

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti
Skrifstofa stefnumótunar og eftirfylgni
B.t. Hafsteinn Hafsteinsson
hafsteinn.s.hagsteinsson@urn.is

Reykjavík, 31. janúar 2025

Efni: **Umsögn Samorku um skýrslu starfshóps um endurskoðun á lögum um rammaáætlun, mál í samráðsgátt nr. S-235/2024**

1. Inngangur

Samorka hefur lengi kallað eftir endurskoðun á lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun (rammaáætlun) og fagnaði á sínum tíma áætlunum fyrri ríkisstjórnar og skipan starfshóps um þá endurskoðun.

Skýrsla starfshópsins sem nú hefur verið birt gengur skammt. Í grófum dráttum má segja að niðurstaða starfshópsins sé að festa í sessi rammaáætlunarkerfið og leggja til að gerðar verði á því tilteknar lagfæringar. Verulega skortir á umfjöllun um atriði sem sætt hafa mikilli málefnalegri gagnrýni.

Í umsögn sem Samorka sendi starfshópnum þann 18. apríl 2024 voru ítarlega reifaðir helstu vankantar rammaáætlunar, sem draga má saman með eftirfarandi hætti:

- Óhagkvæmni;** núverandi kerfi er óhagkvæmt bæði þjóðhagslega og fyrir einstaka framkvæmdaraðila. Það tekur langan tíma að afgreiða mál í gegnum rammaáætlun og í framhaldi leyfisveitingar- og skipulagsferli og tvíverknaður er mikill þegar sömu þættir eru metnir í báðum ferlum.
- Stjórnfesta;** skortur er á stjórnfestu þar sem breytingar eru tíðar á skipan faghópa og því hvernig mat þeirra fer fram. Þannig er skortir á fyrirsjáanleika um hvenær og hvernig virkjunarkostir verða metnir og af hverjum.
- Stjórnsýsla;** meginsjónarmið stjórnsýsluréttar um t.d. málshraða, hæfi, andmælarétt, rökstuðning og kæruleið eiga ekki við um vinnu faghópa og verkefnastjórnar.
- Samkeppnissjónarmið;** flókið, óskilvirkt og langdregið ferli felur í sér umfangsmiklar aðgangshindranir að markaði orkuframleiðslu.
- Árangur;** lítill sem enginn árangur hefur náðst með núverandi kerfi, hvort sem litið er til markmiða um sátt í verndar- og orkunýtingarmálum, að hagkvæmir virkjanakostir komist í framkvæmd eða friðlýsingu landsvæða.
- Breyttar forsendur;** forsendur fyrir uppbyggingu í raforkuframleiðslu og þörf á grænni raforkuframleiðslu vegna skuldbindinga í umhverfis- og loftslagsmálum og markmiða stjórnvalda er allt önnur en hún var árið 2011 þegar lög um verndar- og orkunýtingaráætlun voru sett. Þá ítarlegar greiningar á horfum í orkubúskap Íslands, náttúruhamfarir og válynd veður sett áhættumat og þörf á fjölbreyttum orkukostum víðar um landið í allt annað samhengi en áður var horft til er rammaáætlun var komið á fót í núverandi mynd með lögum 48/2011.

Þá hefur ítrekað komið fram að Samorka telur réttast að rammaáætlun verði lögð af í núverandi mynd og að framtíðarfyrirkomulag orkuvinnslu verði háð sambærilegu regluverki og önnur atvinnustarfsemi í landinu. Í því samhengi er rétt að benda á að hvergi er til neitt kerfi í líkingu við það víðtæka og miðstýrða skipulag sem felst í rammaáætlun. Þvert á móti er nú öll áhersla lögð á það í Evrópu að einfalda leyfisveitingarferla og greiða fyrir uppbyggingu endurnýjanlegrar orku með skilvirkri stjórnsýslu án þess að draga úr kröfum til umhverfismats.

Þá sendi Samorka starfshópnum tillögur að nýju kerfi sem leyst gæti rammaáætlun af hólmi og var það kynnt undir hugtakinu „orkuþróunarskipulag“. Tillögurnar fylgja sem viðauki við umsögn þessa.

Þar er til að mynda fjallað um þær miklu breytingar og framfarir sem hafa orðið á náttúruverndarmálum frá því að vinna hófst við rammaáætlun um síðustu aldamót. Er þar bent á að með Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands (2011) var lagður grunnur að nýjum lögum um náttúruvernd nr. 60/2013. Þá hafa verið sett ný lög og stjórnsýsla styrkt á mörgum sviðum, s.s. með lögum um stjórn vatnamála nr. 36/2011, lögum um loftslagsmál nr. 70/2012 og nýjum lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021. Þá hefur á þessum árum nánast verið lokið við skiptingu landsins í þjóðlendur og eignarlönd á grundvelli laga nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta.

Í umsögn þessari verður ekki gerð frekari grein fyrir athugasemdum Samorku við rammaáætlun eða lýst hugmyndum að nýju orkuþróunarskipulagi, heldur vísað til fyrri umsagna þar um.

Í umsögn þessari verður eingöngu vikið efnislega að þeim lagabreytingartillögum sem birtast sem viðauki 1 við skýrslu starfshópsins, svo takmarkaðar sem þær eru, og Samorka gerir athugasemdir við.

Að því leyti sem ekki er fjallað um einstakar lagabreytingartillögur í umsögn þessari, þá hefur Samorka ekki efnislegar athugasemdir við þær.

2. Athugasemdir við frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun (ýmsar breytingar)

1. gr. í lagabreytingartillögu starfshóps

1. gr. – tillaga starfshóps í **rauðu** og tillaga Samorku í **grænu**

Markmið laga þessara er að afmarka og vernda þau svæði landsins sem undanskilja á orkuframleiðslu og tryggja að nýting landsvæða þar sem er að finna virkjunarhugmyndir virkjunarkosti byggist á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati þar sem tekið er tillit til markmiða og skuldbindinga stjórnvalda um loftslagsmál, líffræðilega fjölbreytni, orkuöryggi og orkuskipti, 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.

Samorka gerir ekki athugasemdir við fyrstu viðbótina í 1. gr. Varðandi markmið og skuldbindingar stjórnvalda um loftslagsmál, líffræðilega fjölbreytni, orkuöryggi og orkuskipti, þá tekur Samorka undir þær viðbætur að undanskilinni viðbótinni um „líffræðilega fjölbreytni“.

Samorka hefur lengi bent á að í allri vinnu verkefnisstjórnar og faghópa hefur vantað upp á að litið sé til þjóðhagslega mikilvægra þátta eins og orkuöryggis og skuldbindinga stjórnvalda á sviði orkuskipta

og loftslagsmála. Þá er ótalið að horft sé til þjóðhagslegra markmiða stjórnvalda hverju sinni hvar næg græn orka er grundvöllur alls atvinnulífs og uppbyggingar.

Að því er varðar líffræðilega fjölbreytni, þá er rétt að taka fram að samkvæmt 4. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana þá er líffræðileg fjölbreytni einn af þeim umhverfisþáttum sem sérstaklega er tilgreindur sem andalag umhverfismats. Með hliðsjón af því að rammaáætlun er ætlað að vera heildstætt frummat en ekki „leysa af hólmi eða vera ítarlegri en umhverfismat...“ eins og segir í greinargerð með tillögnum er ekki þörf á að tilgreina sérstaklega líffræðilega fjölbreytni í þessari grein. Auk þess sem líffræðileg fjölbreytni er andlag náttúru og hluti af sjálfbærri þróun sem eru þættir sem sérstaklega er getið í 1. gr. laganna.

2. gr. í lagabreytingartillögu starfshóps

2. gr. – tillaga starfshóps

5. Virkjunarhugmynd: Tillaga um virkjun til orkuvinnslu á tilgreindu virkjunarsvæði.
6. Virkjunarkostur: Virkjunarhugmynd á tilgreindu virkjunarsvæði sem flokkuð hefur verið í orkunýtingarflokk.
7. Virkjunarsvæði: Svæði sem gert er ráð fyrir að verði raskað vegna fyrirhugaðrar virkjunar.
8. Áhrifasvæði: Virkjunarsvæðið og það svæði fyrir utan það sem ætla má að verði fyrir áhrifum vegna virkjunar.
9. Verndarsvæði: Afmarkað og hnitsett svæði innan áhrifasvæðis sem verkefnisstjórn telur ástæðu til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu, skv. 1. mgr. 6. gr.

Samorka gerir ekki efnislegar athugasemdir við nýjar skilgreiningar í 2. gr. sem eiga sér að mestu eðlilegar skýringar, að undanskilinni skilgreiningunni á „áhrifasvæði“.

Hins vegar eru það ekki skilgreiningarnar sjálfar sem skipta hér mestu máli, heldur það hver skilgreinir og á hvaða forsendum skilgreining er byggð.

Varðandi virkjunarsvæði, má t.d. sjá í drögum að reglugerð sem birtist með skýrslu starfshópsins að gert er ráð fyrir að afmörkun „virkjunarsvæðis“ fylgi beiðni um umfjöllun um virkjunarhugmynd (sjá a-lið, 7. gr. reglugerðarinnar).

Engar vísbendingar er hins vegar að finna um hvernig „áhrifasvæði“ verður afmarkað, að öðru leyti en því sem segir í tillögum að viðbót við 9. gr. laganna þar sem fram kemur að verkefnisstjórn skuli í samráði við formenn einstakra faghópa skipuleggja umfang skoðunar og „afmörkun þeirra áhrifasvæða sem koma á til skoðunar...“. Þá segir í drögum að reglugerð að verkefnisstjórn og faghópar skuli kappkosta að viðhalda almennri samfellu í vinnu verkefnisstjórnar þannig að byggt sé á þeirri vinnu sem átt hefur sér stað af hálfu fyrri verkefnastjórna...“

Sé litið á drög að tillögum verkefnisstjórnar 5. áfanga um 10 vindorkukosti má t.d. sjá að faghópar 1 og 2 styðjast mikið við afmörkun áhrifasvæða í sinni vinnu og má þar finna svohljóðandi afmörkun á áhrifasvæðum:

Faghópur 1 – áhrifsvæði fyrir vindorkuver (bls. 4)

Í fimmta áfanga Rammaáætlunar eru áhrifsvæði fyrir vindorkuver með eftirfarandi hætti: Fyrir landslag er miðað við svæði í 10 km radíus utan við framkvæmdasvæði, að viðbættum þeim svæðum þar sem sýnileika getur fræðilega gætt á landi í allt að 45km fjarlægð frá framkvæmdasvæði virkjunarkosts. Fyrir víðerni er miðað við svæði í 5 km radíus utan við framkvæmdasvæði. Fyrir öll önnur víðföng er áhrifsvæðið miðað við 10 km radíus út frá framkvæmdasvæði. Þessar afmarkanir byggja á nálgun faghópsins í 4. áfanga, hvað varðar greiningu á sýnileika og styrkleika hans.

