

Virkjanakostir til umfjöllunar í verndar- og
orkunýtingaráætlun
Kafli 1 Inngangur

DRAFT

**Erla Björk Þorgeirsdóttir
Kristinn Einarsson
Skúli Thoroddsen**

DRÖG

EFNISYFIRLIT

1	INNGANGUR	4
1.1	Lög nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun	4
1.2	Raforkulög nr. 65/2003	6
1.3	Lög nr. 87/2003 um Orkustofnun	7
1.4	Lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana	7
1.5	Stjórnsýslulög nr. 37/1993	8
1.6	Hlutverk Rammaáætlunar	8

Myndir

Mynd 1.1: Fjögur skref í vinnslu verndar og orkunýtingaráætlunar

3

DRÖG

1 INNGANGUR

Skýrsla þessi er unnin í samræmi við lög um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/ 2011, sem tóku að fullu gildi 14. janúar 2013 en áður höfðu greinar 1.-3. verið í gildi frá 20. maí 2011. Markmið laganna er að tryggja að nýting landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti byggist á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati, þar sem tekið er tillit til verndargildis náttúru og menningarsögulegra minja, hagkvæmni og arðsemi ólíkra nýtingarkosta og annarra gilda sem varða þjóðarhag, svo og hagsmuna þeirra sem nýta þessi sömu gæði, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Þá er skýrslan unnin með hliðsjón af viðmiðunum í reglugerð nr. 530/2014 um virkjunarkosti í verndar og orkunýtingaráætlun, sem birt var í B deild Stjórnartíðinda þann 5. júní 2014.

Verndar- og orkunýtingaráætlun hefur til þessa verið kölluð rammaáætlun og verður þeirri venju viðhaldið í þessari skýrslu. Verkefni verkefnisstjórnar sem skipuð var í mars árið 2013 er að vinna þriðju verndar- og orkunýtingaráætlunina (rammaáætlun 3 eða 3. áfanga rammaáætlunar). Þriðji áfangi rammaáætlunar er fyrsti áfanginn sem unnin er samkvæmt ákvæðum í lögum, fyrri áfangar hafa verið unnir í samræmi við ákvarðanir viðkomandi ráðherra. Þeir virkjanakostir sem fjallað hafði verið um í tveimur fyrri áföngum rammaáætlunar fengu því ekki sambærilega meðhöndlun og kveðið er á um í núgildandi lögum, reglugerð um þátt Orkustofnunar skv. 9. grein laganna og (væntanlegum) starfsreglum verkefnisstjórnar skv. 10. grein þeirra. Einnig má vænta þess að til verði matslýsing í samræmi við lög um umhverfismat áætlana sem borin verði undir Skipulagsstofnun.¹

Forsendur fyrir tillögum Orkustofnunar að virkjanakostum til umfjöllunar í þriðja áfanga Rammaáætlunar byggja ekki eingöngu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun heldur einnig á raforkulögum, lögum um Orkustofnun og lögum um umhverfismat áætlana og eftir atvikum ákvæðum stjórnarsýslulaga (sjá umfjöllun í kafla 1.1-1.5). Litið er til þess að verkefnisstjórnin geti fjallað um sem flest svæði þar sem orkunýtingarmöguleikar eru fyrir hendi, til þess að verkefnisstjórnin hafi sem mestan sveigjanleika í sinni áætlanagerð. Orkustofnun tekur hins vegar ekki afstöðu til þess hvort viðkomandi orkunýtingarmöguleikar eru ásættanlegir eða ekki.

Verklagi við undirbúning þessarar skýrslu er nánar lýst í kafla 8 *Framlag Orkustofnunar* og byggir það á grundvelli framangreindra laga og þeirra forsenda sem að framar greinir, sem og hlutverks Orkustofnunar sem ráðgjafa stjórnvalda í orkumálum. Þar sem umhverfismat áætlana gerir ráð fyrir því að stillt sé upp mismunandi sviðsmyndum sem ekki liggja fyrir gerði stofnunarinn sér far um að leggja fram fjölbreytta valkosti.

