

Inngangur verkefnisstjórnar

Niðurstöður faghópa vegna vinnu við 2. áfanga rammaáætlunar um vernd og nýtingu náttúrusvæða með áherslu á vatnsafl og jarðhitasvæði lágu fyrir snemma árs 2010. Þá var sú ákvörðun tekin og kynnt af hálfu lðnaðarráðuneytis að niðurstöður faghópa skyldu fara í almenna kynningu og að leitað skyldi umsagna um þær. Gengið var frá skýrslunni Niðurstöður faghópa. Kynningar- og umsagnarferli verkefnisstjórnar. Mars 2010.

Skýrslan var síðan sett á vefinn og send út til þeirra aðila sem átt höfðu fundi með verkefnisstjórn og höfðu með einum eða öðrum hætti lagt eitthvað inn í vinnu faghópa og verkefnisstjórnar. Í kjölfar þess voru haldnir 10 kynningarfundir, sá fyrsti 9. mars og var hann sendur út í fjarfundarbúnaði Skriðu, í fundarsal Menntavísindasviðs HÍ. Síðasti opni fundurinn í kynningarferlinu var haldinn 21. apríl. Frásagnir af þessum fundum eru á vef rammaáætlunar.

Umsagnir bárust frá 39 aðilum og voru athugasemdir að berast fram á vorið eftir að frestur til þess hafði verið framlengdur.

Faghópar og verkefnisstjórn hafa farið yfir þessar umsagnir ásamt fundargerðum frá kynningarfundum og hafa eftir atvikum brugðist við þeim. Þær umsagnir sem bárust eru birtar hér og viðbrögð og svör sem veitt eru við umsögnum og athugasemdum eru hér með einnig birt. Eins og fram kemur hafa faghópar hver um sig brugðist við því sem sérstaklega var beint að þeim. Ýmsar almennar athugasemdir voru gerðar og verkefnisstjórn leitast við að bregðast við þeim í þessum skrifum.

Fram kemur, bæði í umsögnum og svo var einnig á kynningarfundum, að margir vildu sjá lagamma um niðurstöður rammaáætlunar en á þeim tíma sem kynningarferlið stóð var „Frumvarp til laga um verndar- og nýtingaráætlun vegna virkjunar fallvatna og háhitasvæða“, mál 660 á 138. löggjafarþingi, síðar mál 77 á 139. löggjafarþingi, ekki komið fram. Það frv. hefur nú verið samþykkt sem lög nr. 48/2011 frá Alþingi eins og víða kemur fram í þessum inngangi.

Því miður hefur það dregist að ganga frá og birta viðbrögð faghópa við þeim athugasemdum sem bárust eftir kynningarferlið þar sem verkefnisstjórn hefur einnig verið að ljúka vinnu við lokaskýrslu sína vegna 2. áfanga. Vonandi munu viðbrögð faghópa og skýringar þó verða til að varpa frekara ljósi á aðferðafræði þeirra og þær niðurstöður sem kynntar voru í skýrslunni frá mars 2010 og eru jafnframt grunnur að lokamati verkefnisstjórnar.

Almennt um rammaáætlun

Sumir þeirra sem veittu umsögn um niðurstöður faghópa fjölluðu almennt um rammaáætlun og þá hugmyndafræði sem liggur að baki þessari vinnu. Hugmyndafræðin sem liggur að baki vinnu við rammaáætlun er rakin í inngangi að skýrslunni með niðurstöðum faghópa frá mars 2010, en í stuttu máli má segja að markmið og hugmyndafræði rammaáætlunar séu svipuð því sem liggur til grundvallar umhverfismati áætlana, þ.e. að greina valkosti í landnýtingu fyrirfram og vega og meta ólíka kosti með langtímasjónarmið í huga.

Í 1. gr. laga um verndar- og nýtingaráætlun, lög nr. 48/2011 sbr. hér að ofan, segir: „ Markmið laga þessara er að tryggja að nýting landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti byggist á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati þar sem tekið er tillit til verndargildis náttúru og menningarsögulegra minja, hagkvæmni og arðsemi ólíkra nýtingarkosta og annarra gilda sem varða þjóðarhag, svo og hagsmuna þeirra sem nýta þessi sömu gæði, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.” Þetta eru þau lög sem rammaáætlun byggir á í framtíðinni þannig að hér hafa markmið verkefnisins verið samþykkt af löggjafanum.