Faghópur 2 – áhrifsvæði virkjunarkostanna (bls. 49)

Áhrifsvæði virkjunarkostanna voru skilgreind og kortlögð með hliðsjón af sýnileika virkjunarmannvirkjananna, samgöngukerfinu, ferðamynstri ferðamanna, þeirri afþreyingu sem ferðamenn stunda, þeirri upplifun sem ferðamenn eru að sækjast eftir og þeim áhrifum sem viðkomandi virkjunarkostur var talinn hafa þar á.

Af framangreindu er ljóst að skilgreining áhrifsvæðis hjá faghóp 2 er verulega matskennd og niðurstöðurnar eftir því. Þannig leiðir framangreint mat á áhrifsvæði til þess að vindorkuverið Hnotasteinn á Melrakkaslétu telst vera með áhrifsvæði frá Hrutafirði til Vopnafjarðar og vindorkuverið Garpsdalur telst vera með áhrifsvæði um Hrutafjörð, allan Breiðarfjörð, Ófeigsfjarðarheiði, alla firðina í Ísafjarðardjúpi og Vestfjörðum. Er hér um mjög umfangsmiklar og víðfeðmar skilgreiningar á áhrifsvæði að ræða sem svo hafa áhrif á einkunnagjöf faghóps 2.

Framangreind lýsing á því hvernig áhrifsvæði hafa verið metin vekur upp spurningar um hvað átt er við með skilgreiningunni „áhrifsvæði“ í 2. gr.

3. gr. í lagabreytingartillögu starfshóps

Samorka gerir ekki athugasemdir við orðalagsbreytingar í 3. gr.

Þó verður með vísan til viðauka 1 um orkuþróunarskipulag að benda á nauðsyn þess að hækka þau viðmið sem sett eru fram í 3. mgr. 3. gr. um hvaða virkjunarhugmyndir falla undir rammaáætlun, varðandi allar tegundir orkukosta.

Sé litið sérstaklega til vindorkuvera er ljóst að þegar lög um verndar- og orkunýtingaráætlun voru lögfest 2011 var ekki horft til þess að vindmyllur féllu þar undir. Hröð þróun er nú í stærð og afli vindmylla og hefðbundnar vindmyllur á landi geta auðveldlega verið með uppsett rafafi 5-7 MW. Þannig mundi uppsetning á tveimur vindmyllum vera verkefni sem lögum samkvæmt félli undir rammaáætlunarferlið. Þó ekki séu hér settar fram tillögur um ákveðin viðmið er engu að síður ljóst að viðmiðið 10MW er mjög þröngt.

Þá bendir Samorka hér á athugasemdir sem áður hafa verið gerðar við lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana þar sem ávallt eru háðar umhverfismati „jarðvarmavirkjanir og önnur varmaokurver með 50 MW uppsett varmaafli og meira“, sem síðan var tekið beint upp í lög um verndar- og orkunýtingaráætlun varðandi viðmið fyrir varmaafli sem heyrði undir lögin. Þannig segir í [umsögn Samorku um frumvarp um umhverfismat framkvæmda og áætlana - afhúðun, samráðsgáttarmál nr. S-169/2024](#):

Samorka bendir hins vegar á í tengslum við umræðu um „afhúðun“ og lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana að meginþungi þeirra laga er í viðaukum 1 og 2 sem tilgreina framkvæmdir sem ávallt eru háðar umhverfismati (1. viðauki flokkur A) og þær framkvæmdir sem kunna að hafa í för með sér umtalsverð

umhverfisáhrif og metið í hverju tilviki með tilliti til eðlis, umfangs og staðsetningar hvort háðar skuli umhverfismati (1. viðauki flokkur B).

Að því er varðar orkuiðnað á Íslandi þá er eftirfarandi orkuiðnaður ávallt háður umhverfismati (flokkur A) samkvæmt lið 3.02: *Öll orkuver með 10 MW uppsett rafafli eða meira. Jarðvarmavirkjanir og önnur varmaorkuver með 50 MW uppsett varmaafli eða meira.*

Í tilskipun 2011/92/ESB um mat á áhrifum sem framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið fjallar I. viðauki um framkvæmdir sem ávallt skulu háðar umhverfismati (sjá 4. gr.).

Í II. viðauka eru taldar þær framkvæmdir sem aðildarríki skulu sjálf ákveða hvort séu háðar umhverfismati.

Í framangreindum I. viðauka um framkvæmdir sem *ávallt* skulu háðar umhverfismati segir í 2. t. a) *Varmaorkuver og aðrar brennslustöðvar með a.m.k. 300 megavatta hitaafköst.*

Samorka bendir í þessu sambandi á þá „gullhúðun“ sem felst í því að varmaorkuver á Íslandi yfir 50 MW varmaafli séu ávallt háð umhverfismati. Í því samhengi er líka rétt að benda á samræmi þess við viðmið um 10MW uppsett rafafli fyrir önnur orkuver að raforkuhlutfall varmaorkuvera er yfirleitt um 12%¹. Þannig er viðmiðið um 50 MW uppsett varmaafli töluvert þrengra en 10MW viðmið fyrir raforkuvinnslu og langt undir því viðmiði sem tilskipunin kveður á um, þ.e. 300 MW.

Í þessu samhengi má einnig benda á að rétt væri að fram færi mat á því hvort 10MW viðmiðið fyrir vindorkuver sé ekki of þröng innleiðing á tilskipuninni.

Takmarkaðar skýringar á framangreindum íslenskum viðmiðum er að finna í lögskýringargögnum með lögunum.

Samorka vekur athygli á framangreindu til að fram geti farið mat á því hvort of langt hafi verið gengið við innleiðingu framangreindra viðmiða. Framangreind viðmið voru tekin beint upp í lög um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011 og ætti því endurskoðun á þessum viðmiðum til afhúðunar einnig að leiða til endurskoðunar á þeim viðmiðum.

4. gr. í lagabreytingartillögu starfshóps

4. gr. – tillaga starfshóps

Stjórnvöldum er heimilt að veita leyfi tengd orkurannsóknnum og orkuvinnslu vegna virkjunarkosta sem eru í orkunýtingarflokki. Þá eru orkurannsóknir sem lögum samkvæmt geta farið fram án leyfis stjórnvalda heimilar vegna virkjunarkostanna. **Sé ekki á annan veg mælt í lögum er öðrum stjórnvöldum þá heimilt að hefja undirbúning og vinnslu á þeim leyfum eða öðrum lögbundnum ákvörðunum vegna virkjunarframkvæmda telji þau ástæðu til.**

Samorka gerir ekki beinar athugasemdir við orðalag þessarar greinar, en gæta þarf að því hvernig hún verður skýrð í framkvæmd. Þannig hefur hingað til verið skýrt samkvæmt lögunum að stjórnvöld megi ekki veita leyfi tengd orkuvinnslu vegna virkjunarhugmynda sem eru í biðflokki. Hins vegar er annars konar undirbúningur, vinnsla eða ákvarðanir sem geta farið fram á vegum stjórnvalda á slíkum svæðum, þó slíkt sé ekki leyfisveiting. Má sem dæmi nefna að sveitarfélög hafa fullt umboð til að hefja skipulagsvinnu og huga að virkjunarhugmyndum í skipulagi, þó tiltekin virkjunarhugmynd sé í biðflokki, t.d. meðan framkvæmdir eru frekari rannsóknir á fuglaumferð eða annað slíkt. Sama gildir t.d. um aðkomu Skipulagsstofnunar að gerð umhverfismats fyrir framkvæmdir sem eru í biðflokki. Þannig þarf að vera ótvírætt að ekki megi gagnálykta frá þessu ákvæði á þann hátt að stjórnvöld megi ekki hefja

¹ [Titill \(orkustofnun.is\)](http://orkustofnun.is)

undirbúning og vinnslu á leyfum eða öðrum lögbundnum ákvörðunum vegna virkjunarframkvæmda sem eru í biðflokki.

Samorka leggur til að bætt verði við 4. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun nýrri 3. mgr. sem hljómar svo:

3. mgr. 4. gr. – tillaga Samorku

Virkjunarkostir í orkunýtingarflokki teljast í þágu almannahagsmuna í allri meðferð stjórnvalda og dómstóla í kjölfar slíkrar flokkunar, þar til kolefnishlutleysi er náð í samræmi við lög um loftslagsmál nr. 70/2012. Sama gildir um framkvæmdir í flutnings- og dreifikerfi rafmagns vegna slíkra virkjunarkosta.

Í ljósi þess gríðarlega mikla ferlis og mats sem farið hefur fram varðandi virkjunarkosti í rammaáætlun telur Samorka réttlætanlegt og eðlilegt að kostir sem flokkaðir hafa verið í orkunýtingarflokk njóti í framhaldi tiltekins forgangs í meðferð stjórnvalda og dómstóla. Er hér lögð til einföld og afmörkuð breyting á 4. gr. laganna á þann hátt að lögfesta varðandi virkjunarkosti í orkunýtingarflokki að þeir teljist í framhaldi við afgreiðslu í stjórnsýslu og fyrir dómstólum vera í almannabágu. Með stjórnvöldum er átt við ríkisstofnanir, ráðuneyti, sveitastjórnir og úrskurðarnefndir.

