

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (bætt málsmeðferð og augin skilvirkni).

Frá meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund gesti frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti, Eldvötnum – samtökum um náttúruvernd í Skaftárhreppi, Vinstrihreyfingunni – grænu framboði, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum orkusveitarfélaga, Skeiða- og Gnúpverjahreppi, Samorku, Landsvirkjun, Orkusölnunni, Orkuveitunni, Íslenskri gagnavinnslu ehf., Storm Orku ehf., Hafrannsóknastofnun, Minjastofnun Íslands, Náttúrufræðistofnun, Umhverfis- og orkustofnun, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins og Viðskiptaráði Íslands.

Nefndinni bárust 24 umsagnir auk minnisblaðs frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti og eru gögnin aðgengileg undir málinu á vef Alþingis.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, sem ætlað er að bæta og skýra verkferla og gera ferlið við gerð verndar- og orkunýtingaráætlunar (rammaáætlunar) skilvirkara. Þar má t.d. nefna skýrari kröfur í upphafi ferlis til gagna og upplýsinga, breytingar á samráðsferli, skýra tímafresti við vinnslu rammaáætlunar og breytingar á skilgreiningum hugtaka. Frumvarpið byggist á skýrslu starfshóps um endurskoðun á lögum um rammaáætlun sem birt var í desember 2024.

Umfjöllun nefndarinnar.

Almennt um rammaáætlun.

Samkvæmt 4. mgr. 3. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, skal í verndar- og orkunýtingaráætlun (rammaáætlun), í samræmi við markmið laganna, lagt mat á verndar- og orkunýtingargildi landsvæða og efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif nýtingar, þ.m.t. verndunar. Í verndar- og orkunýtingaráætlun skal tekið mið af vatnaáætlun samkvæmt lögum um stjórn vatnamála. Á grundvelli þessara sjónarmiða skal skv. 2. mgr. sömu greinar laganna mótuð stefna um hvort landsvæði þar sem er að finna virkjunarkosti megi nýta til orkuvinnslu eða hvort ástæða sé til að friðlýsa þau eða kanna frekar. Virkjunarkostir á viðkomandi svæðum séu samkvæmt því flokkaðir í orkunýtingarflokk, verndarflokk eða biðflokk.

Samhliða umfjöllun málsins hafði nefndin til umfjöllunar tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, nr. 24/152, (þskj. 101, 101. mál) og var umræða nefndarinnar um málin að vissu leyti áþekk, til að mynda um tilgang rammaáætlunar og hvernig hún hefði reynst í framkvæmd. Þar komu fram sjónarmið þess efnis að ferlið hefði reynst tímafrekt og hvorki leitt til aukins gagnsæis né sátta í samfélaginu um orkunýtingu. Lögin byggðu á norskri fyrirmynd sem hefði verið lögð af þar í landi en hvergi í nágrannalöndum okkar væri að finna sambærilegt miðstýrt kerfi. Flestir umsagn-

araðilar töldu að tillögur frumvarpsins væru til bóta en jafnframt var á það bent að unnt væri að ganga lengra hvað varðar einföldun regluverksins.

Að mati meiri hlutans var tilkoma rammaáætlunar mikið gæfuspor enda mikilvægt stjórn-tæki þar sem horft er heildstætt á landið og litið á þörf á orkunýtingu annars vegar og náttúru-vernd hins vegar. Hins vegar er ljóst að ferli rammaáætlunar hefur reynst tímafrekt og fagnar meiri hlutinn því sérstaklega þeim breytingum á því sem lagðar eru til með frumvarpi þessu og bindur vonir við að þær muni leiða til skilvirkari framkvæmdar og aukinnar sáttar um rammaáætlun. Þá leggur meiri hlutinn áherslu á að farið verði yfir málsmeðferð friðlýsinga með það að markmiði að einfalda og skýra ferlið og koma í veg fyrir óþarfa tafir og flækjur.

Framlagning rammaáætlunar og tímafrestir.

