

Iðnaðarráðuneytið og umhverfisráðuneytið

[rammaaatlun@rammaaatlun.is](mailto:rammaaatlun@rammaaatlun.is)

Sent skv. leiðbeiningum gegnum vefsíðu rammaáætlunar

Reykjavík, 2. nóvember 2011

**Efni: Umsögn um tillögu að drögum til þingsályktunar um verndar- og orkunýtingaráætlun – Mótmeili við tillögu um að setja Gjástykki í verndarflokk.**

*Helstu atriði þessarar umsagnar eru:*

- *Gildandi svæðisskipulag, sem er staðfest af umhverfisráðherra, gerir ráð fyrir þeim möguleika að nýta 2,45 % af landssvæði Gjástykkis til allt að 45 MW orkunýtingar.*
- *Svæðisskipulagið var unnið í tengslum við fyrirætlanir um orkuppbyggingu í Þingeyjarsýslum sem ríkisstjórnin átti aðkomu að.*
- *Niðurstaða faghópa rammaáætlunar leiddu ekki til þeirrar niðurstöðu að setja ætti Gjástykki í heild í verndarflokk.*
- *Gögn málsins benda til þess að skoðanakönnun verkefnastjórnar hafi ráðið úrslitum um að Gjástykki var sett í verndarflokk. Nafnlaus skoðanakönnun meðal 12 fulltrúa verkefnastjórnar getur hvorki talist faglegur né málefnalegur grundvöllur að ákvörðun um að setja Gjástykki í verndarflokk, sérstaklega þegar niðurstaða skoðanakönnunarinnar er í andstöðu við gildandi svæðisskipulag og meginniðurstöðu faghópa rammaáætlunar.*
- *Óbreytt ákvörðun um Gjástykki í verndarflokk getur leitt til bótaskyldu vegna tjóns þeirra sem lagt hafa til grundvallar gildandi svæðisskipulag í undirbúningi sínum að atvinnuuppbyggingu í Þingeyjarsýslum. Áskilinn er réttur til skaðabóta.*
- *Stjórnvöld eru bundin af því ferli friðlýsingar sem þau hófu þann 18. mars 2010 og verða að ljúka honum í samræmi við gildandi ákvæði náttúruverndarlaga áður en þau leita fyrir sér um verndun umrædds landsvæðis á öðrum grundvelli.*

Til mín hafa leitað sveitarfélögin, Norðurþing, Þingeyjarsveit og Skútustaðahreppur og falið mér að koma umsögn þessari á framfæri varðandi þá tillögu verkefnastjórnar um rammaáætlun, sem fram kemur í drögum að þingsályktun um verndar- og orkunýtingaráætlun, að setja Gjástykki í heild sinni í verndarflokk áætlunarinnar. Í umsögn þessari er að finna athugasemdir sveitarfélaganna við þá tillögu að setja Gjástykki í heild í verndarflokk en sveitarfélögin eru afar ósátt við þá ráðstöfun. Jafnframt er farið hér yfir ýmis lagaleg atriði sem að mati sveitarfélaganna fela í sér að lagastoð skorti til þess að setja Gjástykki í heild sinni í verndarflokk.

## Almennt

Afar viðamiknið og gagnlegt starf hefur verið unnið af verkefnastjórn um rammaáætlun og af faghópunum fjórum sem undir hana heyrðu. Þann 19. ágúst s.l. kynnti verkefnastjórn rammaáætlunar drög að þingsályktunartillögu um vernd og orkunýtingu náttúrusvæða en sú kynning var upphafið af 12 vikna opnu samráðs- og kynningaferli við tillögur verkefnastjórnar sem fram koma í drögum að fyrrnefndri rammaáætlun. Um hið opna samráðs og kynningaferli segir m.a. á heimasíðu rammaáætlunar, að drög að þingsályktunartillögu séu nú til umsagnar hjá þjóðinni og að því ferli loknu muni umsagnir verða vegnar og metnar. Í kölfar þeirrar vinnu muni umhverfis- og iðnaðarráðherra sameiginlega leggja fram þingsályktunartillögu fyrir Alþingi. Í ljósi þessarar skýru verkefnalýsingar er umsögn þessi afar mikilvæg enda telja sveitarfélögin sem að henni standa að þær stjórnvaldsákvæðanir sem þegar hafa verið teknar um Gjástykki feli í sér að ekki sé lögmaður grundvöllur til að setja Gjástykki að öllu leyti í verndarflokk fyrirhugaðrar verndar- og orkunýtingaráætlunar.

