

3. maí 2010

**Rammaáætlun**  
c/o Orkugarður  
Grensásvegi 9  
108 Reykjavík



**LANDVERND**

## **Umsögn um niðurstöður faghópa 2. áfanga Rammaáætlunar**

Landvernd fagnar því að skýrsla með niðurstöðum faghópa 2. áfanga Rammaáætlunar skuli hafa verið lögð fram til kynningar. Samtökin hafa lengi hvatt stjórnvöld og framkvæmdaraðila til að bíða þess að niðurstöður 2. áfanga Rammaáætlunar liggi fyrir áður hugað er að frekari virkjunarframkvæmdum samhliða því að samtökin hafa kallað eftir langtíma áætlun um landnotkun þar sem náttúrverndarsjónarmiðum er gert hátt undir höfði.

Í skýrslunni eru margvíslegar upplýsingar og er hún afrakstur umfangsmikillar vinnu. Skýrslan er efnismikil og það er ljóst að með henni hefur margt gott verið lagt til málanna til að undirbyggja skynsamlegar ákvarðanir um landnotkun á Íslandi í framtíðinni. Landvernd vekur þó athygli á að skýrslan er fyrst og fremst yfirlit yfir einstaka mögulega virkjunarkosti á forsendum orkuvinnslu og að með henni er ekki dregin fram heildarmynd af vernd og nýtingu náttúrusvæða. Svæði þau sem skýrslan fjallar um eru valin út frá orkugetu en ekki landslagsheildum eða svæðisbundnu skipulagi. Efnahagslegt virði svæða er eingöngu metið út frá mögulegri nýtingu til orkuvinnslu, ekki annars konar nýtingu. Í ljósi þessa, lítur Landvernd svo á að skoða beri skýrsluna sem verkfæri til að bæta ákvarðanir um landnotkun á Íslandi með því að greina hagkvæmar virkjunarhugmyndir, en gæta þurfi þess að önnur sjónarmið ráði einnig við endanlega mótun stefnu og áætlunar um orkunýtingu og verndun, s.s. varðandi náttúruvernd, landslagsvernd, útivist og ferðaþjónustu.

Landvernd telur að nýta megi Rammaáætlun til að greina svæði þar sem forsendur til virkjunar kunna að vera fyrir hendi, en þó með fyrirvara um nánari greiningu við umhverfismat þar sem litið er til allra þátta, gerð ítarleg kostnaðar- og ábatagreining, og þjóðhagslegur ábati metinn. Rammaáætlun á ekki síður að vera gagnleg til að taka frá svæði fyrir náttúruvernd, útivist og ferðaþjónustu. Það er mikilvægt að allir hagsmunir verði með þegar Alþingi tekur málið til umfjöllunar, s.s. hagsmunir náttúruverndar, útivistar og ferðaþjónustu, en ekki einungis orkuhagsmunir og allir fái réttmætt vægi. Hver einstök framkvæmd er óafturkræf og því verður að meta hvert tilvik í framtíðinni með aðferðum sem varpa ljósi á mun fleiri þætti en hægt er að gera í Rammaáætlun.

Landvernd vekur athygli á því að enn er óljóst hvernig farið verður með niðurstöður faghópa og einnig þá skýrslu verkefnisstjórnar sem áformuð er. Ekki er enn komið fram lagafrumvarp eða þingsályktunartillaga um rammaáætlun. Athugasemdir Landverndar eru því settar fram með fyrirvara um framhald málsins.

## Athugasemdir um aðferðafræði og vinnu faghópanna

Varðandi hugtakanotkun tekur Landvernd eftir að í skýrslunni er fjallað um “virkjunarkosti” en ekki “virkjunarmöguleika”. Orðið “kostur” er jákvætt í sjálfu sér og gefur í skyn að eitthvað standi til boða, aðeins þurfi að velja milli “kosta”. Það væri hlutlausara að fjalla um “virkjunarhugmyndir” eða “virkjunar-möguleika” og jafnvel að bæta orðinu “hugsanlega” framan við þessa tvo “kosti” í hugtakanotkun.

Landvernd gerir athugasemd við að virkjunarmöguleikar á friðuðum svæðum séu teknir til mats í skýrslunni og telur nauðsynlegt að fram komi rökstuðningur fyrir því. Ef virkjunarmöguleikar á friðuðum svæðum eru teknir með eins og hér er gert hefði verið eðlilegt að virkjanir sem þegar hafa verið reistar væru einnig teknar til mats eftir því sem hægt er og reynt að raða þeim á meðal virkjunarmöguleika. Þannig fengist betra heildaryfirlit og telur Landvernd að úr þessu þurfi að bæta.

Í þessu sambandi er einnig bent á að sumir virkjunarmöguleikar myndu hafa áhrif á friðuð svæði. Þannig eru í skýrslunni t.d. fimm virkjunarmöguleikar sem myndu hafa áhrif á Gullfoss og tveir sem myndu hafa áhrif á Dettifoss.

