



Alþingi – Nefnda- og greiningarsvið

Umhverfis- og samgöngunefnd

150 REYKJAVÍK

Iceland

Garðabær, 5.5.2025

Málsnúmer: 202504-0007

SS

Efni: Umsögn um 268. mál – Frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Vísað er í tölvubréf dags. 3. apríl frá nefnda- og greiningarsviði Alþingis þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar til umhverfis- og samgöngunefndar um 268. mál á 156. löggjafarþingi sem er frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011.

Frumvarpið beinist einkum að breytingum sem ætlað er að bæta málsmeðferð og auka skilvirkni. Þar er m.a. fylgt eftir hluta af tillögum frá starfshópi skipuðum á síðasta kjörtímabili og sem var ætlað að yfirfara gildandi lög um verndar- og orkunýtingaráætlun. Tillögum starfshópsins var skilað í desember 2024. Náttúrufræðistofnun veitti umsögn í samráðsgátt stjórnvalda um tillögurnar, þann 29. janúar 2025, og er vísað í þá umsögn eins og við á í þessari umsögn um frumvarpið.

Einungis hluta af tillögnum er fylgt eftir með þessu frumvarpi og þar á meðal er ekki tillaga um að fara í tímabundið átak í greiningu á landsvæðum með tillit til verndar fyrir raforkuframleiðsla og að Náttúrufræðistofnun ætti að framkvæma greininguna. Stofnunin tók vel í þessa tillögu í umsögn sinni um skýrslu starfshópsins og væntir þess að hún verði útfærð í öðru frumvarpi síðar, en ekki er fjallað um í þessu frumvarpi hvort og hvernig þeirri tillögu verði fylgt eftir.

Megininntak frumvarpsins virðist vera að fylgja eftir tillögum um aukningu á skilvirkni ferils rammaáætlunar en það var meðal þess sem kom hvað skýrast fram í greinargerð starfshópsins, einkum vegna ábendinga frá haghöfum, og bent á hversu hægt hafi gengið að klára ferli rammaáætlunar. Eins og segir í greinargerð frumvarpsins var það þó mat starfshópsins að ” annað yrði ekki séð en að verkefnisstjórn [rammaáætlunar] 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” og að ” 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”.

Engu að síður eru hér í þessu frumvarpi lagðar fram breytingatillögur með það að markmiði að að gera vinnu verkefnisstjórnar rammaáætlunar skilvirkari. Þessar tillögur snúa m.a. að því að skerpa á og í sumum tilfellum stytta málsmeðferðartíma þ.m.t. vinnutíma verkefnisstjórnar og faghópa, kynningar- og samráðstíma tillagna verkefnisstjórnar og afgreiðslutíma ráðuneytisins áður en þingsályktunartillögur um flokkun virkjanakosta eru lagðar fyrir Alþingi.

Náttúrufræðistofnun telur í ljósi þess að ekki hafi verið sýnt fram á að verkefnisstjórn og þ.m.t. faghópar, hafi ekki staðið við sínar lögbundnu skyldur, og að ekki sé hægt að rekja tafir á afgreiðslu



rammaáætlunar til þess hluta ferlisins sem snýr að starfi verkefnisstjórnarinnar, þurfi að fara mjög varlega í breyta vinnulagi og herða kröfur um framkvæmd lykilverkefna verkefnisstjórnar og faghópa t.d. með því að stytta málsmeðferðartímann umtalsvert. Með umtalsverðri styttingu eykst hættan á að ekki náist að fara í þá nauðsynlegu faglegu greiningu sem ferli rammaáætlunar byggist á og að t.d. verði styttri tími fyrir bættu gagnasöfnun, rýni á gæði gagna og úrvinnslu sérfræðinga faghópa og verkefnisstjórnar sem m.a. felur oft í sér samráð við fleiri sérfræðinga og stofnanir. Einnig ber að hafa í huga að í frumvarpinu er verið að leggja til ný verkefni fyrir verkefnisstjórnina s.s. varðandi afmörkun verndarsvæða og mat á áhrifum virkjunarframkvæmda á flokkun vatnshlota. Að stytta málsmeðferðartíma á sama tíma og verið er að bæta við þáttum í málsmeðferðina er að mati Náttúrufræðistofnunar nokkuð varasamt.