## Forsaga

Landsvæðið sem kallast Gjástykki þekur ríflega 110 km<sup>2</sup> lands. Það nær frá Skútustaðahreppi í suðri en að norðan markast það af Kerlingarhól í Kelduhverfi. Helstu náttúruperlur svæðisins eru við Sandmúla rétt sunnan Gjástykkis, svæðið norðan Hituhóla og Hrauná sem eru suðvestan við Hrutafjöll. Allt umrætt svæði liggur í lögsagnarumdæmi Norðurþings, Þingeyjarsveitar og Skútustaðahrepps. Í júlí 2006 skipuðu sveitarfélögin þrjú samvinnunefnd um gerð landnýtingar- og verndaráætlunar fyrir háhitasvæði í Þingeyjarsýslum. Í nefndinni sátu fulltrúar sveitarfélaganna þriggja auk fulltrúa orkufyrirtækja. Sem ráðgjafar að þeirri vinnu voru fengin Teiknistofa Arkitekta og Náttúrustofa Norðausturlands. Tilgangurinn með gerð þessarar landnýtingar og verndaráætlunar var fyrst og fremst sá að samþætta nýtingu og vernd þannig að tekið væri tillit til náttúrufars og náttúruverndarsjónarmiða eins og framast væri kostur við hugsanlegar virkjanaframkvæmdir og aðra tilheyrandi mannvirkjagerð. Gjástykki var eitt af þeim háhitasvæðum sem til umfjöllunar voru í þessari áætlun. Tillaga að landnýtingar- og verndaráætlun var afgreidd á fundi nefndarinnar 2. nóvember 2006 og samþykkt af sveitarstjórnnum sveitarfélaganna í árslok 2006. Sveitarfélögin unnu í kjölfarið svæðisskipulag fyrir verndun og nýtingu háhitasvæðanna og í ársbyrjun 2007 hóf störf samvinnunefnd um svæðisskipulag háhitasvæða í Þingeyjarsýslum. Í nefndinni sátu tveir fulltrúar frá hverju sveitarfélagi auk fulltrúa frá Skipulagsstofnun. Sérstakar reglur fyrir samvinnunefndina voru staðfestar af umhverfisráðuneyti og öðluðust gildi 9. mars 2007.

Vinna við gerð svæðisskipulags fyrir háhitasvæðin í Þingeyjarsýslum hófst í ljósi fyrirbyggjandi viljayfirlýsinga og áætlana íslenskra stjórnvalda, sveitarféлага og orkufyrirtækja um mögulega atvinnuuppbyggingu með hagnýtingu háhitasvæða í Þingeyjarsýslum. Markmið skipulagsvinnunnar var að skilgreina verndun og heimilaða landnotkun á háhitasvæðum í



sýslunum og setja með því umgjörð um mögulega hagnýtingu lands á skipulagssvæðinu. Bæði skipulagsgerðin og undirbúningur hennar var ítarlegur og viðarmikill þar sem leitað var eftir víðtæku samráði allra hagsmunaaðila á svæðinu. Í lok árs 2007 undirrituðu sveitarfélögin umrætt svæðisskipulag en samkvæmt því nýtur stór hluti Gjástykkis svokallaðrar hverfisverndar, sem samkvæmt skipulagslögum felur m.a. í sér verndun menningarsögulegra minja og náttúruminja. Í greinargerð með svæðisskipulaginu kemur fram að á 270 ha. (2,7 km<sup>2</sup>) landsvæði í Gjástykki sé gert ráð fyrir því að til hagnýtingar á jarðvarmaorku svæðisins geti komið, allt að 45 MW. Svæðisskipulag háhitasvæða í Þingeyjarsýslum 2007-2025 var staðfest af umhverfisráðherra þann 16. janúar 2008 sem við það hlaut það lögformlegt gildi.