5. gr. í lagabreytingartillögu starfshóps

3. mgr. 5. gr. – tillaga starfshóps

Heimilt er að veita leyfi tengd orkurannsóknum og stunda orkurannsóknir sem ekki eru leyfisskyldar vegna **virkjunarhugmynda virkjunarkosta** í biðflokki enda séu framkvæmdir vegna þeirra ekki matsskyldar samkvæmt lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana mat á umhverfisáhrifum eða háðar mati á umhverfisáhrifum samkvæmt ákvörðun Skipulagsstofnunar eða, þegar við á, úrskurði ráðherra. **Teljast matskyldar orkurannsóknir nauðsynlegar til að hægt sé flokka virkjunarhugmynd samkvæmt lögum þessum er ráðherra heimilt, að fenginni umsögn frá verkefnisstjórn, að veita undanþágu frá banni þessarar greinar við að framkvæma slíkar rannsóknir að fengnu mati á umhverfisáhrifum þeirra.**

Samorka fagnar þeim nauðsynlegu breytingum sem felast í þessu ákvæði, því eins og fram kemur í greinargerð með ákvæðinu getur núgildandi lagaumhverfi leitt til þess að virkjunarhugmynd getur verið föst um ókomna tíð í biðflokki ef rannsóknir sem nauðsynlegar eru til að meta virkjunarkostinn í rammaáætlun eru metnar matsskyldar. Samorka leggur þó til að undanþáguheimildin verði í höndum Umhverfis- og orkustofnunar en ekki ráðherra. Er það í betra samræmi við stjórnsýslu í þessum málaflokki að leyfisveitingar og undanþágur frá þeim séu á höndum stofnana með sérfræðipækkingu á viðkomandi málaflokki en ekki viðkomandi fagráðuneyti. Þá væri rétt að taka það fram, a.m.k. í greinargerð með frumvarpi að slíkar rannsóknir séu heimilar uppfylli þær skilyrði almennra laga.

6. gr. í lagabreytingartillögu starfshóps

Samorka gerir ekki athugasemdir við þær breytingartillögur sem birtast í 6. gr. frumvarpsins.

7. gr. í lagabreytingartillögu starfshóps

Samorka fagnar því að lögð sé fram afdráttarlaus breyting um að stytta tímafresti í 7.gr., en telur þó að marka hefði mátt ferlinu enn skemmri tíma og hafa hámarkstímann 4 ár í stað 5 ár, eins og lagt er til í hugmyndum Samorku um orkuþróunarskipulag, sjá viðauka 1 með umsögn þessari.

Í þessu samhengi verður enn og aftur að benda á að Ísland kemur til með innleiða svokallaðar RED II og RED III tilskipanir (Renewable Energy Directive) Evrópusambandsins á næstu árum. Er þar t.a.m. fjallað um mikilvægi skilvirkra leyfisveitingarferla, umsækjendur hafi aðgang að einum tengilið við stjórnsýsluna sem tryggi rétta málsmeðferð og málshraða og kveðið á um hámarkslengd leyfisveitingarferla sem í sumum tilvikum skal ekki vera meira en tvö ár. Fyrirkomulag rammaáætlunar og annarra leyfisveitingarferla hér á landi kemur ekki til með að uppfylla slík skilyrði. Réttast væri að hefja aðlögun rammaáætlunar og leyfisveitingarferla að þeim kröfum og skuldbindingum sem Ísland kemur til með að taka upp í íslenskan rétt, sem fyrst.

8. gr. í lagabreytingartillögu starfshóps

Breytingar á 1. mgr. 9. gr. – tillaga starfshóps í **rauðu** og tillaga Samorku í **grænu**

Verkefnisstjórn annast upplýsingasöfnun, faglegt mat, sbr. 4. mgr. 3. gr., og gerð tillagna til ráðherra vegna verndar- og orkunýtingaráætlunar og er samráðsvettvangur vegna hennar. Verkefnisstjórn skal skipa faghópa með sérfræðingum á viðeigandi sviðum sem fari yfir virkjunaráform hver frá sínum sjónarhóli, meti þá með stigagjöf og geri tillögur til verkefnisstjórnar. Fjöldi faghópa og skipan þeirra verður ákveðin af verkefnisstjórninni. **Verkefnisstjórn skal í upphafi starfs, í samráði við formenn einstaka faghópa, skipuleggja umfang skoðunar og afmörkun þeirra áhrifasvæða sem koma á til skoðunar vegna einstakra virkjunarhugmynda á grundvelli þeirra gagna sem fylgir beiðni um umfjöllun um virkjunarhugmynd.**

Vísað er til umfjöllunar hér að framan um áhrifasvæði. Samorka leggur til að umsækjanda verði falið að áætla áhrifasvæði í beiðni um umfjöllun virkjunarhugmyndar. Er það í betra samræmi við önnur þau gögn og upplýsingar sem fylgja eiga umsókn eins og gert er ráð fyrir í drögum að reglugerð í viðauka 2 sem fylgir skýrslu starfshópsins. Þannig er tekið fram í reglugerðinni (7. gr.) að meðal gagna sem skulu fylgja beiðni um umfjöllun um virkjunarhugmynd séu t.d. mörk framkvæmda- og virkjunarsvæðið í hnitsettum uppdrætti. Þá segir í 11. gr. reglugerðarinnar um gögn sem eiga að fylgja vindorkuhugmyndum séu t.d. „mat á því hvort eða í hve miklum mæli virkjunarhugmynd rýri mikilvæga verndarhagsmuni svæða sem njóta verndar að lögum eða annarra aðliggjandi svæða sem njóta sérstöðu á landsvísu.“ Samorka telur í þessu samhengi að eðlilegra sé að umsækjandi leggi einnig fram með beiðni sinni áætlað áhrifasvæði virkjunarhugmyndar. Það mundi jafnframt einfalda og flýta fyrir vinnu verkefnisstjórnar og faghópa að slík greining lægi fyrir í byrjun. Vinna verkefnisstjórnar og faghópa mundi þá afmarkast við að taka afstöðu til áætlaðs áhrifasvæðis og þá eftir atvikum þurfa að færa fyrir því rök ef það yrði metið öðru vísi eða annað en mat umsækjanda ber með sér.

Breytingar á 2. mgr. 9. gr. – tillaga starfshóps í **rauðu** og tillaga Samorku í **grænu**

Beiðni um að verkefnisstjórn fjalli um **virkJunarhugmynd** ~~virkJunarkost~~ skal send Orkustofnun. Beiðninni skal fylgja lýsing á fyrirhugaðri virkjun, áætluðum virkjunarstað og **áhrifasvæði**, helstu mannvirkjum og öðrum framkvæmdum sem henni tengjast og eftir því sem kostur er áætlun um afl og orkugetu og stofn- og rekstrarkostnað virkjunar. Um þetta skal nánar fyrir mælt í reglugerð. 1) **Ef virkJunarhugmynd er að mati Umhverfis og orkustofnunar nægilega skilgreind í samræmi við þessa grein og ákvæði í reglugerð skal verkefnisstjórn fá hana til umfjöllunar innan fjögurra vikna. Að öðrum kosti skal Umhverfis- og orkustofnun svo fljótt sem verða má tilkynna umsækjanda og óska eftir þeim viðbótargögnum eða viðbótarupplýsingum sem á skortir til að unnt sé að taka fyrirhugaða virkjun til mats. Eftir að fullnægjandi viðbótargögn berast stofnuninni skal beiðnin ásamt meðfylgjandi gögnum send verkefnisstjórn innan fjögurra vikna frá móttöku þeirra. Ef Umhverfis- og orkustofnun hefur ekki óskað eftir frekari gögnum innan 8 vikna frá móttöku beiðni, má umsækjandi senda beiðnina ásamt gögnum beint til verkefnisstjórnar til umfjöllunar. Umhverfis- og orkustofnun getur einnig að eigin frumkvæði og að uppfylltum sömu kröfum til gagna og upplýsinga falið verkefnisstjórn að fjalla um virkJunarhugmyndir. Ef virkJunarkostur er að mati Orkustofnunar nægilega skilgreindur skal verkefnisstjórn fá hann til umfjöllunar. Orkustofnun getur einnig að eigin frumkvæði falið verkefnisstjórn að fjalla um virkJunarkosti.**

Samorka tekur undir og fagnar tillögum starfshópsins um að afmarka og stytta fresti, en bendir jafnframt á að frestir mega sín lítils ef þeim er ekki fylgt eftir. Þannig telur Samorka eðlilegt að setja hér inn varnagla á þá leið að óski Umhverfis- og orkustofnun ekki eftir viðbótargögnum innan 8 vikna frá því að beiðni barst, þá má umsækjandi senda virkJunarhugmynd ásamt meðfylgjandi gögnum beint á verkefnisstjórn sem skal þá taka hana til umfjöllunar. Þá eru hér auk þess lagðar til lagfæringar á ákvæðinu í samræmi við umfjöllun um áætlað áhrifasvæði hér að framan.

Samorka gerir ekki athugasemdir við breytingartillögu í d.-lið 8. gr. frumvarpsins (breytingar á 3. mgr. 9. gr. laganna).

9. gr. í lagabreytingartillögu starfshóps

1. mgr. 10. gr. – tillaga starfshóps í **rauðu** og tillaga Samorku í **grænu**

Verkefnisstjórn byggir faglegt mat sitt á upplýsingum sem fyrir liggja um þætti sem taka skal tillit til í verndar- og orkunýtingaráætlun og beitir við það samræmdum viðmiðum og almennt viðurkenndum aðferðum. Vinna faghópa er lögð til grundvallar matinu. **Rannsóknir og upplýsingaöflun verkefnisstjórnar og faghópa taki mið af því að um heildstætt frummat er að ræða. Markmið upplýsingaöflunar skal því fyrst og fremst vera að skapa heildarmynd af verndar- og nýtingargildi landsvæða og áhrifum orkunýtingar. Vinnslutími einstakra tillagna hjá faghópum skal að jafnaði ekki vera lengur en 12 mánuðir nema verkefnisstjórn fallist á annað. Verkefnisstjórn skal leita umsagnar ~~Umhverfisstofnunar~~ **Umhverfis- og orkustofnunar**, Minjastofnunar, ~~Fornleifaverndar ríkisins~~, Náttúrufræðistofnunar Íslands, **Raforkueftirlitsins**, **Landsnets** og Ferðamálastofu um hvort fyrirbyggjandi gögn varðandi einstakar **virkJunarhugmyndir** ~~virkJunarkosti~~ eru nægjanleg til að meta þá þætti sem taka skal tillit til í verndar- og orkunýtingaráætluninni. Telji verkefnisstjórn, þrátt fyrir 2. mgr. 9. gr., að virkJunarhugmynd sé ekki nægilega skilgreind eða að meðfylgjandi gögn uppfylli ekki skilyrði greinarinnar skal verkefnisstjórn, innan fjögurra vikna, fara fram á við Umhverfis- og orkustofnun að hún afli þeirra viðbótargagna eða viðbótarupplýsinga sem þörf er á. Sama gildir ef við matsferli verkefnisstjórnar verði slíkar breytingar á virkJunarhugmynd af hálfu umsækjanda að þörf er á viðbótargögnum og upplýsingum. Teljist gögn ófullnægjandi að öðru leyti skal verkefnisstjórn láta safna viðbótargögnum og vinna úr þeim áður en eiginlegt matsferli hefst.**

Samorka tekur undir mikilvægi þess að í lagatextanum endurspeglist upphaflegt markmið með lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, þ.e. að um sé að ræða „heildstætt frummat“.