1.1 Lög nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun

Til glöggvunar á hlutverki Orkustofnunar varðandi lög um verndar- og orkunýtingaráætlun (rammaáætlun) er rétt að rekja helstu þætti laganna sem að stofnuninni snúa. Samkvæmt 9. gr. laganna er verksvið verkefnisstjórnarinnar að fjalla um þá virkjunarkosti sem Orkustofnun leggur til að verkefnisstjórnin fjalli um og þau landsvæði sem viðkomandi virkjunarkostir hafa áhrif á að mati verkefnisstjórnarinnar. Beiðni um að verkefnisstjórn fjalli um virkjunarkost skal send Orkustofnun ásamt lýsingu á fyrirhugaðri virkjun, áætluðum virkjunarstað, helstu mannvirkjum og öðrum framkvæmdum sem henni tengjast og eftir því sem kostur er áætlun um afl og orkugetu og stofn- og rekstrarkostnað virkjunar eins og nánar er fyrir mælt í reglugerð nr. 530/2014 um virkjunarkosti í verndar- og orkunýtingaráætlun. Ef virkjunarkostur er að mati Orkustofnunar nægilega skilgreindur skal verkefnisstjórn fá hann til umfjöllunar.

Orkustofnun getur einnig að eigin frumkvæði falið verkefnisstjórn að fjalla um virkjunarkosti. Þannig er ekki gert ráð fyrir að verkefnisstjórnin fjalli um virkjunarkosti að eigin frumkvæði eða landsvæði sem

¹Sbr. Alta, minnisblað, Orkustofnun og umhverfismat verndar- og orkunýtingaráætlunar.

slíkir virkjunarkostir hafa áhrif á. Þó getur verkefnisstjórn, að eigin frumkvæði eða samkvæmt beiðni, endurmetið virkjunarkosti og landsvæði sem gildandi áætlun nær til og lagt til breytingar á henni ef ekki hefur verið gefið út leyfi til viðkomandi virkjunar samkvæmt raforkulögum eða lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu nr. 58/1997 eða friðlýsing skv. náttúruverndarlögum nr. 44/1999 sem bannar framkvæmdina í samræmi við 4. mgr. 6. gr. laga um rammaáætlun.

Umhverfis- og auðlindaráðherra skipar sex manna verkefnisstjórn til fjögurra ára í senn, sem er ráðherra til ráðgjafar við undirbúning að gerð tillagna fyrir verndar- og orkunýtingaráætlun. Verksvið verkefnisstjórnar felst í upplýsingasöfnun og faglegu mati og er samráðsvettvangur vegna áætlunarinnar. Verkefnisstjórn skal skipa faghópa með sérfræðingum á viðeigandi sviðum, sem falið er að fara yfir virkjunaráform hver frá sínum sjónarhóli.

Lög um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011 ná til landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti til orkuvinnslu, jafnt innan eignarlanda sem þjóðlendna, sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna. Samkvæmt 3. mgr. 2. gr. er farið yfir skilgreiningar, m.a. *fallvatn* og *háhitavæði*, og að *virkjunarkostur* sé áætluð framkvæmd vegna virkjunar til orkuvinnslu á tilgreindum virkjunarstað.

Við meðferð Alþingis á frumvarpi til laga um verndar- og nýtingaráætlun vegna virkjunar fallvatna og háhitavæða kemur fram að það hafi verið ætlan iðnaðarnefndar þingsins í meðferð sinni á frumvarpinu, að láta lögin einnig gilda um vindorkuver og sjávarfallavirkjanir og eftir atvikum aðra óhefðbundna virkjunarkosti. Sá vilji nefndarinnar virðist hins vegar ekki hafa náð fram í meðferð þingsins í sjálfum lagatextanum á ótvíræðan hátt, sbr. minnisblað Orkustofnunar, dags. 29. október 2014 um rammaáætlun og heimild Orkustofnunar til útgáfu virkjunarleyfa fyrir vindorkuver og aðra óhefðbundna virkjunarkosti.

