

Verkefnisstjórn 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar

Reykjavík, 20.04.2016  
Tilvísun vor: 2013-842 / 07.08

### Efni: Umsögn um drög að lokaskýrslu verkefnisstjórnar kynnt 31. mars 2016

Landsvirkjun fagnar því að drög að tillögum verkefnisstjórnar eru komin fram og ítrekar stuðning sinn við markmið rammaáætlunar. Landsvirkjun setur þó fram athugasemdir sem hún telur mikilvægar við áframhaldandi vinnu verkefnisstjórnar.

Samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun er sjálfbær þróun leiðarljós við gerð áætlunarinnar. Sjálfbær þróun grundvallast á því að taka eigi tillit til þriggja grunnstoða: umhverfis, efnahags og samfélags. Þrátt fyrir mikla vinnu faghópa og verkefnisstjórnar vekur því áhyggjur að niðurstöður verkefnisstjórnar, sem settar eru fram í drögum að lokaskýrslu hennar taka ekki tillit til tveggja grunnstoða sjálfbærrar þróunar, þ.e. efnahagslegra og samfélagslegra áhrifa. Af hálfu Landsvirkjunar er bent á að flokkun virkjunarkosta og afmörkun svæða til orkunýtingar annars vegar og verndunar gagnvart orkunýtingu hins vegar eru mikilvægar og afdrifaríkar ákvarðanir þegar til framtíðar er litið. Lögjafinn hefur enda tekið tillit til þess og mælt skýrt fyrir um að ákveðin langtíma-sjónarmið og heildarhagsmunir skuli hafðir að leiðarljósi við slíka ákvörðunartöku.

Hér á eftir verður fjallað um atriði sem Landsvirkjun telur mikilvægt að verkefnisstjórnin fjalli um áður en umhverfismat áætlunarinnar fer fram.

#### Röðun er ekki byggð á niðurstöðum allra faghópa

Ekki er tekið tillit til samfélagslegra og efnahagslegra áhrifa eins og lögin gera ráð fyrir.

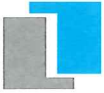
Í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 segir að markmið laganna sé:

*„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.“*

Samkvæmt ákvæðinu er ljóst að taka á tillit til fleira þátta en „verndargildis náttúru og menningarsögulegra minja“ og „þeirra sem nýta þessi sömu gæði“ eins og gert er í drögum að tillögu verkefnisstjórnar. Samkvæmt ákvæðinu ber einnig að taka tillit til „**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.**“ Að mati Landsvirkjunar hefur ekki verið tekið tillit til slíkra þátta.

Í 3. gr. laganna er að finna nánari skýringu á markmiðum laganna en þar segir m.a.:





*„Í verndar- og orkunýtingaráætlun skal í samræmi við markmið laga þessara lagt mat á verndar- og orkunýtingargildi landsvæða og efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif nýtingar, þ.m.t. verndunar.“ og í 10. gr. 3. mgr. segir „Að fengnum niðurstöðum faghópa vinnur verkefnisstjórn drög að tillögum á flokkun virkjunarkosta og afmörkun virkjunar- og verndarsvæða í samræmi við flokkunina...”*

Nauðsynlegt er að tekið sé tillit til allra þeirra þátta sem löginn kveða á um og að áætlunin verði tengd öðrum áætlunum og stefnu stjórnvalda í hinum ýmsu málaflokkum. Þetta verði endurspeglað í umhverfisskýrslu og lagt mat á áhrif áætlunarinnar á t.d. orkuþörf, orkukostnað og annað sem skiptir máli.

Jafnframt er rétt að benda á að hjá faghópum 2 og 3 virðist eingöngu horft á möguleg neikvæð áhrif. Í einhverjum tilvikum gæti uppbygging einstakra virkjunarkosta haft jákvæð áhrif á ferðamennsku eða veiðihlunnindi eins og dæmin sýna. Einnig gæti uppbygging virkjunarkosta haft jákvæð samfélagsleg áhrif í nærsamfélögum og stuðlað að bættum atvinnumöguleikum.

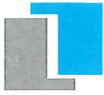
### **Fjalla ber um alla virkjunarkosti sem Orkustofnun telur nægilega vel skilgreinda**

Verkefnisstjórn og faghópar fjalla ekki um virkjunarkosti í verndarflokki eða orkunýtingarflokki gildandi áætlunar. Landsvirkjun gerði í bréfi til verkefnisstjórnar dagsettu þann 26. júní 2015 og bréfi til Orkustofnunar dagsettu 14. ágúst 2015 athugasemdir við fyrirhugaða forgangsröðun verkefnisstjórnar. Orkustofnun áframsendi bréf Landsvirkjunar til verkefnisstjórnarinnar ásamt umsögnum Landsvirkjunar vegna virkjanakosta sem verkefnisstjórnin leggur til að verði áfram í verndarflokki eða orkunýtingarflokki í drögum að tillögum sínum án þess að þeir hljóti umfjöllun í faghópum.. Landsvirkjun ítrekar framangreindar athugasemdir sínar.