Með bréfi umhverfisráðherra til Umhverfisstofnunar, dags. 18. mars 2010 var stofnuninni falið að hefja sem fyrst undirbúning að friðun Gjástykkis í samræmi við ákvæði náttúruverndarlaga nr. 44/1999 en í bréfinu er sérstaklega tekið fram að leita skyldi eftir samráði við landeigendur, viðkomandi sveitarfélög og aðra hagsmunaaðila. Það lögbundna ferli fyrirhugaðrar friðlýsingar stendur nú yfir en staða þessa ferlis á að mati umsagnaraðila lítið skylt við samráð þar sem afarkostum er stillt upp þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir til málamiðlana af hálfu sveitarfélaganna á svæðinu. Megn óánægja er meðal hagsmunaaðila um það hvernig að friðlýsingaferlinu er staðið og fyrir liggja ályktanir allra sveitarfélaga sem eiga lögsögu í Gjástykki þar sem hafnað er boðaðri friðlýsingu Gjástykkis án neinna undantekninga eða málamiðlana.

### **Hvernig ratar tillaga um verndun Gjástykkis inn í drög að þingsályktun ?**

Þann 29. mars 2010 fór fram kynning á vegum verkefnastjórnar rammaáætlunar á fjölmennum fundi að Skjólbrekku í Mývatnssveit þar sem niðurstöður einstakra faghópa voru kynntar. Niðurstöðurnar voru birtar í greinargerð sem bar yfirskriftina „Niðurstöður faghópa, kynningar- og umsagnaáðferðir verkefnisstjórnar“. Helsta verkefni faghóps I, skv. verklagsreglum rammaáætlunar, var að meta náttúru og menningarminjar á svæðum sem til greina koma vegna orkunýtingar og raða virkjunarkostum frá lakasta til besta kostar út frá hagsmunum náttúru og menningarminja. Bæði í fyrrnefndri greinargerð og á umræddum fundi voru niðurstöður faghóps I þær að Gjástykki væri í **27. sæti 48 tilnefndra virkjunarkosta** varðandi verndargildi út frá hagsmunum náttúru og menningarminja. Verkefni faghóps II var að meta áhrif einstakra virkjunarkosta á ferðaþjónustu, útivist, landbúnað og hlunnindi. Niðurstaða faghóps II var að skipa Gjástykki í **35. sæti 57 virkjunarkosta** yfir „verðmæti“ gagnvart hagsmunum ferðaþjónustu og útivistar. Ætla má að hér sé um að ræða niðurstöður hæfustu sérfræðinga, sem á annan áratug hafa unnið að gerð rammaáætlunar.

Í ljósi þessarar niðurstöðu taldi skipulags- og bygginganefnd Norðurþings ekki tilefni til að gera athugasemd við greinargerðina innan tilgreinds athugasemdafrests enda voru þessar niðurstöður faghópa, sem bentu eindregið til þess að Gjástykki færi ekki í verndarflokk, fjarri því að stangast á við þær sameiginlegu skipulagsákvæðanir sveitarfélaganna á svæðinu sem birtast

í svæðisskipulagi háhitasvæða í Þingeyjarsýslum 2007-2025. Í ljósi þessara niðurstaðna skýtur það verulega skökku við, að nú rúmlega ári síðar, skuli talið sérstakt tilefni til friðlýsingar Gjástykkis. Sú afstöðubreyting sem boðuð er í drögum að þingsályktunartillögum varðandi Gjástykki er algjörlega óútskýrð og gengur gegn faglegum niðurstöðum faghópa rammaáætlunar. Í ljósi meginreglna eins og meðalhófs, andmælaréttar og réttaröryggis er með ólíkindum að tillaga þessi sé sett fram án þess að sveitarfélögin á svæðinu fái um hana vitneskju eða möguleika á andmælum við þessari miklu afstöðubreytingu.

Þann 11. maí s.l. voru samþykkt á Alþingi lög nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Af 2. mgr. bráðabirgðaákvæðis sem vísar til ákvæða 3. mgr. 10. gr. laganna verður ráðið að hagsmunaaðilar svo sem sveitarstjórnir á viðkomandi svæði hafi lögbundin umsagnarrétt að fengnum niðurstöðum faghópa. Að mati umsagnaraðila er þessari skyldu einungis unnt að sinna eftir að lögin um verndar- og orkunýtingaáætlun voru sett og að fengnum niðurstöðum faghópa eins og segir í lögnum.