Landvernd telur galla á aðferðafræði að meta saman virkjunarmöguleika vatnsaflsvirkjana og jarðvarmavirkjana. Æskilegt er að endanleg framsetning sé þannig úr garði gerð að þetta sé einnig aðgreint, enda um ólíkar tegundir virkjana að ræða. Þá henta þessar virkjanir misvel eftir því í hvað á að nota orkuna. Landvernd telur sem dæmi að jarðvarmavirkjanir séu ekki heppilegar fyrir mjög orkufrekan iðnað s.s. stóriðju. Þótt markmiðið hafi verið að raða öllum virkjunarhugmyndum telja samtökin að einnig eigi að sýna röðun vatnsaflsvirkjana sér og jarðvarmavirkjana sér.

Þrátt fyrir ákveðna styrkleika í þeirri aðferðafræði sem beitt er, eru jafnframt þekktir ákveðnir veikleikar á henni sem virðast gera vart við sig í skýrslunni. Þannig er þekkt að fjölþáttagreining af þessu tagi er illa til þess fallin að taka á „rauðum flöggum“, þ.e. krítískum þröskuldsgildum fyrir einstaka umhverfisþætti. Ef viðkomandi þætti hefur verið úthlutað lágri vogtölu, er hætta á því að há einkunn fyrir hann hverfi inn í samreikning annarra umhverfisþátta sem hafa minni þýðingu á viðkomandi svæði. Einnig er hætta á að einkunnagjöf verði einstaklingsbundin og ógagnsætt hvaða viðmið og gögn liggja til grundvallar einstökum einkunnum. Af þessum sökum þyrfti að vekja sérstaka athygli á þeim virkjunarmöguleikum sem skera sig með einhverju móti úr sökum sérstakra eiginleika.

Landvernd telur að taka þurfi tillit til alþjóðlegs gildis svæða jafnvel þó þau lúti ekki tilteknum alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist. Á þetta einkum við þegar um er að ræða svæði með augljóst jarðfræðilegt gildi en sökum þess að jarðmyndanir hafa ekki sambærilegar alþjóðlegar verndarskilgreiningar skv. alþjóðasáttmálum eins og vistfræðileg fyrirbæri, eru slík svæði ekki metin eins hátt og ella mætti ætla. Landvernd telur að svæði sem kunna að hafa jarðfræðilegt gildi á heimsvísu þurfi að fá sérstaka umfjöllun í skýrslunni og að stjórnmerkja þurfi þau svæði sem hafa mikla sérstöðu sökum ákveðinna eiginleika þótt þau komi ekki sterkt út í heildarmati (sem aftur má rekja til þess að þau fá ekki endilega háa einkunn fyrir hvert viðfang fyrir sig). Þó ekki sé enn til alþjóðlegur sáttmáli um verndun jarðminja, þá hafi Íslendingar siðferðilega skyldu til að gæta þess að einstökum minjum verði ekki spillt.

Landvernd vill einnig sérstaklega benda á Norðlingaölduveitu og Þjórsárver í þessu sambandi. Samtökin höfðu forgöngu um það að fá tvo erlenda sérfræðinga til að meta náttúruverndargildi Þjórsárvera með hliðsjón af heimsminjaskrá UNESCO. Ef marka má niðurstöður sérfræðinganna gætu Þjórsárver og nærliggjandi svæði átt heima á heimsminjaskrá og hugmyndir um Norðlingaölduveitu myndu spilla fyrir þeim möguleikum.

Landvernd bendir á að um leið og einn virkjunarmöguleiki er nýttur til orkuvinnslu kann röðun virkjunarkosta eins og fram koma í skýrslunni að riðlast. Þessu til áréttingar er bent á að háhitasvæði á Íslandi eru ekki nema rúmlega 20 og vitað er að mörg þeirra hafa mikla sérstöðu á heimsvísu. Þegar er búið að raska verulegum hluta þeirra. Um leið og einu svæði er raskað í viðbót eykst verðmæti hinna sem eftir eru. Þetta kallar á sífellt endurmat.

Landvernd vekur athygli á veikleika í aðferðafræðinni sem beitt er varðandi samlegðaráhrif virkjunarkosta og afstætt virði svæða út frá því hvernig gengið hefur verið á sambærileg svæði, jaðarsvæði eða jafnvel inn á það svæði sem er til skoðunar. Landvernd telur að í þessu samhengi eigi m.a. að draga lærdóma af virkjunum við Kárahnjúka og á Hellisheiði og Reykjanesi. Í þeim tilvikum hafa þegar verið reistar virkjanir sem hafa bein eða óbein áhrif á verndargildi nærliggjandi svæða, s.s. Jökulsár á Fjöllum, Bitru, Eldvarpa og Krýsuvíkur.