Skipan í faghópa

Verkefnisstjórn 2. áfanga ákvað í samræmi við skipunarbréf að skipa faghópa til að vinna ákveðna sérfræðivinnu. Niðurstaðan varð að skipa fjóra faghópa eins og gert var við vinnuna við fyrsta áfanga. Þó var ákveðið að hafa annan hátt á við val sérfræðinga í faghópa en gert var í fyrsta áfanga í þeim tilgangi að gera starf þeirra markvissara, ekki síst þar sem vinnu faghópa var sniðinn þröngur tímarammi. Verkefnisstjórnin valdi sérfræðinga í faghópana í stað þess að leita eftir tilnefningum stofnana og/eða félagasamtaka eins og gert var í fyrsta áfanga. Þessi aðferðafræði tryggði að ákveðin breidd væri í þekkingu innan faghópanna, en gengið var út frá því að faghópar kölluðu eftir annarri sérfræðiþekkingu eða viðbót við þá þekkingu sem fyrir var í hópunum eftir þörfum.

Verkefni faghópanna voru að mestu sambærileg því sem var í fyrsta áfanga, en þó var sú breyting gerð að mat á mögulegum áhrifum virkjana á ferðaþjónustu var færð frá faghópi III til faghóps II. Þá hafði það áhrif á vinnu faghóps IV að raforkulögum hafði verið breytt með innleiðingu samkeppni á þeim markaði.

Almennt um aðferðafræði rammaáætlunar

Sú aðferðafræði sem ákveðið var að beitt yrði við 2. áfanga rammaáætlunar var ekki sérstaklega til kynningar í ferlinu, enda hafði hún áður verið kynnt sérstaklega. Ákvörðun um notkun þreppagreiningar (Analytical Hierarchy Process) var tekin af verkefnisstjórn 6. júní 2008. Þreppagreining er viðurkennd og talsvert notuð aðferð við forgangsröðun valkosta þar sem vegnir eru saman margir eiginleikar. Hún hefur auðvitað galla jafnt og kosti en það var ákvörðun verkefnisstjórnar að faghópar I og II skyldu nota þessa aðferð. Sú ákvörðun var tekin í 1. áfanga eftir að skoðaðar höfðu verið nokkrar aðferðir og sérfræðingar fengnir til að lýsa kostum þeirra og göllum og byggði ákvörðun verkefnisstjórnar 2. áfanga á þeirri vinnu sem og reynslu þeirra sem höfðu unnið við matið í 1. áfanga. Þá þurftu faghópar II, III og IV að þróa sína aðferðafræði m.t.t. breytta verkefna og nýrra aðstæðna eins og gerð er grein fyrir í skýrslunni og jafnframt í viðbrögðum faghópanna við umsögnum sem bárust.

Friðlýst svæði

Nokkrar athugasemdir voru gerðar við meðferð á friðlýstum svæðum, og þá einkum að virkjunarhugmyndir innan þeirra væru teknir með í mat rammaáætlunar. Einnig er á það bent að sumar virkjunarhugmyndir myndu hafa áhrif á friðuð svæði. Þá er spurt hvort það hafi verið hlutverk rammaáætlunar að endurskoða fyrri ákvarðanir stjórnvalda um friðlýsingar.

Rammaáætlun er ætlað að vera tæki stjórnvalda til að friða náttúrusvæði fyrir orkunýtingu sbr. lög nr. 48/2011. Í 1. áfanga voru allar virkjunarhugmyndir undir án tillits til þess hvort þær væru á friðuðum svæðum, hefðu áhrif á friðuð svæði eða hvort einstakir þættir er vörðuðu þær hefðu hlotið

friðun af einhverju tagi. Rökin fyrir þessu voru þau að rétt væri að hafa þessa möguleika undir til samanburðar, rétt eins og virkjunarhugmyndir sem komnar voru á framkvæmdastig. Við ákvörðun um hvaða náttúrusvæði væru undir við mat í 2. áfanga var ákveðið að hafa sama hátt á, með sömu rökum.