Málsmeðferðarreglur 3. mgr. 10. gr. laganna mæla svo fyrir að eftir þennan umsagnarfrest hagsmunaaðila eigi verkefnastjórnin að taka afstöðu til fyrirliggjandi virkjunaráforma og kynna þingsályktunartillögu sem fari þá í opið samráðsferli hjá þjóðinni. Tilvísun bráðabirgðaákvæðis laganna til 3. mgr. 10. gr. verður ekki skilin öðruvísi en að þessi málsmeðferð gildi um þau drög að þingsályktunartillögu sem nú liggur fyrir. Á þetta vilja umsagnaraðilar benda sökum þess að á vef rammaáætlunar og í athugasemdum við drög að tillögu til þingsályktunar má sjá að verkefnastjórn telur sig hafa þegar sinnt þessari skyldu með kynningarfundum víðs vegar um landið á tímabilinu 8. mars til 3. maí 2010 þegar niðurstöður faghópa voru kynntar. Ferlið fékk þó enga lögformlega stöðu fyrr en með lögum sem samþykkt voru 11. maí 2011 og hljóta þau að gilda um málsmeðferðina með þeim hætti sem hér hefur verið rökstutt.

Í athugasemdum með drögum að tillögu til þingsályktunar kemur fram að niðurstöður faghópa hafi legið fyrir í endanlegri mynd vorið 2010. Í niðurstöðum faghópa er að finna þá faglegu niðurstöðu sem lýst er hér að ofan sem benti á engan hátt til þess að Gjástykki myndi rata í verndarflokk. Í drögum að þingsályktunartillögu, bls. 23, er að finna stutta röksemdafærslu verkefnastjórnar fyrir því að setja Gjástykki í verndarflokk en þar er því teft fram sem meginröksemdum að vísa til töflu 7.2. í fylgiskjali 1 (lokaskýrsla verkefnastjórnar, júní 2011) og **könnunar verkefnastjórnar á fylgiskjali 3.** Eins og áður er rakið bendir tafla 7.2., sem geymir niðurstöður faghópanna, ekki til þess að Gjástykki færi í verndarflokk heldur miklu frekar í nýtingaflokk. Gjástykki lendir skv. töflunni í 26. sæti mögulegra orkuvinnslusvæða í verðmætaröðun frá sjónarhóli verndar og talið í 39. sæti í röðun álitlegustu virkjunarkosta. Varðandi röðun álitlegustu virkjunarkosta virðist hins vegar lítið eða ekkert tekið tillit til hagkvæmni virkjunarinnar í ljósi nálægðar við virkjanir á öðrum háhitasvæðum í næsta nágrenni, þ.e. Kröflu (um 10 km) og Þeistareykjum (um 13 km) og tilheyrandi fyrirhuguðum



línulögnum til sjávar við Bakka norðan Húsavíkur. Eðlilegt verður að telja að ákvörðum um hagkvæmni virkjunarkostar verði tekin af framkvæmdaaðila og fráleitt að setja virkjunarkost í verndarflokk á grundvelli óraunhæfs mats á virkjunar- og tengikostnaði. Stendur þá eftir nafnlaus skoðunarkönnun fulltrúa verkefnastjórnar en samkvæmt henni vildu 7 af 12 fulltrúum setja Gjástykki í notkunar- eða biðflokk því þrír fulltrúar setja Gjástykki í nýtingaflokk, 4 í biðflokk og fimm vildu setja svæðið í verndarflokk. Þetta virðist allur grundvöllurinn að þeirri viðurhlutamiklu ákvörðun að setja Gjástykki í verndarflokk í andstöðu við gildandi svæðisskipulag.

