

Greinargerð

Umsögn Umhverfisstofnunar um framkomnar athugasemdir vegna tillögu að friðlýsingu vatnasviðs Tungnaár: 24 Tungnaárlón og 25 Bjallavirkjun

Þann 14. janúar 2013 var samþykkt á Alþingi þingsályktun um vernd og orkunýtingu landsvæða, rammaáætlun. Í 6. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun er fjallað um verndarflokkinn en þar kemur fram að í hann falla virkjunarkostir sem ekki er talið rétt að ráðast í og landsvæði sem ástæða er talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu. Þar kemur jafnframt fram að stjórnvöldum er ekki heimilt að veita leyfi tengd orkurannsóknnum eða orkuvinnslu vegna virkjunarkosta sem eru í verndarflokki eða eru á svæðum sem ástæða er talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu. Aðrar orkurannsóknir sem ekki eru leyfis skyldar eru ekki heimilar á þessum svæðum að því undanskyldu að heimilt er að veita leyfi til yfirborðsrannsókna á þessum svæðum að fengnu samþykki Umhverfisstofnunar og umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands.

Umhverfisstofnun er falið það hlutverk, samkvæmt lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun, að undirbúa friðlýsingu þeirra tuttugu svæða sem flokkuð voru í verndarflokk í þingsályktuninni. Umhverfisstofnun hóf árið 2013 undirbúning friðlýsinga á grundvelli þingsályktunarinnar þ.m.t. ráðningu starfsfólks, undirbúning verkferla, öflun upplýsinga um eignarhald o.fl. Afmörkun svæða lá ekki fyrir og var því leitað samráðs við Náttúrufræðistofnun Íslands, umhverfis- og auðlindaráðuneytið, sveitarfélög, landeigendur o.fl. hvað það varðar. Sú vinna var komin á reksþöl þegar fjármagn til verkefnisins féll niður í lok árs.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Íslands, frá nóvember 2017, er lögð sérstök áhersla á friðlýsingar kosta í verndarflokki rammaáætlunar. Í kjölfarið efndi umhverfis- og auðlindaráðherra til sérstaks átaks í friðlýsingum til að framfylgja þeirri stefnu. Þar sem ekki var skýrt hver mörk þess svæðis voru sem bar að friðlýsa samkvæmt þingsályktun Alþingis um vernd og orkunýtingu landsvæða vann Umhverfis- og auðlindaráðuneytið svæðaafmörkun sem send var Umhverfisstofnun þann 28. ágúst 2018. Samkvæmt lögum um náttúruvernd nr. 60/2013 hóf Umhverfisstofnun kynningu á tillögu að friðlýsingu vatnasviðs Tungnaár: 24 Tungnaárlón og 25 Bjallavirkjun.

Tillaga að friðlýsingu vatnasviðs Tungnaár: 24 Tungnaárlón og 25 Bjallavirkjun var lögð fram til kynningar þann 10. september 2018. Tillaga að friðlýsingu byggir á flokkun virkjunarkostsins í verndarflokk, sbr. þingsályktun nr. 13/141 um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða og 6. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Tillaga að friðlýsingarskilmálum og afmörkun svæðisins voru send sveitarfélögum sem tillagan nær til og náttúruverndarnefndum þeirra, landeigendum, forsætisráðuneyti, Náttúrustofu Suðurlands og öðrum sem hagsmuna eiga að gæta með bréfum dagsettum 10. september 2018. Tillagan var jafnframt auglýst í Lögbirtingarblaði, í Fréttablaðinu, á heimasíðu Umhverfisstofnunar og á heimasíðu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins sbr. 2. mgr. 36. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Auk þess var auglýsing um tillöguna birt á facebook síðu Umhverfisstofnunar. Frestur til að skila inn ábendingum og athugasemdum var til og með 14. desember 2018.

Alls bárust athugasemdir og ábendingar frá átta aðilum á kynningartíma. Sneru athugasemdirnar helst að afmörkun svæðisins, tillögu að friðlýsingaskilmálum og málsmeðferð. Hér verður gerð grein fyrir öllum þeim athugasemdum sem bárust á kynningartíma og viðbrögðum Umhverfisstofnunar við þeim.

1. Afmörkun svæðisins

Þann 14. desember 2018 gerði Ásahreppur athugasemd um að svo víðtæka friðlýsingu væri vart hægt að heimfæra sem afleiðingu þess að Tungnaárlón og Bjallavirkjun hafi verið sett í verndarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar sem Alþingi hefur samþykkt. Í rammaáætlun hafi verið fjallað um mjög afmörkuð landsvæði sem umrædd virkjunaráform hefðu áhrif á, en engan veginn væri hægt að skilgreina svæðin nánast á milli fjalls og fjöru eða milli jökla.

Í bréfi dagsettu 14. desember 2018 gerir Landsvirkjun athugasemdir og telur að friðlýsingin eigi ekki að ná yfir áhrifasvæði virkjunarkosts 25, Bjallavirkjun og vísar í 3. mgr. 3. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011 þar sem segir að verndar- og orkunýtingaráætlun tekur ekki til landsvæða í A-hluta náttúruminjaskrár nema tiltekið sé í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir séu heimilar á viðkomandi svæði. Af þessari ástæðu hafnaði Orkustofnun að virkjunarkosturinn Bjallavirkjun væri tekinn til umfjöllunar í 3. áfanga rammaáætlunar og vísar Landsvirkjun í bréf Orkustofnunar frá 10. febrúar 2015. Þar kemur fram að fyrirhugaðar framkvæmdir við Bjallavirkjun, eins og þeim er lýst í gögnum Landsvirkjunar, fari óhjákvæmilega inn fyrir mörk friðlands að Fjallabaki.

