

Verkefnisstjórn Rammaáætlunar um vernd og nýtingu náttúrusvæða
með áherslu á vatnsafl og jarðhitasvæði
b.t. Svanfríðar Jónasdóttur, formanns

Reykjavík, 3. maí 2010

Athugasemdir frá Landvarðafélagi Íslands við Rammaáætlun 2, niðurstöður faghópa.

Þegar ákveðið var að fara í vinnu við Rammaáætlun á sínum tíma var það gert í þeirri von að slík vinna myndi annars vegar skapa skýrari mynd af því hvaða virkjanaáform gætu verið næst á dagskrá framkvæmdaáðila og hins vegar að skilgreind forgangsröðun myndi leiða til þess að sátt gæti náðst meðal þjóðarinnar um virkjanir. Litið var til annarra landa um fyrirmynd og rammaáætlun sem gerð var í Noregi varð helsta uppspretta hugmynda og aðferða.

Þegar litið er til baka er ljóst að Rammaáætlun 1 stóð ekki undir þeim vonum sem við hana voru bundnar. Mikið ójafnræði var varðandi gæði gagna þeirra sem virkja annars vegar og hinna sem töldu aðra landnýtingu betri fyrir land og þjóð. Helsti kostur vinnunnar var þó sá að fram voru dregin ýmis áform um orkuvinnslu og betur gerð grein fyrir þeim en áður. Einnig var safnað miklu af upplýsingum þó stór þekkingargöt væru víða.

Að flestu leyti virðist farið sömu leið í Rammaáætlun 2 og gert var í fyrirrennara hennar. Enn er virkjunarmöguleikum stillt upp og síðan eiga menn að finna rök gegn áformunum svo hægt sé að búa til forgangsröð virkjana. Fleiri gögnum hefur þó verið safnað og aðferðafræði aukin og bætt – en útgangspunkturinn er áfram sá sami: að virkja eða ekki virkja á ákveðnum stað. Í ljósi þessa verður að setja fram stórt spurningarmerki við sjálfar forsendurnar. Er það eðlilegt að orkugeirinn að stilli upp löngum lista með nánast hvaða svæði sem er á landinu? Síðan þurfi þeir sem ósammála eru hugmyndum virkjunarsinna að finna mótrök. Ef þau finnast ekki nægilega sannfærandi, þá verði virkjun á viðkomandi stað ekki stöðvuð.

Það leynir sér engan veginn að öll vinna Rammaáætlunar eru unnin á forsendum virkjana. Ólík verðmæti eru veginn upp í beina og þrönga peningahagsmuni virkjananna. Margt af því sem þar er sett fram hefur ekkert tölugildi eða verður ekki með nokkru móti mælt á slíkan hátt. Litlar tilraunir eru í raun og veru gerðar til þess að breyta því, enda verulegt

umhugsunarefni hvort alltaf eigi að leggja tölulegan eða hagrænan mælikvarða á allt milli himins og jarðar. Staða hagrænna raka hefur þó til þessa verið það sterk að þau hafa verið látin drottna yfir annars konar og þá sjálfsagt „ómerkilegrí“ þáttum, s.s. tilfinningagildi og upplifun.

Í vinnunni við Rammaáætlun 2 hafa verið metnir ólíkir þættir og ósambærilegum atriðum teft hverjum gegn öðrum. Þá er gengið út frá þeirri forsendu að fjölbreytni sé alltaf mikilvægari en einsleitni, þótt jafnvel sé um að ræða afar sjaldgæfar tegundir eða jarðmyndanir. Inn á stór, fjölbreytt svæði tínast því ýmis rök gegn virkjanaáformum meðan minni og einsleitari svæði skora lægra.

Þessi nálgun hefur ákveðnar takmarkanir sem geta leitt til skekktrar niðurstöðu. Faghópar 1 og 2 nota ákveðna aðferð til að meta núverandi og mögulegt gildi svæða sem þeim er síðan raðað eftir. Ekki er aðeins metið það sem er á staðnum heldur einnig dregið niður fyrir það sem ekki er á einum stað en finnst á öðrum. Þannig lækkar t.d. gildi Gjástykkis hjá faghópi 1 fyrir skort á gróðri og vatnalífverum og hjá faghópi 2 fyrir skort á innviðum. Þó fulls samræmis sé gætt milli svæða, þannig að niðurstöðurnar myndu líklega ekki breytast hvað varðar sjálfa röðunina, þá er jafnljóst að virðismatið sem slíkt gefur lægri tölu en ella vegna þessarar nálgunar. Þegar rætt er um gildi ákveðinna svæða eða mikilvægi þeirra er því unnið út frá lægra tölugildi en ella. Þeir sem hafa áhuga á að nota svæðin eiga því auðveldari leik að komast yfir þau, þar sem þau eru lægra metin en þeir sem vilja vernda þau hafa minna í höndunum í baráttu sinni fyrir þeim. Svæði skora hærra ef þau innihalda manngerða þætti, heldur en ef þau eru óröskuð af manna völdum!

