



NÓVEMBER 2024
Stjórnarráð Íslands



ENDURSKOÐUN Á LÖGUM UM RAMMAÁÆTLUN

SKÝRSLA STARFSHÓPS

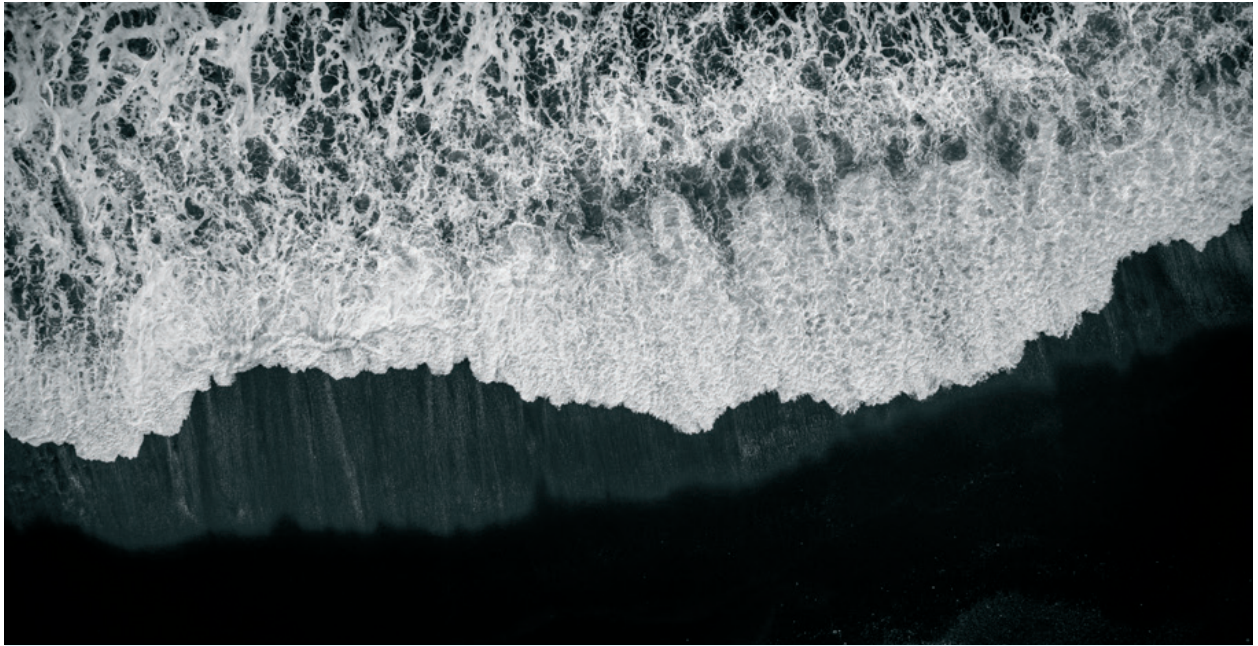
Unnið af starfshóp um endurskoðun rammaáætlunar sem skipaður var af umhverfis-, orku-, og loftslagsráðherra í janúar 2024. Hópin skipuðu Hilmar Gunnlaugsson formaður, Björt Ólafsdóttir og Kolbeinn Óttarson Proppé.

Ábyrgð: Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið
Skuggasund 1 – 101 Reykjavík
545 8600 – urn@urn.is

Útgefandi: Stjórnarráð Íslands
Textavinnsla: Stjórnarráð Íslands
Umbrot: Arndís Lilja Guðmundsdóttir
Prófarkalestur: Berglind Steinsdóttir

Myndir, ef annað er ekki tekið fram:
Shutterstock og myndasafn ráðuneytisins.

Nóvember 2024



Efnisyfirlit

1. Inngangur	4	6. Tillögur starfshópsins	26
1.1. Skipan og vinna starfshópsins	4	6.1. Valkostir starfshópsins	26
1.2. Afmörkun efnistaka	5	6.2. Sjónarmið starfshópsins	27
1.3. Helstu niðurstöður	5	6.3. Helstu tillögur starfshópsins	30
2. Forsaga verndar- og orku- nýtingaráætlunar	7	6.4. Um tengsl við virkjunar- hugmyndir í vindorku	35
2.1. Norsk fyrirmynd	7	6.5. Um tengsl við breytingu á reglugerð nr. 530/2014	35
2.2. Forsaga og framkvæmd rammaáætlunar í Noregi	7	Viðaukar við skýrslu:	
3. Framkvæmd verndar- og orku- nýtingaráætlunar á Íslandi	12	Viðauki 1. Drög að frumvarpi til breytinga á lögum 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun	37
3.1. Frumvörp og lagasetning	12	Viðauki 2. Drög að reglugerð um breytingu á reglugerð nr. 530/2014 um virkjunar- kosti í vindorku	61
3.2. Helstu aðilar sem taka þátt í gerð áætlunarinnar af hálfu hins opinbera	14	Viðauki 3. Yfirlit yfir l. 48/2011 með breytingum sem lagðar eru til	66
3.3. Örstutt yfirlit yfir áfanga, ferli og afgreiðslu áætlunarinnar	16	Viðauki 4. Hin norska fyrirmynd og þróun hugmyndafræði rammaáætlunar og tillagna	72
3.4. Ferli máls rammaáætlunar há stjórnýsly og Alþingi	20	Viðauki 5. Markmið l. 48/2011 og tengsl við aðrar áætlanir	84
4. Yfirlit yfir helstu kosti rammaáætlunar	22		
5. Yfirlit yfir helstu gagnrýni á rammaáætlun	24		



1. Inngangur

1.1. Skipan og vinna starfshópsins

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Katrínar Jakobsdóttur og síðar Bjarna Benediktssonar er kveðið á um að lög um verndar- og orkunýtingaráætlun verði endurskoðuð frá grunni til að tryggja ábyrga og skynsamlega nýtingu og vernd landsvæða á Íslandi.

Af þessum ástæðum ákvað umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið í ársbyrjun 2024 að skipa sérstakan starfshóp sem hefði það verkefni með höndum að yfirfara gildandi lög og leggja til endurskoðun á lögumum í samræmi við slíka yfirferð.

Starfshópnum bar samkvæmt skipunarbréfi sínu, dagsettu 26. janúar 2024, að leggja sérstaka áherslu á að auka skilvirkni í kerfinu í heild og einföldun regluverks. Í hópnum sátu Björt Ólafsdóttir, fyrrv. ráðherra umhverfis- og auðlindamála, Kolbeinn Óttarsson Proppé, fyrrv. alþingismaður, og Hilmar Gunnlaugsson, hrl., sem skipaður var formaður starfshópsins. Með starfshópnum störfuðu Hafsteinn S. Hafsteinsson og Sigríður Svana Helgadóttir, lögfræðingar í umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu. Skýrsla þessi er afrakstur vinnu framangreindra einstaklinga.

Starfshópurinn hélt um 50 fundi frá því að hann hóf störf í febrúar þessa árs. Strax í upphafi kallaði ráðuneytið og starfshópurinn eftir sjónarmiðum hagaðila jafnt

sem almennings, auk þess sem inn á samráðsgátt stjórnvalda voru sett áform um lagasetningu á þessu sviði. Umsagnarfrestur var frá 11. mars til 18. apríl 2024 og bárust 20 umsagnir.

Þann 19. mars 2024 stóð umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið að frumkvæði starfshópsins fyrir málstofu í Þjóðmenningarhúsinu um framtíð rammaáætlunar.

Starfshópurinn fór í apríl 2024 ásamt öðrum sérfræðingi hópsins til Noregs þar sem fundað var með NVE (Orkustofnun Noregs), ráðuneytum, náttúruverndarsamtökum, sérfræðingum og ýmsum aðilum sem tekið höfðu þátt í vinnu Norðmanna á þessu sviði, bæði að verndaráætlun og orkunýtingaráætlun.

Starfshópurinn hefur auk þess fengið ýmsa sérfræðinga á sinn fund, auk samráðs við Landvernd, Samband íslenskra sveitarfélaga og Samorku.

Áður höfðu sömu einstaklingar skipað starfshóp um hagnýtingu vindorku sem var skipaður sumarið 2022 og skilaði tillögum af sér í desember 2023. Í þeirri vinnu fór fram mikið samráð og greining á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, sem nýttist með beinum hætti við almenna endurskoðun laganna.

Skömmu eftir að starfshópurinn tók til starfa féll dómur í Hæstarétti í máli nr. 36/2023 sem ógilti friðlýsingu vatnasviðs Jökulsár á Fjöllum gagnvart orkuvinnslu vegna virkjunarkosta með uppsett rafafli 10 MW eða meira. Hafði sá dómur áhrif á tillögur starfshópsins.

1.2. Afmörkun efnistaka

Starfshópurinn hefur lagt áherslu á að skoða sérstaklega hvaða þættir það væru sem helst hefðu valdið ágreiningi um vernd og orkunýtingu í núverandi lagaumgjörð og með hvaða hætti mætti tryggja að það ferli sem væri notað við ákvarðanir í þessum málum stuðlaði að aukinni sátt um þessi málefni og efldi traust. Við skoðun starfshópsins á málefninu voru engir möguleikar útilokaðir að fyrra bragði heldur var reynt að skoða málið frá öllum hliðum.

Þar sem ráðuneytið hafði, samhliða því að setja á fót þennan starfshóp, einnig skipað sérstakan starfshóp til að skoða og yfirfara leyfisveitingarferli og gagnamál hjá stofnunum ráðuneytisins, þ.m.t. vegna orkuöflunar, ákvað starfshópurinn að leggja áherslu á aðra þætti en leyfisveitingar og gagnamálefni við mótun tillagna sinna.

1.3. Helstu niðurstöður

Meginniðurstaða starfshópsins er að leggja til umtalsverðar breytingar á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun til að auka skilvirkni og skýrleika en að viðhalda að öðru leyti því kerfi sem verið hefur við lýði á undanförunum árum.

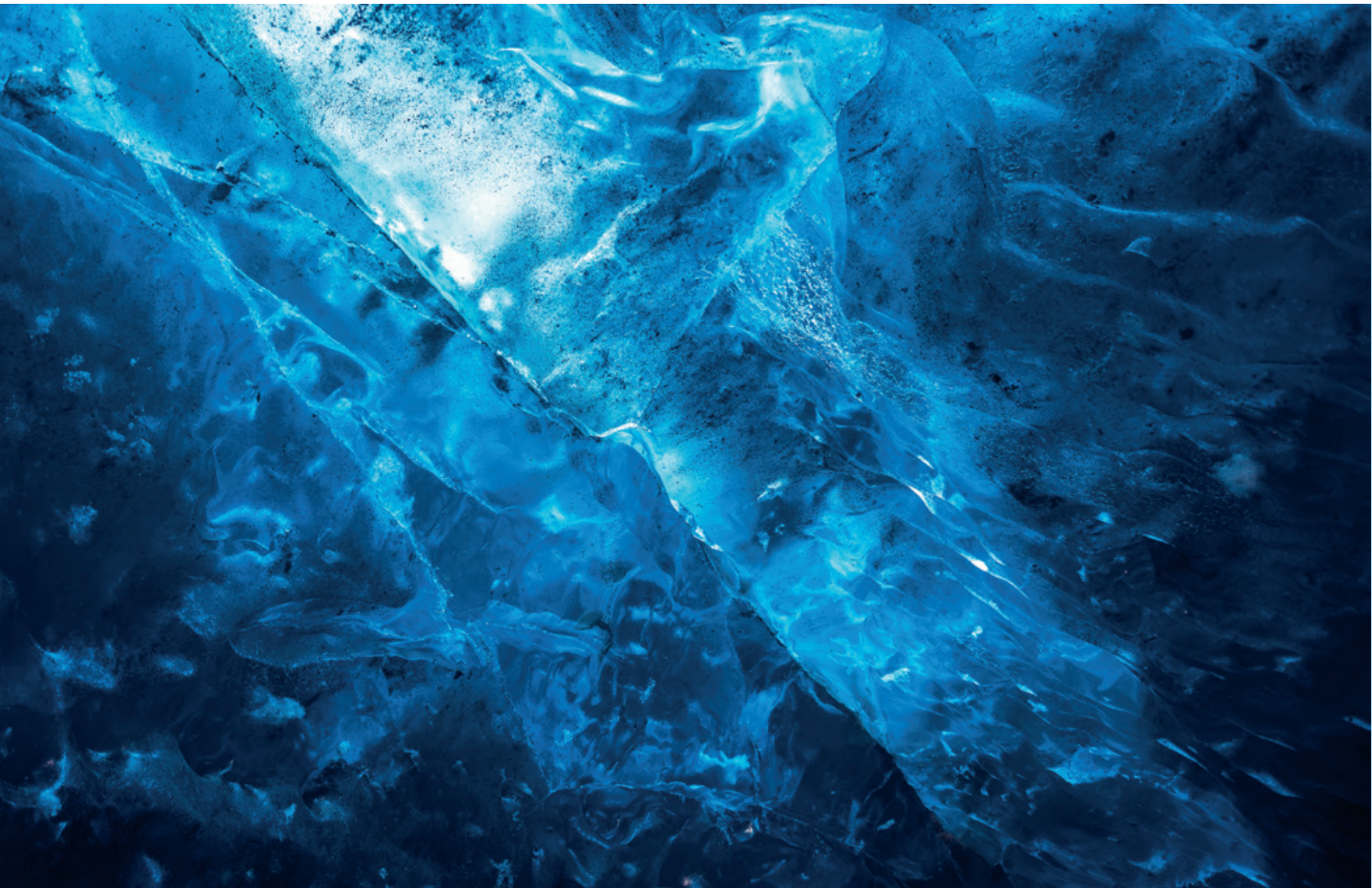
Helstu tillögur starfshópsins eru eftirfarandi:

- Lögð eru til skýrari markmið, skilgreiningar og hugtakanotkun í lögum
- Gerðar verði skýrari kröfur til gagna og upplýsinga og málsmeðferðar í upphafi við ferli rammaáætlunar.
- Ferli rammaáætlunar verði í auknum mæli samfelluverkefni en eigi sér ekki einungis stað á fjögurra ára fresti.
- Skilvirkni rammaáætlunar verði aukin með fastákveðnum tímafrestum allra þeirra sem koma að málum
- Gert verði ráð fyrir einu samráðsferli hjá verkefnisstjórn rammaáætlunar í stað tveggja eins og nú er.

- Frestur sveitarstjórna til ákvörðunar um landnotkun samkvæmt lögnum verði stytur.
- Heimild og skylda verkefnisstjórnar rammaáætlunar til að afmarka verndarsvæði í áætluninni verði skýr og ótvíræð.
- Ráðherra verði heimilt á grundvelli skilyrða að veita undanþágu til matsskyldra rannsókna á virkjunarhugmyndum þegar virkjunarkostur er í biðflokki áætlunarinnar. Kallað hefur verið eftir slíku úrræði til að unnt sé að þróa jarðhitakosti sem komnir eru í biðflokk.
- Gerð verði krafa um að mat á áhrifum á vatnshlot samkvæmt vatnalögum liggja fyrir áður en virkjunarhugmynd verður flokkuð í nýtingarflokk áætlunarinnar.
- Farið verði í tímabundið átak í greiningu og forgangsröðun á landsvæðum með tilliti til verndar fyrir raforkuframleiðslu.

Auk þessarar stuttu skýrslu hefur starfshópurinn og sérfræðingar hans unnið drög að frumvarpi um breytingar á lögum nr. 48/2011 ásamt greinargerð og tillögu að nýrri reglugerð sem sett yrði á grundvelli laganna og kæmi í stað reglugerðar nr. 530/2014 um virkjunarkosti í verndar- og orkunýtingaráætlun. Jafnframt var unnin að tilhlutan starshópsins samantekt um forsögu rammaáætlunar bæði hér á landi og í Noregi.

Þessi skjöl má finna í viðaukum við skýrslu þessa.



2. Forsaga verndar- og orku- nýtingaráætlunar

2.1. Norsk fyrirmynd

Hin íslenska rammaáætlun byggir að hluta til á norskri fyrirmynd um vatnsaflsvirkjanir (Samlet plan for vassdrag) en slík áætlun var við lýði í Noregi frá um 1982 til ársins 2016 þegar var hún aflögð.

Þar sem forsaga áætlunarinnar byggir að hluta til á norskri fyrirmynd þykir ástæða til að rekja stuttlega sögu hennar í Noregi.

Ítarlegt yfirlit um norsku rammaáætlunina er að finna í viðauka við skýrslu þessa.

2.2. Forsaga og framkvæmd rammaáætlunar í Noregi

Virkjað að vild

Saga vatnsaflsvirkjana í Noregi nær alla leið aftur til áttunda áratugar 19. aldar þegar fyrstu litlu virkjanirnar risu. Árið 1889 var fyrsta vatnsaflsvirkjunin í eigu sveitarfélaga

reist og rafveita var stofnuð í Osló árið 1892. Sex árum síðar, 1898, reisti enskt félag vatnsaflsvirkjun og kveikti það umræðu um erlent eignarhald.

Á árunum 1907–1917 voru sett ýmis lög til að tryggja það að Norðmenn sjálfir hefðu stjórn og yfirráð yfir auðlindum sínum, þar með talið orkuauðlindum. Fyrirtæki í opinberri eigu hafa fengið leyfi án tímamarka, en leyfi einkafyrirtækja hafa verið veitt í takmarkaðan tíma, oft um 60 ár. Með lögunum var opinbert eftirlit einnig tryggt.

Mikill kippur kom í framkvæmdir við vatnsaflsvirkjanir eftir stríð og á árunum 1945–1990 voru reistar í Noregi yfir 400 vatnsaflsvirkjanir, með 24.200 MW uppsett afl og meðalorkuvinnslu upp á 97 TWh á ári. Það jafngildir 73% af uppsettu afl og 71% af meðalorkuvinnslu allra vatnsaflsvirkjana í landinu.¹

Á fyrstu áratugunum eftir seinna stríð voru fjölmargar vatnsaflsvirkjanir reistar til að sjá stóriðju fyrir orku. Um stakar stórvirkjanir var að ræða sem nýttu stór lón til að safna upp vatnsforða, sem gaf færi á að bjóða stóriðjunni upp á stöðuga og tryggja orku. Á þessum fyrstu áratugum voru áhrif virkjana á náttúru og samfélag fyrst og fremst metin í gegnum skipulagsvinnu, og virkjanir sem voru metnar sem augljóslega lakir kostir urðu ekki að veruleika. Með tímanum jókst áherslan á mat á umhverfisáhrifum í leyfisveitingaferlinu og á sama tíma voru, í nokkrum skrefum, samþykktar verndaráætlanir sem útilokuðu fjölmargar virkjanir á meðan aðrar urðu að veruleika.

Það var pólitísk ákvörðun að fara í virkjanir á stórum skala, á fyrstu fjórum áratugunum eftir seinna stríð. Samhliða því var farið í víðfeðmar rannsóknir á virkjunarkostum í vatnsafl.

Rannsóknir

Frá lokum seinni heimsstyrjaldar hefur mikil áhersla verið lögð á auðlindarannsóknir í Noregi og hafa bæði stofnanir ríkisins og einkaaðilar komið að þeim. Sú mikla uppbygging sem hófst upp úr seinna stríði jók þörfina fyrir vatnafræðileg gögn og kortlagningu á vatnasviðum. Vatnamælingar í Noregi hófust raunar snemma á 19. öld. Mælingar á rennsli á ánni Glommu ná til að mynda aftur til ársins 1852 og nokkurra stærstu ána/vatnasviðanna til upphafs 20. aldar. Vatnafræðideild NVE var komið á fót 1895, 26 árum áður en NVE sjálf var stofnað „... following Parliamentary appropriations for hydrological surveys of watercourses with the purpose of mapping Norway's hydropower potential“²

The Norwegian Society for Hydropower Studies kortlagði á árunum 1948–1973 virkjunamöguleika í yfir 180 vatnasviðum. Fulltrúar frá stjórnvöldum og orkufyrirtækjunum sátu í félaginu og það gerði gjarnan tillögur um tæknilegar útfærslur einstakra virkjana og hámarksaflgetu vatnasviða, auk þess sem mælingar þess höfðu oft og tíðum áhrif á endanlega útfærslu virkjana.

Árið 1973 taldist verkefnum félagsins lokið með fullri kortlagningu á vatnasviðum landsins. Félagið var í kjölfarið lagt niður og NVE tók við gögnum þess og mælingum. Sá gagnagrunnur varð síðan undirstaðan að vinnunni við rammaáætlanir, þegar fram á niunda áratuginn kom og síðar.

Áætlanir um vernd

Á fyrstu árum eftir stríð var lítið hugað að umhverfismálum, þegar kom að vatnsaflsvirkjunum. Þau urðu þó æ meira áberandi í umræðunni, ekki síst þegar leið á sjötta og sjöunda áratuginn. Mikið gerðist varðandi hönnun og framkvæmdir við stórar vatnsaflsvirkjanir í Noregi á sjöunda og áttunda áratug síðustu aldar. Á sama tíma óx umhverfis- og náttúruvitund, sérstaklega snemma á áttunda áratugnum. Deilur um virkjanir urðu því tíðari og háværari.

Á þeim árum voru umsóknir um virkjanir afgreiddar hver fyrir sig. Engin áætlun á lands-

1 *Norway's hydroelectric development 1945–1990.* (6)

2 *Hydropower development in Norway 1945–1990.* (39)

vísu lá fyrir, hvorki varðandi virkjun né vernd vatnsafla. Töluvert var rætt um þörfina á rammalöggjöf og fyrsta tilraunin í þá átt varð að veruleika. Sú áætlun snerist um að verja ákveðin svæði fyrir virkjunum.

Verndaráætlunin á rætur sínar að rekja til Gabrielsen-nefndarinnar sem Stórþingið skipaði árið 1960, en hún skilaði af sér í nóvember 1963 og tillögur hennar urðu síðan grunnurinn að fyrstu verndaráætluninni.

Þingnefndin, sem lagði fram tillögu um verndaráætlun, vísaði til virkjanaframkvæmda fyrri ára og að þær hefðu skapað þörf fyrir vernd.

„Á því leikur ekki lengur nokkur vafi að þörfin fyrir vernd vatnasviða og nærliggjandi svæða er svo mikil og skorturinn á slíkum náttúrugæðum er áþreifanlegur, að hagsmunum samfélagsins alls er best borgið með heildarsýn varðandi vernd. Eina leiðin til þess, að mati nefndarinnar, er landsþekjandi áætlun fyrir vernd á ákveðnum vatnasviðum eða hluta þeirra.“³

Nefndin lagði til fjölda svæða sem þegar ætti að setja í vernd, en taldi að mörg svæði þyrfti að rannsaka betur og lagði því til tímabundna vernd á þau.

Tíu ára vernd

Nefndin taldi að slík áætlun myndi létta á þeirri pressu sem ásókn margra í virkjanaleyfi hefði skapað, en hún myndi þó ekki koma í veg fyrir frekara mat í framtíðinni á kostum og göllum við einstaka virkjunarkosti. Sérstaklega væri mikilvægt að samþykkja slíka verndaráætlun svo fljótt sem auðið yrði, þar sem sveitarfélög víða um land, þar sem virkjunarkosti væri að finna, ættu óhægt um vik með að þróa skipulag á meðan óvissa ríkti um hvort viðkomandi vatnasvæði yrði virkjað eða verndað.

„Tímapressan er mikil, en á sama tíma þarf meiri tíma til að kortleggja allt landið. Lausnin er að setja fram áætlun um vernd svæða til 10 ára og á því 10 ára tímabili verði sú vinna unnin sem þarf til að hægt verði að leggja til varanlega vernd á þeim svæðum, sem er alltaf lokamarkmiðið.“⁴

Tilgangurinn með verndaráætlun væri sá að fá niðurstöðu um það hvaða vatnasvið ættu að fá, að hluta eða öllu leyti, varanlega vernd gegn orkuvinnslu. Ákvörðun um varanlega vernd þyrfti þó að byggja á meiri gögnum en þá væru fyrir hendi og því væri mikilvægt að koma umræddum vatnasviðum í tímabundið skjól á meðan rannsóknir færu fram. Nefndin reiknaði fastlega með því að þau vatnasvið sem fengju 10 ára vernd fengju á endanum varanlega vernd, þannig að fráleitt væri að líta svo á að aðeins væri um að ræða frestun á framkvæmdum. Ekki mætti fara í neina undirbúningsvinnu eða taka ákvarðanir um virkjanir í umræddum ám.

„Á þessum 10 árum verða að eiga sér stað umfangsmeiri rannsóknir en hingað til hefur gefist tóm til. Nefndin vill í því samhengi sérstaklega leggja áherslu á ósk sína um kerfisbundnar vísindarannsóknir á þverfaglegum grunni.“⁵

Velferðarvísar

Nefndin taldi að skoða bæri hvort bæta þyrfti sveitarfélögum, þar sem verndarsvæðum væri komið upp, fjárhagslegan skaða af því að geta ekki nýtt vatnsafl til orkuframleiðslu. Það væri hins vegar réttlæt看legt í ákveðnum tilfellum að „fórna“ efnahagslegum hagsmunum í náttúruverndarskygni, auk þess sem í þróun væru nýir mælikvarðar sem „gera frekar kleift að vega saman efnahagslegan vöxt og velferð (vísa) og annað það virði sem hagvöxtur getur unnið gegn og valdið skaða. Verið er að þróa velferðarvísa sem mælitæki á þróun samfélagsins og einnig nýtt kerfi arðsemisgreiningar (cost benefit analysis) til að meta þau áhrif á hagsmuni sem inngrip í náttúruna hefur.“⁶

³ St. prp. nr. 4. (1972–1973): Om verneplan for vassdrag. (10).

⁴ Sama

⁵ Sama

⁶ Sama

Rannsóknir og kortlagning á 10 ára verndartímabilinu væru kostnaðarsamar, en þann kostnað mætti ekki veða á móti kostnaði við skoðun á hagsmunum útivistar og náttúru, þar sem einungis með fyrrgreindum rannsóknum væri hægt að komast að því hvaða inngríp í náttúruna hugsanleg uppbygging hefði í för með sér. Lögð var áhersla á að fá sem fyrst nauðsynlegt fjármagn til verksins.

Hér var því sérstaklega hugað að því að kostnaður við rannsóknir og nauðsynlegt mat mætti ekki standa í vegi fyrir því að ferlið gengi eftir.

Árið 1973 samþykkti þingið varanlega vernd á 93 vatnasviðum og um leið tímabundna vernd á 57. Sérstaklega mikil og ítarleg vinna var lögð í þau vatnasvið sem fengu vernd í 10 ár. Auk þess að skrá gildi var þróuð viðeigandi aðferð til að meta þau. Norska stórþingið samþykkti uppfærða verndaráætlun árin 1980, 1986, 1993, 2005 og 2009. Allt í allt hafa 388 vatnasvið verið vernduð gegn vatnsaflsvirkjunum.

Rammaáætlun fyrir vatnasvið

Þrátt fyrir samþykktar verndaráætlanir jukust deilur um vatnsaflsvirkjanir og umhverfisáhrif í Noregi og jafnframt voru áhrif á líf Sama harðlega gagnrýnd. Þetta náði hámarki í deilum um vatnsaflsvirkjun í ánni Alta, sem stóðu frá því að hugmyndir um hana fóru á loft um 1970 og náðu hámarki undir 1980. Mikið var um mótmælafundi og efnt var til hungurverkfalls fyrir utan Stórþingið. Mótmælin og deilurnar um Alta-virkjunina höfðu mikil áhrif á það að ákveðið var að koma á fót rammaáætlun um frekari framkvæmdir á sviði vatnsaflsvirkjana.

Forgangsröðun

Hvítbók um framtíðarorkumál Noregs var skilað til Stórþingsins 1980 og í kjölfarið samþykkt að setja rammaáætlun á laggirnar. Markmið hennar voru að:

„Leggja tillögu fyrir Stórþingið þar sem vatnsaflsvirkjunum sem setja á í leyfisveitingarferli er forgangsraðað. Í forgangi skulu vera þau verkefni sem hafa minnstan kostnað í för með sér og minnst umhverfisleg áhrif. Áætlunin ætti líka að vera grunnur að því að ákveða hvaða vatnasvið er hægt að taka frá í önnur not.“

Vinna við norsku rammaáætlunina hófst á níunda áratug 20. aldar og fólst í faglegu mati á hagsmunum ýmiss konar landnýtingar á svæðum þar sem til voru hugmyndir um virkjanir. Einnig var hagkvæmni virkjunarkostanna könnuð. Vinna við rammaáætlun fyrir vatnasvið (Samlet plan for vassdrag) hófst því ekki fyrr en eftir að fyrsta verndaráætlunin hafði verið samþykkt og fyrsta rammaáætlunin var samþykkt 13 árum eftir fyrstu verndaráætlunina.

Rammaáætlunin var sett upp sem stórt og þverfaglegt verkefni með þátttöku frá mörgum ráðuneytum og öllum sýslum og sveitarfélögum þar sem virkjunarkostir voru metnir. Í upphafi var gert ráð fyrir því að 310 kostir yrðu skoðaðir og efnahagslegir þættir og umhverfisáhrif þeirra metin. Virkjunarkostunum, og mögulegum útfærslum þeirra, yrði síðan forgangsraðað út frá þeim þáttum í tillögu til Stórþingsins.

Markmiðið með rammaáætlun var að draga úr erjum, gera meðhöndlun umsókna skilvirkari og ryðja brautina fyrir röð framkvæmda þar sem fæstar hindranir væru í vegi.

Besta sviðsmyndin hefði verið sú að áætlunin tæki á öllum efnahagslega hagkvæmum virkjunarkostum sem ekki þegar væru komnir til framkvæmda árið 1982, væru komnir með leyfi eða hefðu fengið varanlega vernd. Hins vegar þurfti að minnka umfang áætlunarinnar, fyrst og fremst þar sem mæta þurfti aukinni eftirspurn eftir orku. Ekki var mögulegt að setja allar leyfisveitingar í frost. Nokkrir virkjunarkostir, sem ekki voru um of umdeildir vegna umhverfisáhrifa, voru því undanskildir.

Alls voru skilgreindir 16 þættir/hagsmunir sem leggja ætti mat á í masterplaninu, til að tryggja faglega meðferð: vatnsafl, náttúruvernd, útivist, dýralíf, vatnsból, vatnsmengun, menningarminjar, landbúnaður og skógar, hreindýrarekstur, flóð og uppblástur,

samgöngur, ís- og vatnshitastig, staðbundið loftslag, kortlagning og gagnagerð og svæðisbundinn efnahagur.

Tveir flokkar

Stórþingið samþykkti rammaáætlun árið 1986 og uppfærslu á henni árin 1988 og 1993. Tilgangur hennar var að koma upp umfangsmikilli áætlun á landsvísu um vatnasvið Noregs. Áætlunin byggðist á aðferðafræði sem gekk út á að meta kerfisbundið flokkun á vatnsaflsvirkjunum, byggt á því hve miklar deilum þær myndu valda í samhengi mismunandi „notendahópa“ og orkufyrirtækja. Vatnasviðin voru flokkuð í þrjá flokka (síðar fækkað í tvo), þar sem flokkur I innihélt verkefni sem „geta farið áfram í leyfisveitingarferli“ og flokkur II innihélt verkefni sem „geta sem stendur ekki farið í leyfisveitingarferli“.

Í flokk I er raðað þeim virkjunarkostum sem geta farið í leyfisveitingarferli án frekari umfjöllunar. Í flokki II eru virkjunarkostir sem taldir eru óhagkvæmari en þeir sem eru í flokki I eða þarf að rannsaka frekar og geta því ekki farið í leyfisveitingarferli. Áætlunin hefur verið talin bindandi fyrir stjórnvöld við útgáfu leyfa í þeim skilningi að þau geti ekki veitt leyfi vegna virkjunarkosta sem eru ekki í flokki I í áætluninni. Stjórnvöld hafa hins vegar ekki verið talin skuldbundin til að gefa út nýtingarleyfi vegna virkjunarkosta í flokki I og eru dæmi um að stjórnvöld hafi hafnað umsóknum um leyfi vegna virkjana í þeim flokki. Rammaáætlunin fékk þó ekki stöðu að lögum fyrr en 2001 með samþykkt gildandi vatnalaga í Noregi.

Verndarsvæði opnuð

Þrátt fyrir að ákveðin svæði hefðu verið vernduð fyrir orkuvinnslu jukust kröfur um frekari nýtingu vatnsafls eftir því sem stærri vatnsaflskostum fækkaði. Umræðan jókst um það hvort rétt væri að svæði fengju fullkomna vernd fyrir orkuöflun um aldur og eilífð. Sett var það skilyrði að virkjunarkostirnir rýrðu ekki verndargildi svæðanna. Á sama tíma var 46 vatnasviðum bætt við norsku áætlunina og mörk nokkurra verndarsvæða lagfærð. Þeirri vinnu lauk með þingsályktun árið 2009.

Áætlunin aflögð

Kerfinu í Noregi var breytt árið 2016 og rammaáætlun lögð af. Síðan henni var komið á fót hefur almennur þekkingargrunnur á umhverfispáttum í vatnasviðum stóraukist. Sá þekkingargrunnur sem undirbúningur hinnar yfirgripsmiklu rammaáætlunar skóp verður engu að síður gagnlegur í frekari leyfisveitingum.

Þegar litið er á sögu norsku rammaáætlunarinnar og það hvernig um hana er rætt virðist sem tímabili hennar sé ekkert sérstaklega haldið á lofti. Hún er tól sem notað var í 30 ár til að forgangsráða virkjunarkostum og aðstoða við mat á þeim svæðum sem best væri að fara í og sem ekki ætti að fara í. Hún er því engan veginn eins alltumlykjandi í umræðunni í Noregi og hún hefur verið hér á landi.



3. Framkvæmd verndar- og orkunýtingaráætlunar á Íslandi

3.1. Frumvörp og lagasetning

Við skoðun á forsögu áætlunarinnar, annars vegar í Noregi og hins vegar á Íslandi, varð fljótlega ljóst að talsverður munur var á innleiðingu og framkvæmd áætlunarinnar milli þessara tveggja þjóða.

Tillögur um undirbúning og framsetningu verndar- og orkunýtingaráætlunar voru settar fram í skýrslu og frumvarpstillögum nefndar sem iðnaðarráðherra skipaði í apríl 2006. Í framhaldinu lagði iðnaðarráðherra á 133. löggjafarþingi fram frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, sem byggðist að verulegu leyti á tillögum nefndarinnar. Fylgdi skýrsla nefndarinnar sem fylgiskjal með frumvarpinu og vísast til frumvarpsins um efni hennar. Málið hlaut ekki afgreiðslu á þinginu í það skipti.

Frumvarp um málið var lagt fram að nýju á 139. löggjafarþingi 2010–2011 sem gerði ráð fyrir nokkuð annarri nálgun enda þótt það byggðist að verulegu leyti á sömu hugmyndum og fyrra frumvarp. Þá hafði þegar verið unnin mikil vinna við að ljúka undirbúningi að áætlun um vernd og nýtingu háhitasvæða og landsvæða þar sem væri að finna virkjunarkosti fallvatna. Þá var farin sú leið að leggja til að áætlunin yrði lögð fyrir Alþingi í formi þingsályktunartillögu sem byggðist á tillögum verkefnisstjórnar rammaáætlunar.

Helstu efnisatriði frumvarpsins voru eftirfarandi:

- Gert var ráð fyrir að Alþingi tæki í formi þingsályktunar afstöðu til flokkunar virkjunarkosta fallvatna og háhitasvæða á landinu öllu eftir því hvort stjórnvöldum væri heimilt að veita leyfi vegna þeirra. Þá bæri að kanna frekar hvort ástæða þætti til að vernda ákveðin landsvæði gagnvart orkuvinnslu.
- Lagt var til að iðnaðarráðherra ynni tillögu til þingsályktunar í nánu samráði og samvinnu við umhverfisráðherra og að sérstök verkefnisstjórn yrði ráðherrunum til ráðgjafar.
- Gert var ráð fyrir að þingsályktunin hefði skýra stöðu að lögum og að hún bindi hendur stjórnvalda við leyfisveitingar og gerð skipulagsáætlana og lægi til grundvallar ákvarðanatöku um friðlýsingu landsvæða.
- Í frumvarpinu var við það miðað að þingsályktunartillaga um verndar- og nýtingaráætlun yrði fyrst lögð fram á því þingi og að sú áætlun byggðist á starfi verkefnisstjórnar rammaáætlunar sem verið hafði að störfum. Áætlunin gildi til 12 ára en sætti reglubundinni endurskoðun.
- Faglegur undirbúningur að síðari verndar- og nýtingaráætlunum yrði í höndum ráðgefandi verkefnisstjórnar sem iðnaðarráðherra skipaði. Verkefnisstjórnin myndi reiða sig líkt og fyrri verkefnisstjórnir á þau stjórnvöld og stofnanir sem starfandi voru og hefði víðtækt samráð við frjáls félagasamtök, hagsmunaaðila og aðra þá sem leita gæti þurft til.
- Lagt var til að undirbúningur að tillögu að verndar- og nýtingaráætlun yrði gagnsær og að almenningi yrðu kynntar tillögur verkefnisstjórnarinnar og fengi tækifæri til að koma á framfæri sjónarmiðum sínum áður en endanlegar tillögur yrðu lagðar fram á Alþingi.

Lögunum hefur þrívægis verið breytt, fyrst með lögum nr. 157/2012 (ýmsar lagabreytingar vegna breytinga á Stjórnarráði Íslands), svo með lögum nr. 60/2013 (tengd setningu laga um náttúruvernd) og síðast með lögum nr. 68/2022 (einföldun á meðferð stækkana virkjana í rekstri).

Ýmsar tillögur að breytingum hafa komið fram á Alþingi sem ekki hafa hlotið afgreiðslu:

- a. Frumvarp á þingskjal 3 á 141. löggjafarþingi 2012–2013. Þar var m.a. lagt til að ráðherra yrði skylt að leggja tillögu verkefnisstjórnar fram óbreytta fyrir Alþingi. Frumvarpið var lagt fram af stjórnarandstöðubingmönnum sem gagnrýndu þar meðferð ráðherra á vinnu verkefnisstjórnar 2. áfanga rammaáætlunar, sem hafði skilað röðun virkjunarkosta en ekki flokkun. Var því haldið fram að með þessu yrði betur tryggt að við ákvarðanir Alþingis væri byggt á faglegum grundvelli, vísindalegum gögnum, gagnsærri aðferðafræði og þeirri miklu og ítarlegu vinnu sem innt hefði verið af hendi í vinnu verkefnisstjórnar. Slíkt væri grundvöllur sáttar.

- b. Frumvarp á þingskjali 1188 á 151. löggjafarþingi 2020–2021. Þar lagði þáverandi ráðherra málaflokksins fram tillögu að breytingu á lögunum sem var ætlað að búa til sérstakt kerfi um flokkun virkjunarkosta til nýtingar vindorku. Lagt var til að skilgreindir yrðu þrjú flokkar landsvæða með tilliti til vindorkunýtingar. Flokkur 1 næði til rauðra svæða, þ.e. svæða þar sem óheimilt væri að veita leyfi fyrir vindorkunýtingu. Flokkur 2 næði til svæða sem gætu í eðli sínu verið viðkvæm fyrir uppbyggingu vindorkuvera eða annarri mannvirkjagerð, en vindorkuver innan slíkra svæða gætu þó komið til greina að uppfylltum tilteknum skilyrðum, meginreglum og viðmiðum. Flokkur 3 næði til allra þeirra svæða er ekki féllu í hina tvo flokkana og ákvörðunarvald um framhald virkjunarkosta í þeim flokki yrði hjá sveitarfélagi og öðrum stjórnvöldum að uppfylltum almennum reglum og skipulagsgerð einstakra sveitarfélaga (utan ramma).
- c. Frumvarp á þingskjali 26 á 154. löggjafarþingi 2023–2024. Lagt fram af stórum hluta þingmanna eins þriggja flokka í ríkisstjórn. Lagt til að stærð þeirra virkjana sem ættu undir rammaáætlun yrði minnkuð úr 10 MW í 1 MW. Frumvarpið var endurflutt með þingskjali 34 á 155. löggjafarþingi 2024–2025 af öllum þingflokknum sem þá stóð utan ríkisstjórnar.
- d. Frumvarp á þingskjali 1339 á 154. löggjafarþingi 2023–2024. Unnið á grundvelli starfshóps um vindorku, sem var skipaður sömu einstaklingum og eru í starfshópi þeim sem stendur að þessari skýrslu. Lagt fram af ráðherra málaflokksins. Samhliða þessu frumvarpi var lögð fram tillaga að þingsályktun um stefnu um hagnýtingu vindorku. Málið var endurflutt óbreytt með þingskjali 280 á 155. löggjafarþingi 2024–2025 af ráðherra málaflokksins.

3.2. Helstu aðilar sem taka þátt í gerð áætlunarinnar af hálfu hins opinbera

Með talsverðri einföldun má segja að sex aðilar hafi verndar- og orkunýtingaráætlun á sínu forræði á einhverju stigi í ferlinu. Til einföldunar er upptalningin miðuð við stofnanir eins og þær voru fyrir nýsamþykkt lög um sameiningu stofnana umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins.

- **Orkustofnun.** Framkvæmdaraðilar skila beiðni um að verkefnisstjórn fjalli um virkjunarkost til Orkustofnunar. Gerðar eru kröfur til gagna og metur Orkustofnun hvort virkjunarkostur sé nægilega skilgreindur svo hann verði sendur til verkefnisstjórnar. Einnig getur Orkustofnun að eigin frumkvæði sent kosti til verkefnisstjórnar.
- **Verkefnisstjórn.** Verkefnisstjórn leitar umsagnar Umhverfisstofnunar, Minjastofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands og Ferðamálastofu um hvort fyrirliggjandi gögn séu nægjanleg til að meta virkjunarkosti. Verkefnisstjórn skipar faghópa, skilgreinir verkefni þeirra í erindisbréfi og felur þeim að meta virkjunaráform. Fjöldi faghópa og skipan þeirra er ákveðin af verkefnisstjórn, sem hefur verkstjórnarvald yfir þeim. Verkefnisstjórn tekur síðan við stigagjöf og tillögum faghópa og vinnur fyrst drög að tillögu um flokkun virkjunarkosta sem fer í umsagnarferli. Að því loknu tekur verkefnisstjórn afstöðu til fyrirliggjandi virkjunaráforma og kynnir hana fyrir hagaðilum og almenningi. Að loknum 12 vikna athugasemdafresti leggur verkefnisstjórn fyrir ráðherra rökstuddar tillögur um flokkun virkjunarkosta og afmörkun landsvæða í samræmi við flokkunina.
- **Faghópar.** Meginþunga rannsóknarvinnu í ofangreindu ferli er sinnt af umræddum faghópum. Í 1. mgr. 9. gr. laga nr. 48/2011 segir að faghópar skuli skipaðir sérfræðingum á viðeigandi sviðum sem skulu fara yfir virkjunaráform hver frá sínum sjónarhóli, meta þá með stigagjöf og gera tillögur til verkefnisstjórnar. Fjöldi faghópa og skipan þeirra sé ákveðin af verkefnisstjórninni.