Af gögnum á vef rammaáætlunar má sjá að tilurð þessarar skoðanakönnunar megi rekja til tillögu formanns verkefnastjórnar á 47. fundi hennar þann 2. júní s.l. sem gerir ráð fyrir nafnlausri, rafrænni skoðanakönnun meðal fulltrúa í verkefnisstjórn um flokkun virkjunarhugmynda í verndarflokk, biðflokk eða nýtingaflokk. Í tillögunni kemur fram að niðurstaða hennar verði til leiðbeiningar fyrir ráðgjafa ráðuneytisins við mótun tillögu til þingsályktunar. Það er með öllu ótækt að nafnlaus skoðanakönnun meðal fulltrúa í verkefnastjórn fái það vægi sem gögn málsins bera með sér að hún hafi fengið við ákvörðun um það hvort setja ætti Gjástykki í verndarflokk eða nýtingaflokk. Eftir áralanga vinnu faghópa, skipaða færustu sérfræðingum, sem studdust við fyrirfram kynnta aðferðafræði við flokkun einstakra virkjunarkosta, er það látið líðast að skoðanakönnun fulltrúa í verkefnastjórn fái slíkt vægi sem hér hefur orðið raunin. Hvaða skilaboð eru þetta til faghópa verkefnastjórnar? Það hlýtur að liggja ljóst fyrir að nafnlaus skoðanakönnun í þessu viðamikla verkefni getur ekki talist réttmætur og málefnalegur grundvöllur að baki ákvörðun sem hefur jafn afdrifarík áhrif og sú að setja Gjástykki í verndarflokk þvert á gildandi svæðisskipulag og meginniðurstöðu faghópa. Niðurröðun í endanlegri tillögu til þingsályktunar verður að byggja á lögsmætum og málefnalegum sjónarmiðum en ekki nafnlausri skoðanakönnun.

**Tillaga um að Gjástykki fari í verndarflokk orkunýtingar fer í bága við gildandi svæðisskipulag**  
Í 78. gr. stjórnskrár Lýðveldisins segir að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Í skipulagslögum nr. 123/2010 er skýrt kveðið á um að sveitarstjórnir fari með skipulagsvald við gerð svæðisskipulags innan sinna lögsagnarumdæma. Sambærilegt skipulagsvaldsákvæði var að finna í skipulags- og byggingalögum nr. 73/1997. Þá liggur fyrir að landskipulagsstefna hefur ekki verið sett, sbr. 10. og 11. gr. gildandi skipulagslaga nr. 123/2010. Eins og áður sagði er í gildi svæðisskipulag háhitasvæða í Þingeyjarsýslum 2007-2025 sem staðfest hefur verið af framkvæmdavaldshafa. Það svæðisskipulag gerir ráð fyrir verndun Gjástykkis að stórum hluta en jafnframt möguleika á orkuhagnýtingu innan svæðis sem nemur 2,45% þess landsvæðis sem talið er til Gjástykkis. Þegar ekki liggur fyrir landsskipulagsstefna verður sú ráðstöfun sem aðliggjandi sveitarfélög í Þingeyjarsýslum hafa komið sér saman um með löglegu og staðfestu svæðisskipulagi ekki yfirkeyrð með setningu verndar- og

orkunýtingaráætlunar. Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga að samkvæmt 13. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun taka ákvæði 4.-12. gr. laganna ekki gildi fyrr en Alþingi hefur samþykkt þingsályktunartillögu um verndar- og orkunýtingaráætlun í fyrsta skiptið. Þessi lagasetningaaðferð felur það í sér að ákvæði 7. gr. laganna um að verndar- og orkunýtingaráætlun er ekki bindandi við gerð skipulagsáætlana fyrr en eftir samþykkt fyrstu þingsályktunartillögunnar um verndar- og orkunýtingaráætlun. Verði að óbreyttu samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlun sem gerir ráð fyrir heildarverndun Gjástykkis fer sú ráðstöfun í bága við gildandi svæðisskipulag, samþykktu og staðfestu löngu fyrir gildistöku laga um verndar- og orkunýtingaráætlun sem einstaklingar og lögaðilar höfðu réttmætar væntingar til og kunna að hafa byggt ákvarðanir sínar á. Umsagnaraðilar skora á umhverfis- og iðnaðarráðherra að koma í veg fyrir yfirvofandi ráðstöfun, sem kann að vera ólögumæt og getur leitt til bótaskyldu, með því að taka tillit til gildandi svæðisskipulags við lokaákvörðun og gerð endanlegrar tillögu til þingsályktunar um verndar- og orkunýtingaráætlun. Að öðrum kosti áskilja umsagnaraðilar sér allan rétt til að krefjast skaðabóta vegna beins og óbeins tjóns sem heildarverndun Gjástykkis kann að hafa í för með sér fyrir sveitarfélögin enda liggur það í augum uppi að við þær fyrirætlanir og undirbúning atvinnuuppbyggingar sem á sér nú stað á Norð-Austurlandi hafa hlutaðeigandi aðilar lagt til grundvallar þær ráðagerðir sem felast í umræddu svæðisskipulagi.

