

Nefndarálit með breytingartillögu

um tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun um áætlun
um vernd og orkunýtingu landsvæða, nr. 24/152.

Frá meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund gesti frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu, Landsvirkjun, Orkusögunni, Samorku, Skipulagsstofnun, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins, Viðskiptaráði Íslands, Náttúrufræðistofnun, Umhverfis- og orkustofnun, Veðiðfélagi Þjórsár, NASF – verndarsjóði villtra laxastofna, Samtökum orkusveitarfélaga, Skagafirði, Fjarðabyggð, Rangárbíngi ytra, Skeiða- og Gnúpverjahreppi, Ásahreppi, Landvernd, Eldvötnum – samtökum um náttúruvernd í Skaftárhreppi, Fyrir vatnið, Náttúrugriðum, ÓFEIG náttúruvernd og verkefnisstjórn rammaáætlunar.

Nefndinni bárust 27 umsagnir og erindi auk minnisblaðs frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu. Gögnin eru aðgengileg undir málinu á vef Alþingis.

Með tillögunni eru lagðar til breytingar á þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, nr. 24/152, sem afgreidd var á Alþingi vorið 2022 og fól í sér 3. áfanga áætlunarinnar. Við afgreiðslu þingsályktunarinnar voru gerðar breytingar á þeirri tillögu sem lögð var fram af hálfu umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra sem lutu að flokkun tiltekinna virkjunarkosta og með það fyrir augum að fram færi endurmat á tilteknum þáttum í mati á þeim. Verkefnisstjórn 5. áfanga rammaáætlunar sá um endurskoðun matsins og skilaði af sér tillögu að þeirri flokkun virkjunarkostanna sem liggur nú fyrir í þingmáli þessu.

Um fjöllum nefndarinnar.

Almennt um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Samkvæmt 4. mgr. 3. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, skal í verndar- og orkunýtingaráætlun (rammaáætlun), í samræmi við markmið laganna, 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. Á grundvelli þessara sjónarmiða skal skv. 2. mgr. sömu greinar laganna mótuð stefna um hvort landsvæði þar sem er að finna virkjunarkosti megi nýta til orkuvinnslu eða hvort ástæða sé til að friðlýsa þau eða kanna frekar. Virkjunarkostir á viðkomandi svæðum séu samkvæmt því flokkaðir í orkunýtingarflokk, verndarflokk eða biðflokk.

Tilkoma rammaáætlunar var gríðarlegt framfaraspor og ómetanlegt fyrir þjóð sem rík er af orku og óviðjafnanlegri náttúru til að leggja faglegan og vandaðan grunn að heildarsýn á nýtingu og verndun kosta á grunni bestu fánlegra upplýsinga. Við umfjöllun nefndarinnar var rétt um tilgang rammaáætlunar og þau sjónarmið einnig reifuð að ferlið hefði reynst umfangsmikið og tímafrekt. Það markmið að skapa sátt um orkuframkvæmdir, nýtingu og vernd landsvæða hefði ekki fyllilega náðst. Fyrir hendi væri aukin orkuþörf, þótt skiptar skoðanir væru á því hversu mikil hún væri. Umtalsvert svigrúm væri til bættra vinnubragða,

m.a. varðandi aðkomu Alþingis sem oft hafi reynst tafsamasti þáttur ferilsins. Meiri hlutinn hefur væntingar um að árlegar tillögur rati framvegis til þingsins um þá kosti sem hverju sinni hafa hlotið fullnægjandi umfjöllun.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að rammaáætlun er einungis fyrsta skrefið þegar kemur að orkunýtingu eða vernd landsvæða. Þegar flokkun virkjunarkosts liggur fyrir í nýtingarflokk er ítarlegt ferli eftir sem lýtur að mati á umhverfisáhrifum framkvæmdar, skipulagsmálum og leyfisveitingum, bæði á vettvangi sveitarfélaga og viðkomandi stofnana sem fara með þau mál. Þá er ekki sjálfgefið að ráðist verði í virkjunarkost þótt hann sé flokkaður í nýtingarflokk. Hagkvæmni er þar lykilþáttur og liggur fyrir að kostir sem hafa verið skilgreindir í nýtingarflokk hafa ekki leitt til framkvæmda. Meiri hlutinn tekur undir að ferlið hafi reynst tímafrekt og fagnar því þeim endurbótum sem lagðar eru til í frumvarpi til breytinga á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, (þskj. 300, 268. mál) sem nefndin hefur til meðferðar. Að mati meiri hlutans er rammaáætlun afar mikilvægt stjórntæki þar sem litið er á þörf á orkunýtingu annars vegar og hins vegar náttúruvernd á landsvísi. Það er því til mikils að vinna að bæta og einfalda ferli rammaáætlunar þannig að hægt sé að ná áður nefndu markmiði um að skapa sátt um orkunýtingu og vernd landsvæða eftir því sem frekast er unnt. Þá er að mati meiri hlutans brýnt að farið verði yfir málsmeðferð friðlýsinga með það fyrir augum að einfalda og skýra ferlið og koma í veg fyrir óþarfa tafir og flækjur.