Með frumvarpinu er lögð til sú breyting á 3. gr. laganna að ekki verði lengur kveðið á um að leggja skuli fram tillögur um verndar- og orkunýtingaráætlun eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að tilhneiging hafi verið til þess að túlka ákvæðið á þann hátt að ráðherra eigi einungis að leggja fram slíka áætlun á fjögurra ára fresti. Með frumvarpinu er hins vegar lagt til að rammaáætlun verði samfelluverkefni þar sem ráðherra og Alþingi taki afstöðu til virkjunarhugmynda eins oft og þurfa þykir. Þá er með breytingum á 10. gr. laganna lagt til að mælt verði fyrir um ákveðna tímafresti fyrir bæði verkefnisstjórn og ráðherra til að leggja fram tillögur um virkjunarhugmyndir og virkjunarkosti. Þannig er gert ráð fyrir að ferlið taki ekki lengri tíma en 24 mánuði og þingsályktunartillaga um verndar- og orkunýtingaráætlun verði lögð fram á Alþingi innan þess tíma. Að mati meiri hlutans er um afar jákvæða breytingu að ræða. Gera má ráð fyrir því að það að ráðherra leggi áætlunina fram eins oft þurfa þykir leiði til þess að Alþingi taki oftar afstöðu til færri virkjunarhugmynda og virkjunarkosta í einu. Að mati meiri hlutans er slík málsmeðferð líkleg til að einfalda þinglega meðferð þingsályktunartillögunnar og auka líkur á því að þinginu takist að ljúka afgreiðslu hennar. Aðkoma Alþingis hefur jafnan verið tímafrekasti þáttur ferlisins og má þar minna á að þingsályktunartillaga sem byggði á vinnu verkefnisstjórnar 3. áfanga rammaáætlunar var lögð fram fjórum sinnum á Alþingi áður en hún var samþykkt sem ályktun Alþingis um vernd og orkunýtingu landsvæða, nr. 24/152. Það var sex árum eftir að meginniðurstöður lágu fyrir og heilum níu árum eftir að verkefnisstjórnin hóf störf við þennan áfanga.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið þess efnis að nauðsynlegt væri að verkefnisstjórn gæti vikið frá tímafrestum faghópa. Í a-lið 9. gr. frumvarpsins er kveðið á um að vinnslutími einstakra tillagna hjá faghópum skuli að jafnaði ekki vera lengri en 12 mánuðir nema verkefnisstjórn fallist á annað. Að mati meiri hlutans er ljóst af orðalagi ákvæðisins að verkefnisstjórn geti ákveðið annan og lengri frest telji hún rök standa til þess.

Leyfisveitingar og undirbúningsferli.

Með 4. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 4. gr. laganna sem varða orkunýtingarflokk. Lagt er til að kveðið verði á um að þegar virkjunarkostur er kominn í orkunýtingarflokk og ekki á annan veg mælt fyrir um í lögunum sé öðrum stjórnvöldum heimilt að hefja undirbúningsvinnu við útgáfu leyfa og taka aðrar lögbundnar ákvarðanir vegna virkjunarframkvæmdanna telji þau ástæðu til. Í umsögnum til nefndarinnar komu fram sjónarmið þess efnis að orðalag ákvæðisins væri óljóst og mikilvægt væri að taka af allan vafa um að heimilt væri að vinna að undirbúningi framkvæmdar, svo sem umhverfismati og skipulagsvinnu, áður en virkjunarkostur hefði verið flokkaður í nýtingarflokk. Einnig var bent á að samkvæmt reglugerð um framkvæmd raforkulaga þyrfti umhverfismatsskýrsla og niðurstaða Skipulags-

stofnunar að liggja fyrir, væri framkvæmdin matskyld, svo að umsókn um virkjunarleyfi yrði metin fullnægjandi. Þá var bent á að í lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021, væri að finna heimild til að ákveða samþættingu en slík heimild næði ekki til útgáfu rannsóknarleyfa eða virkjunarleyfa heldur einungis starfs- og rekstrarleyfis.

Meiri hlutinn ítrekar það sem fram kemur í skýringum greinargerðar með ákvæðinu, þ.e. að um er að ræða heimild fyrir stjórnvöld að hefja undirbúningsvinnu við útgáfu leyfis eða taka aðrar lögbundnar ákvarðanir vegna virkjunarframkvæmdanna telji þau ástæðu til. Í því felst ekki að verið sé að veita heimildir til útgáfu sérstakra leyfa eins og rannsóknarleyfa eða virkjunarleyfa heldur einungis að hlutaðeigandi stjórnvöldum sé heimild að hefja undirbúning ef þau telja ástæðu til.