Faghópar hafa frá upphafi verið fjórir talsins og hefur verkefnum þeirra verið lýst með eftirfarandi hætti:

	Faghópur 1	Faghópur 2	Faghópur 3	Faghópur 4
1. áfangi	Áhrif á landslag, jarðmyndanir, gróður, dýralíf, einkum fuglalíf og hreindýr, og minjar	Útivist, landbúnaður, landgræðsla og skógrækt, lax- og silungsveiðar og skotveiðar	Þjóðhagsmál, atvinnulíf og byggðaþróun	Orkulindir
2. áfangi	Áhrif á landslag, jarðmyndanir, gróður, dýralíf og minjar	Ferðaþjónusta, útivist, landbúnaður og hlunnindi	Þjóðhagsmál, atvinnulíf og byggðaþróun	Orkulindir
3. áfangi	Náttúruverðmæti og menningarmínjar, landslag og víðerni	Önnur nýting en orkuvinnsla, s.s. ferðaþjónusta, útivist og landbúnaður	Samfélagsleg áhrif virkjana	Efnahagsleg áhrif virkjana
4. áfangi	Náttúruverðmæti og menningarmínjar, landslag og víðerni	Önnur nýting en orkuvinnsla, s.s. ferðaþjónusta, útivist og landbúnaður	Samfélagsleg áhrif virkjana	Hagræn áhrif virkjana
5. áfangi	Náttúra og menningarmínjar, landslag og víðerni	Önnur nýting en orkuvinnsla, s.s. ferðaþjónusta, útivist og landbúnaður	Samfélagsleg áhrif virkjana	Hagkvæmni virkjunarkosta og kostnaðarflokkun

Auk framangreindra faghópa hefur verið skipaður sérstakur tímabundinn faghópur um laxfiska í Þjórsá.

- **Ráðherra.** Umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra tekur tillögur verkefnisstjórnar til skoðunar og gengur frá tillögu um verndar- og orkunýtingaráætlun. Hann getur lagt til breytingar á tillögu verkefnisstjórnar og skal hann þá leita umsagna tilgreindra aðila og kynna þær almenningi áður en tillaga að verndar- og orkunýtingaráætlun er lögð fram á Alþingi.
- **Alþingi.** Tillaga ráðherra er lögð fram á Alþingi sem þingsályktunartillaga og gilda um meðferð hennar almenn ákvæði þingskapalaga nr. 55/1991 um meðferð slíkra tillagna, sjá einkum 45. gr.
- **Sveitarfélög.** Þrátt fyrir að verndar- og orkunýtingaráætlun hafi verið samþykkt á Alþingi er þörf á aðkomu sveitarfélaga til að þeir virkjunarkostir sem flokkaðir hafa verið í nýtingu eða vernd fái slíka stöðu að lögum. Samkvæmt lögum nr. 48/2011 ber sveitarfélögum að fara eftir niðurstöðu Alþingis í þessum efnum og er þar vikið frá meginreglunni um skipulagsvald sveitarfélaga. Engu að síður geta sveitarfélög frestað framgangi einstakra verkefna að núgildandi lögum. Þannig er í 2. mgr. 7. gr. laga nr. 48/2011 að finna ákvæði sem gerir sveitarfélögum kleift að fresta einhliða ákvörðun um landnotkun samkvæmt verndar- og orkunýtingaráætlun um allt að 10 ár og að þeim tíma liðnum óska eftir frekari þriggja ára fresti sem þarfnast samþykkis Skipulagsstofnunar, enda séu fyrir því gíldar ástæður. Nýverið hefur í fyrsta sinn reynt á þessi ákvæði, annars vegar með samþykkt Skeiða- og Gnúpverjahrepps (7.6.2023) vegna vindorkuvers við Búrfell og hins vegar með samþykkt Húnabyggðar (13.6.2023) vegna vindorkuvers við Blöndu.

3.3. Örstutt yfirlit yfir áfanga, ferli og afgreiðslu áætlunarinnar

Ekki er ætlunin að birta hér tæmandi yfirlit yfir þá virkjunarkosti sem teknir hafa verið til skoðunar af verkefnisstjórn og faghópum rammaáætlunar. Hafa þarf í huga að sami virkjunarkostur hefur í mörgum tilvikum komið oftast en einu sinni til meðferðar hjá verkefnisstjórnnum.

1. Fyrsti áfangi⁸

Haustið 2003. 35 nýir virkjunarkostir (í nokkrum tilvikum mismunandi útfærsla á sama svæði) voru flokkaðir og til samanburðar átta kostir sem áður höfðu gengið í gegnum ítarlegra mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Þessi rammaáætlun hafði ekki lögformlega stöðu í stjórnáætluninni, en engin lög giltu á þeim tíma um rammaáætlun.

Í skýrslu 1. verkefnisstjórnar frá 2003⁹ var gerð ítarleg grein fyrir vali á aðferðafræði í vinnu faghópa og verkefnisstjórnar.

Þrátt fyrir að eiga sér norska fyrirmynd var ákveðið við forgangsröðun virkjunarkosta hér að beita ekki þeirri aðferðafræði sem þar hafði verið notuð. Þar getur einnig að líta yfirlit yfir viðföng, undirviðföng og viðmið hvers faghóps um sig og vægi þessara viðmiða, sem var fyrir fram ákveðið.

Matið var tvíþætt, mat á verðmætum og mat á áhrifum undirliggjandi virkjunarkosta á þessi verðmæti. Þegar heildareinkunnir verðmæta og áhrifa voru ljósar á svæðunum, beittu faghópar AHP-aðferð til að raða virkjunarhugmyndunum þar sem samanburður var gerður á tveimur kostum í senn.

2. Annar áfangi¹⁰

Þingsályktun um 2. áfanga rammaáætlunar var samþykkt á Alþingi 14. janúar 2013.

Í 2. áfanga rammaáætlunar voru 85 virkjunarkostir teknir til skoðunar af hálfu verkefnisstjórnar. Af þeim voru 24 virkjunarkostir sem einnig höfðu sætt skoðun verkefnisstjórnar í 1. áfanga. Niðurstaða úr 2. áfanga verkefnisstjórnar var að 16 virkjunarkostir voru af hálfu Alþingis settir í orkunýtingarflokk, 18 virkjunarkostir voru settir í verndarflokk og 31 virkjunarkostur var settur í biðflokk. Aðrir kostir voru ekki teknir til mats, t.d. vegna þess að í ljós kom að virkjunarkosturinn var á friðlýstu svæði, var undir 10 MW eða að bygging virkjunar var þegar hafin.

3. Þriðji áfangi¹¹

Sumarið 2016 skilaði verkefnisstjórn 3. áfanga af sér lokadrögum. Í drögnum er rakið að gert sé ráð fyrir að faghópar gefi virkjunarkostum stig og komi með tillögur um röðun þeirra en þetta var einungis gert af hluta faghópa sem leiddi til þess að verkefnisstjórn fékk ekki á sitt borð sambærilega forgangsröðun virkjunarkosta eftir öllum viðföngum. Þáverandi ráðherra lagði tillöguna fram sem verndar- og orkunýtingaráætlun fyrir Alþingi þann 1. september sama ár. Hún var ekki afgreidd fyrir þingkosningar sem fram fóru 29. október 2016.

Þann 28. febrúar 2017 lagði þáverandi umhverfisráðherra sömu tillögu fyrir Alþingi, en hún var ekki afgreidd fyrir þinglok það vorið. Haustið 2017, eða þann 28. október, fóru aftur fram þingkosningar.

Verndar- og orkunýtingaráætlun var næst lögð fram af þáverandi umhverfisráðherra þann 30. nóvember 2020. Hún var ekki afgreidd á þingi þann veturinn, en haustið 2021 var að nýju kosið til þings.

⁸ <https://orkustofnun.is/gogn/Skyrslur/ramma/Nidurstodur-1-afangax.pdf>

⁹ <https://gogn.orkustofnun.is/Skyrslur/ramma/Nidurstodur-1-afangax.pdf>, bls. 28.

¹⁰ Sjá yfirlit: <https://www.ramma.is/saga/2.-afangi-2004-2011/>

¹¹ <https://www.althingi.is/alttext/152/s/1299.html>

Núverandi ráðherra umhverfis-, orku og loftslags lagði áætlunina fram í fjórða sinn þann 8. febrúar 2022 og var hún samþykkt af Alþingi þann 15. júní 2022. Í lokaskýrslu verkefnisstjórnar sem fylgdi þingsályktunartillögunni er gerð grein fyrir aðferðafræði faghópa sem reifuð er hér að framan og vikið að þeirri gagnrýni sem skýrslan fékk í samráðsferli af þessum sökum.

Í samþykkt Alþingis á 3. áfanga voru 16 virkjunarkostir, þar af tveir í vindorku, settir í orkunýtingarflokk, 17 í biðflokk og 11 í verndarflokk.

4. Fjórði áfangi

Verkefnisstjórn kennd við 4. áfanga taldi óljóst hvort hún gæti unnið að mati á nýjum virkjunarkostum á meðan Alþingi hafði ekki afgreitt tillögur verkefnisstjórnar 3. áfanga. Svo fór að hún hóf slíkt mat og skilaði af sér frumdrögum þann 31. mars 2021, daginn áður en skipunartími hennar rann út. Verkefnisstjórn og faghópar hennar fjölluðu um 13 virkjunarkosti og birtu drög að tillögum um flokkun þeirra í lok skipunartíma síns, í mars 2021.

Í drögunum er í formála vikið að því að dráttur á afgreiðslu tillagna verkefnisstjórnar 3. áfanga hafi sniðið verkefnisstjórninni þröngan stakk. Vegna óvissu hafi Orkustofnun ekki auglýst eftir nýjum virkjunarkostum fyrstu ríflega tvö ár skipunartíma verkefnisstjórnar 4. áfanga. Var sá tími nýttur til rannsókna, samráðsfunda og kynninga, þar á meðal um hagnýtingu vindorku. Þegar virkjunarkostir voru síðan sendir verkefnisstjórn var talið að ekki væru fyrirliggjandi nægilega skýr gögn í mörgum tilvikum. Þannig voru 29 vindorkukostir ekki taldir studdir nægjanlegum gögnum og því ekki teknir til meðferðar af verkefnisstjórn og faghópum, jafnvel þó að Orkustofnun hefði talið þá nægilega skilgreinda skv. lögum.

Þrír virkjunarkostir þessa áfanga sneru að stækkunarmöguleikum í Þjórsá, en árið 2022 var lögum nr. 48/2011 breytt þannig að ekki er lengur nauðsynlegt að fara með slíka kosti í gegnum ferli rammaáætlunar. Af hinum 10 kostunum voru fjórir vatnsaflskostir, einn jarðhitakostur og fimm vindorkukostir. Lagt var til að níu virkjunarkostir, þar á meðal allir stækkunarkostirnir, yrðu í nýtingarflokki og fjórir í biðflokki.¹² Þá segir í formála að verkefnisstjórn teldi brýnt að sett yrði heildarstefna um virkjun vindorku hér á landi og ígrunduð ákvörðun tekin um hvort afmarka eigi fá vel skilgreind svæði fyrir vindmyllur eða setja því litlar skorður hvar vindorkuver fá að rísa. Nú væri einstakt tækifæri að setja slíka stefnu áður en framkvæmdir hæfust víða um land.

5. Fimmti áfangi

Verkefnisstjórn sem kennd er við 5. áfanga var skipuð vorið 2021 og er nú að störfum. Hefur sú verkefnisstjórn unnið eftir þeirri áherslu að ekkert í lögum hamli því að hún skili tillögum til ráðherra örar en löggin gera ráð fyrir, en í 3. gr. laga nr. 48/2011 kemur fram að ráðherra skuli eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti leggja fram verndar- og orkunýtingaráætlun fyrir Alþingi. Verkefnisstjórn þessa áfanga hefur því tekið upp þá nýbreytni að taka færri kosti til meðferðar og ljúka tillögugerð til ráðherra fyrr og oftar en áður hefur verið gert. Hefur þessi verkefnisstjórn nú skilað tvívegis af sér hugmyndum um flokkun virkjunarkosta og er þess vænst að þriðja tillagan (um vindorkukosti) verði send til ráðherra áður en starfstími verkefnisstjórnar þessa áfanga rennur út vorið 2025.

Verkefnisstjórn skilaði tillögum til ráðherra þann 12. apríl 2024 um átta virkjunarkosti¹³ sem höfðu verið hluti af 3. áfanga, en við afgreiðslu þess áfanga á Alþingi voru þessir virkjunarkostir færðir úr verndarflokki og nýtingarflokki í biðflokk og þeim til-mælum beint til ráðherra að láta skoða nánar flokkun þessara kosta. Birtust tilmælin í

¹² Sjá skýrslu verkefnisstjórnar 4. áfanga: <https://www.ramma.is/media/ra4/Skyrsla-verkefnisstjornar-RA-4.pdf>.

¹³ Sjá: https://www.ramma.is/media/almennt/Endurmat-a-virkjunarkostum-ur-3.-afanga-rammaaetlunar_lokaskjal-til-radherra-2024.pdf.

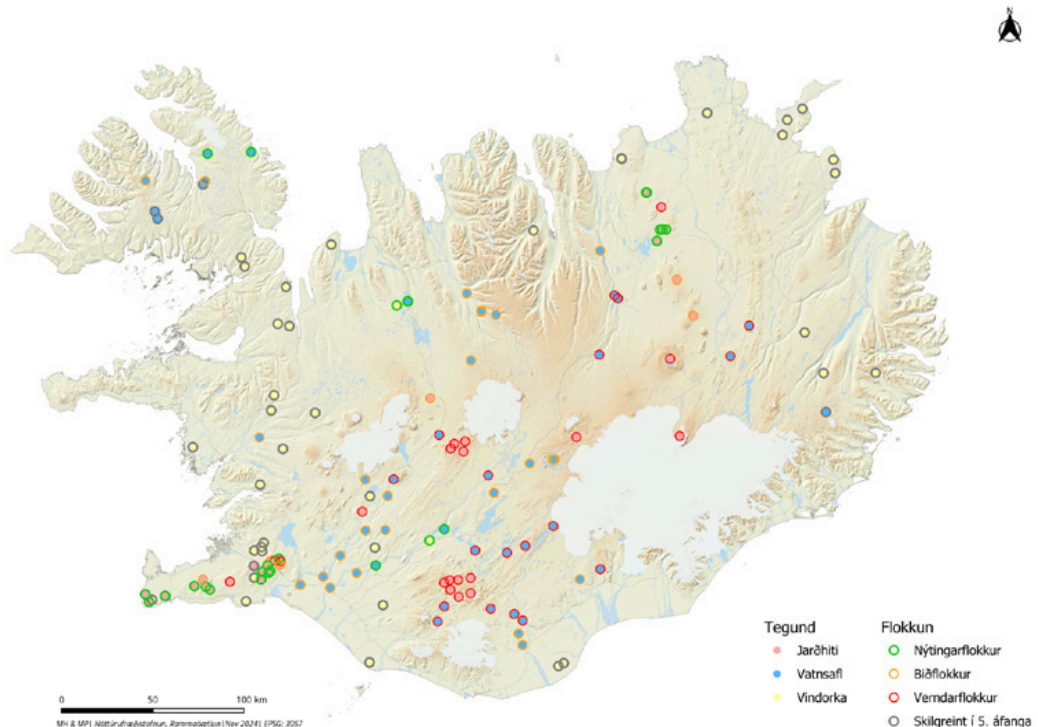
nefndaráliti meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar. Niðurstaða verkefnisstjórnar 5. áfanga í öllum þessum átta tilvikum var sú að flokka virkjunarkosti með sama hætti og gert hafði verið af verkefnisstjórn 3. áfanga, þannig að þrír þeirra fóru í nýtingarflokk og fimm í verndarflokk.

Þann 8. júlí 2024 kynnti verkefnisstjórn 5. áfanga tillögur sínar að flokkun fimm virkjunarkosta í samráðsgátt.¹⁴ Fjórir þeirra eru vatnsaflskostir og einn jarðhitakostur. Þar lagði verkefnisstjórnin til að fjórir kostir yrðu flokkaðir í nýtingarflokk og einn í verndarflokk.

Við ritun þessarar skýrslu liggur fyrir að von er á að verkefnisstjórn 5. áfanga kynni drög að tillögum um flokkun 10 vindorkuverkefna fyrir árslok 2024, með það að markmiði að unnt verði að ljúka endanlegri tillögugerð áður en starfstími verkefnisstjórnarinnar rennur út vorið 2025.¹⁵

6. Yfirlit virkjunarkosta sem komið hafa til mats verkefnisstjórnar

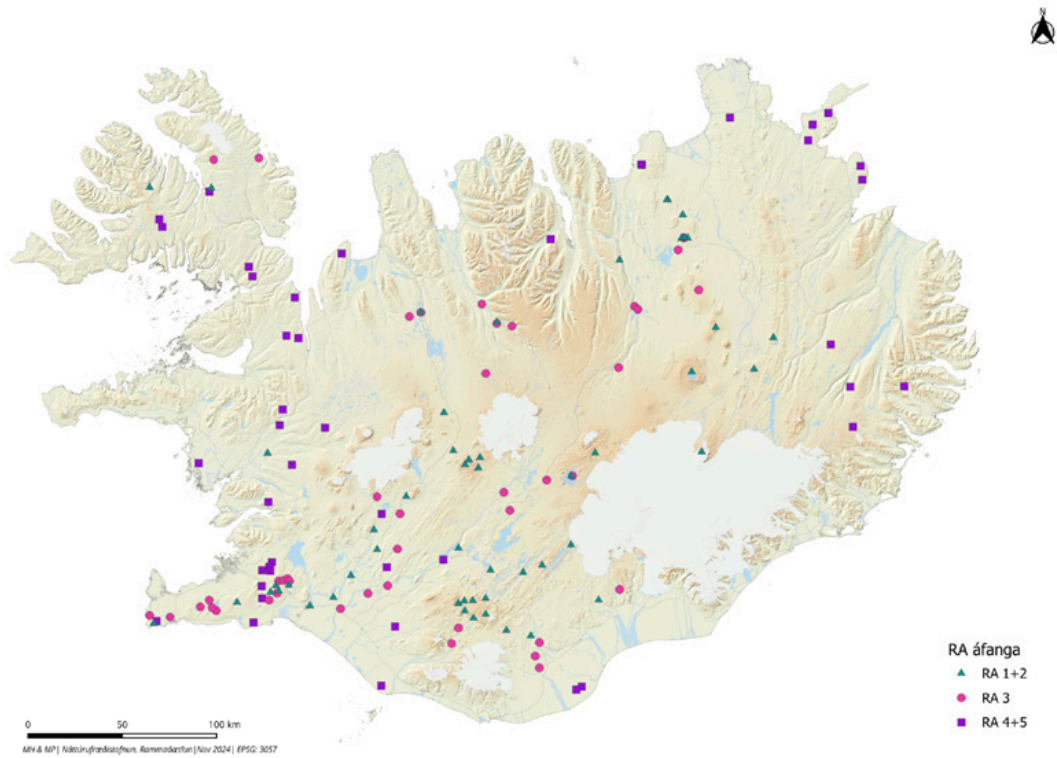
Að beiðni starfshópsins vann Náttúrufræðistofnun samantekt á þeim virkjunarkostum sem komið hafa til mats hjá verkefnisstjórn. Þótt verið hafi fyrirvarar um nákvæmni eftirfarandi korta þykja þau gefa gagnlega yfirsýn yfir hið mikla starf sem unnið hefur verið innan rammaáætlunar. Á þessum kortum hefur verið leitast við að taka út virkjunarkosti sem sendir hafa verið til rammaáætlunar, en ekki fengið efnislega meðferð. Sú undantekning er þó á því að vindorkuverkefni sem borist hafa til núverandi verkefnisstjórnar eru merkt inn á kortið þótt ekki liggji fyrir á þessari stundu hver þeirra hafi verið tekin til mats. Kortin ýkja því fjölda vindorkukosta sem fengið hafa efnislega meðferð innan rammaáætlunar.



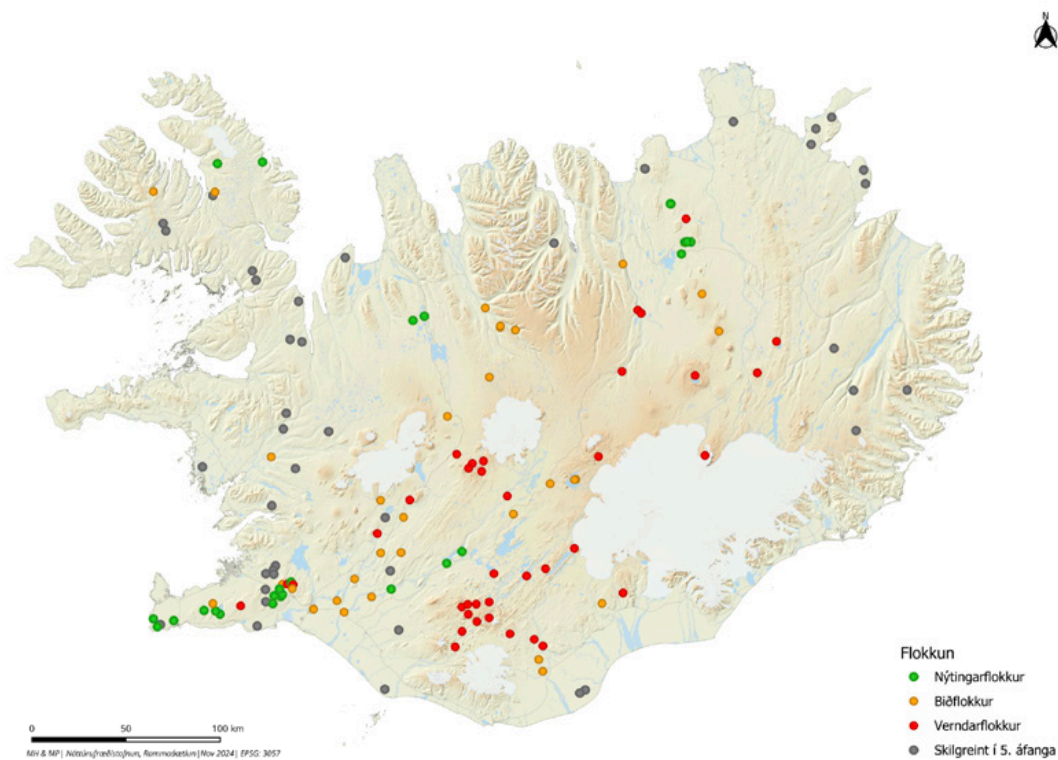
Mynd 1. Orkukostir sem hlotið hafa flokkun hjá verkefnisstjórn auk virkjunarkosta sem núverandi verkefnisstjórn hefur gert tillögur um eða er með til umfjöllunar.

¹⁴ Sjá: <https://samradapi.island.is/api/Documents/30400a79-e63a-ef11-9bc4-005056bcce7e>.

¹⁵ Sjá t.d. fundargerð frá 30. október 2024: <https://www.ramma.is/gogn-ra5/fg-vstj/vstj-ra5-f73>.



Mynd 2. Virkjunarkostir flokkaðir eftir því hvenær þeir voru metnir af verkefnisstjórnunum.



Mynd 3. Virkjunarkostir flokkaðir eftir niðurstöðu Alþingis að undangengnu mati verkefnisstjórna. Þeir sem eru grænir, appelsínugulir og rauðir endurspeglar þá kosti sem Alþingi hefur þegar fjallað um, en gráir kostir eru verkefni sem hafa verið til mats hjá núverandi verkefnisstjórn og hafa því ekki verið afgreidd af Alþingi.

Erfitt er að gefa nákvæmt yfirlit yfir uppsett afl og áætlaða framleiðslu þeirra virkjunarkosta sem komið hafa til meðferðar hjá verkefnisstjórn rammaáætlunar. Ástæða þess er að í sumum tilvikum er verið að leggja til mismunandi útfærslur með sömu undirliggjandi auðlind. Þar af leiðandi gefur það skakka mynd að leggja stærð slíkra kosta saman. Þá hafa margir virkjunarkostir komið til kasta fleiri en einnar verkefnisstjórnar og jafnvel oftár en einu sinni til kasta Alþingis.

3.4. Ferli máls rammaáætlunar hjá stjórnarsýslu og Alþingi

Aðili sem óskar eftir umfjöllun um virkjunarkost sendir Orkustofnun sérstaka beiðni um það og framkvæmir Orkustofnun könnun á því hvort orkukostur sé nægilega skilgreindur til að hægt sé að taka hann til meðferðar hjá verkefnisstjórn.

Orkustofnun getur einnig haft frumkvæði að því að virkjunarkostur sé sendur til verkefnisstjórnar. Sá möguleiki hefur ekki verið nýttur á undanförunum árum.

Verkefnisstjórn leitar til ýmissa umsagnaraðila um hvort gögn séu fullnægjandi til að mat geti farið fram samkvæmt lögnum. Matið sjálft er síðan unnið af faghópum sem verkefnisstjórn stofnar til, skipar í og gerir erindisbréf fyrir.

Að lokinni vinnu faghópanna gerir verkefnisstjórn drög að tillögum um flokkun virkjunarkosta sem fara í samráðs- og umsagnarferli.

Að loknu samráðsferli tekur verkefnisstjórn endanlega afstöðu til fyrirliggjandi virkjunaráforma og kynnir tillögur að verndar- og orkunýtingaráætlun fyrir aðilum og með opinberum hætti. Á þessu stigi hafa aðilar a.m.k. 12 vikur til að koma athugasemdum á framfæri.

Að þessu ferli loknu leggur verkefnisstjórn fyrir ráðherra rökstuddar tillögur um flokkun virkjunarkosta og afmörkun landsvæða í samræmi við flokkunina.

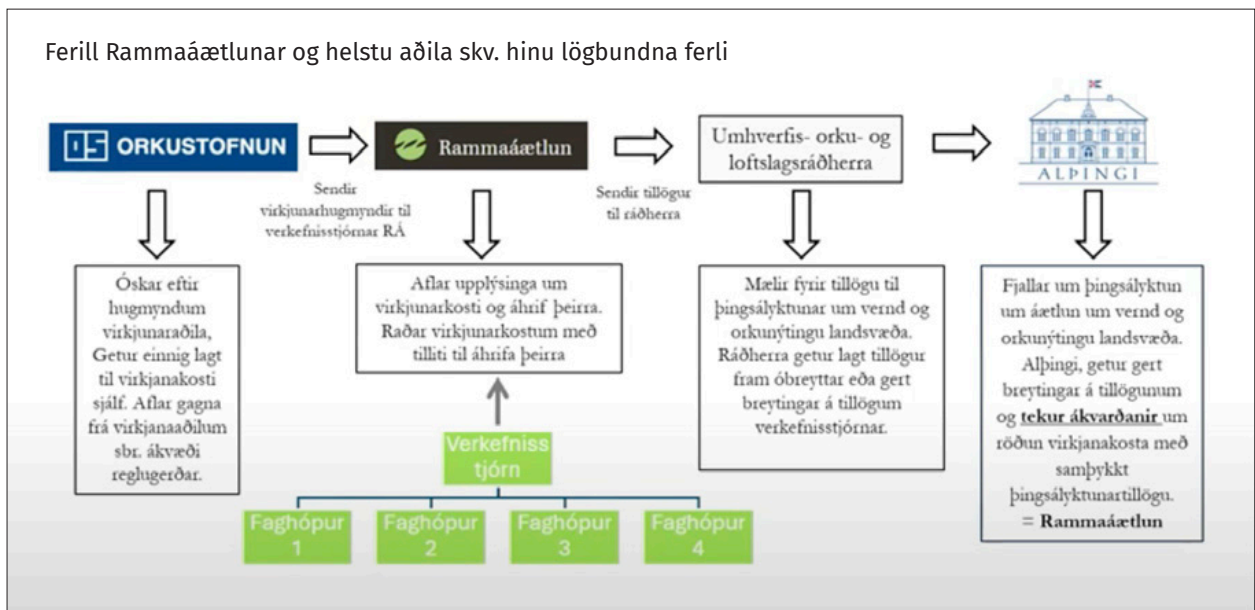
Ráðherra móttækur tillögur verkefnisstjórnar og gengur frá tillögu til þingsályktunar um verndar- og orkunýtingaráætlun sem hann leggur fram eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti á Alþingi.

Ráðherra getur einnig lagt til breytingar á tillögum verkefnisstjórnar en þá verður hann að setja tillögurnar að nýju í það samráðsferli sem lýst er hér að framan.

Þegar Alþingi fjallar um tillögu til þingsályktunar um vernd og orkunýtingu landsvæða getur Alþingi einnig lagt til breytingar á þeim tillögum sem ráðherra leggur fyrir þingið. Í því getur m.a. falið að ráðherra ákveði að færa virkjunarkosti milli flokka, t.d. að virkjunarhugmynd fari úr biðflokki í verndarflokk eða úr biðflokki í nýtingarflokk áætlunarinnar eða úr verndarflokki í nýtingarflokk svo dæmi séu tekin. Engar hömlur eru á því að Alþingi geti breytt þeirri flokkun sem lögð er til af hálfu ráðherra.

Þegar Alþingi hefur samþykkt virkjunarkosti í nýtingarflokk áætlunarinnar er öðrum stjórnvöldum þar með heimilt að halda áfram með leyfisveitingarferli slíkra virkjunarkosta. Samþykki Alþingi að tiltekin svæði verði sett í verndarflokk áætlunarinnar er öðrum stjórnvöldum þar með heimilt og jafnvel skylt að hefja friðlýsingarferli þeirra landsvæða.

Ferill Rammaáætlunar og helstu aðila skv. hinu lögbundna ferli



Mynd 4. Ferill rammaáætlunar í dag. Mynd frá fyrirlestri Jón Geirs Péturssonar, formanns verkefnisstjórnar, frá málþingi starfshópsins og ráðuneytisins um framtíð rammaáætlunar, mars 2024.



4. Yfirlit yfir helstu kosti rammaáætlunar

Mikið vatn hefur runnið til sjávar frá því að vinna við rammaáætlun hófst, bæði fyrir setningu laga nr. 48/2011 og eftir að lögin tóku gildi.

Skiptar skoðanir hafa verið um það hverjir séu helstu kostir rammaáætlunar. Þannig kann ákveðnum hópi að finnast það mikill kostur að rammaáætlun sé verkfæri sem getur tímabundið eða til lengri tíma stöðvað virkjunarframkvæmdir, þ.e. með flokkun í biðflokk eða verndarflokk. Öðrum kann hins vegar að þykja það vera dæmi um ágalla á ferlinu.

Hér verður ekki reynt að setja fram tæmandi upptalningu á því sem telja má vera kosti við áætlunina. Hér er einungis vikið að helstu atriðum sem bent hefur verið á að áætlunin standi vörð um, óháð því hvaða ákvarðanir kunni að verða teknar um framtíðarskipan þessara mála.

Meðal helstu kosta rammaáætlunar og þeirrar flokkunar sem þar er að finna er eftirfarandi:

- Starf verkefnisstjórnar og faghópa hefur stuðlað að mikilvægum rannsóknum sem enn sér ekki fyrir endann á. Tilurð þessa ferlis er til þess fallin að stuðla að mikilvægum grunnrannsóknum á ýmsum sviðum. Þörf er á slíkum rannsóknum og telja verður mun líklegra að ráðist sé í þær ef um miðlæga nálgun er að ræða frekar en á vettvangi margra mismunandi aðila.
- Með því að styðjast við miðlægt ferli við mat á öllum virkjunarkostum yfir 10 MW er tryggð yfirsýn landsdekkandi aðila sem tekur tillit til fjölbreyttra sjónarmiða sem varða landsmenn alla en ekki einstaka landshluta.
- Samræmi við mat og jafnræði milli virkjunaraðila verður betur tryggt með yfirsýn eins aðila eins og verkefnisstjórnar rammaáætlunar.
- Sú aðferðafræði sem byggt er á hjá faghópum og verkefnisstjórn, sem og aðferðafræði sem er í mótun, felur í sér hlutlægt mat sem mikilvægt er að liggja til grundvallar tillögum og ákvörðunum á þessu sviði.
- Með festu í aðferðafræði sem er samræmd um allt land er mögulegt að bera virkjunarkosti saman við alla þá kosti sem metnir hafa verið með sama hætti.
- Slík samræmd aðferðafræði er nauðsynleg ef takast á að forgangsraða svæðum landsins með heildstæðum hætti út frá bæði vernd og hagnýtingu.
- Hinn faglegi hluti rammaáætlunar sem þróast hefur frá setningu áætlunarinnar hefur áunnið sér ákveðið traust meðal þjóðarinnar, sem mikilvægt er að ríki um framkvæmdir sem þessar og er forsenda aukinnar sáttar meðal þjóðarinnar.
- Afdrifaríkar og óafturkræfar ákvarðanir sem þessar séu teknar af Alþingi Íslendinga en að slík ákvarðanatöku sé ekki lögð á herðar einstakra stofnana ríkisins eða sveitarfélaga.
- Ekki hefur komið fram svo veigamikil gagnrýni á faglega hluta þessa ferlis að það réttlæti að leggja áætlunina af. Gagnrýni hefur einkum snúið að þáttum sem átt hafa sér stað eftir að verkefnisstjórn rammaáætlunarinnar hefur skilað tillögum sínum af sér.



5. Yfirlit yfir helstu gagnrýni á rammaáætlun

Gagnrýni á rammaáætlun hefur í gegnum tíðina verið margþætt og hafa verður í huga að það sem einum þykir ágalli á ferlinu getur verið nauðsyn eða kostur í huga annarra.

Hér að neðan er leitast við að draga fram það sem helst hefur verið gagnrýnt við form og verklag rammaáætlunar. Þessi upptalning er alls ekki tæmandi frekar en upptalning á kostum rammaáætlunar.

- Rammaáætlun nær ekki því höfuðmarkmiði að stuðla að aukinni sátt um virkjunarframkvæmdir og/eða vernd virkjanlegra landsvæða fyrir virkjunum.
- Ferlið er óskilvirkt, þungt í vöfum og ítarlegt en ekki heildstætt frummat eins og ætlunin var í upphafi.
- Ekki er þörf á sérstöku ferli vegna virkjunarframkvæmda umfram aðrar framkvæmdir. *Umhverfismat framkvæmda, skipulagsáætlanir og leyfisveitingar samkvæmt lögum eiga að vera nægilegt undirlag til að taka ákvarðanir um virkjanir.*

- Ferlið er nánast allt á forsendum fram kominna virkjunarhugmynda. Nær allur tími verkefnisstjórnar fer í að meta virkjunarhugmyndir og svæði þar sem aðilar vilja virkja en ekki þau svæði sem eðlilegt er að vernda gegn slíkum hugmyndum.
- Ekki er hugað að svæðum þar sem enginn virkjunaraðili hefur uppi ráðagerð nú um stundir um nýtingu orkuauðlinda þrátt fyrir að svæðin kunni að geta borið virkjun af þeirri stærðargráðu sem fellur undir lög. Hvorki opinber afstaða né frumkvæði af hálfu hins opinbera liggur fyrir um hvort vernda eigi slík svæði fyrir raforkuframleiðslu fyrr en virkjunaraðili óskar eftir umfjöllun í rammaáætlun.
- Meginreglur stjórnsýsluréttar gilda ekki um verkefnisstjórn þar sem verkefnisstjórn er að lögum einungis ætlað að vera ráðgefandi aðili um stefnumörkun á sviði virkjunarframkvæmda. Verkefnisstjórn tekur þannig ekki formlegar stjórnsýsluákvæðanir sem kærnanlegar eru að lögum.
- Hæfisreglur stjórnsýslulaga virðast ekki gilda um skipan í faghópa verkefnisstjórnar.
- Framkvæmd verkefnisstjórnar og faghópa er brotarkennd og getur verið mismunandi eftir því hvaða aðilar sitja í verkefnisstjórn og faghópum hverju sinni.
- Kröfur til gagna eru óskýrar, tilviljunarkenndar og jafnvel að aukast án skýrra heimilda til slíkra breytinga í reglugerð eða lögum.
- Ekki er nægilega tryggt að faghópar hafi ekki sjálfðæmi um umfang skoðunar hverju sinni. Þeir eigi til að ganga of langt þegar þeir eru að meta ýmsa áhrifaþætti framkvæmdanna.
- Ekki er alltaf augljóst hvaða virkjunarkostir verði teknir til meðferðar af verkefnisstjórn í hverjum áfanga fyrir sig og hverjir ekki.
- Ferlið er ógagnsætt, flókið og tímafrekt þar sem ekki er að finna tímafesti á einstökum þáttum.
- Hlutaðeigandi ráðherra getur setið á tillögum verkefnisstjórnar eins lengi og honum sýnist.
- Gert er ráð fyrir tvöföldu samráðsferli við meðferð tillagna verkefnisstjórnar sem er óskilvirkt og þjónar ekki tilgangi.
- Sá langi tími sem tekið getur að fá niðurstöðu varðandi virkjunaráform er óviðunandi. Bent hefur verið á að áform um orkunýtingarkosti séu í allt að níu ár í meðferð innan þessa kerfis áður en niðurstaða liggur fyrir.



6. Tillögur starfshópsins

6.1. Valkostir starfshópsins

Í vinnu starfshópsins hefur þeim sjónarmiðum sem fram koma í köflum um kosti og galla rammaáætlunar verið gefinn gaumur auk fjölmargra annarra sjónarmiða.

Hér að neðan má finna helstu valkosti sem starfshópurinn tók til skoðunar við starf sitt.

6.1.1. Óbreytt kerfi með lagfæringum

Þessi valkostur felur í grunninn í sér að skipulagi núgildandi laga er haldið en gerðar þær breytingar sem taldar eru nauðsynlegar eða mikilvægar.

6.1.2. Óbreytt kerfi með lagfæringum en framkvæmd þess færð inn til stofnunar

Annar valkostur væri að gera þær breytingar sem taldar eru nauðsynlegar eða mikilvægar en síðan yrði gerð sú grundvallarbreyting að ábyrgð á kerfinu yrði færð inn í stjórnáætlun sem fengi að öllu eða að hluta það verkefni sem verkefnisstjórn hefur nú.

6.1.3. Óbreytt kerfi með lagfæringum, ásamt átaki í vernd og stefnumörkun um nýtingu

Annar valkostur væri að gera þær breytingar sem taldar eru nauðsynlegar eða mikilvægar en síðan yrði gerð sú grundvallarbreyting að samhliða slíkum breytingum yrði farin sú leið að hið opinbera hefði forgöngu og frumkvæði að því að fara skipulega yfir landið og forgangsraða svæðum sem tilefni er til að njóti verndar fyrir orkunýtingu.

Samhliða þessu taldi starfshópurinn mikilvægt að stjórnvöld íhuguðu alvarlega að festa í sessi ákveðna opinbera stefnumörkun um auðlindanýtingu þar sem reynt yrði að setja töluleg markmið á heildarraforkuframleiðslu landsins til einherrar framtíðar.

Séu markmið og stefnur stjórnvalda í nágrennaríkjum okkar skoðaðar er þar oft að finna skýr töluleg markmið um orkuöflun landsins, jafnvel sundurliðað niður á einstakar tegundir auðlinda (vindur á landi, vindur á hafi, sólarorka, vatnsafl, jarðvarmi).

6.1.4. Fella lög um rammaáætlun niður að mestu eða öllu leyti og festa nýtt kerfi í lög

Annar valkostur sem var skoðaður af hálfu starfshópsins var að fara yfir hvort rétt væri að gera meginbreytingar á þessu kerfi sem fælust t.d. í að Alþingi tæki ekki ákvarðanir um einstaka virkjunarkosti heldur mótaði einungis almenna stefnu í málaflokknum. Það væri síðan á hendi annarra stjórnvalda að taka ákvarðanir um einstakar virkjunarframkvæmdir á grundvelli stefnumörkunar Alþingis.

6.1.5. Fella rammaáætlun niður og láta almennan lagaramma grípa orkuframkvæmdir

Síðasti valkosturinn sem var skoðaður var einfaldlega að fella niður lög nr. 48/2011 og eftirláta almennri löggjöf að fjalla um virkjunarverkefni, með sama hætti og aðrar framkvæmdir. Í því fælist að sömu reglur myndu gilda um allar virkjunarhugmyndir og í dag gilda um virkjunarkosti undir 10 MW að stærð.

6.2. Sjónarmið starfshópsins

Starfshópurinn fór ítarlega yfir þá valkosti sem taldir eru upp hér að framan ásamt ýmsum tilbrigðum við þá.

Frá gildistöku laga nr. 48/2011 hafa loftslagsmál og orkuskipti annars vegar og málefni sem snúa að líffræðilegri fjölbreytni og náttúruvernd hins vegar orðið meðal veigamestu verkefna samtímans. Þau sjónarmið sem liggja að baki loftslagsmálum og málum orkuskipta eru umhverfismál í eðli sínu enda markmið þeirra að reyna að snúa við þeirri þróun sem orðið hefur vegna útblásturs koldíoxíðs (CO₂). Málefni loftslags og orkuskipta hafa því í sumum tilvikum verið notuð til að rökstyðja þörf á auknum virkjunarframkvæmdum í þágu umhverfisverndar og málefni umhverfisverndar hafa að sama skapi verið notuð til að draga úr virkjunarframkvæmdum.

Miklu skiptir að jafnvægi geti náðst milli þessara mikilvægu málaflokka þannig að náttúran fái að njóti vafans en að sama skapi að tekið sé tillit til þeirra skuldbindinga sem hið opinbera hefur gengist undir varðandi loftslagsmál og orkuskipti.

Að mati starfshópsins er grundvallaratriði til að hægt sé að ná slíku jafnvægi að ákvarðanatöku í málum sem þessum sé byggð á bestu fánlegu upplýsingum og með langtímahagsmuni náttúru og samfélags í forgrunni.



Í þessu felst jafnframt að starfshópurinn telur mikilvægt að samfélagið forgangsraði fjármunum til rannsókna og upplýsingaöflunar í þessum málaflokki. Að öðrum kosti er hættu á að ákvarðanir um orku- og umhverfismál byggist ekki á bestu fánlegu upplýsingum sem getur leitt til þess að hættu sé á afdrifaríkum og óafturkræfum mistökum.