Í ljósi þeirra breytingartillagna sem lagðar eru til í 1. gr. þar bætt er við að taka eigi tillit til markmiða og skuldbindinga stjórnvalda um loftslagsmál., orkuöryggi og orkuskipti, þá telur Samorka eðlilegt að leitað sé til þeirra stofnana og aðila sem búa yfir sérfræðiþekkingu á þessum sviðum varðandi umsagnir um hvort fyrirbyggjandi gögn varðandi einstakar virkjunarhugmyndir séu nægjanleg. Þannig leggur Samorka til að bætt verði í þá upptalningu í 1. mgr. 10. gr. annars vegar Raforkueftirlitinu og hins vegar Landsneti. Þá þarf að breyta Umhverfisstofnun í Umhverfis- og orkustofnun.

2. mgr. 10. gr. – tillaga starfshóps

Verkefnisstjórn skal leita eftir samráði og faglegri aðstoð hjá viðkomandi stofnunum og stjórnvöldum ríkis og sveitarfélaga, félagasamtökum, hagsmunaaðilum og öðrum aðilum. Þá skal verkefnisstjórn miðla upplýsingum um starf sitt með opinberum hætti. Verkefnisstjórn skal hafa samráð við Umhverfisstofnun til að tryggja samræmi verndar- og orkunýtingaráætlunar og vatnaáætlunar samkvæmt lögum um stjórn vatnamála. **Áður en gerð er tillaga um flokkun virkjunarhugmynda í nýtingarflokk áætlunarinnar skal liggja fyrir mat á áhrifum hennar á hlutaðeigandi vatnshlot.**

Samorka gerir fyrirvara við þá tillögu sem hér birtist um að áður en gerð sé tillaga um flokkun virkjunarhugmynda í nýtingarflokk skuli liggja fyrri mat á áhrifum hennar á hlutaðeigandi vatnshlot. Er þessi tillaga að einhverju leyti í ósamræmi við þær breytingar sem lagðar eru til á 1. mgr. 10. gr. um rannsóknir og upplýsingaöflun taki mið af því að um sé að ræða „heildstætt frummat“ og svo því sem segir í greinargerð með því ákvæði þar sem segir að ljóst sé að tilhögun rammaáætlunar hafi ekki átt að leysa af hólmi eða jafnvel vera ítarlegri en umhverfismat framkvæmdarinnar.

Í nóvember sl. var birt í samráðsgátt frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna einföldunar og samræmingar leyfisferla á sviði umhverfis- og orkumála, samráðsgáttarmál nr. 232/2024. Eru þar gerðar tillögur um lagabreytingar á lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana (sbr. 12. – 14. gr. frumvarpsins). Í 14. gr. frumvarpsins eru til að mynda lögð til breyting á 22. gr. laganna sem fjallar um efni umhverfismatsskýrslu framkvæmdaraðila og að þar verði bætt við e-lið sem segir að umhverfismatsskýrsla skuli innihalda umfjöllun um áhrif framkvæmdar á flokkun vatnshlota samkvæmt lögum um stjórn vatnamála.

Með þeirri viðbót sem starfshópurinn leggur hér til við 2. mgr. 10. gr. er gengið þvert á markmið og tilgang laganna eins og hann er með skýrum hætti undirstrikaður í 1. mgr. 10. gr., þ.e. að um „heildstætt frummat“ sé að ræða sem komi ekki í stað umhverfismats eða annarra þeirra leyfisveitingarferla sem eiga eftir að eiga sér stað á grundvelli almennra laga. Þannig má búast við, verði framangreint einföldunarfrumvarp að lögum, að mat á vatnshloti verði liður í umhverfismatsskýrslu og því ekki um að ræða þátt sem á að greina til hlítar í rammaáætlun.

Samorka gerir ekki athugasemdir við breytingar um styttingu fresta og orðalagsbreytingar sem lagðar eru til á 3. og 4. mgr. 10. gr. laganna.

5. mgr. 10. gr. – tillaga starfshóps í rauðu og tillaga Samorku í grænu

Ráðherra tekur tillögur verkefnisstjórnar til skoðunar og gengur frá tillögu um verndar- og orkunýtingaráætlun í samræmi við 3. gr. Ef lagðar eru til breytingar á tillögu verkefnisstjórnar skulu skal leita umsagna þeirra aðila sem greinir í 2. mgr. og þær kynntar almenningi með þeim hætti sem greinir í 3. mgr. Þar greinir áður en tillaga að verndar- og orkunýtingaráætlun er lögð fram á Alþingi. Ráðherra skal leggja tillöguna fyrir Alþingi innan fjögurra mánaða frá því honum barst tillagan frá verkefnisstjórn eða innan fjögurra átta mánaða frá því honum barst tillagan hafi hann lagt til breytingar á tillögu verkefnisstjórnar, og þá að loknum fjögurra mánaða umsagnarfresti um breytingartillöguna. að umsagnarfresti lauk hafi hann lagt til breytingar á tillögu verkefnisstjórnar. Sé Alþingi ekki að störfum við lok framangreindra tímamarka skal hann leggja tillöguna fram þegar þing kemur saman á ný eða við upphaf næsta þings.

Samorka fagnar þeirri áherslu sem hér birtist um að lögbinda og stytta tímafresti með sjónarmið og hagkvæmni og einföldun að leiðarljósi. Samorka telur þó rétt að benda á að réttast kann að vera að setja tiltekinn frest á þann tíma sem ráðherra hefur til að gera breytingar á tillögu verkefnisstjórnar, kjósi hann það. Að öðrum kosti er svigrúm til að túlka ákvæðið þannig að ráðherra hafi nánast ótakmarkaðan tíma til að vinna breytingar, þ.s. tímafrestur hans til að leggja tillögu fyrir Alþingi miðast við 4 mánuði frá því umsagnarfresti lauk.

Ákvæði til bráðabirgða – tillaga starfshóps

Náttúrufræðistofnun skal innan fimm ára frá gildistöku vinna greiningu á jarðhitasvæðum, ám, vatnsföllum eða vatnasviðum landsins sem borið geta virkjun umfram 10 MW að uppsettu rafafli eða uppsettu varmaafli 50 MW eða meira og ekki hafa verið flokkuð í nýtingarflokk eða biðflokk gildandi verndar- og orkunýtingaráætlunar. Greiningin skal heldur ekki taka til þeirra svæða sem berast verkefnisstjórn til meðferðar eftir samþykki ákvæðis þessa. Í greiningunni skal stofnunin forgangsraða svæðum út frá verndargildi og verndarþörf byggt á lögum nr. 60/2013, um náttúruvernd.

Að fenginni greiningu Náttúrufræðistofnunar getur ráðherra í tillögu sinni til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, sbr. 1. mgr. 3. gr., lagt til að umrædd svæði eða ákveðinn hluti þeirra falli í verndarflokk áætlunarinnar til að vernda svæðin fyrir orkuvinnslu til framtíðar. Leggi ráðherra til að umrædd svæði falli í verndarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar samkvæmt þessari málsgrein skulu tillögurnar kynntar almenningi í samræmi við 3. mgr. 10. gr.

Varðandi framangreint ákvæði til bráðabirgða leggur Samorka til að það verði felld úr lagafrumvarpinu og verði ekki að lögum. Með ákvæðinu er í raun enn verið að flækja lögbundna meðferð þess samfélagslega verkefnis að skipuleggja nýtingu og vernd landsvæða. Með þessari tillögu yrði til þriðji lögformlegi farvegurinn til að friða vatnsföll og vatnasvið. Þannig hefur áður verið bent á ferli náttúruminjasrár sem ráðherra gefur út á fimm ára fresti á grundvelli náttúruverndarlaga, en náttúruminjasrá skiptist í þrjá hluta, A-hluta Friðlýst svæði, B-hluta: Framkvæmdaáætlun um friðlýsingar og friðun og C-hluta: Aðrar mikilvægar náttúrminjar. Auk ferlis rammaáætlunar sem hefur það að meginmarkmiði að afmarka og vernda þau svæði landsins sem undanskilja á orkuframleiðslu, eins og segir í breytingartillögu við 1. gr. laganna.

Ef leggja ætti til að fram færi sérstök rannsókn á vatnsföllum og vatnasviðum væri eðlilegra að það yrði gert út frá hagsmunum orkunýtingar, þ.e. að forgangsraðað yrði þeim svæðum sem enn hafa ekki verið greind eða flokkuð út frá því hve hagkvæm og æskileg þau kynnu að vera til orkunýtingar – svipað og gert var í hinni norsku rammaáætlun.

3. Lokaorð

Það skal áréttað að sú umsögn sem hér er sett fram fjallar um þær lagabreytingartillögur sem birtar eru í viðauka 1 við skýrslu starfshópsins. Afstaða Samorku til laga um verndar- og orkunýtingaráætlun er eftir sem áður að endurskoða þurfi lögin í heild sinni eða leggja þau af.

Samorka vísar jafnframt til umsagna aðildarfélaga sinna og til eftirfarandi umsagna um málefni tengd rammaáætlun:

[Umsögn Samorku um tillögu að flokkun fimm virkjunarkosta, mál í samráðsgátt nr. S-139/2024](#)

[Umsögn Samorku um áform um breytingu á lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun, mál í samráðsgátt nr. S-79/2024](#)

[Umsögn Samorku um tillögu til þingsályktunar um vernd- og orkunýting landsvæða, 332. mál, þingskjal 468](#)

[Umsögn Samorku um drög að flokkun tíu vindorkukosta, mál í samráðsgátt nr. S-229/2024](#)

Virðingarfyllst, f.h. Samorku



Katrín Helga Hallgrímsdóttir, lögfræðingur

Meðfylgjandi Viðauki I – Þríþátta leið, ný sýn á orkuþróun og leiðir til að tryggja græna orkuframtíð Íslands.