Samkvæmt 3. gr. laganna skal eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti leggja fram áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða. Samkvæmt áætluninni skal flokka virkjunarkosti á viðkomandi svæðum í orkunýtingarflokk, verndarflokk eða biðflokk.

Áætlunin tekur til virkjunarkosta, sem verkefnisstjórn hefur fjallað um og hafa uppsett rafafli 10 MW eða meira, eða uppsett varmaafli 50 MW eða meira. Hún tekur þó ekki til stækkunar á virkjunum nema stækkunin feli í sér matsskyldar framkvæmdir samkvæmt ákvörðun Skipulagsstofnunar eða úrskurði þess ráðherra sem fer með skipulagsmál.

Verndar- og orkunýtingaráætlun tekur ekki til landsvæða sem njóta friðlýsingar í samræmi við 50. gr. laga um náttúruvernd, nema tiltekið sé í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir séu heimilar á viðkomandi svæði.

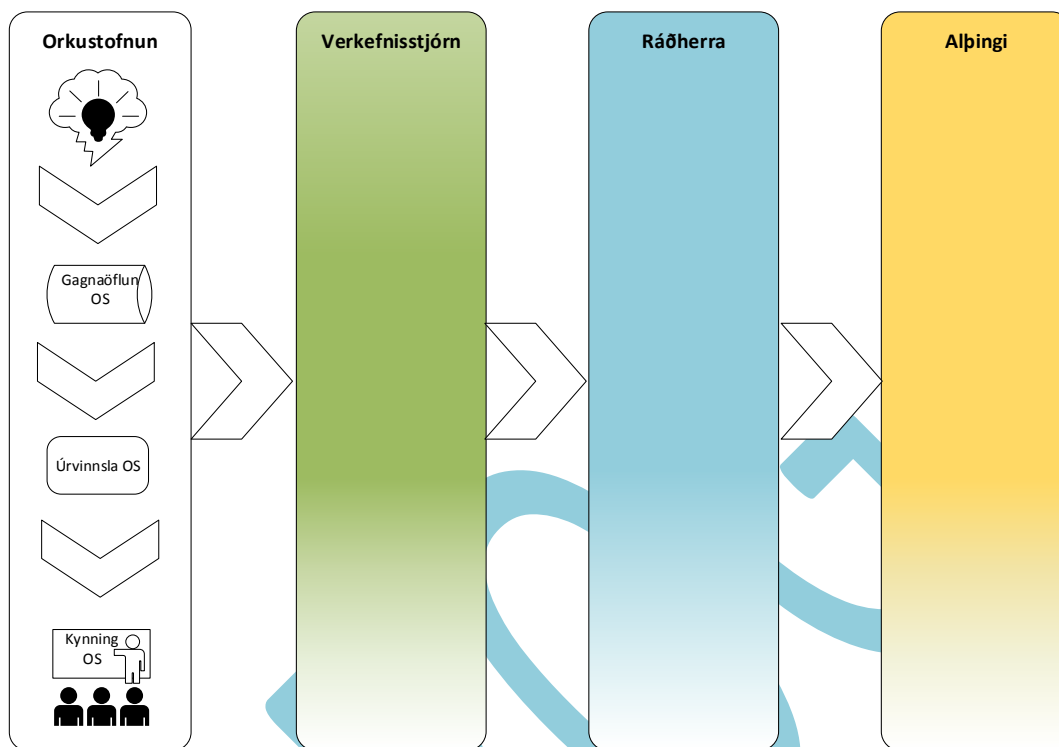
Í verndar- og orkunýtingaráætlun skal í samræmi við markmið laganna lagt mat á verndar- og orkunýtingargildi landsvæða og efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif nýtingar, þ.m.t. verndunar. Í verndar- og orkunýtingaráætlun skal tekið mið af vatnaáætlun samkvæmt lögum um stjórn vatnamála.

