

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (bætt málsmeðferð og aukin skilvirkni).

Frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

1. gr.

Í stað orðsins „virkjunarkosti“ í 1. gr. laganna kemur: virkjunarhugmyndir.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

- Í stað orðsins „virkjunarkosti“ í 1. mgr. kemur: virkjunarhugmyndir.
5. tölul. 2. mgr. orðast svo: *Virkjunarkostur*: Virkjunarhugmynd á tilgreindu virkjunarsvæði sem flokkuð hefur verið í orkunýtingarflokk.
- Við 2. mgr. bætast fimm nýir tölulíðir í viðeigandi stafrófsröð, svohljóðandi:
 - Áhrifasvæði*: Virkjunarsvæðið og svæðið fyrir utan það sem ætla má að verði fyrir áhrifum virkjunar.
 - Verndarsvæði*: Afmarkað og hnitsett svæði innan áhrifasvæðis sem verkefnisstjórn telur ástæðu til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu skv. 1. mgr. 6. gr.
 - Virkjunarhugmynd*: Tillaga um virkjun til orkuvinnslu á tilgreindu virkjunarsvæði.
 - Virkjunarsvæði*: Svæði sem gert er ráð fyrir að verði raskað vegna fyrirhugaðrar virkjunar.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

1. mgr. orðast svo:

Ráðherra leggur í samráði og samvinnu við þann ráðherra sem fer með orkumál fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar eða tillögu til breytingar 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.
- Í stað orðsins „Virkjunarkostir“ í 2. másl. 2. mgr. kemur: Virkjunarhugmyndir eða virkjunarkostir.
- Á eftir orðinu „landsvæða“ í 1. másl. 3. mgr. kemur: virkjunarhugmynda.
- Í stað orðanna „Náttúrufræðistofnunar Íslands“ í 3. másl. 3. mgr. kemur: Náttúrufræðistofnunar.

4. gr.

Við 2. mgr. 4. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Sé ekki á annan veg mælt í lögum er öðrum stjórnvöldum heimilt að hefja undirbúningsvinnu við útgáfu leyfa eða taka aðrar lögbundnar ákvarðanir vegna virkjunarframkvæmda, telji þau ástæðu til.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „virkjunarkostir“ í 1. mgr. kemur: virkjunarhugmyndir.
- b. Í stað orðsins „virkjunarkosta“ í 2. mgr. kemur: virkjunarhugmynda.
- c. Í stað orðsins „virkjunarkosta“ í 3. mgr. kemur: virkjunarhugmynda.
- d. Í stað orðanna „mat á umhverfisáhrifum“ í 3. mgr. kemur: umhverfismat framkvæmda og áætlana.
- e. Við 3. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Teljist matsskyldar orkurannsóknirnar nauðsynlegar til að hægt sé að flokka virkjunarhugmynd samkvæmt lögum þessum er ráðherra heimilt, að fenginni umsögn frá verkefnisstjórn, að veita undanþágu frá banni þessarar greinar við slíkum rannsóknum að fengnu mati á umhverfisáhrifum þeirra.
- f. 4. mgr. fellur brott.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „virkjunarkostir sem ekki er talið rétt að ráðast í og landsvæði“ í 1. mgr. kemur: þær virkjunarhugmyndir og verndarsvæði.
- b. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
Afmarka skal fyrirhuguð verndarsvæði einstakra virkjunarhugmynda með kortlagningu og hnitsetningu og skal kortlagningin vera hluti af ályktunartexta verndarflokks áætlunarinnar skv. 1. mgr. 3. gr. Verndarsvæðin byggjast á mati á verndargildi og verndarþörf náttúruminja, jarðminja eða menningarminja innan svæðanna og geta náð yfir hluta vatnasviðs eða fallvatns eða jafnvel heil vatnasvið. Þegar um jarðhitasvæði er að ræða geta verndarsvæðin náð yfir hluta jarðhitasvæðis eða heil jarðhitasvæði.
- c. Í stað orðsins „virkjunarkosta“ í 1. másl. 2. mgr. kemur: virkjunarhugmynda.
- d. Í stað tilvísunarinnar „2. mgr.“ í 3. mgr. kemur: 3. mgr.
- e. Í stað orðanna „Náttúrufræðistofnunar Íslands“ í 3. mgr. kemur: Náttúrufræðistofnunar.
- f. Í stað orðsins „þjóðminjalögum“ í 2. másl. 4. mgr. kemur: lögum um menningarminjar.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. mgr. 7. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „tíu“ í 1. másl. kemur: fjögur.
- b. Í stað orðanna „þriggja ára“ í 4. másl. kemur: eins árs.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Verkefnisstjórn skal í upphafi starfs, í samráði við formenn einstakra faghópa, skipuleggja umfang skoðunar og afmörkun þeirra áhrifasvæða sem koma eiga til skoðunar vegna einstakra virkjunarhugmynda.
- b. Í stað orðsins „virkjunarkost“ í 1. másl. 2. mgr. kemur: virkjunarhugmynd.
- c. Á eftir orðunum „áætluðum virkjunarstað“ í 2. másl. 2. mgr. kemur: áætluðu áhrifasvæði.

- d. Í stað 4. og 5. másl. 2. mgr. koma fjórir nýir málsliðir, svohljóðandi: 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 hvað upp á vantar og óska eftir þeim viðbótargögnum eða viðbótarupplýsingum sem á skortir til að unnt sé að taka fyrirhugaða virkjun til umfjöllunar. 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.
- e. Í stað orðsins „virkjunarkosti“ í 1. másl. 3. mgr. kemur: virkjunarhugmyndir.
- f. Í stað orðsins „virkjunarkostir“ í 1. másl. 3. mgr. kemur: virkjunarhugmyndir.
- g. Í stað orðsins „virkjunarkosti“ í 2. másl. 3. mgr. kemur: virkjunarhugmyndir.
- h. Á eftir orðunum „lagt til breytingar á henni“ í 2. másl. 3. mgr. kemur: telji verkefnisstjórn að forsendur hafi breyst, svo sem vegna nýrra eða betri upplýsinga eða tækninýjunga sem geti haft áhrif á upphaflega flokkun.
- i. Í stað tilvísunarinnar „4. mgr.“ í 3. másl. 3. mgr. kemur: 5. mgr.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:

- a. Á eftir 2. másl. 1. mgr. koma þrjú nýir málsliðir, 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 búa til 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 orðanna „Náttúrufræðistofnunar Íslands“ í 3. másl. 1. mgr. kemur: Náttúrufræðistofnunar, Skipulagsstofnunar, Landsnets.
- c. Í stað orðanna „einstaka virkjunarkosti“ í 3. másl. 1. mgr. kemur: einstakar virkjunarhugmyndir.
- d. Á eftir 3. másl. 1. mgr. koma tveir nýir málsliðir, 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 að Umhverfis- og orkustofnun afli þeirra viðbótargagna eða viðbótarupplýsinga sem þörf er á. Sama gildir ef slíkar breytingar verða á virkjunarhugmynd umsækjanda að þörf er á viðbótargögnum og upplýsingum við matsferli verkefnisstjórnar.
- e. Á eftir orðinu „ófullnægjandi“ í 4. másl. 1. mgr. kemur: að öðru leyti.
- f. Við 2. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Áður en gerð er tillaga um flokkun virkjunarhugmynda í nýtingarflokk áætlunarinnar skal liggja fyrir greinargerð um áætluð áhrif framkvæmdanna á flokkun vatnshlota.
- g. Á eftir orðunum „Að fengnum“ í 1. másl. 3. mgr. kemur: fullnægjandi.
- h. Á eftir orðunum „vinnur verkefnisstjórn“ í 1. másl. 3. mgr. kemur: innan fjögurra mánaða.
- i. Í stað orðsins „virkjunarkosta“ í 1. másl. 3. mgr. kemur: virkjunarhugmynda.
- j. 2. másl. 3. mgr. fellur brott.
- k. 3. másl. 3. mgr. orðast svo: Að því búnu kynnir verkefnisstjórnin tillögur að verndar- og orkunýtingaráætlun og auglýsir þær opinberlega á landsvísu, í Lögbirtingablaðinu og á

vef sínum þar sem leita skal samráðs og umsagna um tillögurnar hjá almenningi, stjórnvöldum, félagasamtökum og hagsmunaaðilum.

- l. Í stað orðsins „tólf“ í 4. másl. 3. mgr. kemur: átta.
- m. Í stað tilvísunarinnar „lög nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana“ í 4. mgr. kemur: lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana.
- n. Á eftir orðinu „verkefnisstjórn“ í 4. mgr. kemur: innan fjögurra vikna.
- o. 2. másl. 5. mgr. orðast svo: Ef lagðar eru til breytingar á tillögu verkefnisstjórnar skal leita umsagna þeirra aðila sem greinir í 3. mgr. í sex vikur áður en tillaga að verndar- og orkunýtingaráætlun er lögð fram á Alþingi.
- p. Við 5. mgr. bætast tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Ráðherra skal leggja tillöguna fyrir Alþingi innan fjögurra mánaða frá því að honum barst tillagan frá verkefnisstjórn eða innan sex og hálf mánaðar frá því að honum barst tillagan hafi hann lagt til breytingar á tillögu verkefnisstjórnar og þá að loknum sex vikna umsagnarfresti um breytingartillöguna. 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.

10. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Lög um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, voru samþykkt á 139. löggjafarþingi vorið 2011. Lögin kveða á um að vinna skuli heildaráætlun til langs tíma um vernd og nýtingu land til orkuvinnslu. Áætlunin sem almennt gengur undir nafninu rammaáætlun er að stórum hluta byggð á norsku rammaáætluninni (n. 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 þar sem helstu virkjunarkostir yrðu metnir samtímis og fjallað um áhrif þeirra á ýmsa þætti áður en einstakir virkjunarkostir kæmst á raunverulegt undirbúningsstig. Slíkt frummat á umhverfisáhrifum myndi auðvelda orkufyrirtækjum að velja virkjunarkosti og væri vegvísir um hönnun sem sneiddi hjá skaðlegum umhverfisáhrifum og lágmarkaði fórnarkostnað. Þetta frummat átti aftur á móti ekki að koma í stað þess ítarlega mats sem lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana kveða á um heldur draga úr líkum á því að hið endanlega mat á umhverfisáhrifum kæmi í veg fyrir áætluð virkjunaráform.