VIÐAUKI I

ÞRÍÞÁTTA LEIÐ

NÝ SÝN Á ORKUÞRÓUN OG LEIÐIR TIL AÐ TRYGGJA

GRÆNA ORKUFRAMTÍÐ ÍSLANDS

Innlegg til starfshóps umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra um endurskoðun laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun, 19. september 2024.

1 Inngangur

Samorka fagnar því að hafin sé endurskoðun á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun (hér eftir „rammaáætlun“). Lengi hefur verið kallað eftir slíkri endurskoðun og hefur Samorka undanfarin ár reglulega ályktað að farsælast væri að leggja hana af og að framtíðarfyrirkomulag orkuvinnslu verði háð sambærilegu regluverki og önnur atvinnustarfsemi í landinu. Samorka hefur tekið saman helstu sjónarmið um að rammaáætlun hafi runnið sitt skeið og m.a. fjallað um þau í umsögn sinni til starfshópsins, dags. 18. apríl sl., sjá [hér](#).

Samorka telur að farsælast væri að leggja alfarið af sérstakt skipulag verndar- og orkunýtingarmála. Engu að síður eru í innleggi þessu settar fram hugmyndir að breyttu skipulagi og stjórnsýslu um þessi mál. Tillögurnar taka mið af gjörbreyttri stöðu frá því að rammaáætlun var komið á fót í núverandi mynd árið 2011. Markmið stjórnvalda í loftslagsmálum um kolefnishlutleysi og um

Lífsgæði og samkeppnishæfni Íslands verða ekki tryggð nema með aukinni grænni orkuöflun í þágu allra atvinnugreina.

samkeppnishæfni landsins verða ekki tryggð nema unnt sé að stunda græna orkuöflun í þágu allra atvinnugreina. Ísland getur haldið áfram leiðandi hlutverki sínu og verið fyrirmynd annarra þjóða í nýtingu grænnar orku.

- Góð lagaumgjörð er forsenda þess að orku- og veitufyrirtæki landsins geti sinnt þeirri grunnþjónustu sem samfélagið allt byggir á.
- Núverandi regluverk framkvæmda styður ekki við nauðsynlegt viðhald og styrkingu orkuinnviða. Nauðsynlegt er að bæta úr því.
- Samorka leggur til að fram fari heildarendurskoðun á ferli rammaáætlunar eða hún lögð niður, þannig að fram komi nýtt skilvirkt fyrirkomulag sem tryggi að ákvarðanir um nýtingu séu teknar með heildarhagsmuni samfélagsins að leiðarljósi. [...]

Úr ályktun aðalfundar Samorku 2021

orkuskipti leiða af alþjóðlegum skuldbindingum Íslands. Kolefnishlutleysi verður ekki náð fyrir en Ísland telst alfarið og til framtíðar knúið og kynt með grænni orku sem unnt er að vinna með sjálfbærum og ábyrgum hætti innanlands. Lífsgæði og áframhaldandi

Frá því að vinna hófst við rammaáætlun um síðustu aldamót hafa orðið miklar framfarir í náttúru- og umhverfisvernd hér á landi. Þannig var með Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands (2011) lagður grunnur að nýjum lögum um náttúruvernd nr. 60/2013. Þá hafa verið sett ný lög og stjórnsýsla styrkt á mörgum sviðum, s.s. með lögum um stjórn vatnamála nr. 36/2011, lögum um loftslagsmál nr. 70/2012 og nýjum lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021. Þá hefur á þessum árum nánast verið lokið við skiptingu landsins í þjóðlendur og eignarlönd á grundvelli laga nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Í tillögum þessum er miðað við að unnið verði áfram að þróun og vernd náttúru og náttúruminja á grundvelli laga um náttúruvernd, þ.s. meðal annars er mælt fyrir um að ráðherra gefi út náttúruminjaskrá á fimm ára fresti þegar Alþingi hefur samþykkt þingsályktun um framkvæmdaáætlun.

2 Forsendur rammaáætlunar eru brostnar

Rammaáætlun á rætur sínar að rekja til ársins 1999. Umgjörð og staða orkumála hér á landi sem erlendis er allt önnur en hún var þegar vinna hófst við 1. áfanga rammaáætlunar árið 1999 og grundvallarbreytingar hafa orðið í áherslum Íslands og annarra ríkja í loftslagsmálum frá því að rammaáætlun var færð í núverandi horf með lögum nr. 48/2011. Löggjöf, markmið hennar og framkvæmd verður á hverjum tíma að skoða í ljósi annarrar samfélagsþróunar.

Í orkustefnu til ársins 2050 kemur fram að eitt af meginmarkmiðum orkustefnu er að tryggja jafnvægi framboðs og eftirspurnar á orkumarkaði og þar með orkuöryggi. Framboð orku þarf að geta annað vaxandi eftirspurn vegna orkuskipta, tækniþróunar og fólksfjölgunar, sem og eðlilegrar þróunar fjölbreyttrar starfsemi um land allt, enda er aðgengi að orku grundvöllur að verðmætasköpun í atvinnulífinu og forsenda jákvæðrar byggðapróunar og búsetuskilyrða. Þannig hafa ýmsar breytingar orðið í samfélaginu sem kalla á aukna uppbyggingu í grænni orku, frá því sem var um síðustu aldamót.

- **Samkeppni í framleiðslu og sölu raforku:** Framleiðsla og sala á raforku lýtur nú samkeppni á frjálsum markaði á grundvelli raforkulaga sem sett voru árið 2003. Ólíkt því sem var á síðustu öld vinnur nú fjöldinn allur af fyrirtækjum að þróun nýrra orkuöflunarkosta. Í þeirri vinnu er stuðst við ráðgjöf og framlag sérfræðinga á þeim sviðum sem fyrirhugaðar framkvæmdir snerta, hvort sem er verkfræði, náttúru eða umhverfis. Leitað er samninga við landeigendur um heimild til nýtingar náttúruauðlinda, hvort sem þeir eru einstaklingar, ríki eða sveitarfélög. Unnið er að skipulagi í samráði við sveitarfélög, nágretta og aðra haghafa. Leitað er þekkingar á umhverfis- og menningaráhrifum og markvisst unnið að því að lágmarka þau í samráði m.a. við sérfræðinga á sviði náttúru, dýralífs og minja. Mikill kraftur og fagmennska einkennir þessi fyrirtæki. Þrátt fyrir þetta býr atvinnugreinin við ótrúlega óvissu um stjórnsýslu verkefna sinna, hvenær verkefni hennar verði tekin fyrir í rammaáætlun, hvaða afgreiðslu þau hljóta hjá verkefnastjórn rammaáætlunar og faghópum hennar eða í afgreiðslu Alþingis.
- **Aukin áhersla á loftslagsmál:** Áherslur í umhverfis- og loftslagsmálum eru allt aðrar en um síðustu aldamót og kemur Ísland væntanlega til með að verða skuldbundið til að ná samdrætti í samfélagslegri losun gróðurhúsalofttegunda upp á 41% fyrir árið 2030 miðað við 2005². Auk

² Aðgerðaráætlun í loftslagsmálum, júní 2024. Sjá t.d. hér: <https://samradapi.island.is/api/Documents/a55be8de-8f2c-ef11-9bc3-005056bcce7e>

Þess hafa íslensk stjórnvöld sett sér sjálfstætt markmið um 55% samdrátt í samfélagslosun fyrir árið 2030 miðað við 2005 og lögfest kolefnishlutleysi árið 2040. Að skipta út olíu sem orkugjafa fyrir græna orku, sem í daglegu tali eru nefnd „orkuskiptin“, kallar á stóraukna grænorkuframleiðslu og vegur þungt í því að ná framangreindum markmiðum.

- **Orkusjálfstæði Íslands:** Í Evrópu er nú allt kapp lagt á orkuskipti og að gera álfuna óháða jarðefnaeldsneyti til að vernda loftslag jarðarinnar og líffræðilega fjölbreytni. Við innrás Rússa í Úkraínu jókst áhersla á orkusjálfstæði Evrópu, þannig að Evrópa sé sjálfri sér næg um græna orku og ekki háð Rússum eða öðrum þjóðum um orku. Í áherslum Evrópuríkja felast að sjálfsögðu líka markmið um að mæta orkuþörf iðnaðar í Evrópu og forsendur séu fyrir heilbrigðri þróun og vexti atvinnuvega í álfunni. Koma þessi sjónarmið til viðbótar þeim efnahagslega ávinningi og stöðugleika sem hlotist getur af því að orka sé framleidd innanlands í stað þess að hún sé innflutt. Íslenskt samfélag flytur inn um milljón tonn af olíu árlega og ráðstafar til kaupanna yfir 100 milljörðum í erlendum gjaldeyri³.
- **Orkuöryggi:** Óumdeilt er að orkuskiptin kalla á aukna orkuöflun til að viðhalda núverandi lífsgæðum þjóðarinnar. Eins og skýrt kom fram í opinberri umræðu síðastliðin vetur er staðan í orkumálum áhyggjuefni. Horfur fyrir veturinn 2024 – 2025 eru jafnvel enn verri. Í nýrri skýrslu Landsnets er áhyggjum lýst yfir því að komi ekki til nýrrar orkuframleiðslu séu umtalsverðar líkur á því að skerða þurfi almenna notendur á næstu árum⁴. Víðast hvar í hinum vestræna heimi hafa stjórnvöld sett skýrar áætlanir um hve mikið þurfi að auka grænorkuframleiðslu á næstu árum. Þá er bæði í Evrópu og Bandaríkjunum gríðarlegum fjármunum varið af hálfu hins opinbera til að auka grænorkuframleiðslu til að tryggja orkusjálfstæði og orkuskiptin. Þannig vörðu ríki Evrópusambandsins 87 milljörðum evra til niðurgreiðslu til framleiðslu á endurnýjanlegri orku

ATHUGASEMDIR VIÐ RAMMAÁÆTLUN

1. **Óhagkvæmni;** núverandi kerfi er óhagkvæmt bæði þjóðhagslega og fyrir einstaka framkvæmdaraðila. Það tekur langan tíma að afgreiða mál í gegnum rammaáætlun og í framhaldi leyfisveitingar- og skipulagsferli og tvíverknaður er mikill.
2. **Stjórnfesta;** skortur er á stjórnfestu þar sem breytingar eru tíðar á faghópum og því hvernig mat þeirra fer fram. Þannig er skortir á fyrirsjáanleika um hvenær og hvernig virkjunarkostir verða metnir og af hverjum.
3. **Stjórnsýsla;** meginsjónarmið stjórnsýsluréttar um t.d. málshraða, hæfi, andmælarétt, rökstuðning og kæruleið eiga ekki við um vinnu faghópa og verkefnastjórnar.
4. **Samkeppnisjónarmið;** flókið, óskilvirkt og langdregið ferli felur í sér umfangsmiklar aðgangshindranir að markaði orkuframleiðslu.
5. **Árangur;** lítill sem enginn árangur hefur náðst með núverandi kerfi, hvort sem litið er til markmiða um sátt í verndar- og orkunýtingarmálum, að hagkvæmir virkjanakostir komist í framkvæmd eða friðlýsingu landsvæða.
6. **Forsendur;** forsendur fyrir uppbyggingu í raforkuframleiðslu og þörf á grænni raforkuframleiðslu vegna skuldbindinga í umhverfis- og loftslagsmálum er allt önnur en hún var árið 2011 þegar lög um verndar- og orkunýtingaráætlun voru sett. Þá hafa náttúruhamfarir og válynd veður sett áhættumat og þörf á fjölbreyttum orkukostum víðar um landið í allt annað samhengi en áður var horft til.