Þá er ástæða til að benda á að samlegðaráhrif vegna Vatnajökulspjóðgarðs verða útundan, þ.e.a.s. svæði fá ekki stig fyrir að vera hluti slíkrar heildar. Hér má einnig nefna að þjóðgarðurinn hefur það þó að markmiði sínu að styðja við atvinnuuppbyggingu í grannbyggðunum, og er því ætlað að hafa bein áhrif á efnahag þeirra.

Við matsvinnuna er byggt á fjölbreyttum gögnum. Staða gagna og gæði þeirra er þó slík að ekki er með góðu móti hægt að segja að grundvallargögn séu fullnægjandi, allra síst þegar á að meta þau gegn miklu og vönduðu gagnasafni frá orkugeiranum. Því er hætt við að halli á í samanburðinum. Formenn faghópanna hafa almennt svarað því til að gögnin séu eins góð og þau gætu orðið miðað við þann tíma og fé sem til ráðstöfunar var. Það þýðir aftur á móti alls

ekki að þau séu nægjanleg til að hægt sé að nota þau til að draga ályktanir af þeim gæðum þannig að hægt sé að binda niðurstöðurnar í lög eins og að er stefnt.

Um hvað vantar þá gögn? Það vantar t.d. gögn:

- Um virkjanirnar sjálfar. Þrátt fyrir allt eru margar hugmyndirnar enn aðeins lausleg drög sem erfitt er að festa hendur á eða meta.
- Um vegi, línur, lagnir og fleiri mannvirki. Sérstaklega er þetta bagalegt varðandi legu raflína, en þær hafa áhrif langt út fyrir sjálf virkjanasvæðin. Þau gögn sem lögð voru fyrir faghópana til að vinna eftir sýna útfærslu sem er örugglega í mörgum tilfellum með öðrum hætti en yrði í raunveruleikanum.
- Um útivist; þjóðhagslegt gildi, umfang o.s.frv.
- Um ferðaþjónustu. Þó tekist hafi að safna talsverðum gögnum er enn mjög langt í land að menn átti sig á umfanginu, framtíðarmöguleikum og líklegri þróun. Atvinnuvegurinn líður fyrir skort á rannsóknum og hann verður að teljast alvarleg hindrun í allri matsvinnu um gildi svæða fyrir ferðamennsku og útivist.
- Um upplifun fólks; ferðamanna sem og heimamanna.
- Um sögu og sagnir, þjóðtrú og menningu
- Um félagslega þætti; áhrif á samfélög og íbúa.

Sagt er að alltaf verði hægt að bíða eftir nýjum upplýsingum svo aldrei verði til niðurstöður sem eru fullkomnlega áreiðanlegar. En fjár- og tímaskortur nú gera það að verkum að gögnin eru ekki slík að hægt sé að byggja á þeim niðurstöður sem síðan verða lögfestar. Auk þess er slagsíðan á gæðum og magni gagna slík milli faghóps 4 annars vegar og hins vegar hópa 1 og þó einkum 2 að erfitt er að vega þau hver á móti öðrum. Til viðbótar við þann fjölda milljarða sem orkugeirinn hefur varið til gagnasöfnunar þá hefur hann einnig mannskap til að vinna baráttumálum sínum brautargengi, t.d. við áróður, til að skapa þrýsting á óskaða niðurstöðu.

Mjög er athyglisvert að líta til samfélaga á fyrirhuguðum virkjunarsvæðum. Íbúar og aðrir sem nú þegar nýta þau fá litla athygli. Faghópur 3 sem átti m.a. að fjalla um þennan þátt valdi að taka hann út frá þröngu sjónarmiði. Hann fjallar í raun aðeins um það hvað gæti gerst ef virkjað yrði og kemst að þeirri niðurstöðu að stærri framkvæmd valdi meiri áhrifum. Hann fjallar aftur á móti ekkert um hvaða efnahagslegu áhrif það hefði ef ekki yrði virkjað en aftur á móti friðlýst. Hann gerir ekki tilraun til að meta hagræn áhrif núverandi notkunar, t.d. ferðaþjónustu, né heldur hvaða möguleikar felast í henni. Sama máli gildir um útivist. Þetta

er einn alvarlegasti ágallinn í gagnaöfluninni – og enn og aftur er þar líklega forsendunum um að kenna. Auk þess er hægt að velta því fyrir sér hvort aðkoma fyrirverandi stjórnarformanns Landsvirkjunar hafi eitthvað með þessa nálgun að gera.