Þá þarf að tryggja að stytting á tíma til að veita umsagnir leiði ekki til þess að gæði samráðs rýrni. Ef margir virkjanakostir eru til umfjöllunar hverju sinni er alla jafna um viðamikil og oft flókin gögn sem umsagnaraðilar þurfa að rýna.

Náttúrufræðistofnun vill leggja sérstaka áherslu á að allar þær breytingar sem frumvarpið felur í sér og varða málsmeðferð verkefnisstjórnar (og þ.m. faghópa) sem og hjá Umhverfis- og orkustofnun og ráðuneytinu þ.m.t. ýmsar breytingar á málsmeðferðartíma, megi aldrei leiða til þess að afsláttur sé gefinn á því faglega mati á verndargildi og áhrifum virkjanaáforma á náttúrufar sem nauðsynlegt er að fari fram áður en ákvarðanir um flokkun virkjanahugmynda á sér stað. Þá verður á öllum stigum að horfa til lögbundinna viðmiða og markmiða um verndun náttúru landsins þ.m.t. jarðminja, landslags og víðerna sem og líffræðilegrar fjölbreytni og að ekki verði slegið af kröfum sem Ísland hefur m.a. skuldbundið sig á alþjóðavettvangi t.d. varðandi verndun líffræðilega fjölbreytni.

Ábendingar um einstök efnisatriði frumvarpsins:

Lagðar eru til breytingar á skilgreiningum hugtaka í lögnum m.a. að nota hugtakið virkjunarhugmynd frekar en virkjunarkost sem og að skilgreina betur hugtökin virkjunarsvæði og verndarsvæði. Náttúrufræðistofnun gerir ekki athugasemd við þessar tillögur og telur t.d. orðið "virkjunarhugmynd" minna gildishlaðið en "virkjunarkostur" en vill benda á að með tilkomu nýrra hugtaka þarf að tryggja að það fylgi góðar kynningar á þeim með tilheyrandi útskýringum þannig að aðilum er málið varðar verði fljótt tamt að beita þeim.

Jákvætt er að gera eigi skýrari kröfu um hvort gögn um virkjunarhugmyndir séu fullnægjandi áður en þær eru teknar til málsmeðferðar verkefnisstjórnar. Það er sannarlega til hagsbóta að það sé skýrt snemma í ferlinu og valdi ekki töfum og óvissu síðar.

Náttúrufræðistofnun gerir ekki athugasemd við að verkefnisstjórn verði ekki lengur falið að skila af sér niðurstöðum á fjögurra ára fresti heldur geti gert það í meiri samfelli innan skemmra tímabils og þá tekið afstöðu til færri virkjunarhugmynda í einu, svo lengi sem það sé tryggt að málsmeðferð allra virkjanahugmynda fái jafn ítarlega og vandaða fagrýni og ekki skapist hættan á einhvers konar flýtimeðferð fyrir sumar virkjanir. Einnig ef of fáar hugmyndir eru til umfjöllunar hverju sinni getur samanburður þeirra á milli ekki verið sérstaklega upplýsandi og þá er mjög mikilvægt að einnig fari fram samanburður við virkjunarhugmyndir sem áður hafa farið í gegnum ferlið til að sem best heildarmynd náist og að flokkunin endurspegli það.

Lagt er til að faghópar verkefnisstjórnar fái að jafnaði ekki lengri tíma en 12 mánuði til að vinna með tillögur sem verkefnisstjórn fær til meðferðar nema verkefnisstjórnin fallist sérstaklega á lengri frest. Mikilvægt er í þessu samhengi að mat á gæðum nauðsynlegra gagna fyrir mat faghópanna hafi hér vægi og ef gæðin eru ekki metin fullnægjandi að þá sé veitt svigrúm fyrir lengri vinnslutíma. Náttúrufræðistofnun er meðal þeirra stofnana sem hefur lögbundið hlutverk við að meta gæði gagna, fyrst og fremst fyrir faghóp 1. Það vill stundum verða svo að óskað er eftir mati stofnunarinnar á gæði



gagnanna frekar seint, og æskilegra gæti verið að koma með slíkt mat fyrr í ferlinu svo hægt sé að fara fljótt og vel í nauðsynlega viðbótargagnasöfnun eins og fyrsta málsgrein 10. grein laganna gerir ráð fyrir að gert sé. Þetta er sérstaklega mikilvægt ef faghóparnir eiga að geta klárað sitt mat innan 12 mánaða þ.m.t. safnað viðbótargögnum. Miðað við núgildandi texta 10. greinar hefst ekki eiginlegt matsferli faghópa fyrr en viðbótargögnum hefur verið safnað. Skilja má sem svo að það sé þetta matsferli sem eigi að taka 12 mánuði. Þetta mætti ávarpa á skýrari hátt í greinargerðinni svo enginn vafi sé um það.