Verkefnisstjórn 1. áfanga rammaáætlunar skilaði niðurstöðuskýrslu haustið 2003 þar sem flokkaðar voru 35 nýjar virkjunarhugmyndir. Þar sem engin lög voru um áætlunina hafði hún 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. Framangreindir ráðherrar lögðu fram tillögu til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, 141. löggjafarþing, þskj. 892 – 89. mál., á grundvelli tillagna verkefnisstjórnar 2. áfanga. Tillagan var lögð fram nokkru eftir að lög nr. 48/2011 höfðu verið samþykkt en 1.–3. gr. þeirra höfðu tekið gildi við samþykkt laganna en önnur ákvæði laganna tóku gildi við samþykkt áætlunarinnar.

Verkefnisstjórn 3. áfanga rammaáætlunar var skipuð í mars 2013 og tók til starfa í maí sama ár. Verkefnisstjórnin skilaði lokaskýrslu sinni til ráðherra í ágúst 2016. Þingsályktunartillaga sem byggðist á niðurstöðum verkefnisstjórnar var fjórum sinnum lögð fram á Alþingi áður en hún var samþykkt með þingsályktun um vernd og orkunýtingu landsvæða, nr. 24/152, 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 rammaáætlunar 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 31. mars 2021, daginn áður en skipunartími hennar rann út.

Verkefnisstjórn sem kennd er við 5. áfanga rammaáætlunar 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 með þingsályktunartillögu sem samþykkt var í júní 2022. Jafnframt kynnti verkefnisstjórn sumarið 2024 tillögur að flokkun fimm virkjunarkosta í samráðsgátt stjórnvalda, eins í jarðvarma og fjögurra í vatnsafli, en tillögurnar eru nú til meðferðar hjá stjórnvöldum. Í lok árs 2024 kynnti verkefnisstjórn jafnframt í samráðsgátt stjórnvalda drög að flokkun tíu vindorkukosta sem hún hefur haft til meðferðar á starfstíma sínum. Um var að ræða fyrra samráðsferli samkvæmt lögnum.

Í sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs frá 2021 var kveðið á um að lög um verndar- og orkunýtingaráætlun yrðu endurskoðuð frá grunni til að tryggja ábyrga og skynsamlega nýtingu og vernd orkukosta á Íslandi. Vinna við slíka endurskoðun hófst þó ekki í raun fyrr en í ársbyrjun 2024 þegar skipaður var starfshópur sem falið var að yfirfara gildandi lög og leggja til endurskoðun á lögnum. 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 skýrslunni *Endurskoðun á lögum um rammaáætlun* ásamt m.a. drögum að frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 48/2011 og drögum að reglugerð á grundvelli þeirra laga. Afrakstur vinnunnar var birtur í samráðsgátt stjórnvalda 12. desember 2024 og við samráð barst 21 umsögn.

Ríkisstjórn Samfylkingarinnar, Viðreisnar og Flokks fólksins tók til starfa 21. desember 2024. Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar kemur m.a. fram að ráðist verði í aukna orkuöflun á kjörtímabilinu til að styðja við orkuskipti, verðmætasköpun og orkuöryggi um allt land. Til þess að svo megi verða er ljóst að endurskoða þarf lagaumgjörð rammaáætlunar og tryggja aukna skilvirkni og festu við framkvæmd laganna. Skýr tengsl þurfa að vera á milli þeirrar vinnu sem fram fer á vegum verkefnisstjórnar og faghópa rammaáætlunar og annarrar stefnu-mörkunar og áætlunargerðar stjórnvalda.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Á undanförunum árum hefur myndast verulegt ójafnvægi milli framboðs og eftirspurnar á raforkumarkaði þar sem framleiðsla hefur ekki haldið í við vaxandi umsvif í samfélaginu. Síðustu ríkisstjórn láðist að leggja fram og afgreiða reglulega rammaáætlun á Alþingi og

ónægt framboð virkjunarkosta í orkunýtingarflokki rammaáætlunar er á meðal orsaka þess hve hægt hefur gengið að koma af stað nýframkvæmdum á sviði orkumála. Ríkisstjórn Samfylkingarinnar, Viðreisnar og Flokks fólksins hefur einsett sér að bæta úr þessari stöðu. Liður í því er endurskoðun á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun sem mun fara fram í tveimur skrefum. Fyrra skrefið, sem stigið er með frumvarpi þessu, felur í sér breytingar sem byggjast í meginatriðum á vinnu starfshópsins. Síðara skrefið verður stigið síðar með frumvarpi sem felur í sér breytingar á fleiri lagabálkum og er ætlað að tryggja samspil rammaáætlunar og pólitískrar stefnumörkunar stjórnvalda um raforkuöflun til framtíðar.

Þjóðir heims leita nú leiða til að afla grænnar orku í staðinn fyrir aðra orkugjafa sem hafa óæskileg áhrif á loftslag og hafa í því sambandi leitast við að koma á laggirnar skilvirkari og einfaldari ferlum. Ítrekað hefur verið bent á mikilvægi þess að auka skilvirkni í ferli rammaáætlunar og tryggja sátt um þær leikreglur sem gilda um virkjun og vernd landsvæða.

3. Meginefni frumvarpsins.

Hin íslenska rammaáætlun byggist að hluta til á norski fyrirmynd varðandi vatnsaflsvirkjanir (n. Samlet plan for vassdrag) en slík áætlun var við lýði í Noregi frá um 1982 til ársins 2016 þegar hún var aflögð. Ljóst er þó að talsverður munur var á innleiðingu áætlunarinnar í Noregi og á Íslandi. Þar má 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 (n. 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 lögjafarþinginu 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. Norska rammaáætlunin var sett á laggirnar nokkru síðar, eða um 1982, og var tilgangur hennar að fara yfir, meta og forgangsráða 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 í raun verið flokkað og metið allflesta 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 var gerð á grundvelli framangreindrar fyrirmyndar frá Noregi. Á því eru þó 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 fyrir samþykkt áætlunarinnar né samhliða henni eftir að 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 samt sem áður 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 framkvæmdaraðilar 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 af árangri norsku áætlunarinnar og niðurlagningu hennar í kjölfarið er ljóst að þar var búið að leggja mikla vinnu í að skilgreina helstu verndarsvæði landsins sem dró úr þörf á slíkri áætlun. Hérlandis hafa slík svæði hins vegar ekki verið skilgreind kerfisbundið með sama hætti og má gera ráð fyrir að enn sé talsvert verk óunnið að því leyti.

Starfshópnum sem skipaður var árið 2024 var uppálagt að leggja áherslu á að endurskoða lög um verndar- og orkunýtingaráætlun frá grunni til að tryggja ábyrga og skynsamlega nýtingu og vernd landsvæða á Íslandi og að skoða þá 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 sátt um þessi málefni og vektir traust.

Sú gagnrýni sem starfshópurinn hnaut oftast um sneri að miklu leyti að skilvirkni ferlisins, m.a. hversu langur tími 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 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 kynnu 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 óvissuástandi á sama tíma. Óháð því hvaða aðferðafræði yrði notuð við ákvarðanatöku um vernd og orkunýtingu landsvæða taldi starfshópurinn nauðsynlegt að sú aðferðafræði sem lögð yrði til grundvallar henni þyrfti ekki einungis að vera faglega vel undirbúin heldur væri einnig þjóðhagslega nauðsynlegt 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 sneru þó í einhverjum tilvikum að því að tilteknir faghópar hefðu ekki skilað af sér tilætlaðri vinnu með tillögum um röðun einstakra virkjunarkosta, auk þess sem gerðar voru athugasemdir varðandi þá aðferðafræði sem væri beitt við röðun virkjunarkosta, þ.e. hinni svokölluðu fjölþáttgreiningu. Fram kom að dæmi væru um að í einhverjum tilvikum væri horft fram hjá mikilvægum atriðum eins og arðsemi og samfélagslegum áhrifum mismunandi virkjunarkosta.

Eftir að hafa farið ítarlega yfir athugasemdir og gagnrýni sem helst hefður beinst að verndar- og orkunýtingaráætlun skoðaði starfshópurinn hvort rétt væri að leggja kerfið einfaldlega 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 aftur á móti á starfstíma sínum 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 samamburðar 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 óljóst hvort slík leið myndi verða til þess að kerfið yrði skilvirkara en áður. Slíkar breytingar myndu að öllum líkindum 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 að færast frá Alþingi til einhverra hinna fjölmörgu sveitarfélaga landsins. Starfshópurinn taldi einnig óvíst hvort færsla á pólitískri ábyrgð slíkra mála yfir til sveitarfélaga landsins yrði sérstakur 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. Sveitarfélög landsins eru fjölmörg og misstór. 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. Meðal annars af þessum ástæðum hefur a.m.k. hluti sveitarfélaga landsins ekki viljað að þessi málefni yrðu færð alfarið yfir til þeirra. Eftir ítarlega skoðun starfshópsins á lagarammanum sem gildir um orkunýtingu komst hópurinn að þeirri niðurstöðu að ekki væri samfélagsleg sátt um að afnema lög nr. 48/2011 að svo komnu máli.

Í þessu sambandi verður ávallt að hafa í huga að megintilgangurinn með ferli rammaáætlunar, eins og það hefur verið hugsað, er að forgangsráða fram komnum virkjunarhugmyndum og landsvæðum faglega með tilliti til hugsanlegrar nýtingar eða friðunar. Niðurstaða verkefnisstjórnar og sú forgangsröðun sem lögð er til í áætluninni er því einungis leiðbeinandi fyrir ráðherra en ekki stjórnsluleg 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 byggist á því að allir þeir virkjunarkostir sem koma til greina séu metnir út frá tilteknum faglegum viðmiðum laganna en það sé verkefni stjórnvalda, bæði ráðherra og Alþingis, að taka endanlega ákvörðun. 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 þessi mál til lykta. Ferlið tryggði samt að áður en ráðherra og þingið fjölluðu um málefni tengd raforkuframleiðslu lægi fyrir ítarleg, fagleg og samræmd greining og mat á einstökum virkjunarhugmyndum.