³ Heimild: Orkustofnun og Hagstofan

⁴ [Landsnet. Er nóg til? Horfur á stöðu afl- og orkujöfnuðar raforkukerfisins 2024-2028 \(2024\)](#)

árið 2022 og nálægt sömu fjárhæð árin þar á undan.⁵ Hér á landi hefur ekki enn komið til þess að ríkissjóður þurfi að leggja aukinni grænorkuframleiðslu til fjármuni, en sú staða kann þó að raungerast.

3 Reynslan af rammaáætlun

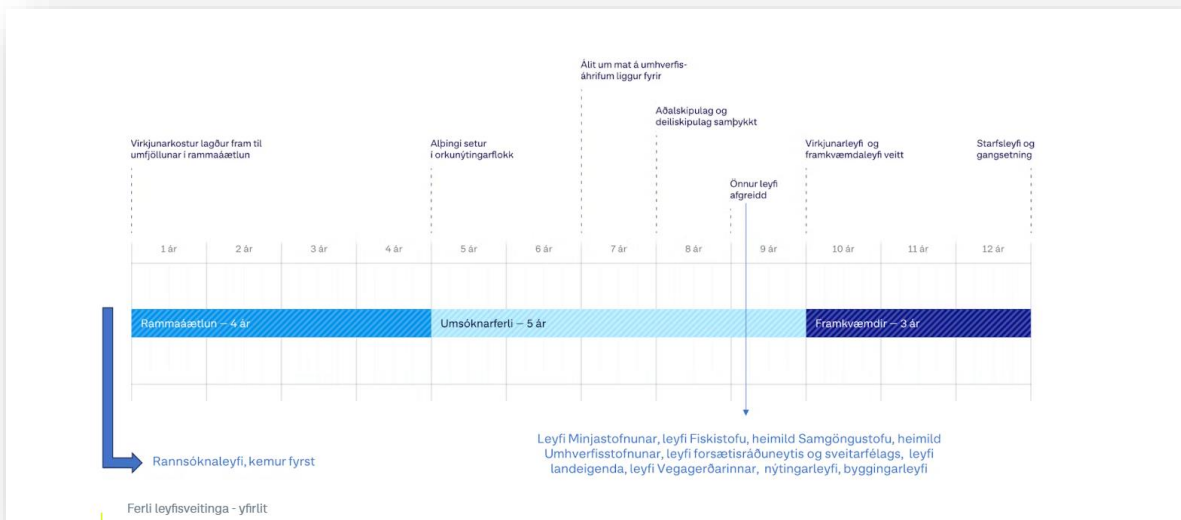
Á þeim 13 árum sem liðin eru frá því að núgildandi lög voru sett hefur ein ný virkjun sem komist hefur í nýtingarflokk verið gangsett. Af því má ráða að rammaáætlun flækir og lengir leyfisveitingar- og framkvæmdaferli sem nú þegar er langt og strangt og háð fjölda umsókna og leyfisveitinga áður en virkjun kemst í gagnið. Eru þá ónefnd sjálfsgöð skilyrði eins og að fjárhagslegar forsendur séu fyrir virkjunarframkvæmd. Án þess er að sjálfsgöðu ekki ráðist í framkvæmdir.

Eitt af meginmarkmiðum rammaáætlunar var að ná sátt um orkuframkvæmdir og nýtingu og vernd landsins. Fyrstu árin eftir lögfestingu rammaáætlunar voru vonir bundnar við að sátt næðist um framkvæmd hennar og markmið, en hafa ber í huga að á sama tíma var staðan í orkubúskap þjóðarinnar allt önnur en hún er í dag. Orkuskipti voru ekki komin á dagskrá og einfaldlega ekki til umræðu á þeim tíma. Þá liggur fyrir að í því mati á orkukostum sem fram fer hjá verkefnisstjórn og faghópum hefur hingað til ekki farið fram neitt mat á orkuþörf þjóðarinnar né hvernig henni skuli mætt. Er vísað til þess að lögin geri ekki kröfu hér að lútandi.

Ljóst er að ekki er hægt að segja að nokkur sátt ríki í dag um rammaáætlun, þvert á móti. Sú staða kann hreinlega að koma upp að nauðsynlegt reynist að taka ákvörðun með lögum um að koma virkjunum í gagnið og þá eftir atvikum með ríkisframlögum til að tryggja orkuöryggi almennings. Sú staða er með öllu óviðunandi og ekki það sem kallað er eftir. Þannig er mikil áhersla á það af hálfu orkuframleiðanda að uppfyllt séu öll skilyrði laga um umhverfismat, leyfisveitingar og skipulagsáætlanir sveitarfélaga.

Á heimasíðu Landsvirkjunar má sjá einfalt yfirlit yfir núgildandi ferli rammaáætlunar og umsóknarferli leyfisveitinga. Sá tímaás sem þarna er gert ráð fyrir er algjört lágmark og reynslan er sú að bæði ferli rammaáætlunar og umsóknarferli leyfisveitinga taki umtalsvert lengri tíma.

⁵ [State of the Energy Union Report 2023](#)



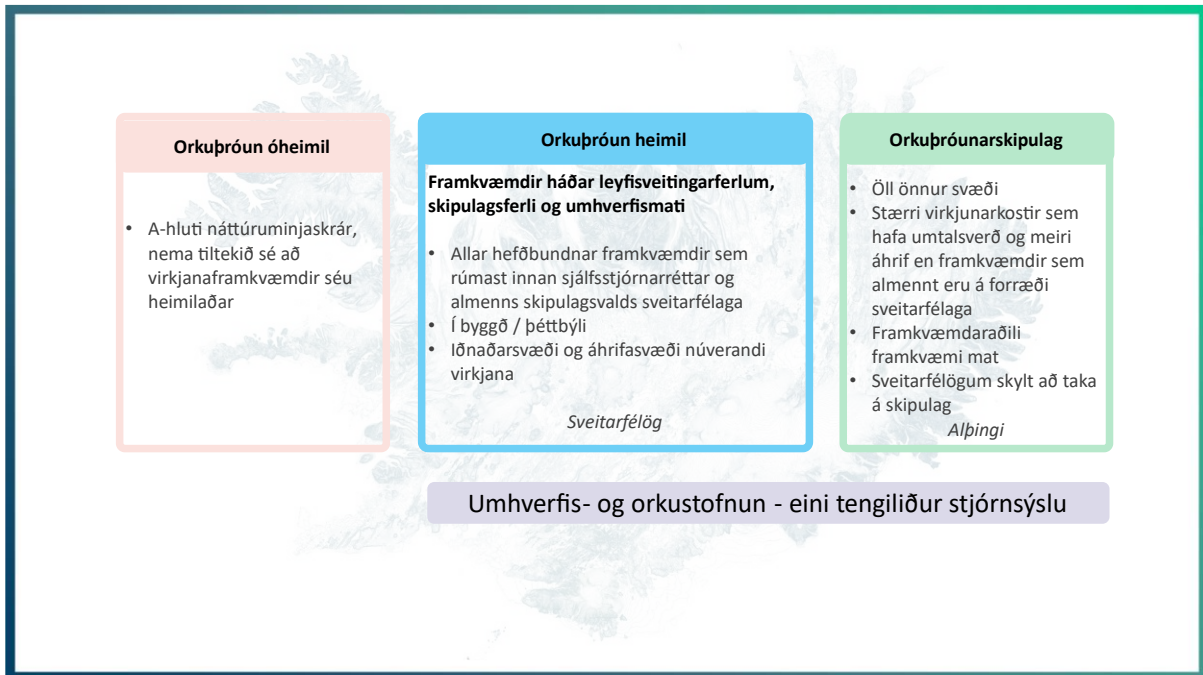
Það er engum blöðum um það að fletta að ef Ísland ætla ekki að dragast langt aftur úr öðrum þjóðum í orkuskiptum og þeirri samfélagsþróun og efnahagslegum framförum sem þeim fylgja þá er ekki hægt að viðhalda núverandi skipulagi.

Rammaáætlun er hrein viðbót við umfangsmikil leyfisveingarferli sem að þó nokkru leyti eiga uppruna sinn í sameiginlegum reglum Evrópusambandsins og alþjóðlegum skuldbindingum, auk séríslenskra reglna. Hvergi þekkt fyrirkomulag í líkingu við rammaáætlun.

4 ÞRÍÞÁTTA SVÆÐASKIPTING

Hér verða settar fram tillögur að orkuþróunarskipulagi og verður umfjöllun skipt í þrjá hluta:

- Þríþátta leið, svæði og virkjanaframkvæmdir
- Málsmeðferð orkuþróunarskipulags
- Gildi og áhrif orkuþróunarskipulags



Orkuþróunarskipulag yrði undantekning frá hefðbundnum skipulagsferlum og fæli í sér umframkröfur miðað við hefðbundin skipulags- og leyfisveitingarferli. Orkuþróunarskipulag gildi um allra stærstu virkjunarkosti sem koma til með að hafa víðtæk áhrif á umhverfi, nærsamfélag og þjóðarhagsmuni, á svæðum sem eru ekki nú þegar í byggð eða orku- eða iðnaðarnýtingu.