Samkvæmt lögum er stjórnvöldum, þ.e. Orkustofnun, heimilt að veita leyfi tengd orkurannsóknum og orkuvinnslu vegna virkjunarkosta, sem eru í orkunýtingarflokki og biðflokki, en ekki fyrir valkosti sem eru í verndarflokki, ef frá eru taldar yfirborðsrannsóknir að fengnu samþykki Umhverfisstofnunar.

Samkvæmt lögum skulu stjórnvöld hefja undirbúning að friðlýsingu landsvæða, sem ástæða þykir til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu samkvæmt verndarflokki áætlunarinnar.

Verndar- og orkunýtingaráætlun er bindandi við gerð skipulagsáætlana. Þó er sveitarstjórnnum heimilt að fresta ákvörðun um landnotkun samkvæmt verndar- og orkunýtingaráætlun í allt að tíu ár og skal tilkynna slíka ákvörðun til Skipulagsstofnunar innan árs frá samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlunar.

Nánar er fjallað um hlutverk verkefnisstjórnar í lögnum og síðan meðhöndlun ráðherra á tillögum verkefnisstjórnar. Lokaskref í meðferð málsins er umfjöllun Alþingis um tillögu ráðherra. Umfjöllun um virkjanakosti með tilliti til verndar eða nýtingar fer því fram í fjórum skrefum. Líta má á ferlið myndrænt á eftirfarandi hátt:



Mynd 1.1: Fjögur skref í vinnslu verndar- og orkunýtingaráætlunar

Hlutverk Orkustofnunar er að safna saman mismunandi hugmyndum um virkjanakosti frá orkufyrirtækjum og bæta síðan við valkostum sem stofnunin telur ástæðu til að fjallað sé um. Orkustofnun leggur fyrir verkefnisstjórn fjölbreytta virkjanakosti um allt land, þannig að hægt sé að stilla upp mismunandi sviðsm myndum fyrir orkunýtingaráætlunina. Áætlanagerðin og eiginlegt umhverfismat á orkunýtingaráætluninni hefst ekki fyrir en valkostirnir eru komnir á borð verkefnisstjórnar. Orkustofnun leggur ekki mat á hvað kunnir að gerast á síðari stigum ferlisins, að öðru leyti en því sem henni kann að vera falið skv. öðrum fyrirmælum, enda eru tillögur stofnunarinnar aðeins fyrsta skrefið af fjórum á leiðinni að endanlegri niðurstöðu.

1.2 Raforkulög nr. 65/2003

Þann 27. mars árið 2003 voru sett raforkulög nr. 65 og komu þau til framkvæmda 1. júlí sama ár. Markmið laganna er að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Í því skyni skal:

1. Skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku, með þeim takmörkunum sem nauðsynlegar reynast vegna öryggis raforkuafhendingar og annarra almannahagsmuna.
2. Stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutningi og dreifingu raforku.
3. Tryggja öryggi raforkukerfisins og hagsmuni neytenda.
4. Stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og taka tillit til umhverfissjónarmiða að öðru leyti.

Ef litið er til þessara markmiða og hvernig þau fléttast inn í störf Orkustofnunnar vegna rammaáætlunar þá er ljóst að til þess að skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku er nauðsynlegt að rammaáætlun fjalli um fleiri valkosti en þá sem núverandi orkufyrirtæki kalla eftir. Orkustofnun ber einnig að gæta að öryggi raforkukerfisins og standa vörð um hagsmuni neytenda samkvæmt raforkulögum. Á þessu sviði er gæðum misskipt, ef svo má segja, eftir því hvar einstaklingar og fyrirtæki eru staðsett á landinu (sjá nánar í kafla um íslenska raforkukerfið).