Þá bendir meiri hlutinn á nauðsyn þess að mótuð verði skýr stefna um hvernig skipta eigi arði af orkuauðlindinni og hvernig og í hvaða mæli orkuvinnsla eigi að nýtast nærsamfélögum og nærumhverfi, þ.m.t. fjárhagslega. Heildstæð stefna í þessu efni og sú heildarmynd sem rammaáætlun gefur af vernd tiltekinna landsvæða og nýtingu annarra getur að mati nefndarinnar stuðlað enn frekar að því að áður nefndri sátt sé náð um svo mikilvægan málaflokk. Jafnframt er nauðsynlegt að stjórnvöld setji fram skýra sýn á í hvað viðbótarorkuvinnsla eigi að nýtast og hvernig hægt sé að tryggja eftirfylgni með slíkri stefnu. Auk þess áréttar meiri hlutinn mikilvægi þess að almenningur og lítil og meðalstór fyrirtæki búi við orkuöryggi og séu varin fyrir verðhækkunum og sveiflum á raforkumarkaði stórnotenda. Telur meiri hlutinn frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003 (raforkuöryggi), sem afgreitt var frá atvinnuveganefnd 27. maí sl., jákvætt og nauðsynlegt skref í þeim efnum en meginmarkmið frumvarpsins er að bæta raforkuöryggi á almennum markaði og tryggja þannig heimilum og almennum notendum forgang að raforku komi til skömmtnar vegna óviðráðanlegra atvika, t.d. vegna framboðsskorts. Aukið verðöryggi þarf þó einnig að tryggja. Er öllu framangreindu vísað til umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins til að stuðla megi að sem bestum friði um verndun náttúru og orkunýtingu og jafnvægi þar á milli.

Vindorka.

Á fundum sínum hefur nefndin fjallað um rammaáætlun, tilurð hennar og fyrirmynd frá Noregi og yfirstandandi umbætur. Nefndin hefur jafnframt haft til umfjöllunar áður nefnt frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 48/2011, um verndar og orkunýtingaráætlun (bætt málsmeðferð og aukin skilvirkni). Þegar frumvarp til laga um verndar- og orkunýtingaráætlun var lagt fram árið 2011 var gert ráð fyrir að lögin myndu einungis eiga við jarðvarma og vatnsafl en iðnaðarnefnd Alþingis lagði til útvíkkun á gildissviði þannig að lögin næðu einnig til annarra orkukosta eins og sjávarfallavirkjana og vindorku. Að því frátöldu er hvergi minnst á vindinn sem orkukost í lögunum og bent hefur verið á að virkjun vindorku sé í eðli sínu ólík virkjun staðbundinna virkjunarkosta eins og vatnsafls og jarðvarma sem kalli mögulega á annars konar málsmeðferð innan rammaáætlunar. Nefndin ræddi töluvert vindinn sem orkukost í rammaáætlun. Í gildandi rammaáætlun er að finna tvo vindorkukosti í orku-

nýtingarflokk, Búrfellslund og Blöndulund, en enga í biðflokk eða verndarflokk. Framkvæmdir eru hafnar við Búrfellslund, eða Vaðölduver eins og vindorkuverið mun heita. Samkvæmt upplýsingum á vefsíðu Landsvirkjunar verða 28 vindmyllur á svæðinu og er gert ráð fyrir að verið verði komið í fullan rekstur fyrir lok árs 2027. Þrátt fyrir þetta liggur ekki fyrir skýr rammi stjórnvalda um vindorkuna, til að mynda um hvar á landinu eigi að ráðast í vindorkuframkvæmdir og hvar ekki. Að mati meiri hlutans er afar óheppilegt að vindorkuframkvæmdir séu hafnar án þess að slík vinna hafi verið unnin af hálfu stjórnvalda. Meiri hlutinn telur að farsælast væri að taka frá landsvæði þar sem vindorka verði ekki virkjuð og vísar í því efni til aðdraganda rammaáætlunar í Noregi þar sem tekin voru frá svæði í vernd áður en hafist var handa við að flokka virkjunarkosti í orkunýtingarflokk og verndarflokk. Hin óspilltu víðerni á hálendi Íslands eru þar gott og mikilvægt dæmi. Meiri hlutinn beinir því til ráðherra að hraða eins og kostur er stefnumótun um vindorkuöflun, málsmeðferð slíkra virkjunarkosta í rammaáætlun og hvar slík ver geti risið og hvar ekki. Alþingi geti þá við skoðun á vindorkukostum í næstu rammaáætlunum tekið afstöðu til og mið af þeirri stefnumótun. Meiri hlutinn leggur í þessu tilliti áherslu á að ósnert víðerni verða ekki vernduð út frá staðbundnum aðstæðum heldur sem heild því að sjónræn áhrif af vindmyllum geti víða verið til röskunar.