Starfshópurinn mat það svo að annað yrði ekki séð en að verkefnisstjórnin hefði almennt staðið ágætlega undir því lögbundna hlutverki að meta faglega þá virkjunarkosti sem henni hefðu borist og skila tillögum um ráðgjöf sína tímanlega til ráðherra, enda þótt ljóst sé að ávallt séu skiptar skoðanir um mat og flokkun einstakra virkjunarkosta. Þótt tilteknir faghópar hefðu á tímabili ekki skilað einkunnagjöf og röðun, eins og ráð var fyrir gert, hafði það ekki skert gæði niðurstaðna verkefnisstjórnarinnar um áhrif virkjunarkosta á umhverfið. Þær tafir sem orðið hefðu á ákvörðunarferli virkjunarkosta hefðu aftur á móti legið í öðrum þáttum og virtist meginskýringin á því vera hve hægt hefði gengið að fá verndar- og orkunýtingaráætlanir endanlega samþykktar á Alþingi. Tafirnar stöfuðu því að mestu leyti af ástæðum eða atvikum

sem upp komu eftir að verkefnisstjórn hafði formlega skilað tillögum sínum til ráðherra. Þannig sé ekki annað að sjá en að tafir á meðferð tillagnanna hafi að mestu leyti mátt rekja til atvika sem sneru að pólitískri meðferð málsins eða vegna óviðráðanlegra aðstæðna sem upp komu, t.d. óvæntra stjórnarslita og kosninga.

Telja verður óheppilegt og í andstöðu við markmið rammaáætlunar að virkjunarkostir, sem gengið hafa í gegnum hið ítarlega mats-, samráðs- og kynningarferli sem löggin 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 þó 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 teknu tilliti til framangreinds taldi starfshópurinn hægt að gera ýmsar breytingar á ferli rammaáætlunar án þess að draga úr nauðsynlegum faglegum kröfum 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 hafið yfir vafa eins og kostur væri 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 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 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.

3.1. Skýrari skilgreiningar og hugtakanotkun.

Lagðar eru til breytingar á skilgreiningum hugtaka í lögum þar sem einstök svæði eins og virkjunarsvæði og verndarsvæði eru skilgreind frekar. Þá er í frumvarpinu lagt til að hugtakið *virkjunarhugmynd* verði notað í stað *virkjunarkosts* þegar virkjun er á hugmyndastigi allt þar til kosturinn hefur verið samþykktur í nýtingarflokk áætlunarinnar. Þá 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.

3.2. 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 er hver eigi að afla slíkra gagna og upplýsinga. Það getur skipt miklu máli í tengslum við skilvirkni að það sé tryggt snemma í ferlinu hvaða gögn og upplýsingar vanti og skýrt sé á hvaða höndum það hvíli að afla þeirra. 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 hæfilegs tíma hvort eða hvaða gögn vanti og að hann möguleika á að koma að athugasemdum að þar að lútandi.

3.3. Ferlið verði 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 verkefnisstjórn rammaáætlunar 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 og að lagaumhverfið myndi í raun ýta undir að verkefnisstjórnir skilðu til ráðherra niðurstöðum sínum þegar þær lögju fyrir enda væru þær tilbúnar til frekari ákvarðanatöku. Telja verður að sú breyting að gera áætlunina að nokkurs konar samfelluverkefni þar sem ráðherra og Alþingi taki 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 hennar séu kostir sem eru svo til óumdeildir.

3.4. Aukin skilvirkni með fastákvæðnum 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 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 skuli miða við að niðurstöður um einstaka virkjunarhugmyndir og virkjunarkosti sem komi til meðferðar hjá verkefnisstjórn rammaáætlunar liggi almennt fyrir innan um það bil 24 mánaða ef gögn eru fullnægjandi og þær hafi þá borist Alþingi til meðferðar innan þess tíma. Af augljósum ástæðum eru ekki lagðir til sérstakir tímafrestir fyrir meðferð þessara mála á Alþingi enda gilda þingskapalög um starfshætti þingsins.

Í frumvarpinu er lagt til að Umhverfis- og orkustofnun fái fjórar vikur til að yfirfara inn-send gögn áður en þau eru send verkefnisstjórn 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 tillöguna fyrir Alþingi ef hann hyggst ekki gera á henni breytingar. Geri hann breytingar á henni skuli hann leggja hana fyrir Alþingi innan sex mánaða frá því honum barst hún í hendur frá verkefnisstjórn og þá að loknum sex vikna umsagnarfresti um breytingartillöguna. 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.

3.5. 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 einu sinni í átta tólf 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 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 þótt annað samráðsferli verkefnisstjórnar um tillögurnar yrði fellt niður og síðara samráðsferli stýtt úr tólf vikum í átta vikur, enda gert ráð fyrir að almenn-ingur og aðrir hagaðilar hafi eftir sem áður a.m.k. tvisvar sinnum færi á því að koma að athuga-semdu og umsögnum þrátt fyrir slíka breytingu.

3.6. *Frestur sveitarstjórna til ákvörðunar um landnotkun stýttur.*

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 skipu-lagsáætlunir 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 um 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 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 var lagt til að viðbótarfrestur gæti 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 laga skipulagsáætlunir sínar að áætlun-inni.

3.7. *Skýr heimild og skylda að afmarka verndarsvæði í áætluninni.*

Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu 27. mars 2024 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 áætlun um verndar og orkunýtingu landsvæða 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 lögunum 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 nákvæmlega fyrir hvaða svæði er fyrirhugað að

vernda gegn orkuvinnslu þannig að hægt sé að uppfylla þá kröfu náttúruverndarlaga að eftirfarandi friðlýsing ráðherra á svæðunum byggist á verndarflokki áætlunarinnar.

Í frumvarpinu er í því ljósi lagt til að skýrt verði kveðið á um að við afmörkun verndarsvæða samkvæmt áætluninni byggji verkefnisstjórnin á mati á verndargildi og verndarþörf náttúruminja, jarðminja eða menningarminja á svæðunum og geta slík verndarsvæði því náð yfir hluta vatnasviðs eða hluta fallvatns eða jafnvel heil vatnasvið. Í þessu felst að verkefnisstjórn verður 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 á verndargildi og verndarþörf. Niðurstaðan getur orðið sú að lagt er til að vernda slík vatnasvið eða fallvatn allt til sjávar en gæti einnig orðið með þeim hætti að einungis hluti af vatnasviðinu eða fallvatninu færi í verndarflokk en annað ekki. Að loknu samráði var ákveðið að leggja til að sambærileg heimild yrði sett í lögina að því er varðar afmörkun verndarsvæða þegar um er að ræða jarðhitasvæði.

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

Í 5. gr. gildandi laga er sérstaklega kveðið á um að heimilt sé að veita leyfi tengd orkurannsóknum og stunda orkurannsóknir sem ekki eru leyfisskyldar vegna virkjunarkosta í biðflokk, enda séu framkvæmdir vegna þeirra ekki matsskyldar samkvæmt lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana eða háðar mati á umhverfisáhrifum samkvæmt ákvörðun Skipulagsstofnunar eða, þegar við á, úrskurði ráðherra. Með einfaldri gagnályktun frá umræddu ákvæði laganna er ljóst að séu rannsóknirnar þess eðlis að þær séu háðar mati á umhverfisáhrifum er óheimilt að veita leyfi til rannsókna. Í þessu felst að sé virkjunarhugmynd í biðflokk vegna þess að tiltekinn rannsókn sé þörf er óheimilt að veita leyfi fyrir þeim ef metið er að röskun vegna þeirra sé þess eðlis að gera þurfi á þeim umhverfismat. Þær rannsóknir sem hér koma helst til álita 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 út frá þessu skilyrði, jafnvel þótt niðurstöður umhverfismatsins leiði í ljós að umhverfisáhrif séu ekki mikil. Þetta þýðir að virkjunarhugmynd í biðflokk 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 leggja til 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 verði veitt, auk þess sem umhverfismat vegna rannsókna þurfi að liggja fyrir.

3.9. Áætluð áhrif virkjunarframkvæmda á flokkun vatnshlota.

Gerð er tillaga um að fyrir liggi greinargerð um áætluð áhrif virkjunarframkvæmda á flokkun vatnshlota áður en virkjunarhugmynd er flokkuð í nýtingarflokk áætlunarinnar. Mikilvægt er að þegar slík stefnumarkandi tillaga er gerð af hálfu verkefnisstjórnar um orkunýtingu að fyrir liggi greinargóðar upplýsingar um áætluð áhrif virkjunarframkvæmda á flokkun vatnshlota samkvæmt lögum um stjórn vatnamála. Áætlaðar breytingar á flokkun

vatnshlotanna eru þá einn af þeim fjölmörgu þáttum sem teknir eru til skoðunar og mats, m.a. að því er varðar þjóðarhag eins og fram kemur í lögum nr. 48/2011.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Eins og ítarlega er rakið í frumvarpi sem varð að lögum nr. 48/2011 er löggjafanum heimilt að setja eignarráðum og atvinnufrelsi almennar takmarkanir án þess að til bótaskyldu kæmi enda uppfylltu takmarkanirnar jafnræðissjónarmið og þjónuðu almannahagsmunum. Sömu sjónarmið eru talin eiga við um frumvarp þetta. Frumvarpið þykir því ekki fela í sér álitæfni sem kalla á sérstaka umfjöllun um samræmi við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Áform um lagasetningu vegna máls þessa voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 11. mars og var umsagnarfrestur veittur til 18. apríl 2024 (mál nr. S-79/2024). Alls bárust 20 umsagnir vegna áforma um lagasetningu. Í mörgum umsagnanna er að finna jákvæð viðbrögð við endurskoðun laganna.

Samtök orkusveitarfélaga, Múlaþing og Skeiða- og Gnúpverjahreppur telja að skoða þurfi ítarlega hvernig hægt sé að auka skilvirkni laganna og tryggja að það mat sem liggur til grundvallar tillögum verkefnisstjórnar sé nægilega traust. Einnig er vakin athygli á skipulagsvaldi sveitarfélaga og varað við skerðingu þess.

Samorka tekur undir markmið sem stefnt er að með endurskoðun laganna um að reyna að auka sátt um einstaka virkjunarkosti og einfalda regluverk. Samtökin leggja þó áherslu á þá ágalla sem eru á gildandi lögum og snúast að þeirra mati um mikla óhagkvæmni, litla stjórnfestu, skort á stjórnsýslureglum, aðgangshindranir, lítinn árangur og breyttar forsendur fyrir raforku á síðustu árum. Viðskiptaráð leggur til að við endurskoðunina verði horft til einföldunar á regluverki og að skilvirkni, orkuþörf og orkuöryggi verði hluti af heildarmati. Gætt verði að hlutlægni, gagnsæi, samkeppnishæfni og hagkvæmni ásamt markmiðum í umhverfis- og loftslagsmálum.