Í öðrum kafla raforkulaga er fjallað um raforkuvinnslu, leyfisveitingar vegna virkjana og skilyrði fyrir þeim. Þar kemur fram að leyfi þarf til þess að reisa og reka raforkuver, nema það sé undir 1 MW eða það tengist ekki flutnings eða dreifikerfi. Það skal sérstaklega bent á að í þriðju málsgrein 5. gr. laganna segir: „Tengja skal leyfisskylda virkjun flutningskerfinu, sbr. þó 2. mgr. 11. gr. Virkjanir sem eru 10 MW eða stærri skulu tengjast flutningskerfinu beint, en minni virkjunum er heimilt að tengjast því um dreifiveitu.“

Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/ 2011, taka lögin til virkjanakosta sem hafa uppsett rafabl 10 MW eða meira. Með vísan til framanritaðs skulu allar virkjanir sem rammaáætlun fjallar um tengjast flutningskerfi raforku (Landsneti) beint, en ekki einstökum dreifikerfum.

1.3 Lög nr. 87/2003 um Orkustofnun

Samkvæmt lögum um Orkustofnun sem tóku gildi 10. apríl 2003 og komu til framkvæmda í júlí sama ár eru hlutverk Orkustofnunar margþætt og eru einstakir þætti þess taldir upp í 2. gr. laganna. Þeir þættir sem varða verndar- og orkunýtingaráætlun eru atriði eins og að vera ríkisstjórninni til ráðuneytis um orkumál og önnur auðlindamál, að safna gögnum um orkulindir og að vinna að áætlanagerð til langs tíma um orkubúskap þjóðarinnar og hagnýtingu orkulinda og annarra jarðrænna auðlinda landsins og hafsbotsins.

Af ofangreindu má ljóst vera að stofnunni ber að kortleggja og kynna fyrir stjórnvöldum þá möguleika sem eru til staðar varðandi nýtingu á orkulindum. Þar sem verkefnisstjórn um verndar- og orkunýtingaráætlun er ætlað að fjalla um sama efni, með tilliti til verndar eða orkunýtingar, verður að teljast eðlilegt að stofnunin leggi fram fjölbreytilegar tillögur til verkefnastjórnarinnar. Af þeim ástæðum leitast Orkustofnun við að varpa fram hugmyndum um mismunandi gerðir virkjana vítt og breitt um landið.

1.4 Lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana

Lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006 hafa það að markmiði að stuðla að sjálfbærri þróun og draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum og jafnframt að stuðla að því að við áætlanagerð sé tekið tillit til umhverfissjónarmiða. Það skal gert með umhverfismati tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana stjórnvalda sem líklegt er að hafi í för með sér veruleg áhrif á umhverfið.

Samkvæmt 6. gr. laganna skal umhverfismat áætlunar sett fram í umhverfisskýrslu sem verið getur hlut af greinargerð með áætluninni. Í umhverfisskýrslu skal gera grein fyrir niðurstöðum matsins og forsendum þess. Samráð skal haft við Skipulagsstofnun um matslýsingu vegna áætlunarinnar, en þar er fjallað um umfang og nákvæmni upplýsinga í umhverfisskýrslunni.

1.5 Stjórnsýslulög nr. 37/1993

Vönduð málsmeðferð er almennt talin forsenda þess að mál verði nægjanlega upplýst og að þar með skapist nauðsynlegur grundvöllur þess að unnt verði að taka rétta og málefnalega ákvörðun. Forsenda þess að mál hljóti rétta og sanngjarna afgreiðslu er að það sé nægjanlega undirbúið og rannsakað. Um þessi atriði fjallar stjórnsýslurétturinn, en fram til ársins 1993 voru meginreglur hans ólögfestar. Með lögum nr. 37/1993 voru stjórnsýslulög samþykkt af Alþingi. Lögin taka til opinbera stjórnsýslu, hvort sem hún er í höndum ríkisins, sérstakra stofnana eða sjálfstæðra stjórnsýslunefnda eða annarra aðila á þeirra vegum. Lögin gilda þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórnsýslunefndir, taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna.