Að auki telur Landsvirkjun að friðlýsingin nái of langt niður farveg Tungnaár og að ekki sé rétt að friðlýsa farveginn niður fyrir yfirfallshæð Krókslóns.

Landsvirkjun bendir jafnframt á í almennum athugasemdum um ákvörðun um friðlýsingu og afmörkun svæða fylgi ekki málsmeðferð ákvæði laga um verndar- og orkunýtingaráætlun. Bent er á að í 3. og 4. mgr. 10 gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun er kveðið á um að verkefnastjórn vinni drög að tillögum um flokkun virkjunarkosta og afmörkun virkjunar og verndarsvæða. Í athugasemdum við 10. gr. í frumvarpi til laga nr. 48/2011 segir „Í 4. mgr. kemur fram að verkefnisstjórn skuli afhenda

ráðherra rökstuddar tillögur um flokkun virkjunarkosta og afmörkun landsvæða í samræmi við flokkunina. Á verkefnisstjórnin því að afmarka virkjunarsvæði og þau landsvæði sem hún telur rétt að friðlýst séu.“ Landsvirkjun bendir á að verkefnisstjórn 2. áfanga afmarkaði ekki landsvæði fyrir virkjunarkosti í verndarflokki og er því ljóst að tillagan sem lögð er fram um að friða heil vatnasvið eða háhitasvæði gagnvart orkuvinnslu byggir ekki á tillögum verkefnisstjórnar. Sama gildir um verkefnisstjórn 3. áfanga sem ekki tók fyrir afmörkun landsvæða á virkjunarkostum sem þegar hafði verið raðað í verndar- og orkunýtingarflokk í 2. áfanga. Hvað varðar afmörkun svæða vísar Landsvirkjun til kafla 3.2.1. í lokaskýrslu faghóps 1 þar sem segir að vatnasvið megi nota „sem almenna landfræðilega afmörkun sem spannar vatnafræðilega samfellu og vistfræðileg tengsl vítt og breytt um vatnasviðið.“ Landsvirkjun bendir á að faghópurinn hafi því í upphafi vinnu sinnar afmarkað mjög stórt svæði sem hefur að geyma marga virkjunarstaði og á hverjum þeirra má síðan skilgreina marga virkjunarkosti. Því sé erfitt að greina á milli áhrifa mismunandi virkjunarkosta á virkjunarstaðinn, hvað þá allt vatnasviðið. Landsvirkjun telur að eftir að tillaga verkefnisstjórnar um flokkun virkjunarkosta liggi fyrir þurfi að greina áhrif virkjunarkostsins innan virkjunarsvæðisins, á hvaða viðföng hann hefur áhrif, hver þau séu og á hvaða svæðum á vatnasviðinu. Í framhaldi af því þurfi að afmarka með rökstuðningi svæði sem talin er þörf á að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu en í athugasemdum Landsvirkjunar kemur jafnframt fram að hún telur að gerður sé skýr greinarmunur á því að flokka virkjunarkost í verndarflokk og þess að friða landsvæði gagnvart orkuvinnslu. Af því leiði að flokkun virkjunarkosts í verndarflokk leiði ekki sjálfkrafa til þess að landsvæði verði friðlýst. Landsvirkjun telur að eðli málsins samkvæmt sé virkjunarkostur í raun eingöngu tæknileg útfærsla eða tillaga að framkvæmd og því sé gerður greinarmunur í lögnum á afmörkun landsvæðis til friðlýsingar annars vegar og flokkun virkjunarkosta hins vegar og bendir á 2. mgr. 3. gr. laga nr. 48/2011 til rökstuðnings. Jafnframt er vísað til umfjöllunar um ákvæðið í athugasemdum um frumvarpið. Landsvirkjun telur ljóst að ef ætlunin væri að friðlýsa heil vatnasvið og háhitasvæði gagnvart orkuvinnslu einvörðungu á grundvelli náttúru- og menningarminja án þess að taka mið af ólíkum virkjunarkostum, hefði það komið fram með skýrum hætti í lögnum, enda um mjög íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun að ræða.

Landsvirkjun telur jafnframt að í kjölfarið af afmörkun verkefnisstjórnar á landsvæði til friðlýsingar þurfi þingið jafnframt að samþykka slíka tillögu skv. lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Landsvirkjun vekur einnig athygli á að í inngangskafli frumvarps til laga nr. 48/2011 eru helstu efnisatriði frumvarpsins rakin og að þar segi m.a. „1. Gert er ráð fyrir að Alþingi taki í formi þingsályktunar afstöðu til flokkunar virkjunarkosta fallvatna og háhitasvæða á landinu öllu eftir því hvort stjórnvöldum er heimilt að veita leyfi vegna þeirra. Þá beri að kanna frekar eða hvort ástæða þyki til að vernda ákveðin landsvæði gagnvart orkuvinnslu.“ Landsvirkjun bendir á að samkvæmt lögnum sem og lögskýringargögnum er því gert ráð fyrir að Alþingi flokki virkjunarkosti en afmarki jafnframt þau landsvæði sem ástæða þykir til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu. Landsvirkjun telur að slík afmörkun hafi ekki átt sér stað, þ.e. að virkjunarkostir hafi verið flokkaðir en að Alþingi

hafi ekki tekið afstöðu til afmörkunar landsvæða sem ástæða er talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 48/2011. Landsvirkjun telur að framangreind afmörkun hafi ekki farið fram af hálfu þingsins og því séu ekki forsendur til að hefja friðlýsingu líkt og tillögur Umhverfisstofnunar fela í sér. Bendir Landsvirkjun á að ef ætlunin með tillögu til þingsályktunar sem Alþingi samþykkti þann 14. janúar 2013 sé að friðlýsa landsvæði gagnvart orkuvinnslu eða öll vatnasvið sem hefðu að geyma virkjunarkost sem raðað er í verndarflokk hefði það þurft að koma skýrt fram í texta þingsályktunarinnar.