Mat fyrir orkuþróun á tilteknu svæði og verkefni sem fellur undir orkuþróunarskipulag verði undirbúið af framkvæmdaraðila sem ber kostnað við þá vinnu. Matið verði rýnt af Umhverfis- og orkustofnun sem getur óskað eftir umsögn verkefnisstjórnar eða einstakra faghópa. Umhverfis- og orkustofnun tekur ákvörðun um hvort mælt verði með orkuþróun við Alþingi eða ekki. Ráðherra gerir tillögu til Alþingis um orkuþróun, þ.e. hvort mælt sé með henni eða ekki.

Orkuþróunarskipulag og skipting landsins í svæði þar sem orkuþróun er heimil og óheimil taki mið af langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati á þjóðarhag. Orkuþróunarskipulag taki mið af orkuþörf landsins til langs tíma með sjálfbærni, náttúruvernd, orkuöryggi og umhverfisvernd að leiðarljósi. Leidd verði í lög markmið um græna orkuöflun til að Ísland geti staðið við alþjóðlegar

skuldbindingar í loftslagsmálum, tryggt orkuöryggi og mætt framtíðarorkuþörf þjóðarinnar. Kveða þarf á um það í lögum að uppbygging í grænni orku sé í almannabágu þar til markmiðum um kolefnishlutleysi er náð. Meginreglan verði að orkuþróun sé heimil og lúti almennum reglum um leyfisveitingar, skipulagsmál, umhverfismat og náttúruvernd. Orkuþróunarskipulag taki til svæða sem ekki eru nú þegar í byggð eða orku- eða iðnaðarnýtingu og þegar um er að óvenjustórar framkvæmdir. Í því samhengi mætti nefna framkvæmdir á borð við Kárahnjúka.

Þríþátta leið, svæði og virkjanaframkvæmdir

Lagt er til að landinu verði skipt upp í þrjú svæði:

- Svæði þar sem orkuþróun er óheimil
- Svæði þar sem orkuþróun er heimil og virkjanaframkvæmdir eru utan orkuþróunarskipulags
- Svæði og virkjanaframkvæmdir í orkuþróun

4.1 Svæði þar sem orkuþróun er óheimil

Svæði þar sem orkuþróun er óheimil. Hér undir falli svæði þar sem orkuþróun er óheimil með sömu rökum og nú gilda um þau svæði sem eru utan rammaáætlunar (sbr. lokamálslið 3. mgr. 3. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun).

Þetta gildi um landsvæði í A-hluta náttúruminjaskrár, sbr. lög um náttúruvernd, nema tiltekið sé í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir séu heimilar á viðkomandi svæði.

Ekki má ganga of langt í að útiloka svæði frá orkuþróun og ljóst að ekki er hægt að útiloka tiltekin svæði nema fyrir því hafi verið færð veigamikil rök og yfirgnæfandi hagsmunir náttúruverndar eða umhverfis krefjist þess að svæði sé undanþegið orkuþróun. Gert er ráð fyrir að um framangreind svæði gildi þau sjónarmið, þ.e. þar séu veigamikil og óumdeild rök fyrir því að þeim svæðum verður ekki raskað, algjörlega óháð því hversu hagkvæm eða skilvirk orkunýting á slíkum svæðum gæti orðið.

Í þessu samhengi er nauðsynlegt að taka fram að ekki er hægt að útiloka miðhálandið frá orkuþróun. Ljóst er að á tilteknum svæðum á miðhálandinu eru tækifæri til skynsamlegrar orkuöflunar sem hefur ekki þannig umhverfisáhrif að það útiloki þá möguleika fyrir fram. Öll orkuþróun á miðhálandinu, eins og annars staðar, er að sjálfsögðu háð því að samningar liggja fyrir við landeigendur (að langmestu leyti íslenska ríkið) og leyfisveitingar sveitarfélaga og opinbera stofnana, að teknu tilliti til og gættum sjónarmiðum um umhverfis-, náttúru- og vatnsvernd.

ORKUÞRÓUNARSKIPULAG

Í tillögum þessum er hugtakið „orkuþróunarskipulag“ notað þar sem í því ferli sem hér er mælt fyrir um felst ekki annað en að heimilt sé að hefja orkuþróun á viðkomandi svæði. Hvort af virkjun verði á viðkomandi svæði verður enn háð ýmsum breytum og skilyrðum sem óvíst er hvort eða hvenær verða að veruleika. Í umræðu um kosti í orkunýtingarflokki hefur þess misskilnings gætt að með því að virkjunarkostur sé komin í orkunýtingarflokk í rammaáætlun þá sé virkjun eða nýting kostsins handan við hornið. Eins og dæmin sanna er það þó alls ekki staðan. Þegar virkjunarkostur er komin í orkunýtingarflokk er eftir ítarlegt ferli skipulags- og leyfisveitingarmála auk þess sem framkvæmdir hafa á þeim tímapunkti ekki verið fjármagnaðar.

Orkuþróunarskipulag gildir um stærri virkjunarkosti á svæðum sem eru ekki nú þegar í byggð eða orku- eða iðnnýtingu

Þá er mikilvægt að taka fram að í ljósi dóms Hæstaréttar um friðlýsingu Jökulsár á Fjöllum nr. 36/2023 og þess vafa sem ríkir um friðlýsingar á grundvelli rammaáætlunar í kjölfar dómsins eru ekki forsendur til þess að svæði sem hafa verið flokkuð í verndarflokk í rammaáætlun falli sjálfkrafa í þennan flokk. Þannig verður svæði í þessum flokki að vera nú þegar verndað með skýrum hætti á grundvelli laga.

Líkt og fjallað var um í inngangi er náttúru- og umhverfisvernd í allt öðrum og öflugri farvegi en var um síðustu aldamót. Eðlilegt er að haldið verði áfram í þeim farvegi en aðskilin verði farvegur fyrir orkunýtingu og vernd. Umhverfis- og náttúruvernd á þannig að standa sjálfstætt og vera unnin á forsendum þeirra hagsmuna sem þar er verið að vernda. Verndun þeirra hlýtur að vera óháð því hvort um virkjanaframkvæmdir sé að ræða, uppbyggingu í iðnaði eða þróun byggðar.

4.2 Svæði þar sem orkuþróun er heimil og virkjanaframkvæmdir eru utan orkuþróunarskipulags

Svæði þar sem orkuþróun er heimil án þess að hljóta afgreiðslu í orkuþróunarskipulagi. Hér undir falli svæði og framkvæmdir þar sem ekki er þörf á að svæðið eða framkvæmdir af tiltekinni stærðargráðu hljóti umfjöllun og afgreiðslu í orkuþróunarskipulagi.

Slík svæði og virkjanaframkvæmdir eru eftir sem áður háð hefðbundnum skipulags-, umsóknar- og leyfisveitingarferlum.

Þetta gildir um eftirfarandi svæði og virkjanaframkvæmdir

- Svæði í þéttbýli⁶ og svæði sem nú þegar eru röskuð af virkjunum eða iðnaði
- Stærri virkjunarkostir sem hafa umtalsverð og meiri áhrif en framkvæmdir sem almennt eru á forræði sveitarfélaga að taka á skipulag.

Virkjanaframkvæmdir utan orkuþróunarskipulags:

- Svæði í þéttbýli, iðnaði eða orkunýtingu
- Virkjanir af stærð sem eðlilegt er að sveitarfélög hafi sjálfstjórn yfir

Rök fyrir því að þessi svæði standi utan sérstaks orkuþróunarskipulags

Röskuð svæði í nýtingu eða byggð þurfa ekki sérstaka vernd eða afgreiðslu

Svæði sem þegar eru röskuð, í nýtingu, þurfa ekki sérstaka vernd, afgreiðslu eða aðkomu að hálfu Alþingis. Þau sjónarmið sem eru forsenda núverandi rammaáætlunar og orkuþróunarskipulag mun byggja á um samfélagslega sátt og náttúruvernd eiga augljóslega ekki við um svæði sem nú þegar eru í nýtingu, hvort sem það er byggð, iðnaður eða orkunýting.

Virkjunarkostir

Virkjunarkostir fari í sama ferli og aðrar framkvæmdir og mannvirkjagerð. Stærstu virkjanakostir verði háðir orkuþróunarskipulagi og þar með ítarlegra og lengra ferli en almenn lög gera ráð fyrir – þetta eigi við um virkjunarkosti sem eru af þeirri stærðargráðu að sérstök þörf er á aðkomu Alþingis að

⁶ Sbr. skilgreiningu á þéttbýli 28. tl. 5. gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013: *Þéttbýli*: Þyrping húsa þar sem búa a.m.k. 50 manns og fjarlægð milli húsa fer að jafnaði ekki yfir 200 metra. Afmarka má þéttbýli með öðrum hætti í aðalskipulagi sveitarfélags.

afgreiðslu slíkra mála og ítarlegri faglegri greiningu og mati á umhverfi, samfélag, þjóðarhag og orkuöryggi landsins en almennt gerist.

Sjálfsstjórn sveitarfélaga – jafnræði gagnvart byggð og iðnaði

Miðað verði við virkjunarkostir sem fela almennt ekki í sér meira rask eða umhverfisáhrif en aðrar þær framkvæmdir sem sveitarfélög hafa nú þegar svigrúm til að taka ákvarðanir um í sínum skipulagsáætlunum, svo sem með nýrri byggð eða uppbyggingu í iðnaði, þurfi ekki að sæta sérstakri meðferð í orkuþróunarskipulagi. Slíkar framkvæmdir sæta umhverfismati og þurfa að fara í gegnum öll hefðbundin leyfisveitingarferli. Framkvæmdir sem eru þess eðlis að eðlilegt sé að sveitarfélög njóti sjálfstjórnar um slíkt skipulag.

Hvatning um þátttöku sveitarfélaga í orkuskiptum, atvinnuuppbyggingu og orkuöryggi

Í þessu viðmiði felst hvatning til sveitarfélaga að ráðast í að skipuleggja svæði til orkunýtingar – enda ljóst að öll sveitarfélög landsins þurfa að leggja sitt að mörkum í þeirri vegferð og ekki hægt að afgreiða eða stýra öllum slíkum framkvæmdum miðlægt í gegnum Alþingi. Sjálfsákvörðunarréttur sveitarfélaga er enda varinn með stjórnarskrá og mikilvægt að sveitarfélög axli bæði þá ábyrgð og það frelsi sem í því felst.