Starfshópurinn taldi ósennilegt að sú leið að fella niður lög nr. 48/2001 yrði til þess að kerfið myndi stuðla að því að slíkt jafnvægi myndi nást. Telja verður að slíkar breytingar myndu ekki hafa í för með sér að virkjunarframkvæmdir hættu að verða pólitískt umdeildar heldur mætti gera ráð fyrir því að hin pólitísku átök um slíkar meiri háttar framkvæmdir myndu einfaldlega færast frá Alþingi til einhverra af hinum fjölmörgu sveitarfélögum landsins eða opinberra stofnana.

Starfshópurinn taldi einnig óvíst hvort slík færsla á pólitískri ábyrgð slíkra mála yfir til sveitarfélaga landsins eða annarra opinberra aðila yrðu liður í að einfalda ákvarðanatöku til lengri tíma litið, sérstaklega þegar um væri að ræða virkjunarframkvæmdir sem væru þess eðlis að þær vörðuðu landsmenn alla og væru pólitískt umdeildar. Ástæðuna fyrir setningu laganna í upphafi má m.a. leiða til þeirra miklu átaka og þess óróa sem varð vegna virkjunarframkvæmda á borð við Kárahnjúka.

Sveitarfélög landsins eru eins og áður sagði fjölmörg og af mjög mismunandi stærð. Gera má ráð fyrir að þau séu því misburðug til að takast á við verkefni sem þessi, auk þess sem harðvítugar deilur um virkjunarmál gætu auðveldlega klofið sveitarfélög í herðar niður. Meðal annars af þessu ástæðum hefur a.m.k. hluti sveitarfélaga landsins ekki viljað að þessi málefni yrðu færð alfarið yfir á þeirra herðar.

Sömu sjónarmið gilda að mörgu leyti um afnám laganna eins og að setja nýtt kerfi á laggirnar í stað núverandi kerfi. Sá tími sem starfshópurinn hafði til umráða til að þróa heildstæðar hugmyndir og setja fram raunhæfar tillögur um eitthvað annað kerfi sem leysti rammaáætlun af hólmi var talinn of knappur til að hægt væri að leggja slíkar tillögur fram í frumvarpsformi eins og óskað er eftir í skipunarbréfi hópsins.

Talsverðar umræður voru um það innan starfshópsins hvort ráðlegt væri að fella niður þann hluta laganna sem fæli í sér að Alþingi þyrfti að álykta um einstaka virkjunarkosti. Í því sambandi var því m.a. velt upp hvort eðlilegra gæti verið að Alþingi mótaði sér almenna eða jafnvel sértæka stefnu í þessum málaflokki en það yrði síðan annarra að ákveða um framgang einstakra virkjunarkosta út frá slíkri stefnumótun. Eins og þegar hefur verið bent á hér að framan gæti slík stefna í reynd falið í sér að pólitísk umræða og átök færðust þá frá þjóðkjörnum fulltrúum til einstakra sveitarstjórna og stofnana. Skiptar skoðanir voru innan starfshópsins um hvort rétt gæti verið að leggja aðkomu Alþingis að einstökum virkjunarkostum af og hvort slík ákvörðun myndi í raun gera ferli virkjunarframkvæmda skilvirkara.

Eftir að hafa skoðað ýmsa valkosti og velt upp fjölda hugmynda sammæltist starfshópurinn um að leggja til að lög nr. 48/2011 yrðu áfram við lýði, en þó með nauðsynlegum og mikilvægum breytingum og lagfæringum. Þótt eflaust séu skiptar skoðanir um mat rammaáætlunar á einstökum virkjunarkostum og að hafa megi ýmsar skoðanir á heildarferli rammaáætlunar verður ekki annað séð en að verkefnisstjórnin hafi staðið undir því lögbundna hlutverki að meta þá virkjunarkosti sem henni hafa borist og skila tillögum um þá tímanlega til ráðherra eins og lögin mæla fyrir um.

Þær tafir sem orðið hafa á afgreiðslu tillagna verkefnisstjórnar virðast að mestu liggja hjá þeim stjórnsýsluaðilum sem síðar koma í ferlinu, ráðherra, Alþingi og mögulega sveitarstjórnnum. Í tillögum starfshópsins var því miðað við að reyna að koma eins og unnt væri í veg fyrir slíkar tafir með ýmsum breytingum og tillögum sem miða að því að gera ferlið og ákvarðanatökuna skilvirkari.

Varðandi helstu meginbreytingar sem lagðar eru til á gildandi lögum í tillögum starfshópsins má í fyrsta lagi nefna að hann taldi að sá áherslumunur sem verið hefði á innleiðingu rammaáætlunar í Noregi og á Íslandi varðandi sérstaka verndaráætlun í vatnsafla hefði orðið til þess að efnistöð verkefnisstjórnar rammaáætlunar hefðu mótast um of af hugmyndum um orkunýtingarkosti en ekki því að viðkomandi svæði ætti að njóta verndar. Þótt margir virkjunarkostir hafi verið flokkaðir í verndarflokk hefur þetta haft í för með sér að ekki hefur verið með markvissum hætti farið yfir landið með vernd svæða fyrir orkunýtingu í huga. Starfshópurinn leggur því til að á þessu verði tekið, með sérstöku átaki um skoðun landsvæða út frá svipuðu verðmæta- og áhrifamati og notuð hafa verið af faghópi um náttúruvar og menningarmínjar. Samhliða móti stjórnvöld stefnu um auðlindanýtingu. Starfshópurinn telur betur fara á því að stjórnvöld móti slíka stefnu heldur en að hér sé gerð tillaga um hana skömmu áður en ný ríkisstjórn tekur við völdum. Starfshópurinn er því í reynd í tillögum sínum að horfa til þess valkosti sem fjallað er um í lið 6.1.3. hér að ofan.

Í öðru lagi taldi starfshópurinn að með tiltölulega einföldum breytingum á aðferðafræði og verklagi við vinnslu áætlunarinnar mætti auka skilvirkni og stytta vinnslutíma áætlunarinnar verulega frá því sem nú er án þess að minnka gæði niðurstaðna. Í þessu felst m.a. að lagt er til að settir verði skýrir tímafrestir á alla aðila sem koma að þessu ferli, hvort sem um er að ræða verkefnisstjórn, faghópa, sveitarfélög eða hlutaðeigandi ráðherra. Starfshópurinn lagði hins vegar eðli máls samkvæmt ekki til skýr tímamörk á meðferð Alþingis á áætluninni enda gilda þingskapalög um slíka meðferð.

Í þriðja lagi taldi starfshópurinn að ferlið við mat á virkjunarkostum ætti að vera samfelluverkefni sem ekki skili einungis af sér niðurstöðum á fjögurra ára fresti. Telja verður að sú breyting sem fæli í sér að ráðherra og Alþingi geti tekið afstöðu til færri virkjunarhugmynda og virkjunarkosta í einu geti haft mikil áhrif að því er varðar skilvirkni áætlunarinnar.

Í fjórða lagi byggir starfshópurinn neðangreindar niðurstöður sínar á því að vindorka eigi heima undir verndar- og orkunýtingaráætlun en þó með sérreglum vegna séreðlis vindorkunnar. Starfshópurinn vann tillögu að lagafrumvarpi um breytingar á lögum nr. 48/2011 vegna vindorku og drög að þingsályktunartillögu um stefnu um hagnýtingu

vindorku. Tillögur vindorkustarfshópsins voru kynntar 13. desember 2023 og lagðar fram af ráðherra á Alþingi þann 27. mars 2024.¹⁷ Þær voru lagðar fram á vorþingi 2024 og aftur haustið 2024, en hafa ekki hlotið afgreiðslu. Vísað er til þeirra tillagna varðandi vindorku.

Í fimmta lagi byggir starfshópurinn á því að með því að skilgreina betur þær kröfur til gagna sem gerðar eru í upphafi máls, og gæta betur að málsmeðferðarreglum, megi auka gæði og flýta rammaáætlunarferlinu til muna. Tillögur þar að lútandi koma betur fram í drögum að reglugerð sem starfshópurinn leggur til samhliða drögum að lagafrumvarpi og er fylgiskjal með skýrslu þessari.

6.3. Helstu tillögur starfshópsins

Hér að neðan er að finna helstu tillögur hópsins sem settar eru fram í drögum að frumvarpi til breytinga á lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Skýrari markmið, skilgreiningar og hugtakanotkun.

Lagðar eru til tilteknar breytingar á marksmiðsgrein laganna á þann hátt að nýjar og skýrar áherslur í umhverfis- og orkumálum komi betur fram. Einnig eru lagðar til nokkrar breytingar á skilgreiningum laganna þar sem einstök svæði eins og virkjunarsvæði og verndarsvæði eru skilgreind frekar en gert er í gildandi lögum. Einnig er í frumvarpinu lagt til að hugtakið virkjunarhugmynd verði notað í stað virkjunarkosts þar til slík hugmynd hefur verið samþykkt í nýtingarflokk áætlunarinnar.

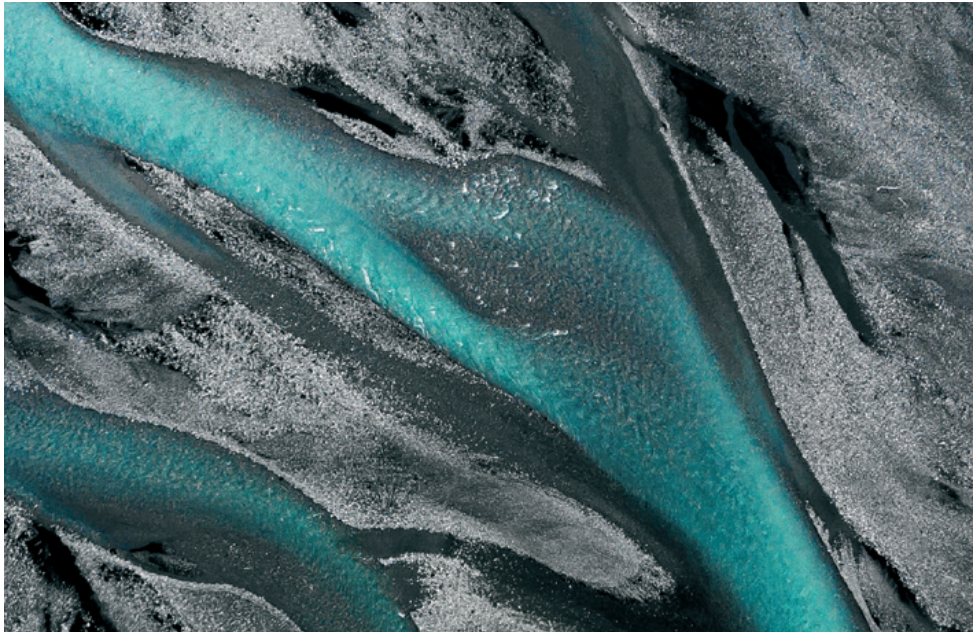
Lagðar eru til skýrari kröfur í upphafi til gagna og upplýsinga um virkjunarkosti.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir skýrara ferli í upphafi þess að virkjunarhugmynd er tekin til meðferðar í ferli rammaáætlunar. Fram hefur komið að oft getur verið óskýrt hvort gögn séu fullnægjandi til að hægt sé að meta virkjunarhugmynd, hvaða gögn og upplýsingar vanti, auk þess sem óljóst sé hver eigi að afla slíkra gagna og upplýsinga. Sé það tryggt að snemma í ferlinu liggja fyrir hvaða gögn og upplýsingar vanti og ljóst sé hver eigi að afla þeirra getur það skipt miklu máli í tengslum við skilvirkni ferlisins. Það er til hagsbóta fyrir alla aðila að þetta liggja snemma fyrir og sé skýrt. Einnig er mikilvægt að umsækjanda sé gefinn kostur á að vita innan óhæfilegs tíma hvort eða hvaða gögn vanti og að hann eigi það úrræði að koma að athugasemdum þar að lútandi. Í frumvarpinu hefur því verið skerpt á reglum um málsmeðferð og settir inn tímafrestir vegna upphafs máls í áætluninni. Í tengslum við tillögur frumvarpsins hefur starfshópurinn einnig unnið tillögu að breytingu á reglugerð um verndar- og orkunýtingaráætlun sem er fylgiskjal skýrslu þessarar. Í reglugerðinni verður m.a. að finna tillögur um frekari útfærslu gagna í upphafi og málsmeðferð í tengslum við afhendingu þeirra.

Ferlið verði í auknum mæli samfelluverkefni en eigi sér ekki einungis stað á fjögurra ára fresti.

Starfshópurinn taldi mikilvægt að breyta formlega þeirri framkvæmd sem verið hefur um langt skeið, að verndar- og orkunýtingaráætlun skili af sér niðurstöðum á fjögurra ára fresti. Þótt sú verkefnisstjórn sem nú er að störfum hafi að nokkru leyti breytt út af þeirri framkvæmd með því að skila niðurstöðum oftar taldi starfshópurinn mikilvægt að breyting á slíkri framkvæmd yrði lögfest með beinum hætti og að lagaumhverfið myndi í raun ýta undir að verkefnisstjórnir skiluðu til ráðherra niðurstöðum sínum þegar þær liggja fyrir enda séu þær tilbúnar til frekari ákvarðanatöku. Telja verður að

¹⁷ Sjá þingskjöl 1339 (frumvarp) og 1338 (þingsályktunartillaga) á 154. löggjafarþingi 2023-2024. Málin voru ekki afgreidd og lögð óbreytt fram að nýju á 155. löggjafarþingi, sjá þingskjöl 280 (frumvarp) og 279 (þingsályktunartillaga).



sú breyting að gera áætlunina að nokkurs konar samfelluverkefni þar sem ráðherra og Alþingi sé gert kleift að taka oftast afstöðu til færri virkjunarhugmynda og virkjunarkosta geti haft mikil áhrif að því er varðar skilvirkni áætlunarinnar. Reynslan hefur sýnt að þegar um er að ræða eina heildaráætlun, jafnvel með tugum virkjunarkosta og virkjunarhugmynda, geta einstakar eða fáar mjög umdeildar virkjunarhugmyndir eða virkjunarkostir orðið til þess að áætlunin í heild fær ekki framgang, jafnvel þótt innan áætlunarinnar séu kostir sem eru að miklu leyti óumdeildir.

Aukin skilvirkni með fastákveðnum tímafrestum.

Til að koma til móts við þau sjónarmið að rammaáætlunarferlið sé ekki nógu skilvirkt og að of langan tíma taki að komast að niðurstöðu taldi starfshópurinn rétt að setja fram skýrar kröfur um tímafresti vegna ýmissa þátta við meðferð mála í áætluninni. Mikilvægt væri að allt ferli rammaáætlunar yrði tímasett eins og kostur væri. Tímafrestirnir miða við að niðurstöður um einstaka virkjunarhugmyndir og virkjunarkosti sem komi til meðferðar hjá verkefnisstjórn rammaáætlunar liggja almennt fyrir innan 24 mánaða ef gögn eru fullnægjandi og þær hafi þá borist Alþingi til meðferðar innan þess frests. Af augljósum ástæðum eru ekki lagðir til sérstakir tímafrestir fyrir meðferð þessara mála á Alþingi enda gilda sérstök þingskapalög um starfshætti þingsins.

Í frumvarpinu er lagt til að Umhverfis- og orkustofnun fái fjórar vikur til að yfirfara innsend gögn áður en þau eru send til verkefnisstjórnar til meðferðar. Að sama skapi er lagt til að vinnslutími einstakra tillagna hjá faghópum skuli að jafnaði ekki vera lengri en 12 mánuðir nema verkefnisstjórn fallist sérstaklega á lengri frest.

Eftir að vinnu faghópa er lokið er lagt til að verkefnisstjórn hafi fjóra mánuði til að vinna drög að flokkun virkjunarkosta og kynna tillögurnar í samráði.

Eftir að almennu samráði verkefnisstjórnar á tillögum um flokkun virkjunarkosta er lokið er lagt til að verkefnisstjórn skuli innan fjögurra vikna leggja fyrir ráðherra rökstuddar tillögur um flokkun virkjunarkosta og afmörkun landsvæða í samræmi við flokkunina.

Eftir að ráðherra hefur fengið tillögur verkefnisstjórnar til skoðunar er lagt til að hann skuli innan fjögurra mánaða leggja tillögurnar fyrir Alþingi ef hann hyggst ekki gera á þeim breytingar. Geri hann breytingar á þeim skuli hann leggja þær fyrir Alþingi innan fjögurra mánaða frá því almennum umsagnarfresti um slíkar breytingar lýkur. Sé Alþingi ekki að störfum við lok framangreindra tímamarka er lagt til að hann skuli leggja tillögurnar fram þegar þing kemur saman á ný eða við upphaf næsta þings.

Eitt samráðsferli hjá verkefnisstjórn í stað tveggja.

Í stað tveggja mismunandi samráðsferla, eins og er í gildandi lögum, er lagt til að tillögur verkefnisstjórnar fari í eitt átta vikna aðalsamráð áður en tillögurnar fari til ráðherra. Þessi tillaga um breytingu á samráðsferlinu er m.a. til komin vegna þeirra breytinga sem orðið hafa með tilkomu hinnar sérstöku samráðsgáttar stjórnvalda, en verkefnisstjórn hefur tiltölulega nýlega hafið notkun á samráðsgáttinni til að viðhafa samráð samkvæmt lögnum. Samráðsgáttin hefur einfaldað til muna alla verkferla við samráð og gert það aðgengilegra og einfaldara fyrir bæði einstaklinga og lögaðila að koma að athugasemdum. Einnig má nefna að Alþingi hefur á undanförunum árum í auknum mæli kallað eftir viðtæku samráði og umsögnum um tillögur verkefnisstjórnar þegar þær eru komnar til þingsins í formi þingsályktunartillögu. Starfshópurinn taldi það ekki koma að sök þótt annað samráðsferli verkefnisstjórnar um tillögurnar yrði fellt niður og síðara samráðsferli stýtt úr 12 vikum í átta vikur, enda gert ráð fyrir að almenningur og aðrir hagaðilar hafi eftir sem áður a.m.k. tvisvar sinnum færi á því að koma að athugasemdum og umsögnum þrátt fyrir slíka breytingu.

Frestur sveitarstjórna til ákvörðunar um landnotkun stytur.

Í gildandi lögum er kveðið á um að sveitarstjórnnum sé heimilt innan eins árs að fresta ákvörðun um landnotkun samkvæmt rammaáætlun um allt að 10 ár. Að liðnum þeim fresti er gert ráð fyrir ákveðinni heimild til að óska eftir þriggja ára viðbótarfresti. Í þessu felst að hægt er að fresta því að setja virkjunarkost eða verndarsvæði inn í skipulagsáætlanir sveitarfélaga í allt að 14 ár frá því Alþingi samþykkir að virkjunarkostur falli í nýtingarflokk áætlunarinnar eða að tiltekið svæði falli í verndarflokk hennar. Þrátt fyrir að starfshópurinn teldi mikilvægt að einstakar sveitarstjórnir gætu frestað slíkum ákvörðun um tiltekið tímabil á grundvelli sjálfsákvörðunarréttar sveitarfélaga var umræddur frestur talinn of langur með hliðsjón af þeirri meginreglu íslenskra laga að hvorki eigandi lands né sveitarfélög eigi að geta komið í veg fyrir nýtingu takmarkaðra auðlinda landsins ef nýtingin væri metin skynsamleg og í almannabágu og samþykkt af Alþingi Íslendinga.

Með hliðsjón af framangreindu og til að auka almenna skilvirkni í þessu ferli í samræmi við skipunarbréf sitt lagði starfshópurinn því til að sveitarstjórnnum yrði heimilt að fresta slíkri ákvörðun í fjögur ár frá samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlunar á Alþingi í stað tíu ára auk eins árs frests til að tilkynna um frestsbeiðnina. Í stað þriggja ára viðbótarfrests yrði lagt til að viðbótarfrestur geti orðið eitt ár að hámarki. Í þessu felst að heimild sveitarstjórna til frestunar af þessu tagi verði í heildina fimm ár í stað fjórtán ára. Gera má ráð fyrir að þessi frestur sé eftir sem áður það rúmur að hann ætti að geta veitt sveitarfélögum nægilegt svigrúm til frekari skoðunar eða vegna nauðsynlegrar vinnu sem þau telja nauðsynlega áður en þau aðlaga skipulagsáætlanir sínar að áætluninni.

Skýr heimild og skylda fyrir verkefnisstjórn til að afmarka verndarsvæði í áætluninni.

Í niðurstöðu dóms Hæstaréttar í máli nr. 36/2023 um friðlýsingu á vatnasviði Jökulsár á Fjöllum komst rétturinn að þeirri niðurstöðu að lög nr. 48/2011 hefðu falið í sér að ráðherra hafi aðeins getað tekið ákvörðun um friðlýsingu landsvæðis á grundvelli náttúruverndarlaga þegar Alþingi hefði í þingsályktun um vernd og orkunýtingu afmarkað með einhverjum hætti þau landsvæði sem féllu í verndarflokk. Með þingsályktun um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 13/141 var mælt fyrir um að

tilteknir virkjunarkostir á svæðinu féllu í verndarflokk án þess að því fylgdi tilgreining á landsvæði vegna virkjunarkostanna. Komst Hæstiréttur því að þeirri niðurstöðu að ákvörðun ráðherra um friðlýsingu svæðisins með auglýsingu yrði því ekki reist á áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða en áskilið í náttúruverndarlögum að friðlýsing samkvæmt lögnum tæki til landsvæða í verndarflokki þeirrar áætlunar.

Í samræmi við niðurstöður Hæstaréttar í umræddu máli er lagt til að kveðið verði á um sérstaka skyldu verkefnisstjórnar til að afmarka verndarsvæði einstakra virkjunarhugmynda með kortlagningu og hnitsetningu sem skuli vera hluti af ályktunartexta verndarflokks áætlunarinnar. Í þessu felst að tryggt verði að þegar Alþingi fjallar um verndarsvæði áætlunarinnar liggi nákvæmlega fyrir hvaða svæði það eru sem fyrirhugað er að vernda gegn orkuvinnslu þannig að hægt sé að uppfylla þá kröfu náttúruverndarlaga að eftirfarandi friðlýsing ráðherra á svæðunum byggji á verndarflokki áætlunarinnar.

Í frumvarpinu er einnig lagt til að skýrt verði kveðið á um það að við afmörkun verndarsvæða samkvæmt áætluninni byggji verkefnisstjórnin á mati á verndargildi og verndarþörf náttúruminja innan svæðanna og geta slík verndarsvæði því náð yfir hluta vatnasviðs eða hluta fallvatns eða jafnvel heil vatnasvið. Í þessu felst að verkefnisstjórn sé ekki bundin af því hvernig hún afmarkar verndarsvæðin að öðru leyti en því að afmörkun svæðanna þarf að byggjast á faglegu mati á verndargildi og verndarþörf náttúruminja innan þeirra. Ekki er því sjálfgefið að virkjunarhugmynd, t.d. á hálendinu, krefjist þess að verndarsvæði vatnasviðs eða fallvatns nái allt til sjávar, heldur er verkefnisstjórn heimilt að ákvarða umfang verndarsvæðisins út frá faglegu mati sínu um verndargildi og verndarþörf. Niðurstaðan getur því orðið sú að leggja til vernd slíks vatnasviðs eða fallvatns allt til sjávar en gæti einnig orðið með þeim hætti að einungis hluti af vatnasviðinu eða fallvatninu fari í verndarflokk en annað ekki.

Heimild fyrir ráðherra að veita undanþágu til matsskyldra rannsókna á virkjunarhugmyndum.

Í gildandi lögum er sérstaklega kveðið á um að heimilt sé að veita leyfi tengd orkurannsóknum og stunda orkurannsóknir sem ekki eru leyfis skyldar, vegna virkjunarkosta í biðflokki, enda séu framkvæmdir vegna þeirra ekki matsskyldar samkvæmt lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Með einfaldri gagnályktun frá umræddu ákvæði laganna er ljóst að séu rannsóknirnar hins vegar þess eðlis að þær séu háðar mati á umhverfisáhrifum er óheimilt að veita leyfi til rannsókna. Í þessu felst að sé virkjunarhugmynd í biðflokki vegna þess að tiltekinna rannsókn er þörf er óheimilt að veita leyfi fyrir þeim ef metið er að röskun vegna þeirra sé þess eðlis að láta þarf umhverfismeta þær. Þær rannsóknir sem hér koma helst til greina eru rannsóknir á háhitasvæðum enda ljóst að rannsóknir á vatnsafla eru almennt þess eðlis að ekki er þörf á matsskyldum framkvæmdum vegna þeirra. Í gildandi lögum eru engar heimildir til að víkja frá þessu skilyrði, jafnvel þótt niðurstöður umhverfismatsins leiði í ljós að umhverfisáhrif séu ekki mikil. Þetta þýðir í raun að virkjunarhugmynd í biðflokki getur orðið föst í þeim flokki rammaáætlunar um ókomna tíð ef þær rannsóknir sem nauðsynlegar eru til að meta virkjunarkostinn í rammaáætlun eru metnar matsskyldar. Starfshópurinn taldi rétt að opna á að ráðherra yrði heimilt að veita undanþágu frá þessu ákvæði laganna ef hinar matsskyldu rannsóknir væru þess eðlis að þær væru metnar nauðsynlegar til að hægt væri að flokka virkjunarhugmyndina samkvæmt lögnum. Í frumvarpinu er lagt til að heimildin verði bundin þeim skilyrðum að leita þurfi umsagnar verkefnisstjórnar rammaáætlunar áður en heimild er veitt, auk þess sem umhverfismat vegna rannsókna þarf að liggja fyrir.

Krafa gerð um að mat á áhrifum á vatnshlot samkvæmt vatnalögum liggi fyrir áður en virkjunarhugmynd er flokkuð í nýtingarflokk áætlunarinnar.

Í ljós hefur komið að ýmsar framkvæmdahugmyndir hafa verið ógiltar vegna þess að ekki hefur legið fyrir ítarlegt mat á vistfræðilegum áhrifum framkvæmdanna á vatnshlot samkvæmt vatnaáætlun áður en ákvarðanir hafa verið teknar sem áhrif hafa

á vatnshlot samkvæmt vatnalögum. Til að tryggja að slíkt áhrifamat verði fyrirbyggjandi þegar teknar eru stefnumarkandi ákvarðanir um flokkun virkjunarhugmynda er lagt til að sérstaklega verði mælt fyrir um að slíkt áhrifamat þurfi að liggja fyrir a.m.k. áður en virkjunarhugmynd er flokkuð í nýtingarflokk áætlunarinnar.

Tímabundið áttak í greiningu á landsvæðum með tilliti til verndar fyrir raforkuframleiðslu.

Við skoðun starfshóps á hinu norska kerfi sem var grundvöllurinn undir hina íslensku rammaáætlun var ljóst, eins og rakið er hér að framan, að Norðmenn unnu um langt skeið að sérstakri verndaráætlun samhliða rammaáætluninni. Í verndaráætluninni fór fram sjálfstæð skoðun á verðmætustu vatnasviðum Noregs áður en hafist var handa við flokkun annarra svæða í rammaáætlun út frá hagkvæmni og ýmsum öðrum þáttum með tilliti til vatnsaflsvirkjana. Hérlandis var þessum tveimur þáttum í raun slegið saman í einni verndar- og orkunýtingaráætlun eins og rakið hefur verið.

Eins og áætlunin hefur þróast hér á landi frá setningu laganna hefur áætlunin að langmestu leyti í raun verið drifin áfram af virkjunar- eða framkvæmdaraðilum. Áætlunin hefur mótttekið beiðnir frá þessum aðilum um virkjun á tilteknum svæðum landsins en í raun hefur ekki átt sér stað kerfisbundið mat á þessum auðlindum landsins sérstaklega út frá verndargildi og verndarþörf svæðanna út frá náttúruverndarsjónarmiðum. Ljóst er að hér á landi, eins og í Noregi, er ekki síður að finna virkjanlegar ár eða jarðhitasvæði sem eru þess eðlis að fullyrða megji að ekki komi til greina að þeim verði raskað til raforkuframleiðslu.

Að mati starfshópsins er mikilvægt að kastljósinu verði einnig varpað á þessi svæði og að stjórnvöld hafi þá forgöngu um að greina og meta slík svæði landsins með tilliti til verndar þeirra gegn raforkuframleiðslu. Rétt er að þetta verði gert þrátt fyrir að ekki liggi fyrir tilteknar fastmótaðar hugmyndir á þessum tíma um nýtingu þeirra til raforkuframleiðslu. Mikilvægt er hins vegar að slík vinna skarist ekki á við þá vinnu verkefnisstjórnar sem þegar hefur átt sér stað í tengslum við verndar- og orkunýtingaráætlun þannig að eðlilegt er að hún taki einungis til þeirra svæða sem ekki hafa komið til kasta rammaáætlunar frá því hún var fest í lög.

Í frumvarpinu er því lagt til í sérstöku ákvæði til bráðabirgða að Náttúrufræðistofnun verði falið á næstu fimm árum að vinna greiningu á jarðhitasvæðum, ám, vatnsföllum eða vatnasviðum landsins sem borið geta virkjun sem heyrir undir lögin og ekki hefur verið flokkuð í nýtingarflokk eða biðflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar. Starfshópurinn taldi hins vegar mikilvægt að stofnunin tæki ekki einhliða ákvörðun um verndun slíkra svæða fyrir orkuvinnslu heldur yrði hlutverk hennar að skila ráðherra faglegri og forgangsraðaðri greiningu á svæðunum út frá verndargildi og verndarþörf á grundvelli skýrra markmiða náttúruverndarlaga. Að fenginni slíkri greiningu frá Náttúrufræðistofnun ætti það hins vegar að vera á hendi ráðherra og Alþingis að taka endanlega ákvörðun um það hvort tiltekin svæði í greiningunni séu þess eðlis að rétt sé að flokka þau með þeim hætti í verndar- og orkunýtingaráætlun. Starfshópurinn taldi að ef þessi vinna gengi vel og sátt næðist um verndun mikilvægustu svæða landsins fyrir raforkuvinnslu gætu möguleikar opnast í framtíðinni til þess að einfalda enn frekar það kerfi sem gildir um virkjunarframkvæmdir samkvæmt lögnum.

6.4. Um tengsl við virkjunarhugmyndir í vindorku

Eins og rakið hefur verið að framan miðast tillögur þessar við að frumvarp sem starfshópurinn hefur unnið miðað við tillögur fyrri starfshóps um vindorku verði að lögum. Ekki eru því gerðar sérstakar tillögur til breytinga í drögum að frumvarpi er snúa að vindorku þar sem þær tillögur hafa þegar verið lagðar fram á Alþingi.

6.5. Um tengsl við breytingu á reglugerð nr. 530/2014

Eins og fram hefur komið hefur starfshópurinn einnig lagt fram tillögur til breytinga á reglugerð nr. 530/2014 um virkjunarkosti í verndar- og orkunýtingaráætlun. Breytingartillögurnar þar eru jafnframt hluti af tillögum starfshópsins og þeim er ætlað að styðja við þær tillögur sem starfshópurinn gerir á lögum nr. 48/2011. Drög að reglugerðinni eru fylgiskjal með skýrslu þessari.

Viðauki 1.

Í vinnslu – 26. nóvember 2024

xxx. löggjafarþing 20xx–20xx.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun (ýmsar breytingar).

Frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 1. gr. laganna:

- Á eftir orðunum „Markmið laga þessara er að“ kemur: afmarka og vernda þau svæði landsins sem undanskilja á orkuframleiðslu og.
- Í stað orðsins „virkjunarkosti“ kemur: virkjunarhugmyndir.
- Á eftir orðunum „tekið er tillit til“ kemur: markmiða og skuldbindinga stjórnvalda um loftslagsmál, líffræðilega fjölbreytni, orkuöryggi og orkuskipti,

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

- Í stað orðsins „virkjunarkosti“ í 1. mgr. kemur: virkjunarhugmyndir.
 - Á eftir 4. tölul. í 2. mgr. kemur nýr töluliður, svohljóðandi:
5. *Virkjunarhugmynd*: Tillaga um virkjun til orkuvinnslu á tilgreindu virkjunarsvæði.
5. tölul. orðast svo: *Virkjunarkostur*: Virkjunarhugmynd á tilgreindu virkjunarsvæði sem flokkuð hefur verið í orkunýtingarflokk.
 - á eftir 5. tölul. koma þrjú nýir töluliðir, svohljóðandi:
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 hnittsett svæði innan áhrifasvæðis sem verkefnisstjórn telur ástæðu til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu, skv. 1. mgr. 6. gr.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

1. mgr. orðast svo: Ráðherra leggur í samráði og samvinnu við þann ráðherra er fer með orkumál fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar, eða tillögu til breytinga á þingsályktun, um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða sem byggð er á tillögum verkefnisstjórnar, sbr. 10. gr.
- Í stað orðsins „virkjunarkosti“ í 1. másl. 2. mgr. kemur: virkjunarhugmyndir.

c. Í stað orðsins „Virkjúnarkostir“ í 2. máls. 2. mgr. kemur: Virkjúnarhugmyndir eða virkjúnarkostir.

d. Á eftir orðinu „landsvæða“ í 1. máls. 3. mgr. kemur: ,virkjúnarhugmynda.

4. gr.

Á eftir 2. máls. 2. mgr. 4. gr. laganna kemur nýr málsliður, svohljóðandi:

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 virkjúnarframkvæmda telji þau ástæðu til.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

a. Í stað orðsins „virkjúnarkostir“ í 1. máls. 1. mgr. kemur: virkjúnarhugmyndir.

b. Í stað orðsins „virkjúnarkosta“ í 1. máls. 2. mgr. kemur: virkjúnarhugmynda.

c. Í stað orðsins „virkjúnarkosta“ í 1. máls. 3. mgr. kemur: virkjúnarhugmynda.

d. Í stað orðanna „mat á umhverfisáhrifum“ í 1. máls. 3. mgr. kemur: umhverfismat framkvæmda og áætlana.

e. Á eftir 1. máls. 3. mgr. kemur nýr málsliður, svohljóðandi:

Teljst matsskyldar orkurannsóknirnar nauðsynlegar til að hægt sé að flokka virkjúnarhugmynd 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.

f. 4. mgr. fellur niður.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „virkjúnarkostir sem ekki er talið rétt að ráðast í og landsvæði“ í 1. máls. 1. mgr. kemur: þær virkjúnarhugmyndir og verndarsvæði.

b. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Afmarka skal fyrirhuguð verndarsvæði einstakra virkjúnarhugmynda með kortlagningu og hnitsetningu sem skal vera hluti af ályktunartexta verndarflokks áætlunarinnar skv. 1. mgr. 3. gr. Verndarsvæðin byggja á mati á verndargildi og verndarþörf náttúruminja eða menningarminja innan svæðanna og geta náð yfir hluta vatnasviðs eða hluta fallvatns eða jafnvel heil vatnasvið.

c. Í stað orðsins „virkjúnarkosta“ í 1. máls. 2. mgr. kemur: virkjúnarhugmynda.

d. Í stað orðsins „þjóðminjalögum“ í 2. máls. 4. mgr. kemur: lögum um menningarminjar.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „tíu“ í 1. máls. 2. mgr. kemur: fjögur.

b. Í stað orðanna „þriggja ára“ í 4. máls. 2. mgr. kemur: eins árs.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

a. Á eftir 3. máls. 1. mgr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi:

Verkefnisstjórn skal í upphafi starfs, í samráði við formenn einstakra faghópa, skipuleggja umfang skoðunar og afmörkun þeirra áhrifasvæða sem koma á til skoðunar vegna einstakra virkjunarhugmynda.

b. Í stað orðsins „virkjunarkost“ í 1. másl. 2. mgr. kemur: virkjunarhugmynd.

c. 4. og 5. máslíður 2. mgr. orðast svo:

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 meðferðar. Eftir að fullnægjandi viðbótargögn berast stofnuninni skal beiðnin ásamt meðfylgjandi gögnum send verkefnisstjórn innan fjögurra vikna frá móttöku þeirra. Umhverfis- og orkustofnun getur einnig að eigin frumkvæði og að uppfylltum sömu kröfum til gagna og upplýsinga falið verkefnisstjórn að fjalla um virkjunarhugmyndir.

d. Á eftir orðunum „lagt til breytingar á henni“ í 2. másl. 3. mgr. kemur: telji verkefnisstjórn að fyrir hendi séu breyttar forsendur eins og t.d. nýjar eða betri upplýsingar eða breytt tækni sem áhrif geta haft á upphaflega flokkun.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:

a. Á eftir 2. másl. 1. mgr. bætast þrír nýir máslíðir, svohljóðandi: 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 lengri en 12 mánuðir nema verkefnisstjórn fallist á annað.

b. Í stað orðsins „Fornleifaverndar ríkisins“ í 3. másl. 1. mgr. kemur: Minjastofnunar

c. Í stað orðsins „einstaka virkjunarkosti“ í 3. másl. 1. mgr. kemur: einstakar virkjunarhugmyndir.

d. Á eftir 3. másl. 1. mgr. laganna bætast tveir nýir máslíðir við, svohljóðandi: 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 verða slíkar breytingar á virkjunarhugmynd af hálfu umsækjanda að þörf er á viðbótargögnum og upplýsingum.

e. Á eftir orðinu „ófullnægjandi“ í 4. másl. 1. mgr. kemur: að öðru leyti.

f. Á eftir 3. másl. 2. mgr. laganna bætist nýr máslíður við, svohljóðandi:

Áður en gerð er tillaga um flokkun virkjunarhugmynda í nýtingarflokk áætlunarinnar skal liggja fyrir mat á áhrifum hennar á hlutaðeigandi vatnshlot.

g. Á eftir orðunum „vinnur verkefnisstjórn“ í 1. másl. 3. mgr. kemur: innan fjögurra mánaða.

h. Í stað orðsins „virkjunarkosta“ í 1. másl. 3. mgr. kemur: virkjunarhugmynda.

i. 2. másl. 3. mgr. fellur brott.

j. 3. másl. 3. mgr. orðast svo: Að því búnu kynnir verkefnisstjórnin tillögur að verndar- og orkunýtingaráætlun og auglýsir þær með opinberum hætti á landsvísu, Lögbirtingablaðinu og á vefsíðu sinni.

-
- k. Í stað orðsins „tólf“ í 4. másl. 3. mgr. kemur: átta.
 - l. Í stað orðanna „lög nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana“ í 1. másl. 4. mgr. kemur: lög nr. 111/2021, um umhverfismat framkvæmda og áætlana.
 - m. Á eftir orðinu „verkefnisstjórn“ í 1. másl. 4. mgr. kemur: innan fjögurra vikna.
 - n. Í stað orðanna „skal leita umsagna þeirra aðila sem greinir í 2. mgr. og“ í 2. másl. 5. mgr. kemur: skulu.
 - o. Í stað orðanna „þar greinir“ í 2. másl. 5. mgr. kemur: greinir í 3. mgr.
 - p. Á eftir 2. másl. 5. mgr. bætast tveir nýir máslíðir við, svohljóðandi: Ráðherra skal leggja tillöguna fyrir Alþingi innan fjögurra mánaða frá því honum barst tillagan frá verkefnisstjórn eða innan fjögurra mánaða frá því 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.

Ákvæði til bráðabirgða.

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 byggð á lögum nr. 60/2013, um náttúruvernd.

Að fenginni greiningu Náttúrufræðistofnunar getur ráðherra í tillögu sinni til þings-ályktunar 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.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Lög nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, voru samþykkt á 139. löggjafarþingi vorið 2011. Lögin kveða á um að vinna skuli heildaráætlun til langs tíma um vernd og nýtingu landsvæða til orkuvinnslu. Áætlunin sem almennt gengur undir nafninu rammaáætlun er að stórum hluta byggð á norsku rammaáætluninni (Samlet plan for vassdrag) og felst í faglegu mati á ýmiss konar hagsmunum landnýtingar og náttúruverndar á svæðum sem unnt er að virkja til raforkuframleiðslu yfir vissri stærð.

Þótt lögin hafi ekki tekið að fullu gildi fyrr en árið 2013 hafði þáverandi ríkisstjórn ákveðið að unnin yrði áætlun sem myndi meta helstu virkjunarkosti samtímis og fjalla um áhrif þeirra á ýmsa þætti áður en einstakir virkjunarkostir kæmst á raunverulegt undirbúningsstig. Slíkt frummat á umhverfisáhrifum myndi aðstoða orkufyrirtæki við að velja virkjunarkosti og væri vegvísir um hönnun sem sneiddi hjá skaðlegum umhverfisáhrifum og lágmarkaði fórnarkostnað. Þetta frummat átti hins vegar ekki að koma í stað þess ítarlega mats sem lög um umhverfismat kveða á um heldur draga úr líkum á því að hið endanlega mat á umhverfisáhrifum kæmi í veg fyrir áætluð virkjunaráform.

Verkefnisstjórn 1. áfanga skilaði niðurstöðuskýrslu haustið 2003 þar sem flokkaðar voru 35 nýjar virkjunarhugmyndir. Þar sem lög um áætlunina voru ekki til staðar hafði áætlunin enga lögformlega stöðu í stjórnsýslunni.

Hafist var handa við vinnu 2. áfanga rammaáætlunar á árinu 2004 og stóð sú vinna til 2011 þegar verkefnisstjórn skilaði skýrslu til iðnaðarráðherra og umhverfisráðherra með heildarmati og röðun á þeim virkjunarhugmyndum sem teknar höfðu verið til umfjöllunar. Framan- greindir ráðherrar lögðu fram tillögu til þingsályktunar um flokkun virkjunarhugmynda á grundvelli tillagna verkefnisstjórnar 2. áfanga sem samþykkt var á Alþingi hinn 14. janúar 2013 nokkru eftir að lög nr. 48/2011 höfðu verið samþykkt en 1.–3. gr. þeirra höfðu tekið gildi við samþykkt laganna en aðrir hlutar laganna tóku gildi við samþykkt áætlunarinnar.

Verkefnisstjórn 3. áfanga rammaáætlunar var skipuð í mars 2013 og tók til starfa í maí sama ár. Verkefnisstjórn skilaði lokaskýrslu sinni til ráðherra í ágúst 2016. Þingsályktunartillaga sem byggði á niðurstöðum verkefnisstjórnar var fjórum sinnum lögð fram á Alþingi áður en hún var samþykkt með þingsályktun hinn 15. júní 2022, sex árum eftir að meginniðurstöður lágu fyrir og um níu árum eftir að verkefnisstjórnin hóf störf sín við þennan áfanga. Tillagan var ekki samþykkt óbreytt þar sem þingið ákvað að færa tiltekna virkjunarkosti úr annars vegar nýtingarflokki og hins vegar verndarflokki yfir í biðflokk. Þá var einn virkjunarkostur færður úr biðflokki í nýtingarflokk við afgreiðslu áætlunarinnar.