Náttúrufræðistofnun gerir ekki athugasemd við að eitt samráðsferli verði í stað tveggja hjá verkefnisstjórn og telur það til einföldunar. Það er þó töluverð stytting á samráðstíma að fara úr tveggja fasa samráði sem hefur a.m.k. verið 14 vikur (ekki kemur fram í núgildandi lögum hver umsagnartími fyrir drög að tillögum verkefnisstjórnar á að vera, en hann hefur yfirleitt verið a.m.k. tvær vikur) niður í átta vikur í einum fasa. Eins og áður hefur komið fram er oft um mjög umfangsmikið efni fyrir umsagnaraðila að kynna sér. Að mati Náttúrufræðistofnunar er það nægileg stytting að sleppa samráði um drögin en viðhalda tólf vikna umsagnartíma fyrir endanlegu tillögum svo umsagnaraðilum sé örugglega gefið tækifæri til að kynna sér vel niðurstöðuna og meðfylgjandi gögn og til að svigrúm sé til staðar t.d. ef að umsagnartíminn nær yfir hefðbundinn sumar- eða jólafrístíma en slíkt hefur komið fyrir.

Jákvætt er að í frumvarpinu sé skilgreind sú skýra heimild eða skylda öllu heldur fyrir verkefnisstjórn eða eftir atvikum ráðherra að afmarka verndarsvæði einstakra virkjunarhugmynda með kortlagningu og hnitsetningu sem skuli vera hluti af ályktunartexta verndarflokks áætlunarinnar. Það er mikilvægt viðbragð við niðurstöðu Hæstaréttar í máli nr. 36/2023 sem hefur skapað töluverða óvissu um réttarstöðu þeirra friðlýsinga sem verndarflokkunin leiðir af sér. Mjög mikilvægt er að hægt sé að tryggja að virkjunarkostir í verndarflokki verði að fullu friðlýstir og að engin lagaleg óvissa sé um það. Fram kemur að þessi afmörkun muni byggast á mati á verndargildi og verndarþörf náttúruvinnna á áhrifasvæðum virkjana. Náttúrufræðistofnun telur mikilvægt að tekið sé tillit til þess að um nýtt verkefni er að ræða fyrir verkefnisstjórn og að tryggja verði að áætlaður málsmeðferðartími verkefnisstjórnarinnar geri ráð fyrir þessu viðbótarverkefni og að verkefnisstjórninni sé tryggð nauðsynleg fag- og tæknileg aðstoð við bæði þetta mat á verndargildi sem og útfærslu afmörkunarinnar. Skilgreina þarf vel hlutverk faghópa í þessu samhengi og einnig væri æskilegt að fagstofnanir þ.m.t. Náttúrufræðistofnun en einnig t.d. Náttúruverndarstofnun fái tækifæri til að gefa álit sitt á þeim afmörkunum sem verkefnisstjórnin mun leggja til fyrir verndarsvæðin.

Jákvætt er að bætt sé við ákvæði um að meta þurfi áhrif virkjunarframkvæmda á flokkun vatnshlota og að það mat verði hluti af ferli rammaáætlunar. Hér er einnig um nýtt verkefni fyrir verkefnisstjórnina að bera ábyrgð á og því einnig mjög mikilvægt að henni sé tryggður tími og fagleg aðstoð eins og þörf er á og að skilgreind tímamörk fyrir vinnu verkefnisstjórnar (og faghópa eftir atvikum) taki tillit til þessa viðbótarverkefnis.

Náttúrufræðistofnun gerir ekki frekari athugasemdir að svo stöddu.

Virðingarfyllt,

Snorri Sigurðsson

Sviðsstjóri náttúruverndar