Héraðsvötn.

Í tillögunni er lagt til að fjórir virkjunarkostir í Héraðsvötnum verði færðir úr biðflokk í verndarflokk. Um er að ræða virkjunarkostina Skatastaðavirkjun C, Skatastaðavirkjun D, Villinganesvirkjun og Blöndu í Vestari-Jökulsá. Við afgreiðslu rammaáætlunar vorið 2022 voru viðkomandi virkjunarkostir flokkaðir í biðflokk en upprunalega tillagan gerði hins vegar ráð fyrir að þeir yrðu flokkaðir í verndarflokk. Ástæðan var sú að við umfjöllun Alþingis höfðu komið fram ábendingar um að neikvæð áhrif umræddra virkjunarkosta á vistgerðir með verulega hátt verndargildi, og þá sérstaklega flæðiengjar, kynnu að vera ofmetin. Niðurstaða endurmatsins er sú að svo hafi ekki verið og er því aftur lagt til að virkjunarkostirnir verði flokkaðir í verndarflokk. Um þá tillögu liggja bæði fyrir umsagnir þar sem þeirri flokkun er fagnað og aðrar þar sem á það er bent að ótímabært sé að flokka viðkomandi svæði í verndarflokk.

Meiri hlutinn hefur við umfjöllun um þessa tilteknu virkjunarkosti horft sérstaklega til verndargildis þess svæðis sem um ræðir. Eins og fram kemur í skýrslu verkefnisstjórnar hefur svæðið mjög hátt verðmætatam vegna náttúrufars og menningarminja og er það svæði sem var með hæsta verðmætatam allra þeirra fjölmörgu landsvæða sem fjallað var um í 3. áfanga áætlunarinnar. Þá var áhrifamat virkjunarframkvæmda á viðkomandi svæði mjög hátt. Við endurmatið var m.a. fenginn erlendur sérfræðingur til að vinna greiningar á náttúrufari svæðisins. Niðurstöður endurmatsins eru afdráttarlausar, ekki var um ofmat að ræða og áfram er lagt til að virkjunarkostirnir og viðkomandi svæði verði flokkuð í verndarflokk.

Meiri hlutinn leggur ekki til breytingar á flokkun virkjunarkostanna frá því sem lagt er til í þeirri tillögu sem hér er til umfjöllunar. Tillaga um flokkun í verndarflokk byggist á verðmætamati svæðisins sem ólíklegt er að breytist í framtíðinni að mati meiri hlutans. Þá liggur fyrir að ef farið yrði í orkunýtingu innan svæðisins yrðu áhrifin á þau verðmæti mjög mikil. Markmiðið með rammaáætlun er m.a. að finna jafnvægi á milli verndar og nýtingar og í því tilviki sem hér um ræðir væri að mati meiri hlutans ómálefnalegt að leggja til flokkun í biðflokk með svo sterk fagleg og vísindaleg rök sem búa að baki flokkun í verndarflokk.

Skrokkölduvirkjun.

Niðurstaða 3. áfanga áætlunarinnar var að leggja til að Skrokkalda yrði flokkuð í nýtingarflokk og var það mat verkefnisstjórnar 5. áfanga, eftir að hafa endurmetið þá þætti sem Alþingi taldi að þyrfti að endurmeta, að leggja skyldi til að virkjunarkosturinn yrði aftur flokkaður í nýtingarflokk. Þar vó þungt að mannvirkin eru að stærstum hluta neðan jarðar, raflínur verða ekki ofan jarðar, vegir verða ekki byggðir upp varanlega og að virkjunin mun ólíklega hafa áhrif á Vatnajökulsþjóðgarð. Meiri hlutinn tekur undir það mat að Skrokkalda verði í nýtingarflokki.

Holtavirkjun.

