

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis

Skrifstofa Alþingis

101, Reykjavík

Netfang: umsagnir@althingi.is

Reykjavík, 28. apríl 2025

E-2025-062/00.11

Verndar- og orkunýtingaráætlun (bætt málsmeðferð og aukin skilvirkni) - 268. mál

Vísað er til umsagnarbeiðni sem barst frá umhverfis- og samgöngunefnd þann 3. apríl 2025. Landsvirkjun hefur lengi bent á nauðsyn þess að endurskoða rammaáætlun og fagnar framlögðu frumvarpi umhverfis-orku- og loftslagsráðherra. Ánægjulegt er að ný ríkisstjórn taki orkumálin föstum tökum og vísast þar m.a. til undirbúnings að stefnu stjórnvalda um öflun raforku ásamt boðaðri aðgerð í stjórnarsáttmála um að auka orkuöflun, styrkja flutningskerfið og bæta orkunýtni til að styðja við orkuskipti og verðmætasköpun. Mikilvægt er að skilningur ríki um það orsakasamhengi sem aukin orkuöflun er varðandi þessi markmið.

Varðandi framlagt frumvarp telur Landsvirkjun að þær breytingar sem lagðar eru fram séu almennt jákvæðar. Aukinn skýrleiki, fastsettir tímafrestir, tíðari framlagning tillagna að flokkun virkjunarkosta frá verkefnisstjórn ásamt styttingu á frestunarákvæði sveitarfélaga munu stuðla að skilvirkara leyfisveitingarferli nýrra orkuvinnsluverkefna og bæta núverandi stöðu. Jákvætt er að frumvarpið feli í sér skýr fyrirmæli, sem fram koma í a. lið 9.gr., um að mat á áhrifum orkunýtingar í rammaáætlun sé heildstætt frummat og að upplýsingaöflun skuli taka mið af því. Landsvirkjun telur mikilvægt að faghópar og verkefnisstjórn starfi samkvæmt vel skilgreindum forsendum með sterkri tengingu í markmið laga 48/2011 og að niðurstöður þeirra séu samanburðarhæfar milli áfanga. Fyrirtækið ítrekar einnig skoðun sína að heimili mikilvægra grunnrannsókna eigi frekar að vera hjá fagstofnunum fremur en hjá faghópum og verkefnisstjórn rammaáætlunar.

Hvað framlagt frumvarp varðar leggur Landsvirkjun sérstaka áherslu á eftirfarandi:

- **Afmörkun verndarsvæða gegn orkuvinnslu byggist á mati verndargildis og verndarþarfar**

Landsvirkjun hefur lagt áherslu á að friðlýsing fari fram á forsendum náttúruverndar en ekki vernd gegn orkunýtingu og telur þær breytingar sem fram koma í gr. 6.b jákvætt skref í þá átt. Í greininni kemur skýrt fram að afmörkun verndarsvæða gegn orkuvinnslu skuli ekki sjálfkrafa fela í sér verndun alls vatnasviðsins heldur sé byggð á mati verndargildis og verndarþarfar. Um mjög mikilvæga breytingu er að ræða sem getur stuðlað að framgangi hagkvæmra orkuvinnsluverkefna með ásættanlegum umhverfisáhrifum.

Landsvirkjun leggur ríka áherslu á að breytingin nái fram að ganga og að stjórnvöld skoði frekari skref hvað varðar aðskilnað friðlýsingar og ákvarðana um orkuvinnslu í áframhaldandi vinnu.

- **Undanþáguheimild frá banni til matsskyldra orkurannsókna**

Í grein 5.e er lagt til að ráðherra verði heimilt að veita undanþágu frá banni til matsskyldra orkurannsókna á virkjunarhugmyndum í biðflokki, að fenginni umsögn frá verkefnisstjórn og að undangengnu mati á umhverfisáhrifum. Landsvirkjun fagnar þessari breytingu sem gerir þróunaraðilum kleift að stunda rannsóknir á virkjunarkostum í jarðhita til að afla nauðsynlegra gagna til flokkunar þeirra í orkunýtingu eða vernd. Annars sitja kostir fastir í biðflokki vegna skorts á gögnum sem ekki er hægt að afla að óbreyttu. Rétt er að hafa í huga að kostnaður við rannsóknir á háhitakostum hleypur á milljörðum og því ólíklegt að virkjunaraðili leggi í umfangsmiklar rannsóknir án þess að virkjunarhugmynd sé í orkunýtingarflokki.

Landsvirkjun telur þó að betur færi að Umhverfis- og orkustofnun myndi veita undanþáguna frekar en ráðherra og leggur til að sú breyting verði gerð á frumvarpinu. Það væri í samræmi við markmið ríkistjórnar um einföldun stjórnsýslu orkumála, með því að leyfisveitingar væru á einum stað.

- **Ekki verði gerð krafa um að greinargerð um áætluð áhrif framkvæmda á flokkun vatnshlota liggja fyrir áður en tillaga sé gerð um flokkun í orkunýtingarflokk**

