

19. mars 2013

Verkefnisstjórn 3. áfanga rammaáætlunar
b/t Herdísar Schopka
Umhverfis- og auðlindaráðuneyti
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

EFNI: Athugasemdir vegna tillögu verkefnisstjórnar rammaáætlunar um flokkun virkjunarhugmynda frá 19. desember 2013.

Stjórn Landverndar hefur kynnt sér tillögu verkefnisstjórnar rammaáætlunar um vernd og orkunýtingu landsvæða er varðar flokkun virkjunarhugmynda og sett var fram hinn 19. desember 2013. Athugasemdir Landverndar fara hér á eftir.

1. Landvernd tekur undir þau rök sem verkefnisstjórn leggur til grundvallar því að taka einungis þrjár virkjunarhugmyndir til umfjöllunar að þessu sinni, þ.e.a.s. Hvammsvirkjun, Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun. Þau rök snúa í grundvallaratriðum að því að ekki hafi reynst nægur tími til að setja saman faghópa til að fjalla um aðrar af þeim átta virkjunarhugmyndum sem núverandi umhverfis- og auðlindaráðherra lagði áherslu á í viðauka við erindisbréf verkefnisstjórnar, dagsettum 12. júlí 2013. Þó gerir Landvernd athugasemd við það að enn hefur ekki farið fram faglegt mat á samfélagslegum áhrifum virkjana í neðri hluta Þjórsár, en vikið verður nánar að því síðar.
2. Landvernd gagnrýnir harðlega þröngt og leiðandi erindisbréf verkefnisstjórnar til tímabundins faghóps náttúrufræðinga vegna áhrifa virkjananna þriggja á laxfiska í Þjórsá. Í erindisbréfi faghópsins er hlutverki hópsins lýst á eftirfarandi hátt (bls. 5 í tillögu verkefnisstjórnar):

„Eina verkefni faghópsins felst í því að meta hvort fyrirbyggjandi upplýsingar um áhrif virkjananna þriggja á laxfiska í Þjórsá hafi dregið nægjanlega mikið úr þeirri óvissu, sem leiddi til þess að virkjunarkostirnir voru færðir úr nýtingarflokki í biðflokk við endanlega afgreiðslu á tillögum verkefnisstjórnar 2. áfanga rammaáætlunar, til þess að unnt sé að raða einhverjum þeirra eða öllum í nýtingarflokk á nýjan leik.“
(undirstrikanir eru Landverndar).

Hér er faghópnum ekki ætlað að meta hvort nægilega hafi dregið úr óvissu til að meta áhrif virkjananna á náttúruna (laxfiska í þessu tilfelli), heldur á það hvort dregið hafi það mikið úr óvissu að hægt sé að færa hugmyndirnar beint aftur í nýtingarflokk. Ástæða þess að hugmyndirnar enduðu í biðflokki voru að óvissa um áhrif virkjana á laxfiskastofna Þjórsár voru talin óviðundandi. Það hlýtur að þýða að þegar dregið hefur úr óvissu megi meta hvort hugmyndin fari í verndarflokk eða nýtingarflokk. Eins og þetta er sett upp fyrir faghópin, þá er líkt og honum sé einvörðungu gert kleift að halda virkjunarhugmyndum í biðflokki eða mæla með því að þær fari í nýtingarflokk. Það er skilningur Landverndar að ef dregið hefur úr óvissu þannig að virkjunarhugmynd sé tæk í

mat, þá eigi slíkt mat að fara fram ásamt öðrum virkjunarhugmyndum, þar sem hugmyndir eru bornar saman líkt og gert var í 2. áfanga RA.