Þá telur Landsvirkjun að lögin geri ekki ráð fyrir að flokkun virkjunarkosts í verndarflokk hafi sjálfkrafa í för með sér friðun landsvæðis gagnvart orkuvinnslu og vísar til skilgreiningar á virkjunarkosti í 2. gr. laga nr. 48/2011 og VI. kafla athugasemda um frumvarpið. Landsvirkjun telur að í þessu felist að á einum virkjunarstað eða afmörkuðu landsvæði geti verið fleiri en ein tæknileg útfærsla á því hvernig sé unnt að nýta orkunýtingarréttindi á svæðinu í formi mismunandi virkjunarkosta og að það að ein útfærsla eða virkjunarkostur lendi í verndarflokki þýðir ekki sjálfkrafa að eigi að friðlýsa umrætt svæði. Bendir Landsvirkjun á að ef sú túlkun yrði lögð til grundvallar sé ljóst að aðrar útfærslur eða virkjunarkostir sem eru í biðflokk eða jafnvel nýtingarflokk á sama svæði myndu ekki ná fram að ganga. Þar sem Landsvirkjun telur lögin gera skýran greinarmun á því að flokka eigi virkjunarkosti annars vegar og afmarka landsvæði til friðlýsingar hins vegar telur Landsvirkjun þá framkvæmd að friðlýsa heil vatnasvið og háhitasvæði virkjunarkosta í verndarflokki með þeim hætti sem ráðgert er ekki eiga við rök að styðjast.

Í athugasemdum Landsvirkjunar er einnig vísað til skýrslu Umhverfisstofnunar til umhverfis- og auðlindaráðherra frá 2013 þar sem fram kemur að stofnunin telji að hvorki lög um verndar- og orkunýtingaráætlun né þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða gera grein fyrir því hver ytri mörk þeirra svæða sem friðlýsa skal skulu vera. Í athugasemdum Landsvirkjunar kemur fram að ekki hafi verið unnið í að skýra með hvaða hætti afmarka skuli svæði á grundvelli flokkunar virkjunarkosta samkvæmt þingsályktuninni og bent er á að heppilegast væri að Alþingi kæmi að því máli, annað hvort með því að samþykkja leikreglur sem fara skuli eftir eða með því að samþykkja afmörkun svæða á grundvelli tillögu verkefnisstjórnar í samræmi við lög nr. 48/2011.

Í bréfi Orkustofnunar, dagsettu 22. nóvember 2018, kemur fram að stofnunin telur að mikill vafi leiki á um hvort að afmörkun friðlýsingar heilla vatnasviða standist ákvæði laga um rammaáætlun sem lýtur að afmörkuðum landsvæðum og orkukostum (sbr. 3. tl. 3. gr. laganna). Vísar þar Orkustofnun til þess að faghópur 1 í 2. áfanga rammaáætlunar útvíkkaði tilgreinda virkjunarkosti yfir heilu vatnasviðin, án annarra raka en með tilvísun til norskrar áætlunar um vernd og nýtingu vatnasviða. Orkustofnun bendir á að í lögum um rammaáætlun, sem gilda á Íslandi framar en norskar áætlanir, er gert ráð fyrir flokkun virkjunarkosta og landsvæða. Stofnunin veltir upp þeirri spurningu hvað er orðið um virkjunarkostina ef aðeins er farið af stað með friðlýsingu landsvæða. Orkustofnun telur

að sanngjörn úrlausn í þessu efni sé ekki fundin og að mikilvægt sé að leita ásættanlegra lausna við afmörkun á virkjunarstöðum vatnsorku áður en lengra er haldið. Stofnunin bendir á að möguleg lausn væri að nýta þá sjálfkrafa vernd straumvatna, stöðuvatna, strandsjávar og grunnvatns sem þegar er fengið með lögum nr. 36/2011 um stjórn vatnamála og er nánar útfærð í vatnaáætlun.

Orkustofnun bendir á að í tillögu að afmörkun er tekið tillit til tillagna í 3. áfanga rammaáætlunar og þau svæði því undanskilin og bendir á að það lýsi veikleikanum í svæðisafmörkun faghóps 1 í 2. áfanga rammaáætlunar varðandi virkjunarstaði vatnsorku. Jafnframt bendir Orkustofnun á að brýnt sé að vandað skuli sérstaklega að undirbúningi og framkvæmd friðlýsinga skv. 53. gr. náttúruverndarlaga og að framkvæmdin sé í samræmi við afmörkun og ákvæði laga um verndar- og orkunýtingaráætlun ásamt því að gætt sé að reglum stjórnisýsluréttarins. Bendir stofnunin á að hafa þarf sérstaklega í huga að 2. áfangi var framkvæmdur skv. fyrirmælum ráðherra en ekki skv. ákvæðum laga um rammaáætlun. Þar var því ekki gætt að sömu atriðum og kveðið er á um í lögnum, þar á meðal að fylgja skuli lögum um umhverfismat áætlana.