Verkefnisstjórn kennd við 4. áfanga taldi óljóst hvort hún gæti unnið að mati á nýjum virkjunarkostum á meðan Alþingi hafði ekki afgreitt tillögur verkefnisstjórnar 3. áfanga. Svo fór að hún lagðist í slíkt mat og skilaði af sér frumdrögum þann 31. mars 2021, daginn áður en skipunartími hennar rann út.

Verkefnisstjórn sem kennd er við 5. áfanga var skipuð vorið 2021 og er nú að störfum. Vorið 2024 skilaði hún tillögum til ráðherra um endurmat á þeim virkjunarkostum úr 3. áfanga sem þingið ákvað að færa úr nýtingarflokki eða verndarflokki yfir í biðflokk í júní 2022. Jafnframt skilaði verkefnisstjórn af sér sumarið 2024 tillögum að flokkun fimm virkjunarkosta, eins í jarðvarma og fjögurra í vatnsafla, en þær tillögur eru nú til meðferðar hjá stjórnvöldum. Tilkynnt hefur verið að auk þess muni verkefnisstjórn fljótlega leggja fram til kynningar og samráðs tillögur sínar um flokkun tíu vindorkukosta sem hún hefur haft til meðferðar á starfstíma sínum.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Katrínar Jakobsdóttur og síðar Bjarna Benediktssonar er kveðið á um að lög um verndar- og orkunýtingaráætlun verði endurskoðuð frá grunni til að tryggja ábyrga og skynsamlega nýtingu og vernd landsvæða á Íslandi.

Af þessum ástæðum ákvað umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið í ársbyrjun 2024 að skipa sérstakan starfshóp sem hefði það verkefni með höndum að yfirfara gildandi lög og leggja til endurskoðun á lögnum í samræmi við slíka yfirferð.

Starfshópnum bar samkvæmt skipunarbréfi sínu að leggja sérstaka áherslu á að auka skilvirkni í kerfinu í heild og einföldun regluverks. Í hópnum sátu Björt Ólafsdóttir, fyrrv. ráðherra umhverfis- og auðlindamála, Kolbeinn Óttarsson Proppé, fyrrv. alþingismaður, og Hilmar Gunnlaugsson, hrl., sem skipaður var formaður starfshópsins. Með starfshópnum störfuðu Hafsteinn S. Hafsteinsson og Sigríður Svana Helgadóttir, lögfræðingar í umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu. Niðurstöður starfshópsins voru kynntar í sérstakri skýrslu hópsins en drög að frumvarpi þessu og drög að reglugerð á grundvelli laganna eru fylgiskjöl skýrslunnar.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetninga.

Ljóst er að á undanförunum árum hefur komið fram talsverð gagnrýni á ferli rammaáætlunar, sérstaklega þann langa tíma sem liðið getur þar til ljóst sé hver verði niðurstaða áætlunarinnar. Nú er svo komið að orkuskortur er í landinu sem gæti orðið viðvarandi, sérstaklega ef horft er til þess að ná opinberum markmiðum í loftslagsmálum og kolefnishlutleysi landsins. Þjóðir heims leita nú leiða til að afla grænnar orku til að koma í staðinn fyrir aðra orkugjafa sem hafa óæskileg áhrif á loftslag og hafa í því sambandi leitast við að koma á skilvirkari og einfaldari leiðum til að afla grænnar orku.

Af þessum ástæðum m.a. hefur verið kallað eftir því að fram fari endurmat og endurskoðun á þeim lagaramma sem gildir um orkuöflun landsins til að bregðast við þeim áskorunum sem liggja fyrir. Í þessu sambandi má benda á að þegar tillaga til þingsályktunar um 3. áfanga áætlunar um vernd og orkunýtingu landsvæða var samþykkt, hinn 10. júní 2022, kom fram í nefndaráliti meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar, með vísan til stjórnarsáttmála, að mikilvægt væri að án tafa yrði ráðist í endurskoðun laganna. Fram kom í álitinu að við þá endurskoðun skipti höfuðmáli að skapa traust á því ferli sem rammaáætlun væri, útrýma tortryggni og auka sátt um einstaka virkjunarkosti og forsendur fyrir því að ráðist yrði í nýtingu og vernd þeirra. Enn fremur kom fram að mikilvægt væri að endurskoðað ferli myndi stuðla að markmiðum um orkuöryggi, orkusjálftæði og sjálfbærni í takt við orkustefnu Íslands.

Ljóst er að flestir sem komið hafa að málefnum verndar- og orkunýtingaráætlunar hafa lagt áherslu á að auka verði skilvirkni í kerfinu í heild og að reynt verði að tryggja með kerfinu ábyrga og skynsamlega nýtingu landsvæða til orkuöflunar. Í því sambandi skiptir einnig miklu máli að það kerfi sem gilda á um þessi mikilvægu málefni tryggi eins og hægt er sátt um þær leikreglur sem gilda um virkjun og vernd landsvæða.

3. Meginefni frumvarpsins.

Við endurskoðun og endurmat á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun fór starfshópur ráðherra vel yfir aðdraganda, tilætlan og alla helstu þætti verndar- og orkunýtingaráætlunar, auk þess að greina hvernig áætlunin hefði reynst á undanförunum árum. Hin íslenska rammaáætlun byggir að hluta til á norskri fyrirmynd varðandi vatnsaflsvirkjanir (Samlet plan for vassdrag) en slík áætlun var við lýði í Noregi frá um 1982 til ársins 2016 þegar var hún aflögð. Í samræmi við erindisbréf sitt fór starfshópurinn því ítarlega yfir sögu áætlunarinnar í Noregi. Við frekari skoðun á forsögu áætlunarinnar í Noregi varð ljóst að talsverður munur var á innleiðingu áætlunarinnar í Noregi og á Íslandi. Þar má kannski helst nefna að áður en áætlunin var sett á laggirnar í Noregi hafði mjög mikið þegar verið virkjað þar í landi og því var umtalsverð áhersla lögð á sérstaka verndaráætlun um vatnasvið Noregs (Verneplan for vassdrag). Sú áætlun var unnin í fimm skrefum frá árinu 1973 og fól í sér vernd á um 388 ám sem eru hluti af um 40% vatnasviða í Noregi. Í áætluninni sem samþykkt var af löggjafarþinginu var því slegið föstu að umræddar ár og vatnasvið væru alfarið verndaðar gegn frekari virkjun vatnsfalla nema hugsanlega ef virkjunin væri minni en 1 MW eða virkjun vatnsfallsins gæti verið liður í almennum flóðavörnum. Hin norska rammaáætlun var hins vegar sett á laggirnar nokkru síðar, eða um 1982, og var tilgangur hennar að fara yfir, meta og forgangsraða virkjunarhugmyndum á þeim vatnasviðum sem ekki sættu hinni sérstöku vernd samkvæmt verndaráætluninni. Frá því norska rammaáætlunin var sett á laggirnar og þar til 2016 hafði hún í raun flokkað og metið allflest mögulega virkjunarkosti á þeim vatnasviðum sem stóðu fyrir utan verndaráætlunina þannig að ekki var talin þörf á að viðhalda áætluninni í framhaldi af því.

Sú innleiðing á rammaáætlun sem átti sér stað hér á landi með lögum nr. 48/2011 átti sér stað á grundvelli framangreindrar fyrirmyndar frá Noregi. Á því eru hins vegar veigamikil frávik. Þannig var ákveðið í upphafi að hin íslenska verndar- og orkunýtingaráætlun yrði bæði áætlun um vernd og áætlun um nýtingu eins og nafn áætlunarinnar bendir til. Í því fólst m.a. að áður en áætlunin var sett á laggirnar átti sér ekki stað almenn skoðun á öllum vatnasviðum landsins með tilliti til náttúruverndargildis eins og í Noregi, hvorki áður en áætlunin var samþykkt né samhliða henni áður en hafist var handa við að flokka svæði á grundvelli hennar. Upphaflega var gert ráð fyrir því að áætlunin yrði langtímaáætlun sem yrði endurskoðuð eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti en hún hefur hins vegar þróast á grunni einstakra virkjunarkosta sem sendir eru verkefnisstjórn til umfjöllunar.

Þau vatnasvið og jarðhitasvæði sem hafa verið skoðuð með tilliti til verndar eða nýtingar í íslensku rammaáætluninni eru að langstærstum hluta virkjunarhugmyndir á vatnasviðum sem framkvæmdaradilar hafa sjálfir óskað eftir að verkefnisstjórn fjalli um vegna fyrirhugaðrar nýtingar þeirra. Segja má að þessi veigamikli skilsmunur milli aðferðafræði landanna hafi leitt til þess að ekki er með sama hætti hægt að halda því fram að í fyrirsjáanlegri framtíð verði búið að meta alla helstu virkjunarkosti landsins sem ekki sæta sérstakri vernd að lögum eins og raunin varð í Noregi en norska rammaáætlunin var við lýði í Noregi til ársins 2016 þegar hún var aflögð, eins og áður segir. Ef draga ætti lærdóm eða fordæmi af hugsanlega niðurlagningu áætlunarinnar í Noregi verður að telja að ekki sé hægt að byggja á sömu ástæðum eða forsendum hérlendis enda ljóst að mati á hugsanlegum virkjunarsvæðum og verndarsvæðum er hvergi nærri lokið og má gera ráð fyrir að enn sé talsvert í að því tímamarki verði náð.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og skipunarbréfi starfshópsins var opnað á það að lög um verndar- og orkunýtingaráætlun yrðu endurskoðuð frá grunni til að tryggja ábyrga og skynsamlega nýtingu og vernd landsvæða á Íslandi. Starfshópurinn hefur lagt áherslu á að skoða sérstaklega hvaða þættir það væru sem helst hefðu valdið ágreiningi um vernd og orkunýtingu í núverandi lagaumgjörð og með hvaða hætti mætti tryggja að það ferli sem væri notað við ákvarðanir í þessum málum stuðlaði að aukinni sátt um þessi málefni og eflði traust. Við skoðun starfshópsins á málefnum voru engir möguleikar útilokaðir að fyrra bragði heldur var reynt að skoða málið frá öllum hliðum.

Sú gagnrýni sem starfshópurinn hnaut oftast um sneri að miklu eða jafnvel að mestu leyti að skilvirkni ferlisins, m.a. hversu langur tíma hefði í sumum tilvikum liðið þar til niðurstaða hefði fengist í málum sem snúa að orkunýtingu á grundvelli áætlunarinnar. Ítrekað hefði t.d. verið bent á það að virkjunarkostir innan rammaáætlunar hefðu verið í allt að níu ár í meðferð hjá opinberum aðilum áður en niðurstaða hefði fengist um það hvort viðkomandi kostur félli í verndar- eða nýtingarflokk. Flestum mætti vera ljóst að slíkar áralangar tafir á niðurstöðu í opinberu ferli væru engan veginn ásættanlegar, óháð því hvort skoðanir kunni að vera skiptar um hvort tiltekna virkjunarhugmyndir væru raunhæfar eða jafnvel skynsamlegar. Margra ára tafir á niðurstöðu í þessum málum yllu mikilli samfélagslegri óvissu, fjárhagslegu tjóni og gætu haldið annarri landnýtingu, skipulagningu og ákvarðanatöku í fjölmörgum tengdum málum í gíslingu á sama tíma. Óháð því hvaða aðferðafræði yrði notuð við ákvarðanatöku um vernd og orkunýtingu landsvæða taldi starfshópurinn nauðsynlegt að sú aðferðafræði sem notuð yrði sem grundvöllur hennar þyrfti ekki einungis að vera faglega vel undirbúin heldur væri einnig þjóðhagsleg nauðsyn fyrir því að hún væri jafnframt skilvirk þannig að endanleg niðurstaða fengist innan eðlilegs tímaramma.

Við skoðun starfshópsins á forsögu áætlunarinnar og samtölum við haghafa virtust athugasemdir þeirra að mestu leyti snúa að skilvirkni ferlisins frekar en að verkefnisstjórn

hefði komist að faglega rangri niðurstöðu varðandi einstaka virkjunarkosti. Athugasemdir hefðu þó í einhverjum tilvikum snúið að því að tilteknir faghópar hefðu ekki skilað af sér tilætlaðri vinnu með tillögum um röðun einstakra virkjunarkosta, auk þess sem gerðar voru tilteknar athugasemdir varðandi þá aðferðafræði sem væri beitt við röðun virkjunarkosta, þ.e. að hinni svokölluðu fjölpáttagreiningu sem unnið hefur verið eftir.

Eftir að hafa farið ítarlega yfir athugasemdir og gagnrýni sem helst hefur beinst að verndar- og orkunýtingaráætlun skoðaði starfshópurinn því hvort rétt væri einfaldlega að leggja kerfið niður og velja virkjunarkosti með einhverjum öðrum hætti. Slík niðurstaða kynni að vera í samræmi við þær raddir sem oft heyrðust um að rammaáætlunarferlið væri einfaldlega of hamlandi fyrir orkuöflun landsins. Þau rök sem hafa verið nefnd fyrir slíkri leið eru m.a. að þessi mál væru oft svo umdeild á hinu pólitíska sviði að erfiðlega gengi að fá samþykki fyrir virkjunarframkvæmdum á Alþingi sem ylli ófyrirsjáanlegum og kostnaðarsömum töfum. Starfshópurinn heyrði hins vegar á starfstíma sínum afar fáar mótaðar hugmyndir um hvaða ferli gæti leyst rammaáætlunarferlið af hólmi annað en að hið almenna lagaumhverfi ætti að gilda um þessa atvinnustarfsemi sem aðra.

Ljóst er að ef lögin yrðu afnumin í heild og rammaáætlunarferlið þar með lagt niður að öðru óbreyttu færi um virkjunarframkvæmdir samkvæmt öðrum lögum landsins. Í því fælist að ekki yrði um að ræða neitt miðlægt mat eða faglega skoðun á verndargildi eða verndarþörf lands eins og gildandi lagaumhverfi mælir fyrir um. Í stað þess að Alþingi taki ákvörðun um einstakar virkjunarframkvæmdir á grundvelli samanburðar á þeim landsvæðum sem áhugi er að nýta á þennan hátt yrðu ákvarðanir um slík verkefni teknar á grundvelli einstakra virkjunarhugmynda eftir því sem þær bærust til stjórnvalda. Einstök sveitarfélög landsins myndu við afnám laganna þá í raun gegna lykilhlutverki varðandi ákvörðunarferli einstakra virkjana. Sveitarfélögin myndu þá að miklu leyti hafa það í hendi sér hvort virkjunaráform yrðu færð inn á skipulagsáætlanir þess eða ekki.

Starfshópurinn taldi afar ósennilegt að slík leið myndi leiða til þess að kerfið yrði skilvirkara en áður. Ljóst er að slíkar breytingar myndu ekki hafa í för með sér að virkjunarframkvæmdir yrðu ekki lengur pólitískt umdeildar eins og verið hefur heldur mætti gera ráð fyrir því að hin pólitísku átök um meiri háttar framkvæmdir sem þessar myndu einfaldlega færast frá Alþingi til einhverra hinna fjölmörgu sveitarfélaga landsins. Starfshópurinn taldi einnig með öllu óvíst hvort slík færsla á pólitískri ábyrgð slíkra mála yfir til sveitarfélaga landsins yrði sérstakur liður í að einfalda ákvarðanatöku til lengri tíma litid, sérstaklega þegar um væri að ræða virkjunarframkvæmdir sem væru þess eðlis að þær vörðuðu landsmenn alla. Sveitarfélög landsins eru, eins og áður sagði, fjölmörg og af mjög mismunandi stærð. Gera má ráð fyrir að þau séu því misburðug til að takast á við verkefni sem þessi, auk þess sem harðvítugar deilur um virkjunarmál gætu auðveldlega klofið sveitarfélög í herðar niður. Meðal annars af þessum ástæðum hefur a.m.k. hluti sveitarfélaga landsins ekki viljað að þessi málefni yrðu færð alfarið yfir á þeirra herðar. Eftir ítarlega skoðun starfshópsins á lagarammanum sem gildir um orkunýtingu taldi hópurinn það hvorki skynsamlegt né vera grundvöll undir samfélagslega sátt um þetta mikilvæga málefni að afnema lög nr. 48/2011 að svo komnu máli.

Í þessu sambandi verður hins vegar ávallt að hafa í huga að megintilgangurinn með ferli rammaáætlunar, eins og það hefur verið hugsað, er í raun að forgangsraða fram komnum virkjunarhugmyndum og landsvæðum með faglegum hætti með tilliti til hugsanlegrar nýtingar eða friðunar. Niðurstaða verkefnisstjórnar og sú forgangs röðun sem lögð er til er því einungis leiðbeinandi ráðgjöf til ráðherra en er ekki stjórnarsýsluleg ákvörðun um vernd eða nýtingu. Þessi skilningur kemur skýrt og greinilega fram í 8. gr. laga 48/2011 sem mælir fyrir um að

verkefnisstjórn sé ráðherra til ráðgjafar við undirbúning að gerð áætlunarinnar. Aðferðafræði rammaáætlunar byggir á því að allir þeir virkjunarkostir sem koma til greina séu metnir út frá tilteknum faglegum viðmiðum laganna en það væri hins vegar verkefni stjórnvalda, bæði ráðherra og Alþingis, að taka endanlega ákvörðun um það hvernig sú niðurstaða verkefnisstjórnar væri í raun nýtt. Hugsunin var sú að áður en teknar væru ákvarðanir um jafn afdrifarík málefni og meiri háttar raforkuframleiðslu í náttúru landsins lægju fyrir bestu fáanlegu upplýsingar og mat sérfræðinga á einstökum virkjunarhugmyndum. Það væri síðan alltaf verkefni ráðherra og kjörinna fulltrúa að samþykkja, breyta eða hafna þeim tillögum sem fyrir lægju enda væri það að endingu á pólitískri ábyrgð þingsins að leiða málið til lykta. Ferlið tryggði hins vegar að áður en ráðherra og þingið fjölluðu um málefnið lægi fyrir ítarleg, fagleg og samræmd greining og mat á einstökum virkjunarhugmyndum.

Þótt ljóst sé að ávallt séu skiptar skoðanir um mat og flokkun einstakra virkjunarkosta taldi starfshópurinn að annað yrði ekki séð en að verkefnisstjórnin hefði almennt staðið ágætlega undir því lögbundna hlutverki sínu að meta faglega þá virkjunarkosti sem henni hafa borist og skila tillögum um ráðgjöf sína tímanlega til ráðherra. Þótt hluti af faghópum hafi á tímabili ekki skilað einkunnagjöf og röðun, eins og ráð var fyrir gert, hafi það ekki skert gæði niðurstaðna verkefnisstjórnar um það hvort áhrif virkjunarkosts á umhverfi sé af þeim toga að mælt hafi verið með verndun viðkomandi svæðis fyrir orkuvinnslu. Þær tafir sem orðið hafi á ákvörðunarferli virkjunarkosta hafi hins vegar legið í öðrum þáttum og virðist meginþingingun fyrir því hve hægt hafi gengið að fá verndar- og orkunýtingaráætlanir endanlega samþykktar á Alþingi að mestu leyti stafa af ástæðum eða atvikum sem gerst hafi eftir að verkefnisstjórn hafði formlega skilað tillögum sínum til ráðherra. Þannig sé ekki annað að sjá en að þær tafir sem orðið hafi á meðferð tillagnanna megi að mestu leyti rekja til atvika er varði ráðherra og Alþingi, auk óviðráðanlegra aðstæðna sem upp hafa komið, t.d. vegna óvæntra stjórnarslita og kosninga. Telja verður óheppilegt og í andstöðu við markmið rammaáætlunar að virkjunarkostir, sem gengið hafi í gegnum hið ítarlega mats-, samráðs- og kynningarferli sem lögin mæla fyrir um séu, jafnvel um margra ára skeið, með óvissa stöðu um hvort þeir eigi að falla í verndarflokk, nýtingarflokk eða biðflokk. Ekki er óvarlegt að álykta að þessar tafir hafi að miklu leyti verið til komnar vegna þess að virkjunarframkvæmdir hafa verið mjög umdeildar meðal einstakra stjórnmalaflokka sem og landsmanna. Eins og áður sagði hafði starfshópurinn hins vegar efasemdir um að lausnin væri að færa verkefnið að mestu til sveitarfélaga til að leysa þann hnút sem sumir hafa talið að áætlunin væri komin í.

Að þessu sögðu taldi starfshópurinn hins vegar hægt að gera ýmsar breytingar á ferli rammaáætlunar án þess að minnka nauðsynlegar faglegar kröfur til að gera það skilvirkara og betra þannig að það svaraði betur því ákalli að ferlið sjálft stæði ekki eðlilegri orkuöflun fyrir þrifum. Aðferðafræðin og ferlið þyrfti alltaf að vera með þeim hætti að það væri eins og kostur væri hafið yfir vafa að niðurstaða úr ferlinu væri eins góð og ætla mætti miðað við þær forsendur sem byggt væri á. Sú ráðgjöf sem yrði niðurstaða úr ferlinu þyrfti einnig að vera með þeim hætti að hún væri óháð því hvernig pólitískir vindar blésu á hverjum tíma og stuðla eins og kostur væri að því að ná sem mestri samfélagslegi sátt um niðurstöðurnar.

Í frumvarpi þessu eru því lagðar til eftirfarandi meginbreytingar á gildandi lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun með það að markmiði að bæta og skýra verkferla og gera ferlið skilvirkara og fljótvirkara án þess þó að gerbreyta ferli verndar- og orkunýtingaráætlunar.

Skýrari markmið, skilgreiningar og hugtakanotkun.

Lagðar eru til tilteknar breytingar á marksmiðsgrein laganna á þann hátt að nýjar og skýrar áherslur í umhverfis- og orkumálum komi betur fram. Einnig eru lagðar til nokkrar breytingar á skilgreiningum laganna þar sem einstök svæði eins og virkjunarsvæði og verndarsvæði eru skilgreind frekar en gert er í gildandi lögum. Einnig er í frumvarpinu lagt til að hugtakið virkjunarhugmynd verði notað í stað virkjunarkosts þar til slík hugmynd hefur verið samþykkt í nýtingarflokk áætlunarinnar. Slíka hugtakanotkun verður að telja betri og meira lýsandi enda kunna sumar virkjunarhugmyndir eða staðsetning þeirra að vera þess eðlis að óeðlilegt er að telja þær raunhæfan virkjunarkost á þessu stigi.

Lagðar eru til skýrari kröfur í upphafi til gagna og upplýsinga um virkjunarkosti.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir skýrara ferli í upphafi þess að virkjunarhugmynd er tekin til meðferðar í ferli rammaáætlunar. Oft getur verið óskýrt hvort gögn séu fullnægjandi til að hægt sé að meta virkjunarhugmynd, hvaða gögn og upplýsingar vanti, auk þess sem óljóst sé hver eigi að afla slíkra gagna og upplýsinga. Sé það tryggt að snemma í ferlinu liggi fyrir hvaða gögn og upplýsingar vanti og ljóst sé hver eigi að afla þeirra getur það skipt miklu máli í tengslum við skilvirkni ferlisins. Það er til hagsbóta fyrir alla aðila að þetta liggi snemma fyrir og sé skýrt. Einnig er mikilvægt að umsækjanda sé gefinn kostur á að vita innan óhæfilegs tíma hvort eða hvaða gögn vanti og að hann eigi úrræði til að koma að athugasemdum þar að lútandi. Í frumvarpinu hefur því verið skerpt á reglum um málsmeðferð og settir inn tímafrestir vegna upphaf máls í áætluninni. Í tengslum við tillögur frumvarps þessa hefur starfshópurinn einnig unnið tillögu að breytingu á reglugerð um verndar- og orkunýtingaráætlun sem verður lögð fram til samráðs í samráðsgátt stjórnvalda samhliða frumvarpi þessu. Í reglugerðinni verður m.a. að finna tillögur um frekari útfærslu gagna í upphafi og málsmeðferð í tengslum við afhendingu þeirra.

Ferlið verði í auknum mæli samfelluverkefni en eigi sér ekki einungis stað á fjögurra ára fresti.

Starfshópurinn taldi mikilvægt að breyta formlega þeirri framkvæmd sem verið hefur um langt skeið að verndar- og orkunýtingaráætlun skili af sér niðurstöðum á fjögurra ára fresti. Þótt sú verkefnisstjórn sem nú er að störfum hafi að nokkru leyti breytt út af þeirri framkvæmd með því að skila niðurstöðum oftar taldi starfshópurinn mikilvægt að breyting á slíkri framkvæmd yrði lögfest með beinum hætti og að lagaumhverfið myndi í raun ýta undir að verkefnisstjórnir skilðu til ráðherra niðurstöðum sínum þegar þær liggja fyrir enda séu þær tilbúnar til frekari ákvarðanatöku. Telja verður að sú breyting að gera áætlunina að nokkurs konar samfelluverkefni þar sem ráðherra og Alþingi sé gert kleift að taka oftar afstöðu til færri virkjunarhugmynda og virkjunarkosta geti haft mikil áhrif að því er varðar skilvirkni áætlunarinnar. Reynslan hefur sýnt að þegar um er að ræða eina heildaráætlun, jafnvel með tugum virkjunarkosta og virkjunarhugmynda, geta einstakar eða fáar mjög umdeildar virkjunarhugmyndir eða virkjunarkostir orðið til þess að áætlunin í heild fær ekki framgang. Jafnvel þótt innan áætlunarinnar séu kostir sem eru að miklu leyti óumdeildir.

Aukin skilvirkni með fastákveðnum tímafrestum.

Til að koma til móts við þau sjónarmið að rammaáætlunarferlið sé ekki nógu skilvirk og að of langan tíma taki að komast að niðurstöðu taldi starfshópurinn rétt að setja fram skýrar kröfur um tímafresti vegna ýmissa þátta við meðferð mála í áætluninni. Mikilvægt væri að allt ferli rammaáætlunar yrði tímasett eins og kostur væri. Tímafrestirnir miða við að niðurstöður

um einstaka virkjunarhugmyndir og virkjunarkosti sem komi til meðferðar hjá verkefnisstjórn rammaáætlunar liggi almennt fyrir innan 24 mánaða ef gögn eru fullnægjandi og þær hafi þá borist Alþingi til meðferðar innan þess frests. Af augljósum ástæðum eru ekki lagðir til sérstakir tímafrestir fyrir meðferð þessara mála á Alþingi enda gilda sérstök þingskapalög um starfshætti þingsins.

Í frumvarpinu er lagt til að Umhverfis- og orkustofnun fái fjórar vikur til að yfirfara innsend gögn áður en þau eru send til verkefnisstjórnar til meðferðar. Að sama skapi er lagt til að vinnslutími einstakra tillagna hjá faghópum skuli að jafnaði ekki vera lengri en 12 mánuðir nema verkefnisstjórn fallist sérstaklega á lengri frest.

Eftir að vinnu faghópa er lokið er lagt til að verkefnisstjórn hafi fjóra mánuði til að vinna drög að flokkun virkjunarkosta og kynna tillögurnar í samráði.

Eftir að almennu samráði verkefnisstjórnar á tillögum um flokkun virkjunarkosta er lokið er lagt til að verkefnisstjórn skuli innan fjögurra vikna leggja fyrir ráðherra rökstuddar tillögur um flokkun virkjunarkosta og afmörkun landsvæða í samræmi við flokkunina.

Eftir að ráðherra hefur fengið tillögur verkefnisstjórnar til skoðunar er lagt til að hann skuli innan fjögurra mánaða leggja tillögurnar fyrir Alþingi ef hann hyggst ekki gera á þeim breytingar. Geri hann breytingar á þeim skuli hann leggja þær fyrir Alþingi innan fjögurra mánaða frá lokum almenns umsagnarfrests um slíkar breytingar. Sé Alþingi ekki að störfum við lok framangreindra tímamarka er lagt til að hann skuli leggja tillögurnar fram þegar þing kemur saman á ný eða við upphaf næsta þings.

Eitt samráðsferli hjá verkefnisstjórn í stað tveggja.

Í stað tveggja mismunandi samráðsferla eins og er í gildandi lögum er lagt til að tillögur verkefnisstjórnar fari í eitt átta vikna aðalsamráð áður en tillögurnar fari til ráðherra. Þessi tillaga um breytingu á samráðsferlinu er m.a. til komin vegna þeirra breytinga sem orðið hafa með tilkomu hinnar sérstöku samráðsgáttar stjórnvalda, en verkefnisstjórn hefur tiltölulega nýlega hafið notkun á samráðsgáttinni til að viðhafa samráð samkvæmt lögnum. Samráðsgáttin hefur einfaldað til muna alla verkferla við samráð og gert það aðgengilegra og einfaldara fyrir bæði einstaklinga og lögaðila að koma að athugasemdum. Einnig má nefna að Alþingi hefur á undanförunum árum í auknum mæli kallað eftir víðtæku samráði og umsögnum um tillögur verkefnisstjórnar þegar þær eru komnar til þingsins í formi þingsályktunartillögu. Starfshópurinn taldi það ekki koma að sök þó að annað samráðsferli verkefnisstjórnar um tillögurnar yrði fellt niður og síðara samráðsferli stýtt úr tólf vikum í átta vikur, enda gert ráð fyrir að almenningur og aðrir hagaðilar hafi eftir sem áður a.m.k. tvisvar sinnum færi á því að koma að athugasemdum og umsögnum þrátt fyrir slíka breytingu.

Frestur sveitarstjórna til ákvörðunar um landnotkun stytur.

Í gildandi lögum er kveðið á um að sveitarstjórnnum sé heimilt innan eins árs að fresta ákvörðun um landnotkun samkvæmt rammaáætlun um allt að tíu ár. Að liðnum þeim fresti er gert ráð fyrir ákveðinni heimild til að óska eftir þriggja ára viðbótarfresti. Sumarið 2023 reyndi í fyrsta sinn á þessa heimild þegar tvö sveitarfélög tilkynntu um ákvörðun af þessum toga vegna tveggja aðskilinna virkjunarkosta sem staðfestir voru í nýtingarflokki af Alþingi árið 2022. Í þessu felst að hægt er að fresta því að setja virkjunarkost eða verndarsvæði inn í skipulagsáætlanir sveitarfélaga í allt að 14 ár frá því Alþingi samþykkir að virkjunarkostur falli í nýtingarflokk áætlunarinnar eða að tiltekið svæði falli í verndarflokk hennar. Þótt margir telji mikilvægt að einstakar sveitarstjórnir geti frestað slíkum ákvörðunum tiltekið tímabil á grundvelli sjálfsákvörðunarréttar sveitarfélaga verður að telja að umræddur frestur sé of langur

með hliðsjón af þeirri meginreglu íslenskra laga að hvorki eigandi lands né sveitarfélög eigi að geta komið í veg fyrir nýtingu takmarkaðra auðlinda landsins ef nýtingin er metin skynsamleg og í almannabágu af Alþingi. Með hliðsjón af framangreindu og til að auka almenna skilvirkni í þessu ferli í samræmi við skipunarbréf sitt lagði starfshópurinn því til að sveitarstjórnnum yrði heimilt að fresta slíkri ákvörðun í fjögur ár frá samþykki verndar- og orkunýtingaráætlunar í stað eins árs tilkynningarfrests og tíu ára frestunarmeildar og í stað þriggja ára viðbótarfrests yrði lagt til að viðbótarfrestur geti orðið eitt ár að hámarki. Í þessu felst að heimild sveitarstjórna til frestunar af þessu tagi verði í heildina fimm ár í stað 14 ára. Gera má ráð fyrir að þessi frestur sé eftir sem áður það rúmur að hann ætti að geta veitt sveitarfélögum nægilegt svigrúm til frekari skoðunar eða vegna vinnu sem þau telja nauðsynlega áður en þau aðlaga skipulagsáætlanir sínar að áætluninni.

Skýr heimild og skylda að afmarka verndarsvæði í áætluninni.

Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu í máli nr. 36/2023 um friðlýsingu á vatnasviði Jökulsár á Fjöllum að lög nr. 48/2011 hefðu falið í sér að ráðherra hefði aðeins getað tekið ákvörðun um friðlýsingu landsvæðis á grundvelli náttúruverndarlaga þegar Alþingi hefði í þingsályktun um vernd og orkunýtingu afmarkað með einhverjum hætti þau landsvæði sem féllu í verndarflokk. Með þingsályktun um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 13/141 var mælt fyrir um að tilteknir virkjunarkostir á svæðinu féllu í verndarflokk án þess að því fylgdi tilgreining á landsvæði vegna virkjunarkostanna. Komst Hæstiréttur því að þeirri niðurstöðu að ákvörðun ráðherra um friðlýsingu svæðisins með auglýsingu yrði ekki reist á áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða en áskilið í náttúruverndarlögum að friðlýsing samkvæmt lögum tæki til landsvæða í verndarflokki þeirrar áætlunar.

Í samræmi við niðurstöður Hæstaréttar í umræddu máli er lagt til að kveðið verði á um sérstaka skyldu verkefnisstjórnar eða eftir atvikum ráðherra til að afmarka verndarsvæði einstakra virkjunarhugmynda með kortlagningu og hnitsetningu sem skuli vera hluti af ályktunartexta verndarflokks áætlunarinnar. Í þessu felst að tryggt verði að þegar Alþingi fjallar um verndarsvæði áætlunarinnar liggi fyrir með nákvæmum hætti hvaða svæði það eru sem fyrirhugað er að vernda gegn orkuvinnslu þannig að hægt sé að uppfylla þá kröfu náttúruverndarlaga að eftirfarandi friðlýsing ráðherra á svæðunum byggji á verndarflokki áætlunarinnar.

Í frumvarpinu er einnig lagt til að skýrt verði kveðið á um það að við afmörkun verndarsvæða samkvæmt áætluninni byggji verkefnisstjórnin á mati á verndargildi og verndarþörf náttúruminja innan svæðanna og geta slík verndarsvæði því náð yfir hluta vatnasviðs eða hluta fallvatns eða jafnvel heil vatnasvið. Í þessu felst að verkefnisstjórn sé ekki bundin af því hvernig hún afmarkar verndarsvæðin að öðru leyti en því að afmörkun svæðanna þarf að byggjast á faglegu mati á verndargildi og verndarþörf náttúruminja innan þeirra. Ekki er því sjálfgefið að virkjunarhugmynd, t.d. á hálendinu, krefjist þess að verndarsvæði vatnasviðs eða fallvatns nái allt til sjávar, heldur er verkefnisstjórn heimilt að ákvarða umfang verndarsvæðisins út frá faglegu mati sínu um verndargildi og verndarþörf. Niðurstaðan getur því orðið sú að leggja til vernd slíks vatnasviðs eða fallvatns allt til sjávar en gæti einnig orðið með þeim hætti að einungis hluti af vatnasviðinu eða fallvatninu fari í verndarflokk en annað ekki.

Heimild fyrir ráðherra að veita undanþágu til matsskyldra rannsókna á virkjunarhugmyndum.

Í gildandi lögum er sérstaklega kveðið á um að heimilt sé að veita leyfi tengd orkurannsóknnum og stunda orkurannsóknir sem ekki eru leyfisskyldar, vegna virkjunarkosta í biðflokki, enda séu framkvæmdir vegna þeirra ekki matsskyldar samkvæmt lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Með einfaldri gagnályktun frá umræddu ákvæði laganna er ljóst að séu rannsóknirnar hins vegar þess eðlis að þær séu háðar mati á umhverfisáhrifum er óheimilt að veita leyfi til rannsókna. Í þessu felst að sé virkjunarhugmynd í biðflokki vegna þess að tiltekinna rannsókna er þörf er óheimilt að veita leyfi fyrir þeim ef metið er að röskun vegna þeirra sé þess eðlis að láta þarf umhverfismeta þær. Þær rannsóknir sem hér koma helst til greina eru rannsóknir á háhitasvæðum enda ljóst að rannsóknir á vatnsafla eru almennt þess eðlis að ekki er þörf á matsskyldum framkvæmdum vegna þeirra. Í gildandi lögum eru engar heimildir til að víkja frá þessu skilyrði, jafnvel þótt niðurstöður umhverfismatsins leiði í ljós að umhverfisáhrif séu ekki mikil. Þetta þýðir í raun að virkjunarhugmynd í biðflokki getur orðið föst í þeim flokki rammaáætlunar um ókomna tíð ef þær rannsóknir sem nauðsynlegar eru til að meta virkjunarkostinn í rammaáætlun eru metnar matsskyldar. Starfshópurinn taldi rétt að opna á að ráðherra yrði heimilt að veita undanþágu frá þessu ákvæði laganna ef hinar matsskyldu rannsóknir væru þess eðlis að þær væru metnar nauðsynlegar til að hægt væri að flokka virkjunarhugmyndina samkvæmt lögnum. Í frumvarpinu er lagt til að heimildin verði bundin þeim skilyrðum að leita þurfi umsagnar verkefnisstjórnar rammaáætlunar áður en heimild er veitt, auk þess sem umhverfismat vegna rannsókna þarf að liggja fyrir.

Krafa gerð um að mat á áhrifum á vatnshlot samkvæmt vatnalögum liggja fyrir áður en virkjunarhugmynd er flokkuð í nýtingarflokk áætlunarinnar.

Í ljós hefur komið að ýmsar framkvæmdahugmyndir hafa verið ógiltar vegna þess að ekki hefur legið fyrir ítarlegt mat á vistfræðilegum áhrifum framkvæmdanna á vatnshlot samkvæmt vatnaáætlun áður en ákvarðanir hafa verið teknar sem áhrif hafa á vatnshlot samkvæmt vatnalögum. Til að tryggja að slíkt áhrifamat verði fyrirbyggjandi þegar teknar eru stefnumarkandi ákvarðanir um flokkun virkjunarhugmynda er lagt til að sérstaklega verði mælt fyrir um slíkt áhrifamat þurfi að liggja fyrir a.m.k. áður en virkjunarhugmynd er flokkuð í nýtingarflokk áætlunarinnar.

Tímabundið átak í greiningu á landsvæðum með tilliti til verndar fyrir raforkuframleiðslu.

Við skoðun starfshóps á hinu norska kerfi sem var grundvöllurinn undir hina íslensku rammaáætlun var ljóst, eins og rakið er hér að framan, að Norðmenn unnu um langt skeið að sérstakri verndaráætlun samhliða rammaáætluninni. Í verndaráætluninni fór fram sjálfstæð skoðun á verðmætustu vatnasviðum Noregs áður en hafist var handa við flokkun annarra svæða í rammaáætlun út frá hagkvæmni og ýmsum öðrum þáttum með tilliti til vatnsaflsvirkjana. Hérlandis var þessum tveimur þáttum í raun slegið saman í einni verndar- og orkunýtingaráætlun eins og rakið hefur verið.

Eins og áætlunin hefur þróast hér á landi frá setningu laganna hefur áætlunin að langmestu leyti í raun verið drifin áfram af virkjunar- eða framkvæmdaraðilum. Áætlunin hefur móttekið beiðnir frá þessum aðilum um virkjun á tilteknum svæðum landsins en í raun hefur ekki átt sér stað kerfisbundið mat á þessum auðlindum landsins sérstaklega út frá verndargildi og verndarþörf svæðanna út frá náttúruverndarsjónarmiðum. Ljóst er að hér á landi, eins og í

Noregi, er ekki síður að finna virkjanlegar ár eða jarðhitasvæði sem eru þess eðlis að fullyrða megi að ekki komi til greina að þeim verði raskað til raforkuframleiðslu.

Að mati starfshópsins er mikilvægt að kastljósinu verði einnig varpað á þessi svæði og að stjórnvöld hafi þá forgöngu um að greina og meta slík svæði landsins með tilliti til verndar þeirra gegn raforkuframleiðslu. Rétt er að þetta verði gert þrátt fyrir að ekki liggi fyrir tilteknar fastmótaðar hugmyndir á þessum tíma um nýtingu þeirra til raforkuframleiðslu. Mikilvægt er hins vegar að slík vinna skarist ekki á við þá vinnu verkefnisstjórnar sem þegar hefur átt sér stað í tengslum við verndar- og orkunýtingaráætlun þannig að eðlilegt er að hún taki einungis til þeirra svæða sem ekki hafa komið til kasta rammaáætlunar og eru ekki flokkuð í annaðhvort nýtingarflokk, biðflokk eða verndarflokk í gildandi rammaáætlun.

Í frumvarpinu er því lagt til í sérstöku ákvæði til bráðabirgða að Náttúrufræðistofnun verði falið að vinna greiningu innan fimm ára frá gildistöku á jarðhitasvæðum, ám, vatnsföllum eða vatnasviðum landsins sem borið geta virkjun sem heyrir undir lögin og ekki hafa verið flokkuð í nýtingarflokk, biðflokk eða verndarflokk samkvæmt gildandi verndar- og orkunýtingaráætlun. Verði frumvarp þetta að lögum er heldur ekki gert ráð fyrir að Náttúrufræðistofnun taki til skoðunar svæði sem berast verkefnisstjórn rammaáætlunar eftir að lögin taka gildi þannig að tryggt sé að ekki eigi sér stað skoðun og mat á slíkum svæðum á tveimur stöðum í stjórnkerfinu. Starfshópurinn taldi hins vegar mikilvægt að stofnunin tæki ekki einhliða ákvörðun um verndun slíkra svæða fyrir orkuvinnslu heldur yrði hlutverk hennar að skila ráðherra faglegru og forgangsraðaðri greiningu á svæðunum út frá verndargildi og verndarþörf á grundvelli skýrra markmiða náttúruverndarlaga. Að fenginni slíkri greiningu frá Náttúrufræðistofnun ætti það hins vegar að vera á hendi ráðherra og Alþingis að taka endanlega ákvörðun um það hvort tiltekin svæði í greiningunni séu þess eðlis að rétt sé að flokka þau með þeim hætti í verndar- og orkunýtingaráætlun. Starfshópurinn taldi að ef þessi vinna gengi vel og sátt næðist um verndun mikilvægustu svæða landsins fyrir raforkuvinnslu gætu möguleikar opnast í framtíðinni til þess að einfalda enn frekar það kerfi sem gildir um virkjunarframkvæmdir samkvæmt lögnum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Eins og ítarlega er rakið í frumvarpi sem varð að lögum nr. 48/2011 þegar verndar- og orkunýtingaráætlun var samþykkt á sínum tíma er löggjafanum heimilt að setja eignarráðum og atvinnufrelsi almennar takmarkanir af þeim toga sem gert var í frumvarpinu án þess að til bótaskyldu komi enda uppfylli takmarkanirnar jafnræðissjónarmið og þjóni almannahagsmunum. Efni frumvarps þessa þar sem gert er ráð fyrir tilteknum breytingum á framangreindum lögum er að sama skapi hvorki talið brjóta gegn stjórnarskrá né alþjóðlegum skuldbindingum sem Íslandi er skylt að virða enda fela breytingarnar í sér að gætt er meðalhófs og þær takmarkanir sem í þeim felast eru almennar, hlutlægar og þjóna almannahagsmunum.

