

Verkefnisstjórn rammaáætlunar
b.t. Herdís Helga Schopka
umhverfisráðuneytinu
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

Reykjavík 23. febrúar 2016

Efni: Umsögn Ferðamálastofu um fyrirbyggjandi gögn vegna matsvinnu faghóps 2 innan 3. áfanga rammaáætlunar.

Vísað er til samskipta við formann faghóps 2 í 3. áfanga rammaáætlunar um verndun og orkunýtingu, en óskað hefur verið eftir umsögn Ferðamálastofu um þau gögn sem liggja til grundvallar mati faghópsins á fyrirbyggjandi virkjunarkostum, sbr. 10. gr. laga nr. 48/2010 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Ferðamálastofu hafa borist listar um virkjunarkosti, heimildalistar, greinargerð um þá efnispætti sem mat faghópsins byggir á, ásamt ýmsum skýrslum og greinargerðum um ferðamennsku í náttúru Íslands í og viðhorf ferðamanna á Íslandi.

Í 10.gr. laga nr. 48/2010 segir: *“Verkefnisstjórn byggir faglegt mat sitt á upplýsingum sem fyrir liggja um þætti sem taka skal tillit til í verndar- og orkunýtingaráætlun og beitir við það samræmdum viðmiðum og almennt viðurkenndum aðferðum. Vinna faghópa er lögð til grundvallar matinu. Verkefnisstjórn skal leita umsagnar Umhverfisstofnunar, Fornleifaverndar ríkisins, Náttúrufræðistofnunar Íslands og Ferðamálastofu um hvort fyrirbyggjandi gögn varðandi einstaka virkjunarkosti eru nægjanleg til að meta þá þætti sem taka skal tillit til í verndar- og orkunýtingaráætluninni. Teljist gögn ófullnægjandi skal verkefnisstjórn láta safna viðbótargögnum og vinna úr þeim áður en eiginlegt matsferli hefst.”*

Með hliðsjón af framangreindri lagagrein hefur Ferðamálastofa einskorðað mat sitt við að meta umfang og gæði gagna sem faghópur 2 hefur unnið með, bæði gagna sem varða almenn viðhorf ferðamanna til upplifunar sinnar í náttúru Íslands, sem og þau gögn sem varða einstaka virkjunarkosti. Einnig hefur verið metið vægi þeirra efnispátta sem lagðir eru til grundvallar niðurstöðum faghópsins, í því skyni að komast að niðurstöðu um hvort fyrirbyggjandi gögn nægi til að faghópurinn geti tekið faglegar ákvarðanir á forsendum ferðaþjónustu og útivistar. Hins vegar hefur Ferðamálastofa ekki lagt mat á niðurstöður faghópsins út frá fyrirbyggjandi gögnum, enda ekki hlutverk stofnunarinnar skv. lögum að meta slíkt.

Aðferðafræði faghóps 2:

Faghópur greindi áhrifaþætti og ákvarðaði þá sem taka skuli tillit til við mat sitt, á grunni fyrirbyggjandi gagna, annars vegar almennra gagna um viðhorf ferðamanna í náttúru Íslands, en hins vegna sértækra gagna um einstaka virkjunarkosti. Fimm meginbreytur voru listaðar og lagðar til grundvallar vinnu hópsins og vigtaðar með hliðsjón af mikilvægi. Breyturnar voru svo nánar greindar niður í einstaka þætti, sem gefin var einkunn á skalanum 1-10 skv. skilgreiningu á einkunnagjöf. Helstu flokkar breytanna voru: upplifun ferðamanna, eðlisrænir eiginleikar, afþreyingarmöguleikar, innviðir og notkun auk framtíðarvirði.

Það er mat Ferðamálastofu að þessi forsenda matsins sé til þess fallin að gefa góða mynd af mikilvægi svæða fyrir ferðaþjónustu og mögulegrar framtíðarnýtingar fyrir atvinnugreinina.