Landsvirkjun telur nauðsynlegt að leyfisveitingarferlið einkennist af stjórnfestu og vandaðri stjórnsýslu. Jafnframt þurfi að gæta að langtímaáætlunargerð, aukinni orkuþörf og orkuöryggi. Félagið telur tækifæri til bætts samráð við nærsamfélög og að samráð við sveitarfélög fari fram á fyrri stigum. Bent er á gagnlegar fyrirmyndir að lagasetningu í Evrópulöggjöf og norskum lögum. HS Orka vekur m.a. athygli á löngum tíma þar til niðurstöður liggja fyrir og telur tækifæri til að einfalda ferlið, skilgreina tímafresti og auka afköst og skilvirkni. Orkuveita Reykjavíkur telur löggjöfina um margt gallaða og bendir m.a. á óskýrar reglur um málsmeðferð faghópa, ferlið sé óskýrt að því er varðar jarðhita, stjórnsýslureglur gildi ekki um störf verkefnisstjórnar og að ferlið í heild sé of flókið.

Landvernd segir ýmislegt við rammaáætlun að athuga og telur að skapa þurfi meira traust um ferlið og eins mikla sátt um virkjanir og kostur er. Samtökin hafi þó efasemdir um forsendur stjórnvalda sem fyrst og fremst virðast miða að því að einfalda og stytta ferlið. Bent er á að tafir í ferlinu hafi fyrst og fremst verið vegna stjórnmalanna sjálfra og trúverðugleika kerfisins hafi verið raskað af þeim sökum.

Náttúruverndarsamtök Austurlands telja að öll umfjöllun um orkuöflun verði að fara fram með heildstæðri vistkerfisnálgun. Bent er á að nauðsynlegt sé að veikja ekki þá sérþekkingu sem er til staðar innan rammaáætlunar. Færa þurfi 10 MW viðmið laganna mun neðar og hafa verði í huga að ef bætt gæði fylgi ekki styttingu ferla þá leiði það til lélegri vinnubragða sem koma muni niður á náttúruvernd.

Eins og fram hefur komið skilaði starfshópur um endurskoðun á lögum um rammaáætlun af sér ítarlegri skýrslu um málið í nóvember 2024. Í skýrslunni er m.a. að finna drög að frumvarpi með greinargerð sem í meginatriðum er samhljóða frumvarpi þessu. Skýrslan sjálf og frumvarpið voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 12. desember 2024 til 1. febrúar 2025 (mál nr. S-235/2024). Alls barst 21 umsögn á umsagnartímanum um skýrsluna og frumvarpið.

Samband íslenskra sveitarfélaga bendir á þau miklu inngrip sem gildandi löggjöf gerir ráð fyrir gagnvart skipulagsvaldi sveitarfélaga þar sem rammaáætlun sé bindandi við gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga. Í tillögum starfshópsins hafi verið lagt til að stytta þann tíma sem sveitarfélög hafi til að fresta ákvörðun um landnotkun og telur sambandið að viðbúið sé að ekki verði samstaða um slíka styttingu á sveitarstjórnarstiginu. Ítrekað er að nauðsynlegt sé að tryggja að sveitarfélög njóti í meira mæli en nú er ávinnings af virkjunum í nærsamfélaginu.

Samtök orkusveitarfélaga telja tillögur starfshópsins góðan umræðugrundvöll um mál þetta en kalla á frekara samráð við sveitarstjórnir um allt land. Samtökin eru almennt jákvæð gagnvart þeim tillögum starfshópsins sem fram koma í frumvarpinu að bæta ferlið við vinnslu og afgreiðslu rammaáætlunar og að minnka réttaróvissu um leyfisveitingar og friðlýsingu virkjunarkosta. Þó telja samtökin að hafa þurfi fyrirvara um hve langt sé gengið í að stytta fresti sveitarstjórna til að breyta skipulagsáætlunum sínum og telja að ná þurfi sátt við sveitarfélög að þessu leyti.

Samorka gerir athugasemdir við að tillögur starfshópsins og frumvarpið gangi út á að festa í sessi rammaáætlunarkerfið. Vísað er til umfjöllunar og athugasemda sem Samorka gerði við áformaskjal um málið og m.a. er lögð áhersla á þá ágalla sem eru á gildandi lögum og að þeir hafi haft í för með sér mikla óhagkvæmni, litla stjórnfestu, skort á stjórnsýslureglum, aðgangshindranir, lítinn árangur og breyttar forsendur fyrir raforku á síðustu árum. Í umsögninni er talið jákvætt að gert sé ráð fyrir því í frumvarpinu að tekið verði tillit til þjóðhagslega mikilvægra þátta eins og orkuöryggis, orkuskipta og skuldbindinga stjórnvalda á sviði orkuskipta og loftslagsmála, en ekki er talin þörf á tilvísun til líffræðilegrar fjölbreytni, enda er það einn af þeim umhverfisþáttum sem tilgreindur er sem andlag umhverfismats. Þrátt fyrir að Samorka geri ekki athugasemdir við breytingar á 4. gr. laganna benda samtökin á að skýrt þurfi að vera að ekki megi gagnálykta frá þessu ákvæði á þann hátt að þrengt sé að því að stjórnvöld hefji einhvers konar undirbúning á virkjunarkostum sem ekki eru í nýtingarflokki. Einnig sé eðlilegt að það yrði lögbundið að virkjunarkostir sem flokkaðir hafa verið í nýtingarflokk áætlunarinnar eigi þar með að teljast vera í almannaþágu í meðferð stjórnvalda og dómstóla. Samorka fagnar tillögu um að ráðherra geti veitt heimild til undanþágu vegna matsskyldra rannsókna en leggur til að sú heimild verði frekar í höndum Umhverfis- og orkustofnunar. Tillögum um að stytta þá tímafresti sem sveitarfélög hafi að gildandi lögum til að fresta ákvörðun um landnotkun er einnig fagnað en þó hefði mátt marka ferlinu enn skemmri tíma. Varðandi áhrifasvæði framkvæmda telji Samorka eðlilegt að það yrði umsækjandi sem skilgreindi og legði fram í beiðni sinni tillögu um áhrifasvæði virkjunarhugmyndar. Fagnað er tillögum um að afmarka og stytta fresti í frumvarpinu en það er þó ekki talið nægilegt ef því verður ekki fylgt eftir. Í umsögn Samorku er það talið eðlilegt að fyrir hendi verði sérstök heimild fyrir framkvæmdaraðila í sérstökum tilvikum til að senda virkjunarhugmynd ásamt meðfylgjandi gögnum beint til verkefnisstjórnar. Varðandi umsagnaraðila um fyrirliggjandi gögn um virkjunarhugmyndir væri einnig eðlilegt að leitað yrði til þeirra stofnana sem hafa þekkingu á orkuöryggi og orkuskiptum, þ.e. Landsnets og Raforkueftirlitsins. Þar sem gert er ráð fyrir að rannsóknir og upplýsingaöflun eigi að taka mið af því að um sé að ræða „heildstætt frummat“ vill Samorka setja þann fyrirvara að liggja skuli fyrir mat á áhrifum framkvæmdar á hlutaðeigandi vatnshlot. Fagnað er þeirri áherslu í frumvarpinu að

lögbinda og stytta ýmsa tímafresti en bent á að rétt kunni að vera að setja sérstaka tímafresti á ráðherra ef hann ákveður að gera breytingar á tillögum verkefnisstjórnar. Að lokum er lagt til að fella skuli úr frumvarpinu tillögu að bráðabirgðaákvæði um tímabundið átak í greiningu á landsvæðum með tilliti til verndar fyrir raforkuframleiðslu enda muni það flækja lögbundna meðferð áætlunar um nýtingu og vernd landsvæða.

Landsvirkjun fagnar því að endurskoðun á rammaáætlun sé í vinnslu og leggur áherslu á nauðsyn þess að endurskoða leyfisveitingarferli raforkuvinnslu til að auka skilvirkni og tryggja orkuöryggi. Landsvirkjun bendi á mikilvægi þess að rammaáætlun taki tillit til markmiða um loftslagsmál, líffræðilega fjölbreytni og orkuöryggi. Talið er að ákvörðunar-tökuberli um nýtingu náttúruauðlinda þurfi að einkennast af skýrum stjórnsýslureglum og að fullnægjandi gagnaöflun sé tryggð. Landsvirkjun er sammála því að rammaáætlun eigi að vera samfelluverkefni. Nauðsynlegt sé að lagt verði mat á orkuþörf samfélagsins til a.m.k. næstu 25 ára og tryggja verði nægjanlegt úrval að raunhæfum virkjunarkostum í orkunýtingarflokki. Ekki eigi að útiloka kosti sem samfélagið þurfi í framtíðinni. Samhliða þurfi að taka tillit til langs undirbúningstíma virkjana, staðbundinnar orkuþarfar og flutningstakmarkana. Einnig er bent á að friðlýsing eigi að fara fram á forsendum náttúruverndar en ekki vernda gegn orkuvinnslu. Landsvirkjun telur mikilvægt að ákvörðunarferli taki mið af lagalegri framþróun og reynslu nágrannalanda í Noregi og öðrum Evrópulöndum. Að lokum er lögð áhersla á að áhrifamat á vatnshlot sé rétt tímasett, það fylgi meðalhófi og tekið sé tillit til umfangs og kostnaðar. Landsvirkjun telur varhugavert með tilliti til þess hversu yfirgripsmikið slíkt mat er að það sé fullklárað þegar virkjunarkostur fer til umfjöllunar í rammaáætlun og virkjunar-hugmyndir eru á frumstigi.

Í umsögn Storms Orku ehf. er lagt til að rammaáætlun verði lögð niður þar sem önnur lög, eins og lög um náttúruvernd, ná útan um friðun landsvæða. Bent er á að sá tími sem taki að fara í gegnum ferli rammaáætlunar sé óásættanlegur og valdi raforkuskorti og hækkun raforku-verðs. Raforkuöryggi sé í uppnámi vegna tafa í leyfisveitingaferli. Aðferðarfræði ramma-áætlunar er gagnrýnd fyrir skort á samræmi og hlutlægni. Einnig er bent á að frekari friðun takmarki getu komandi kynslóða til framleiðslu grænnar orku sem geti stefnt loftslags-markmiðum Íslands í hættu. Því er einnig velt upp hvort réttlætanlegt sé að skerða stjórnar-skrárvarinn rétt landeigenda með friðun einkalands.