5. Samráð.

5.1. Áform um lagasetningu.

5.2. Umsagnir um drög að frumvarpi.

6. Mat á áhrifum

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni eru lagðar til nokkrar breytingar á markmiðsákvæði laganna í 1. gr. Í fyrsta lagi er lagt til að orðalagi greinarinnar verði breytt á þann hátt að ekki sé einungis vísað til nýtingar landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti eins og nú er heldur að markmið laganna sé einnig að afmarka og vernda þau svæði sem undanskilja á orkuvinnslu.

Í öðru lagi er í greininni lagt til að nýjar og skýrar áherslur stjórnvalda í umhverfis- og orkumálum komi betur fram í markmiðsákvæði laganna en nú er. Við samþykkt laganna á sínum tíma voru þessar áherslur ekki jafn skýrar og sumar þeirra tæplega hluti af formlegri stefnu stjórnvalda. Hér má t.d. nefna áherslu á orkuskipti og áherslur á markmið og skuldbindingar stjórnvalda á sviði loftslagsmála. Auk framangreinds er lagt til að inni í markmiðsgrein laganna verði sérstaklega kveðið á um líffræðilega fjölbreytni. Þótt Ísland hafi um langt skeið lagt áherslu á líffræðilega fjölbreytni sem óaðskiljanlegan hluta af náttúruvernd og hafi frá 1993 verið aðili að samningi Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni var formleg stefnumörkun um málið ekki samþykkt fyrir en árið 2008. Þótt stefnumörkunin hafi legið fyrir frá þeim tíma og lagðar hafi verið fram tillögur að framkvæmdaáætlun á árinu 2010 voru ekki skilgreindar sérstakar fjárheimildir til að vinna að aðgerðum framkvæmdaáætlunarinnar. Framkvæmdin byggðist því í raun á vilja og getu mismunandi stofnana til að vinna á grundvelli áætlunarinnar. Með aukinni áherslu og vitund um mikilvægi líffræðilegrar fjölbreytni standa vonir hins vegar til þess að málefni líffræðilegrar fjölbreytni verði tekin fastari tókum innan stjórnkerfisins með þeirri heildarendurskoðun stefnunnar sem nú stendur yfir þar sem m.a. er gert ráð fyrir tímasettri framkvæmdaáætlun. Í markmiðsgreininni er einnig lagt til að vísað verði til orkuöryggis enda hafa komið fram sterkar vísbendingar um að orkuöryggi almenna markaðarins kunni að verða ógnað á næstu árum ef ekkert verður að gert og orkuþörf almenna markaðarins vaxi umfram tiltæka raforku á almenna markaðnum.

Um 2. gr.

Í 2. gr. laganna er að finna gildissvið og skilgreiningar. Í 2. gr. frumvarps þessa er að finna tillögur um fimm nýjar skilgreiningar sem lagt er til að verði hluti af skilgreiningum í þessari grein.

Lagt er til að hugtakið „virkjunarhugmynd“ verði almennt notuð í stað „virkjunarkostur“ þegar verið er að fjalla um áform um virkjanir. Geri verkefnisstjórn rammaáætlunar hins vegar tillögu um að virkjunarhugmynd verði sett í nýtingarflokk áætlunarinnar þá fyrst verði hugmyndin að virkjunarkosti samkvæmt lögnum. Að mati starfshópsins þótti ekki eðlileg málnotkun að nefna allar virkjunarhugmyndir sem fram koma virkjunarkosti, enda kunni þeir að vera algjörlega óraunhæfir að flestra mati. Eðlilegra sé að slík áform teljist frekar virkjunarhugmynd þar til slík hugmynd hefur verið metin og flokkuð í nýtingarflokk af verkefnisstjórn óháð því hvort kosturinn verði endanlega samþykktur sem slíkur af ráðherra eða Alþingi. Í samræmi við það eru lagðar til breytingar á hugtakinu „virkjunarkostur“ til samræmis við framangreint.

Lagt er til að „virkjunarsvæði“ verði sérstaklega skilgreint í lögnum. Í skilgreiningunni felist að það sé það svæði sem gert er ráð fyrir að verði raskað vegna fyrirhugaðrar virkjunar. Mikilvægt er að ávallt liggi fyrir með skýrum hætti í upphafi ferlisins hvaða svæði verði fyrir

röskun vegna slíkra framkvæmda. Þar er ekki einungis um að ræða þrönga skilgreiningu á framkvæmdasvæði virkjunar heldur getur virkjunarsvæði í þessum skilningi til að mynda einnig náð yfir aðra fyrirhugaða eða nauðsynlega röskun, eins og t.d. hækkun á vatnsyfirborði árfarvegjar eða stöðuvatns vegna fyrirhugaðs uppistöðulóns.

Í greininni er lagt til að „áhrifasvæði“ virkjunar verði einnig skilgreint sérstaklega í lögnum. Með áhrifasvæði virkjunar er átt við virkjunarsvæðið sjálft og það svæði fyrir utan virkjunarsvæðið sem ætla má að verði fyrir áhrifum vegna virkjunar. Skilgreining á fyrirhuguðu áhrifasvæði virkjunar skiptir t.d. máli í tengslum við það samráð sem gert er ráð fyrir að eigi sér stað í tengslum við áhrifasvæði einstakra virkjunarhugmynda samkvæmt a-lið 1. mgr. 8. gr. frumvarps þessa verði það að lögnum. Gert er ráð fyrir að afmörkun slíkra svæða eigi sér stað af hálfu verkefnisstjórnar og faghópa í upphafi skoðunar á virkjunarhugmyndum þannig að eðli og umfang skoðunar verði nokkuð ljóst við skipulagningu vinnunnar í byrjun. Ekki er hins vegar óeðlilegt að gera ráð fyrir að þörf kunni að vera á breytingum á áhrifasvæðum, til annaðhvort minnkunar eða stækkunar, við frekari skoðun eða rannsóknir þegar vinnan er komin af stað, en þá er gert ráð fyrir að formenn einstakra faghópa og verkefnisstjórn hafi samráð um breytinguna og um afmörkun breyttra svæða.

Að lokum taldi starfshópurinn rétt að í lögnum væri sérstök skilgreining á hugtakinu „verndarsvæði“. Ástæða þess er m.a. dómur Hæstaréttar í máli nr. 36/2023 um friðlýsingu á vatnasviði Jökulsár á Fjöllum, þar sem fjallað var um afmörkun slíkra svæða og þær forsendur sem þyrftu að vera fyrir hendi til friðlýsingar þeirra samkvæmt náttúruverndarlögum. Áréttað er í greininni að slík verndarsvæði þurfi að uppfylla þau skilyrði að vera bæði afmörkuð og hnittsett.

Um 3. gr.

Í a-lið 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins eru lagðar til tiltekna breytingar á orðalagi 1. mgr. 3. gr. laganna. Annars vegar er lagt til að vísað verði bæði til tillögu til þingsályktunar eins og er í gildandi lögum en að auki verði vísað til tillögu til breytinga á þingsályktun. Rétt þótti að gera ráð fyrir að ráðherra geti lagt fram tillögu til breytinga á samþykkttri þingsályktun um verndar- og orkunýtingaráætlun, t.d. þegar um er að ræða að lagðar eru fram tiltölulega afmarkaðar breytingar. Hins vegar er lagt til að úr lagatextanum verði fellt að leggja skuli fram tillögur um verndar- og orkunýtingaráætlun eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti. Ástæðan fyrir því að þessi breyting er lögð til er sú að merking greinarinnar er óskýr og ákveðin tilhneiging hefur verið til að túlka ákvæðið á þann hátt að ráðherra eigi einungis að leggja verndar- og orkunýtingaráætlun fram á fjögurra ára fresti. Eins og rakið er að framan er hins vegar í frumvarpi þessu lagt til að verndar- og orkunýtingaráætlun verði samfelluverkefni þar sem gert er ráð fyrir að tekin verði afstaða til virkjunarhugmynda og virkjunarkosta eins oft og þurfa þykir. Í greininni er því lagt til að orðalagið verði með þeim hætti að vísað er til 10. gr. laganna, eins og lagt er til að henni verði breytt með frumvarpi þessu. Í þeirri grein er m.a. lagt til að mælt verði fyrir um ákveðna tímafresti fyrir bæði verkefnisstjórn og ráðherra til að leggja fram tillögur um virkjunarhugmyndir og virkjunarkosti þannig að Alþingi geti tekið afstöðu til slíkra tillagna svo oft sem þurfa þykir.

Í b–d-lið 1. mgr. 3. gr. eru lagðar til breytingar á hugtakanotkun í samræmi við það sem rakið er að framan. Greinin þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 4. gr.

Í greininni er lagt til að kveðið verði á um að þegar virkjunarkostur sé kominn í orkunýtingarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar og ekki sé á annan veg mælt í lögum sé öðrum

stjórnvöldum heimilt að hefja undirbúning og vinnslu á þeim leyfum og öðrum lögbundnum ákvörðunum vegna virkjunarframkvæmdanna telji þau ástæðu til. Með ákvæðinu er opnað á það að undirbúningur og vinnsla þeirra leyfa sem nauðsynleg eru vegna framkvæmda af þessum toga geti hafist ef leyfisveitendur telja ástæðu til. Hér er ekki verið að leggja til beina skyldu til að hefja undirbúning og vinnslu slíkra leyfa, heldur frekar að veita leyfisveitendum lagagrundvöll til að ákveða slíkt ef þau telja undirbúning leyfisveitingar eðlilega og tímabæra enda sé ekki lagt sérstakt bann við því í lögum.

Um 5. gr.

Liðir a–d þarfnast ekki skýringa.

Í e-lið er lögð til heimild til handa ráðherra til að veita undanþágu vegna orkurannsókna sem eru samkvæmt gildandi lögum óheimilar. Í 3. mgr. 5. gr. laganna er mælt fyrir um að ef virkjunarkostur sé í biðflokki sé einungis heimilt að stunda orkurannsóknir sem ekki eru matsskyldar annaðhvort samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og áætlana eða samkvæmt ákvörðun Skipulagsstofnunar eða úrskurði ráðherra. Í þessu felst að séu orkurannsóknir þess eðlis að nauðsynlegt sé að meta umhverfisáhrif þeirra eru slíkar rannsóknir óheimilar og er ekki í lögnum að finna neina undanþágu til að heimila slíkar rannsóknir. Þær rannsóknir sem hér kæmu helst til greina eru rannsóknir á háhitasvæðum enda ljóst að rannsóknir á vatnsafla eru almennt ekki þess eðlis að þörf sé á matsskyldum framkvæmdum vegna þeirra. Þetta þýðir í raun að virkjunarhugmynd í biðflokki getur orðið föst í þeim flokki rammaáætlunar um ókomna tíð ef rannsóknir sem nauðsynlegar eru til að meta virkjunarkostinn í rammaáætlun eru metnar matsskyldar. Í greininni er af þessum sökum lagt til að ráðherra verði veitt heimild til að veita undanþágu frá þessu ákvæði laganna í sérstökum tilvikum. Hér verður hins vegar að hafa í huga að einungis er lögð til heimild til undanþágu frá skilyrðinu um matsskyldu til að hægt sé að stunda slíkar rannsóknir. Það yrði hins vegar ekki ráðherra sem myndi veita hugsanlegt leyfi til rannsókna sjálfra eða þeirra framkvæmda sem þær kunna að hafa í för með sér. Um það myndu áfram gilda almennar reglur. Lagt er til að skilyrði fyrir slíkri undanþágu verði í fyrsta lagi að hinar matsskyldu rannsóknir séu þess eðlis að þær yrðu metnar nauðsynlegar til að hægt væri að flokka virkjunarhugmyndina samkvæmt lögnum, í öðru lagi að leita þurfi umsagnar verkefnisstjórnar rammaáætlunar áður en heimild yrði veitt og í þriðja lagi að umhverfismat vegna rannsókna þurfi að liggja fyrir áður en ráðherra veitir undanþáguna þannig að ljóst sé hver umhverfisáhrif rannsókna kunni að verða.

Í f-lið greinarinnar er lagt til að 4. mgr. 5. gr. laganna falli brott. Í þeirri grein er fjallað um virkjunarkosti sem verndar- og orkunýtingaráætlun á að taka til skv. 3. mgr. 3. gr. laganna og ekki hefur verið tekin afstaða til í gildandi áætlun. Mælt er fyrir um að slíkir virkjunarkostir skuli lúta sömu reglum og virkjunarkostir í biðflokki áætlunarinnar. Ekki verður annað séð en að greinin eigi við um alla hugsanlega virkjunarkosti landsins óháð því hvort þeir hafi komið til kasta verndar- og orkunýtingaráætlunar með nokkrum hætti. Segja má að slíkt ákvæði sé að mestu leyti í raun orðið óframkvæmanlegt því í verndar- og orkunýtingaráætlun er m.a. að finna nýja orkukosti eins og t.d. vindorku þar sem virkjunarkostir eru ekki jafn staðbundnir og hinir hefðbundnu virkjunarkostir vatnsafls og jarðhita. Fræðilega séð geta slíkir virkjunarkostir náð yfir flest svæði landsins þar sem er að finna nægilegan vind til framleiðslu á raforku. Ógerlegt er að skilgreina og finna allar slíkar virkjunarhugmyndir og þar með ómögulegt að réttaráhrif virkjunarkosta fari eins og þeir væru í biðflokki áætlunarinnar. Þessi tillaga að breytingu á lögnum byggir einnig á því að ljóst er að áætlunin hafi á undanförunum árum þróast meira yfir í að vera samfelluverkefni frekar en tímabundið verkefni eins og

upphaflega virðist hafa verið gert ráð fyrir. Grundvöllur undir það að fella réttaráhrif allra virkjunarkosta landsins undir biðflokk áætlunarinnar virðist því hafa verið að skapa ákveðið svigrúm eða kyrrstöðu þar til öll svæði landsins hefðu verið metin í áætluninni.

Um 6. gr.

Liður a í greininni þarfnast ekki skýringa.

Í b-lið er lagt til að í greininni verði skýrt kveðið á um skyldu til að afmarka svæði með kortlagningu og hnitsetningu sem lagt verður til að fari í verndarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar. Mikilvægt er að þetta gerist áður en Alþingi fjallar um áætlunina, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 36/2023 um friðlýsingu á vatnasviði Jökulsár á Fjöllum, þannig að kortlagning og hnitsetning liggi til grundvallar meðferð Alþingis á áætluninni. Að sama skapi og einnig með vísan til niðurstaðna dómsins er lagt til að kveðið verði á um það með skýrum hætti að slík afmörkun og kortlagning skuli vera hluti af ályktunartexta verndar- og orkunýtingaráætlunar. Verði þetta ákvæði að lögum verður því ekki fullnægjandi að vísað sé til slíkrar afmörkunar í fylgiskjölum eða þeim bakgrunnsgögnum sem liggja til grundvallar niðurstöðum áætlunarinnar.

Í greininni er einnig lagt til að fram komi að hin afmörkuðu verndarsvæði skuli byggja á mati á verndargildi og verndarþörf náttúruminja eða menningarminja innan svæðanna og geti náð yfir hluta vatnasviðs, hluta fallvatns eða jafnvel heil vatnasvið. Í greinargerð með lögum nr. 48/2011 er nokkuð misvísandi skilaboð að finna um hvernig afmarka skuli verndarsvæði þegar lagt er til að virkjunarkostur sé flokkaður í verndarflokk, þ.e. hvort vernda þurfi allt vatnasvið fyrir ofan virkjun og árfarveg allt til sjávar eða hvort heimilt sé að vernda einungis hluta slíks vatnasviðs eða árfarvegar. Í tillögunni er lagt til að því sé slegið föstu í lagatexta að slík afmörkun á verndarsvæðum eigi að byggjast á verndargildi og verndarþörf náttúruminja eða menningarminja innan svæðanna þannig að svigrúm sé til staðar til slíkrar afmörkunar út frá efnislegum ástæðum og aðstæðum á því svæði sem er til skoðunar. Í sumum tilvikum kunna aðstæður að vera með þeim hætti að nægilegt sé að afmarka einungis hluta af svæðinu sem verndarsvæði en ekki svæðið allt fyrir ofan virkjun og allt til sjávar.

Um 7. gr.

Í a-lið greinarinnar er lögð til breyting sem snýr að heimild sveitarstjórna til að fresta því að samræma gildandi svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir sveitarfélagsins gildandi verndar- og orkunýtingaráætlun. Í 2. mgr. 7. gr. laganna er mælt fyrir um heimild til handa sveitarstjórnnum til að fresta ákvörðun um landnotkun samkvæmt verndar- og orkunýtingaráætlunar um allt að tíu ár. Í því felst að á þeim tíma þarf sveitarstjórn ekki að samræma skipulagsáætlanir sínar áætluninni. Þótt færa megi fyrir því rök að eðlilegt sé að sveitarstjórnir hafi heimild til að fresta slíkum ákvörðunum um tiltekið tímabil, vegna atvika sem varða t.d. aðrar áætlanir um landnotkun innan sveitarfélaga, taldi starfshópurinn að sá frestur sem finna megi í lögnum sé of langur, m.a. með hliðsjón af þeirri meginreglu íslenskra laga að hvorki eigandi lands né sveitarfélög eigi að geta komið í veg fyrir nýtingu takmarkaðra auðlinda landsins ef nýtingin er metin skynsamleg og í almannapágu af Alþingi. Sé miðað við að allar heimildir laga nr. 48/2011 til frestunar séu nýttar hefur sveitarfélag möguleika á að fresta því að samræma skipulagsáætlanir sínar við rammaáætlun í allt að 14 ár frá samþykki Alþingis. Þetta geti auðveldlega leitt til þess í einhverjum tilvikum að ekkert verði af fyrirhugaðri virkjun þrátt fyrir ákvörðun Alþingis, auk þess sem svæði sem samþykkt hefur verið í verndarflokk verði ekki friðlýst. Eins og þegar hefur verið nefnt reyndi í fyrsta sinn á slíka heimild til frestunar sveitarstjórna sumarið 2023 þegar tvö sveitarfélög tilkynntu um ákvörðun

af þessum toga vegna tveggja virkjunarkosta sem flokkaðir voru í nýtingarflokki árið 2022. Til að auka skilvirkni í öllu ferli verndar- og orkunýtingaráætlunar, ekki einungis varðandi ferli verndar- og orkunýtingaráætlunar hjá verkefnisstjórn og ráðherra, lagði starfshópurinn því til að hámarkstími til slíkrar frestunar sveitarstjórna yrði fimm ár í stað 14 ára sem gildandi lög kveða á um. Inni í þeim tímafresti er tekið tillit til þeirrar breytingar sem einnig er lögð til þessum lið greinarinnar um heimild Skipulagsstofnunar til að veita sveitarstjórnnum að hámarki eins árs viðbótarfrest í staða þriggja ára til viðbótar hinum tíu ára fresti. Í þessu felst að séu umræddir frestir nýttir skuli á þessum tíma fara með kostinn eins og gildir um kosti í biðflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar eins og gildandi lög kveða á um.

Um 8. gr.

Í 1. mgr. 9. gr. laga nr. 48/2011 er fjallað um verksvið verkefnisstjórnar og faghópa. Lagt er til í a-lið 8. gr. frumvarpsins að í þeirri grein verði sérstaklega kveðið á um að verkefnisstjórn skuli í upphafi starfs, í samráði við formenn einstakra faghópa, skipuleggja umfang skoðunar og afmörkun þeirra áhrifasvæða sem koma eigi til skoðunar vegna einstakra virkjunarhugmynda. Starfshópurinn taldi bæði mikilvægt og nauðsynlegt að við upphaf skoðunar á fyrirbyggjandi virkjunarhugmyndum ætti sér stað virkt samtal og samráð milli verkefnisstjórnarinnar, sem ábyrgð ber á verkefninu í heild, og faghópanna. Með slíku vinnulagi yrði reynt að tryggja að þessir aðilar sammæltust m.a. um hvaða svæði eigi að teljast áhrifasvæði virkjunar, hvaða áhrifaþættir eða viðföng sé eðlilegt að sæti skoðun og hvað slík skoðun eigi að vera umfangsmikil. Telja verði að slík forathugun, samtal og samráð milli aðila um nauðsynlega þætti vinnunnar geti aukið gæði hennar í heild, bætt skilvirkni og hjálpað til við að skipuleggja starfið fram undan bæði hjá verkefnisstjórninni sjálfri og einstökum faghópum. Mikilvægt er hins vegar eftir sem áður að faghópar hafi faglegan sveigjanleika við þessi störf sín. Komi til að mynda í ljós við framvindu vinnunnar að endurskoða eða breyta þurfi einhverjum af framangreindum þáttum gefur það þessum aðilum einnig færi á að setjast yfir þá og ræða og endurskoða þá afmörkun sem átt hefur sér stað á fyrri stigum um áhrifasvæði virkjunarhugmynda.

Í c-lið frumvarpsins er lagt til að settur verði fjögurra vikna tímafrestur á meðferð Umhverfis- og orkustofnunar vegna innsendrar beiðni um að verkefnisstjórn fjalli um virkjunarhugmynd. Telji stofnunin hins vegar að virkjunarhugmynd sé ekki nægilega skilgreind og hún uppfylli ekki skilyrði laga og reglugerðar er mælt fyrir um að stofnunin tilkynni umsækjanda um slíkt svo fljótt sem verða má og óski eftir þeim viðbótagögnum eða viðbótarupplýsingum sem nauðsynlegar eru. Almennt má gera ráð fyrir að slík tilkynning berist umsækjanda innan þess fjögurra vikna tímafrests sem Umhverfis- og orkustofnun hefur til að yfirfara umsóknina. Markmið ákvæðisins er að tryggja að ávallt sé ljóst hvort beiðni um mat á virkjunarhugmynd sé fullnægjandi og ef svo er ekki sé strax brugðist við því með að skilgreina ástæður þess. Umsækjandi geti þá brugðist við slíkri niðurstöðu stofnunarinnar án tafa. Í c-lið greinarinnar er einnig lögð til sú breyting frá gildandi lögum að ef Umhverfis- og orkustofnun ætli sér að hafa frumkvæði að því að verkefnisstjórn fjalli um tiltekna virkjunarhugmynd hafi hún eftir sem áður slíka heimild en þurfi hins vegar að uppfylla sömu kröfur til gagna og upplýsinga og gerðar eru til annarra aðila. Ekki þótti ástæða til að leggja til að umrædd heimild stofnunarinnar væri alfarið felld úr lögum enda getur verið eðlilegt að stofnunin geti látið meta einstakar virkjunarhugmyndir. Hins vegar var talin ástæða til þess að stofnunin skilgreindi slíkar virkjunarhugmyndir vel áður en verkefnisstjórn fengi þær til umfjöllunar og meðferðar enda hefði stofnunin á sínum tíma sent til verkefnisstjórnar ýmsa virkjunarkosti sem erfitt var að taka til meðferðar og meta þar sem frekari gögn skorti. Þessir

kostir lentu því í biðflokki áætlunarinnar um margra ára skeið. Að endingu voru margir af þessum virkjunarkostum felldir brott úr áætluninni með ákvörðun Alþingis í kjölfar þess að Orkustofnun dró þá til baka.

Í d-lið greinarinnar eru lagðar til ákveðnar breytingar á gildandi lögum um frumkvæði verkefnisstjórnar vegna endurmats á virkjunarkostum eða landsvæðum sem gildandi áætlun nær til. Greinin hefur þótt nokkuð óljós um það hvaða ástæður geti helst leitt til þess að verkefnisstjórn taki ákvörðun um að endurmeta kosti í áætluninni. Því er lagt til í þessum lið frumvarpsins að lögfest verði að forsendur fyrir slíku endurmati verði að verkefnisstjórn telji að fyrir hendi séu breyttar forsendur eins og t.d. nýjar eða betri upplýsingar eða breytt tækni sem áhrif geta haft á upphaflega flokkun. Gera má ráð fyrir að slík skilyrði og leiðbeiningar til verkefnisstjórnar leiði til þess að slíkt endurmat eigi sér ávallt stað á grundvelli tiltekinnna efnislegra ástæðna og dregið sé þar með úr líkum á að slíkt endurmat eigi sér stað með handahófskenndum hætti.

Um 9. gr.

Í a-lið greinarinnar er lagt til að þrír nýir málslíðir bætist við 1. mgr. 10. gr. gildandi laga. Í fyrsta lagi er lagt til að kveðið verði á um að rannsóknir og upplýsingaöflun verkefnisstjórnar og faghópa taki mið af því að um heildstætt frummat sé að ræða. Markmið upplýsingaöflunar skuli því fyrst og fremst vera að skapa heildarmynd af verndar- og nýtingargildi landsvæða og áhrifum orkunýtingar. Ljóst er að þessi tillaga að breytingu byggir á þeirri hugmyndafræði sem lá til grundvallar áætluninni við setningu laga nr. 48/2011. Hluti af þeirri gagnrýni sem hefur m.a. beinst að áætluninni er að skoðun og mat á virkjunarkostum hafi verið mun umfangsmeiri en upphaflega hafi verið gert ráð fyrir. Við skoðun starfshópsins á forsögu áætlunarinnar, þ.m.t. greinargerð og öðrum lögskýringargögnum, þótti ljóst að sú skoðun sem færi fram hjá verkefnisstjórn og faghópum ætti að byggjast á því að um væri að ræða heildstætt frummat. Rannsóknir og upplýsingaöflun í tengslum við matið ætti því að taka mið af því. Ljóst er að þessi tilhögun átti ekki að leysa af hólmi eða jafnvel vera ítarlegri en umhverfismat framkvæmdarinnar. Að mati starfshópsins er æskilegt að þessi skilningur komi ekki einungis fram í greinargerð og öðrum lögskýringargögnum heldur verði kveðið skýrt á um hann í lagatextanum. Með breytingunni er ekki verið að leggja til stefnubreytingu frá gildandi lögum heldur frekar að áréttu þetta mikilvæga atriði um eðli og umfang skoðunar og mats á einstökum virkjunarhugmyndum.

Í d-lið greinarinnar er lagt til að tveir nýir málslíðir bætist við á eftir 2. másl. 2. mgr. 10. gr. laganna á þá leið að telji verkefnisstjórn, þrátt fyrir 2. mgr. 9. gr., að virkjunarhugmynd sé ekki nægilega skilgreind eða að meðfylgjandi gögn uppfylli ekki skilyrði greinarinnar skuli hún fara fram á við Umhverfis- og orkustofnun, innan fjögurra vikna, að hún afli þeirra viðbótargagna eða viðbótarupplýsinga sem þörf er á. Sama gildi ef við matsferli verkefnisstjórnar verði slíkar breytingar á virkjunarhugmynd af hálfu umsækjanda að þörf sé á viðbótargögnum og upplýsingum. Markmiðið með þessari tillögu er að veita verkefnisstjórn sérstakt tækifæri á því að yfirfara beiðnina og eftir atvikum að óska formlega eftir nauðsynlegum viðbótargögnum eða upplýsingum frá umsækjanda ef mat hennar er það að innsend gögn uppfylli ekki skilyrði greinarinnar. Gera má ráð fyrir að hér verði einungis um undantekningartilvik að ræða enda gert ráð fyrir að Umhverfis- og orkustofnun yfirfari allar beiðnir um að virkjunarhugmyndir verði metnar af verkefnisstjórn. Starfshópnum þótti hins vegar rétt að verkefnisstjórn og faghópar, sem sjá um hið raunverulega mat á virkjunarhugmyndinni, hefðu þrátt fyrir þessa almennu reglu ákveðið svigrúm til að kalla eftir frekari gögnum eða upplýsingum sem þau telja að enn skorti upp á til að fullnægja lögum og

reglugerð og þar með koma í veg fyrir að hægt sé að taka virkjunarhugmynd til mats. Í stað þess að verkefnisstjórn sjái sjálf um að óska slíkra gagna frá framkvæmdaraðila, eins og dæmi virðast vera um, má telja eðlilegra að verkefnisstjórn komi þessari ósk á framfæri við Umhverfis- og orkustofnun sem sjái þá um formleg samskipti við virkjunaraðila. Þá er einnig betur tryggt að öll nauðsynleg og lögbundin gögn fari í sama farveg hjá Umhverfis- og orkustofnun sem hefur þá fulla yfirsýn yfir allar virkjunarhugmyndir rammaáætlunar og lögbundin gögn. Telja verður að þetta sé einnig til hagsbóta fyrir virkjunaraðila sem hefur þá annars vegar tækifæri á því að útvega umrædd gögn eða upplýsingar með skjótum hætti þannig að ekki verði ónauðsynleg töf á mati og flokkun virkjunarhugmynda hans og hins vegar að hann geti þá nýtt úrræði stjórnisýsluréttar, eins og t.d. kæru til ráðuneytis, ef hann telur að slík viðbótarkrafa um gögn eða upplýsingar samræmist ekki lögum eða reglugerð. Í greininni er einnig lagt til að verkefnisstjórn geti farið fram á að Umhverfis- og orkustofnun afli viðbótargagna og upplýsinga ef við matsferli verkefnisstjórnar verði slíkar breytingar á virkjunarhugmynd af hálfu umsækjanda að þörf sé á viðbótargögnum og upplýsingum. Hér er einungis um að ræða þau tilvik þar sem svo verulegar breytingar verða á virkjunarhugmyndum umsækjanda að ekki verði hjá því komist að afla gagna eða a.m.k. að aðlaga þau gögn sem fyrir liggja að hinu breytta verkefni. Þá er eðlilegt að verkefnisstjórn geti farið fram á að Umhverfis- og orkustofnun afli breyttra eða aðlagðra gagna hjá virkjunaraðila. Eðli málsins samkvæmt byrjar þá hinn fjögurra vikna tímafrestur ekki að líða fyrr en hinar breyttu virkjunarhugmyndir eru komnar til vitundar verkefnisstjórnar. Gera má ráð fyrir að helst gæti þetta átt við um virkjunarkosti í vindorku þar sem tækniframfarir eru slíkar að hæð og stærð vindmylla getur breyst mjög ört. Eins og dæmi eru um bæði hérlendis og í Noregi getur þurft að aðlaga upphaflegar virkjunarhugmyndir að þeim virkjunarbúnaði sem framleiddur er hverju sinni, sérstaklega ef langur tími hefur liðið frá því upphaflegar virkjunarhugmyndir eru settar fram þar til ákvörðun um virkjun liggur fyrir. Að lokum er í framangreindum málsliðum lagt til að séu gögn ófullnægjandi að öðru leyti skuli verkefnisstjórn láta safna viðbótargögnum og vinna úr þeim áður en eiginlegt matsferli hefst. Í breytingunni felst að verkefnisstjórn skuli sjálf bera ábyrgð á að safna öðrum gögnum sem hún telur nauðsynleg en leiða má af fyrir mælum laga og reglugerðar um þau gögn sem þurfa að fylgja beiðni um að virkjunarhugmynd sé tekin til meðferðar. Með öðrum orðum skuli verkefnisstjórn þá sjá sjálf um að afla og kosta þær rannsóknir, gögn eða upplýsingar sem eru umfram framangreinda lagaskyldu enda telji verkefnisstjórn að slík gögn séu nauðsynleg í matsferlinu.

Í f-lið greinarinnar er lagt til að lögfest verði að áður en gerð sé tillaga um flokkun virkjunarhugmynda í nýtingarflokk áætlunarinnar skuli liggja fyrir mat á áhrifum hennar á hlutaðeigandi vatnshlot. Áhrif á vatnshlot vatnasviðs er einn af þeim fjölmörgu umhverfisþáttum sem nauðsynlegt er að verkefnisstjórn taki með í reikninginn við mat, skoðun og forgangsroðun á fyrirliggjandi virkjunarhugmyndum. Markmiðið með breytingunni er að ávallt liggja fyrir, eins og kostur er á þessu stigi í ferli virkjunarframkvæmda, hvaða áhrif framkvæmdirnar kunna að hafa á viðeigandi vatnshlot samkvæmt vatnalögum. Gera má ráð fyrir að í sumum tilvikum kunni aðrir umhverfisþættir hins vegar að veða það þungt í mati verkefnisstjórnar í átt að verndun að ekki sé brýn þörf á slíku mati. Í greininni er því lagt til að hún sé skilyrt við þær virkjunarhugmyndir sem að mati verkefnisstjórnar þykja líklegar til að vera flokkaðar í nýtingarflokki áætlunarinnar í tillögum hennar. Áður en verkefnisstjórn gerir tillögu um virkjunarkost í nýtingarflokk þarf slíkt mat því ávallt að liggja fyrir verði frumvarp þetta að lögum. Slíkt áhrifamat verði þá einn af þeim þáttum sem verkefnisstjórn byggir heildarniðurstöðu sína á, m.a. á grundvelli mats á almannahagsmunum. Í umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu hefur um skeið staðið yfir skoðun á lagamma

um vatnamál og leyfisveitingar í tengslum við breytingar á vatnshloti. Ekki liggja hins vegar fyrir niðurstöður úr þeirri vinnu eða hvort breytinga sé að vænta. Í frumvarpi þessu eru hins vegar ekki lagðar til aðrar breytingar en að slíkt áhrifamat þurfi að liggja fyrir í heildarmati verkefnisstjórnar áður en komið getur til þeirrar niðurstöðu að hún leggi til að virkjunarhugmyndin verði flokkuð í nýtingarflokk áætlunarinnar. Markmiðið er að tryggja vandaða málsmeðferð og að sem flestar upplýsingar liggi fyrir áður en ákvörðun er tekin um flokkun virkjunarhugmynda. Gert er ráð fyrir að um matið sjálft og framkvæmd þess gildi almennar reglur laga og að verkefnisstjórn muni hafa samráð við Umhverfis- og orkustofnun um áhrifamatið eins og almennt um samræmi áætlunarinnar við vatnaáætlun eins og mælt er fyrir um í 3. mgr. 10. gr. gildandi laga.

Í g-lið greinarinnar er í fyrsta lagi lagt til að verkefnisstjórn skuli innan fjögurra mánaða frá því niðurstöður faghópa liggja fyrir vinna drög að tillögu um flokkun virkjunarkosta. Umrædd breyting er liður í því að setja tímamörk á sem flesta þætti við vinnslu áætlunarinnar til að auka skilvirkni hennar. Í öðru lagi er lagt til í greininni að svonefnt fyrra samráðsferli rammaáætlunar verði fellt brott. Í gildandi lögum er kveðið á um tvö samráðsferli áður en verkefnisstjórn kynnir niðurstöður sínar. Fyrra samráðsferlið er ekki með tilteknum tímafrestum en síðara samráðsferlið kveður á um 12 vikna frest til að koma að athugasemdum. Í greininni er lagt til að í stað þessara tveggja mismunandi samráðsferla um sömu mál fari drög að tillögum verkefnisstjórnar í eitt átta vikna aðalsamráð áður en tillögurnar fari til ráðherra. Eins og rakið hefur verið byggir þessi tillaga m.a. á þeim breytingum og því hagræði sem orðið hefur á slíku kynningarferli með tilkomu hinnar sérstöku samráðsgáttar stjórnvalda, en verkefnisstjórn hefur nú hafið notkun á samráðsgáttinni til að viðhafa samráð samkvæmt lögnum. Samráðsgáttin hefur einfaldað til muna alla verkferla við samráð og gert það aðgengilegra og einfaldara fyrir bæði einstaklinga og lögaðila að koma að athugasemdum. Tvö aðskilin samráðsferli vegna sama máls hafa kallað á vinnu við yfirferð umsagna sem oft eru sama efnis, dregið úr skilvirkni og aukið heildarvinnu við ferlið, bæði hjá þeim sem senda inn athugasemdir og tillögur um áætlunina og þeim sem vinna úr tillögnum. Einnig má nefna að almenningur og lögaðilar hafa fleiri tækifæri til að koma athugasemdum sínum á framfæri um þessi mál því Alþingi hefur á undanförunum árum í auknum mæli kallað eftir víðtæku samráði og umsögnum um tillögur verkefnisstjórnar þegar þær eru komnar til þingsins. Eins og áður sagði taldi starfshópurinn það því ekki koma að sök þótt annað samráðsferli verkefnisstjórnar um tillögurnar yrði fellt niður og síðara samráðsferli stýtt úr 12 vikum í átta vikur. Almenningur og aðrir hagaðilar hafi eftir sem áður tvisvar sinnum færi á því að koma að öllum athugasemdum og umsögnum um málið og þrisvar sinnum ef ráðherra ákveður að gera breytingar á áætluninni en þá er lögbundið að málið þarf aftur að fara í samráð.

Í n-lið greinarinnar er lagt til að verkefnisstjórn verði settur fjögurra vikna frestur til að skila tillögum sínum til ráðherra eftir að niðurstöður samráðs liggja fyrir. Umrædd breyting er liður í því að setja tímamörk á sem flesta þætti við vinnslu áætlunarinnar til að auka skilvirkni hennar.

Í q-lið eru lagðar til nokkuð veigamiklar breytingar á hlutverki ráðherra við afgreiðslu verndar- og orkunýtingaráætlunar. Í greininni er mælt fyrir um skyldu ráðherra til að leggja fyrir þingið þær tillögur sem honum berast í hendur frá verkefnisstjórn rammaáætlunar til þinglegrar meðferðar innan fjögurra mánaða. Starfshópurinn taldi mikilvægt að tryggt yrði að Alþingi fengi tillögur rammaáætlunar ávallt í hendur frá framkvæmdarvaldinu og það væri ekki alfarið á valdi ráðherra hvort hann legði slíkar tillögur fyrir þingið. Ekki er hins vegar með neinum hætti komið í veg fyrir að hann geti gert breytingar á þeim tillögum sem hann fær frá verkefnisstjórn eins og mælt er fyrir um í gildandi lögum. Slíkar breytingar getur hann gert

eftir sem áður. Ákveði ráðherra að gera breytingar á tillögnum þurfa þær hins vegar aftur að fara í samráð í tilskilinn tíma. Ráðherra væri hins vegar eftir samráðið bundinn af því að leggja tillögurnar fram á Alþingi til frekari meðferðar í samræmi við efni greinarinnar. Sé Alþingi ekki að störfum við lok framangreindra tímamarka er lagt til að hann leggi tillöguna fram þegar þing kemur saman á ný eða við upphaf næsta þings.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Eins og rakið er að framan var hið norska kerfi grundvöllurinn undir hina íslensku rammaáætlun. Norðmenn unnu um langt skeið að sérstakri verndaráætlun samhliða rammaáætluninni þar sem fram fór sjálfstæð skoðun á verðmætustu vatnasviðum Noregs áður en hafist var handa við flokkun annarra svæða í rammaáætlun út frá hagkvæmni og ýmsum öðrum þáttum með tilliti til vatnsaflsvirkjana. Hérlandis var þessum tveimur þáttum í raun slegið saman í eina verndar- og orkunýtingaráætlun eins og rakið hefur verið. Að mati starfshópsins var talið mikilvægt að stjórnvöld hefðu þrátt fyrir það forgöngu um að greina og meta slík svæði landsins með tilliti til verndar fyrir raforkuframleiðslu jafnvel þótt ekki hefði komið fram sérstök beiðni um mat á tilteknu svæði vegna virkjunarframkvæmda. Hér væri í raun um að ræða svipaða aðferðafræði og beitt var í Noregi enda sætti norska verndaráætlunin talsverðum breytingum og viðbótum þrátt fyrir að norska rammaáætlunin hefði tekið til starfa, auk þess sem aðstæður voru einnig þannig í Noregi að umtalsvert hafði þegar verið virkjað þegar verndaráætlunin var sett á laggirnar.

Starfshópurinn taldi hins vegar mikilvægt að slík vinna myndi ekki skarast við vinnu verkefnisstjórnar í tengslum við verndar- og orkunýtingaráætlun þannig að unnið væri að sama verkefninu á fleiri en einum stað í stjórnkerfinu. Í frumvarpinu er því lagt til í ákvæði til bráðabirgða að Náttúrufræðistofnun verði falið að vinna greiningu á næstu fimm árum á jarðhitasvæðum, ám, vatnsföllum eða vatnasviðum landsins sem borið geta virkjun sem heyrir undir lögin og ekki hafa verið flokkuð í nýtingarflokk, biðflokk eða verndarflokk samkvæmt gildandi verndar- og orkunýtingaráætlun. Í þessu felist að Náttúrufræðistofnun yrði falið að skoða og greina landsvæði sem ekki hefðu þegar verið flokkuð í nýtingarflokk, biðflokk eða verndarflokk samkvæmt áætluninni. Öll önnur svæði kæmu hins vegar til greina, eins og t.d. þeir virkjunarkostir sem um tíma voru til meðferðar hjá verkefnisstjórn að beiðni Orkustofnunar. Þeir virkjunarkostir voru hins vegar felldir úr verndar- og orkunýtingaráætlun af Alþingi enda hafði virk skoðun á hluta þessara virkjunarhugmynda ekki farið fram um margra ára skeið.

Starfshópurinn taldi það liggja beint við að Náttúrufræðistofnun yrði fengið þetta hlutverk frekar en til að mynda verkefnisstjórn eða hlutaðeigandi faghópum. Fyrir því eru nokkrar ástæður. Í fyrsta lagi hefur Náttúrufræðistofnun sinnt umfangsmiklum rannsóknum á náttúru landsins um áratugaskeið og hefur yfir að ráða miklum mannaúð, gögnum og rannsóknum á þessu sviði. Í öðru lagi hefur stofnunin mikla reynslu af sambærilegum verkefnum enda hefur hún séð um að leggja fram tillögur um þau svæði landsins sem koma til greina á B-hluta náttúruminjasráðar, auk þess sem hún metur verndargildi svæða í tengslum við friðlýsingarvinnu. Gera má fastlega ráð fyrir að ýmis svæði sem falli undir skoðun stofnunarinnar á grundvelli þessa ákvæðis, verði það að lögum, hafi þegar sætt umtalsverðri skoðun af hálfu stofnunarinnar, auk þess sem hún hafi yfir að ráða viðamiklum upplýsingum og þekkingu um önnur svæði. Í þriðja lagi var ekki talið ráðlegt að fela verkefnisstjórn eða faghópum þetta verkefni enda megi gera ráð fyrir að verkefnisstjórn eða faghópar hefðu þurft að leita til Náttúrufræðistofnunar um gögn og upplýsingar um svæðin, auk þess sem hætta

kynni að vera á því að umfangsmikið og tímabundið verkefni af þessum toga kynni að hefja fyrir þeim mikilvægu kjarnaverkefnum að meta fyrirbyggjandi virkjunarhugmyndir.