Í athugasemdum Samorku, dagsettum 13. desember 2018, kemur fram að erfitt sé í mörgum tilvikum að átta sig á forsendum um tillögu að friðun og að fyrir liggi að í sumum tilvikum fari friðun inn á það svæði þar sem fyrir er orkunýting að ótöldum mögulegum orkunýtingarkostum sem ekki hafa komið fram, t.d. rennslisvirkjunum eða vindorkunýtingu.

Umsögn Umhverfisstofnunar

Líkt og fram kemur í erindi Umhverfisstofnunar til sveitarfélaga og hagsmunaaðila, dags. 10. september 2018, þar sem tillaga að friðlýsingu svæða í verndarflokki rammaáætlunar er lögð fram til kynningar, kemur fram að við afmörkun verndarsvæða vegna landsvæða í verndarflokki rammaáætlunar hafi umhverfis- og auðlindaráðuneytið almennt stuðst við þær aðferðir sem faghópur 1 í 2. áfanga rammaáætlunar notaði til að afmarka svæði. Þar sem ráðuneytið afmarkaði svæðið óskaði Umhverfisstofnun eftir afstöðu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins til athugasemda sem bárust á kynningartíma þann 11. febrúar 2019.

Í svari ráðuneytisins, frá 24. apríl 2019, kemur fram að vegna þeirra athugasemda um að samkvæmt 3. mgr. 10. gr. laga nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, eigi verkefnisstjórn að vinna afmörkun virkjunar- og verndarsvæða bendir ráðuneytið á að 1.-3. gr. laganna tók gildi við samþykkt þeirra 20. maí 2011. Hins vegar tóku önnur ákvæði laganna ekki gildi fyrr en Alþingi samþykkti fyrstu tillögu til þingsályktunar um verndar- og orkunýtingaráætlun þann 14. janúar 2013. Fyrirhugaðar friðlýsingar byggja á þeirri áætlun og því var það ekki orðið lögbundið hlutverk verkefnisstjórnarinnar að afmarka verndarsvæðin fyrr en eftir að fyrsta verndar- og orkunýtingaráætlunin var samþykkt á Alþingi. Ráðuneytið bendir á að afmörkun svæðanna var unnin með þeim hætti að horft var til athugasemda í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 48/2011. Í VI. kafla hennar *Um virkjunarkosti og afmörkun þeirra* segir í 2. mgr. að „[v]irkjunarsvæði

í vatnsaflí miðast almennt við allt vatnasvið fallvatnsins ofan þeirrar virkjunar sem nýtir fallið og farveg fallvatnsins neðan virkjunar. “ Síðar segir „[e]f fallið er ekki allt á einum stað geta verið fleiri en einn virkjunarstaður í fallvatninu.“ Í samræmi við þessa umfjöllun voru verndarsvæðin afmörkuð þannig að um væri að ræða vatnasvið fallvatnsins ofan stíflu og meginfarveginn neðan stíflu. Ef annan virkjunarkost er að finna neðar í viðkomandi á sem hefur verið flokkaður í nýtingar eða biðflokk nær verndarsvæðið að efstu mörkum fyrirhugaðs lóns þeirrar hugsanlegu framkvæmdar.

Hvað varðar athugasemdir um að flokkun í verndarflokk eigi ekki sjálfkrafa að leiða til friðlýsingar svæðisins bendir umhverfis- og auðlindaráðuneytið á að samkvæmt 6. gr. laga nr. 48/2011 falla í verndarflokk virkjunarkostir sem ekki er talið rétt að ráðast í og landsvæði sem ástæða er talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu. Þá segir jafnframt að stjórnvöld skuli þegar Alþingi hefur samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlun hefja undirbúning að friðlýsingu þeirra landsvæða. Ráðuneytið bendir á að hluti af vinnu faghóps 1 í 2. áfanga var að meta verndargildi náttúruminja og menningarminja. Það mat réði úrslitum í flokkun viðkomandi virkjunarkosts í verndarflokk. Að mati ráðuneytisins eru ákvæði laganna skýr hvað varðar skyldu stjórnvalda til að vinna að friðlýsingu þess landsvæðis þar sem viðkomandi virkjunarkost er að finna.

Í athugasemdum er bent á að afmörkun faghóps 1 í 2. áfanga hafi skilgreint áhrifasvæði en ekki svæði til friðlýsinga. Ráðuneytið vísar til umfjöllunar hér að ofan hvað varðar skilgreiningu á virkjunarsvæði í athugasemdum við greinargerð frumvarps þess er varð að lögum nr. 48/2011. Í frumvarpinu er vísað til virkjunarsvæða en í skýrslu verkefnisstjórnar 2. áfanga er sama svæðið kallað áhrifasvæði. Þá er í skýrslunni jafnframt vísað til matssvæða. Að mati ráðuneytisins hefur hugtakanotkun ekki verið skýr og skilgreiningar á mismunandi hugtökum liggja ekki fyrir. Hins vegar er skýrt að mati ráðuneytisins að það sem faghópur 1 í 2. áfanga vísar til sem áhrifasvæðis er sambærilegt því svæði sem vísað er til í greinargerð með frumvarpinu, eins og fram hefur komið voru svæðin afmörkuð með vísan til þeirrar umræðu.

Hvað varðar athugasemdir um friðlýsingu heilla vatnasviða vísar ráðuneytið til umfjöllunar sem fram kemur í greinargerð frumvarps til laga nr. 48/2011 og þeirra leiðbeininga sem þar er í raun að finna.