Almenn gögn um viðhorf til ferðamennsku á Íslandi:

Hálendi Íslands og upplifun ferðamanna af ósnortinni náttúru landsins eru mikilvægur liður í aðdráttarafli þess fyrir ferðamenn. Langstærstur hluti þeirra sem sækja landið heim nefna náttúruna sem meginástæðu áhugans á að koma, og þegar nánar er grennslast fyrir um hvað það er við náttúruna sem dregur að, nefna flestir víðernin annars vegar og fjölbreytileikann í jarðmyndunum og náttúrufari hins vegar. Landið laðar þannig að forvitna ferðalanga sem vilja fræðast um mótunaröfl jarðar og mikilvægt að þannig verði haldið á spöðum að þessum möguleikum á fræðslu og fræðandi afþreyingu verði ekki spillt. Á sama tíma laðar landið að vana ferðamenn sem vilja móta sín ferðalög sjálfir og njóta afþreyingar og upplifunar þar sem fólk kemst í tæri við náttúruöflin og getur notið návistar við náttúru og umhverfi. Rannsóknir á þolmörkum áfangastaða ferðamanna og viðhorfum ferðamanna sem og heimamanna til ferðaþjónustunnar og áhrifa hennar á umhverfi sitt hafa eflst nokkuð á undanförunum árum. Sér í lagi á þetta við um rannsóknir á viðhorfum ferðamanna og upplifun. Þannig hefur þeim áfangastöðum út um landið fjölgað, þar sem þessar rannsóknir hafa átt sér stað og þær jafnvel verið endurteknar á nokkrum stöðum. Reglubundin endurtekning rannsókna af þessu tagi er mikilvæg til að hægt sé að meta breytingar á viðhorfum ferðamanna, en slíkar breytingar geta gert hvort tveggja – gefið vísbendingar um breytta ferðahegðun, en ekki síður gefið vísbendingar um stöðu svæðanna sjálfra sem áfangastaða fyrir þá ferðamenn sem við viljum helst þjóna.

Í þessu samhengi er rétt að vísa til umfangsmikillar vinnu sem unnin var árið 2012 og gefin út undir formerkjum áætlunar um ferðamennsku á hálendi Íslands, en afar æskilegt væri að slík áætlunargerð sé unnin með reglubundnum hætti. Sú þekking sem skapast með tímalínu slíkra upplýsinga væri mikilvægur grunnur að framtíðarskipan mála innan rammaáætlunar, ekki síst með hliðsjón af þeim svk. virkjunarkostum sem eru í bið.

Af þeim rannsóknarverkefnum sem unnin voru sérstaklega vegna 3. áfanga rammaáætlunar varpa þrjú nokkuð almennu ljósi á þýðingu virkjunarframkvæmda fyrir ferðaþjónustuna. Í fyrsta lagi er um að ræða greiningu á upplýsingum um viðhorf ferðamanna til raflína í náttúru Íslands, en í öðru lagi gögn um viðhorf ferðaþjónustunnar til hluta þeirra virkjanahugmynda sem eru innan 3. áfanga rammaáætlunar. Þær upplýsingar sem fást innan þessara rannsókna munu varpa ljósi á mikilvægi þeirra svæða fyrir ferðaþjónustuna, sem tilgreind eru sem virkjunarkostir innan rammaáætlunar. Ekki síður verður þriðja verkefnið,

um viðhorf og upplifun Íslendinga til víðerna og óbyggða, markvert innlegg í slíka greiningu. Íslendingar eru vissulega ferðamenn í eigin landi og hafa á síðari árum nýtt sér óbyggðir Íslands til útivistar og afþreyingar í æ ríkari mæli. Þau lífsgæði og verðmæti sem í slíkum útivistarmöguleikum eru fólgin eiga ekki síður erindi inn í ákvarðanatöku um nýtingu lands með óafturkræfum hætti til orkuöflunar en aðrir efnahagslegir og samfélagslegir þættir. Í gögnum faghóps var einnig að finna yfirlit um rannsóknir sem sótt var um að vinna, en ekki fékkst fjármagn til. Af þeim rannsóknum er a.m.k. eitt verkefni sem nauðsynlegt er að unnið verði til að auka möguleika á að taka raunhæfa afstöðu til þeirra verðmæta sem önnur nýting á auðlindum í náttúru Íslands en orkuöflun getur skapað, en það er “hagrænt mat á breytingum á útivist”. Ef unnt á að vera að taka afstöðu til efnahagslegs vægis þess annars vegar að nýta svæði til orkuöflunar, eða að skilgreina það til útivistar og nýtingar innan ferðaþjónustunnar, þurfa að liggja fyrir raunsannar upplýsingar um þá verðmætasköpun sem hvor leið fyrir sig getur leitt til.