HS Orka fagnar frumvarpinu. Tekið er undir umsögn Samorku um einstaka greinar frumvarpsins. Sérstaks ákvæðis um tímasetningar í ferlinu er þó saknað, þ.e. þegar ráðherra geri breytingu á tillögu verkefnisstjórnar. Einnig er bent á mikilvægi þess að koma í veg fyrir tafir á skipan verkefnisstjórnar og faghópa. Fagnað er breytingu á algeru banni við matsskyldum rannsóknum fyrir virkjunarkosti í biðflokk og bent á að það hafi hindrað frekari rannsóknir HS Orku á Trölladyngjusvæðinu. Lagt er til að við 7. gr. laganna verði bætt ákvæði um skyldu sveitarfélaga til að heimila skipulagsgerð ef tilkynning hafi ekki borist Skipulagsstofnun innan árs frá samþykki áætlunar.

Wpd Ísland ehf. fagnar tillögum starfshóps um að gera ferli rammaáætlunar skilvirkara og telur að þær breytingar muni verða til bóta fyrir hagaðila, sérstaklega með fastákveðnum tímafrestum og skýrari kröfum til gagna. Einnig er bent á mikilvægi þess að sveitarfélög þar sem virkjanir eru njóti góðs af orkuframleiðslunni.

Orkusalan tekur undir með Samorku um að skýrsla starfshópsins endurspegli þörf á frekari breytingum á regluverki rammaáætlunar og leggur áherslu á að einföldun og skilvirkni í leyfisveitinga- og skipulagsferlum séu grundvallarforsendur fyrir sjálfbærri og hagkvæmri nýtingu orkuauðlinda. Lagabreytingartillögum sem miði að því að stytta tímafresti og auka

skilvirkni ferla er fagnað en lögð áhersla á mikilvægi þess að sérfræðipækking á sviði orkumála sé nýtt í ákvörðunum stjórnsýslunnar.

Íslensk Gagnavinnsla ehf. gagnrýnir skort á viðurkenningu sólarorku í orkustefnu Íslands. Lagt er til að sólarorku verði gefinn forgangur í rammaáætlun og að stjórnvöld taki mið af langtímahagsmunum náttúru og samfélags í ákvarðanatöku. Lagabreytingar séu nauðsynlegar til að rammaáætlun nái yfir nýjar orkulindir, þar á meðal sólarorku.

Viðskiptaráð Íslands ítrekar fyrri afstöðu sína um að afnema eigi lög um verndar- og orkunýtingaráætlun þar sem þau byggist á norskri fyrirmynd sem hafi verið aflögð. Ráðið telur að löggin séu óhagkvæm og leggur til að lagaumhverfi orkuvinnslu verði sambærilegt annarri atvinnustarfsemi í landinu og með áherslu á einföldun regluverks. Fagnað er tillögum um skýrari markmið og kröfur til gagna og upplýsinga, en talið að skýrari tímafrestir séu nauðsynlegir til að tryggja skilvirkni. Ráðið geri athugasemdir við ákvæði um áhrifsvæði og leyfi tengd orkurannsóknur og orkuvinnslu og segir að skýra þurfi þessi ákvæði frekar. Sama gildi um tímafresti ef ráðherra geri breytingu á tillögu verkefnisstjórnar. Að lokum er lögð áhersla á að stjórnvöld auki skilvirkni í orkuframleiðslu til að tryggja framleiðslugetu og samkeppnishæfni íslensks samfélags.

Samtök atvinnulífsins fagna áframhaldandi áformum um skilvirkari leyfisveitingaferli í orkumálum og leggja áherslu á nauðsyn þess að tryggja raforkuöryggi í ljósi aukinnar raforkuþarfar vegna fólksfjölgunar, nýrrar atvinnustarfsemi og orkuskipta. Þau benda á að núverandi ferli sé óþarflega flókið og tímafrekt, sem valdi verulegu fjárhagslegu tjóni fyrir samfélagið. Ítrekað er mikilvægi þess að einfalda málsmeðferð. Einnig er lögð áhersla á að jafn aðgangur að virkjunarsvæðum verði tryggður og dregið verði úr aðgangshindrunum á raforkumarkaði. Að lokum er hvatt til róttækra breytinga í orkumálum með áherslu á einföldun og aukinn fyrirsjáanleika í leyfisveitingarferlum.

Samtök iðnaðarins fagna vinnu um endurskoðun á lögum um rammaáætlun og telja hana jákvætt skref í átt að einföldun ferla. Þau leggja áherslu á að auka skilvirkni og einfalda regluverk enn frekar. Samtökin leggja til að frumvarp um einföldun ákvarðanakerfis og leyfisveitinga vegna virkjunarframkvæmda verði lagt fram sem fyrst. Þau benda á að flókið regluverk hafi staðið í vegi fyrir grænni orkuöflun síðastliðinn áratug og að skortur á raforku hafi leitt til hærra raforkuverðs og skerðinga.

Náttúrufræðistofnun tekur jákvætt í niðurstöður starfshóps um endurskoðun á lögum um rammaáætlun og telur þær vandaðar og feli í sér skýrar tillögur um úrbætur. Er því fagnað að skýrslan taki mið af reynslu Norðmanna við mat á náttúruverndargildi svæða og áhersla lögð á mikilvægi miðlægs ferlis við mat og samanburð á virkjunarkostum. Tillaga um að lög nr. 48/2011 haldi gildi sínu er studd og að vindorka verði hluti af verndar- og orkunýtingaráætlun. Lögð er áhersla á að tryggja jafnvægi milli orkuöflunar og náttúruverndar og tillögur um einföldun samráðsferlis stutt ásamt aukinni samfelli sem felast í tillögum verkefnisstjórnar. Tillaga um að fara í tímabundið átak í greiningu á landsvæðum með tilliti til verndar fyrir raforkuframleiðslu að norskri fyrirmynd er sögð skynsamleg.

Minjastofnun leggur til að tekið verði tillit til menningarsögulegra minja í tillögu að bráðabirgðaákvæði við löggin.

Skipulagsstofnun leggur til að auk annarra lögbundinni umsagnaraðila verði einnig leitað umsagna stofnunarinnar um hvort fyrirbyggjandi gögn varðandi einstakar virkjunarhugmyndir séu nægjanleg. Hún leggi jafnframt til að kveðið verði á um að verkefnisstjórn hafi samráð við stofnunina um samræmi verndar- og orkunýtingaráætlunar við landsskipulagsstefnu í ljósi þess að landsskipulagsstefna samþættir áætlanir um náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun.

Náttúruverndarstofnun leggur áherslu á að afmörkun svæða sem ástæða þykir til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu samkvæmt verndarflokki þingsályktunarinnar, sé framkvæmd þannig að skilgreind séu svæði sem friðlýsa skal að lágmarki til að ná markmiðum laganna. Þar sem afmarkanir verndarsvæða geta legið um eignarlönd skuli bent á að friðlýsingar verndarsvæða geti leitt til bóta samkvæmt 42. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.

Landvernd bendir á að í skýrslunni um endurskoðun á lögum um rammaáætlun virðist lögð meiri áherslu á orkuöflun en vernd landsvæða þrátt fyrir yfirlýst markmið um jafnvægi. Skortur sé á gagnsæi í samráðsferli starfshópsins þar sem ekki sé tilgreint hverjir komi að vinnunni auk þess sem skipun tiltekinna fulltrúa í starfshópinn er gagnrýnd vegna tengsla við orkugeirann. Landvernd telur að breyting á markmiðsgrein laganna kunni að verða til þess að flækja lögin en ekki skýra þau, auk þess sem eitt samráðsferli dugi ekki ef ná eigi sátt í þessum málum. Jafnframt verði að fara varlega í að veita undanþágur til matsskyldra rannsókna og að skilyrði til slíks þurfi að vera þröng. Jákvætt sé að krafa sé gerð um mat á áhrifum á vatnshlot samkvæmt lögum um stjórn vatnamála snemma í ferlinu. Hins vegar sé ekki traustvekjandi að fara í tímabundið átak í greiningu á landsvæðum með tilliti til verndar gegn raforkuframleiðslu. Betra væri að leggja til stöðugar og markvissar rannsóknir. Ef rannsóknarskyldu hins opinbera væri sinnt eins og skyldi myndi það auðvelda ákvörðunartöku og flokkun í verndar- og orkunýtingaráætlun. Að mati Landverndar er 10 MW lágmark laganna of hátt og betra færi á því að það yrði lækkað í 1 MW enda geta umhverfisáhrif virkjana undir 10 MW verið veruleg. Landvernd leggur áherslu á að tryggja þurfi hlutleysi og gagnsæi í stjórnsýslu, sérstaklega þegar kemur að samþjöppun valds hjá nýrri sameinaðri Umhverfis- og orkustofnun. Að lokum er bent á mikilvægi þess að Náttúruverndarstofnun verði fullgildur umsagnaraðili.

Náttúruverndarsamtök Austurlands lýsa yfir áhyggjum vegna skorts á heildstæðri vistkerfisnálgun í skýrslu um endurskoðun á lögum um rammaáætlun og benda á að loftslagsbreytingar og hrun líffræðilegs fjölbreytileika sé samtvinnað vandamál. Samtökin vara við „kolefnisþröngsýni“ sem geti leitt til þess að náttúru og samfélagi sé förnað fyrir röng markmið. Lagt er til að vindorka verði hluti af rammaáætlun en varað við ofnotkun á sérreglum með hliðsjón af reynslu Norðmanna. Fara þurfi varlega í að veita undanþágur frá matsskyldum rannsóknum. Greining landsvæða fyrir raforkuframleiðslu eigi að vera byggð á heildstæðri stefnu frekar en tímabundnu átaki. Að lokum leggja samtökin áherslu á mikilvægi líffræðilegrar fjölbreytni í lagarammanum og kalla eftir lökkun á 10 MW viðmiði fyrir virkjunarhugmyndir.