Ekki er ástæða til þess að gera hér grein fyrir almennum reglum stjórnsýslulaga, sem fylgja ber við ákvörðunartöku, einungis skal á það bent að tillögur Orkustofnunar um virkjunarkosti til verkefnisstjórnar rammaáætlunar ber að vinna í samræmi við grundvallarreglur stjórnsýsluréttarins. Málsmeðferð Orkustofnunar ætti því að tryggja að jafnræði ríki varðandi virkjunaraðila og beiðnir þeirra um tillögur að virkjunarkostum og að málefnaleg sjónarmið ráði ákvörðun Orkustofnunar við gerð tillagna sinna til verkefnisstjórnarinnar um virkjunarkost eða þau landsvæði sem viðkomandi virkjunarkostir hafa áhrif á, hvort heldur þær tillögur stafa frá beiðnum virkjunaraðila eða koma frá stofnuninni sjálfri. Að sama skapi hlýtur verkefnisstjórnin í umfjöllun sinni að gæta jafnræðis í málsmeðferð sinni um tillögur Orkustofnunar, hvort heldur þær tillögur stafa frá beiðnum virkjunaraðila eða koma frá stofnuninni sjálfri.

1.6 Hlutverk rammaáætlunar

Rammaáætlun á sér talsvert langa forsoðu þó að hið eiginlega stjórnsýslulega ferli sé ennþá í mótun. Í mars árið 1999 ýtti iðnaðarráðherra verkinu úr vör með skipun verkefnisstjórnar. Í skipunarbréfi verkefnisstjórnarinnar kemur fram að ráðherra hafi í samráði við umhverfisráðherra „ákveðið að láta gera Rammaáætlun til langs tíma um nýtingu vatnsafls og jarðvarma“ Þar kemur einnig fram að „markmið Rammaáætlunar er að leggja mat á og flokka virkjunarkosti, jafnt vatnsafls og háhita, meðal annars með tilliti til orkugetu, hagkvæmni og annars þjóðhagslegs gildis, samhliða því að skilgreina, meta og flokka áhrif þeirra á náttúru- og menningarminjar svo og á hagsmuni allra þeirra sem nýta þessi sömu gæði.“ Rammaáætlun er hluti af framkvæmdaáætlun ríkisstjórnarinnar um umhverfismál, sem samþykkt var í febrúar 1997 og nefnd var „Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Framkvæmdaáætlun til aldamóta“.

Árið 1994 tóku gildi fyrstu lög um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda, en núgildandi lög um efnið eru frá árinu 2000. Mat á umhverfisáhrifum framkvæmda er unnið seint í undirbúningsferli virkjana, jafnvel svo seint að frumhönnun sé lokið og verkhönnun hafin. Á þeim tímapunkti er búið að kosta miklu til við rannsóknir og annan undirbúning. Hugmyndin var að rammaáætlun yrði framkvæmd á stigi forathugunar, áður en miklu er kostað til undirbúnings og meðan nægur tími er til að taka aðra stefnu. Um rammaáætlun gildir því vinnulag í samræmi við umhverfismat áætlana og er mikilvægt að unnið sé að málinu í samræmi við það. Áætluninni er ætlað að vera fyrsta grófa sigtið á það hvaða virkjanakosti er vert að skoða nánar. Því er vert að horfa til langrar framtíðar og meta virkjanakosti samtímis með tilliti til náttúru, minja, umhverfis, hlunninda og þróunar byggðar í ljósi orkugetu og hagkvæmni.