Vindorka.

Í umfjöllun sinni um málið og áður nefnda þingsályktunartillögu um breytingu á rammaáætlun (þskj. 101, 101. mál) ræddi nefndin töluvert vindinn sem orkukost. Lög um verndar- og orkunýtingaráætlun gilda um vindorku líkt og aðra orkukosti en í umfjöllun iðnaðarnefndar Alþingis um frumvarpið sem varð að þeim lögum var lagt til að útvíkka gildissvið laganna þannig að þau næðu til orkukosta eins og sjávarfallavirkjana og vindorku til jafns við jarðvarma og vatnsafl. Ekki er að finna sérstök ákvæði um vindorku og hagnýtingu hennar í lögnum en bent hefur verið á að virkjun vindorku sé í eðli sínu ólík virkjun staðbundinna virkjunarkosta sem kalli mögulega á annars konar málsmeðferð innan rammaáætlunar. Tveir vindorkukostir eru í orkunýtingarflokki rammaáætlunar og eru framkvæmdir hafnar við annan þeirra, vindorkuverið Vaðölduver sem áður gekk undir heitinu Búrfellslundur. Er gert ráð fyrir að það verði komið í fullan rekstur fyrir lok árs 2027. Að mati meiri hlutans er afar óheppilegt að ekki liggi fyrir skýr rammi stjórnvalda um vindorku nú þegar framkvæmdir við uppbyggingu vindorkuvers eru hafnar og tugir vindorkukosta berast verkefnisstjórn til umfjöllunar. Hvetur meiri hlutinn til að bætt verði þar úr, sbr. álit meiri hluta nefndarinnar um tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, nr. 24/152 (þskj. 724, 101. mál).

Breytingartillögur.

Frestun sveitarstjórnar til ákvörðunar um landnotkun.

Í 2. mgr. 7. gr. laganna er að finna heimild fyrir sveitarstjórnir til að fresta ákvörðun um landnotkun samkvæmt verndar- og orkunýtingaráætlun í allt að tíu ár. Skal sveitarstjórn tilkynna slíka ákvörðun sína til Skipulagsstofnunar innan eins árs frá samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlunar. Sveitarstjórn getur síðan óskað eftir þriggja ára viðbótarfresti með beiðni til Skipulagsstofnunar. Felur þetta í sér að hægt er að fresta því að setja virkjunarkost eða verndarsvæði inn í skipulagsáætlanir sveitarfélaga í allt að 14 ár frá samþykkt Alþingis á rammaáætlun. Í frumvarpinu er lagt til að stytta þessa fresti á þann veg að sveitarstjórnir geti frestað ákvörðun í allt að fjögur ár og viðbótarfresturinn geti að hámarki verið til eins árs. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að þar með yrði fresturinn stytur úr 14 árum í fimm. Meiri hlutinn bendir á að ekki er lögð til breyting á eins árs tilkynningarfrestinum, þ.e. þeim tíma sem sveitarstjórnir hafa til þess að tilkynna Skipulagsstofnun ákvörðun sína um frestun. Er því í raun um að ræða styttingu úr 14 árum í sex. Í umsögnum sveitarfélaga, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Samtaka orkusveitarfélaga voru gerðar athugasemdir við þessar breytingar frumvarpsins og á það bent að lögin fælu nú þegar í sér inngríp í sjálfsákvörðunarvald sveitarfélaga þar sem rammaáætlun væri bindandi við gerð skipulagsáætlana og sveitarfélögum bæri að aðlaga skipulagsáætlanir sínar að rammaáætlun innan fjögurra ára.

Varhugavert væri að þrengja um of það svigrúm sem sveitarfélög hefðu til að aðlaga skipulag sitt að verndar- og orkunýtingaráætlun. Þá var bent á að nauðsynlegt væri að tryggja að sveitarfélög nyttu í meira mæli ávinnings af virkjunum í nærsamfélagi og ekki yrði gengið lengra á skipulagsvald sveitarfélaga á meðan það mál væri óleyst.