Ungir umhverfissinnar taka undir með umsögn Landverndar um skýrslu starfshópsins og fagna því að áhrif á vatnshlot séu tekin með á fyrstu stigum málsins. Þeir telja jákvætt að verndarsvæði verði betur skilgreind og aðgreind. Lögð er áhersla á að orkuskortur á Íslandi sé tilbúningur stóriðjunnar og að frekari orkuvinnsla ætti að fara fram á forsendum náttúruverndar með varúðarnálgun. Rammaáætlun ætti að vera skýr og strangari og mótuð eftir íslenskum aðstæðum. Varað er við því að horfa til Noregs þar sem ósætti er um orkumál. Bent er á að sameining umhverfis- og orkumála í sama ráðuneyti geti leitt til hagsmunaárekstra og spillingar. Rammaáætlun ætti að byggjast á að því að vernda íslenska náttúru en ekki flýta orkuvinnslu.

Náttúruverndarsamtök Suðvesturlands lýsa yfir áhyggjum af því að í skýrslu um endurskoðun á lögum um rammaáætlun virðist vera lögð meiri áhersla á orkunýtingu en verndun. Tekið er undir athugasemdir Landverndar og lögð áhersla á að veita ekki undanþágur frá matsskyldum rannsóknum á virkjunarkostum.

Háskólinn á Akureyri leggur til að tekin verði upp eftirspurnarstýrð skoðun á orkuþörf Íslands með áherslu á samfélag og smánotendur. Viðurkennt verði að orkuframleiðsla minnki

ekki endilega losun gróðurhúsalofttegunda, t.d. ef orkan er notuð í iðnaði sem sjálfur losar gróðurhúsalofttegundir. Háskólinn telur mikilvægt að kostnaði og ávinningi af orkuframleiðslu verði dreift á milli mismunandi orkunotenda og svæða innan Íslands. Draga þurfi úr orkusóun, t.d. í dreifikerfinu og auka áhrif sveitarfélaga á ákvarðanatöku um orkuframkvæmdir. Ákvarðanir ættu að byggjast á vísindalegum gögnum og samfélagslegri þátttöku. Að lokum kemur fram að draga ætti úr pólitík í ákvarðanatöku og hvetja til þátttöku almennings um mál þessi.

Í framhaldi af stjórnarskiptum og samráði um skýrslu starfshópsins hafa verið gerðar nokkrar breytingar á frumvarpinu.

Fallið hefur verið frá breytingum á markmiðsákvæði laganna, enda eru annars konar breytingar á umræddu ákvæði samhliða breytingum á fleiri lagabálkum í vinnslu í ráðuneytinu. Að sama skapi hefur verið fallið frá bráðabirgðaákvæðinu vegna frekari skoðunar á samspili laga um verndar- og orkunýtingaráætlun og laga um náttúruvernd. Í b-lið 6. gr. frumvarpsins hefur verið bætt við hugtakinu *jarðminjum* þegar verndargildi og verndarþörf náttúruminja er metið. Einnig hefur verið bætt við málsgrein sem mælir fyrir um að verndarsvæði jarðhitasvæða skuli metin með sambærilegum hætti og vatnasvið og fallvötn. Í c-lið 8. gr. hefur verið bætt skilyrði um lýsingu á áætluðu áhrifasvæði framkvæmda í beiðni til verkefnisstjórnar. Í b-lið 9. gr. er lagt til að Skipulagsstofnun og Landsnet verði meðal þeirra aðila sem veiti umsagnir um fyrirbyggjandi gögn um virkjunarhugmyndir. Í f-lið sömu greinar hefur verið lögð til sú breyting frá niðurstöðum starfshópsins að áður en gerð sé tillaga um flokkun virkjunarhugmynda í nýtingarflokk áætlunarinnar skuli liggja fyrir greinargerð um áætluð áhrif framkvæmdanna á flokkun vatnshlota. Í p-lið 9. gr. frumvarpsins er lögð til orðalagsbreyting sem snýr að því að setja tiltekinn tímafrest ákveði ráðherra að gera breytingar á tillögu verkefnisstjórnar um flokkun virkjunarkosta. Í breytingunni felst að hann hafi þá sex og hálfan mánuð til að leggja tillöguna fyrir Alþingi að loknum sex vikna umsagnafresti um breytingartillöguna.

6. Mat á áhrifum.

Ekki eru taldar líkur á að lagasetningin hafi áhrif á stöðu eða jafnrétti kynjanna. Áhrif á persónuvernd eru talin engin. Áhrif á stjórnáætlun ríkisins eru ekki talin veruleg en með frumvarpinu er aftur á móti stefnt að því að stjórnáætlunarlýsingar dragist ekki umfram það sem eðlilegt getur talist og að vandað sé til undirbúnings þessara mála í stjórnáætluninni. Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu eru ekki taldar hafa í för með sér sérstakan eða umtalsverðan varanlegan kostnað.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. er lagt til að hugtakið *virðjunarhugmyndir* komi í stað *virðjunarkosta*. Um frekari skýringar vísast til skýringa við 2. gr. frumvarpsins.

Um 2. gr.

Í 2. gr. laganna er að finna gildissvið og skilgreiningar. Í þessari grein er lögð til breyting á einni skilgreiningu og lagt til að fjórar nýjar skilgreiningar verði hluti af skilgreiningum í 2. gr. laganna.

Lagt er til að hugtakið *virðjunarhugmynd* verði almennt notað í stað *virðjunarkosts* þegar fjallað er um virkjun á hugmyndastigi. Geri verkefnisstjórn rammaáætlunar aftur á móti tillögu um að virðjunarhugmynd verði sett í nýtingarflokk áætlunarinnar þá fyrst verði hugmyndin að virðjunarkosti samkvæmt lögunum. Að mati starfshópsins þótti ekki eðlileg málnotkun að

nefna allar virkjunarhugmyndir sem fram koma virkjunarkosti, enda kunni þeir að vera óraunhæfir að flestra mati. Eðlilegra sé að slík áform teljist frekar virkjunarhugmynd þar til hugmyndin hefur verið metin og flokkuð í nýtingarflokk af verkefnisstjórn. Í samræmi við framangreint eru lagðar til breytingar á hugtakinu *virkJunarkostur*.

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 um áhrifasvæði einstakra virkjunarhugmynda skv. a-lið 1. mgr. 8. gr. frumvarpsins. Gert er ráð fyrir að verkefnisstjórn og faghópar afmarki slík svæði í upphafi skoðunar á virkjunarhugmyndum þannig að eðli og umfang skoðunar verði nokkuð ljóst við skipulagningu vinnunnar. Ekki er hins vegar óeðlilegt að gera ráð fyrir að þörf kunni að vera á breytingum á áhrifasvæðum, til 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 afmörkun breyttra svæða.

Starfshópurinn taldi 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 hnitsett.

Að lokum er lagt til að *virkJunarsvæði* verði sérstaklega skilgreint í lögnum. Í skilgreiningunni felist að það sé svæði sem gert er ráð fyrir að verði raskað vegna fyrirhugaðrar virkjunar. Mikilvægt er að ávallt liggi skýrt fyrir í upphafi ferlisins hvaða svæði verði mögulega 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.

Um 3. gr.

Í a-lið eru lagðar til 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 og tillögu til breytingar á þingsályktun. Rétt þótti að gera ráð fyrir að ráðherra gæti lagt fram tillögu til breytingar á samþykkttri þingsályktun um verndar- og orkunýtingaráætlun, t.d. þegar um er að ræða 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 í frumvarpi þessu lagt til að verndar- og orkunýtingaráætlun verði samfelluverkefni þar sem tekin verði afstaða til virkjunarhugmynda og virkjunarkosta eins oft og þurfa þykir. Í greininni er því lagt til að vísað verði 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 eru lagðar til breytingar á hugtakanotkun í samræmi við það sem rakið er að framan.

Í e-lið er heiti Náttúrufræðistofnunar er fært til samræmis við lög um stofnunina.

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 lögnum sé öðrum stjórnvöldum heimilt að hefja undirbúningsvinnu við útgáfu leyfa eða taka aðrar lögbundnar ákvarðanir vegna virkjunarframkvæmdanna telji þau ástæðu til. Með ákvæðinu er opnað á það að slík undirbúningsvinna sé heimil þótt öll skilyrði liggja ekki enn fyrir. Það er því í raun hlutaðeigandi stjórnvalda að taka ákvörðum um að hefja slíka undirbúningsvinnu enda telji þau að hún geti flýtt fyrir í þessu ferli með fyrirvara um að öll skilyrði liggja fyrir. Hér er ekki verið að leggja til beina skyldu til að hefja undirbúning og vinnslu slíkra leyfisveitinga heldur frekar að veita leyfisveitendum lagagrundvöll til að hefja undirbúning leyfisveitingar ef það er talið eðlilegt og tímabært, enda sé ekki lagt sérstakt bann við því í lögum. Varast ber aftur á móti að gagnálykta út frá ákvæðinu að verði það lögfest sé hvers konar undirbúningsvinna á vegum stjórnvalda óheimil á þeim virkjunarkostum sem ekki eru í orkunýtingarflokki. Það er alfarið hlutaðeigandi stjórnvalda að meta hvort einhver slík vinna af þeirra hálfu eigi sér stað enda mæli lög ekki gegn því.

Um 5. gr.

Um a–c-lið vísast til skýringa við 2. gr. frumvarpsins.

Í d-lið er lögð til breyting á hugtakanotkun í samræmi við lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021.

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 háðar mati á umhverfisáhrifum samkvæmt ákvörðun Skipulagsstofnunar eða, þegar við á, 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 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. Af þessum sökum er lagt til að ráðherra verði veitt heimild til að veita undanþágu frá þessu ákvæði laganna í sérstökum tilvikum. Hér verður 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 þó ekki ráðherra sem myndi veita hugsanlegt leyfi til rannsóknanna sjálfra eða þeirra framkvæmda sem þær kynnu 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 þyrfti umsagnar verkefnisstjórnar rammaáætlunar áður en heimild yrði veitt og í þriðja lagi að umhverfismat vegna rannsóknanna þyrfti að liggja fyrir áður en ráðherra veitti undanþáguna þannig að ljóst væri hver umhverfisáhrif rannsóknanna kynnu að verða.