Sértæk gögn um einstaka kosti:

Í tölvupósti formanns verkefnisstjórnar um rammaáætlun til formanna faghópa þann 12. október 2015 eru gefin yfirlit um þá kosti sem nú eru til umfjöllunar innan 3. áfanga rammaáætlunar. Um er að ræða samtals 54 svk. virkjunarkosti, en þar af eru 25 sem settir höfðu verið í forgang og 29 sem metnir voru í lægri forgangi. Skv. upplýsingum frá verkefnisstjórn voru fyrrnefndu 25 kostirnir settir á lista Orkustofnunar vegna óska virkjunaraðila um að þeir yrðu teknir til umfjöllunar. Þessa kosti setti verkefnisstjórn upphaflega í forgang. Hina 29 virkjunarkostina setti Orkustofnun á listann að eigin frumkvæði og því var talið síður áriðandi að fjalla um þá en þá kosti sem virkjunaraðilar höfðu lagt fram, að teknu tilliti til hins þrönga tímaramma sem starfinu var settur. Formlega séð hafa allir kostirnir sömu stöðu í umfjölluninni, en litið hefur verið svo á að kostirnir 29 hafi verið í lægri forgangi.

Með umsögn þessari fylgja tvær töflur, annars vegar þar sem forgangsverkefnin eru listuð, mikilvægir með þeim gögnum sem til eru um þau, og hins vegar með þeim 29 kostum sem bættust við á síðari stigum. Á það ber að líta að ferðaþjónustan á Íslandi hefur umbreyst á undanförunum fimm árum hvað varðar umfang, fjölda ferðamanna, ferðahegðun og væntingar til upplifunar. Það verður því að teljast vafasamt að byggja forsendur mats á þessum landssvæðum m.t.t. ferðamennsku og útivistar á upplýsingum sem eru eldri en sem því nemur og nauðsynlegt að huga að endurnýjun þeirra upplýsinga sem svo háttar til um.

Forgangsverkefnin (25):

Ýmsar rannsóknir hafa verið unnar og gögnum safnað sem nýtast til mats á mikilvægi svæðanna m.t.t. ferðaþjónustu og ber þar e.t.v. hæstar rannsóknir á viðhorfum ferðamanna þar sem þær hafa verið framkvæmdar (sjá fylgiskjal „Til umfjöllunar 1. hluti“). Hins vegar vantar víða gögn (sjá fskj.) og í sumum tilfellum eru rannsóknirnar orðnar það gamlar að þær þyrfti mögulega að endurtaka, eigi þær að endurspegla raunverulega stöðu svæðanna. Sérstök athygli er vakin á að svo virðist sem engin gögn hafi legið fyrir vegna mats á Búðartunguvirkjun í grennd við Gullfoss og í því tilfelli verður ekki annað greint að engar forsendur liggi fyrir til að meta þann virkjunarkost fyrr en að lokinni gagnaöflun. Í töflum þeim sem fylgja með þessari umsögn eru talin upp þau gögn sem vitað er að faghópurinn nýtti sér, en einnig tínd til önnur gögn, sem nýst gætu sem innlegg í matsvinnu hópsins svk. þeirri aðferðafræði sem hann skilgreindi.

Þannig væri æskilegt að upplýsingar væru nýttar úr gagnagrunni Ferðamálastofu um kortlagningu auðlinda, en þar hefur svæðum verið gefið vægi með tilliti til m.a. aðgengis og aðdráttarafls. Séu þessi svæði ekki innan þess gagnagrunns, væri æskilegt að úr því verði bætt. Jafnframt má vísa til þess forgangsverkefnis í Vegvísi ferðaþjónustunnar til ársins 2020 að láta gera stefnumótandi stjórnunaráætlanir fyrir alla landshluta. Innan þeirrar vinnu eru styrkleikar svæða og einstakra áfangastaða metnir og þeim forgangsraðað; æskilegt væri að slíkar áætlanir liggi fyrir áður en ráðist verður í óafturkræfar aðgerðir á svæðum sem e.t.v. eru afar verðmætar fyrir atvinnugreinina.