3. Stjórn Landverndar telur að faghópur um laxfiska hafi rökstutt með ágætum flokkun Holtavirkjunar og Urriðafossvirkjunar. Faghópurinn rökstyður mat sitt með því að tíunda hvar óvissa ríkir enn, hvar rannsóknir og upplýsingar skortir, og hvernig mótvægisáðgerðir eru líklegar til að hafa áhrif á niðurstöðuna. Einnig er víða vikið að óvissu um árangur mótvægisáðgerða, sem að mati Landverndar hlýtur að veða þungt við endanlegt mat.
4. Stjórn Landverndar telur að flokkun Hvammsvirkjunar í nýtingarflokk sé ekki byggð á sterkum, efnislegum rökum og leggur til að beðið verði með að flokka virkjunarhugmyndina þangað til aðrar hugmyndir verða teknar fyrir í 3. áfanga RA. Þessu til rökstuðnings má nefna:
 - a. Enn vantar rannsóknir á samfélagslegum áhrifum Hvammsvirkjunar (og hinna tveggja). Þetta er ekki síst mikilvægt atriði þegar kemur að áhrifum virkjana í byggð. Á meðan samfélagslegar rannsóknir liggja ekki fyrir, er ekki ásættanlegt að flokka neinar þessara þriggja virkjunarhugmynda í nýtingarflokk.
 - b. Landvernd gerir alvarlegar athugasemdir við rökstuðning faghóps um laxfiska á flokkun Hvammsvirkjunar:
 - i. Rökstuðningur virðist einvörðungu byggður á því að virkjunin hafi fyrst og fremst áhrif utan náttúrulegs útbreiðslusvæðis göngufiska. Það eitt og sér telur stjórn Landverndar ekki nægileg rök til þess að flokka Hvammsvirkjun í nýtingarflokk, ekki síst þegar tekið er tillit annarra þátta sem verða raktir hér á eftir, m.a. staðbundinna laxfiskastofna.
 - ii. Mikið ósamræmi er í umfjöllun um óvissu tengda Hvammsvirkjun samanborið við Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun. Þannig leggur faghópurinn ekki mat á uppfærðar formlegar mótvægisáðgerðir Landsvirkjunar (bréf LV 31.10.13, bls. 12) fyrir Hvammsvirkjun. Ekkert er sagt um óvissu tengda mótvægisáðgerðunum, líkt og gert er fyrir Holtavirkjun þar sem faghópurinn segir: „Við teljum að formleg tillaga LV [Landsvirkjunar] að mótvægisáðgerðum...sé í rétta átt, en dragi ekki úr óvissu“. Hver er óvissan tengd Hvammsvirkjun? Hvers vegna er þeirri spurningu ekki svarað? Þá er ekkert rætt um rannsóknarþörf á svæði Hvammsvirkjunar, líkt og gert er fyrir hinar tvær virkjanahugmyndirnar.
 - iii. Þá virðist það mat faghópsins sem fram kemur í umfjöllun hans um almenn atriði (bls. 4 í skýrslu faghóps) að hann hafi áhyggjur af lítilli þekkingu á göngu- og staðbundnum stofnum urriða og bleikju í Þjórsá ekki hafa nein áhrif á röðun hans á Hvammsvirkjun. Einnig kemur þar fram að faghópurinn telji nauðsylegt að formlegar mótvægisáðgerðir Landsvirkjunar vegna virkjananna þriggja þurfi að vera mun ítarlegri og hver aðgerð sérstaklega rökstudd í greinargerð um framkvæmd með tilvísun í viðeigandi rannsóknargögn og heimildir. Ennfremur telur faghópurinn að áætlun um vöktun fiskistofna Þjórsár þurfi að vera skýrari og að skipulega viðbragðsáætlun vanti ef einhver mótvægisáðgerða reynist illa eða mistekst. Þrátt fyrir þetta flokkar faghópurinn Hvammsvirkjun í nýtingu en hinar í biðflokk. Hvers vegna er ekki gerður efnislegur rökstuðningur fyrir því að flokka Hvammsvirkjun í