Margir náttúruverndarsinnar sem voru óhressir með útkomuna í Rammaáætlun 1 urðu bjartsýnni þegar annar áfanginn var settur í gang. Bæði átti að vera búið að afla viðbótargagna í millitíðinni og eins var orðið verndun nú komið inn í titil verkefnisins og meira að segja á undan orðinu nýting. Þetta reyndust að mörgu leyti ótímabærar vonir því það var t.d. engra gagna aflað um ferðamennsku og útivist. Ekki var kannað hvernig hughrif og upplifun, t.d. af landslagi skipta máli og ekki var horft til þróunar samfélaga þar sem farið er í stórf framkvæmdir. Ekki liggur fyrir nein úttekt eða rannsókn sem tekur á fagurfræðilegu, upplifunarlegu og tilfinningalegu gildi landslags, þó það sé sennilega meðal þess sem skiptir mestu máli þegar fólk myndar sér skoðun á svæði og heimsókn þangað. Ekki sést heldur mikið á skýrslunni um niðurstöður faghópa að verndun hafi haft verulegt gildi í vinnu þeirra. Helst má sjá þess stað í faghópi 1 þar sem hluti af því sem kallað er sérstakt mikilvægi tekur til friðlýsinga. Einnig var tekið nokkurt mið af friðlýsingum í vinnu faghóps 2. Að öðru leyti er verndun og friðlýsingar án raunverulegs vægis og friðuð svæði, t.d. innan Vatnajökulsþjóðgarðs eru inni á listanum. Þó fram hafi komið á kynningarfundum að ekki sé hægt að taka svæði út af virkjanalistanum þó þau hafi verið friðlýst, vegna þess að ekki standi í friðlýsingu þeirra að þeir séu sérstaklega friðlýstir fyrir virkjunum, þá er það útúrsnúningur, þar sem slík túlkun brýtur algjörlega í bága við tilgang og eðli flestra friðlýsingaskilmála. Fyrir örfáum dögum var einmitt fjallað um það í Ríkisútvarpinu hvað algengt væri hér á landi að menn túlkuðu þröngt út frá því sem stæði í lagatexta en ekki tilgangi og markmiðum með lagasetningu. Með þessari nálgun er niðurstöðum Rammaáætlunar í raun gert hærra undir höfði en náttúruverndarlögum og lögbinding niðurstaðna verkefnastjórnarinnar verða í raun rétt hærra en samþykktar náttúruverndaráætlun og friðlýsingar. Fram kom á kynningarfundum að verndarþátturinn yrði tekinn fyrir í vinnu verkefnastjórnar og er það vel. Hún vinnur með niðurstöður faghópanna. *Því verður að gera alvarlega athugasemd við það að faghóparnir skyldu taka friðlýst svæði til umfjöllunar sem möguleg virkjanasvæði, eins og hver önnur svæði sem tilnefnd eru á listann. Fyrir vikið hafa þeir ekki unnið þá undirbúningsvinnu, með tilliti til þeirrar verndar sem titillinn ber með sér, sem nýtist verkefnastjórninni í lokaröðun sinni.* Það getur haft alvarlegar afleiðingar varðandi lokaniðurstöður vinnunnar og er líklegt að vinna gegn þeirri sátt sem verkinu er ætlað að skapa.

Enginn hópanna fjallaði um náttúruvernd sem landnýtingu og hvaða möguleikar felast í henni fyrir svæðin. Ekki er hægt að tala um að faghópur 1 fjalli um náttúruvernd sem slíka, þó vissulega séu náttúrufarslegir þættir oft forsenda verndunar. Fyrir viðfangsefni faghóps 2 eru vernduð svæði vissulega mikilvæg auðlind, en hópurinn hafði ekki að viðfangsefni að meta verndunina sem slíka. Þá geta þessir þættir einnig verið í ákveðinni andstöðu enda er ferðapjónusta og útivist auðlindanýting, rétt eins og náttúruverndin. Faghópur 3 gerir enga tilraun til að meta efnahagslegt eða þjóðhagslegt gildi þess að ákveðið svæði sé verndað eða ákveðið að skipuleggja ekki neina ákveðna nýtingu á því. Þarna er því mjög stórt gat á matinu á svæðunum, gat sem gera verður kröfu á að verði stoppað í áður en ákvarðanir um framtíðarnot landsins verða fastsettar.