Í lok 3. mgr. 3. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun segir: „Verndar- og nýtingaráætlun tekur ekki til landsvæða sem njóta friðlýsingar í samræmi við 50. gr. laga um náttúruvernd nema tiltekið sé í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir séu heimilar á viðkomandi svæði.“ Í athugasemdum við þessa grein segir m.a. í frv.: „Hins vegar er verkefnisstjórn heimilt að fjalla um virkjunarkosti og landsvæði innan friðlýstra svæða til samanburðar við aðra kosti.“ Í endanlegum tillögum til Alþingis munu þessar virkjunarhugmyndir ekki verða með.

Að blanda saman virkjunarhugmyndum í jarðhita og vatnsaflí í lokaröðun

Í nokkrum umsögnum er bent á að e.t.v. sé óheppilegt eða óæskilegt að blanda saman virkjunarhugmyndum í jarðhita og vatnsaflí í lokaröðun þar sem þær séu ólíkar um margt og e.t.v. ekki alltaf sambærilegar.

Þessar ábendingar hafa verið ræddar og verður frekari umfjöllun um þær vísað áfram til næsta áfanga rammaáætlunar. Það er þó ljóst að a.m.k. faghópur I mun einnig birta sérstaka röð vatnsaflsvirkjana annars vegar og jarðvarmavirkjana hinsvegar og mæta þannig að einhverju leyti þeim ábendingum um þetta efni sem fram hafa komið.

Fagurfræði og upplifunargildi

Verkefnisstjórn er meðvituð um að enn vantar rannsóknir á fagurfræðilegu, tilfinningalegu og upplifunargildi íslensks landslags. Á vegum 2. áfanga var efnt til dagsráðstefnu þar sem rannsóknir á upplifunargildi, fagurfræðilegu gildi og flokkun og sjónrænni fjölbreytni landslags voru kynntar fyrir verkefnisstjórn og faghópum. Það mun verða ein af ábendingum verkefnisstjórnar í lokaskýrslu að frekari rannsóknir á landslagi og upplifunargildi þess verði gerðar.

Samfélagsleg áhrif

Áhrif virkjunarframkvæmda á fólk og samfélög þess kom til umræðu á kynningarfundum verkefnisstjórnar, einkum fundinum á Selfossi. Einnig er vikið að þeim í umsögnum og þykir ýmsum miður að þau áhrif séu ekki betur könnuð. Rannsókn á því hvernig framkvæmdir kunna að virka á einstök samfélög er ekki til umfjöllunar við gerð rammaáætlunar, enda vandséð hvernig á að mæla slík áhrif á því stigi sem mat á vegum rammaáætlunar fer fram. Faghópur III þróaði líkan sem mat hvort framkvæmd væri líkleg til að hafa miklar eða litlar breytingar í för með sér. Það var skoðun faghópsins að niðurstaða matsins sem hópurinn framkvæmdi gæfi mikilsverðar upplýsingar um umfang þeirra samfélagsbreytinga sem vænta mætti yrði ráðist í einstakar virkjanir þó ekki væri hægt að mæla fyrirfram hverjar þær yrðu. Hópurinn telur einnig rétt að staldra við þá veigamiklar forsendu í vinnu rammaáætlunar og þar með faghóps III og sem leiðir af erindisbréfi verkefnisstjórnar, að virkjunarhugmyndum á að raða. Þetta þýðir að í mati hópsins er fyrst og fremst leitast við að afmarka þætti sem verka með ólíkum hætti frá einni virkjun til annarrar.

Ekki er mikið til af rannsóknum á áhrifum breytinga á samfélög. Þeim er þó að fjölga og þar með eykst þekking á þessu sviði. Til dæmis voru gerðar viðamikilar rannsóknir á samfélagslegum áhrifum

stórframkvæmda á Austurlandi þegar virkjun við Kárahnjúka var byggð og álver á Reyðarfirði. Þær rannsóknir stóðu yfir allan framkvæmdatímann, eða í fimm ár. Niðurstöður þeirra rannsókna liggja fyrir.

Þá hefur Unnur Birna Karlsdóttir lagt fram til doktorsprófs í sagnfræði ritgerðina Náttúrusýn og nýting fallvatna. Um viðhorf til náttúru og vatnsaflsvirkjana á Íslandi 1900-2008.