- nýtingarflokk og ofangreind atriði greind fyrir Hvammsvirkjun?
Rökstuðningur fyrir flokkun Hvammsvirkjunar heldur því tæpast vatni.
- iv. Meginástæða þess að faghópurinn flokkar Hvammsvirkjun í nýtingarflokk, byggir því ekki á því að óvissu hafi verið eytt um áhrif mótvægisáðgerða, eða að nægar rannsóknaniðurstöður liggi fyrir, heldur á því að svæðið sé ekki á náttúrulegu útbreiðslusvæði göngufiska.
 - v. Aukinheldur, þá er flokkun Hvammsvirkjunar réttlætt með því að virkjunin sé mikilvæg tilraun sem muni varpa ljósi á ýmis óvissuatriði varðandi möguleg áhrif Holtavirkjunar og Urriðafossvirkjunar, ekki síst þegar kemur að mótvægisáðgerðum. Stjórn Landverndar telur það ekki samræmast hlutverki faghópsins og verkefnisstjórnar að byggja ákvörðun um flokkun virkjunarhugmynda á því hvort hún muni varpa skýrara ljósi á áhrif annarra virkjunarhugmynda á lífríki. Þá er óvíst að þetta samræmist hreinlega lögum nr. 48/2011 en í 1. mgr. 10. gr. laganna er verkefnisstjórn gert að byggja „*faglegt mat sitt á upplýsingum sem fyrir liggja um þætti sem taka skal tillit til í verndar- og orkunýtingaráætlun*“. Samkvæmt 4. mgr. 3. gr. laganna skal í verndar- og orkunýtingaráætlun: „...*í samræmi við markmið laga þessara lagt mat á verndar- og orkunýtingargildi landsvæða og efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif nýtingar, þ.m.t. verndunar*“. Ekkert er nefnt um að verkefnisstjórn geti byggt flokkun sína á því að virkjunarhugmynd henti vel sem tilraunaverkefni sem varpað geti skýrari ljósi á áhrif annarra virkjana á lífríki.
 - vi. Þá gerir stjórn Landverndar alvarlegar athugasemdir við að verkefnisstjórn skuli ekki gera betur grein fyrir flokkun sinni á Hvammsvirkjun í ljósi ofangreints.
- c. Burtséð frá skorti á samfélagslegum áhrifum Hvammsvirkjunar (liður 4a) og skorti á rökstuðningi fyrir því að óvissu vegna áhrifa á laxfiska hafi verið nægjanlega eytt (liður 4b), þá bæri í öllu falli að setja Hvammsvirkjun á nýjan leik í matsferli ásamt öðrum virkjunarhugmyndum á landinu þegar þær verða teknar fyrir á seinni stigum í 3. áfanga RA. Verkefnisstjórnin bendir sjálf sérstaklega á þetta atriði í greinargerð með tillögu sinni, nánar tiltekið í lokaorðum (bls. 6), en þar segir að til að unnt sé að beita þeirri aðferðafræði sem notuð er við mat á áhrifum virkjanahugmynda þarf nokkur fjöldi hugmynda að vera til umfjöllunar samtímis: „*Aðferðafræðin gef[fi] ekki möguleika á að framkvæma mat á stökum virkjunarkosti eða mjög fáum virkjunarkostum, enda er þá ekki hægt að framkvæma marktækan samanburð á milli kosta*“. M.t.t. þessa verður ekki skilið hvernig verkefnisstjórn getur komist að þeirri niðurstöðu að flokka Hvammsvirkjun í nýtingarflokk.
- d. Þá verður að teljast óljóst hvort niðurstaða hins tímabundna faghóps standist 1. mgr. 9. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun, en þar segir m.a. að faghópar „*meti þá [virkjunarkosti] með stigagjöf og geri tillögur til verkefnisstjórnar*“, en engin stigagjöf eða samanburður virkjunarkosta hefur farið fram sem tillögur verkefnisstjórnar byggja á.
5. Stjórn Landverndar tekur undir þau sjónarmið sem koma fram í bókun Þóru Ellenar Þórhallsdóttur, fulltrúa umhverfis- og auðlindarráðuneytis í verkefnisstjórn:
- a. Þar vísar Þóra Ellen til þriðja liðar í upptalingu á atriðum sem þurfa að liggja fyrir til að hægt verði að taka afstöðu til Holtavirkjunar, en samkvæmt þeim er

nægjanlegt að skilgreina hvaða viðbótarrannsóknir þurfi að fara fram á búsvæðum laxfiska. Hins vegar þurfa niðurstöður rannsókna, samkvæmt þessu, ekki að liggja fyrir. Með þessu móti væru áhrif framkvæmdanna ekki lögð til grundvallar í röðun virkjunarhygmyndarinnar, sem er grundvallarfrávik frá vinnubrögðum í fyrri tveimur áföngum rammaáætlunar. Þetta myndi þýða að hægt væri að færa Holtavirkjun úr biðflokki í nýtingarflokk án þess að taka tillit til stærstu og afdrifaríkustu umhverfisáhrifanna. Stjórn Landverndar telur þetta með öllu óásættanlegt og krefst þess að þessu atriði verði breytt.

- b. Stjórn Landverndar tekur einnig undir áhyggjur þóru Ellenar í bókun hennar er varðar það hvort taka eigi mótvægisáðgerðir inn í mat faghópa eður ei. Slíkt er verulegum annmörkum háð, bæði vegna þess að mótvægisáðgerðum hefur ekki verið lýst fyrir margar virkjanahugmyndir og auk þess fylgir því mikil óvissa hvaða áhrif þær munu raunverulega hafa í að draga úr umhverfisáhrifum virkjana. Ef mótvægisáðgerðir verða teknar með í mati á virkjanahugmyndum, þá verður alltaf ósamræmi á milli virkjanahugmynda vegna ofangreindra ástæðna.

Fyrir hönd Landverndar,

Guðmundur Ingi Guðbrandsson,
framkvæmdastjóri Landverndar.