Starfshópurinn lagði hins vegar áherslu á að Náttúrufræðistofnun yrði ekki sett í þá aðstöðu að taka einhliða ákvörðun um verndun slíkra svæða fyrir orkuvinnslu heldur yrði hlutverk hennar einungis að skila ráðherra faglegri og forgangsraðaðri greiningu á þessum svæðum út frá verndargildi og verndarþörf á grundvelli þeirra skýru markmiða sem komi fram í náttúruverndarlögum. Að fenginni slíkri greiningu yrði það hins vegar ávallt á valdi ráðherra og Alþingis að taka endanlega ákvörðun um það hvaða svæði í greiningunni kynnu að vera þess eðlis að rétt væri að flokka þau í verndarflokk áætlunarinnar.

Gera má ráð fyrir því að framkvæmdin yrði þá með svipuðum hætti og varðandi tillögur verkefnisstjórnar rammaáætlunar til ráðherra. Ráðherra yrði afhent slík greining af hálfu stofnunarinnar, annaðhvort tæmandi listi yfir þau svæði sem uppfylla umrædd skilyrði ákvæðisins eða lista yfir ákveðna hluta slíkra svæða sé verkefnið unnið í nokkrum áföngum. Ráðherra gæti þá tekið ákvörðun um að setja tiltekin og afmörkuð svæði úr greiningunni í verndarflokk áætlunarinnar. Slíkt myndi væntanlega byggjast á vali á þeim svæðum sem hafa mest verndargildi og verndarþörf. Geri ráðherra slíkar breytingar myndi það teljast breyting á áætluninni af hendi ráðherra þannig að breytingin myndi kalla á samráð í samræmi við löginn. Að loknu slíku samráði myndi hann leggja áætlunina fram á Alþingi þannig breytta sem ætti þá lokaorð um slík verndarsvæði.

Eins og fram kemur er gert ráð fyrir að um verði að ræða tímabundið verkefni og því er talið að betur fari á því að fjallað sé um verkefnið í ákvæði til bráðabirgða í frumvarpinu. Varðandi þau fimm ár sem ætluð eru til að ljúka verkefninu liggur fyrir að verkefnið er talsvert umfangsmikið og kallar því væntanlega á aukna fjármuni til stofnunarinnar til að hægt verði að ljúka slíkri vinnu innan þessara tímamarka. Ekki er loku fyrir það skotið að stofnunin gæti jafnvel unnið þetta á skemmri tíma en lagt er til í lögunum sem yrði að teljast jákvætt. Starfshópurinn taldi að ef þessi vinna gengi vel og sátt næðist um verndun mikilvægustu svæða landsins fyrir raforkuvinnslu gætu í framhaldinu opnast möguleikar í framtíðinni til þess að einfalda enn frekar það kerfi sem gildir um virkjunarframkvæmdir samkvæmt lögunum.

Viðauki 2.

REGLUGERÐ

um verndar- og orkunýtingaráætlun.

I. KAFLI

Almenn ákvæði.

1. gr.

Gildissvið.

Reglugerð þessi og sú málsmeðferð sem mælt er fyrir um gildir um landsvæði þar sem er að finna virkjunarhugmyndir til orkuvinnslu, jafnt innan eignarlanda sem þjóðlendna, og óskað er eftir að verkefnisstjórn verndar- og orkunýtingaráætlunar fjalli um, sbr. 8.–10. gr. laga nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun.

II. KAFLI

Verkefnisstjórn verndar- og orkunýtingaráætlunar.

2. gr.

Um verkefnisstjórn.

Verkefnisstjórn er skipuð af umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra og starfar skv. lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, og hefur það hlutverk að vera ráðherra til ráðgjafar við undirbúning að gerð tillagna fyrir verndar- og orkunýtingaráætlun. Ráðherra gerir verkefnisstjórn erindisbréf.

Eftir skipun verkefnisstjórnar skal hún yfirfara skipunarbréf sitt og starfsreglur. Verkefnisstjórn getur lagt til við ráðuneyti að starfsreglur verði endurskoðaðar ef hún telur þörf á.

Í ráðgefandi starfi verkefnisstjórnar felst að hún tekur ekki ákvarðanir um rétt eða skyldu manna í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnisýslulaga.

Verkefnisstjórn skal skipa faghópa og fulltrúa í þá eftir þörfum. Verkefnisstjórn skipar einstökum faghópum formann. Verkefnisstjórn skal velja til setu í faghópum fulltrúa sem spanna þau fræðasvið sem viðkomandi faghópi er ætlað að fjalla um. Faghópar skulu skipaðir sérfræðingum á viðeigandi sviðum eins og kveðið er á um í lögum. Samhliða skipun faghópa skal verkefnisstjórn útbúa og samþykkja skipunarbréf þeirra.

3. gr.

Um verklag og verksvið verkefnisstjórnar.

Verkefnisstjórn fjallar um virkjunarhugmyndir, virkjunarkosti og landsvæði í samræmi við 2. mgr. 9. gr. laga nr. 48/2011 og tekur m.a. afstöðu til þess hvort endurmeta skuli virkjunarhugmyndir, virkjunarkosti og landsvæði sem gildandi áætlun nær til og beiðni hefur borist um að endurmetin verði. Einnig getur verkefnisstjórn ákveðið að endurmeta slíkar virkjunarhugmyndir og virkjunarkosti að eigin frumkvæði.

Verkefnisstjórn skal funda með faghópum um hlutverk þeirra, verklag og aðferðafræði. Jafnframt skal farið yfir einstakar virkjunarhugmyndir og virkjunarkosti sem faghópar munu koma til með að fjalla um þar sem afmörkuð verða eins og kostur er framkvæmdasvæði, áhrifasvæði og matssvæði þeirra.

Verkefnisstjórn og faghópar skulu kappkosta að viðhalda almennri samfellu í vinnu verkefnisstjórnar þannig að byggt sé á þeirri vinnu sem átt hefur sér stað af hálfu fyrri verkefnisstjórna nema hún telji ástæðu til endurskoðunar eða breytinga vegna nýrra aðstæðna, rannsókna eða gagna.

Formaður verkefnisstjórnar ber meginábyrgð á daglegri starfsemi verkefnisstjórnar og faghópa og skal stuðla að opnum samskiptum og virkni í allri ákvarðanatöku. Formaður er tengiliður verkefnisstjórnar við umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra og við formenn einstakra faghópa.

Stefnt skal að því að flokkun einstakra virkjunarhugmynda hjá verkefnisstjórn ljúki innan 21 mánaðar frá því að Umhverfis- og orkustofnun sendir virkjunarhugmynd til umfjöllunar hjá verkefnisstjórn, sbr. 5. gr.

Verkefnisstjórn skal skila ráðherra tillögum um flokkun virkjunarhugmynda, virkjunarkosta og afmörkun verndarsvæða eins oft og þurfa þykir á skipunartíma sínum í samræmi við framgang vinnunnar.

Gögn, upplýsingar og niðurstöður verkefnisstjórnar varðandi einstakar virkjunarhugmyndir og virkjunarkosti skulu vera aðgengileg almenningi á sérstakri gagnagátt eða á vefsíðu verkefnisstjórnarinnar, nema um sé að ræða upplýsingar sem háðar eru lögbundinni þagnarskyldu.

4. gr.

Um tillögur verkefnisstjórnar.

Í tillögu verkefnisstjórnar til umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra um flokkun virkjunarhugmynda, virkjunarkosta og afmörkun verndarsvæða skal gerð grein fyrir umfjöllun verkefnisstjórnar og faghópa. Gerð skal grein fyrir heildarniðurstöðum faghópa og þær bornar saman við virkjunarhugmyndir og virkjunarkosti úr fyrra mati. Fara skal yfir aðferðafræði við að komast að umræddri niðurstöðu og gerð skal grein fyrir áhrifum einstakra matsþátta á hverja virkjunarhugmynd eða virkjunarkost.

Dregnar skulu saman helstu niðurstöður og athugasemdir sem fram komu við almennt samráð um drög að tillögu um flokkun virkjunarhugmynda og virkjunarkosta og afmörkun verndarsvæða og hvort eða hvernig hafi verið brugðist við þeim.

Í tillögunni skal vera skýr, hnitmiðuð og rökstudd samantekt á mati faghópa og niðurstöðum verkefnisstjórnar um þá virkjunarkosti sem lagt er til að fari í nýtingarflokk eða virkjunarhugmyndir sem fari í verndarflokk áætlunarinnar. Í báðum tilvikum skal fylgja hnitsett afmörkun fyrirhugaðra virkjunarsvæða eða þeirra svæða sem verkefnisstjórn leggur til að falli í verndarflokk áætlunarinnar.

Sé lagt til að virkjunarhugmynd fari í biðflokk áætlunarinnar þar sem afla þurfi frekari upplýsinga eða gagna um virkjunarhugmyndina skal gerð grein fyrir hvaða upplýsingar eða gögn skorti og hver afli þeirra.

Sé lagt til að virkjunarkostur fari í nýtingarflokk skal í samantektinni jafnframt gera ítarlega grein fyrir meginforsendum verkefnisstjórnar sem lagðar eru til grundvallar varðandi virkjunarkostinn þannig að skýrt sé hvaða áhrif breytingar eða tækniþróun, eins og t.d. breytingar á fjölda og hæð vindmylla, án breytinga á aflgetu virkjunar, kunni að hafa á forsendur flokkunar hans í nýtingarflokk.

III. KAFLI

Beiðni um að virkjunarhugmynd verði tekin til meðferðar hjá verkefnisstjórn.

5. gr.

Umhverfis- og orkustofnun.

Beiðni um að verkefnisstjórn fjalli um virkjunarhugmynd skal send Umhverfis- og orkustofnun. Umhverfis- og orkustofnun yfirfer beiðnina og ef virkjunarhugmynd er að mati hennar nægilega skilgreind í samræmi við 9. gr. laga nr. 48/2011 og reglugerð þessa skal verkefnisstjórn fá hana til umfjöllunar innan fjögurra vikna.

Sé það niðurstaða Umhverfis- og orkustofnunar að beiðni sé ófullnægjandi eða að gögn vanti skal stofnunin innan sömu tímamarka tilkynna umsækjanda um þá niðurstöðu með formlegum hætti 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 Umhverfis- og orkustofnun skal beiðnin ásamt meðfylgjandi gögnum send verkefnisstjórn innan fjögurra vikna frá móttöku þeirra.

Umhverfis- og orkustofnun getur farið fram á að gögnum skv. reglugerð þessari verði skilað á stafrænu formi.

6. gr.

Verkefnisstjórn.

Telji verkefnisstjórn, þrátt fyrir 5. gr., að virkjunarhugmynd sé ekki nægilega skilgreind eða að meðfylgjandi gögn uppfylli ekki skilyrði greinarinnar skal verkefnisstjórn, innan fjögurra vikna, fara formlega fram á við Umhverfis- og orkustofnun að hún afli þeirra viðbótargagna eða viðbótarupplýsinga sem þörf er á til að unnt sé að flokka virkjunarhugmyndina. Fer um slíka málsmeðferð skv. 2. mgr. 5. gr. reglugerðar þessarar.

Verði slíkar breytingar á virkjunarhugmynd af hálfu umsækjanda við meðferð hennar hjá verkefnisstjórn að hún telji þörf á viðbótargögnum og upplýsingum til að hægt sé að flokka virkjunarhugmyndina skv. lögum nr. 48/2011 skal hún fara fram á við Umhverfis- og orkustofnun að hún óski eftir þeim viðbótargögnum sem þörf er á.

Teljast gögn ófullnægjandi að öðru leyti en greinir í 1. og 2. mgr. þessarar greinar skal verkefnisstjórn láta safna slíkum viðbótargögnum og vinna úr þeim áður en eiginlegt matsferli hefst.

IV. KAFLI

Gögn sem fylgja þurfa beiðni um umfjöllun verkefnisstjórnar.

7. gr.

Gögn sem fylgja skulu öllum virkjunarhugmyndum.

Eftirtalin gögn og upplýsingar skulu fylgja beiðnum um umfjöllun um allar virkjunarhugmyndir:

- a. mörk framkvæmda- og virkjunarsvæðis á hnitsettum uppdrætti,
- b. staðsetning, útlínur og hæð helstu mannvirkja, þ.m.t. og eftir því sem við á borholur og pípulagnir, stíflur, varnargarðar, skurðir, lón, vegir, efnistöskustaðir, tippar, stöðvarhús, spennistöðvar, nauðsynlegar línulagnir, vindmyllur, sólarcellur og önnur mannvirki sem eru órjúfanlegur hluti af fyrirhugaðri virkjunarframkvæmd,
- c. áætlað afl virkjunar, eftir því sem kostur er,
- d. áætluð orkugeta virkjunar, eftir því sem kostur er,
- e. áætlaður stofn- og rekstrarkostnaður virkjunar, sem Umhverfis- og orkustofnun byggir hagkvæmniflokkun sína á, eftir því sem kostur er,
- f. áform um tengingu við flutningskerfi raforku, eftir því sem kostur er,
- g. upplýsingar um áætlaðan tengikostnað háspennulína við flutningskerfið,
- h. fyrirliggjandi rannsóknir og heimildir um virkjunarsvæði,
- i. upplýsingar um áhrif virkjunar á hljóðvist, eftir því sem kostur er,
- j. upplýsingar um það með hvaða hætti hlutaðeigandi landeiganda, sveitarfélagi eða sveitarfélögum hafi verið kynnt fyrirhuguð virkjunaráform.

8. gr.

Gögn sem fylgja skulu beiðnum um umfjöllun um virkjun fallvatna.

Eftirtalin gögn og upplýsingar skulu, auk gagna skv. 5. gr., ávallt fylgja beiðnum um umfjöllun um virkjun fallvatna:

- a. áætlað rennsli með há- og lágmarki og tíðnidreifing þess í lónum, farvegum neðan þeirra og veitukerfum þar sem við á,
- b. áætluð yfirborðshæð og vatnsborðssveifla í lónum í tíma og rúmi,
- c. fyrirliggjandi rannsóknir og áætlanir um aurburð og ísmyndun, eftir því sem við á,
- d. upplýsingar um stöðu og flokkun þeirra vatnshlota sem fyrirhuguð framkvæmd nær til ásamt þeim umhverfismarkmiðum sem um þau gilda skv. lögum nr. 36/2011, um stjórn vatnamála, og þeim áætlunum sem byggja á þeim.

9. gr.

Gögn sem fylgja skulu beiðnum um umfjöllun um virkjun háhitasvæða.

Eftirtalin gögn og upplýsingar skulu, auk gagna skv. 5. gr., ávallt fylgja beiðnum um umfjöllun um virkjun háhitasvæða:

- a. markmið um sjálfbærni virkjunar, þ.e. samspil nýtingar og endingartíma,
- b. áform um niðurdælingu og förgun affallsvatns og möguleg áhrif á grunnvatnshlot,

- c. áform um öflun og förgun kælivatns,
- d. markmið um losun brennisteinsvetnis og staðbundinn hámarksstyrk þess í andrúmslofti,
- e. ytri mörk þess jarðhitakerfis sem fyrirhuguð nýting á að ná til ef þau eru þekkt,
- f. upplýsingar um stöðu og flokkun þeirra vatnshlota sem fyrirhuguð framkvæmd nær til ásamt þeim umhverfismarkmiðum sem um þau gilda skv. lögum nr. 36/2011, um stjórn vatnamála, og þeim áætlunum sem byggja á þeim.

10. gr.

Gögn sem fylgja skulu beiðnum um umfjöllun um virkjun vindorku.

Eftirtalin gögn og upplýsingar skulu, auk gagna skv. 5. gr., ávallt fylgja beiðnum um umfjöllun um virkjun vindorku:

- a. áætlaður heildarfjöldi vindmylla ásamt áætlaðri staðsetningu þeirra í landi á virkjunarsvæðinu.
- b. tæknilegar upplýsingar um einstakar vindmyllur þar sem fram kemur afl, áætluð hæð meginmasturs og hæð vindmylluspaða í efstu stöðu ásamt áætluðu framkvæmda- og athafnasvæði við hverja vindmyllu,
- c. þrívíddarmyndir sem sýna vindorkuverið frá a.m.k. fjórum sjónarhornum af jörðu niðri,
- d. sýnileikagreining eða sýnileikakort þar sem fram kemur hvernig vindorkuverið sést í landslagi í 10, 20, 30 og 50 km fjarlægð,
- e. áætluð áhrif vegna ljósmengunar af virkjunarmannvirkjum,
- f. kort sem sýnir búsvæði og farleiðir fugla á og við virkjunarsvæðið og niðurstöður fuglarannsóknna ef þær liggja fyrir,
- g. fyrirliggjandi rannsóknir um vindafar eftir því sem við á og fyrir liggja,
- h. yfirlit og upplýsingar um áætlaða heildarstærð vindorkuvers ef gert er ráð fyrir fleiri áföngum en sótt er um.

11. gr. (*)

Gögn sem fylgt geta beiðnum um umfjöllun um virkjun vindorku telji umsækjandi að sérstök meðferð skv. skilyrðum 10. gr. a laga nr. 48/2011 komi til álita.

Eftirtalin gögn og upplýsingar, auk gagna skv. 5. og 8. gr., geta fylgt beiðnum um umfjöllun um virkjun vindorku ef umsækjandi telur að skilyrði 10. gr. a laga nr. 48/2011 séu uppfyllt:

- a. rökstuðningur fyrir því að virkjunarhugmynd umsækjanda komi til með að stuðla að því að ná markmiðum stjórnvalda um orkuskipti og kolefnishlutleysi og að staðið verði við skuldbindingar stjórnvalda þar að lútandi á beinni ábyrgð ríkisins, sbr. a-lið. 2. mgr. 10. gr. a laga nr. 48/2011,
- b. greining á virkjunarsvæðinu ásamt rökstuðningi fyrir því að svæðið teljist raskað í skilningi b-liðar. 2. mgr. 10. gr. a laga nr. 48/2011,
- c. 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 vegna náttúruminja, menningarminja eða atvinnustarfsemi sem tengist slíkum svæðum,
- d. greining á því hvort virkjunarhugmynd sé á svæði þar sem mikið er um villta fugla sem metnir eru í hættu eða verulegri hættu á válistum eða hvort þar séu fuglategundir með hátt eða mjög hátt verndargildi.

(*) Þessi grein reglugerðarinnar miðast við að frumvarp á þingskjali 280 um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun sem lagt var fram á 155. löggjafarþing 2024–2025 verði samþykkt.

12. gr.

Önnur gögn og trúnaður vegna gagna.

Umhverfis- og orkustofnun er heimilt að óska eftir frekari gögnum sem nauðsynleg þykja, umfram það sem að framan greinir, enda telji stofnunin að slík gögn séu nauðsynleg til að unnt sé að flokka virkjunarhugmyndina skv. lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Umhverfis- og orkustofnun, verkefnisstjórn og faghópar skulu gæta trúnaðar varðandi upplýsingar um áætlaðan stofn- og rekstrarkostnað virkjana, sbr. g-lið 1. mgr. 7. gr. en um önnur gögn skal fylgja reglum upplýsingalaga um opinber gögn.

V. KAFLI

Kærumeðferð og gildistaka.

13. gr.

Kærumeðferð vegna gagna.

Sá sem leggur fram beiðni til Umhverfis- og orkustofnunar um að verkefnisstjórn taki fyrir virkjunarhugmynd hefur heimild til að kæra ákvörðunina til ráðherra innan eins mánaðar frá því að hann fékk vitneskju um, eða mátti vita af, ákvörðunina skv. 1. og 2. mgr. 5. gr. og 1. mgr. 12. gr.

14. gr.

Gildistaka.

Reglugerð þessi er sett skv. heimild í ákvæði 12. gr. laga nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, með síðari breytingum, og öðlast hún þegar gildi.

Jafnframt fellur úr gildi reglugerð um virkjunarkosti í verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 530/2014.

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu, xx.xxxx 2024.

XXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXX

Viðauki 3.

Lög um verndar- og orkunýtingaráætlun

2011 nr. 48 16. maí

Ferill málsins á Alþingi. Frumvarp til laga.

1.–3. gr. tóku gildi 20. maí 2011 en að öðru leyti tóku lögin gildi 14. janúar 2013 þegar Alþingi samþykkti tillögu til þingsályktunar skv. 3. gr. Breytt með: [L. 126/2011](#) (tóku gildi 30. sept. 2011), [L. 157/2012](#) (tóku gildi 3. jan. 2013), [L. 60/2013](#) (tóku gildi 15. nóv. 2015), [L. 68/2022](#) (tóku gildi 13. júlí 2022).

Ef í lögum þessum er getið um ráðherra eða ráðuneyti án þess að málefnasvið sé tilgreint sérstaklega eða til þess vísað, er átt við **umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra** eða **umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti** sem fer með lög þessi. Upplýsingar um málefnasvið ráðuneyta skv. forsetaúrskurði er að finna [hér](#).

Í þessu skjali hafa tillögur starfshópsins að breytingum á gildandi lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun verið færðar inn á viðeigandi stað í lögunum merktar með bláum lit. Þau ákvæði, málslíðir eða málsgreinar sem starfshópurinn leggur til að falli brott eru merkt með yfirstrikunum.

■ 1. gr. Markmið.

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.

■ 2. gr. Gildissvið og skilgreiningar.

Lög þessi ná til landsvæða þar sem er að finna virkjunarhugmyndir virkjunarkosti til orkuvinnslu, jafnt innan eignarlanda sem þjóðlendna.

Eftirfarandi merking skal lögð í þessi hugtök:

1. *Eignarland*: Landsvæði, þ.m.t. innan netlaga í stöðuvötnum og sjó, sem er háð einkaeignarrétti þannig að eigandi landsins fer með öll venjuleg eignarráð þess innan þeirra marka sem lög segja til um á hverjum tíma.

2. *Fallvatn*: Rennandi vatn í afmörkuðum farvegi, þó að tíma- og staðbreytilegur sé.

3. *Háhitasvæði*: Jarðhitakerfi þar sem hitastig grunnvatnsforðans er 200°C eða hærra á 1.000 metra dýpi eða ofar.

4. *Orkurannsóknir*: Rannsóknir sem tengjast virkjun til orkuvinnslu sem fram fara á grundvelli laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu.

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.

10. *Yfirborðsrannsóknir*: Kortlagning náttúrusvæða, landslags, lífríkis, vatnafars og jarðfræði. Jarðfræðirannsóknir skiptast í rannsóknir á jarðfræði, jarðefnafræði og jarðeðlisfræði sem byggjast á sýnatöku á gasi, vatni og bergi, mælingu með tækjum á yfirborði og grunnnum borunum til að ná bergsýnum, mælingu á berghita og stöðu grunnvatns, með léttum bortækjum sem skilja ekki eftir sig nein verksummerki.

11. *Þjóðlendur*: Landsvæði utan eignarlanda þótt einstaklingar eða lögaðilar kunni að eiga þar takmörkuð eignarréttindi.

■ 3. gr. Verndar- og orkunýtingaráætlun.

Ráðherra leggur í samráði og samvinnu við þann ráðherra er fer með orkumál fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar, eða tillögu til breytinga á þingsályktun, um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða sem byggð er á tillögum verkefnisstjórnar, sbr. 10. gr

Í verndar- og orkunýtingaráætlun er á grundvelli sjónarmiða sem fram koma í 4. mgr. mótuð stefna um hvort landsvæði þar sem er að finna ~~virkjunarkosti~~ *virkjunarhugmyndir* megi nýta til orkuvinnslu eða hvort ástæða sé til að friðlýsa þau eða kanna frekar. ~~Virkjunarkostir~~ *Virkjunarhugmyndir* eða *virkjunarkostir* á viðkomandi svæðum eru samkvæmt því flokkaðir í orkunýtingarflokk, verndarflokk eða biðflokk.

Verndar- og orkunýtingaráætlun tekur til landsvæða, *virkjunarhugmynda* og virkjunarkosta sem verkefnisstjórn skv. 8. gr. hefur fjallað um og hafa uppsett rafafli 10 MW eða meira eða uppsett varmaafli 50 MW eða meira. [Hún tekur þó ekki til stækkunar á virkjun sem sökum stærðar fellur undir verndar- og orkunýtingaráætlun nema stækkunin feli í sér að svæði sem ekki hefur verið raskað af viðkomandi virkjun verði raskað að mati Orkustofnunar. Stofnunin skal leita umsagna Umhverfisstofnunar og Náttúrufræðistofnunar Íslands áður en hún tekur ákvörðun samkvæmt ákvæði þessu.] ³⁾ Verndar- og orkunýtingaráætlun tekur ekki til landsvæða [í A-hluta náttúruminjaskrár, sbr. lög um náttúruvernd] ⁴⁾ nema tiltekið sé í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir séu heimilar á viðkomandi svæði.

Í verndar- og orkunýtingaráætlun skal í samræmi við markmið laga þessara lagt mat á verndar- og orkunýtingargildi landsvæða og efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif nýtingar, þ.m.t. verndunar. Í verndar- og orkunýtingaráætlun skal tekið mið af vatnaáætlun samkvæmt lögum um stjórn vatnamála.

¹⁾L. 126/2011, 543. gr. ²⁾L. 157/2012, 24. gr. ³⁾L. 68/2022, 1. gr. ⁴⁾L. 60/2013, 95. gr.

■ 4. gr. Orkunýtingarflokkur.

Í orkunýtingarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar falla virkjunarkostir sem er áætlað á grundvelli sjónarmiða sem fram koma í 4. mgr. 3. gr. að ráðast megi í.

Stjórnvöldum er heimilt að veita leyfi tengd orkurannsóknum 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.](#)

■ **5. gr. Biðflokkur.**

Í biðflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar falla [virkjunarhugmyndir 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.

Stjórnvöldum er ekki heimilt að veita leyfi tengd orkuvinnslu vegna [virkjunarhugmynda virkjunarkosta](#) sem eru í biðflokki.

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. [Teljist 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.](#)

~~Virkjunarhugmyndir virkjunarkostir sem verndar- og orkunýtingaráætlun á að taka til skv. 3. mgr. 3. gr. og ekki hefur verið tekin afstaða til í gildandi verndar- og orkunýtingaráætlun skulu lúta sömu reglum og [virkjunarhugmyndir virkjunarkostir](#) í biðflokki áætlunarinnar.~~

■ **6. gr. Verndarflokkur.**

Í verndarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar falla ~~virkjunarkostir sem ekki er talið rétt að ráðast í og landsvæði þær~~ [virkjunarhugmyndir og verndarsvæði](#) sem ástæða er talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu að teknu tilliti til sjónarmiða sem fram koma í 4. mgr. 3. gr.

~~Afmarka skal fyrirhuguð verndarsvæði einstakra virkjunarhugmynda með kortlagningu og hnitsetningu sem skal vera hluti af ályktunartexta verndarflokks áætlunarinnar, skv. 1. mgr. 3. gr. Verndarsvæðin byggja á mati á verndargildi og verndarþörf náttúruminja innan svæðanna og geta náð yfir hluta vatnasviðs eða hluta fallvatns eða jafnvel heil vatnasvið.~~

Stjórnvöldum er ekki heimilt að veita leyfi tengd orkurannsóknum eða orkuvinnslu vegna [virkjunarhugmynda virkjunarkosta](#) sem eru í verndarflokki eða eru á svæðum sem ástæða er talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu. Þá eru aðrar orkurannsóknir sem ekki eru leyfisskyldar einnig óheimilar.

Þrátt fyrir 2. mgr. er unnt að fengnu samþykki Umhverfisstofnunar [og umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands] ¹⁾ að heimila yfirborðsrannsóknir á svæðum í verndarflokki.

Stjórnvöld skulu þegar Alþingi hefur samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlun hefja undirbúning að friðlýsingu landsvæða sem ástæða þykir til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu samkvæmt verndarflokki áætlunarinnar. Um friðlýsingu vegna náttúruverndar fer samkvæmt lögum um náttúruvernd en um friðlýsingu vegna menningarsögulegra minja fer samkvæmt [lögum um menningarminjar þjóðminjalögum](#).

¹⁾ [L. 60/2013, 95. gr.](#)

■ **7. gr. Skipulagsáætlanir.**

□ Verndar- og orkunýtingaráætlun er bindandi við gerð skipulagsáætlana. Sveitarstjórnir skulu samræma gildandi svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir verndar- og orkunýtingaráætluninni innan fjögurra ára frá samþykkt hennar, sbr. þó 2. mgr.

□ Sveitarstjórnnum er heimilt að fresta ákvörðun um landnotkun samkvæmt verndar- og orkunýtingaráætlun í allt að fjögur ~~ttu~~ ár og skal tilkynna slíka ákvörðun til Skipulagsstofnunar innan árs frá samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlunar. Skal meðan fresturinn stendur fara með þann kost eins og kosti í biðflokki. Að fresti liðnum skal skipulag viðkomandi svæðis samræmt þágildandi verndar- og orkunýtingaráætlun. Sveitarstjórn getur þó óskað eftir heimild Skipulagsstofnunar til þess að fresta að hámarki til **eins árs þriggja ára** í viðbót ákvörðun um landnotkun enda séu fyrir því gildar ástæður. Áður en Skipulagsstofnun tekur afstöðu til erindis sveitarstjórnar skal hún óska umsagnar verkefnisstjórnar skv. 8. gr. um erindið. Ákvörðun Skipulagsstofnunar um frestun er ekki kæránleg til [þess ráðherra er fer með skipulagsmál]. ¹⁾

¹⁾[L. 126/2011, 543. gr.](#)

■ **8. gr. Verkefnisstjórn.**

□ Ráðherra skipar sex manna verkefnisstjórn til fjögurra ára í senn sem er ráðherra til ráðgjafar við undirbúning að gerð tillagna fyrir verndar- og orkunýtingaráætlun samkvæmt lögum þessum. Tveir stjórnarmenn eru tilnefndir af [þeim ráðherra er fer með [orkumál], ¹⁾ ²⁾ einn af [þeim ráðherra er fer með málefni menningarminja] ²⁾ og einn af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, og tveir eru án tilnefningar og skal annar þeirra skipaður formaður stjórnarinnar. Sömu aðilar tilnefna jafnmarga varamenn sem eru skipaðir með sama hætti.

¹⁾[L. 157/2012, 24. gr.](#) ²⁾[L. 126/2011, 543. gr.](#)

■ **9. gr. Verksvið verkefnisstjórnar.**

□ 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.**

□ Beiðni um að verkefnisstjórn fjalli um **virkjunarhugmynd** ~~virkjunarkost~~ skal send Orkustofnun. Beiðninni skal fylgja lýsing á fyrirhugaðri virkjun, áætluðum virkjunarstað, 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. Umhverfis- og orkustofnun getur einnig að eigin frumkvæði og að uppfylltum sömu kröfum til gagna og upplýsinga falið verkefnisstjórn að fjalla um**

virðjunarhugmyndir. Ef virðjunarkostur er að mati Orkustofnunar nægilega skilgreindur skal verkefnisstjórn fá hann til umfjöllunar. Orkustofnun getur einnig að eigin frumkvæði falið verkefnisstjórn að fjalla um virðjunarkosti.

Verkefnisstjórn fjallar um virðjunarkosti skv. 2. mgr. og þau landsvæði sem viðkomandi virðjunarkosti hafa áhrif á að hennar mati. Verkefnisstjórn getur að eigin frumkvæði eða samkvæmt beiðni endurmetið virðjunarkosti og landsvæði sem gildandi áætlun nær til og lagt til breytingar á henni **telji verkefnisstjórn að fyrir hendi séu breyttar forsendur eins og t.d. nýjar eða betri upplýsingar eða breytt tækni sem áhrif geta haft á upphaflega flokkun.** Það á þó ekki við ef gefið hefur verið út leyfi til viðkomandi virðjunar samkvæmt raforkulögum eða lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu eða friðlýsing skv. 4. mgr. 6. gr. bannar framkvæmdina.

¹⁾[Rg. 530/2014.](#)

■ **10. gr. Verklag og málsmeðferð.**

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, Minjastofnunar, ~~Fornleifaverndar ríkisins,~~ Náttúrufræðistofnunar Íslands og Ferðamálastofu um hvort fyrirbyggjandi gögn varðandi einstakar **virðjunarhugmyndir virðjunarkosti** 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 virðjunarhugmynd 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 virðjunarhugmynd af hálfu umsækjanda að þörf er á viðbótargögnum og upplýsingum.** Teljist gögn ófullnægjandi **á öðru leyti** skal verkefnisstjórn láta safna viðbótargögnum og vinna úr þeim áður en eiginlegt matsferli hefst.

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 virðjunarhugmynda í nýtingarflokk áætlunarinnar skal liggja fyrir mat á áhrifum hennar á hlutaðeigandi vatnshlot.**

Að fengnum niðurstöðum faghópa vinnur verkefnisstjórn **innan fjögurra mánaða** drög að tillögum um flokkun **virðjunarhugmynda virðjunarkosti** og afmörkun virðjunar- og verndarsvæða í samræmi við flokkunina. ~~Hún skal leita samráðs við almenning og umsagna um drögin hjá viðeigandi stofnunum, stjórnvöldum ríkis og sveitarfélaga, félagasamtökum og hagsmunaaðilum.~~ **Að því búnu kynnir verkefnisstjórnin tillögur að verndar- og orkunýtingaráætlun og auglýsir þær með opinberum hætti á landsvísu, Lögbirtingablaðinu og á vefsíðu sinni. Að liðnum umsagnarfresti og að loknu samráði tekur verkefnisstjórnin afstöðu til fyrirbyggjandi virðjanaáforma og kynnir framangreindum aðilum tillögur að verndar- og orkunýtingaráætlun og auglýsir þær**

með opinberum hætti í dagblaði sem gefið er út á landsvísu, Lögbirtingablaðinu og á vefsíðu sinni. Í auglýsingunni skal koma fram hvar má nálgast tillögur verkefnisstjórnar og öllum gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum með tilgreindum hætti og innan ákveðins frests sem skal ekki vera skemmri en ~~tólf~~ átta vikur frá birtingu auglýsingar.

Að loknu samráðs- og kynningarferli, og að loknu umhverfismati í samræmi við lög nr. 111/2021, um umhverfismat framkvæmda og áætlana, ~~lög nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana~~, leggur verkefnisstjórn innan fjögurra vikna fyrir ráðherra rökstuddar tillögur um flokkun virkjunarkosta og afmörkun landsvæða í samræmi við flokkunina.

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 mánaða frá því að umsagnafresti 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.

Að fengnum tillögum verkefnisstjórnar setur ráðherra, í samráði við [þann ráðherra er fer með [orkumál], ¹⁾ ²⁾ reglur ³⁾ um hvernig verkefnisstjórn skuli starfa, þ.m.t. um upplýsingaöflun, viðmið og matsaðferðir. Reglurnar skulu birtar í Stjórnartíðindum.

¹⁾L. 157/2012, 24. gr. ²⁾L. 126/2011, 543. gr. ³⁾Starfsrgrl. 515/2015.

■ 11. gr. Meðferð upplýsinga.

Um afhendingu gagna og upplýsinga sem verkefnisstjórn eða þeir sem fyrir hana starfa öðlast fer samkvæmt upplýsingalögum.

■ 12. gr. Reglugerð.

[Ráðherra] ¹⁾ getur mælt nánar fyrir um framkvæmd laga þessara í reglugerð.

¹⁾L. 126/2011, 543. gr.

■ 13. gr. Gildistaka.

1.–3. gr. laga þessara taka þegar gildi. Að öðru leyti taka lögin gildi þegar Alþingi hefur samþykkt tillögu til þingsályktunar skv. 3. gr., sbr. ákvæði til bráðabirgða.

■ Ákvæði til bráðabirgða.

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 byggð 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.

Viðauki 4.

Hin norska fyrirmynd

Samantekt

Norska Stórþingið samþykkti árið 1986 rammaáætlun yfir vatnasvið landsins og uppfærslu á henni árin 1988 og 1993. Tilgangur hennar var að koma upp umfangsmikilli áætlun á landsvísu um vatnasvið Noregs. Áætlunin byggðist á aðferðafræði sem gekk út á að meta kerfisbundið flokkun á vatnsaflsvirkjunum, byggt á því hve miklar deilum þær myndu valda í samhengi mismunandi „notendahópa“ og orkufyrirtækja. Vatnasviðin voru flokkuð í þrjá flokka (síðar fækkað í tvo), þar sem flokkur I innihélt verkefni sem „geta farið áfram í leyfisveitingarferli“ og flokkur II innihélt verkefni sem „geta sem stendur ekki farið í leyfisveitingarferli“.

Þetta ferli var lagt af árið 2016 og nú eru virkjunarkostir metnir hver fyrir sig innan hefðbundins leyfisveitingarferlis.

Áður en til norsku rammaáætlunarinnar kom höfðu Norðmenn samþykkt tvær verndaráætlanir um það hvaða vatnasvið yrðu undanskilin orkuframleiðslu og samhliða samþykkt rammaáætlunar 1986 var þriðja verndaráætlunin samþykkt og alls hefur norska Stórþingið samþykkt sjö verndaráætlanir um vatnasvið. Tilgangurinn með verndaráætlunum er að verja heil vatnasvið, flæði þeirra og fjölbreytileika, frá fjalli til fjöru. Verndin gildir fyrst og fremst gagnvart vatnsaflsvirkjunum, en einnig er tekið tillit til annarra framkvæmda þegar kemur að verndargildi.

Alls hafa 390 ár fengið vernd, sem samanlagðar eru taldar gefa góða mynd af vatnasviðum í náttúru Noregs og nú er svo komið að takmarkanir eru á vatnsaflsvirkjunum á yfir 60% landsins, bæði vegna verndaráætlananna en einnig þjóðgarða og laga um villt dýr og náttúruvernd.

Virkjað að vild

Saga vatnsaflsvirkjana í Noregi nær alla leið aftur til áttunda áratugar 19. aldar þegar fyrstu litlu virkjanirnar risu. Árið 1889 var fyrsta vatnsaflsvirkjunin í eigu sveitarfélaga reist og rafveita var stofnuð í Osló árið 1892. Sex árum síðar, 1898, reisti enskt félag vatnsaflsvirkjun og kveikti það umræðu um erlent eignarhald.

Á árunum 1907–1917 voru sett ýmis lög til að tryggja að Norðmenn sjálfir hefðu stjórn og yfirráð yfir auðlindum sínum, þar með töldum orkuauðlindum. Fyrirtæki í opinberri eigu hafa fengið leyfi án tímamarka, en leyfi

einkafyrirtækja hafa verið veitt í takmarkaðan tíma, oft um 60 ár. Með lögunum var opinbert eftirlit einnig tryggt.

Mikill kippur kom í framkvæmdir við vatnsaflsvirkjanir eftir stríð og á árunum 1945–1990 voru reistar í Noregi yfir 400 vatnsaflsvirkjanir, með 24.200 MW uppsett afl og meðalorkuvinnslu upp á 97 TWh á ári. Það jafngildir 73% af uppsettu afli og 71% af meðalorkuvinnslu allra vatnsaflsvirkjana í landinu.¹

Á fyrstu áratugunum eftir seinna stríð voru fjölmargar vatnsaflsvirkjanir reistar til að sjá stóriðju fyrir orku. Um stakar stórvirkjanir var að ræða sem nýttu stór lón til að safna upp vatnsforða, sem gaf færi á að bjóða stóriðjunni upp á stöðuga og tryggja orku. Á þessum fyrstu áratugum voru áhrif virkjana á náttúru og samfélag fyrst og fremst metin í gegnum skipulagsvinnu og þær virkjanir sem voru metnar sem augljóslega lakir kostir urðu ekki að veruleika. Með tímanum jókst áherslan á mat á umhverfisáhrifum í leyfisveitingarferlinu og á sama tíma voru, í nokkrum skrefum, samþykktar verndaráætlanir sem útilokuðu fjölmargar virkjanir á meðan aðrar urðu að veruleika.

Það var pólitísk ákvörðun að fara í virkjanir á stórum skala, á fyrstu fjórum áratugunum eftir seinna stríð. Samhliða því var farið í víðfeðmar rannsóknir á virkjunarkostum í vatnsafl.

Rannsóknir

Frá og með eftir síðari heimsstyrjöldina hefur mikil áhersla verið lögð á auðlindarannsóknir í Noregi og hafa bæði stofnanir ríkisins og einkaaðilar komið að þeim. Sú mikla uppbygging sem hófst upp úr stríðinu jók á þörfina fyrir vatnafræðileg gögn og kortlagningu á vatnasviðum. Vatnamælingar í Noregi hófust raunar snemma á 19. öld. Mælingar á rennsli í ánni Glommu ná til að mynda aftur til ársins 1852 og mælingar nokkurra stærstu ána/vatnasviðanna til upphafs 20. aldar. Vatnafræðideild NVE (Norges vassdrags- og energidirektorat) var komið á fót 1895, 26 árum áður en NVE sjálft var stofnað.

The Norwegian Society for Hydropower Studies kortlagði á árunum 1948 til 1973 virkjunarmöguleika á yfir 180 vatnasviðum. Fulltrúar frá stjórnvöldum og orkufyrirtækjunum sátu í félaginu og það gerði gjarnan tillögur um tæknilegar útfærslur einstakra virkjana og hámarksafletu vatnasviða, auk þess sem mælingar þess höfðu oft og tíðum áhrif á endanlega útfærslu virkjana.

Árið 1973 taldist verkefnum félagsins lokið með fullri kortlagningu á vatnasviðum landsins. Félagið var í kjölfarið lagt niður og NVE tók við gögnum þess og mælingum. Sá gagnagrunnur varð síðan undirstaðan að vinnunni við rammaáætlanir, þegar fram á níunda áratuginn kom og síðar.

Áætlanir um vernd

Á fyrstu árum eftir stríð var lítið hugað að umhverfismálum, þegar kom að vatnsaflsvirkjunum. Þau urðu þó æ meira áberandi í umræðunni, ekki síst þegar leið á sjötta og sjöunda áratuginn. Mikið var í gangi varðandi hönnun og framkvæmdir við stórar vatnsaflsvirkjanir í Noregi á sjöunda og áttunda áratug síðustu aldar. Á sama tíma óx umhverfis- og náttúruvitund, sérstaklega frá því snemma á áttunda áratugnum. Deilur um virkjanir urðu því tíðari og háværari.