Með ályktun Alþingis um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, nr. 24/152, voru virkjunarkostirnir Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun í Þjórsá flokkaðir í biðflokk en tillagan gerði ráð fyrir að virkjunarkostirnir yrðu flokkaðir í nýtingarflokk. Tilmæli Alþingis voru að samfélagsleg og efnahagsleg áhrif umræddra virkjana yrðu endurmetin. Það var gert. Á grundvelli niðurstaðna faghópa 3 og 4 var það niðurstaða verkefnisstjórnar að leggja til að Holtavirkjun yrði flokkuð aftur í nýtingarflokk. Meiri hlutinn tekur undir það mat.

Breytingartillögur.

Urriðafossvirkjun.

Í tillögunni er lagt til að virkjunarkosturinn Urriðafossvirkjun verði færður úr biðflokki í nýtingarflokk. Við afgreiðslu verndar- og orkunýtingaráætlunar vorið 2022 var það niðurstaða Alþingis að endurmeta þyrfti samfélagsleg áhrif og hagkvæmni og arðsemi bæði Holtavirkjunar og Urriðafossvirkjunar á grundvelli nýrrar nálgunar í aðferðafræði faghópa 3 og 4. Það mat hefur nú farið fram og er niðurstaðan að áfram er lagt til að virkjunarkosturinn flokkist í nýtingarflokk. Að mati meiri hlutans hefur virkjunarkosturinn fengið fullnægjandi málsmeðferð samkvæmt lögum nr. 48/2011 en meiri hlutinn lýsir þó yfir efasemdum um að tímabært sé að flokka hann endanlega í nýtingarflokk. Meiri hlutinn bendir í því efni sérstaklega á að villti laxastofninn í Þjórsá og möguleg áhrif fyrirhugaðra virkjunarframkvæmda á hann hafa verið bitbein þeirra aðila sem eru á öndverðum meiði um hvort ráðast eigi í að virkja enn frekar neðri hluta Þjórsár. Óumdeilt er að sá laxastofn er sá stærsti á Íslandi og einstakur á heimsvísu. Fyrir nefndinni kom fram að hrygningarstofn fisksins væri fyrir ofan fyrirhugaða Urriðafossvirkjun en með því að stífla þvert á farveg Þjórsár við Heiðartanga væri búið að hindra aðgang að 88% búsvæða laxfiska í ánni. Á þessu stigi er óvíst hvort seiðafleytur og aðrar mótvægisáðgerðir virki á þessu svæði.

Fyrir liggur að tvær aðrar virkjunarframkvæmdir eru fyrirhugaðar áður en komið verður að framkvæmdum vegna Urriðafossvirkjunar. Þannig eru áætlanir Landsvirkjunar á þann veg að gert er ráð fyrir að reisa bæði Hvammsvirkjun og Holtavirkjun áður en farið er í framkvæmdir við Urriðafossvirkjun. Að mati meiri hlutans er því ekkert sem kallar á að Urriðafossvirkjun verði strax flokkuð í nýtingarflokk. Þvert á móti gefst einstakt tækifæri til að bíða og sjá hversu vel mótvægisáðgerðir vegna villta laxastofnsins virka við Hvammsvirkjun og Holtavirkjun og gera nauðsynlegar viðbótarrannsóknir áður en ákveðið verður hvort Urriðafossvirkjun verði endanlega flokkuð í nýtingarflokk. Meiri hlutinn leggur áherslu á mikilvægi þess að útbúnar séu öflugar vöktunaráætlanir þannig að mögulegt sé að grípa til aðgerða ef þörf er á til verndunar laxastofnsins á svæðinu vegna áhrifa virkjunarframkvæmda á hann. Þá verði litið til reynslu af mótvægisáðgerðum við Hvammsvirkjun og Holtavirkjun þegar endanleg flokkun á Urriðafossvirkjun fer fram. Með það í huga leggur meiri hlutinn til þá breytingu að virkjunarkosturinn verði áfram flokkaður í biðflokk.

Kjalölduveita.

Í tillögunni er lagt til að virkjunarkosturinn Kjalölduveita verði færður úr biðflokk í verndarflokk áætlunarinnar. Eins og fram kemur í greinargerð með tillögunni voru tilmæli Alþingis vorið 2022 að mikilvægt væri að hafið yrði yfir allan vafa að virkjunarkostir sem óskað væri eftir mati á fengju fullnægjandi meðferð í samræmi við ákvæði laga nr. 48/2011. Þegar virkjunarkosturinn hafi verið í umfjöllun verkefnisstjórnar hafi eingöngu verið óskað eftir umfjöllun faghópa 1 og 2 um tiltekna þætti virkjunarkostsins á þeim grundvelli að um væri að ræða sama virkjunarkost og Norðlingaölduveitu sem flokkuð var í verndarflokk áætlunarinnar. Þá hafi faghópar 3 og 4 ekki fjallað um viðkomandi virkjunarkost. Landsvirkjun hafi litið svo á að um sjálfstæðan virkjunarkost væri að ræða og að málsmeðferð verkefnisstjórnar hefði því ekki verið í samræmi við lög nr. 48/2011. Með hliðsjón af þessu var virkjunarkosturinn flokkaður í biðflokk og óskað eftir endurmati á honum. Í fyrirbyggjandi tillögu er aftur lagt til að Kjalölduveita flokkist í verndarflokk.

