

Rammaáætlun vekur spurningar

Ásdís Hlökk Theodórsdóttir, skipulagsfræðingur og aðjúnkt við Háskólann í Reykjavík

Grein birt á visir.is 11.11.11

Landslag orkuvinnslu hérlendis hefur breyst mikið á síðustu 10 árum eins og sjá má á meðfylgjandi kortum. Um aldamótin var raforkuframleiðsla um 1200 MW. Í dag er hún rúmlega 3000 MW, eða 17 teravattstundir. Við megum þó eiga von á enn frekari breytingum, því samkvæmt tillögu til þingsályktunar um vernd og orkunýtingu landsvæða (hér eftir nefnd tillaga að rammaáætlun) er gert ráð fyrir að vinnslan geti farið í rúmlega 30 teravattstundir ef eingöngu er horft á orkuvinnslukosti í nýtingarflokki, eða hugsanlega allt að 40 teravattstundir ef jafnframt er horft til orkuvinnslukosta í biðflokki. Vart þarf að fjölyrða um að áætlun sem hefur að geyma svo umfangsmikil áform og jafnframt í raun endanlega sýn á orkunýtingu vatnsafls og jarðvarma til framtíðar þarf að vera afdráttarlaus og skýr, vel rökstudd og hafin yfir vafa. Fyrirliggjandi tillaga að rammaáætlun vekur í mínum huga nokkrar veigamiklar spurningar sem eru viðraðar hér að neðan.

Rammi eða áætlun?

Rammaáætlun virðist eiga að vera ótímabundin, þ.e. hún virðist eiga að skilgreina ramma um orkunýtingu vatnsafls og jarðvarma í landinu til allrar fyrirsjáanlegrar framtíðar. Miðað við fyrirliggjandi tillögu að rammaáætlun þýðir það að hægt verður að nýta, til viðbótar því sem þegar hefur verið nýtt, um 13 teravattstundir í vatnsafl og jarðvarma. Í því sambandi er sérstaklega athyglisvert að ríkisfyrirtækið Landsvirkjun hefur gefið það út að fyrirtækið hafi hug á að virkja 11 teravattstundir á næstu 15 árum, þ.e.a.s. nær alla virkjanlega orku í landinu til allrar framtíðar skv. rammaáætlun (ef ekki er horft til biðflokksins). Og þá erum við ekki farin að leggja við áform OR, HS og annarra aðila í virkjunarbransanum. Og þá getur maður spurt: Felur þessi yfirlýsing ríkisorkufyrirtækisins í sér stefnu stjórnvalda um orkunýtingu? Er það stefna stjórnvalda að það verði byggðar nýjar virkjanir upp á a.m.k. 11 teravattstundir á næstu 15 árum? Í því sambandi er rétt að muna að t.d. tvö ný álver myndu nýta lungann úr þessum 11 teravattstundum.

Hvar liggur skipulagsvaldið?

Í tillögu að rammaáætlun segir að hún feli í sér „hvort landsvæði þar sem er að finna virkjunarkosti **megi** nýta til orkuvinnslu eða hvort ástæða sé til að friðlýsa þau eða kanna frekar“ [feitltr. og undirstr. greinarhöfundar]. Þarna segir sem sagt skýrt að það **má** nýta þá orkuvinnslukosti sem flokkaðir eru í nýtingarflokk. Það stendur hinsvegar ekki að það **beri** að nýta þá. En skiptir það máli? Já, það held ég. Í því sambandi vil ég víkja að því hvað lög um rammaáætlun segja um samband hennar við skipulagsáætlanir sveitarfélaga. Í lögnum, sem samþykkt voru í maí sl., segir að rammaáætlun sé bindandi fyrir skipulagsáætlanir sveitarfélaga. Í lögskýringargögnum er þetta skýrt þannig að sveitarstjórnir skuli gera ráð fyrir þeim virkjunarkostum í skipulagsáætlunum sínum sem tilgreindir eru í nýtingarflokki rammaáætlunar. Þær skulu með sama hætti gera ráð fyrir friðun þeirra svæða sem tilgreind eru í verndarflokki áætlunarinnar. Og nú verð ég eilítið ringluð. Hvað er nú orðið af harðri baráttu sveitarfélaga til margra ára fyrir sjálfsákvörðunarrétti í skipulagsmálum? Tökum ímyndað dæmi: Fyrirtæki A leggur fram hugmynd að virkjun til verkefnisstjórnar rammaáætlunar. Leggi fyrirtækið fram fullnægjandi gögn um virkjunina ber verkefnisstjórn að taka hana inn í næstu