Árið 2006 tóku gildi lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006. Markmið laganna er, samkvæmt 1. gr. þeirra, að stuðla að sjálfbærri þróun og draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum og jafnframt að stuðla að því að við áætlanagerð sé tekið tillit til umhverfissjónarmiða. Það skal gert með umhverfismati tiltekinn skipulags- og framkvæmdaáætlana stjórnvalda sem líklegt er að hafi í för með sér veruleg áhrif á umhverfið. Lögin um umhverfismat áætlana gilda um þær skipulags- og framkvæmdaáætlanir stjórnvalda sem marka stefnu er varðar leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í lögum um mat á umhverfisáhrifum. Virkjanakostir þeir sem falla undir lögin um rammaáætlun (varmaorkuver með 50 MW uppsett varmaafli eða meira og önnur orkuver með 10 MW

uppsett rafafll eða meira) eru tilgreindir í 1. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum og falla því undir ákvæði laganna um umhverfismat áætlana. Um rammaáætlun gildir því vinnulag í samræmi við umhverfismat áætlana og er mikilvægt að hafa það í huga við undirbúning og úrvinnslu áætlunarinnar.

Hvorki er í lögum um rammaáætlun né um umhverfismat áætlana gert ráð fyrir að fyrir liggi nákvæm útfærsla þeirra framkvæmda- eða skipulagsáætlana sem þar eru til umfjöllunar. Þvert á móti er gert ráð fyrir því að sú umræða eigi sér stað síðar í ferlinu. Nefna má í þessu sambandi útfærslur í aðalskipulagi og deiliskipulagi og í mati á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar, og nánari heimildir og takmarkanir í kjölfar þess í virkjunarleyfi og starfsleyfi – eftir að viðkomandi virkjanakostur hefur verið skilgreindur nánar af framkvæmdaaðila. Á þessu stigi er því einungis gert ráð fyrir því að fjalla um þær upplýsingar sem sanngjarnt er að krefjast að teknu tilliti til þeirrar þekkingar sem er til staðar, þekkra matsaðferða, efnis og nákvæmni áætlunarinnar og stöðu áætlunarinnar í stigskiptri áætlanagerð. Þá er gert ráð fyrir umfjöllun um að hve miklu leyti betur á við að fjalla um tiltekin umhverfisáhrif á síðari stigum áætlanagerðar til að forðast endurtekningar sama mats.

Hafa verður í huga að undirbúningur og rannsóknir vegna einstakra virkjanakosta eru afar langt ferli, iðulega er um að ræða áratugi í þessu sambandi. Vinna við virkjanakosti sem fjallað er um í rammaáætlun er því á afar mismunandi stigi, allt frá óljósum hugmyndum og frumstigi hönnunar upp í áætlanir og hönnun sem komin eru mjög langt. Við umfjöllun um rammaáætlun hefur brugðið við að blandað sé saman stöðu þessara mismunandi virkjanakosta. Hefur umræðan þá talsvert snúist um skort á gögnum um nákvæmar útfærslur og mótvægisáðgerðir. Þetta er ekki hlutverk eða tilgangur rammaáætlunar eða umhverfismats áætlana heldur ber í þeim að lýsa því hvaða meginlínur eru og hvaða markmiðum skuli náð. Þetta er gert með heildstæðu hagsmunamati þar sem tekið er tillit til verndargildis náttúru og menningarsögulegra minja, hagkvæmni og arðsemi ólíkra nýtingarkosta og annarra gilda sem varða þjóðarhag, svo og hagsmuna þeirra sem nýta þessi sömu gæði, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Dæmi um þetta er umfjöllun um virkjanir í Neðri-Þjórsá. Hlutverk rammaáætlunar er að skoða stóru myndina og grófflokka virkjunarkosti til framtíðar, tilgreina og fjalla um þá virkjanakosti sem þar er að finna. Að mati Orkustofnunar hefði verið eðlilegt á þessu stigi að setja fram ábendingar um atriði sem kanna þyrfti nánar og þyrfti að uppfylla varðandi laxfiska við nánari útfærslu og í mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, ef ákveðið væri að ráðast í hana, en ekki að krefjast viðbótar gagna um ýtarlega útfærslur á hönnun virkjunarinnar og mat á umhverfisáhrifum hennar. Slík umræða á heima á öðrum stigum að mati Orkustofnunar.