Hér skal aftur vísað til þeirra rannsóknarverkefna sem faghópur fékk ekki fjárveitingu til að framkvæma innan þessa áfanga rammaáætlunar. Mikilvægt er að þær rannsóknir fari fram svo að unnt sé að meta öll svæði á þessum forgangslista á jafnræðisgrunni.

Kostir í lægri forgangi (29):

Ekki verður séð að nokkur forsenda sé til þess að taka ákvarðanir um neitt þeirra svæða sem á þessum lista eru, enda liggja í raun engin gögn fyrir til að byggja mat á (Sjá fylgiskjal, „Til umfjöllunar 2. hluti“). Ferðamálastofa álitur að ráðast verði í umfangsmikla gagnaöflun um þessi svæði áður en hægt er að meta þau skv. ákvæðum laga nr. 48/2010.

Niðurstöður:

Ekki verður séð annað en að sú aðferðafræði sem þróuð hefur verið til að leggja mat á fyrirhugaða virkjunarkosti með tilliti til ferðamennsku og útivistar sé til þess fallin að má markmiðum sínum.

Enn vantar nokkuð af almennum gögnum til að hægt sé að meta mismunandi nýtingarleiðir á jafnræðisgrunni og jafnframt vantar talsvert af upplýsingum um suma virkjanakosti á forgangslista. Svo til öll gögn skortir um þá virkjanakosti sem bættust við á síðari stigum. Nauðsynlegt er að endurskoða gögn sem eru eldri en fimm ára gömul til að tryggja að þau endurspegli raunverulegar forsendur ferðaþjónustunnar í dag.

Æskilegt er að auðlindagrunnur ferðaþjónustunnar hjá Ferðamálastofu verði nýttur í vinnu að mati á svk. virkjanakostum, en jafnframt væri rétt að tryggja að hagsmunum ferðaþjónustunnar væru gerð skil, t.d. innan þeirra stefnumótandi stjórnunaráætlana sem áriðandi er að ráðast í skv. Vegvísi ferðaþjónustunnar til ársins 2020.

Af framangreindu er ljóst að talsvert skortir á að nægjanlegra gagna hafi almennt verið aflað til að tryggja ásættanlegar forsendur matsvinnu í þessum áfanga rammaáætlunar.

Rétt er að geta þess að það olli ákveðnum vandkvæðum hversu seint Ferðamálastofa var kölluð að borði vegna gagnaöflunar innan 3. áfanga rammaáætlunar. Skilvirkara og árangursríkara væri að kalla stofnunina, sem og aðra umsagnaraðila, til á fyrri stigum, þegar verið er að skilgreina þær breytur sem liggja skuli til grundvallar mati og þær rannsóknir sem ráðast þarf í til að afla nauðsynlegra upplýsinga fyrir þær breytur og er það hér með lagt til. Þar með skapast betri forsendur til að leggja mat á upplýsingar þegar að því kemur.

Að lokum er vert að reifa ákveðna grundvallarannmarka á rammaáætlun að mati Ferðamálastofu. Lög nr. 48/2010 um verndar- og orkunýtingaráætlun markast að því er

virðist af þeirri forsendu að eingöngu tveir kostir séu í viðhorfum til nýtingar auðlinda í náttúru Íslands, þ.e. orkuöflun eða verndun. Á síðustu árum, með uppgangi ferðaþjónustunnar og vaxandi mikilvægis hennar í efnahagsbúskap landsins, má vera orðið ljóst að þessar sömu auðlindir eru einnig nýttar af ferðaþjónustunni – og að sú nýting getur einnig verið sjálfbær eða ósjálfbær. Ferðaþjónustan hefur á undanförunum árum þannig aflað meiri gjaldeyristekna fyrir þjóðarbúið en orkufrekur iðnaðar – og það má því færa að því rök að í framtíðarforsendum rammaáætlana um nýtingu auðlinda þurfi að gera ferðaþjónustunni jafnhátt undir höfði og orkunýtingu. Þannig væri rétt að breyta fyrirkomulagi rammaáætlunar um verndun og orkunýtingu í þá veru að aðrar atvinnugreinar, sem ekki síður en orkugeirinn nýta náttúru landsins og náttúruauðlindir skipi sama sess og hann. Breytingar á heiti laga nr. 48/2010 og inntaki þeirra í þessa átt væri góður áfangi á þeirri leið.