Verkefnisstjórn mun leggja til í lokaskýrslu sinni að þessum þætti verði frekari gaumur gefinn í áframhaldandi vinnu við rammaáætlun og að samanburðarrannsóknir verði gerðar til að meta ýmis staðbundin og óáþreifanleg samfélagsáhrif. Betri þekking á þessum þætti orkunýtingar væri bæði mikilvægt framlag til frekari vinnu við rammaáætlun og kæmi ennfremur til góða þeim samfélögum sem í framtíðinni þurfa að takast á við spurningar um hvort og hvernig eigi að nýta þá orku sem er til staðar í þeirra heimabyggð.

Áhrifum miðlunarlóna í jökulám og veitu vatns milli vatnasviða á sjávarlífríki

Eitt atriði verður að nefna sem kom fram á flestum fundum, en það var fyrirspurn um rannsóknir eða þekkingu á áhrifum miðlunarlóna í jökulám og veitu vatns milli vatnasviða á sjávarlífríki, þ.m.t. áhrif á fiskistofna. Ekki liggja fyrir margar rannsóknir á afleiðingum þessa en bent var á grein í Náttúrufræðingnum 2008 eftir Jón Ólafsson. Þetta er augljóslega atriði sem þarfnast frekari rannsókna og verður því komið á framfæri.

Um faghópa

Faghópar bregðast almennt við þeim umsögnum og þeirri gagnrýni sem fram kemur á störf þeirra. Það er þó óhjákvæmilegt að verkefnisstjórn bregðist við sumu af því sem fram kemur í umsögnum varðandi einstaka faghópa og gæti vakið upp efasemdir um faglega hæfni og þar með niðurstöður. Það er t.d. óhjákvæmilegt fyrir verkefnisstjórn að bregðast við umsögn Náttúrufræðistofnunar þar sem stofnunin setur „spurningarmerki við hvaða forsendur lágu að baki því að velja að nota ákveðnar upplýsingar en aðrar ekki“ og vísar þá til vinnu faghóps I. Því miður fór það svo að vegna þess hve seint Náttúrufræðistofnun skilaði skýrslu um verndargildi háhitasvæða hafði faghópur I að mestu lokið undirbúningsvinnu fyrir mat á verðmæti svæða þegar skýrsla NÍ loks barst hinn 3. nóvember og átti faghópurinn því ekki val um að nota þá vinnu NÍ sem skyldi. Væntanlega nýtist sú skýrsla betur við áframhaldandi vinnu rammaáætlunar. Sömuleiðis vill verkefnisstjórn bregðast við þeirri gagnrýni Veiðimálastofnunar að vinnan í faghópi I beri með sér að þar vanti „bæði þekkingu og að tiltæk gögn séu notuð.“ Þessi gagnrýni byggir væntanlega á einhverjum misskilningi í ljósi þess að í faghópnum sátu tveir vatnalíffræðingar; annar prófessor og hinn forstöðumaður með doktorsnafnbót og áratuga reynslu af rannsóknum og víðtæka þekkingu á vatnavistfræði Íslands. Auk þeirra sátu í faghópnum þrír aðrir líffræðingar með haldgóða þekkingu á vistfræði Íslands. Um tiltæk gögn er það svo að segja að m.a. var leitað til Veiðimálastofnunar um skýrslur og gögn.

Lokaorð

Það kynningarferli sem farið var í með niðurstöður faghópa vorið 2010 var að ýmsu leyti mjög gagnlegt. Fundirnir voru upplýsandi og skemmtilegir og umsagnir gagnlegar fyrir verkefnisstjórn og faghópa. Einnig komu ýmsar ábendingar fram sem nýtast við frekari vinnu við rammaáætlun því mörgum ábendinga sem fram komu verður vísað áfram til frekari skoðunar við undirbúning 3. áfanga.

Ekki þarf að bregðast sérstaklega við öllu sem fram kemur og e.t.v. ekki til þess ætlast í öllum tilfellum.

Viðbrögð einstakra faghópa fylgja á undirsíðum (sjá valstiku hér til hliðar). Vonandi veita þau enn frekari innsýn í þá vinnu sem fram hefir farið og hvernig hún er hugsuð.

Maí 2011

Svanfríður Jónasdóttir

(formaður verkefnisstjórnar)