

Nefndarálit

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

Frá 1. minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Um gestakomur og fjölda umsagna um tillöguna er vísað til inngangs í nefndaráliti meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar á þskj. 1210.

Markmið laga nr. 48/2011 eru skv. 1. gr. þeirra að tryggja að nýting landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti byggist á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati þar sem tekið er tillit til verndargildis náttúru og menningarsögulegra minja, hagkvæmni og arðsemi ólíkra nýtingarkosta og annarra gilda sem varða þjóðarhag, svo og hagsmuna þeirra sem nýta þessi sömu gæði, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða er því mats- og skipulagsverkfæri stjórnvalda. Rammaáætlun um það hvort, hvar og hvernig raforku er aflað á Íslandi. Í þessu samhengi er mikilvægt að hafa í huga að rammaáætlun nýtist ekki til að ákvarða orkuþörf hér á landi og afgreiðsla hennar á Alþingi tryggir ekki aukna raforkuframleiðslu til orkuskipta. Það verður aðeins gert með nauðsynlegum breytingum á raforkulögunum.

Tillaga til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu (rammaáætlun) var lögð fram í fjórða sinn á yfirstandandi þingi, í þetta sinn af umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra. Um er að ræða 3. áfanga áætlunarinnar en hann var fyrst lagður fram á Alþingi af umhverfisráðherra Framsóknarflokksins árið 2016. Frá árinu 2017 hafa Framsóknarflokkurinn, Sjálfstæðisflokkurinn og Vinstri hreyfingin – grænt framboð myndað samsteypustjórn en ekki náð pólitískri samstöðu um að ljúka afgreiðslu 3. áfangans fyrr en nú. Á daginn kemur að sú samstaða er dýru verði keypt í ljósi þeirra miklu náttúruverndarhagsmuna sem meiri hlutinn hyggst stefna í tvísýnu verði breytingartillögur hans samþykktar. Aralöng töf á afgreiðslu 3. áfanga rammaáætlunarinnar hefur skaðað almenna umfjöllun um hana á fleiri en einn veg. Annars vegar hefur töfin verið nýtt til að tala niður gildi þess að slík áætlun sé gott tæki til þess að stýra uppbyggingu orkuöflunar hér á landi. Hins vegar hafa viðhorf til einstakra virkjunarkosta og þeirra náttúruverndarhagsmuna sem undir eru einnig þróast og þá undantekningarlaust í þá átt að gildi verðmæta þeirrar náttúru sem gæti raskast hefur vaxið. Það er von 1. minna hluta að 4. áfangi áætlunar um vernd og orkunýtingu verði lagður fyrir Alþingi á næsta löggjafarþingi. Einnig skal tekið undir þau sjónarmið sem fram koma í áliti meiri hlutans að betur færi á því að leggja færri kosti fyrir Alþingi í hverjum áfanga. Fyrir liggur að í drögum að tillögum verkefnisstjórnar 4. áfanga eru færri kostir til umfjöllunar og ætla má að það bæði einfaldi og hraði afgreiðslu hans á Alþingi.

Hér skal áréttað líkt og meiri hluti nefndarinnar gerir að samkvæmt lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, eru tillögur verkefnisstjórnar ekki bindandi fyrir ráðherra. Í lögunum er kveðið á um hvernig skuli unnið að áætluninni á stjórnsýslustigi þar til tillagan er lögð fram á Alþingi. Alþingi er því ekki heldur bundið af tillögum verkefnisstjórnar og getur gert tillögur til breytinga á fyrirbyggjandi tillögu til þingsályktunar. Tillögur til breytinga þarf að sjálfsögðu að styðja með málefnalegum rökum en afgreiðsla hvers áfanga

og lokaniðurröðun kostanna í verndar-, bið- eða nýtingarflokk er þegar allt kemur til alls á ábyrgð Alþingis.