Í f-lið 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. Segja má að slíkt ákvæði sé að mestu leyti 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 um réttaráhrif virkjunarkosta fari eins og þeir væru í biðflokki áætlunarinnar. Þessi tillaga að breytingu á lögnum byggist einnig á því að ljóst er að áætlunin hafi á undanförunum árum þróast meira yfir í að vera samfelluverkefni en tímabundið verkefni eins og upphaflega virðist hafa verið gert ráð fyrir. Markmiðið með því 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.

Um a- og c-lið vísast til skýringa við 2. gr. frumvarpsins.

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 á grundvelli hnitsetningar liggja til grundvallar meðferð Alþingis á áætluninni. Að sama skapi og einnig með vísan til niðurstaðna dómsins er lagt til að kveðið verði skýrt á um að slík 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 heldur verði kortlagningin að vera hluti af ályktunartextanum. Í greininni er einnig lagt til að fram komi að hin afmörkuðu verndarsvæði skuli byggjast á mati á verndargildi og verndarþörf náttúruminja, jarðminja eða menningarminja innan svæðanna og geti náð yfir hluta vatnasviðs, hluta fallvatns eða jafnvel heil vatnasvið. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 48/2011 eru 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 árfarvegjar. Hér er lagt til að því sé slegið föstu í lagatexta að slík afmörkun á verndarsvæðum eigi að byggjast á verndargildi og verndarþörf náttúruminja, jarðminja 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. Sú breyting er lögð til frá tillögum starfshópsins að sams konar aðferðafræði eigi einnig við um jarðhitasvæði. Gert er því ráð fyrir að sama svigrúm eigi við um afmörkun á verndarsvæðum jarðhitasvæða þannig að afmörkun þeirra byggist líka á verndargildi og verndarþörf náttúruminja, jarðminja eða menningarminja innan svæðanna.

Í d-lið er lagt til að vísað verði til 3. mgr. í stað 2. mgr. þar sem í b-lið frumvarpsins er lagt til að við greinina bætist ný málsgrein sem verður þá 2. mgr. 6. gr. laganna.

Um e-lið vísast til skýringa við e-lið 3. gr. frumvarpsins.

Í f-lið er lagt til að vísað verði til laga um menningarminjar, nr. 80/2012, sem leystu af hólmi þjóðminjalög, nr. 107/2001.

Um 7. gr.

Í a-lið er lögð til breyting sem snýr að heimild sveitarstjórna til að fresta því að samræma gildandi svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir sveitarfélagsins við 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 við áætlunina. Þótt færa megi fyrir því rök að eðlilegt sé að sveitarstjórnir hafi heimild til að fresta slíkum ákvörðunum um tiltekinn tíma, t.d. vegna atvika sem varða aðrar áætlanir um landnotkun innan sveitarfélaga, taldi starfshópurinn að sá frestur sem mælt er fyrir um í lögunum væri of langur, m.a. með hliðsjón af þeirri meginreglu íslenskra laga að hvorki eigandi lands né sveitarfélög ættu að geta komið í veg fyrir nýtingu takmarkaðra auðlinda landsins ef nýtingin væri metin skynsamleg og í almannabágu af Alþingi. Sé miðað við að allar heimildir laganna 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 gæti leitt til þess í einhverjum tilvikum að ekkert yrði af fyrirhugaðri virkjun þrátt fyrir ákvörðun Alþingis, auk þess sem svæði sem samþykkt hafa verið í verndarflokk yrðu 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 nýtingarflokk árið 2022. Til að auka skilvirkni í öllu ferli verndar- og orkunýtingaráætlunar, ekki einungis í ferli verndar- og orkunýtingaráætlunar sem snýr að verkefnisstjórn og ráðherra, lagði starfshópurinn til að hámarkstími til slíkrar frestunar sveitarstjórna yrði fimm ár í stað 14 ára eins og gildandi lög kveða á um. Um frekari umfjöllun og skýringar á þessum breytingum vísast í kafla 3.2. Í þessari breytingu felst að séu umræddir frestir nýttir skuli á þessum tíma fara með kostinn eins og gildir um kosti í biðflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar.

Í b-lið er lagt til að í stað þess að Skipulagsstofnun hafi heimild til að fresta ákvörðun um landnotkun til allt að þriggja ára er lagt til að þessi heimild verði að hámarki til eins árs.

Um 8. gr.

Í 1. mgr. 9. gr. laganna er fjallað um verksvið verkefnisstjórnar og faghópa. Lagt er til í a-lið þessarar greinar að í 1. mgr. 9. gr. laganna 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 eiga til skoðunar vegna einstakra virkjunarhugmynda. Starfshópurinn taldi nauðsynlegt að við upphaf skoðunar á fyrirbyggjandi virkjunarhugmyndum ætti sér stað 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 ættu að teljast áhrifasvæði virkjunar, hvaða áhrifaþættir eða viðföng væri eðlilegt að sættu skoðun og hvað slík skoðun skyldi vera umfangsmikil. Telja verður að slík forathugun, samtal og samráð milli aðila um nauðsynlega þætti vinnunnar auki gæði málsmeðferðar að öllu leyti, bæti skilvirkni og hjálpi til við að skipuleggja starfið fram undan bæði hjá verkefnisstjórninni sjálfri og einstökum faghópum. Mikilvægt er 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 í tengslum við áhrifasvæði virkjunarhugmynda.

Um b-lið vísast til skýringa við 2. gr. frumvarpsins.

Í c-lið er lagt til að í upptalningu á þeim upplýsingum sem fylgja þurfa beiðni til verkefnisstjórnar um mat á virkjunarkosti verði einnig að finna lýsingu á áætluðu áhrifasvæði virkjunar. Eðlilegt er að slík lýsing berist frá framkvæmdaraðila og að hún verði tekin til skoðunar af verkefnisstjórn og faghópum eins og önnur gögn tengd virkjunarhugmyndinni. Það yrði síðan verkefnisstjórnar í samráði við faghópa að leggja mat á umfang endanlegs áhrifasvæðis í samræmi við lögin.

Í d-lið frumvarpsins eru lagðir til fjórir nýir málsliðir í stað 4. og 5. másl. greinarinnar. Í 4. másl. gildandi lagaákvæðis er hvorki að finna sérstaka tímafresti fyrir Umhverfis- og orkustofnun að afgreiða þær umsóknir sem henni berast né er þar að finna sérstakar leiðbeiningar um það hvernig með skuli fara ef gögn eru ekki fullnægjandi til að virkjunarhugmynd teljist nægilega skilgreind. Í hinum nýju málsliðum greinarinnar 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 lagt til að mælt verði fyrir um að stofnunin tilkynni umsækjanda um slíkt svo fljótt sem verða megi og óski eftir þeim viðbótargögnum 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 með því að skilgreina ástæður þess. Umsækjandi geti þá brugðist við slíkri niðurstöðu stofnunarinnar án tafa. Í hinum nýju málsliðum er einnig lagt til ef Umhverfis- og orkustofnun ætli sér að eiga frumkvæði að því að verkefnisstjórn fjalli um tiltekna virkjunarhugmynd hafi hún slíka heimild, rétt eins og kveðið er á um í 5. másl. 2. mgr. 9. gr. laganna, en stofnunin þurfi hins vegar að uppfylla sömu kröfur til gagna og upplýsinga og gerðar eru til annarra aðila. Ekki þótti ástæða til að leggja alfarið af heimild stofnunarinnar til að eiga frumkvæði að því að leggja fyrir verkefnisstjórn að fjalla um virkjunarhugmyndir enda eðlilegt að stofnunin hafi áfram möguleika á því. Hins vegar var talin ástæða til þess að leggja til í lokamálslið d-liðar 8. gr. frumvarpsins að stofnunin uppfyllti sömu kröfur og aðrir aðilar til meðfylgjandi gagna og upplýsinga um slíkar virkjunarhugmyndir áður en verkefnisstjórn fengi þær til umfjöllunar og meðferðar. Ástæðuna fyrir því má m.a. rekja til þess að þáverandi Orkustofnun hafði á sínum tíma sent verkefnisstjórn 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 stofnunin dró þá til baka.

Um liði e–g vísast til skýringa við 2. gr. frumvarpsins.

Í h-lið eru lagðar til ákveðnar breytingar á gildandi lögum um frumkvæði verkefnisstjórnar vegna endurmats á virkjunarhugmyndum, 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 að lögfest verði að forsendurnar fyrir slíku endurmati verði að verkefnisstjórn telji að forsendur hafi breyst og t.d. nýjar eða betri upplýsingar hafi komið fram eða breytt tækni sem geti haft áhrif á upphaflega flokkun. Gera má ráð fyrir að slík skilyrði og leiðbeiningar fyrir verkefnisstjórn leiði til þess að slíkt endurmat eigi sér ávallt stað á grundvelli tiltekinna efnislegra ástæðna og dregið sé þar með úr líkum á að handahófskenndu endurmati.

Í i-lið er lagt til að í 3. mgr. 9. gr. laganna verði vísað til 5. mgr. 6. gr. laganna í stað 4. mgr. þar sem í b-lið 6. gr. frumvarps þessa er lagt til að við 6. gr. laganna bætist ný málsgrein.

Um 9. gr.

Í a-lið greinarinnar er lagt til að þrjár nýir málsliðir komi á eftir 2. másl. 1. mgr. 10. gr. laganna. 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 útbúa heildarmynd af verndar- og nýtingargildi landsvæða og áhrifum orkunýtingar. Ljóst er að þessi tillaga að breytingu byggist 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 reynst mun umfangsmeira 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 að taka mið af því. Ljóst er að þessi tilhögun átti ekki að leysa af hólmi umhverfismat framkvæmdarinnar eða vera ítarlegra. 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 b-lið er lagt til að auk þeirra aðila sem þegar eru taldir upp í 1. mgr. 10. gr. laganna skuli leita einnig leita umsagnar Skipulagsstofnunar og Landsnets um hvort fyrirliggjandi gögn teljist nægjanleg til að meta þá þætti sem taka skal tillit til í verndar- og orkunýtingaráætluninni. Hér er um að ræða tillögu að breytingu í kjölfar samráðs um drög að frumvarpi starfshópsins. Gera verður ráð fyrir að báðir þessir aðilar geti varpað skýrara ljósi á ýmsa þætti varðandi fyrirliggjandi gögn virkjunaraðila strax í upphafi. Um breytt heiti Náttúrufræðistofnunar vísast í skýringu við e-lið 3. gr. frumvarpsins.