### **Áhrifsvæði og afmörkun landsvæða til friðlýsingar**

Verkefnisstjórn setur í drögum sínum fram tillögu að friðun heilla vatnasviða gagnvart orkuvinnslu. Afgögnum málsins kemur ekki annað fram en að fyrst hafi heilum vatnasviðum og háhitasvæðum verið gefin verðmætaeinkun af faghópi 1 og að verkefnisstjórn hafi lagt þessar verðmætaeinkunnir til grundvallar við „flokkin landsvæða í verndarflokk“. Á þeim grundvelli leggi verkefnisstjórnin síðan til að allir kostir á viðkomandi svæði verði settir í verndarflokk. Landsvirkjun bendir á að í lögnum er gert ráð fyrir að verkefnisstjórnin flokki virkjunarkostina og afmarki síðan á þeim grundvelli landsvæði í virkjunar- og verndarsvæði í samræmi við flokkun virkjunarkosta, sbr. ákvæði 3. og 4. mgr. 10. gr. Þannig er ekki gert ráð fyrir því í lögnum að verkefnisstjórnin flokki landsvæði eða heil vatnasvið beint í verndarflokk og flokki síðan virkjunarkosti út frá því heldur er því öfugt farið: Fyrst flokkar verkefnisstjórn virkjunarkost í verndarflokk ef því er að skipta og afmarkar út frá því það landsvæði sem vernda ber gagnvart orkunýtingu. Það eru þær skorður sem lög um verndar- og orkunýtingaráætlun setja verkefnisstjórn. Það er síðan á verksviði annarra stofnana stjórnarsýslunnar að fjalla um hvort vernda eigi stærra svæði á öðrum grundvelli. Í athugasemdum við frumvarpið sem varð að lögum kemur fram: „Í verndar- og nýtingaráætluninni yrði fjallað um skilgreindan virkjunarkost á tilteknum virkjunarstað og áhrif þeirrar virkjunar innan virkjunarsvæðisins. Þar sem áhrifin eru komin undir útfærslu virkjunarinnar verður skilgreindum virkjunarkostum raðað í flokka en ekki virkjunarsvæðum enda þótt fram komi hvernig virkjunarsvæðin eru afmörkuð. Á sama virkjunarstað geta mismunandi virkjunarkostir lent í mismunandi flokkum eftir áhrifum þeirra.“

Landsvirkjun telur því nauðsynlegt að tillögur um friðun heilla vatnasviða gagnvart orkuvinnslu verði teknar til endurskoðunar.



Nálgun verkefnisstjórnar felur í sér að landsvæði til friðlýsingar gagnvart nýtingu vatnsafls eru skilgreind mjög víðtækt. Faghópur 1 vinnur út frá þeirri forsendu fyrir virkjunarkosti í vatnsafla að áhrifasvæði sé allt vatnasviðið ofan stíflumannvirkja og meginfarvegur árinna neðan þeirra og eftir aðstæðum belti sem nær 100-500 metra frá miðlínu farvegans.

- Það að skilgreina áhrifasvæðið á þennan hátt veldur því að sýna þarf sérstaka aðgæslu í áhrifamatinu og við afmörkun landsvæða sem talin er þörf á að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu. Taka þyrfti tillit til þess að virkjunarkostur hefur aðallega staðbundin neikvæð áhrif á sitt nánasta umhverfi.
- Í ljósi þess að áhrifasvæði eru skilgreind til að ná utan um öll möguleg áhrif eru engar forsendur fyrir því að afmarka landsvæði til verndunar á sama hátt og áhrifasvæðið.
- Á svæðum sem friðlýst eru gagnvart orkuvinnslu er öll orkuvinnsla óheimil (skv. 53 gr. náttúruverndarlaga), sama um hvaða orkugjafa er um að ræða, þ.m.t. litlar heimarafstöðvar eða vindorkuver.

Loks kemur fram í skýrslu verkefnisstjórnar að hún telur að fá stór, samfelld vatnasvið á Íslandi séu lítt röskuð eða óröskuð. Bent skal á að af þeim 19 aðalvatnsföllum sem hafa vatnasvið yfir 1.000 km<sup>2</sup> eru virkjanamannvirki á 6 vatnasviðum, þ.e. Þjórsá, Ölfusá (Sog), Jökulsá á Dal, Lagarfljóti, Blöndu og Laxá í Aðaldal. Slík mannvirki eru því ekki á 13 vatnasviðum. Ekki kemur fram í drögum verkefnisstjórnar hvort og þá á hvaða greiningu ofangreind fullyrðing byggir en hún staðfestir nauðsyn þess að fram fari fagleg greining á öllum helstu vatnsföllum landsins og þeim raðað með tilliti til verndargildis.