Rúmur áratugur er liðinn frá gildistöku laga nr. 48/2011 og bæði tímabært og skynsamlegt að endurskoða lögjöfina í ljósi reynslunnar m.a. með tilliti til vaxandi vægis náttúruverndar, aukinnar vísindalegrar þekkingar og annarra gildra hagsmuna svo sem aðgerða til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og tilkomu ferðaþjónustunnar sem undirstöðuáttvinnugreinar.

Fyrsti minni hluti er ósammála meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar um að fresta þurfi friðlýsingarferli vegna tiltekinna kosta sem eru í verndarflokki í fyrirbyggjandi tillögu þar til lög nr. 48/2011 hafi verið endurskoðuð. Þar er vísað til virkjunarkostanna Fljótshnúks- virkjunar og Hrafnabjargavirkjunar A, B og C í Skjálfandafljóti. Seinkun friðlýsingarferlisins græfi undan sessi þessara kosta í verndarflokki og ekki síður undan trúverðugleika ferlisins.

Fagna ber því sérstaklega að samkomulag sé í umhverfis- og samgöngunefnd um að kostir sem Orkustofnun lagði fram að eigin frumkvæði skuli kallaðir til baka og fjarlægðir úr biðflokki áætlunarinnar. Um er að ræða kosti sem enginn hefur óskað eftir mati á, m.a. á virkjunarkosti á Torfajökulssvæðinu, í laxveiðiám á Austurlandi o.fl., sbr. mynd 1 í nefndarátliti meiri hlutans og fylgiskjal II við átlitið. Um er að ræða 28 virkjunarkosti, ýmist til nýtingar vatnsafls eða jarðhita sem Orkustofnun fól verkefnisstjórn að fjalla um á grundvelli heimildar í lögum nr. 48/2011.

Þessi breyting einfaldar vinnu við rammaáætlun til framtíðar, m.a. vegna þess að sé virkjunarkostur flokkaður í biðflokk eru takmörk lögð á aðra landnýtingu á svæðinu. Í nefndarátliti meiri hlutans segir orðrétt: „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.“

Taka skal fram að þessi aðgerð útilokar þó ekki að áhugasamur aðili geti lagt fram beiðni til Orkustofnunar síðar um að taka einn þessara kosta til skoðunar í samræmi við ákvæði laganna.

Einstaka virkjunarkostir.

Skrokkalda.

Fyrsti minni hluti styður breytingartillögu um að virkjunarkosturinn Skrokkalda sem flokkaður er í nýtingu í þessum áfanga rammans verði færður í biðflokk. Fyrir því eru þau rök helst að Skrokkalda er inni á miðhálandinu og í nálægð við friðlýst svæði Vatnajökulsþjóðgarðs. Nefndin er einhuga um að á miðhálandinu skuli horft til landslagsheilda við ákvörðun um nýtingu lands. Ahersla á vernd óbyggðra víðerna fer vaxandi ekki síst í ljósi þess að 40% þeirra víðerna sem enn teljast ósnortin í Evrópu má finna á Íslandi. Sérstaða Íslands sem áfangastaðar þar sem berja má augum ósnortin víðerni er mikilvæg, hvernig sem á hana er litið; fyrir Ísland sem áfangastað ferðamanna; fyrir þjóðina sem vörslumenn síðustu ósnortnu víðerna í álfunni; og fyrir sjálfsmynd fólksins sem byggir þetta land.

Hvammsvirkjun, Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun í neðri hluta Þjórsár.

Umhverfis- og samgöngunefnd barst fjöldi umsagna vegna virkjunarkosta í neðri hluta Þjórsár. Umsagnir einstaklinga og frjálsra félagasamtaka áttu það allar sameiginlegt að leggja gegn virkjanaáformum í neðri Þjórsá.