Virðingarfyllst,


Ólaf Yrr Atladóttir, ferðamálastjóri

Til umfjöllunar 1. hluti

Talning	Heiti	Orka	R2	Staðsetning	MW	GWh	Stefnum. stj.áætlun	Kortl FMS	Fj ferðam	MáU mtt ferðam***	Viðhorf ferðam
1	Skatastaðavirkjun C	Vatn	Bið	Austari Jökulsá, Skag.	156	1090	NA	NA	NA	NA	2015
2	Skatastaðavirkjun D	Vatn	Bið	Austari Jökulsá, Skag.	143	1000	NA	NA	NA	NA	2015
3	Villinganesvirkjun	Vatn	Bið	Héraðsvötn, Skag.	33	215	NA	NA	NA	NA	2015
4	Fljótshnúkvirkjun	Vatn	Bið	Skjálfandafliót, hálandi	58	405	NA	NA	Vegag+	Forath	2015
5	Hrafnabjargavirkjun A	Vatn	Bið	Skjálfandafliót	88	585	NA	NA	Vegag+	Forath	2015
6	Hrafnabjargavirkjun B	Vatn	Bið	Skjálfandafliót	50	332	NA	NA	Vegag+	Forath	2015
7	Hrafnabjargavirkjun C	Vatn	Bið	Skjálfandafliót	36	242	NA	NA	Vegag+	Forath	2015
8	Hólmsárvirkjun – án miðlunar	Vatn	Bið	Austan Torfajökuls	72	450	NA	NA	RÓ 2011++	NA	2011
9	Hólmsárvirkjun neðri við Atley	Vatn	Bið	Efst í Skaftártungum	65	480	NA	NA	RÓ 2011++	Matsáætlun	2011
10	Skrokkölduvirkjun	Vatn	Bið	Kaldakvísl	45	345	NA	NA	RÓ, Gp, Vajbj +++	NA	2015
11	Holtavirkjun	Vatn	Bið	Neðri Þjórsá	57	450	NA	NA	NA	2003 NA	NA
12	Urriðafossvirkjun	Vatn	Bið	Neðri Þjórsá	140	1037	NA	NA	NA	2003 NA	NA
13	Búðartunguvirkjun	Vatn	Bið	Hvítá Árn. sunnan Fremstav.	27	230	NA	NA	NA	NA	NA
14	Hagavatnsvirkjun	Vatn	Bið	Sunnan Langjökuls	20	120	NA	NA	NA	NA	2015
15	Búlandsvirkjun	Vatn	Bið	Skaftá í Skaftárdal	150	1057	NA	NA	NA	NA	2105
16	Stóra-Laxá	Vatn	-	Suðurland	35	200	NA	NA	RÓ, Gp 2015	Efla 2015	2015
17	Austurgilsvirkjun	Vatn	-	Langadalströnd, Vestf.	35	175	NA	NA	NA	NA***	Símakönnun
18	Trölladyngja	Varmi	Bið	Reykjaneskagi	100	820	NA	NA	NA	NA	2015
19	Austurengjar, Krísvík	Varmi	Bið	Reykjaneskagi	100	820	NA	NA	NA	NA	2015
20	Innstidalur	Varmi	Bið	Hengilsvæði	45	369	NA	NA	NA	NA	NA
21	Þverárdalur	Varmi	Bið	Hengilsvæði	90	738	NA	NA	NA	NA	NA

Til umfjöllunar 1. hluti

22	Hágönguvirkjun	Varmi	Bið	Við Köldukvísl, hálandið	150	1260 NA	NA	RÓ, GP, Vajbj +++	NA	2015
23	Fremrinámar	Varmi	Bið	Norðan Herðubr., hálandið	100	840 NA	NA	NA	NA	Simakönnun
24	Búrfellslundur	Vind	-	Suðurland	200	705 NA	NA	NA	NA	2015
25	Blöndulundur	Vind	-	Norðurland	100	350 NA	NA	NA	NA	NA****