Á þeim árum voru umsóknir um virkjanir afgangar hver fyrir sig. Engin áætlun á landsvísu lá fyrir, hvorki varðandi virkjun né vernd vatnsafls. Töluvert var rætt um þörfina á rammalöggjöf og fyrsta tilraunin í þá átt varð að veruleika með sérstakri verndaráætlun um farveg vatna. Sú áætlun snerist um að verja ákveðin svæði fyrir virkjunum. Verndaráætlunin á rætur sínar að rekja til Gabrielsen-nefndarinnar sem Stórþingið skipaði árið 1960, en hún skilaði af sér í nóvember 1963 og tillögur hennar urðu síðan grunnurinn að fyrstu verndaráætluninni.

Þingnefndin, sem lagði fram tillögu um verndaráætlun, vísaði til virkjunarframkvæmda fyrri ára og að þær hefðu skapað þörf fyrir vernd.

„Á því leikur ekki lengur nokkur vafi að þörfin fyrir vernd vatnasviða og nærliggjandi svæða er svo mikil og skorturinn á slíkum náttúrugæðum svo áþreifanlegur að hagsmunum samfélagsins alls er best borgið með heildarsýn varðandi vernd. Eina leiðin til þess, að mati nefndarinnar, er landsþekjandi áætlun fyrir vernd á ákveðnum vatnasviðum eða hluta þeirra.“³

Nefndin lagði til fjölda svæða sem þegar ætti að setja í vernd, en taldi að mörg svæði þyrfti að rannsaka betur og lagði því til tímabundna vernd á þau.

Tíu ára vernd

Nefndin taldi að slík áætlun myndi létta á þeirri pressu sem ásókn margra í virkjanaleyfi hefði skapað, en hún myndi þó ekki koma í veg fyrir frekara mat í framtíðinni á kostum og göllum við einstaka virkjunarkosti. Sérstaklega væri mikilvægt að samþykka slíka verndaráætlun svo fljótt sem auðið væri þar sem sveitarfélög víða um land, þar sem virkjunarkosti væri að finna, ættu óhætt um vik með að þróa skipulag á meðan óvissa ríkti um hvort viðkomandi vatnasvæði yrði virkjað eða verndað.

„Tímappressan er mikil, en á sama tíma þarf meiri tíma til að kortleggja allt landið. Lausnin er að setja fram áætlun um vernd svæða til tíu ára og á því tíu ára tímabili verði sú vinna unnin sem þarf til að hægt verði að leggja til varanlega vernd á þeim svæðum, sem er alltaf lokamarkmiðið.“⁴

Tilgangurinn með verndaráætlun væri sá að fá niðurstöðu um það hvaða vatnasvið ættu að fá, að hluta eða öllu

leyti, varanlega vernd gegn orkuvinnslu. Ákvörðun um varanlega vernd þyrfti þó að byggja á meiri gögnum en þá væru fyrir hendi og því væri mikilvægt að koma umræddum vatnasviðum í tímabundið skjól á meðan rannsóknir færu fram. Nefndin reiknaði fastlega með því að þau vatnasvið sem fengju tíu ára vernd myndu á endanum fá varanlega nefnd, þannig að fráleitt væri að líta svo á að aðeins væri um frestun á framkvæmdum að ræða. Ekki mætti fara í neina undirbúningsvinnu eða taka ákvarðanir um virkjanir í umræddum ám.

„Á þessum tíu árum verða að eiga sér stað umfangsmeiri rannsóknir en hingað til hefur gefist tóm til. Nefndin vill í því samhengi sérstaklega leggja áherslu á ósk sína um kerfisbundnar vísindarannsóknir á þverfaglegum grunni.“⁵

Velferðarvísar

Nefndin taldi að skoða bæri hvort bæta þyrfti sveitarfélögum, þar sem verndarsvæðum væri komið upp, fjárhagslegan skaða af því að geta ekki nýtt vatnsafl til orkuframleiðslu. Það væri hins vegar réttlætlanlegt í ákveðnum tilfellum að „fórna“ efnahagslegum hagsmunum í náttúruverndarskygni, auk þess sem í þróun væru nýir mælikvarðar sem „gera frekar kleift að vega saman efnahagslegan vöxt og velferðar(vísa) og annað það virði sem hagnætur getur unnið gegn og valdið skaða. Verið er að þróa velferðarvísa sem mælitæki á þróun samfélagsins og einnig nýtt kerfi arðsemisgreiningar (cost benefit analysis) til að meta þau áhrif á hagsmuni sem inngrip í náttúruna hefur.“⁶

Rannsóknir og kortlagning á tíu ára verndartímabilinu væru kostnaðarsamar, en þann kostnað mætti ekki vega á móti kostnaði við skoðun á hagsmunum útivistar og náttúru, þar sem einungis með fyrrgreindum rannsóknum væri hægt að komast að því hvaða inngrip í náttúruna hugsanleg uppbygging hefði í för með sér. Lögð var áhersla á að fá sem fyrst nauðsynlegt fjármagn til verksins.

Hér var því sérstaklega hugað að því að kostnaður við rannsóknir og nauðsynlegt mat mætti ekki standa í vegi fyrir því að ferlið gengi eftir.

Árið 1973 samþykkti þingið varanlega vernd á 93 vatnasviðum og jafnframt tímabundna vernd á 57. Sérstaklega mikil og ítarleg vinna var lögð í þau vatnasvið sem fengu vernd í tíu ár. Auk þess að skrá gildi var þróuð viðeigandi aðferð til að meta þau. Norska Stórþingið samþykkti uppfærða verndaráætlun árin 1980, 1986, 1993, 2005 og 2009. Allt í allt hafa 388 vatnasvið verið vernduð gegn vatnsaflsvirkjunum.

Rammaáætlun fyrir vatnasvið

Þrátt fyrir samþykktar verndaráætlanir jukust deilur um vatnsaflsvirkjanir og umhverfisáhrif í Noregi og áhrif á líf Sama voru enn fremur harðlega gagnrýnd. Þetta náði

hámarki í deilum um vatnsaflsvirkjun í ánni Alta, sem stóðu frá því að hugmyndir um hana fóru á kreik um 1970 og náðu hámarki undir 1980. Mikið var um mótmælafundi og efnt var til hungurverkfalls fyrir utan Stórþingið. Mótmælin og deilurnar um Alta-virkjunina höfðu mikil áhrif á það að ákveðið var að koma á fót rammaáætlun um frekari framkvæmdir á sviði vatnsaflsvirkjana.

Forgangsröðun

Hvítbók um framtíðarorkumál Noregs var skilað til Stórþingsins 1980 og í kjölfarið samþykkt að setja rammaáætlun á laggirnar. Markmið hennar voru að:

„Leggja tillögu fyrir Stórþingið þar sem vatnsaflsvirkjunum sem setja á í leyfisveitingarferli er forgangsraðað. Í forgangi skulu vera þau verkefni sem hafa minnstan kostnað í för með sér og minnst umhverfisleg áhrif. Áætlunin ætti líka að vera grunnur að því að ákveða hvaða vatnasvið er hægt að taka frá í önnur not.“

Vinna við norsku rammaáætlunina hófst á níunda áratug 20. aldar og fólst í faglegu mati á hagsmunum ýmiss konar landnýtingar á svæðum þar sem til voru hugmyndir um virkjanir. Einnig var hagkvæmni virkjunarkostanna könnuð. Vinna við rammaáætlun fyrir vatnasvið (Samlet plan for vassdrag) hófst því ekki fyrr en eftir að fyrsta verndaráætlunin hafði verið samþykkt og fyrsta rammaáætlunin var samþykkt 13 árum eftir fyrstu verndaráætlunina.

Rammaáætlunin var sett upp sem stórt og þverfaglegt verkefni með þátttöku margra ráðuneyta og allra sýslna og sveitarfélaga þar sem virkjunarkostir voru metnir. Í upphafi var gert ráð fyrir að 310 kostir yrðu skoðaðir og efnahagslegir þættir og umhverfisáhrif þeirra metin. Virkjunarkostunum, og mögulegum útfærslum þeirra, yrði síðan forgangsraðað út frá þeim þáttum í tillögu til Stórþingsins.

Markmiðið með rammaáætlun var að draga úr erjum, að gera meðhöndlun umsókna skilvirkari og ryðja brautina fyrir röð framkvæmda þar sem fæstar hindranir væru í vegi.

Besta sviðsmyndin hefði verið sú að áætlunin tæki á öllum efnahagslega hagkvæmum virkjunarkostum sem ekki væru þegar komnir til framkvæmda árið 1982, væru komnir með leyfi eða hefðu fengið varanlega vernd. Hins vegar þurfti að minnka umfang áætlunarinnar, fyrst og fremst þar sem mæta þurfti aukinni eftirspurn eftir orku. Ekki var mögulegt að setja allar leyfisveitingar í frost. Nokkrir virkjunarkostir, sem ekki voru um of umdeildir vegna umhverfisáhrifa, voru því undanskildir.

Alls voru skilgreindir 16 þættir/hagsmunir sem leggja ætti mat á í masterplaninu, til að tryggja faglega meðferð: vatnsafl, náttúruvernd, útivist, dýralíf, vatnsból, vatnsmengun, menningarminjar, landbúnaður og skógar, hreindýrarekstur, flóð og uppblástur, samgöngur, ís-

og vatnshitastig, staðbundið loftslag, kortlagning, og gagnagerð og svæðisbundinn efnahagur.

Tveir flokkar

Stórþingið samþykkti rammaáætlun árið 1986 og uppfærslu á henni árin 1988 og 1993. Tilgangur hennar var að koma upp umfangsmikilli áætlun á landsvísu um vatnasvið Noregs. Áætlunin byggðist á aðferðafræði sem gekk út á að meta kerfisbundið flokkun á vatnsaflsvirkjunum, byggt á því hve miklum deilum þær myndu valda í samhengi mismunandi „notendahópa“ og orkufyrirtækja. Vatnasviðin voru flokkuð í þrjá flokka (síðar fækkað í tvo), þar sem flokkur I innihélt verkefni sem „geta farið áfram í leyfisveitingarferli“ og flokkur II innihélt verkefni sem „geta sem stendur ekki farið í leyfisveitingarferli“.

Í flokk I er raðað þeim virkjunarkostum sem geta farið í leyfisveitingarferli án frekari umfjöllunar. Í flokki II eru virkjunarkostir sem taldir eru óhagkvæmari en þeir sem eru í flokki I eða þarf að rannsaka frekar og geta því ekki farið í leyfisveitingarferli. Áætlunin hefur verið talin bindandi fyrir stjórnvöld við útgáfu leyfa í þeim skilningi að þau geti ekki veitt leyfi vegna virkjunarkosta sem eru ekki í flokki I í áætluninni. Stjórnvöld hafa hins vegar ekki verið talin skuldbundin til að gefa út nýtingarleyfi vegna virkjunarkosta í flokki I og eru dæmi um að stjórnvöld hafi hafnað umsóknum um leyfi vegna virkjana í þeim flokki. Rammaáætlunin fékk þó ekki stöðu að lögum fyrr en 2001 með samþykkt gildandi vatnalaga í Noregi.

Verndarsvæði opnuð

Þrátt fyrir að ákveðin svæði hefðu verið vernduð fyrir orkuvinnslu jukust kröfur um frekari nýtingu vatnsafls eftir því sem stærri vatnsaflskostum fækkaði. Umræðan jókst um það hvort rétt væri að svæði fengju fullkomna vernd fyrir orkuöflun um aldur og eilífð. Sett var það skilyrði að virkjunarkostirnir rýrðu ekki verndargildi svæðanna. Á sama tíma var 46 vatnasviðum bætt við norsku áætlunina og mörk nokkurra verndarsvæða lagfærð. Þeirri vinnu lauk með þingsályktun árið 2009.

Áætlunin aflögð

Kerfinu í Noregi var breytt árið 2016 og rammaáætlun lögð af. Síðan henni var komið á fót hefur almennur þekkingargrunnur á umhverfisþáttum á vatnasviðum stóraukist. Sá þekkingargrunnur sem undirbúningur hinnar yfirgripsmiklu rammaáætlunar skóp verður engu að síður gagnlegur í frekari leyfisveitingum.

Þegar litið er á sögu norsku rammaáætlunarinnar og það hvernig um hana er rætt virðist sem tímabili hennar sé ekkert sérstaklega haldið á lofti. Hún er töl sem notað var í 30 ár til að forgangsraða virkjunarkostum og aðstoða við mat á þeim svæðum sem best væri að fara í

og sem ekki ætti að fara í. Hún er því engan veginn eins alltumlykjandi í umræðunni í Noregi og hún hefur verið hér á landi.

Munur á Íslandi og Noregi

Eins og af framansögðu má ráða er munur á því hvernig rammaáætlun hefur verið framkvæmd á Íslandi og í Noregi. Þótt vísað sé í norska fyrirmynd hér á landi er í nokkrum veigamiklum atriðum grundvallarmunur á framkvæmdinni, aðferðafræðinni og í raun grunnhugsuninni á bak við áætlunina.

Áhersla á vernd

Í fyrsta lagi ber að nefna að aðstæður voru gjörólíkar þegar lagt var upp í vegferðina. Í Noregi höfðu fjölmargar stórar virkjanir orðið að veruleika og aukin áhersla á umhverfismál varð til þess að fókusinn var í upphafi fyrst og fremst á að finna þau vatnasvið sem bæri að vernda fyrir virkjunum. Framan af hafði virkjun nánast verið sjálfstæður réttur og því var horft til þess að mögulega þyrfti að bæta sveitarfélögum skaðann, ef innan marka þeirra væru virkjanlegar ár sem yrðu verndaðar.

Fyrstu áætlarnir í Noregi voru áætlarnir um vernd, ekki flokkun virkjunarkosta. Það var ekki fyrr en nokkrum árum síðar sem farið var að flokka virkjunarkosti eftir því sem við köllum rammaáætlun.

Rannsóknir og kortlagning

Norðmenn lögðu gríðarlega áherslu á að rannsaka landið allt. Fyrst og fremst var vatnsfræði rannsökuð og þar með mögulegir virkjunarkostir, en síðan var náttúran og önnur nýting rannsökuð. Þannig var mikið lagt upp úr því að koma svæðum strax í tímabundna vernd ef ekki lægju fyrir nægilegar rannsóknir og þau voru þá friðuð fyrir framkvæmdum á meðan.

Þær rannsóknir sem Norðmenn byggðu á höfðu staðið yfir árum og áratugum saman, áður en kom til rammaáætlunar. Þannig voru til gríðarlega mikil gögn um vatnafar og náttúru og þar sem skortur var á þeim stóð ríkið fyrir því að rannsaka.

Mat á kostum

Norðmenn settu upp tiltölulega einfalt matskerfi sem í grunninn byggir á kostnaðar- og ábatagreiningu (e. cost/benefit analysis). Þar var kostunum raðað upp eftir því hversu mikil áhrif þeir hefðu á umhverfi sitt annars vegar og hins vegar eftir því hve arðbærir þeir væru.

Á Íslandi var talið að þessi aðferðafræði hentaði ekki og ákveðið að fara í fjölþáttgreiningu og svokallaðri AHP-einkunn beitt. Sú aðferð er matskenndari, en mælir um leið fleiri áhrifaþætti en sú norska, sem á móti er að einhverju leyti gegnsærri.

Heildstæð nálgun eða einstök tilfelli

Stóri munurinn á aðferðafræði á milli landanna tveggja liggur í því að í Noregi var ákveðið að meta allt landið en á Íslandi hefur ferlið þróast þannig að einstakir virkjunarkostir eru metnir. Kortlagning Norðmanna, bæði hvað varðar vatnafar og náttúru, varð á endanum heildstæð og þannig var hægt að „klára“ rammaáætlun. Vatnasvið var metið, óháð því hvort einstaka virkjunaraðilar hefðu óskað þar eftir framkvæmdum. Á Íslandi er raunin sú að svæði eru ekki metin nema þeim sé skilað með virkjunarkostum inn í rammaáætlun.

Íslenska áætlunin gerir ráð fyrir reglubundinni endurskoðun en sú norska á, í teoríu, að vera heildarmat.

Norska aðferðin kallar á umfangsmiklar rannsóknir, með tilheyrandi mannskap og fjárútlátum, en skilar á móti heildstæðara mati mun fyrr en sú íslenska.

Þróun hugmyndafræði rammaáætlunar og tillagna

Sjálfbær þróun

Rammaáætlun á rætur sínar í umræðum um sjálfbæra þróun. Þótt oft og tíðum sé erfitt að negla nákvæmlega niður upphafspunkt í þróunarferli má með sanni segja að upphafið innan stjórnsýslunnar sé vinna innan hins nýstofnaða umhverfisráðuneytis árið 1993. Í mars það ár var kynnt skýrsla um stefnu ríkisstjórnarinnar í umhverfismálum sem bar heitið „Á leið til sjálfbærrar þróunar“ og um haustið voru skipaðir sjö starfshópar til að vinna að framkvæmdaáætlun. Starfshóparnir voru um:

- úrgangsmýndun, sorphirðu og meðferð spilliefna,
- umhverfismál og byggðapróun,
- umhverfismál, ferðamál og samgöngumál,
- búnaðarmál og fræðslu,
- umhverfismál og landbúnað,
- umhverfismál og sjávarútveg og
- umhverfismál, iðnþróun og orkumál.

Öllum hópunum var falið að skilgreina sjálfbæra þróun í málaflökkunum sem undir voru og setja markmið til skemmri tíma, sem og framkvæmdaáætlun til aldámóta. Starfshópurinn um umhverfismál, iðnþróun og orkumál skilaði álti sínu 1995 og þar var lagt til að unnin yrði rammaáætlun til langs tíma um nýtingu vatnsafls. Það væri í samræmi við samhæfða stefnu í umhverfis-, orku-, iðnaðar- og efnahagsmálum.⁷

Á grundvelli vinnu hópanna sjö skipaði umhverfisráðherra árið 1995 starfshóp sem skyldi samhæfa niðurstöðu hópanna í drög að framkvæmdaáætlun, sem síðan voru lögð fyrir Umhverfisþing árið 1996. Árið 1997

samþykkti ríkisstjórnin síðan Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Framkvæmdaþróun til aldamóta. Þar er m.a. kveðið á um að iðnaðarráðherra skuli, í samráði við umhverfisráðherra:

... láta gera rammaáætlun til langs tíma um nýtingu vatnsafls og jarðvarma og skal henni lokið fyrir árslok 2000. Áætlunin sé í samræmi við samhæfða stefnu í umhverfis-, orku-, iðnaðar- og efnahagsmálum auk ferðaþjónustu. Í henni verði sérstaklega fjallað um verndargildi einstakra vatnasvæða og niðurstöður felldar að skipulagi. Í því sambandi verði sérstaklega könnuð áhrif smárra virkjana.⁸

Með slíkri áætlun átti að ná þeim markmiðum

... að leggja mat á og flokka virkjunarkosti, jafnt vatnsafls og háhita, meðal annars með tilliti til orkugetu, hagkvæmni og annars þjóðhagslegs gildis, samhliða því að skilgreina, meta og flokka áhrif þeirra á náttúruferðir og menningarmínjar svo og á hagsmuni allra þeirra sem nýta þessi sömu gæði. Með þessu móti sé lagður grundvöllur að forgangsröðun virkjunarkosta með tilliti til þarfar þjóðfélagsins hvað varðar atvinnustarfsemi, varðveislu náttúrugæða, styrkingu landsbyggðar og hagsmuna allra þeirra sem nýta þessi sömu gæði með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.⁹

Athygli er vakin á því að á fyrstu skrefunum er styrking landsbyggðar eitt af markmiðum með vinnu við rammaáætlun. Framkvæmdaáætlunin gerði einnig ráð fyrir því að rannsóknir yrðu gerðar „til að afla grundvallarþekkingar á umhverfisáhrifum virkjana á Íslandi og fæ lagt til þróunar rannsóknaraðferða í því skyni“.¹⁰

Norsk fyrirmynd

Horft var til Noregs eftir fyrirmynd að íslensku rammaáætluninni, en þó aðeins upp að vissu marki, þar sem ferlið var lagað að íslenskum aðstæðum og ákveðið að viðhafa annars konar kerfi við mat og samanburð en gert var í Noregi. Hvað varðar Noreg er vísað til sérstaks fylgiskjals þar sem nánar er útlístað hvernig farið var með málefni verndar og nýtingar þar í landi.¹¹

1. áfangi

Ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks samþykktu framkvæmdaáætlun árið 1997 og í samræmi við ákvæði hennar var verkefnisstjórn um gerð rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma skipuð árið 1999. Sveinbjörn Björnsson, fyrrum rektor Háskóla Íslands, var skipaður formaður, en alls sátu 16 í verkefnisstjórninni.

Verkefnisstjórnin skipaði fjóra faghópa til að fara yfir virkjunarkosti hver frá sínum sjónarhóli. Hóparnir áttu að meta kostina og gera tillögur til verkefnisstjórnar, en hóparnir voru (formenn innan sviga):

Faghópur I: Náttúruferðir og minjar (Þóra Ellen Þórhallsdóttir, prófessor í grasfræði)

Faghópur II: Útivist og hlunnindi (Haukur Jóhannesson, forseti Ferðafélags Íslands)

Faghópur III: Þjóðhagsmál, atvinnulíf og byggðaðróun (Sigurður Guðmundsson, Þjóðhagsstofnun)

Faghópur IV: Orkulindir (Þorkell Helgason, orkumálastjóri)

Að ráði Orkustofnunar var ákveðið að í 1. áfanga rammaáætlunar yrði sjónum fyrst og fremst beint að virkjunarhugmyndum í jökulám á hálendinu og á háhitasvæðum nærri byggð. Þær væru lengst komnar í undirbúningsrannsóknnum og gögn um þær aðgengileg, bæði hjá Orkustofnun og orkufyrirtækjunum sjálfum.¹²

Vinna faghópanna var að miklu leyti án fordæma, þar sem ekki aðeins þurfti að fara í hefðbundnar undirbúningsrannsóknir á orkulind og meta bestu tilhögun virkjunar, heldur þurfti að þróa aðferðir til að lýsa verðmætum náttúruferðir á virkjunarsvæðum og meta gildi þeirra, t.d. fyrir útivist og ferðaþjónustu. Faghóparnir höfðu ekki mótaða aðferðafræði að styðjast við og þurfti í sumum tilvikum að leita fyrirmynda erlendis, t.d. faghópur I, þar sem ekki var hefð fyrir því að meta gildi landslags með formlegum hætti. Á vegum þess hóps var unnin mikil vinna í skilgreiningu og flokkun landslags.

Faghópar I og II tóku þátt í rannsóknnum sem Orkustofnun stofnaði til, í samráði við Náttúrufræðistofnun, um skilgreiningu verkefna í náttúruferðisrannsóknnum. Gerðir voru samningar við rannsóknaraðila sem tóku þær að sér í verktöku.

Þá hófst Náttúrufræðistofnun Íslands handa við að skilgreina og flokka íslenskar vistgerðir, sem var nýjung hér á landi. Ákveðið var að hefjast handa á miðhálendinu og voru rannsóknirnar unnar samkvæmt samningi við Orkustofnun og Landsvirkjun um öflun gagna um náttúruferðir, í tengslum við vinnu við rammaáætlun.¹³ Þar sem gróðurfar á Íslandi er um margt ólík því sem er í öðrum löndum Evrópu var ljóst að ekki væri hægt að taka beint upp flokkunarkerfi frá öðrum löndum, heldur þurfti að laga þau að íslenskum aðstæðum.

Vinnulag mótað

Fyrstu skrefin í vinnu rammaáætlunar einkenndust af því að móta þurfti hvað yrði rannsakað og hvernig það yrði metið. Sú vinna var að miklu leyti sett í faghópana, eins og að ofan er lýst, en verkefnisstjórnin beindi orku sinni að því að finna réttu aðferðina til að meta virkjunarhugmyndir eftir þeim tillögum sem faghóparnir lögðu fram.

Upphaflega var ætlunin að taka upplýsingar um flesta þá þætti sem skiptu máli við mat á einstökum virkjunarkostum saman í yfirlitsskýrslur sem báru undirtitilinn tilhögun og umhverfi. Slík skýrsla var

gefin út um Skatastaðavirkjun, en aðrar voru aðeins í bráðabirgðaútgáfu og dreift þannig til verkefnisstjórnar og faghópa. Í skýrslu um 1. áfanga rammaáætlunar kemur fram að við skrif hennar hafi enn vantað hluta af þeim upplýsingum sem nauðsynlegt sé að hafa með í yfirlitsskýrslum og því bíði þær útgáfu.

Upphaflega var að því stefnt að faghópar byggðu mat sitt á þeirri samantekt upplýsinga sem yrði að finna í þessum skýrslum. „Reynslan sýndi hins vegar að faghóparnir töldu nauðsynlegt að sækja upplýsingar í frumskýrslur um rannsóknir eða beint til þeirra sem rannsakað höfðu og komu þeir þá á fundi faghópanna til þess að greina þeim frá meginatriðum og niðurstöðum.“

Það verklag er því mótað strax við 1. áfanga rammaáætlunar að faghóparnir séu í beinu sambandi við framkvæmdaraðila og hafi aðgang að öllum frumskýrslum um rannsóknir sem talið er nauðsynlegt, en ekki sé unnin samantekt fyrir hópana. Það verklag er enn viðhaft.

Aðferðafræði við flokkun

Eins og komið hefur verið inn á var rammaáætlun byggð á norski fyrirmynd. Hins vegar þótti ekki endilega sjálfsagt að taka upp þá aðferð sem þar var notuð við að flokka og meta virkjunarkosti og raða þeim innbyrðis.

Norska aðferðafræðin gekk í grófum dráttum út á að meta hagkvæmni virkjunarkosta annars vegar út frá kostnaði og orkuframleiðslu og hins vegar áhrifum virkjana á umhverfið. Kostnaður og orkuframleiðsla var flokkað í sex flokka, Q1–Q6, en áhrif á umhverfið á 13 sviðum. „Á hverju sviði voru eitt eða fleiri atriði sem litið var til og á grundvelli þess hvaða gildi þau fengu var gefin einkunn fyrir viðkomandi svið á bilinu +4 til -4. Kostir, sem fengu -4, voru taldir hafa afar alvarlegar afleiðingar á viðkomandi sviði. Því næst var virkjunarkostum raðað í 8 mismunandi flokka (K1...K8) eftir heildareinkunn sem var reiknuð sem einfalt meðaltal. Á þessum grundvelli var sett upp fylki þar sem virkjunarkostunum var raðað, annars vegar á grundvelli K1...K8 og hins vegar Q1...Q6. Bestu meðmæli fengu þeir kostir sem féllu undir K1 og Q1 (lítill neikvæð umhverfisáhrif en mikil hagkvæmni). Sístir þóttu þeir virkjunarkostir sem féllu undir K8 og Q6.

Á grundvelli fylkisins var virkjunarkostum raðað í 3 flokka. Í 1. flokki voru kostir sem töldust mjög fýsiegir (samaltals 10 Twh). Í 2. flokki voru virkjunarkostir sem talið var rétt að bíða með og skoða betur (samaltals 21 Twh). Í 3. flokk féllu kostir sem náðu til svæða sem höfðu mjög hátt friðunargildi (og lága arðsemi) og voru ekki taldir koma til greina sem virkjanasvæði.“¹⁴

Umhverfisstofnun Háskóla Íslands var fljótlega falið að taka saman yfirlit yfir allt það sem nýta mætti sem fyrirmynd að rammaáætlun, þar með talda aðferðafræðina. Fljótlega kom í ljós að hin íslenska rammaáætlun „var á margan hátt einstakt viðfangsefni“.¹⁵

Brugðið var á það ráð að halda málþing haustið 1999 um aðferðafræðina og hugsanlegar leiðir hvað hana varðar. Að henni lokinni var skipaður vinnuhópur sem í sátu formenn faghópanna fjögurra og fjórir utanaðkomandi ráðgjafar; Friðrik Már Baldursson, Páll Jensson, Stefán Gíslason og Þorlákur Karlsson. Hópurinn skoðaði fjórar aðferðir við að meta virkjunarhugmyndir:

- norsku aðferðina
- AHP-samanburðaraðferð
- hagrænt mat á skilyrtum greiðsluvilja til að vernda landsvæði fyrir virkjunum
- sjóðval

Niðurstaðan var að mæla með AHP-samanburðaraðferðinni og voru meginkostir taldir þessir:

1. Aðferðin er tiltölulega auðveld í framkvæmd samanborið við aðrar aðferðir, sem settar hafa verið fram til að bera saman kosti, þar sem áhrif þeirra eru fleiri en af einum toga.
2. Aðferðin byggist alfarið á því að tvö atriði (tvö viðmið eða tveir kostir) eru borin saman í senn. Þetta virðist tryggja trúverðugri niðurstöður en sú aðferð að gefa einkunnir beint, auk þess sem ætíð verður hægt að rekja forsendur niðurstöðu.
3. Matið er agaðra en matið í norsku aðferðinni.
4. Mikilvægi viðmiða er metið á kerfisbundinn hátt og þau fá vogtölur þannig að ekki er um óvegna samlagningu einkunna að ræða eins og í norsku aðferðinni.
5. Hægt er að reikna út hvort samræmi er í svörunum.¹⁶

Ákveðið var að fara eftir tillögu starfshópsins og notast við AHP-samanburðaraðferð og er hún enn við lýði. Strax á fyrstu stigum hins formlega starfs við rammaáætlun var því ákveðið að víkja frá norska fordæminu. Hin íslenska rammaáætlun er því einstök þegar á allt er horft, verkefni og aðferðafræði.

Þótt rætt sé um að AHP-samanburðaraðferðin sé einföld er ekki auðvelt að útskýra nákvæmlega í hverju hún felst og er hér stuðst við texta úr skýrslu 1. áfanga rammaáætlunar. Í verkefnisstjórn var mikið um það rætt hvort einfalda mætti framsetningu á niðurstöðum faghóps I og hvort nauðsyn væri á þremur einkunnakvörðum, verðmætaeinkunn, áhrifaeinkunn og AHP-einkunn. Stigaskipt matskerfi hefur ýmsa kosti, m.a. gerir það matið gegnsærra þannig að betur má greina hvers vegna tilteknir kostir raðast hátt eða lágt. Af þessum sökum var ákveðið að meta virkjunarsvæðin og virkjunarkostina með þremur einkunnakvörðum. Nokkur fylgni er á milli verðmætaeinkunnar, áhrifaeinkunnar og AHP-einkunnar. Þannig er fylgnistuðull á milli eink-

unnar fyrir áhrif og AHP-einkunnar 0,91, fylgnistuðull einkunnar fyrir verðmæti og AHP-einkunnar er 0,75 og fylgnistuðull fyrir verðmætaeinkunn annars vegar og áhrifaeinkunn hins vegar er 0,82. Verðmætaeinkunn er vísbending um hversu ríkt virkjunarsvæðið er af náttúru- og minjaverðmætum en ekki er sjálfgefið að virkjunin hafi áhrif á þau. Áhrifaeinkunn fer eftir umfangi áhrifa. Hún er ekki metin sem hlutfall af þeim verðmætum sem á svæðinu eru en þó geta líkur á áhrifum verið meiri á svæðum þar sem mikil verðmæti er að finna. Í mörgum tilvikum eru svæði metin verðmæt en fá tiltölulega lága áhrifaeinkunn. Við AHP-röðun er bæði horft til áhrifa og verðmæta. Ef áhrif eru jöfn fær verðmætara svæðið hærra AHP-einkunn sem vísbendingu um meiri umhverfisáhrif virkjunar af þeirri ástæðu að þar er meira í húfi. Önnur rök til þessa eru óvissa í mati á áhrifum. Áhrifamatið er byggt á verðmætamatinu og felur þar með í sér sömu óvissu og verðmætamatið en því til viðbótar kemur að upplýsingar um áhrif eru oft ófullkomnar meðan virkjunarhugmynd er á frumstigi. Við AHP-röðun er auk þessa litið til sérstaks mikilvægis svæða og áhættu sem röskun fylgir. Í viðauka b3 er yfirlit yfir þá þætti sem hafa áhrif á AHP-röðun fyrir hvert tiltekið virkjunarsvæði. AHP-röðunin felur bæði í sér röðun í sæti og AHP-einkunn. Einkunnin er ekki línulegur mælikvarði á umhverfisáhrif heldur vísbending um hve mikil umhverfisáhrif virkjun hefur í samanburði við þær sem næst henni raðast í samanburðarhópnum. Summa þessara einkunna er 100. Á mynd 5.1 sést að AHP-röðunin skerpir áherslu á þær virkjanir sem teljast hafa mest umhverfisáhrif en gerir minni mun á þeim sem hafa minni áhrif. Gæta þarf að því að AHP-einkunnir eru háðar því safni sem er til samanburðar. Ef einhverjir kostir eru teknir úr safninu breytast AHP-einkunnir þeirra sem eftir eru. Þessi annmarki er ekki á einkunnakvörðunum fyrir verðmæti eða áhrif en þær einkunnir gætu þó breyst ef ráðist er í framkvæmdir við einhverja virkjun úr safninu. Við virkjunina gætu farið forgörðum einhver verðmæti og þar með yrðu slík verðmæti á öðrum svæðum talin enn fágætari og dýrmætari en áður.

Samráð

Mat á öllum virkjunarkostum landsins er gríðarlega umfangsmikið verkefni og brýnt þótti að rammaáætlun nyti trausts í samfélaginu. Í því ljósi var talið sérstaklega mikilvægt að hafa sem mest samráð við almenning. Landvernd var, með samningum, falið að annast samráðsvettvang sem komið var á fót, þar sem talið var betra að halda hæfilegan aðskilnað við verkefnisstjórnina.

Haldnir voru fundir með hópum hagsmunaaðila, auk almennra funda. Þá var komið upp heimasíðu þar sem hægt var að fylgjast með framvindu verkefnisins, kynna sér gögn og koma sjónarmiðum á framfæri.

Kárahnjúkavirkjun

Þó að ekki væru komnar fram tillögur um flokkun, enda ferlið komið skammt á veg, óskaði iðnaðarráðuneytið eftir því árið 2000 að verkefnisstjórnin flýtti mati og samanburði á virkjunarkostum í jökulám. Tilgangurinn var að hægt væri að bera þá saman við Kárahnjúkavirkjun, sem þá var í bígerð. Verkefnisstjórnin taldi sig geta skilað bráðabirgðaniðurstöðum í byrjun árs 2002, en hins vegar þyrfti mun umfangsmeiri rannsóknir á náttúrufari sumra virkjunarasvæðanna. Við bráðabirgðamatið yrði stuðst við eldri gögn um náttúrufar og frumáætlanir um virkjanir, sem yrðu endurskoðaðar áður en til endanlegs mats kæmi.

Þá var sérstaklega tiltekið að verulega vinnu þyrfti við skilgreiningar á þeim verðmætum og áhrifum virkjana sem bera ætti saman. Bráðabirgðamatið væri því aðeins tilraun með þau viðföng og viðmið sem faghópar og verkefnisstjórn veldu til samanburðar og þær aðferðir sem beitt yrði til að vega saman óskylda þætti í heildarsamanburði.

Niðurstöður 1. áfanga

Vinnu við 1. áfanga lauk í nóvember 2003. Verkefnisstjórn skilaði af sér skýrslu þar sem teknir voru fyrir 19 vatnsorkukostir og 24 jarðhitakostir. Af þessum virkjunarkostum höfðu átta þegar verið heimilaðir. Verkefnisstjórnin hafði sérstaklega beint sjónum sínum að jökulám á hálendinu og jarðhitavirkjunum nærri byggð, auk þess sem Torfajökulssvæðið var tekið fyrir.

Virkjunarkostirnir voru flokkaðir í fimm flokka (a–e) eftir umhverfisáhrifum, aðra fimm eftir heildarhagnaði og fimm eftir arðsemi. Því má segja að í þessum 1. áfanga hafi verið notað kerfi til flokkunar sem svipar mjög til þess sem gert var í Noregi, en eins og komið er inn á síðar í skýrslunni var horfið frá þeirri aðferð.

Verkefnisstjórnin benti á að töluvert skorti á þekkingu á þeim svæðum sem fjallað var um í skýrslunni. Lagt var til að í 2. áfanga yrðu gögn efndurbætt eftir þörfum og þróaðar frekar þær aðferðir sem beitt var við matið. Þá þyrfti að undirbúa nýjar virkjunarhugmyndir með rannsóknnum og gerð frumáætlana.

Faghópunum var falið að meta 35 virkjunarhugmyndir. Orkugeta þeirra samanlagt er um 28 þúsund GWh á ári. Í fjórum tilvikum voru tvær virkjunarleiðir, a og b, metnar fyrir sama orkukost. Til samanburðar voru einnig metnar átta virkjunartillögur sem ítarleg gögn eru til um og því var æskilegt að hafa með í samanburði. Orkugeta þeirra er allt að 6,7 þús. GWh á ári. (40)

2. áfangi

Iðnaðarráðherra ákvað í samráði við umhverfisráðherra að á árunum 2004–2006 yrðu verkefni verkefnisstjórnar

nánast eingöngu bundin við rannsóknir og upplýsingaöflun, en þó einnig hugsanlega endurbætur á fyrri matsaðferðum. Í því skyni var verkefnisstjórn skipuð þremur fulltrúum; einum frá iðnaðarráðuneyti, einum frá umhverfisráðuneyti og einum frá Orkustofnun.

Umfangsmikil gagnasöfnun fór fram um jarðminjar á háhitasvæðum og þau voru síðan flokkuð eftir náttúrufari og verndargildi. Áhersla var lögð á að öll gögn væru samanburðarhæf og að mat á verndargildi væri byggt á vísindalegum grunni og skýrum viðmiðum.¹⁷

Tólf manna verkefnisstjórn tók við af þeirri þriggja manna í september 2007 og var henni ætlað að leiða starfið til lykta fyrir lok árs 2009. Verkefnisstjórn lauk á endanum störfum í byrjun júlí 2011 og skilaði af sér heildarmati og röðun á þeim kostum sem teknir voru til umfjöllunar.

Skortur á rannsóknum

Eins og fram hefur komið ráku menn sig fljótlega á það að mikill skortur var á rannsóknum til að hægt væri að vinna þá umfangsmiklu flokkun og mat sem rammaáætlun kallar eftir. Eftir að vinnu við 1. áfanga lauk var skipaður starfshópur til að vinna tillögu um rannsóknir á íslensku landslagi. Samkvæmt tillögu hópsins var fullunnin aðferðafræði fyrir flokkun íslensks landslags og henni síðan beitt á landið eftir nánari afmörkun, til að meta fjölbreytni og fágæti tiltekinna landslagsgerða. Því verkefni voru gerð skil í skýrslunni Íslenskt landslag. Sjónræn einkenni, flokkun og mat á fjölbreytni, sem kom út árið 2010. Hópurinn lagði einnig til að farið yrði í verkefni sem beindist að viðhorfi almennings til landslagsgerða og svæða og mati á svæðum, en ekki hlaust styrkur til að vinna það verkefni.¹⁸

Fullmönnuð verkefnisstjórn

Verkefnisstjórn, sem tók við 2007, ákvað að skipa fjóra faghópa sérfræðinga, líkt og gert var í 1. áfanga, sem mátu virkjunarhugmyndir eftir þeim áherslum sem lagðar voru fyrir. Ákveðið var að færa verkefni á milli þannig að faghópur II sinnti auk útivistar einnig ferðaþjónustu sem hafði í 1. áfanga verið verkefni faghóps III. Þá höfðu ákvæði raforkulaga nr. 65/2003 um samkeppni í orkugeiranum áhrif á efnistöð faghóps IV.

Verkefnisstjórn ákvað að faghópar I og II skyldu beita AHP-aðferð við úrvinnslu og byggði það á reynslu úr 1. áfanga. Faghópi I var falið að meta verðmæti náttúru og menningarminja og áhrif mögulegrar orkuvinnslu á þau verðmæti. Faghópi II var falið að meta áhrif virkjunarhugmynda á ferðaþjónustu, útivist, landbúnað og hlunnindi. Faghópi III var falið að meta áhrif á þjóðhagsmál, atvinnulíf og byggðapróun. Verkefni faghóps IV var að skilgreina þá kosti sem fyrir hendi kynnu að vera til að nýta vatnsorku og jarðhita til raforkuvinnslu, meta afl, orkugetu og líklegan orkukostnað hvers þeirra

og forgangsraða eftir hagkvæmni. Mjög sterk fylgni reyndist vera milli röðunar hjá faghópum I og II, en lítil sem engin milli annarra faghópa.¹⁹

Mat á samfélagsáhrifum

Verkefnisstjórn benti í niðurstöðum sínum á að rétt væri að setja markið hærra varðandi mat á samfélagsáhrifum. Nauðsynlegt væri að greina betur þau áhrif sem virkjunarframkvæmdir kynnu að hafa á fólk og samfélög þess. Lagt var til að gefa þessum þætti mun meiri gaum í áframhaldandi vinnu og að samanburðarrannsóknir yrðu gerðar til að meta óáþreifanleg samfélagsáhrif, ekki síst þau staðbundnu. Þróa þyrfti aðferðafræði til slíks mats.

Verkefnisstjórnin lagði til að sérstakur faghópur fjallaði um áhrif virkjunarframkvæmda á fólk og samfélög þess í næsta áfanga rammaáætlunar.²⁰

Viðmið um gögn

Eitt af því sem verkefnisstjórn benti á í niðurstöðum sínum var að mjög mismunandi væri hve ítarleg gögn væru til um þær virkjunarhugmyndir sem kæmu til mats. Sumar hefðu þegar farið í gegnum mat á umhverfisáhrifum, með allri þeirri gagnaöflun sem því fylgdi, á meðan lítið sem ekkert væri vitað um aðrar. Verkefnisstjórnin taldi brýnt að gera bragarbót á þessu:

„Skilgreina þarf þau viðmið sem rammaáætlun á að grundvallast á, bæði varðandi umfang og nákvæmni gagna og þau rannsóknargögn sem þarf til vinnu við rammaáætlun. Þannig yrði tryggt að þeim virkjunarhugmyndum sem koma til mats fylgi nægar upplýsingar og gögn til að þær fái mat. Leggja þarf mat á mótvægisáðgerðir þar sem þeim er lýst í virkjunarskýrslum, mati á umhverfisáhrifum eða álitum Skipulagsstofnunar og úrskurði umhverfisráðherra.“²¹

Smávirkanir

Nokkur umræða var um það hvernig ætti að vera með smávirkanir. Í stað þess að gerð yrði sérstök áætlun um þær var vísað í að Orkustofnun hefði stuðlað að gerð almenns afrennsliskorts. Það væri tengt rennslislíkönum frá fjölmörgum og ætti að gagnast þeim sem leita vilja að kostum til smárra virkjana.