Um c-lið vísast til skýringu við 2. gr. frumvarpsins.

Í d-lið er lagt til að tveir nýir málsliðir komi á eftir 3. másl. 1. 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 það við Umhverfis- og orkustofnun innan fjögurra vikna að hún afli þeirra viðbótargagna eða viðbótarupplýsinga sem þörf sé 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 tækifæri til að yfirfara beiðnina og óska eftir atvikum formlega eftir nauðsynlegum viðbótargögnum eða upplýsingum frá umsækjanda ef hún metur það svo 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 teldu að enn skorti upp á til að fullnægja lögum og reglugerð og þar með koma í veg fyrir að hægt væri að taka virkjunarhugmynd til meðferðar. Í stað þess að verkefnisstjórn sjái sjálf um að óska slíkra gagna frá umsækjanda, eins og dæmi virðast vera um, er eðlilegra að verkefnisstjórn komi þessari ósk á framfæri við Umhverfis- og orkustofnun sem sjái um formleg samskipti við umsækjanda. 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

umsækjanda sem hefur þá annars vegar tækifæri á því að útvega umrædd gögn eða upplýsingar skjótt þannig að ekki verði ónauðsynleg töf á mati og flokkun virkjunarhugmyndarinnar og hins vegar að viðkomandi geti þá nýtt úrræði stjórnsýsluréttar, 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 að þörf sé á viðbótargögnum og upplýsingum. Hér er einungis um að ræða þau tilvik þar sem svo miklar breytingar verða á virkjunarhugmyndum umsækjanda að ekki verði hjá því komist að afla gagna eða a.m.k. að laga þau gögn sem fyrir liggja að hinni breyttu virkjunarhugmynd. Þá er eðlilegt að verkefnisstjórnin geti farið fram á að Umhverfis- og orkustofnun afli breyttra eða aðlagaðra gagna hjá umsækjanda. Eðli málsins samkvæmt byrjar hinn fjögurra vikna tímafrestur ekki að líða fyrir en breytingarnar 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 héraendis og í Noregi getur þurft að laga upphaflegar virkjunarhugmyndir að þeim virkjunarbúnaði sem framleiddur er hverju sinni, sérstaklega ef langur tími hefur liðið frá því að upphaflegar virkjunarhugmyndir voru settar fram þar til ákvörðun um virkjun liggur fyrir.

Í e-lið er lagt til að séu gögn ófullnægjandi að öðru leyti en að framan greinir 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 fyrirmælum laga og reglugerðar um þau gögn sem þurfa að fylgja beiðni um að virkjunarhugmynd sé tekin til meðferðar. Með öðrum orðum skuli verkefnisstjórn sjá sjálf um að afla og kosta þær rannsóknir, gögn eða upplýsingar sem eru umfram framangreinda lagaskyldu enda telji verkefnisstjórnin 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 greinargerð um áætluð áhrif framkvæmdanna á flokkun vatnshlota, sbr. 11. gr. laga um stjórn vatnamála. Áhrif á vatnshlot vatnasviðs eru einn af þeim fjölmörgu umhverfisþáttum sem nauðsynlegt er að verkefnisstjórn taki með í reikninginn við mat, skoðun og forgangsroðun á fyrirbyggjandi virkjunarhugmyndum. Í tillögum og frumvarpsdrögum starfshópsins var gert ráð fyrir að fyrir lægi mat á áhrifum framkvæmdanna á hlutaðeigandi vatnshlot. Við meðferð frumvarps þessa eftir samráð er hins vegar lagt til að dregið verði úr þeirri kröfu að fyrir þurfi að liggja eiginlegt mat á áhrifum á vatnshlot og að frekar sé farið fram á greinargerð um áætluð áhrif framkvæmdanna á flokkun vatnshlota. Gert er ráð fyrir að það sé hlutaðeigandi umsækjandi eða ráðgjafar á hans vegum sem skili inn slíkri greinargerð um áætluð áhrif framkvæmdanna á flokkunina miðað við þær virkjunarhugmyndir sem verið er að fjalla um. Flokkun vatnshlota er meginmælikvarði um þau áhrif sem framkvæmdir geta haft á vatnshlotin. Undir vistfræðilegt ástand yfirborðsvatnshlota er tekið tillit til líffræðilegra gæðapátta, efna- og eðlisefnafræðilegra gæðapátta og vatnsformfræðilegra gæðapátta. Vistfræðilegt ástand yfirborðsvatns skiptist í mjög gott, gott, ekki viðunandi, slakt og lélegt. Efnafræðilegt ástand yfirborðsvatns og grunnvatns skiptist í gott eða slæmt. Magnstaða grunnvatns skiptist í góða magnstöðu eða slaka magnstöðu. Markmiðið með breytingunni er að fyrir liggja á þessu stigi hvaða áhrif framkvæmdirnar kunni í meginatriðum að hafa á flokkun þessara vatnshlota samkvæmt lögum um stjórn vatnamála og þar með umhverfismarkmiðum vatnshlotanna. Mikilvægt er að gera ekki of íþyngjandi og kostnaðarsamar kröfur á þessu frumstigi málsins enda má segja að flokkun

verkefnisstjórnar á þessu stigi sé heildstætt frummat á fyrirbyggjandi virkjunarhugmyndum þar sem fullnaðarhönnun og endanleg útfærsla framkvæmda hefur í flestum tilvikum ekki farið fram. Komist virkjunarhugmynd í nýtingarflokk þarf framkvæmdaraðili eftir sem áður að uppfylla skilyrði um heildstætt og endanlegt mat á áhrifum á vatnshlot samkvæmt lögum um stjórn vatnamála auk þess sem framkvæmdin þarf að fara í hefðbundið umhverfismat samkvæmt lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana hafi matið ekki þegar farið fram. Ekki er gerð sú krafa í lögum nr. 48/2011 eða öðrum lögum að umhverfismat framkvæmda sé lokið þegar verkefnisstjórn gerir tillögu um flokkun virkjunarhugmynda. Í samræmi við það þótti heldur ekki rétt á þessu stigi að slík krafa yrði gerð um endanlegt mat á áhrifum á vatnshlot. Engu að síður þótti mikilvægt á þessu stigi að fyrir lægi í stórum dráttum hver yrðu áhrif slíkra framkvæmda á flokkun hlutaðeigandi vatnshlota. Í greininni er lagt til að krafan sé skilyrt við þær virkjunarhugmyndir sem að mati verkefnisstjórnar þykja líklegar til að vera flokkaðar í nýtingarflokk áætlunarinnar. Áður en verkefnisstjórnin gerir tillögu um virkjunarkost í nýtingarflokk þarf slík greinargerð því að liggja fyrir verði frumvarp þetta að lögum. Slíkt greinargerð verði þá einn af þeim þáttum sem verkefnisstjórnin byggir heildarniðurstöðu sína á, m.a. á grundvelli mats á almannahagsmunum. Í umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu stendur nú yfir skoðun á lagaramma um stjórn vatnamála og leyfisveitingar í tengslum við breytingar á vatnshloti. Ekki liggja fyrir niðurstöður úr þeirri vinnu eða hvort breytinga sé að vænta. Markmiðið með tillögu þessari er að tryggja vandaða málsmeðferð og að sem flestar upplýsingar liggja fyrir áður en ákvörðun er tekin um flokkun virkjunarhugmynda. Gert er ráð fyrir að verkefnisstjórn geti haft samráð við Umhverfis- og orkustofnun um niðurstöður greinargerðarinnar og almennt um samræmi áætlunarinnar við vatnaáætlun eins og mælt er fyrir um í 3. mgr. 10. gr. laganna.

Í g-líð er lagt til að verkefnisstjórnin skuli innan fjögurra mánaða frá því að fullnægjandi niðurstöður faghópa liggja fyrir vinna drög að tillögu um flokkun virkjunarkosta og auglýsa þær opinberlega á landsvísu, í Lögbirtingablaðinu og á vefsíðu sinni. Umrædd breyting er líður í því að setja tímamörk á sem flesta þætti við vinnslu áætlunarinnar til að auka skilvirkni hennar. Jafnframt er lagt til 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. Lagt er 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 í kafla 3.5 byggist þessi tillaga m.a. á þeim breytingum og því hagræði sem orðið hefur á slíku kynningarferli með tilkomu samráðsgáttar stjórnvalda á vefnum Ísland.is, en verkefnisstjórn hefur nú hafið notkun á samráðsgáttinni til að viðhafa samráð samkvæmt lögunum. 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 umsögnunum. Einnig má nefna að almenningur og lögaðilar hafa í auknum mæli nýtt sér að hægt er að koma athugasemdum á framfæri í tengslum við meðferð Alþingi á verndar- og orkunýtingaráætlun þegar tillögur verkefnisstjórnar eru komnar til þingsins. Eins og áður sagði taldi starfshópurinn það því ekki koma að sök þótt öðru samráðsferli verkefnisstjórnar um tillögurnar yrði sleppt og síðara samráðsferli stytt úr tólf 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 fari aftur í samráð.

Í m-lið er lögð til breyting vegna nýrra laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021.

Í n-lið 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 o-lið er annars vegar lagt til að tilvísun greinarinnar verði í aðalsamráðsferlið í 3. mgr. en ekki í fyrra samráðsferlið í 2. mgr. Hins vegar er lagt til að samráðsferli við breytingar ráðherra á tillögum eftir að verkefnisstjórn hefur skilað tillögum sínum til hans verði sex vikur en ekki átta vikur. Þótt ráðherra geri tilteknar breytingar á tillögunum má gera ráð fyrir að ekki þurfi jafn langan tíma við undirbúning umsagna og þegar um nýjan virkjunarkost eða nýja virkjunarhugmynd væri að ræða enda ný komnir úr átta vikna samráðsferli.

Í p-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 sem fyrst frá framkvæmdarvaldinu og það væri ekki alfarið á hendi ráðherra hvort og hvenær hann legði slíkar tillögur fyrir þingið. Ekki er þó 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 tillögunum þurfa þær aftur á móti aftur að fara í samráð í tilskilinn tíma. Geri hann það er lagt til að hann skuli hafa sex og hálfan mánuð frá því hún berist frá verkefnisstjórn til að leggja hina breyttu tillögu fyrir þingið og þá að loknum sex vikna umsagnarfresti um breytingartillöguna. 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 10. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.