



Umhverfis-, orku-, og loftslagsráðuneytið
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Garðabær, 29.1.2025
Málsnúmer: 202501-0108
SS

Efni: Skýrsla starfshóps um endurskoðun á lögum um rammaáætlun

Umhverfis-, orku-, og loftslagsráðuneytið hefur birt í samráðsgátt stjórnvalda skýrslu um endurskoðun á lögum um rammaáætlun (lög nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun). Skýrslan var unnin af starfshópi sem skipaður var að ráðherra til að gera tillögur um endurmat og endurskoðun á lagarammanum sem gildir um orkuöflun landsins til að tryggja skilvirka og ábyrga nýtingu og vernd landsvæða á Íslandi.

Starfshópurinn skilaði skýrslu, sem í felst ítarleg greining á stöðunni, umfjöllun og samanburður við ferli rammaáætlunar í Noregi, mat á kostum og göllum núverandi kerfis hérlendis og tillögur að breytingum. Einnig fylgir skýrslunni drög að lagafrumvarpi sem endurspeglar þær tillögur.

Náttúrufræðistofnun hefur kynnt sér skýrsluna. Stofnunin mun ekki veita umsögn um drögin að lagafrumvarpinu á þessu stigi, tækifæri verður til þess síðar, heldur takmarka ábendingar sínar við greinargerð starfshópsins og sérstaklega tillögur hans eins og þær eru settar fram í greinargerðinni.

Eftirfarandi eru athugasemdir Náttúrufræðistofnunar um skýrslu starfshópsins:

Skýrslan er í heild sinni vönduð og í henni felst bæði góð greining á stöðu mála sem og skýrar tillögur um úrbætur. Jákvætt er að horft var til fyrirkomulags og reynslu Norðmanna við að beita þeirri nálgun sem rammaáætlun felur í sér, og er því gerð góð skil í skýrslunni. Lagt er til að fylgja ákveðnum skrefum sem Norðmenn tóku við að leggja betur mat á náttúruverndargildi svæða þar sem orkuvinnsla kemur til greina, frekar en að allar ákvarðanir séu teknar út frá þegar skilgreindum virkjunarkostum. Betur verður vikið að þessu atriði síðar í umsögninni.

Útlistun á kostum og göllum rammaáætlunar

Í skýrslunni er kafla þar sem kostir og gallar núverandi kerfis verndar- og orkunýtingaráætlunar eru tilgreindir. Náttúrufræðistofnun getur tekið undir flest sem kemur fram í þessari samantekt starfshópsins. Varðandi kostina vill stofnunin sérstaklega nefna hversu mikilvægur vettvangur rammaáætlunar hefur verið til að styrkja grunnrannsóknir á ýmsum sviðum en skortur á slíkum rannsóknum hefur verið viðvarandi vandamál hérlendis og framlag rammaáætlunar til úrbóta þar hefur verið gríðarlega mikið. Einnig hefur framlag vinnu á vettvangi rammaáætlunar við að skilgreina aðferðafræði við mat og samanburð á verndargildi náttúrufyrirbæra og viðkvæmni þeirra fyrir áhrifum af orkuvinnslu, verið afar mikilvægt og fordæmisgefandi. Stofnunin tekur einnig undir það að miðlægt ferli við mat og samanburð á virkjunarkostum sé ekki bara gagnlegt heldur nauðsynlegt, til að tryggja jafnræði, góða yfirsýn og aðkomu fjölbreyttra sjónarmiða. Mikilvægt er að standa vörð um þennan þátt og má segja að rammaáætlun sé að þessu leyti til fyrirmyndar og sambærilega nálgun mætti sannarlega nota við ákvarðanatöku um ýmsa aðra starfsemi sem hefur áhrif á náttúru landsins.

Einnig tekur Náttúrufræðistofnun undir með því að það sé stór kostur að aðferðafræði faghópa, eins og hún hefur þróast, felur í sér hlutlægt mat sem er nauðsynleg forsenda fyrir því að traust ríki um niðurstöðuna. Hér hafa orðið miklar framfarir með hverjum áfanga þó staðan sé misjöfn með tilliti til



gagna hverju sinni. Einnig felast í því áskoranir að vinna samtímis með mikið af ólíkum gögnum og samþætting þeirra alls ekki alltaf auðveld og getur leitt til þess að einstakir þættir sem vega þungt hafa minni áhrif á endanlega niðurstöðu þegar heildarmatið liggur fyrir. Um það eru ýmis dæmi og nauðsynlegt að gefa því alltaf gaum.

Það er skýrt í samantekt starfshópsins að lítil gagnrýni hefur komið fram um faglega hluta ferlisins og að um hann ríki gott traust. Þar hafa líka tímaáætlanir staðist ágætlega janfvel þegar þörf hefur verið á umtalsverðum vettvangsrannsóknum til að tryggja gæði gagna. Gagnrýni um óskilvirkni rammaáætlunarferlisins hefur því lítið snúið að faglega matinu heldur að öðrum þáttum eftir að verkefnisstjórn hefur skilað af sér sínum tillögum. Nauðsyn þessa faglega ferlis og mikilvægi þess fyrir upplýsta ákvarðanatöku er augljóst að mati Náttúrufræðistofnunar og standa þarf vörð um að það haldi áfram og styrkja þarf stoðir þess enn frekar.