+ Tölur frá Vegagerðinni um umferð yfir Sprengisand

++ Rögnvaldur Ólafsson 2011

+++ RÓ og GP 2014

**Skv. heimasíðum LV, ÍV (13,14), Suð (15), HS(18,19), ON (20,21)

***Skv. skýrslu OR

**** Mögulega hægt að nýta niðurstöður vegna Búrfellslundar

Til umfjöllunar 2.hluti

Talning	Heiti	Orka	R2	Staðsetning	Aths.	Stefna Svfél	Kortl FMS	Fj ferð am	MáU mtt ferða m** *	Við horf ferð am
1	Kljáfossvirkjun	Vatn	Bið	Hvítá í Borgarfirði		NA	NA	NA	NA	NA
2	Hverfisfljótsvirkjun	Vatn	Bið	Úr Síðujökli	Rennslisvirkjun, ný útfærsla	NA	NA	NA	NA	NA
3	Haukholtavirkjun	Vatn	Bið	Hvítá Árn. Hrunamannahr.	Umtalsvert umfangsminni en fyrri útfærsla	NA	NA	NA	NA	NA
4	Vörðufell	Vatn	Bið	Vörðufell á Skeiðum		NA	NA	NA	NA	NA
5	Hestvirkjun	Vatn	Bið	Hvítá Árn. við Hestfjall	Rennslisvirkjun, kemur í stað Hestvatnsvirkjunar í R2	NA	NA	NA	NA	NA
6	Selfossvirkjun	Vatn	Bið	Ölfusá		NA	NA	NA	NA	NA
7	Vatnsdalsá	Vatn	-	Norðurland vestra		NA	NA	NA	NA	NA
8	Blanda – veita úr Vestari Jökulsá	Vatn	-	Norðurland vestra		NA	NA	NA	NA	NA
9	Reyðarvatnsvirkjun	Vatn	-	Grímsá, Borgarfirði		NA	NA	NA	NA	NA
10	Virkjun Hvítár við Norðurreyki	Vatn	-	Hvítá í Borgarfirði		NA	NA	NA	NA	NA
11	Hafralónsá efra þrep	Vatn	-	Þistilfjörður		NA	NA	NA	NA	NA
12	Hafralónsá neðra þrep	Vatn	-	Þistilfjörður		NA	NA	NA	NA	NA
13	Hofsárvirkjun	Vatn	-	Vopnafjörður		NA	NA	NA	NA	NA
14	Hraunavirkjun til Suðurdals í Fljótsdal	Vatn	-	Austurland		NA	NA	NA	NA	NA
15	Hraunavirkjun til Berufjarðar	Vatn	-	Austurland		NA	NA	NA	NA	NA

Til umfjöllunar 2.hluti

	Kaldbaksvirkjun	Vatn	-	Úr Síðujökli	Ný útfærsla á hugmynd um Hverfisfljótsvirkjun (sjá R3115A)	NA	NA	NA	NA	NA
16										
17	Brúarárvirkjun	Vatn	-	Biskupstungur		NA	NA	NA	NA	NA
18	Blöndudalsvirkjun	Vatn	-	Norðurland vestra		NA	NA	NA	NA	NA
19	Núpsárvirkjun	Vatn	-	Núpsvötn		NA	NA	NA	NA	NA
20	Seyðishólar	Varmi	-	Grímsnes		NA	NA	NA	NA	NA
21	Sandfell Biskupstungum	Varmi	-	Biskupstungur		NA	NA	NA	NA	NA
22	Reykjaból	Varmi	-	Reykjadalur, Hrunam.hr.		NA	NA	NA	NA	NA
					Liggur upp að friðlandi á Fjallabaki					
23	Sköflungur	Varmi	-	Tungnaárvæði		NA	NA	NA	NA	NA
24	Bakkahlaup	Varmi	-	Öxarfjörður		NA	NA	NA	NA	NA
25	Botnafjöll	Varmi	-	Jaðar		NA	NA	NA	NA	NA
26	Grashagi	Varmi	-	Torfajökulssvæðis		NA	NA	NA	NA	NA
27	Sandfell sunnan Torfajökuls	Varmi	-	Jaðar		NA	NA	NA	NA	NA
28	Hveravellir	Varmi	-	Torfajökulssvæðis		NA	NA	NA	NA	2009
29	Hrúthálsar	Varmi	Bið	Kjölur, hálendið Ódáðahraun		NA	NA	NA	NA	NA