Í f. lið, 9. gr. frumvarpsins er fjallað um breytingar á 2. mgr. 10. gr. laganna. Í frumvarpinu segir „Áður en gerð er tillaga um flokkun virkjunarhugmyndar í nýtingarflokk áætlunarinnar skal liggja fyrir greinargerð um áætluð áhrif framkvæmdarinnar á flokkun vatnshlota“. Landsvirkjun bendir á að í frumvarpi um breytingu á ýmsum lögum vegna einföldunar og samræmingar leyfisferla á sviði umhverfis- og orkumála (Þingskjal 297) er gert ráð fyrir að “mat og rökstuðningur um breytingu vatnshlots sé settur fram í umhverfismati viðkomandi framkvæmdar”. Því bendir Landsvirkjun á að hér sé hætta á svokallaðri “gullhúðun”, þ.e. að fram fari í umfjöllun rammaáætlunar mat á áhrifum á vatnshlot sem fremur ætti að eiga sér stað í umhverfismati framkvæmda. Sé það hins vegar vilji þings að útfæra lögina með þessum hætti þyrfti að útskýra nánar með leiðbeiningum eða öðrum hætti hvaða kröfur eru gerðar til slíkrar greinargerðar, þ.e. ef hún á að vera greinargerð um áætluð áhrif framkvæmda á flokkun vatnshlota en ekki mat og rökstuðningur um breytingu á vatnshloti eins og gert er ráð fyrir að fram fari í mati á umhverfisáhrifum framkvæmda í svokölluðu “einföldunarfrumvarpi”.

Þar sem markmið lagabreytingarinnar er að „bæta og skýra verkferla og gera ferlið skilvirkara og fljótvirkara“ leggur Landsvirkjun til að grein 9.f verði ekki tekin inn í lögina og að mat á áhrifum virkjana á vatnshlot fari eingöngu fram við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda eins og tíðkast almennt í öðrum löndum Evrópu.

Næsta skref í endurskoðun rammaáætlunar

Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að nú sé verið að taka fyrra skrefið af tveimur. Síðara skrefið feli í sér breytingar á fleiri lagabálkum og er ætlað að tryggja samspil rammaáætlunar og pólitískrar stefnumörkunar stjórnvalda um raforkuöflun til framtíðar.

Mikilvægt er að huga tímanlega að vali næstu virkjunarkosta og fagnar Landsvirkjun því sérstaklega að stjórnvöld hafi boðað stefnu um öflun raforku til næstu 10 ára sem tengi saman spár um orkuþörf og uppbyggingu nýrra orkukosta. Jafnframt er mikilvægt að slík stefna feli einnig í sér langtíamamat á orkuþörf samfélagsins til a.m.k. næstu 25 ára og að tekið sé tillit til langs undirbúningstíma virkjana, staðbundinnar orkuþarfar og flutningstakmarkana. Rammaáætlun þurfi þannig að tryggja nægjanlegt úrval af raunhæfum virkjunarkostum í orkunýtingarflokk og að ekki séu teknar bindandi ákvarðanir um útilokun kosta sem samfélagið mun þurfa á að halda í framtíðinni.

Landsvirkjun telur mikilvægt við þær aðstæður sem nú eru uppi að orkunýtingarflokkur og biðflokkur feli í sér nægilegt úrval virkjunarkosta til að mæta orkuþörf til næstu 25 ára. Við teljum einnig skynsamlegt að útvíkka hlutverk biðflokks á þá leið að þar sé hægt að geyma virkjunarkosti til framtíðar og að óafturkræfar ákvarðanir um röðun virkjunarkosta í vernd séu einungis teknar að vel athuguðu máli og með skilningi á áhrifum á framtíðarorkuöryggi þjóðarinnar. Bent er á að jafnvel þótt virkjunarkostur hljóti flokkun í orkunýtingarflokk sé hvorki tryggt að hann verði að veruleika né að hann standi undir þeim væntingum um orkuöflun sem til hans eru gerðar. Á hinn bóginn, sé virkjunarkostur flokkaður í verndarflokk, hefst friðlýsingarferli í kjölfarið sem endar með vernd svæðisins gagnvart orkuvinnslu.

Í áframhaldandi vinnu telur Landsvirkjun skynsamlega nálgun að horfa til viðeigandi fordæma frá nágrannalöndum okkar. Eðlilegra væri ef friðlýsing færi fram á forsendum náttúruverndar en ekki verndar gegn orkunýtingu og gæti þannig verndarflokkur áætlunarinnar fallið niður eða verið



sameinaður biðflokkki. Væri það í samræmi við lagalega framþróun og reynslu nágrannalanda í Noregi og Evrópu. Nærtækara þykir að horfa til hinnar svokölluðu „norsku leiðar“ sem eðlilegs framgangs rammaáætlunar hér á landi, sem og til þeirrar framþróunar sem átt hefur sér stað í evrópsku lagaumhverfi. Í þessu samhengi bendir Landsvirkjun einnig á framþróun á íslensku laga- og reglugerðarverki og þá sér í lagi setningu laga 60/2013 um náttúruvernd.

Mikilvægt er að ákvörðunartökuferli um nýtingu náttúruauðlinda til raforkuvinnslu einkennist af skýrum stjórnsýslureglum og stjórnfestu, því leggur Landsvirkjun áherslu á að í næsta skrefi verið horft til þess að bæta verklag enn frekar í þá átt. Landsvirkjun hefur um áraraðir og við margvísleg tækifæri bent á alvarlega annmarka við vinnslu og framfylgd rammaáætlunar. Má þar til dæmis nefna skort á gögnum við flokkun virkjunarkosta ásamt aðferðarfræði faghópa og að við flokkun virkjunarkosta hafi eingöngu verið tekið tillit til niðurstaðna frá faghópum 1 og 2 og t.d. alveg horft fram hjá arðsemi og samfélagsáhrifum mismunandi virkjunarkosta.

Ljóst er að frekari tækifæri til endurskoðunar eru til staðar og er von Landsvirkjunar sú að síðara skrefið við endurskoðun rammaáætlunar verði stigið fyrr en síðar.

Virðingarfyllt,

Kristín Linda Árnadóttir
Aðstoðarforstjóri

Jóna Bjarnadóttir
Framkvæmdastjóri samfélags og umhverfis