Í athugasemdum kemur fram að fyrirhugað verndarsvæði Tungnaár nái inn á Krókslón sem er uppistöðulón Sigölduvirkjunar. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið fór yfir gögn málsins og telur athugasemdina réttmæta og að rétt sé að lagfæra mörk svæðisins þannig að það fari ekki inn á Krókslón í yfirfallshæð.

Umhverfisstofnun bendir einnig á að friðlýsingin hefur ekki áhrif á þá orkunýtingu sem þegar er á svæðinu, sbr. athugasemd Samorku um tilvik þar sem afmörkun svæðis nær yfir svæði þar sem þegar er orkunýting.

Hvað varðar athugasemdir þess efnis að friðlýsingin eigi ekki að ná yfir áhrifasvæði virkjunarkosts 25 Bjallavirkjun með vísun í 3. mgr. 3. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011 þar sem segir að verndar- og orkunýtingaráætlun tekur ekki til landsvæða í A-hluta náttúruminjaskrár nema tiltekið sé í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir séu heimilar á viðkomandi svæði þá tekur Umhverfisstofnun undir þá athugasemd. Stofnunin mun því leggja til að mörk fyrirhugaðs friðlýst svæðis liggi með mörkum friðlands að Fjallabaki, sem friðlýst var árið 1979.

Tillaga Umhverfisstofnunar

Í ljósi þeirra athugasemda sem bárust á kynningartíma varðandi afmörkun svæðisins leggur Umhverfisstofnun til að mörkum svæðisins verði breytt á þann hátt að það nái ekki inn á Krókslón í yfirfallshæð og að mörk svæðisins nái ekki inn fyrir friðland að Fjallabaki, heldur liggi með mörkum þess.

2. Auglýsing um friðlýsingu svæðisins

Í innsendum erindum, dagsettu 6. nóvember og 14. desember 2018, gerir Rangárþing Ytra athugasemdir við að vatnasvið skuli tekið inn í friðlýsingaskilmála. Telur sveitarfélagið að frekar skuli gera greinarmun á því hvort framkvæmdir, ef heimilaðar verða á friðlýstu svæði, munu eða geti haft áhrif á aðrennsli í aðalafrennsli svæðisins, í þessu tilfalli Tungnaá. Telur sveitarfélagið að minniháttar framkvæmdir á efstu svæðum vatnasviðsins muni ekki á nokkurn hátt skaða eða minnka rennsli í viðkomandi á eða fljóti. Jafnframt leggur sveitarfélagið til að heimild verði fyrir smávirkjunum á þeim stöðum sem skipulag segir til um, svo komast megi hjá ófyrirsjáanlegum afleiðingum ef notuð er olía og annað eldsneyti til orkuframleiðslu.

Í athugasemdum Samorku segir að fjölmörg dæmi séu um að orkunýting og náttúruvernd fari vel saman og mikilvægt í því sambandi sé að horfa til nýrra kosta í vindorkunýtingu sem hefur þróast mikið undanfarin. Þau mannvirki séu afturkræf og því sporlaus til lengri tíma. Einnig segir að hafa þurfi í huga að ekki hefur komið fram greining á öllum þeim orkunýtingarkostum sem koma til greina og eiga eftir að koma til mats.

Í athugasemdum bendir Orkustofnun á að gildissvið laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun takmarkast við landsvæði og virkjunarkosti sem hafa uppsett rafafli 10 MW eða meira eða uppsett varmaafli 50 MW eða meira, sbr. 3. mgr. 3. gr. laganna. Bein tilvísun er til verndar- og orkunýtingaráætlunar í 53. gr. náttúruverndarlaga og friðlýsing á grundvelli þeirrar greinar hlýtur að vera háð sömu takmörkunum á gildissviði. Það er því mat Orkustofnunar að það sé andstætt lögum að friðlýsa tiltekin landsvæði almennt fyrir allri orkuvinnslu án takmarkana eða viðmiða. Orkustofnun telur einnig að slík takmarkalaus friðlýsing væri í andstöðu annars vegar við stefnu stjórnvalda um að vinna gegn loftslagsbreytingum af völdum gróðurhúsalofttegunda og hins vegar um að

stuðla að byggingu og rekstri smávirkjana, einkum á þeim svæðum sem afskipt eru í vinnslu og dreifingu raforku. Dæmi því til stuðnings eru nefnd í umsögninni.

Orkustofnun benti á að tillaga að friðlýsingu Tungnaár virðist ekki taka tillit til tillagna í 3. áfanga um rannsóknir á mögulegri nýtingu á djúpum jarðhita frá Bárðabungukerfi, sem nær inn á norðanvert vatnasvið Tungnaár á löngum kafla. Var þessi tillögun ekki til skoðunar í 2. áfanga og eru því framsettar tillögur útvíkkun á samþykktri afmörkun í þingsályktuninni. Einnig var bent á að orðalag tillögu að friðlýsingu vatnasviðs Tungnaár leiði til þess að bannað yrði að rannsaka og nýta jarðvarma sem þegar er fundinn eða kann að finnast á viðkomandi landsvæðum til hitaveitu eða raforkuvinnslu í stærri eða minni skala. Vísast að öðru leiti til athugasemda Orkustofnunar, dagsettra 22. nóvember 2018, og fylgja greinargerð þessari.