Í umsögnum til nefndarinnar er annars vegar að finna efasemdir um að málsmeðferð virkjunarkostsins hafi verið að fullu í samræmi við það sem kveðið er á um í lögum um rammaáætlun og um að rétt sé að setja virkjunarkostinn í verndarflokk þar sem um sé að ræða mjög hagkvæman virkjunarkost sem geri kleift að nýta betur núverandi miðlanir og virkjanir sem fyrir eru á Þjórsársvæðinu. Þá sé nauðsynlegt að horfa til sjónarmiða um orkuöryggi og til aukinnar orkuþarfar vegna orkuskipta. Hins vegar er í umsögnum tekið undir rökstuðning sem fram kemur í greinargerð og skýrslu verkefnisstjórnar um endurmat virkjunarkostanna til ráðherra í fylgiskjali greinargerðarinnar um að virkjunarkosturinn hafi fengið fullnægjandi málsmeðferð og að engin ný sjónarmið hafi komið fram sem breyti fyrri niðurstöðu. Það eigi því engum vafa að vera undirorpið að virkjunaráform sem hafi bein neikvæð áhrif á verðmætt lífríki Þjórsárvera komi ekki til greina í ljósi verndarstöðu og verndargildis þeirra.

Meiri hlutinn telur grundvallaratriði að þegar virkjunarkostur er flokkaður í annaðhvort nýtingarflokk eða verndarflokk liggi það skýrt fyrir að málsmeðferðarreglum laga um rammaáætlun hafi verið fylgt. Eins og kemur fram að framan var Kjalölduveita flokkuð í biðflokk í júní 2022 með þeim tilmælum frá Alþingi að hafið yrði yfir allan vafa að virkjunarkosturinn hefði fengið fullnægjandi meðferð. Í fyrirbyggjandi gögnum kemur fram það mat verkefnisstjórnar að svo hafi verið. Útgangspunkturinn hafi verið sá að Kjalölduveita væri ekki nýr virkjunarkostur heldur breytt útgáfa af Norðlingaölduveitu sem flokkuð var í verndarflokk áætlunarinnar árið 2013. Hátt verðmætatamat þess svæðis hafi vegið þungt við flokkun Norðlingaölduveitu í verndarflokk og þar sem um sama svæði væri að ræða hafi það verið niðurstaða faghópa og verkefnisstjórnar að leggja til sömu flokkun á Kjalölduveitu. Virkjunarkosturinn var því ekki sendur í fulla málsmeðferð samkvæmt lögum um rammaáætlun. Meiri hlutinn tekur undir þá niðurstöðu að verndargildi Þjórsárvera sé óumdeilanlega hátt og eðlilegt að á grundvelli þess verðmætamat hafi Norðlingaölduveita verið flokkuð í verndarflokk. Hins vegar þurfi að meta hvort sömu rök gildi um Kjalölduveitu og Norðlingaölduveitu þar sem álitamál sé hvort um sé að ræða breytta útfærslu á sama virkjunarkosti. Tillaga að flokkun virkjunarkosts ræðst af heildarmati á ýmsum þáttum, þ.e. verndargildi, annarri nýtingu, samfélagslegum áhrifum og hagkvæmni. Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að til undirbúnings ákvörðunar Alþingis um flokkun virkjunarkostsins sé litið á Kjalölduveitu sem sjálfstæðan virkjunarkost og að hann fái því fulla málsmeðferð hjá öllum faghópum rammaáætlunar og verkefnisstjórn. Með það í huga leggur meiri hlutinn til þá breytingu að virkjunarkosturinn verði áfram flokkaður í biðflokk.

Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að tillagan verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. B-liður 2. tölul. tillögugreinar falli brott.
2. A-liður 3. tölul. tillögugreinar falli brott.
3. G-liður 4. tölul. tillögugreinar falli brott.

Alþingi, 13. júní 2025.

Guðbrandur Einarsson,
form.

Dagur B. Eggertsson,
frsm.

Ása Berglind Hjálmarsdóttir.

Jónína Björk Óskarsdóttir.

Sigurður Helgi Pálmason.