Landvernd bendir á sérstakt mikilvægi svæða í nálægð við þéttbýli vegna útivistar og að þau komi ekki sérstaklega vel út í mati. Að vísu er búið að raska sumum þessara svæða en umgengni við þau í fortíð má ekki verða til þess að þau séu skrifuð niður um of. Landvernd telur að taka þurfi t.d. meira tillit til Reykjanesfólkvangs og hugmynda um eldfjallagarð á Reykjaneskaga í nálægð stærsta þéttbýliskjarna landsins. Það er umhugsunarefni hvort Reykjaneskaginn hefði átt að fá svipaða meðhöndlun og Torfajökulssvæðið og vera metinn sem ein heild í stað þess að vera bútaður niður í margar einingar á forsendum orkuiðnaðar.

Í framhaldi af fyrri málsgrein veltir Landvernd fyrir sér hvort ekki hefði mátt svæðisskipta landinu í meira mæli en gert er til að fá stærri klasa virkjunarmöguleika og hugsa þannig út frá stærri heildum í stað einstakra virkjunarmöguleika. Ætla má að með því móti fengist heildstæðari yfirsýn yfir viðfangsefnið..

Landvernd minnir á að virkjanir sem eru minni en 10 MW eru ekki teknar með. Þær geta haft mikil umhverfisáhrif eins og reynslan sýnir, sérstaklega á afskekktum svæðum (vegir, slóðar, línur).

Eins virðast línulagnir og vegir ekki hafa mikið vægi í mati faghópanna og má þar t.d. nefna Hvalárvirkjun þar sem línulagnir og vegir myndu hafa veruleg áhrif á ósnortin svæði.

Landvernd gagnrýnir skort á rannsóknum og gögnum sem lögð hafa verið til grundvallar í öllum faghópunum. Flokkun og mat svæða virðist oft byggja á veikum grunni þar sem sárlega vantar gögn og upplýsingar til að byggja mat á einstökum svæðum á. Verulega skortir t.d. á vitneskju um hveraörverur og smádyralíf á háhitasvæðum, í flestum tilfellum er því um að ræða gróft fyrsta mat og ýmsu verið sleppt.

Rannsóknir um ferðamenn og upplifun þeirra af náttúrusvæðum eru af skornum skammti. Engin gögn liggja fyrir um ruðningsáhrif virkjanaframkvæmda á aðra atvinnuvegi. Samfélagsáhrif eru aðeins metin út frá virkjunum en ekki út frá annarri landnotkun.

Það veikir allan samanburð að ekki skuli liggja fyrir sambærileg gögn um hvert svæði sem metið er. Hugsanlega stendur til að taka á skorti á rannsóknnum í væntanlegum lögum um Rammaáætlun þannig að þau svæði sem menn vilja raða í virkjunarflokk en uppfylla ekki skilyrði um rannsóknir og gögn verði tekin frá og sett á biðlista þangað til fullnægjandi rannsóknir liggja fyrir. Landvernd mun reyndar gera kröfu um að þetta verði gert og telur að vekja beri athygli á þeim svæðum sem um ræðir í skýrslunni.

### **Um samráðsferlið**

Gagnrýna má að vinna og niðurstöður faghópanna hafa almennt ekki verið eins gagnsæjar og ákjósanlegt væri og eins hefur verið skortur á víðtækara og raunverulegra samráði við hagsmunaaðila í ferlinu. Landvernd hefur t.a.m. aldrei verið boðið að ferlinu nema á einstaka kynningarfund. Samtökin fagna þó því kynningarferli sem staðið hefur yfir og vænta þess að stjórnvöld muni tryggja verkefnisstjórn Rammaáætlunar nægilegt fjármagn og svigrúm til að fara ítarlega yfir framkomnar athugasemdir og tekið verði tillit til þeirra við vinnslu lokaniðurstaðna.

### **Niðurlag**

Það er ljóst að niðurstaða faghópa annars áfanga Rammaáætlunar hefur mikla þýðingu fyrir hvernig vindur fram. Landvernd telur að faghóparnir hafi á margan hátt skilað góðri vinnu góð við 2. áfanga Rammaáætlunar fram að þessu og að þær niðurstöður sem nú liggja fyrir geti orðið mikilvægur liður í umræðu um væntanlega flokkun verkefnisstjórnar og hugsanlega nýtingu svæða til orkuvinnslu á Íslandi. Ekki síður hafa komið fram upplýsingar sem gefa til kynna hvaða svæði þurfi að taka frá til náttúruverndar, útivistar og ferðaþjónustu, og hvaða svæði sé skynsamlegt að halda frá vegna þess að upplýsingar um þau eru af skornum skammti. En eins og faghóparnir sjálfir benda á, hefur skortur á gögnum gert vinnu þeirra erfiða og dregur það úr áreiðanleika niðurstaðna.

Landvernd vill að lokum ítreka það sjónarmið samtakanna að fleira þurfi að koma til en niðurstöður þessarar skýrslu til að skapa fullnægjandi grundvöll heildstæðrar stefnu og áætlunar um verndun og nýtingu náttúrusvæða. Rammaáætlun er ekki lokaniðurstaða í mati á virkjunarmöguleikum á Íslandi heldur liður í opinni og upplýstri samræðu stjórnvalda og almennings í landinu.

Með vinsemd og virðingu,

Björgólfur Thorsteinsson  
formaður Landverndar