Umsögn og tillaga Umhverfisstofnunar

Í fyrrnefndu erindi umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, dags. 24. apríl 2018, kemur fram að ráðuneytið bendir á að samkvæmt 3. mgr. 3. gr. laga nr. 48/2011 um verndar og orkunýtingaráætlun tekur áætlunin til landsvæða og virkjunarkosta sem verkefnisstjórn skv. 8. gr. hefur fjallað um og hafa uppsett rafafli 10 MW eða meira eða uppsett varmaafli 50 MW eða meira. Í 2. mgr. 6. gr. kemur fram að um friðlýsingu vegna náttúruverndar fari samkvæmt lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd en friðlýsingaflokk vegna verndarflokks verndar- og orkunýtingaráætlunar er að finna í 53. gr. þeirra laga. Í erindi ráðuneytisins kemur fram að þó svo að 1. mgr. ákvæðisins segi að svæði í verndarflokki skuli friðlýsa gagnvart orkuvinnslu er að mati ráðuneytisins nauðsynlegt að líta til gildissviðs laga nr. 48/2011 og þeirra stærðarmarka á virkjunum sem þar er að finna. Því verði að líta svo á að friðlýsing gagnvart orkuvinnslu byggji í hverju tilfalli fyrir sig á flokkun hlutaðeigandi virkjunarkosts og sé því einungis orkuvinnsla af sama tagi óheimil. Það þýði að í tilviki fallvatna er eingöngu um að ræða bann við orkuvinnslu fallvatns 10 MW eða stærri.

Umhverfisstofnun bendir á að í 1. gr. þeirrar tillögu að auglýsingu fyrir verndarsvæðið sem lögð var fram þann 10. september 2018 er skýr tilvísun til þingsályktunar nr. 13/141 frá 14. janúar 2013 sem byggir á ákvæðum laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Við undirbúning tillögu að friðlýsingu var gengið út frá því að verndun gegn orkunýtingu næði aðeins til þeirra kosta sem falla undir ákvæði laga nr. 48/2011 hvað varðar vinnslugetu og tegund orkuvinnslu. Til að auka skýrleika auglýsingar um friðlýsingu svæðisins leggur Umhverfisstofnun til að 4. gr. auglýsingarinnar verði breytt þannig að nú sé vísað til þeirra marka sem kveðið er á um í lögum nr. 48/2011. Því er lagt til að 4. gr. orðist svo:

4. gr.

Mannvirkjagerð og orkurannsóknir

Orkuvinnsla fallvatna með uppsett rafafli 10 MW eða meira innan marka svæðisins er óheimil. Ekki er heimilt að veita leyfi tengd orkurannsóknum eða orkuvinnslu á verndarsvæðinu vegna virkjunar fallvatna með uppsett rafafli 10 MW eða meira. Að fengnu samþykki Umhverfisstofnunar og að undangenginni umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands er heimilt að stunda yfirborðsrannsóknir á verndarsvæðinu.

Með þeirri breytingu sem lögð er til á greininni telur Umhverfisstofnun að greinin sé skýrari því ljóst að aðeins er átt við virkjun fallvatna með uppsett rafafli 10 MW eða meira en ekki aðra orkuvinnslu, þ.m.t. nýtingu jarðvarma eða smærri vatnsaflsvirkjanir.

3. Málsmæðferð:

Landsvirkjun gerir athugasemdir við málsmæðferð Umhverfisstofnunar og vísar til erindis stofnunarinnar frá 2013 þar sem undirbúningsvinnu friðlýsingar er lýst. Að mati Landsvirkjunar eru bæði form- og efnislegir annmarkar á þeirri ákvörðun Umhverfisstofnunar að hefja friðlýsingu og á þeirri málsmæðferð sem viðhöfð er við undirbúning friðlýsingar. Landsvirkjun hvetur Umhverfisstofnun til að endurskoða þá ákvörðun að hefja friðlýsingaferli og leggur til að stofnunin afturkalli tillögur og óski eftir því að starfandi verkefnisstjórn rammaáætlunar verði falið að afmarka svæði sem talin er ástæða til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu.

Um athugasemdir Landsvirkjunar um málsmæðferð í tengslum við afmörkun svæða og efni friðlýsingaskilmála er fjallað framar í bréfi þessu en Landsvirkjun telur uppi vafa um hvort að ákvörðun og málsmæðferð Umhverfisstofnunar við friðlýsingu sé í samræmi við lögmatísreglu stjórnisýsluréttar og vísar til umfjöllunar um málsmæðferð um afmörkun landsvæða til friðlýsingar.

Orkustofnun telur að með hliðsjón af meðalhófsreglu stjórnisýsluréttar sé ekkert tillit tekið til efnahagslegra þátta í 2. áfanga rammaáætlunar. Lög um rammaáætlun geri hins vegar ráð fyrir að tekið sé tillit til þeirra sjónarmiða, í samræmi við lög um umhverfismat áætlana. Orkustofnun bendir á að þetta veiki undirstöður áætlunarinnar og ætti að leiða til varkárni þegar kemur að friðlýsingarferlinu.