Með svo veigamiklu hlutverki sveitarfélaga í landinu er þeim falin mikil ábyrgð í einu viðamesta hlutverki stjórnvalda hverju sinni, að tryggja skilvirka umgjörð sem skilað getur nýrri orkuöflun og orkuöryggi fyrir íslenskt samfélag. Standi þau ekki undir hlutverkinu er einsýnt að ríkisvaldið með samþykkt orkuþróunarskipulags geti ráðið málum og einstaka virkunarverkefnum til lykta. Nálgun þessi kemur til móts við gagnrýni sem fram hefur komið hjá sveitarstjórnarfólki um að sveitarfélög hafi ekki næg áhrif en um leið tryggt, með orkuþróunarskipulagsleið, að ríkisvaldið geti gripið inn í standi sveitarfélög ekki undir ábyrgð sinni.

Nýtt viðmið þarf einnig að styðja við framtíðarmöguleika sveitarfélaga og annarra aðila til að byggja og reka óhagnaðarvirðingar virkjanir í gegnum orkusamfélög, sem hafi það meginmarkmið að sjá íbúum á tilteknu svæði fyrir raforku.

Mið verði tekið af landsskipulagsáætlun um að skipulag gefi kost á að nýta orkuauðlindir með sjálfbærni og umhverfisvernd að leiðarljósi, með það að leiðarljósi að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og tryggja orkuöryggi.

Samkeppnisjónarmið

Það er mikilvægt út frá sjónarmiðum um aðgangshindranir að aðrir aðilar en þeir virkjunaraðilar sem fyrir eru hafi aðgang að svæðum á jafnréttisgrundvelli, sem verður að miklu leyti á ábyrgð ríkis og sveitarfélaga að tryggja og útfæra.

Horft verði til sjónarmiða Samkeppniseftirlitsins sem hefur lýst því yfir að „við frekari mótun á umgjörð raforkumarkaðar [sé] brýnt að stjórnvöld skapi eftir föngum nýja hvata til samkeppni, dragi úr aðgangshindrunum, einfaldi og flýti fyrir leyfisveitingum nýrra virkjanakosta og raforkuframleiðslu...“⁷

⁷ Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til breytinga á raforkulögum (forgangsorka). Sjá hér: <https://www.samkeppni.is/media/umsagnir-2023/9-2023.pdf>

Skilvirk leyfisveitingarferli og evrópskar skuldbindingar

Mikilvægt er að það séu raunhæfir orkunýtingarkostir fyrir utan orkuþróunarskipulag þar sem gera má ráð fyrir að vinna við það skipulag bæti a.m.k. 2-4 árum við annars hefðbundið leyfisveitingarferli. Ljóst er að Ísland mun þurfa að mæta skuldbindingum samkvæmt RED II og RED III um einföldun leyfisveitinga, hröðunarsvæði o.s.frv. Þannig að raunverulega sé hægt að mæta loftslagsmarkmiðum og stórauðslu framleiðslu á grænni orku. Tillaga um að minni virkjunarkostir séu áfram bundnir við hefðbundnar leyfisveitingar þýðir samt sem áður leyfisveitingarferli upp á 5-10 ár – óháð orkuþróunarskipulaginu verður að stytta þann tíma og einfalda þá ferla.

4.3 Svæði og virkjanaframkvæmdir í orkuþróunarskipulagi

Öll önnur svæði og aðrar virkjanaframkvæmdir en þær sem falla undir 5 og 6 hér að framan eru háð umfjöllun og afgreiðslu í orkuþróunarskipulagi. Þá geta fallið undir þessa leið minni virkjunarkostir en hún er hugsuð fyrir ef sýnt er að orkuöryggi er ekki fullnægt á grundvelli úrvinnslu sveitarfélaga á virkjunaráformum innan sinna marka.

4.3.1 Málsmæðferð orkuþróunarskipulags

Umsóknaraðili um þróun orkunýtingar af umtalsverðri stærð á svæði í orkuþróun framkvæmir mat sem byggt verður að hluta á þeirri framkvæmd og þróun við mat virkjunarkosta sem mótast hefur í rammaáætlun undanfarna áratugi.

Lagt verði mat á verndargildi náttúru og menningarsögulegra minja, orkusjálfstæði og orkuöryggi og framlag til skuldbindinga landsins í loftslagsmálum. Þá þurfi framkvæmdaraðili á þessu stigi að hafa kynnt hugmyndina vel í þeim sveitarfélögum og nærsamfélögum þar sem virkjunarkosturinn er staðsettur eða mikilla áhrifa af honum gætir.

Horft verði til þess að útfæra ítarlega í reglugerð hluta þess mats sem fram hefur farið hjá faghópum til að mynda um eftirfarandi:

- Mat á virkjunarsvæði og landsvæði með tilliti til náttúru, menningarminja, landslags og víðerna (sbr. núverandi verkefni faghóps 1).
- Mat á landsvæði með tilliti til annarrar nýtingar en orkuvinnslu, svo sem vegna ferðaþjónustu, útivistar og landbúnaðar (sbr. núverandi verkefni faghóps 2).
- Mat með tilliti til áhrifa á samfélagið, svo sem félaglega velferð íbúa, samfélagslega fjölbreytni, samskipti, samstöðu og virkni (sbr. núverandi verkefni faghóps 3).
- Mat með tilliti til orkuþarfar, orkuöryggis og markmiða um kolefnishlutleysi.

Horfið verður frá formlegu samanburðarmati, enda hefur það litla þýðingu haft hingað til þar sem vinna og mat faghópa hefur breyst frá einum áfanga til annars og þar með er samanburður í raun og veru ónýtur.

Það er mat Samorku að ekki þurfi í þessari vinnu að fara fram á hagkvæmni og kostnaðarmat, enda er það á ábyrgð framkvæmdaraðila að fjármagna framkvæmd og tryggja að hún sé fjárhagslega hagkvæm. Reyndar má gera ráð fyrir að ekki verði af framkvæmd og fjármögnun hennar, ef ekki er fyrir henni fjárhagslegur grundvöllur. Ein mikilvægasta breytan inn í þessa jöfnu er verð á raforku. Til að hægt sé að meta til skamms og langs tíma verðlagsþróun á raforku verður að vera til staðar

skilvirkur viðskiptavettvangur með raforku sem gefi skýrar vísbendingar um þróun verðlags, líkur á skorti, og þróun framboðs og eftirspurnar til lengri og skemmri tíma.

Í reglugerð verði kveðið skýrt á um hvað á að meta og hvernig, þannig að framkvæmdaraðili geti með vissu og nákvæmni unnið það mat sem fram á að fara og lagt fram á fullnægjandi hátt. Hér fari þó ekki fram ítarlegt mat eða greining á viðkomandi virkjunarkosti heldur sé fyrst og fremst verið að taka afstöðu til þess hvort nýta eigi tiltekið landssvæði undir stóra orkuframkvæmd. Það hvort stöðvarhús hafi nákvæmlega einhverja legu eða hvort borhola sé á einhverjum tilteknum punkti er ekki það sem á að kanna í mati á þessu stigi. Slíkt býður nánari útfærslu og skoðunar í öðrum ferlum, t.a.m. umhverfismati og leyfum á sveitastjórnarstigi. Mat í orkuþróunarskipulagi sé stóra myndin eins og núverandi orðalag í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun gerir ráð fyrir, þó þróunin hafi orðið önnur.

Umhverfis- og orkustofnun verði falið að taka afstöðu til umsóknar og mats framkvæmdaraðila og taka ákvörðun um hvort mælt verði með orkuþróun eða ekki. Umhverfis- og orkustofnun getur við það mat leitað umsagnar út fyrir stofnuna, t.d. til verkefnisstjórnar, faghópa eða annarra sérfræðinga um einstaka þætti matsins eða matið í heild sinni. Um ferlið hjá umhverfis- og orkustofnun gildi stjórnarsýslulög, þannig að m.a. sé gætt að andmælarétti, málshraða, lögmæti og meðalhófi. Settur verði skýr tímarammi um þetta ferli. Hægt verði að kæra ákvörðun umhverfis- og orkustofnunar um að mæla með eða mæla ekki með orkuþróun til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindarmála. Að fenginni endanlegri niðurstöðu á stjórnarsýslustigi leggur ráðherra tillögu fyrir Alþingi um hvort mælt sé með orkuþróun eður ei.

4.3.2 Gildi og áhrif orkuþróunarskipulags

Alþingi samþykkir orkuþróun

Gera skal ráð fyrir flýtimeðferð í stjórnarsýslu í framhaldi af slíku samþykkti. Til að mynda á þá leið að umsóknum og umsögnum á sveitastjórnar- og stjórnarsýslustigi skuli forgangsraðað í þágu slíkra framkvæmda. Þá skulu þær sjálfkrafa njóta flýtimeðferðar fyrir dómstólum. Þá er lagt til að í samþykki Alþingis felist niðurstaða um að umrædd framkvæmd sé í almannabágu og almannahag og að slík niðurstaða hafi vægi eftir því sem við á við afgreiðslu leyfa, skipulags, undanþága o.s.frv. Orkuþróunarskipulag verði bindandi við gerð skipulagsáætlana, þannig að sveitarstjórnir skuli samræma skipulagsáætlanir sínar innan fjögurra ára (án undantekninga).

Sjónarmið með sérstakri flýtimeðferð á þessu stigi taka mið af því að svæðið hefur áður fengið ítarlega umfjöllun á stjórnarsýslustigi í gegnum orkuþróunarskipulag. Þá verði að ganga út frá því að samþykki Alþingis á hafi vægi í þeirri málsmeðferð sem kemur í framhaldinu.

Alþingi samþykkir ekki orkuþróun

Þar með lýkur því ferli og stjórnarsýslulegri umfjöllun um þá orkuþróun. Framkvæmdaraðili getur hafið ferlið að nýju hvenær sem er. Mat stjórnvalda um að ráðast í framkvæmd þýðir ekki að hefja þurfi verndunar- og friðlýsingarferli. Ákvörðunarferli um slíkar aðgerðir er alltaf unnt að hefja á grundvelli laga um friðun og verndun í stað reglna um orkunýtingu.