Hér verður að staldra við og draga saman það sem fram er komið. Hér er í gangi verkefni þegar komið er fram á 21. öldina. Eftir að faghópaskýrslan birtist sjónum manna sést við nánari skoðun að áætlunin stenst ekki forsendur sjálfbærrar þróunar. Slíkt er fullkomlega óásættanlegt í dag. Sjálfbæra þróunin þarf að taka á þremur þáttum samtímis, þ.e. umhverfislegum þáttum, hagrænum þáttum og samfélagslegum þáttum. Varðandi umhverfisþáttinn þá er ljóst að mikil gagnasöfnun og úrvinnsla hefur átt sér stað og í kjölfarið er unnið faglegt mat um líkleg áhrif á umhverfið, bæði fyrir náttúrufarið og ferðamenskuna. Ekkert er samt unnið með náttúruvernd sem slíka og enginn faghópanna hefur hana að viðfangsefni. Ekki er því hægt að segja að henni séu gerð fullnægjandi eða eðlileg skil. Hagrænu atriðin eru heldur ekki fullnægjandi. Úttekt á þeim felur í sér mat á líklegum kostnaði sjálfra virkjananna en mjög takmörkuðu til viðbótar. Engin tilraun er gerð til að meta peningaleg áhrif þess fyrir samfélagið ef virkjað er á einhverjum stað, hvaða möguleikar geta glatast varðandi aðra tekjumöguleika, t.d. ferðamenskuna og útivist. Heldur ekki hvaða verðmæti felast í því að nýta landið ekki en leyfa því í stórum dráttum að vera í friði. Samfélagsáhrifin eru sem fyrr segir nánast ekki tekin til skoðunar. Rýning með gleraugum sjálfbærrar þróunar sýnir því að miðað við þær forsendur sem unnið er eftir og þá útfærslu sem faghóparnir lögðu fram, og þá fyrst og fremst faghópur 3 þá fær vinnan falleinkunn. Faghópur 3 tekur ekkert á því hvernig samfélögum reiðir af. Hann skautar framhjá öllu sem heitir samfélagslegt annað en vinnumarkaðs- og byggðaáhrif. Hagur heimamanna, klofningur samfélaga og yfirgangur framkvæmdasinna er ekki tekinn með. Í kynningum kom líka fram að þeir í faghópi 3 segja bara að niðurstöðurnar segi hversu mikil áhrifin verða, ekki hvort þau

eru góð eða vond. Síðan eru niðurstöður þeirra paraðar saman við niðurstöðu faghóps 4 og þá virkar það frá faghópi 3 þannig að því stærra, þeim mun betra.

Upplifun meðal þess sem veitir fólki gleði og lífsfyllingu. Upplifun er huglæg og skiptir miklu máli að henni sé veitt góð athygli í þessari matsvinnu. Því miður hefur það ekki verið gert með nægjanlega skilmerkilegum hætti, þrátt fyrir að hún feli í sér lykilinn að mati fólks á gæðum svæða og því hversu innihaldsríkar heimsóknir á ákveðna staði geta talist. Sem dæmi um þennan upplýsingaskort má nefna það sem upplýst var á kynningarfundum að hætt var við að fara í mat á upplifun fólks á landslagi. Sú vinna átti að styðja við flokkunarkerfi sem byggt var upp varðandi landslag og grundvallaðist á eðlisrænum eiginleikum þess. Þarna er enn eitt af stóru götunum í vinnunni, sem gerir í raun ómögulegt að meta heildrænt gildi landslagsins.

Fram hefur komið að ekki er til heildstæð landnýtingaráætlun fyrir hálendið. Ekki er heldur til alþjóðlegur sáttmáli um jarðfræðilega fjölbreytni eins og er til fyrir þá líffræðilegu. Þar með skortir forsendur í matsvinnunni og auðveldara verður að gera sjónarmið annarrar nýtingar en orkuvinnslu tortryggileg. Þetta er óásættanleg staða og í raun ekki hægt að afgreiða Rammaáætlun meðan ekki er bætt úr þessum vanköntum.

Niðurstaða Landvarðafélags Íslands er að annar áfangi Rammaáætlunar um verndun og nýtingu vatnsafls og jarðvarma geti ekki orðið það sáttaplagg sem lagt var upp með nema lokið sé við öflun nauðsynlegra gagna, úrvinnslu þeirra og – síðast en ekki síst – heildstæða landnýtingaráætlun fyrir hálendið. Virða verður núverandi friðlýsingar, sem og félagslega þáttinn, einn þriggja meginstoða sjálfbærrar þróunar. Uns þetta hefur verið gert er lítil von til sátta. Niðurstöðurnar munu verða óskalisti virkjanasinna, sem þeir hafa komið í gegn í krafti fjármagns án þess að andstæðingar þeirra fengju rönd við reist.