Varðandi atriði sem hafa verið gagnrýnd tekur Náttúrufræðistofnun undir að ferlið hingað til hefur fyrst og fremst snúist um að meta og bera saman einstakar virkjunarhugmyndir frekar en að öðlast heildræna sýn um hvar og hvar ekki eigi að virkja. Þá má taka undir gagnrýni um að tvöfalt samráðsferli verkefnisstjórnunar sé ef til vill óþarflega flókið. Einnig er óviðunandi hversu langan tíma tekur að fá endanlega niðurstöðu um virkjunaráfom. Það seinkar ekki einungis framkvæmd virkjana heldur einnig framkvæmd friðlýsingar gegn orkuvinnslu.

Tillögur starfshópsins

Náttúrufræðistofnun telur mjög jákvætt að starfshópurinn vill leggja áherslu á að jafnvægi sé náð milli málaflokka um að tryggja að orka sé til staðar í þágu orkuskipta annars vegar og að tryggja vernd verðmætrar náttúru hins vegar. Einnig að stefna skulu að þessu jafnvægi með langtímasýn um hagsmuni bæði náttúru og samfélags að leiðarljósi.

Þá er Náttúrufræðistofnun sammála þeirri afstöðu starfshópsins að lög nr. 48/2011 eigi áfram að vera við lýði og að ekki eigi að leggja fyrirkomulag rammaáætlunar niður. Stofnunin telur sannarlega þörf á að rýna mögulegar breytingar á lögunum og er sammála því mati starfshópsins að verkefnisstjórn rammaáætlunar hafi staðið undir sínu lögbundna hlutverki við að meta þá virkjunarkosti sem henni hafa borist og skila tillögum tímanlega. Stofnunin er einnig sammála því að vindorka eigi heima undir verndar- og orkunýtingaráætlun. Ekki er þó farið í frekari umfjöllun um vindorku í þessari skýrslu.

Jákvætt er að skýra eigi betur áherslur í umhverfis- og orkumálum í markmiðagrein og skilgreiningum endurskoðaðrar löggjafar. Þá tekur stofnunin undir tillögu um að gerð sé krafa um að gögn og upplýsingar um virkjanakosti séu lögð fram á fullnægjandi hátt í upphafi þannig að verkefnisstjórn taki einungis til málsmeðferðar virkjunarkosti sem uppfylla kröfur um fullnægjandi gögn.

Það eru sannarlega kostir við þá tillögu að verkefnisstjórn geti skilað af sér tillögum í meiri samfellu en ekki einungis á fjögurra ára fresti. Núverandi verkefnisstjórn er þegar farin að vinna eftir slíku verklagi. Tryggja þarf samt að ekki sé gefinn afsláttur á fullnægjandi gagnaöflun við mat á umhverfisáhrif og að það sé svigrúm fyrir nauðsynlegar vettvangsrannsóknir þegar þörf er á.

Tillaga um einfaldara samráðsferli fyrir tillögur verkefnisstjórnar er góð, svo lengi sem umsagnartími er ekki stytur um of.



Tillagan um að verkefnisstjórnin hafi heimild og skyldu til að afmarka verndarsvæði fyrir virkjunarkosti sem settir eru í verndarflokk, með kortlagningu og hnitsetningu, er afar mikilvæg. Í ljósi nýlegs dómsúrskurðar Hæstaréttar, er brýnt að tryggt sé að Alþingi rýni tillögur um endanleg verndarsvæði svo engin óvissa sé á því stigi um framkvæmd verndarinnar.

Að lokum telur Náttúrufræðistofnun að tillaga um að fara í tímabundið átak í greiningu á landsvæðum með tillit til verndar fyrir raforkuframleiðslu, að fyrirmynd norska verklagsins, sé skynsamleg. Mikilvægt er að skýrleiki sé um hvaða jarðhitasvæði, vatnsföll og vatnasvið falli undir það átak, en þau þurfa að uppfylla þau skilyrði að geta borið virkjun sem heyrir undir lögin og að hafa ekki verið flokkuð í nýtingar- eða biðflokk áður. Lagt er til að Náttúrufræðistofnun taki að sér hlutverk að greina þessi svæði með tilliti til verndargildis og að sérstakt bráðabirgðarákvæði verði sett í endurskoðuð lög varðandi það. Stofnunin er tilbúin til að sinna þessu verkefni og er nú þegar með í forskoðun hvernig framkvæmd þess yrði háttað.

Náttúrufræðistofnun gerir ekki frekari athugasemdir við skýrslu starfshópsins.

Virðingarfyllst,

Snorri Sigurðsson

Sviðsstjóri náttúruverndarsviðs