveitarfélaga, Samorka, Samtök ferðaþjónustunnar, Skeiða- og Gnúpverjahreppur, Storm Orka, Sveitarfélagið Skagafjörður, Umhverfisstofnun, Ungir umhverfissinnar, Ungsól, Veiðifélag Kálfár, Veiðifélag Þjórsár, Veðurstofa Íslands og Vinir Þjórsárvera.

Einstaklingar.

Árdís Jónsdóttir.
Axel Árnason Njarðvík.
Björg Eva Erlendsdóttir.
Edda Pálsdóttir.
Ingunn Ásta Sigmundsdóttir.
Jóhanna Höeg Sigurðardóttir o.fl.
Kjartan Halldór Agústsson.
Kristín Ása Guðmundsdóttir.
Máni Sveinn Þorsteinsson.
Margrét Erlendsdóttir.
Margrét Steinþórsdóttir.
Meike Erika Witta og Anna María Flygenring.
Ólafur Jónsson.
Pétur Sólmar Guðjónsson.
Renate Hannemann og Ólafur Arnar Jónsson.

Fylgiskjal II.**Orkukostir lagðir fram að frumkvæði Orkustofnunar.***A. Vatnasvið*

Landshluti	Vatnasvið/svæði	Virkjunarkostur	Nr.
Vesturland	Hvítá	Kljáfossvirkjun	R3101A
Vesturland	Hvítá	Hvítá við Norðurreyki	R3145A
Vesturland	Grímsá	Reyðarvatnsvirkjun	R3144A
Suðurland	Hverfisfljót	Hverfisfljótsvirkjun	R3115A
Suðurland	Hverfisfljót	Kaldbaksvirkjun	R3151A
Suðurland	Hvítá	Haukholtavirkjun	R3135A
Suðurland	Hvítá	Vörðufell	R3136A
Suðurland	Hvítá	Hestvirkjun	R3137A
Suðurland	Ölfusá	Selfossvirkjun	R3138A
Suðurland	Biskupstungur	Brúarárvirkjun	R3153A
Suðurland	Núpsá o.fl.	Núpsárvirkjun	R3155A
Austurland	Þistilfjörður	Hafralónsá, efra þrep	R3146A
Austurland	Þistilfjörður	Hafralónsá, neðra þrep	R3147A
Austurland	Vopnafjörður	Hofsárvirkjun	R3148A
Austurland	Austurland	Hraunavirkjun – Fljótsdalur	R3149A
Austurland	Austurland	Hraunavirkjun – Berufjörður	R3150A
Norðurland	Blanda	Blöndudalsvirkjun	R3154A
Norðurland	Vatnsdalsá	Vatnsdalsá	R3142A

B. Háhitasvæði

Landshluti	Háhitasvæði	Virkjunarkostur	Nr.
Suðurland	Grímsnes	Seyðishólar	R3205A
Suðurland	Biskupstungur	Sandfell	R3206A
Suðurland	Hrunamannahreppur	Reykjaból	R3207A
Suðurland	Tungnaársvæði	Sköflungur	R3208A
Suðurland	Torfajökulssvæði	Botnafjöll	R3210A
Suðurland	Torfajökulssvæði	Grashagi	R3211A
Suðurland	Torfajökulssvæði	Sandfell	R3212A
Suðurland	Kjölur	Hveravellir	R3283A
Norðausturland	Öxarfjörður	Bakkahlaup	R3209A
Norðausturland	Ódáðahraun	Hrúthálsar	R3295A