Í umsögn Bjargar Evu Erlendsdóttur má lesa eftirfarandi: „Það er talað um að ná sátt, en sátt sem náð er með valdbeitingu er ekki góð sátt. Fjöldi félaga og einstaklinga sitja nú við

enn einn ganginn og skrifa athugasemdir við sömu áform, hafi þau ekki gefist upp. Ekkert hefur breyst sem mælir með þessum virkjunum í byggð. Baráttan um virkjanir Þjórsár í byggð er mannréttindamál.“

Ljóst er að margir íbúanna við neðri hluta Þjórsár eru langt frá því að vera sáttir við fyrirhugaðar virkjanir á svæðinu og sárþreyttir eftir áralanga baráttu gegn áformum Landsvirkjunar um Hvamms-, Holta- og Urriðafossvirkjanir. Þá liggur fyrir að upp í Þjórsá syndir laxastofn sem talinn er einstakur á heimsvísu. Á móti eru færð þau rök að stórum hluta vatnasviðs Þjórsár hafi þegar verið raskað með virkjun árinna við Búrfell, Sigöldu, Hrauneyjar, Sultartanga, Vatnsfell og Búðarháls. Í samstarfssáttmála ríkisstjórnarflokkanna þriggja er sérstaklega tekið fram að unnið skuli að rammaáætlun í sem mestri sátt við íbúa á áhrifasvæðum virkjanaframkvæmda. Fyrsti minni hluti styður breytingartillögu meiri hlutans um að kostirnir 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“, svo að vitnað sé í nefndarálit meiri hlutans, einnig að horft verði á virkjunarkostina þrjá í neðri hluta Þjórsár sem eina heild við það mat. Fyrsti minni hluti vill þó ganga lengra og með sömu rökum leggja til að Hvammsvirkjun verði færð úr nýtingarflokki í biðflokk.

Í umsögn Gjalpar, félags um atvinnuuppbyggingu við Þjórsá segir að Hvammsvirkjun standist ekki kröfur sjálfbærrar þróunar og bygging hennar muni viðhalda stöðnun í samfélagi sem hefur verið haldið í heljargreipum óvissu vegna virkjunar síðustu áratugi.

Að auki skal bent á niðurstöðu Skipulagsstofnunar frá 2018 sem segir að áhrif virkjunarinnar á landslag verði verulega neikvæð í ljósi þess að umfangsmiklu svæði verður raskað og mjög margir verða fyrir neikvæðum áhrifum vegna ásýndar- og yfirbragðsbreytinga auk þess sem áhrif af Hvammsvirkjun verði varanleg og óafturkræf. Skipulagsstofnun telur einnig að fyrirhugaðar framkvæmdir séu líklegar til að hafa talsverð neikvæð áhrif á útivist og ferðaþjónustu vegna þessara breytinga sem verða á upplifun ferðamanna og þeirra sem stunda útivist á svæðinu.

Búrfellslundur.

Vindorkukostinum Búrfellslundi er raðað í biðflokk í fyrirbyggjandi 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. Í umsögnum um tillöguna er bent á að áhrif Búrfellslundar kunni að vera minni á ferðamennsku en áður var talið. Tekið skal undir með því mati að svæðið henti einkar vel til vindorkuframleiðslu, auk þess sem horfa þurfi til samspils nýtingar vindorku og vatnsaflsvirkjana Landsvirkjunar á svæðinu og þá reynslu sem fæst með uppbyggingu vindorkuvers nærri tengivirkjum og flutningslínunum. Fyrsti minni hluti tekur einnig undir með meiri hlutanum um að virkjunarkosturinn hafi þróast þannig að sjónræn áhrif hans séu minni en þau sem upphaflega útfærslan olli. Fyrsti minni hluti leggur einnig áherslu á að umræddur kostur verður á hendi opinbers fyrirtækis sem greiðir arð af starfsemi sinni til ríkisins. Þau rök vega þungt þegar ekki hefur verið búið svo um lagaumhverfi nýtingar vindorku hér á landi að tryggt sé að auðlindarentan renni í ríkissjóð. Í því ljósi leggur 1. minni hluti áherslu á að Landsvirkjun fari fremst í nýtingu vindorku hér á landi.