Að mati meiri hlutans er nauðsynlegt að mótuð verði skýr stefna um hvernig skipta eigi arði af orkuauðlindinni og hvernig orkuvinnsla eigi að nýtast nærsamfélögum, þ.m.t. fjárhagslega. Er það forsenda þess að sátt geti skapast um málefni orkunýtingar. Meiri hlutinn tekur undir það mat starfshópsins að 14 ár sé of langur frestur enda hafi með samþykkt Alþingis á rammaáætlun nýting eða vernd viðkomandi orkukosts eða landsvæðis verið metin skynsamleg og í almannapágu. Hins vegar telur meiri hlutinn bratt að stytta frestinn svo mikið í einu skrefi og leggur til þá breytingu að sveitarstjórn geti frestað ákvörðun í allt að sex ár í stað þeirra fjögurra sem frumvarpið leggur til. Þar með verður heimild sveitarstjórna til frestunar í heildina átta ár.

Samráðsferli.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar hvað varðar samráðsferli verkefnisstjórnar. Í fyrsta lagi er lagt til að tillögur verkefnisstjórnar að verndar- og orkunýtingaráætlun fari í eitt samráðsferli í stað tveggja og í öðru lagi að samráðsferlið sé styttn úr 12 vikum í átta. Fyrir nefndinni kom fram að tvíþætt umsagnarferli hefði valdið misskilningi og óánægju hjá umsagnaraðilum og væri því sú breyting að hafa eitt umsagnarferli til bóta. Hins vegar voru gerðar athugasemdir við að umsagnarfresturinn yrði styttn í átta vikur. Var þar bent á umfang þeirrar vinnu sem er undir í rammaáætlun og að það taki tíma að kynna sér gögn málsins og útbúa umsögn en hagaðilar séu af mismunandi stærð og gerðum. Samráðið sé afar mikilvægt fyrir vinnu verkefnisstjórnar og rammaáætlunar í heild. Meiri hlutinn tekur undir mikilvægi samráðs við þessa vinnu og leggur til að umsagnarfrestur verði áfram 12 vikur.

Greinargerð um áætlun á áhrif framkvæmda á vatnshlot.

Með f-lið 9. gr. frumvarpsins er lagt til að áður en gerð sé tillaga um flokkun virkjunarhugmynda í nýtingarflokk áætlunarinnar skuli liggja fyrir greinargerð um áætlun á áhrif framkvæmdanna á flokkun vatnshlota. Umhverfis- og orkustofnun gerði athugasemdir við orðalag ákvæðisins og lagði til breytingu á orðalaginu til aukins skýrleika. Í minnisblaði ráðuneytisins til nefndarinnar er tekið undir tillögu stofnunarinnar og leggur meiri hlutinn til breytingu á ákvæðinu til samræmis við tillögu Umhverfis- og orkustofnunar.

Þá leggur meiri hlutinn til lagatæknilegar breytingar sem ekki er ætlað að hafa efnisleg áhrif.

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

BREYTINGU:

1. Orðin „eða virkjunarkostir“ í c-lið 3. gr. falli brott.
2. A-liður 5. gr. orðist svo: Í stað orðsins „virkjunarkostir“ og orðsins „þeir“ í 1. mgr. kemur: virkjunarhugmyndir; og: þær.
3. Í stað orðsins „fjögur“ í a-lið 7. gr. komi: sex.
4. B-liður 8. gr. orðist svo: 1. málsl. 2. mgr. orðast svo: Beiðni um að verkefnisstjórn fjalli um virkjunarhugmynd skal send Umhverfis- og orkustofnun.

5. Við 9. gr.

- a. Efnisliður f-liðar orðist svo: Áður en gerð er tillaga um flokkun virkjunarhugmynda í nýtingarflokk áætlunarinnar skal liggja fyrir greinargerð um áætluð áhrif framkvæmdanna á umhverfismarkmið þeirra vatnshlota sem verða fyrir beinum og óbeinum áhrifum af framkvæmdunum.
- b. L-liður falli brott.
- c. Í stað orðanna „í sex vikur“ í o-lið komi: og þeim veittur sex vikna frestur.

Ingibjörg Davíðsdóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 16. júní 2025.

Guðbrandur Einarsson,
form.

Dagur B. Eggertsson,
frsm.

Ása Berglind Hjálmarsdóttir.

Jónína Björk Óskarsdóttir.

Sigurður Helgi Pálmason.