### **Í þingsályktun um vernd og orkunýtingu landsvæða eru verndarsvæði ekki afmörkuð**

Í kafla 9.3.3. Verndarflokkun eru eftirfarandi rök færð fyrir flokkun virkjunarkostanna Kjalölduveita, Norðlingaölduveita, Tungnaárlón og Gjástykki að:

*„Breytingar frá rammaáætlun 2013 á útfærslu virkjunarkostsins breyta ekki forsendum fyrir verndargildi viðkomandi landssvæðis og flokkun þess í verndarflokk.“*

Í gildandi rammaáætlun (þingsályktun nr. 14/2013) eru eingöngu flokkaðir virkjunarkostir. Þar eru ekki afmörkuð landsvæði sem talin er þörf á að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu. Því byggir niðurstaða verkefnisstjórnar að þessu leyti á röngum forsendum og kallar það á umfjöllun og endurskoðun á flokkun þessara virkjunarkosta.

### **Athugasemdir varðandi einstaka virkjunarkosti**

**Búrfellslundur:** Landsvirkjun gerir athugasemdir við háa áhrifseinkunn Búrfellslundar á ferðamennsku og útivist hjá faghópi 2, sem veldur því að Búrfellslundi er raðað í biðflokk. Ekki virðist tekið tillit til þess að Búrfellslundur er á svæði þar sem þegar er mikið af margvíslegum mannvirkjum auk þess sem niðurstöður í skýrslu verkefnisstjórnar virðast ekki vera í samræmi við niðurstöður annarra rannsókna á viðhorfum ferðamanna. Ólíklegt er að Búrfellslundur hafi eins mikil neikvæð áhrif á upplifun ferðamanna á ferðasvæðum þaðan sem ekkert sést til lundarins, eins og haldið er fram í skýrslu verkefnisstjórnar. Landsvirkjun bendir á, að samkvæmt mælingum Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands er Búrfellslundur sá virkjunarkostur sem nýtur mests stuðnings meðal landsmanna. Rannsóknir á viðhorfum ferðafólks til Búrfellslundar voru umfangsmiklar, enda var markmiðið að ákvörðun um nýtingu vindorku byggði á ítarlegum gögnum. Eðlilegt er að tekið sé tillit til þessara rannsókna þegar áhrifseinkunn Búrfellslundar er metin. Landsvirkjun bendir einnig á reynslu nágrannaþjóða okkar af samstarfi fyrirtækja í



ferðapjónustu og rekstraraðila vindlunda, t.d. í Noregi og Skotlandi. Þar má finna dæmi þess að ferðapjónusta og útivist svo sem hestamennska, hjólreiðar, göngur o.s.frv. hafi blómstrað samhliða uppbyggingu vindlunda. Það er trú Landsvirkjunar að það sama geti átt við hér á landi. Að framangreindu óskar Landsvirkjun eftir því að áhrifseinkunn Búrfellslundar á ferðamennsku og útivist verði tekin til endurskoðunar.

**Hrafnabjargavirkjun C og Fljótshnjúksvirkjun:** Landsvirkjun gerir athugasemd við að Hrafnabjargavirkjun C og Fljótshnjúksvirkjun sé raðað í verndarflokk. Þessi röðun virðist vera afleiðing þeirrar viðmiðunar verkefnisstjórnar að afmörkun landsvæða til friðlýsingar þurfi að vera sú sama og afmörkun áhrifasvæða eins og nánar er rakið í almennum athugasemdum í þessari umsögn. Eðlilegra hefði verið að raða t.d. Hrafnabjargavirkjun A í verndarflokk og friðlýsa gagnvart orkuvinnslu afmarkað svæði næst Aldeyjarfossi og Hrafnabjargavirkjun B í verndarflokk og friðlýsa gagnvart orkuvinnslu meginfarveg Suðurár ofan ármóta við Svartá.

**Jökulsárnar í Skagafirði:** Landsvirkjun gerir athugasemd við að Skatastaðavirkjunum C og D ásamt Villinganesvirkjun sé raðað í verndarflokk. Þessi röðun virðist vera afleiðing þeirrar viðmiðunar verkefnisstjórnar að afmörkun landsvæða til friðlýsingar þurfi að vera sú sama og afmörkun áhrifasvæða eins og nánar er rakið í almennum athugasemdum í þessari umsögn.

**Hólmsárvirkjun neðri:** Áhrifasvæði vatnsaflsvirkjana er skilgreint sem vatnasvið ofan við stíflu og meginfarvegur og næsta nágrenni hans neðan stíflu. Þessi skilgreining veldur því að ef virkjun er færð neðar í árfarveg til að hlífa verðmætum ofar á vatnasviðinu þá mælist ávinningurinn af breyttu útfærslunni ekki sem lækkun á verðmætaeinkunn áhrifasvæðis. Í þessum tilvikum þarf að huga sérstaklega að áhrifamatinu. Það virðist ekki hafa verið gert í tilfelli Hólmsárvirkjunar neðri. Landsvirkjun fer fram á að faghópur I yfirfari allar áhrifamatseinkunnir fyrir Hólmsárvirkjun neðri, sérstaklega þó áhrifamatseinkunnir varðandi vatnagrunn og fallvötn/stöðuvötn.

Virðingarfyllst

Hörður Arnarson  
forstjóri Landsvirkjunar