Samorka telur að mikilvægt sé að átta sig á heildarmynd friðana sem unnið sé að í stjórnkerfinu og þar með samlegðaráhrifum sem umrædd friðun mun hafa í för með sér. Bendir Samorka á að mikilvægt sé að horfa til nýrra orkukosta í vindorkunýtinu og að ekki hefur farið fram greining á öllum þeim orkunýtingarkostum sem til greina og eiga eftir að koma til mats. Vísar Samorka þar til skýrslu Orkustofnunar þar sem farið er m.a. yfir orkunýtingakosti sem Orkustofnun lagði inn til mats en komu ekki til umfjöllunar hjá

verkefnisstjórn rammaáætlunar 3. Telur Samorka það áhorfsmál hvort fullar forsendur séu komnar fram til þess að meta umfang friðunar vegna orkunýtingarkosta í verndar- og orkunýtingaráætlun 2 frá árinu 2013. Finnst Samorku erfitt að átta sig á forsendum tillögu að friðun þar sem rökstuðningur er sóttur í afmarkaða lýsingu eins faghóps (1) þrátt fyrir að í þingskjalinu sé ekki sérstaklega vísað þangað og að fyrirhuguð friðlýsing nær yfir svæði þar sem er nú þegar orkunýting og mögulegir orkunýtingarkostir. Gerir Samorka þá kröfu að farið verði mun betur í gegnum allar forsendur fyrir ákvörðun um umfang friðunar samkvæmt þingsályktun nr. 13/141 frá 14. janúar 2013. Leiða megi að því líkum að þingsályktunin sé alltof ónákvæm til þess að geta vera lögmætur grundvöllur þeirra friðlýsinga sem hér eru lagðar til og því nauðsynlegt að taka málið fyrir að nýju hjá Alþingi.

Umsögn Umhverfisstofnunar

Hvað varðar athugasemdir við málsmeðferð Umhverfisstofnunar þar sem vísað er til erindis stofnunarinnar frá 2013, bendir stofnunin á að árið 2015 tóku gildi ný lög um náttúruvernd þar sem kveðið er á um sérstakan friðlýsingarflokk fyrir svæði í verndarflokki rammaáætlunar (53. gr.). Með framangreindri skilgreiningu friðlýsingarflokks var inntak og efni fyrirhugaðra friðlýsinga og skýrt verulega að mati Umhverfisstofnunar þar sem skýrt er að í friðlýsingum sem byggja á fyrrnefndri grein skuli aðeins kveðið á um bann við orkuvinnslu. Ekki er að mati stofnunarinnar svigrúm til mats á inntaki eða efni/skilmálum friðlýsingarinnar umfram það sem leiðir af túlkun ákvæðisins. Slík afmörkun var ekki til staðar þegar Umhverfisstofnun hóf fyrri málsmeðferð sína árið 2013. Í hefðbundnu friðlýsingarferli eru almennt til umfjöllunar og samráðs inntak fyrirhugaðrar friðlýsingar, friðlýsingarskilmálar og afmörkun svæðis. Líkt og fram kemur í upphafi umsagnarinnar byggir málsmeðferðin á ákvæðum laga nr.48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun þar sem Umhverfisstofnun er falið það hlutverk að undirbúa friðlýsingu svæða í verndarflokki. Kynning á tillögu að friðlýsingu umræddra virkjunarkosta er gerð á vettvangi átaks í friðlýsingum og samkvæmt lögum um náttúruvernd í kjölfar áherslu í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Íslands, frá nóvember 2017. Hvað varðar umfjöllun um mörk svæðis vísast til umfjöllunar hér að ofan. Í ljósi þeirra skýringa sem fram hafa komið hyggst Umhverfisstofnun ekki afturkalla tillögur að friðlýsingu umræddra svæða.

Hvað varðar umfjöllun um mörk svæðis vísast til umfjöllunar hér að ofan.

Varðandi tillit til efnahagslegra þátta í 2. áfanga rammaáætlunar telur Umhverfisstofnun að það sé ekki stofnunarinnar að veða og meta slíkt inn í friðlýsingaferli. Í þingsályktun um rammaáætlun er tekin afstaða til flokkunar kosta í virkjunarflokk, biðflokk og verndarflokk. Stofnunin gerir ráð fyrir að með þeirri flokkun sé tekið mið af þeim sjónarmiðum sem kveðið er á um í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, þ.m.t. efnahagslegum þáttum. Í þeim sömu lögum kemur einnig skýrt fram að Umhverfisstofnun skuli hefja undirbúning að friðlýsingu landsvæða sem ástæða þykir til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu samkvæmt verndarflokki áætlunarinnar.

Hvað varðar athugasemdir Samorku um að það sé áhorfsmál hvort fullar forsendur séu komnar fram til þess að meta umfang friðunar vegna orkunýtingarkosta í verndar- og orkunýtingaráætlunar frá 2013 bendir Umhverfisstofnun á kafla 1 í umsögn þessari varðandi afmörkun svæðisins. Sú friðlýsing sem nú er lögð til nær aðeins til nýtingar fallorku 10 MW eða meira, en ekki vindorku eða annarrar orkunýtingar. Líkt og fram kemur hér að ofan er í þingsályktun um verndar- og orkunýtingaráætlun tekin afstaða til flokkunar kosta og gerir Umhverfisstofnun ráð fyrir að með þeirri flokkun sé tekið mið af öllum þeim sjónarmiðum sem kveðið er á um í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun. Í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun kemur skýrt fram í 6. gr. að í verndarflokk falla virkjunarkostir sem ekki er talið rétt að ráðast í og landsvæði sem ástæða er talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu. Þá segir jafnframt í sömu greina að stjórnvöld skuli þegar Alþingi hefur samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlun hefja undirbúning að friðlýsingu þeirra landsvæða. Með flokkun kosta í verndarflokk hefur Alþingi mótað skýra stefnu um friðlýsingu þeirra.