endurskoðun rammaáætlunar. Gefum okkur að virkjunin falli í nýtingarflokk, þar sem verkefnisstjórn rammaáætlunar meti efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif hennar ásættanleg. Það hefur væntanlega í för með sér að Alþingi ályktar að það sé **heimilt**, ekki **skytt**, að virkja á viðkomandi stað. En, þrátt fyrir að samþykkt Alþingis feli eingöngu í sér heimild til orkunýtingar, en ekki skyldu, þá er það engu að síður svo að sveitarfélaginu sem í hlut á ber lagaleg skylda til að gera ráð fyrir virkjuninni í aðalskipulagi sínu. Það virðist þannig vera búið að færa margumtalað skipulagsvald sveitarfélaga, ekki til ríkisins, heldur til fyrirtækis A, sem hefur með tillögu sinni komið til leiðar að sveitarfélagið verður að gera ráð fyrir virkjuninni í skipulagi sínu og þar með veita fyrir henni leyfi, að öðrum skilyrðum uppfylltum. Er þetta eðlilegt? Af hverju er krafan um tengsl rammaáætlunar og aðalskipulags ekki fremur útfærð á sambærilegan hátt og gildir um tengsl svæða á náttúruminjaskrá og aðalskipulags? Þeim þarf sveitarfélag að gera grein fyrir, en getur engu að síður mótað sér sína eigin landnotkunarstefnu um þau. Og væri ekki eðlilegra að ríkið setti fram bindandi stefnu um þá orkunýtingarkosti sem teldust vera af þjóðarmikilvægi og það væru þeir og eingöngu þeir sem sveitarfélögum væri gert skytt að gera ráð fyrir í sínu skipulagi?

Hefur orkunýting umhverfisáhrif?

Að lokum langar mig að víkja að þessari spurningu sem ég svara augljóslega játandi, enda fellur rammaáætlun t.d. undir lög um umhverfismat áætlana. Samkvæmt þeim ber að gera grein fyrir umhverfisáhrifum áætlunar, áður en hún hlýtur endanlega afgreiðslu. Tillögu að rammaáætlun fylgir þessvegna sérstök umhverfisskýrsla. Við lestur umhverfisskýrslunnar vaknar nýtt sett áleitinna spurninga, því lestur hennar veitir engin svör um heildarumhverfisáhrif rammaáætlunar. Það sem þar er að finna eru stuttorðar samantektir um helstu áhrif hvers orkunýtingarkosts fyrir sig, en engin tilraun gerð til að meta heildaráhrif áætlunarinnar, þ.e. hvaða umhverfisáhrif þessir virkjunarkostir til samans munu hafa. Reynt er að skýra það með þeirri óvissu sem ríki um framfylgd áætlunarinnar, en er það rétt, er óvissa? Ekki veruleg, held ég, og þó svo væri, takmarkar það ekki skyldu forsvarsaðila áætlunarinnar til að spá fyrir um umhverfisáhrif hennar. Auk þess er jú búið að búa svo um hnútana að sveitarfélögum ber að gera ráð fyrir virkjunum í nýtingarflokki í skipulagsáætlunum sínum og þá í fyllingu tímans, að öðrum skilyrðum uppfylltum, að veita fyrir þeim leyfi. Við vitum líka að ríkisorkufyrirtækið vill virkja nær allar teravattstundirnar sem í boði eru í nýtingarflokki á næstu 15 árum. Óvissan er semsagt kannski ekki svo ýkja mikil. Og hvað er þá í veginum fyrir því að framfylgja lögum um umhverfismat áætlana og upplýsa lesendur þessara kynningargagna um það hver eru líkleg heildar-umhverfisáhrif rammaáætlunar?