#### **Tillaga um Gjástykki í verndarflokk fer í bága við yfirstandandi friðlýsingaferil Gjástykkis**

Þá benda umsagnaraðilar á að stjórnvöld hófu með bréfi þann 18. mars 2010 undirbúning að friðlýsingu Gjástykkis á grundvelli laga um náttúruvernd nr. 44/1999. Um er að ræða lögbundin feril sem felur m.a. í sér að Umhverfisstofnun gerir drög að friðlýsingarskilmálum sem leggja ber fyrir landeigendur, viðkomandi sveitarfélög og aðra sem hagsmuna eiga að gæta, sbr. 58. gr. náttúruverndarlaga. Náist ekki samkomulag um friðlýsingu mæla nátturverndarlög svo fyrir að hagsmunaðilar geti komið að mótmælum sínum og gert bótakröfur til umhverfisráðherra. Fyrirhuguð friðlýsing Gjástykkis er í hinni í lögbundnu málsmeðferð. Það stenst enga skoðun að stjórnvöldum geti talist heimilt að hefja formlegan friðlýsingaferil um Gjástykki á grundvelli náttúruverndarlaga en í miðju slíku lögbundnu ferli breytt um kúrs og lagt til verndun Gjástykkis í þingsályktunartillögu á allt öðrum grundvelli. Að mati umsagnaraðila eru stjórnvöld bundin af því ferli friðlýsingar sem þau hófu þann 18. mars 2010 og verða að ljúka honum í samræmi við gildandi ákvæði náttúruverndarlaga áður en þau leita fyrir sér um verndun umrædds landsvæðis á öðrum grundvelli. Fær þessi skoðun stoð í 3. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun þar sem segir að áætlunin taki ekki til landsvæða sem njóta friðlýsingar í samræmi við 50. gr. laga um náttúruvernd. Sama er uppi á tengingnum í athugasemdum með tillögu til þingsályktunarinnar. Tilvísun til náttúruverndarlaga staðfestir að sá ferill sem felst í setningu verndar-orkunýtingaráætlunar verður að taka tillit til þeirra svæða sem eru eða sæta meðferð vegna fyrirhugaðrar friðlýsingar þeirra á grundvelli náttúruverndarlaga við gerð verndar- og orkunýtingaráætlunar.



### **Krafa um breytingu á flokkun Gjástykkis**

Með hliðsjón af öllu framangreindu vilja þau sveitarfélög sem að þessari umsögn standa, krefjast þess að iðnaðar- og umhverfisráðherra geri breytingar á tillögu til þingsályktunar um verndar- og orkunýtingaráætlun að því er varðar Gjástykki til samræmis við meginniðurstöðu faghópa og gildandi svæðisskipulags háhitasvæða í Þingeyjarsýslum. Þannig skora umsagnaraðilar á iðnaðar- og umhverfisráðherra að leggja til við Alþingi í endanlegri þingsályktunartillögu sinni, að það svæði Gjástykkis sem gerir ráð fyrir þeim möguleika að hagnýta allt að 45 MW afl til orkuframleiðslu fari í biðflokk en ekki verndarflokk. Slík breyting er afar nauðsynleg enda felst í gildandi svæðisskipulagi sveitarfélaganna sú stefnumörkun að möguleg orkuhagnýting á litlum hluta landssvæðis innan Gjástykkis sé víkjandi hagnýtingarkostur sem ráðist af stærð þeirrar atvinnuuppbyggingar sem bæði ríki og sveitarfélög stefna að í Þingeyjarsýslum.

Virðingarfyllt

f.h. Norðurbings, Skútustaðahrepps og Þingeyjarsveitar



Eiríkur S. Svavarsson, hrl. LL.M