Minnt er á mat faghóps 1 þess efnis að áhrifasvæði Búrfellslundar sé þegar raskað og hafi ekki hátt verndargildi. Þá hefur Landsvirkjun gert breytingar á virkjunarkostinum og minnkad hann niður í 120 MW virkjun í stað 200 MW áður.

Fyrsti minni hluti styður færsluna úr biðflokki í nýtingarflokk og vitnar í álit meiri hlutans

þar sem segir: „Þær breytingar voru gerðar eftir að verkefnisstjórn skilaði tillögum sínum til ráðherra um flokkun virkjunarkosta. Í ljósi alls framangreinds leggur nefndin því til að virkjunarkosturinn verði færður úr biðflokki yfir í nýtingarflokk. Nefndin áréttar að um sama virkjunarkost er að ræða og tekinn var til umfjöllunar í verkefnisstjórn. 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.

Fyrsti minni hluti er andvígur breytingartillögu meiri hlutans þar sem lagt er til að virkjunarkostirnir fjórir í Héraðsvötnum, Skatastaðavirkjun C, Skatastaðavirkjun D, Villinganesvirkjun og Blanda, Vestari-Jökulsá verði færðir úr verndarflokki yfir í biðflokk. Það er álit 1. minni hluta að meiri hlutinn hafi ekki fært fullnægjandi málefnaleg rök fyrir þessari breytingu og ekki sé óvissa til staðar um raunveruleg neikvæð áhrif virkjunarkostanna á vatnasvið, náttúrufar og landslag. Fyrir liggur að verndargildi vistgerðanna er hátt. Í umsögn Samtaka ferðaþjónustunnar segir: „Vatnasvæði Héraðsvatna og þar með jökulárnar í Skagafirði eru mjög mikilvæg fyrir ferðaþjónustu í Skagafirði og eru möguleikar flúðasiglinga ein helsta undirstaða ferðaþjónustu svæðisins.“ Þá lýsa samtökin mikilli ánægju með þau svæði sem tillaga verkefnisstjórnar er um að flokkist í verndarflokk.

Kjalölduveita.

Meiri hluti umhverfis- og samgöngunefndar hefur komist að þeirri niðurstöðu Kjalölduveita hafi ekki fengið fullnægjandi umfjöllun faghópa eins og lög nr. 48/2011 gera ráð fyrir. Því mótmælir 1. minni hluti og vísar í minnisblað sem nefndinni barst frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti dags. 23. mars 2022 (www.althingi.is/altext/erindi/152/152-1195.pdf) þar sem færð eru rök fyrir þeirri ákvörðun verkefnisstjórnar að taka virkjunarkostinn Kjalölduveitu ekki til umfjöllunar. Ráðuneytið tekur ekki undir með Landsvirkjun um að kosturinn hafi ekki fengið „lögmæta umfjöllun faghópa“. Að mati ráðuneytisins hlaut Kjalölduveita fullnægjandi umfjöllun faghópa verkefnisstjórnar.

Niðurstaða.

Fyrsti minni hluti styður flutning virkjunarkostanna Skrokkölduvirkjunar, Holtavirkjunar og Urriðafossvirkjunar úr nýtingarflokki í biðflokk, einnig tillögu um flutning vindorkukostsins Búrfellslundar úr biðflokki í nýtingarflokk. Fyrsti minni hluti getur ekki með nokkru móti stutt breytingartillögu meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar um að virkjunarkostirnir fjórir í Héraðsvötnum og Kjalölduveita verði fluttir úr verndarflokki í biðflokk áætlunar um vernd og orkunýtingu landsvæða og leggur því, ásamt 2. og 3. minni hluta, til breytingartillögu við breytingartillögu meiri hlutans á sérstöku þingskjali þess efnis að virkjunarkostirnir verði ekki færðir í biðflokk

Fyrsti minni hluti áskilur sér allan rétt til að taka afstöðu til annarra breytingartillagna ef og þegar þær verða lagðar fram.

Alþingi, 13. júní 2022.

Þórunn Sveinbjarnardóttir.