Breytingar eftir samráð

Niðurstaða flokkunar verkefnisstjórnar 2. áfanga fór í samráð, eftir lögum þar um. Þar komu fram ýmsar athugasemdir og áður en málið var lagt fram á Alþingi var flokkun sex kosta breytt, þeir settir úr nýtingarflokki í biðflokk þar sem frekari gögn vantaði. Um var að ræða Hvamms-, Holta- og Urriðafossvirkjun, Skrokköldu, Hágöngur I og Hágöngur II og var þar annars vegar vísað til villtra laxastofna í Þjórsá og hins vegar nálægðar við jökla.

Sú ráðstöfun vakti töluverðar deilur sem einkenndu umfjöllun Alþingis á tillöggunni, sem þær Svandís Svavarsdóttir umhverfisráðherra og Katrín Júlíusdóttir iðnaðarráðherra lögðu fram.

Lög um verndar- og orkunýtingaráætlun

Frumvarp til laga um verndar- og nýtingaráætlun vegna virkjunar fallvatna og háhitasvæða var lagt fram í júní 2010. Það gekk til iðnaðarnefndar, en hlaut ekki afgreiðslu þar og var því lagt aftur fram í október, á nýju þingi. Þá var titillinn: Frumvarp til laga um verndar- og orkunýtingaráætlun. Frumvarp var þó óbreytt og lagt fram af iðnaðarráðherra, en unnið í samvinnu við umhverfisráðuneyti og verkefnisstjóra 2. áfanga rammaáætlunar.

Frumvarpinu var ætlað að skapa lagaumgjörð um þá vinnu sem farið hafði fram árin á undan – og rakin er hér að ofan – við undirbúning að rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma og skýra stöðu hennar gagnvart stjórnvöldum við gerð skipulagsáætlana og veitingu opinberra leyfa, þar með talinna rannsóknar-, nýtingar- og virkjunarleyfa. Þá var frumvarpinu ætlað að skapa grundvöll fyrir áframhaldandi vinnu við mat og flokkun á virkjunarkostum.

Þingsályktun

Frumvarpið gerði ráð fyrir því að iðnaðarráðherra og umhverfisráðherra ynnu náið saman að langtímaverndar- og nýtingaráætlun vegna virkjunar fallvatna og háhita og að iðnaðarráðherra legði hana fyrir Alþingi í formi þingsályktunartillögu. Í greinargerð með frumvarpinu kemur sú skoðun fram að ekki fari vel á því í þingsályktunartillöggunni að hafa langa upptalningu á virkjunarkostum í löggjöf, því það gerði allar breytingar á áætluninni óþarfa flókna og þunglamalegar.

Unnt væri að fara ólíkar leiðir í þeirri viðleitni að tryggja aðkomu Alþingis að mótun slíkrar verndar- og nýtingaráætlunar. Í fyrsta lagi gæti Alþingi tekið afstöðu til virkjunarkosta og verndarsvæða í formi þingsályktunar. Í öðru lagi væri unnt að mæla fyrir um flokkun virkjunarkosta og verndun svæða í lögum. Í þriðja lagi mætti svo fara þá leið, sem lögð var til, sem fæli í sér sambland fyrrnefndra leiða. Var sú leið lögð til þar sem þingsályktun ein og sér veitti ekki nægilega skýra leiðbeiningu um stöðu slíkrar áætlunar, t.d. gagnvart öðrum áætlunum, auk þess sem ekki væri skýrt hvernig halda ætti á málum til framtíðar. Með þeirri leið sem lögð var til mætti kveða skýrt á um sess verndar- og nýtingaráætlunarinnar að lögum og tryggja nauðsynlegan sveigjanleika og skilvirkni við þróun áætlunarinnar og áframhaldandi vinnu við hana.

Stuðlað að sátt

Verndar- og orkunýtingaráætlun var ætlað að leggja mat

á verndar- og nýtingargildi landsvæða. Með því að flokka skilgreinda virkjunarkosti í þrjá flokka, nýtingarflokk, verndarflokk og biðflokk, átti að stuðla að stuðla að vandaðri stefnumörkun um hvaða svæði væri hugsanlegt að nýta til orkuvinnslu og hvaða svæði ætti að vernda gagnvart slíkum framkvæmdum. Með því yrði tryggt að sjálfbær þróun yrði höfð að leiðarljósi við stefnumörkun um orkunýtingu og vernd.

Sérstök áhersla var lögð á hve víðfeðmt og faglegt ferlið fram að lagasetningunni hefði verið og margir komið að því, auk þess sem vísað var í norska fyrirmynd. Málinu var ætlað að stuðla að meiri sátt um orkuvinnslu og minnka óvissu orkufyrirtækja við val á virkjunarkostum.

Faghópar festir í sessi

Kveðið var á um faghópa í greinargerð frumvarpsins og þótt skipun þeirra væri á hendi verkefnisstjórnar var hlutverk þeirra engu að síður skilgreint og horft til reynslu síðustu ára. Faghópur I skyldi byggja á svipuðum aðferðum og í 1. áfanga. Mat á vatnsafla er að mestu miðað við vatnasvið ofan stíflu en meginfarveg fallvatns neðan hennar. Í jarðhita ætti að taka mið af víðáttu háhitasvæða samkvæmt viðnámsmælingum en einnig skyldi horft til landslagsheildar.

Faghópur II skyldi beita nýjum og mun ítarlegri aðferðum í mati á útivistargildi og ferðapjónustu en í 1. áfanga. Áhrifsvæði ætti að skilgreina út frá ferðamynstri og ferðaleiðum og að því stefnt að meta virði svæða fyrir ferðapjónustu og áhrif virkjana ásamt raflína á það. Mati á hlunnindum yrði svipað háttað og í 1. áfanga.

Faghópur III skyldi þrengja svið sitt mikið frá 1. áfanga og takmarka sig við mat á áhrifum af byggingu og rekstri virkjunar á efnahagsgerð og félagsgerð í heimahéraði hennar og helstu þéttbýliskjörnum. Þar yrði horft til uppbyggingar á innviðum, svo sem vega og dreifikerfis raforku, og áhrifa þeirra á atvinnulíf, laun og búsetuskilyrði.

Faghópur IV skyldi beita svipuðum aðferðum og í 1. áfanga og raða virkjunarkostum í hagkvæmnisflokk. Kostnaður við línulagnir yrði metinn að næsta tengipunkti í raforkukerfinu og til þess horft hvort breyta þyrfti legu lína vegna verndarsvæða.

Nýtingarflokkur

Í nýtingarflokk skyldu falla virkjunarkostir og tilheyrandi landsvæði sem Alþingi áætlaði að ráðast mætti í. Skipan landsvæða og virkjunarkosta í nýtingarflokk fæli þó á engan hátt í sér yfirlýsingu um að út í framkvæmdirnar skyldi fara á tímabilinu heldur eingöngu að heimilt væri að veita leyfi vegna þessara virkjunarkosta. Virkjunarkostir sem falla í þennan flokk ættu því að fara í hefðbundið leyfisveitingar- og umhverfismatsferli samkvæmt framangreindum lögum og öðrum lögum eftir því sem við ætti. Í greinargerðinni var tilgreint að

ekki væri útilokað að stjórnvöld mætu það svo að ekki skyldi gefið út leyfi sem tengdist orkuvinnslu vegna virkjunarkosta í nýtingarflokki.

Í ljósi þessa var einnig miðað við að verndar- og nýtingaráætlunin fæli í sér almenna stefnumörkun en ekki skipulags- eða framkvæmdaáætlun í skilningi laga nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana. Flokkun virkjunarkosta í þennan flokk bindur hins vegar almennt skipulagsyfirvöld við gerð skipulagsáætlana. Er því við það miðað að skipulagsáætlanir geri ráð fyrir viðkomandi framkvæmdum á þeim svæðum sem virkjunarkostir í þessum flokki snerta. Við þá skipulagsgerð getur reynt á framangreind lög um umhverfismat áætlana.

Verndarflokkur

Gert var ráð fyrir því að skipan virkjunarkosta í verndarflokk fæli ekki í sér friðlýsingu í hefðbundnum skilningi heldur tímabundna vernd gagnvart orkuvinnslu á þeim svæðum sem afmörkuð eru í verndarflokknum á meðan friðlýsingarferli samkvæmt náttúruverndarlögum eða eftir atvikum, þjóðminjalögum stæði yfir. Stjórnvöld skyldu, þegar Alþingi hefði samþykkt verndar- og nýtingaráætlun, hefja undirbúning að friðlýsingu landsvæða sem ástæða þætti til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu samkvæmt verndarflokki áætlunarinnar.

Biðflokkur

Augljóslega verða ákveðnar rannsóknir þó að verða heimilar svo unnt sé að taka afstöðu til þess hvort viðkomandi virkjunarkostir eigi að falla í nýtingar- eða verndarflokk og er í því sambandi miðað við að framkvæmdir vegna þeirra séu ekki matsskyldar samkvæmt þágildandi lögum nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum.

Afmörkun svæða

Kveðið var á um afmörkun svæða og vísað í að nánar yrði útfært í reglugerð hvernig einstakir virkjunarkostir skyldu afmarkaðir áður en þeir kæmu til umfjöllunar hjá verkefnisstjórninni. Gert var ráð fyrir að fyrirhugaðri virkjun yrði lýst, áætlaður virkjunarstaður afmarkaður og helstu mannvirkjum og öðrum framkvæmdum sem tengjast virkjun lýst, auk þess sem gerð yrði áætlun um afl og orkugetu og stofn- og rekstrarkostnað fyrirhugaðrar virkjunar eftir því sem kostur væri.

Virkjunarsvæði í vatnsaflri skyldi almennt miðast við allt vatnasvið fallvatnsins ofan þeirrar virkjunar sem nýtir fallið og farveg fallvatnsins neðan virkjunar, þótt sjónræn áhrif mannvirkja gætu þó náð yfir stærra svæði, t.d. frá háspennulínunum.

Frumvarp um verndar- og orkunýtingaráætlun varð að lögum á Alþingi 11. maí 2011.

3. áfangi

Verkefnisstjórn 3. áfanga rammaáætlunar var skipuð í mars 2013 og skilaði af sér lokaskýrslu rétt rúmum þremur árum síðar, í ágúst 2016.

Í 3. áfanga rammaáætlunar störfuðu fjórir faghópar. Faghópur I fjallaði um náttúru- og menningarminjar, faghópur II fór með auðlindanýtingu aðra en orkunýtingu, faghópur III skoðaði samfélagsleg áhrif virkjana og faghópur IV skoðaði efnahagsleg áhrif virkjana. Aðferðafræðin sem faghópar I og II unnu eftir var byggð á aðferðafræði þessara sömu hópa í 2. áfanga. Aðferðafræði faghópa III og IV var hins vegar töluvert frábrugðin aðferðafræði þessara hópa í 2. áfanga, m.a. vegna þess að verksvið hópanna var ekki sambærilegt því sem þá var, eins og fjallað var um hér að ofan í umfjöllun um lögin.

Áherslur í skipunarbréfi

Í skipunarbréfi, sem Svandís Svavarsdóttir umhverfisráðherra undirritaði, var töluverð áhersla lögð á annars konar nýtingu en orkuframleiðslu og var verkefnisstjórninni falið að afla gagna til að meta þá hagsmuni. Við skipan faghópa skyldi því leggja áherslu á „þverfaglega nálgun og að fjallað sé um gildi landsvæðanna frá hagsmunum náttúruverndar, ferðaþjónustu og útivistar, sem og að metið sé verðmæti landslags og landslagsheilda, samlegð virkjana og flutningskerfa raforku, gildi jarðminja og samfélagsleg áhrif virkjana“.²²

Þá lagði ráðherra fyrir verkefnisstjórn að meta það hvort verkefni hennar ættu hugsanlega að taka til eftirfarandi atriða:

- Rammaáætlun taki til smærri virkjana en 10 MW.
- Hvort rammaáætlun ætti einnig að taka til annarrar orkuvinnslu en úr vatnsaflri og jarðvarma, s.s. vindorku, líforku og sjávarfallaorku.
- Hvort æskilegt sé að endurmeta ónýttar virkjunarhugmyndir í orkunýtingarflokki að tilteknum tíma liðnum.
- Hvernig tengja megi vinnu og ákvarðanatöku rammaáætlunar við orkuáætlun eða orkustefnu stjórnvalda.

Greining á þessum atriðum mætti þá liggja fyrir samhliða áfangaskýrslu verkefnisstjórnar.

Nýjar áherslur í skipunarbréfi

Stjórnarskipti urðu örfáum mánuðum eftir að skipunarbréfið var sent og nýr umhverfisráðherra, Sigurður Ingi Jóhannsson, sendi verkefnisstjórn viðauka við erindisbréfið í júlí. Þar var verkefnisstjórninni sérstaklega falið að framkvæmda, eins fljótt og auðið væri,

mat á þeim sex kostum sem færðir voru í biðflokk eftir samráð um 2. áfanga, eins og fyrr er getið.

Þá yrði einnig unnið faglegt mat á tveimur öðrum orkukostum, Hagavatni og Hólmsá v/Atley, „sem ekki fengu fullnægjandi mat í meðförum fyrri verkefnisstjórnar“.²³ Þetta byggði á nefndarálitum umhverfis- og samgöngunefndar.

Ráðherra skrifaði undir viðaukann við skipunarbréfið 12. júlí 2013 og verkefnisstjórn var fyrirlagt að skila tillögum um flokkun umræddra virkjunarkosta eigi síðar en 15. febrúar 2014, með það að markmiði að hægt yrði að leggja nýja þingsályktunartillögu fyrir Alþingi.

Verkefnisstjórn gekk út frá því frá upphafi að vinna hennar vegna þeirra átta virkjunarkosta sem settir höfðu verið í sérstakan forgang með umræddum viðauka skyldi fyrst og fremst snúast um þá þætti sem urðu til þess að virkjunarkostirnir voru færðir úr orkunýtingarflokki í biðflokk að loknu umsagnarferli í lok 2. áfanga, eða leiddu til þess að ekki tókst að ljúka umfjöllun um þá, og nánar eru raktir í 12. kafla nefndarálits meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar sem vísað var til í erindisbréfinu.

Verkefnisstjórn skilaði af sér álit um umrædda átta kosti, að loknu samráði, í mars 2014. Þar kom fram að með tilliti til fyrirliggjandi upplýsinga og með hliðsjón af mati faghóps um laxfiska í Þjórsá legði verkefnisstjórn til að Hvammsvirkjun yrði flutt úr biðflokk í orkunýtingarflokk. Að öðru leyti gerði verkefnisstjórnin ekki tillögu um breytingu á þeirri röðun virkjunarkosta sem fram kom í þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða sem samþykkt var á Alþingi 14. janúar 2013. Alþingi samþykkti síðan að færa Hvammsvirkjun í nýtingarflokk 1. júlí 2015.

Forgangsröðun

Verkefnisstjórn mat það þannig frá upphafi að ekki gæfist tími til að meta alla þá virkjunarkosti sem Orkustofnun hefði skilað inn. Upphaflega hafði Orkustofnun birt lista á heimasíðu sinni um 88 kosti og gögn fyrir þá fyrstu 50 voru afhent verkefnisstjórn í janúar 2015. Orkustofnun dró síðan tvo kosti til baka og fallið var frá framlagningu þriggja annarra kosta. Í febrúar lagði Orkustofnun síðan fram skilgreiningar á 33 nýjum kostum og voru því kostirnir sem meta ætti orðnir 81.

Formaður verkefnisstjórnar leitaði umsagnar ráðuneytisins um það hvort það samrýmdist lögum að verkefnisstjórnin forgangsraaði kostum til umfjöllunar. Í svari ráðuneytisins, frá 16. mars 2015, kom fram að það væri Orkustofnunar að ákveða hvaða kostir væru nægilega skilgreindir til að fara í meðferð verkefnisstjórnar og faghópa. Lögin mæli hins vegar ekki fyrir um það hvernig málsmeðferð verkefnisstjórnar verði háttáð. Miða verði við að mat á hverjum virkjunarkosti fari fram eins fljótt og kostur er og að skil hennar verði að vera nægilega

tímanlega til að hægt sé að endurskoða áætlunina á a.m.k. fjögurra ára fresti, eins og tilskilið sé í lögum.

Verkefnisstjórn ákvað, eftir skoðun á þeim gögnum sem tiltæk voru hjá faghópum, að fylgja þeirri meginreglu að taka fyrst til umfjöllunar virkjunarkosti sem virkjunaraðilar hefðu óskað eftir að teknir yrðu til meðferðar. Þeim var þannig raðað í hærri forgang en kostunum frá Orkustofnun. Vísað var til þess að mestar líkur væru á að nægjanleg gögn væru tiltæk til flokkunar á þeim kostum sem kæmu frá virkjunaraðilum.²⁴

Tillaga dagar uppi á þingi

Verkefnisstjórn skilaði, eins og fyrr segir, frá sér tillögu til flokkunar í ágúst 2016. Umhverfisráðherra lagði fram tillögu til þingsályktunar, byggða á flokkun verkefnisstjórnar, 1. september sama ár. Ekki tókst að ljúka meðferð þingsins, enda var boðað til kosninga sem fram fóru 29. október.

Ný stjórn var skipuð í janúar 2017 og umhverfisráðherra lagði tillöguna óbreytta fram að nýju í febrúar það ár. Ekki tókst að ljúka henni fyrir þinglok og áður en mælt var fyrir henni að nýju á næsta þingi urðu stjórnarslit og boðað til nýrra kosninga.

Breytingar og samþykkt

Alþingi samþykkti að lokum 3. áfanga rammaáætlunar 15. júní 2022, tæpum sex árum eftir að verkefnisstjórn skilaði af sér tillögu um flokkun. Eins og fram kemur í álit meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar var það mat manna þá að forsenda þess að rammaáætlun væri kláruð væri að úr áætluninni yrðu felldir kostir sem enginn virkjunaraðili stæði á bak við. Þar var verið að vísa til 28 kosta frá Orkustofnun sem höfðu verið flokkaðir í biðflokk.²⁵

Skortur á gögnum um þá kosti þýddi að ekki var hægt að flokka þá í verndar- eða nýtingarflokk og því fóru þeir í biðflokk. Á meðan virkjunarkosturinn flokkaðist í biðflokk væru hins vegar takmörk lögð á aðra landnýtingu á svæðinu og jafnvel dæmi um að ekki væri hægt að friðlýsa virkjunarkosti í verndarflokki gegn orkuvinnslu þar sem annar innan sama svæðis væri í biðflokk. Enginn virkjunaraðili væri að vinna í þróun kostanna og þeir því fastir í biðflokk.

Umhverfisráðherra óskaði eftir því við Orkustofnun, með bréfi að hún drægi umrædda kosti til baka og fjórum dögum síðar barst bréf um það frá Orkustofnun. Þriðji áfangi var svo samþykktur á Alþingi átta dögum eftir það.

4. áfangi

Ný verkefnisstjórn tók við 5. apríl 2017. Líkt og fyrr var getið hafði Alþingi ekki enn afgreitt 3. áfanga þegar ný

verkefnisstjórn tók við. Væntingar stóðu til þess að nýr umhverfisráðherra, sem tók við í desember 2017, myndi leggja fram þingsályktunartillögu um 3. áfanga sem fyrst, en raunin varð sú að hún kom ekki fram fyrr en á haustþingi 2020 og hlaut ekki afgreiðslu þingsins fyrir kosningar 2021. Raunin varð því sú að allan skipunartíma verkefnisstjórnar 4. áfanga voru tillögur úr 3. áfanga óafgreiddar.

Óvissa einkennir starfið

Vegna þeirrar staðreyndar að 3. áfangi hafði ekki enn verið afgreiddur auglýsti Orkustofnun ekki eftir neinum nýjum virkjunarkostum í rúm tvö ár eftir að verkefnisstjórnin hafði verið skipuð. Því hafði verkefnisstjórnin engin verkefni í því að meta nýja kosti, heldur hélt samráðsfundi, stöð fyrir rannsóknum og kynningum á málefnum rammaáætlunar.

Í byrjun árs 2019 ákvað verkefnisstjórn að ekki mætti við svo búið standa og þrátt fyrir að 3. áfanga væri enn ekki lokið með afgreiðslu Alþingis, og að engin þingsályktun lægi fyrir frá ráðherra, óskaði hún eftir því við Orkustofnun að lýst yrði eftir nýjum virkjunarkostum.

Knappur tími

Það var því komið fram á vor 2020 þegar nýir virkjunarkostir og gögn þeim tengd bárust verkefnisstjórn til mats. Í því ljósi að allt of knappur tími væri til almennilegra og nauðsynlegra rannsókna skyldi verkefnisstjórnin ljúka mati og fyrstu flokkun á 13 virkjunarkostum, af þeim 45 sem henni bárust. Af þessum 45 snerust 34 um virkjun á vindorku.

Verkefnisstjórnin mat það svo að til að meta verðmæti viðkomandi landsvæða og hin margvíslegu áhrif sem virkjanirnar kynnu að hafa á þau, á aðra nýtingarmöguleika svæðanna og á viðkomandi samfélög þyrfti meiri tíma en henni var gefinn, í ljósi ofangreindrar stöðu.

Verkefnisstjórn skilaði af sér flokkun og niðurstöðum í mars 2021. Þar sem 3. áfangi hafði enn ekki verið afgreiddur á þingi gat verkefnisstjórnin ekki tekið til mats þá kosti sem þar voru flokkaðir í biðflokk, vegna ónógra rannsókna.

Engin þingsályktun

Í ljósi þeirrar stöðu sem 3. áfangi rammaáætlunar var í, og rakið var hér að ofan, hefur enn ekki verið lögð fram þingsályktunartillaga byggð á tillögu verkefnisstjórnar 4. áfanga um flokkun virkjunarkosta. Sú vinna sem unnin var innan 4. áfanga er því hluti af þeirri vinnu sem verkefnisstjórn 5. áfanga hefur undir í sínum störfum.

5. áfangi

Verkefnisstjórn 5. áfanga rammaáætlunar var skipuð í apríl 2021. Ekki var að finna neinar sérstakar áherslur í skipunarbréfinu, en lögð rík áhersla á að verkefnisstjórnin starfaði með þeim hætti að tryggt væri að almenningur hefði virka aðkomu og félagasamtök tækju virkan þátt í öllu starfi við rammaáætlun.²⁶

Vorið 2024 skilaði verkefnisstjórn 5. áfanga tillögum til ráðherra um endurmat á þeim virkjunarkostum úr 3. áfanga sem þingið ákvað að færa úr nýtingarflokki eða verndarflokki yfir í biðflokk í júní 2022.

Samantekt þessi var unnin að tilhlutan starfshópsins.

Viðauki 5.

Markmið l. 48/2011 og tengsl við aðrar áætlanir

Markmið l. 48/2011 og tengsl við aðrar áætlanir

Markmið laga nr. 48/2011 er 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.

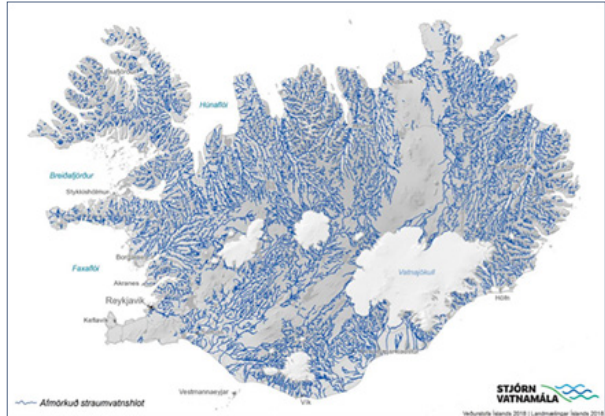
Lög nr. 48/2011 bera það með sér að þau voru skrifuð með nýtingu vatnsafls og jarðhita í huga. Af lögskýringargögnum og síðari framkvæmd verður að telja ljóst að aðrir orkukostir, ekki síst vindorka, séu taldir falla undir löggjöfina.

Af markmiðsákvæðinu og eðli málaflokksins leiðir að verndar- og orkunýtingaráætlun er nátengd viðfangsefni ýmissa annarra stefna eða áætlana stjórnvalda. Þannig segir í greinargerð að við það sé miðað að aðrar áætlanir sem lúta að landnýtingu taki tillit til verndar- og orkunýtingaráætlunarinnar. Þá er í lögnum beinlínis vikið að vatnaáætlun (3. gr.) og skipulagsáætlunum (7. gr.).

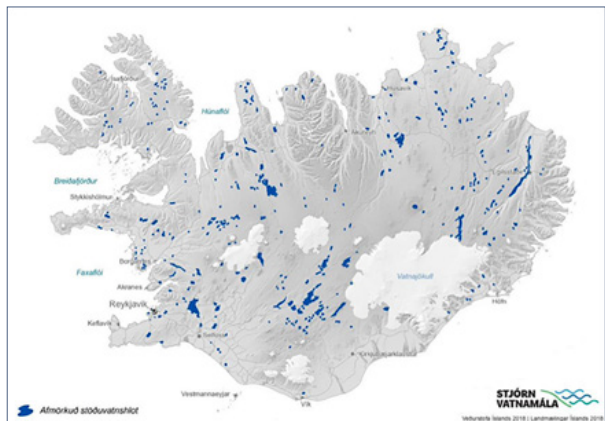
Vatnaáætlun

Í verndar- og orkunýtingaráætlun skal taka mið af vatnaáætlun samkvæmt lögum um stjórn vatnamála, nr. 36/2011. Fyrsta vatnaáætlunin var samþykkt 4. apríl 2022 og gildir til 2027.

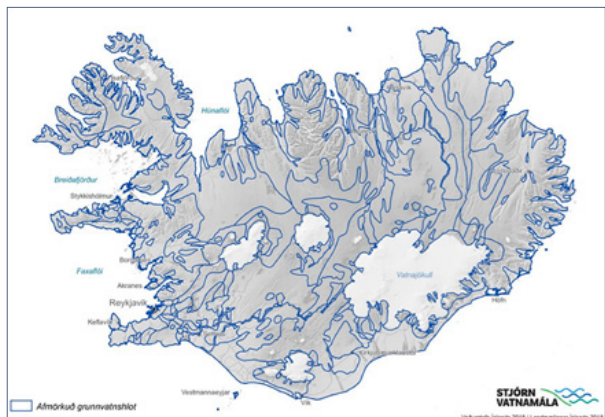
Ísland er eitt vatnaumdæmi sem skiptist í fjögur vatnasvæði. Lög um stjórn vatnamála taka til nokkurra vatnaflokka; straumvatna, stöðuvatna, strandsjávar, árósavatns og grunnvatns. Til að hægt sé að greina ástand vatns í mismunandi flokkum þarf að afmarka vatnið í samanburðarhæfar einingar. Innan kerfis stjórnar vatnamála kallast þessar einingar vatnshlot. Við afmörkun vatnshlota er í vatnaáætlun 2022–2027 að mestu fylgt þeim verklagsreglum sem settar eru fram í leiðbeiningarskjölum (e. CIS Guidance documents) Evrópusambandsins fyrir innleiðingu vatnatilskipunar.



Mynd 1. Afmörkun straumvatnshlota, úr vatnaáætlun 2022–2027.



Mynd 2. Afmörkun stöðuvatnshlota, úr vatnaáætlun 2022–2027.



Mynd 3. Afmörkun grunnvatnshlota, úr vatnaáætlun 2022–2027.

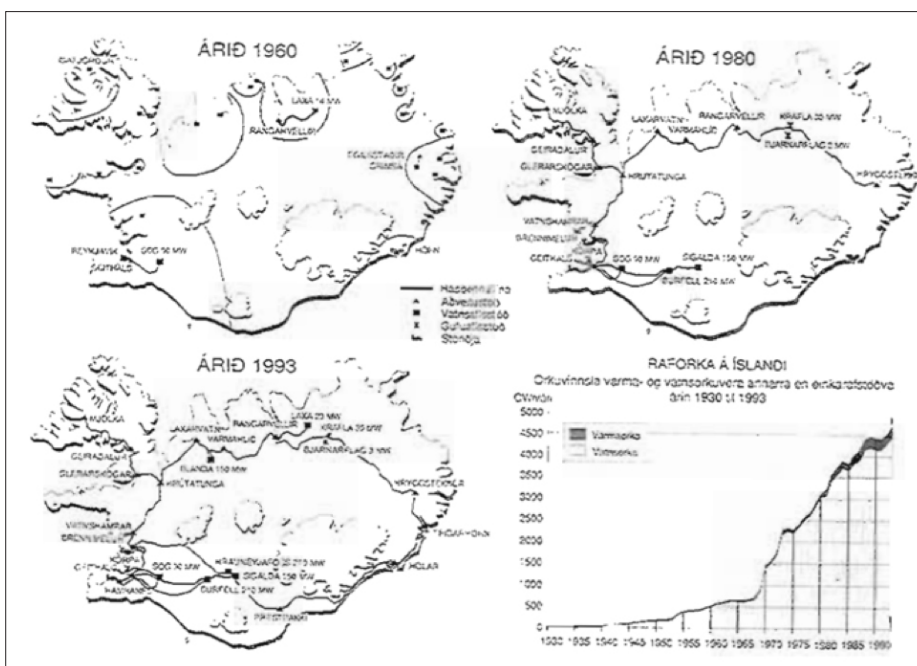
Í tilvikum vatnsaflsvirkjana eru það helst straumvatnshlot sem koma til nýtingar, þótt vel kunni að vera að framkvæmdir og/eða nýting hafi áhrif á aðrar gerðir vatnshlota. Í skýrslu iðnaðarráðuneytisins frá 1994: Innlendar orkulindir til vinnslu raforku, var leitast við að gefa yfirsýn yfir virkjanlegar auðlindir, án þess að tekið væri tillit til umhverfis- og náttúruverndarsjónarmiða, sem vitað var að settu nýtingu vatnsafls frekari skorður. Í þeirri skýrslu var gefin svofelld yfirsýn yfir staðsetningu vatnsorku á Íslandi:

Háhitavæði á Íslandi:



Mynd 4. Staðsetning vatnsorkunnar á Íslandi.

Mynd 5. Staðsetning og orkuinnihald háhitavæða á Íslandi. Úr skýrslu Orkustofnunar: Innlendar orkulindir til vinnslu raforku, frá 1994.



Mynd 6. Þróun raforkuferfisins og raforkuvinnslu til 1994.

Skipulagsáætlanir

Samkvæmt skipulagslögum 123/2010 fara sveitarstjórnir með skipulagsmál sveitarfélaga og annast gerð skipulagsáætlana. Eitt af helstu markmiðum skipulagslaga 123/2010 er að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir þar sem efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi er haft að leiðarljósi. Annað af helstu markmiðunum er að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja vernd landslags, náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Að auki er markmið laganna að tryggja réttaröryggi í meðferð skipulagsmála þannig að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn þótt hagar heildarinnar sé hafður að leiðarljósi, að tryggja að samráð sé haft við almenning við gerð skipulagsáætlana þannig að honum sé gefið tækifæri til að hafa áhrif á ákvörðun stjórnvalda við gerð slíkra áætlana og að tryggja faglegan undirbúning mannvirkjagerðar við gerð skipulagsáætlana varðandi útlit bygginga og form og aðgengi fyrir alla.

Við skipulagsgerð sína þurfa sveitarstjórnir samkvæmt lögum að móta stefnu um landnotkun, byggðapróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál í sveitarfélaginu. Við þá stefnumótun þurfa þær því m.a. að taka afstöðu til möguleika á orkuframleiðslu.

Rammaáætlun bindandi.

Verndar- og orkunýtingaráætlun (rammaáætlun) er bindandi við gerð skipulagsáætlana, sbr. 7. gr. laga 48/2011 um rammaáætlun að því er varðar þá orkuvinnslu eða vernd svæða sem heyrir undir lögin. Í því felst að sveitarstjórnir skulu samræma gildandi svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir verndar- og orkunýtingaráætluninni innan fjögurra ára frá samþykkt hennar, sbr. þó tiltekna undantekningar í lögum sem heimila tímabundna frestun slíkra ákvarðana enda séu þær rökstuddar. Ástæður fyrir þessari undantekningu frá valdi sveitarfélaga til að taka sjálf ákvörðun um skipulag innan marka sveitarfélagsins felast að öllum líkindum í þeirri staðreynd að hinir hefðbundnu virkjunarkostir, vatnsorka og jarðhiti, eru staðbundnir og takmarkaðir. Lengi hefur verið byggt á því í íslenskum rétti í tengslum við hagnýtingu þessara auðlinda að hvorki eigandi lands, þar sem auðlindina er að finna, né hlutaðeigandi sveitarfélag geti komið í veg fyrir nýtingu slíkra auðlinda landsins. Gera má ráð fyrir því að umrædd meginregla byggi á þeim ríku almannahagsmunum að hvorki eigendur landsins né sveitarfélag á grundvelli skipulagsvalds síns eigi að geta komið í veg fyrir nýtingu þessara auðlinda ef það hefur verið metið svo að hagkvæmt sé að vinna umrædda auðlind. Varðandi eiganda lands á hann að sjálfsgöðu rétt

á fullum bótum fyrir hagnýtinguna í samræmi við lög. Að sama skapi er vernd sú sem kveðið er á um í þeim tillögum verkefnisstjórnar sem hljóta samþykki Alþingis einnig bindandi þegar kemur að skipulagsáætlunum sveitarfélaga.

Landsskipulagsstefna

Landsskipulagsstefna felur í sér samræmda stefnu ríkisins um skipulagsmál til 12 ára sem innviðaráðherra lætur vinna og leggur fyrir Alþingi í samræmi við ákvæðis- skipulagslaga 123/2010. Í landsskipulagsstefnu eru samþættar áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun, auk fleiri þátta. Í landsskipulagsstefnu er sett fram samræmd stefna um skipulagsmál á landsvísi til leiðbeiningar við skipulagsgerð sveitarfélaga og áætlunargerð um landnotkun og byggðapróun. Í henni skal ávallt vera uppfærð stefna um skipulagsmál á miðhálandi Íslands og stefna um skipulagsmál á haf- og strandsvæðum. Landsskipulagsstefna 2015–2026 var samþykkt sem þingsályktun í mars 2016, sem var í fyrsta skipti sem slík stefna hefur verið samþykkt á Alþingi. Í henni er mörkuð stefna um fjögur viðfangsefni: 1) skipulagsmál á miðhálandinu, 2) skipulag í dreifbýli, 3) búsetumynstur og dreifingu byggðar og 4) skipulag á haf- og strandsvæðum. Í landsskipulagsstefnu 2015–2026 er því m.a. beint til sveitarfélaga við skipulagsgerð að taka afstöðu til möguleika á orkuframleiðslu í dreifbýli með vindorku, í sátt við náttúru og samfélag. Sveitarfélög skulu taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlana. Telji sveitarstjórn að ekki beri að taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlunar skal hún gera rökstudda grein fyrir því og skal rökstuðningurinn fylgja með tillögu að skipulagsáætlun þegar hún er send Skipulagsstofnun. Aðal- og svæðisskipulag sveitarfélaga er háð staðfestingu Skipulagsstofnunar.

Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum 2020–2030

Ísland er aðili að rammameningi Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (loftslagssamningnum). Við samþykkt Parísarsamningsins 2015 tilkynnti Ísland að það myndi taka þátt í sameiginlegu markmiði Evrópuríkja um 40% árlegan heildarsamdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda á tímabilinu 2021–2030, miðað við árið 1990. Árið 2020 tilkynntu íslensk stjórnvöld markmið um að draga enn frekar úr samdrætti, eða um 55% heildarsamdrátt í losun til ársins 2030. Þau markmið eru í samfloti með ESB og Noregi. Nái Ísland ekki að standa við markmiðin má gera ráð fyrir umtalsverðum kostnaði, beinum og óbeinum.

Alþingi samþykkti árið 2021 breytingar á lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012, þannig að við markmiðsgrein laganna, 1. gr., var bætt eftirfarandi:

„að ná kolefnishlutleysi eigi síðar en árið 2040. Verði



loftslagsmarkmið stjórnvalda uppfærð skal leggja til breytingar á þessu ákvæði því til samræmis“.

Það er því lögbundið að Ísland skuli ná kolefnishlutleysi á næstu 16 árum.

Í júní 2024 var birt ný aðgerðaáætlun í loftslagsmálum. Þar voru 150 aðgerðir kynntar, en í fyrri útgáfu voru þær 50. Ítarlegri kortlagning aðgerða og ávinnings var þar kynnt og sú grundvallarbreyting í nálgun stjórnvalda á verkefnið hvað varðar samtal við atvinnulíf og sveitarfélög um loftslagsmál. Þar kom fram að aðgerðir sem búið væri að meta bentu til að Ísland gæti náð 35–45% samdrætti í samfélagslosun fram til ársins 2030. Aðgerðir sem miða að aukinni grænni orkuöflun voru þar gerðar að hluta af aðgerðaáætlun í fyrsta sinn.

Orkustefna

Orkustefna til ársins 2050 var unnin árið 2020 af nefnd sem í áttu m.a. sæti fulltrúar allra þingflokka. Stefnan ber heitið Sjálfbær orkuframtíð og í inngangi hennar kemur fram að með því að setja langtímaorkustefnu sé stefnt að því að gæta hagsmuna núverandi sem komandi kynslóða. Eitt af markmiðum orkustefnunnar er að unnið verði að orkuskiptum þannig að Ísland verði óháð jarðefnaeldsneyti á lofti, láði og legi. Framtíðarsýn

sú sem fulltrúar allra þingflokka ásamt öðrum sem í nefndinni sátu voru sammála um að draga upp fyrir árið 2050 hefst á þessum orðum:

„Ísland er land hreinnar orku þar sem öll orkuframleiðsla er af endurnýjanlegum uppruna. Endurnýjanleg orkuframleiðsla gegnir grundvallarhlutverki í baráttunni gegn loftslagsvánni. Orkan er nýtt með sjálfbærum hætti samfélagi og almenningi til hagsbóta.“

Orkuskipti

Á árinu 2017 samþykkti Alþingi einróma þingsályktun um aðgerðaáætlun um orkuskipti, með atkvæðum allra 63 þingmanna, og fól ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra að vinna að því að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis og auka hlutdeild endurnýjanlegra orkugjafa. Beita skyldi hagrænum hvötum til að stuðla að orkuskiptum og orkusparnaði sem og hvetja til aukinnar framleiðslu og notkunar innlands endurnýjanlegs eldsneytis. Í aðgerðaáætlun í loftslagsmálum frá júní 2020 segir að orkuskipti séu lykilatriði til að ná markmiði um að draga úr losun á beinni ábyrgð Íslands.

Í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar kemur fram að stefnan sé að Ísland nái kolefnishlutleysi og fullum orkuskiptum eigi síðar en 2040. Sama ár verði Ísland

óháð jarðefnaeldsneyti, fyrst þjóða. Lögð verði áhersla á markvissar og metnaðarfullar aðgerðir til að draga úr losun vegna landnotkunar og hraða orkuskiptum á öllum sviðum.

Þá er kveðið á um að lögð verði fram þingsályktunartillaga „um orkuskipti og útfösun jarðefnaeldsneytis, þar sem settar verða fram aðgerðir og grunnur lagður að því að fullum orkuskiptum verði náð eigi síðar en 2040 og Ísland verði óháð jarðefnaeldsneyti fyrst þjóða“.

Ljóst er að ef markmið ríkisstjórnarinnar um að fasa jarðefnaeldsneyti að fullu út á næstu 16 árum á að nást þarf að huga heildstætt að nýtingu orkukerfisins, hagrænum hvötum og stuðningi. Hið sama gildir um skuldbindingar þær sem Ísland hefur undirgengist í loftslagsmálum hvað varðar samdrátt í losun um 55%. Þær skuldbindingar leggja skyldu á herðar samfélagsins og aðgerðir þarf til að þeim sé náð. Þá hefur Alþingi bundið það í lög að kolefnishlutleysi verði náð í síðasta lagi 2040 þannig að einnig eru 16 ár til stefnu til að uppfylla þá lagaskyldu.

Kosningar verða til Alþingis þann 30. nóvember nk. og er viðbúið að ný ríkisstjórn komi fram með sínar áherslur í loftslagsmálum, náttúruvernd og orkuöflun.

Opinber stefnumörkun hefur verið að ná fullum orkuskiptum á Íslandi og eru þau einn helsti áherslu-liður í aðgerðaáætlun í loftslagsmálum. Það hvernig orkuskiptum verður náð er bæði pólitískt og samfélagslegt úrlausnarefni. Með áherslu á og samþykktum um innlenda eldsneytisframleiðslu sem lið í orku-

skiptum birtist vilji til að nýta auðlindir landsins í það verkefni að ná fullum orkuskiptum og forgangsraða auðlindanýtingu til þess. Samþykkt orkustefna gerir til að mynda ráð fyrir því að endurnýjanleg orkuframleiðsla gegni lykilhlutverki í baráttunni gegn loftslagsvánni.

Framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár

Náttúruminjaskrá skiptist í A-hluta, sem er skrá yfir friðlýst og friðuð svæði, B-hluta, sem er framkvæmdaáætlun til næstu fimm ára um friðlýsingar og friðun, og C-hluta sem er skrá yfir aðrar mikilvægar náttúruminjar sem ástæða þykir til að friðlýsa eða friða. Umhverfisstofnun auglýsti tillögu að framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár (B-hluta) þann 21. febrúar 2024 á grundvelli laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Framkvæmdaáætlun er sambærileg því sem vísað var til sem náttúruverndaráætlunar í eldri náttúruverndarlögum. Náttúrufræðistofnun Íslands, ásamt fagráði, hefur það hlutverk að gera tillögur um minjar sem ástæða þykir til að setja á framkvæmdaáætlun. Stofnunin skilar tillögum sínum til ráðherra sem fer með umhverfismál sem felur Umhverfisstofnun að meta nauðsynlegar verndarráðstafanir fyrir hvert svæði/tillögu og kostnað við þær. Umhverfisstofnun annast opinbera kynningu og móttöku og úrvinnslu umsagna og athugasemda. Að því loknu vinnur ráðuneyti umhverfismála þingsályktunartillögu um framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár sem ráðherra leggur fyrir Alþingi til samþykktar.



ENDURSKOÐUN Á LÖGUM UM RAMMAÁÆTLUN
SKÝRSLA STARFSHÓPS
Nóvember 2024