4. Annað

Í athugasemdum Samorku kemur fram að það vekur undrun að Samráðsgátt stjórnvalda sé ekki nýtt til kynningar á tillögnum og umsagnagátt vefsins nýtt til að taka við umsögnum. Þá telur Samorka athyglisvert að í drögum að auglýsingu að friðlýsingu svæðisins er ekki sami texti til rökstuðnings eins og í umfjöllun um sömu orkunýtingarkosti á heimasíðu Umhverfisstofnunar þar sem hann er allt annar og mun ítarlegri. Þá telur Samorka að fara verði betur í gegnum allar forsendur fyrir ákvörðun um umfang friðunar samkvæmt þingsályktun nr. 13/141 frá 14. janúar 2013. Megi enda leiða að því líkum að í raun sé þingsályktunin alltof ónákvæm til þess að geta verið lögmætur grundvöllur þeirra friðlýsinga sem hér eru lagðar til.

Umhverfisstofnun bendir á að verksvið stofnunarinnar fellur ekki undir Samráðsgátt stjórnvalda því þar eru sett fram mál ráðuneyta til samráðs en ekki stofnana. Samkvæmt upplýsingum frá Samráðsgátt stjórnvalda er líklegt að ríkisstofnanir og e.t.v. fleiri aðilar muni bætast við síðar. Varðandi þá athugasemd að ekki sé sami rökstuðningur í texta á heimasíðu Umhverfisstofnunar og í drögum að auglýsingu að friðlýsingu svæðisins þá bendir Umhverfisstofnun á að texti kynningar á málsmeðferð friðlýsingarinnar og drög að friðlýsingaskilmálum hefur, eðli málsins samkvæmt ekki, sama hlutverk. Rökstuðningur fyrir afmörkun svæðisins er ekki efni sem friðlýsingaskilmálar taka til, heldur er vísað þar til korts af svæðinu sem um ræðir og er sett fram í viðauka með friðlýsingaskilmálum. Varðandi aðrar athugasemdir um málsmeðferð vegna þingsályktunar nr. 13/141 frá 14. janúar 2013 vísast í umfjöllun hér að framan.

Með bréfi dagsettu 15. nóvember 2018 gerir forsætisráðuneytið ekki athugasemdir við tillögu að friðlýsingu vatnasviðs Tungnaár: 24 Tungnaárlón og 25 Bjallavirkjun.

Með bréfi dagsettu 28. nóvember 2018 vakti Landsnet athygli á því að innan þess svæðis sem afmarkað er vegna vatnasviðs Tungnaár liggur Sigöldulína 4. Væntir Landsnet þess að rekstur línunnar og viðhald rúmist vel innan þeirra friðlýsingarskilmála sem kynntar eru í tillögunum.

Umhverfisstofnun bendir á að ákvæði friðlýsingaskilmála fjalla aðeins um orkuvinnslu, en ekki rekstur og viðhald raflína. Friðlýsingin mun því ekki hafa áhrif á þá þætti.

Með bréfi dagsettu 16. nóvember 2018, taka Eldvötn – samtök um náttúruvernd í Skaftárhreppi fram að þau fagna og styðja af heilum hug framkomna tillögu um friðlýsingu efri hluta Tungnaár.

Ásahreppur gerði athugasemdir við að ekki væri gert ráð fyrir landvörslu eða sérstakri umsjón á þeim svæðum sem friðlýst verða með þessum hætti.

Umhverfisstofnun bendir á að umrædd friðlýsing nær aðeins til vinnslu fallorku á 10 MW eða meira innan svæðisins. Ekki er gert ráð fyrir sérstakri umsjón eða landvörslu á grundvelli þeirra friðlýsingaskilmála þar sem þeir ná aðeins til mjög afmarkaðrar starfsemi.

5. Afgreiðsla Umhverfisstofnunar

Umhverfisstofnun vísar til þess að skv. 2. mgr. 39. gr. náttúruverndarlaga ber stofnuninni að gera umhverfis- og auðlindaráðherra grein fyrir hvort náðst hafi samkomulag um friðlýsinguina við hlutaðeigandi aðila. Umhverfisstofnun hefur unnið úr framangreindum athugasemdum sem bárust á auglýsingartíma sem og óskað eftir afstöðu umhverfis- og auðlindaráðuneytis um ákveðna þætti. Stofnunin leggur til breytingar á mörkum og nánari afmörkun á efni hinnar auglýstu tillögu að friðlýsingarskilmálum í samræmi við framkomnar ábendingar.

Umhverfisstofnun hefur farið yfir þær athugasemdir sem borist hafa og telur að samkomulag hafi ekki náðst við hlutaðeigandi aðila með vísun til þeirra athugasemda sem bárust. Umhverfisstofnun bendir á að friðlýsingarskilmálar taka einungis til mjög afmarkaðrar starfsemi og að stofnunin muni ekki hafa neina umsjón né landvörslu á svæðinu. Í 53. gr. náttúruverndarlaga er að finna skýr ákvæði um inntak friðlýsingarskilmála um friðlýsingu svæða í verndarflokki verndar og orkunýtingaráætlunar. Stofnunin hefur með bréfi dagsettu 10. september 2018 kynnt hlutaðeigandi aðilum ákvæði sem gilda um rétt til bóta.

Með vísan í 2. mgr. 39. gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013 og þess sem að framan segir hefur Umhverfisstofnun vísað tillögu um friðlýsingu tveggja virkjunarkosta á vatnasviði Tungnaár: 24 Tungnaárlón og 25 Bjallavirkjun, til umhverfis- og auðlindaráðherra.

Reykjavík 26. júní 2019