

Umhverfis- og orkustofnun
Norðurslóð Borgum,
600 Akureyri

Garðabær, 10. október 2025
202509-0115/A.B.
08.05

Efni: Ósk um umsögn – Umsókn um rannsóknarleyfi - Vatnasvið Bessastaðaár í Fljótsdal Umhverfis- og orkustofnun.

Vísað er í erindi Umhverfis- og orkustofnunar, dags. 16. september 2025, þar sem óskað er umsagnar Náttúruverndarstofnunar um umsókn Orkusölnunnar ehf., dags. 11. júlí 2025, um rannsóknarleyfi á vatnasviði Bessastaðaár í Fljótsdal. Með erindinu fylgdu annars vegar umsókn Orkusölnunnar ehf. þar sem óskað er eftir leyfi til rannsókna til fimm ára, og hins vegar greinargerð dags. 11. september 2025 þar sem fram koma nánari upplýsingar um fyrirhugaðar rannsóknir, afmörkun svæðis og mögulegar útfærslur virkjunarkosta.

Í greinargerð kemur fram að tilgangur rannsókna sé að afla gagna sem nýtast við mat á hagkvæmni og umhverfisáhrifum hugsanlegrar vatnsaflsvirkjunar í Bessastaðaá. Rannsóknir munu meðal annars ná til rennismælinga, vatnafræðilegra athugana, jarðfræðirannsókna og grunnathugana á gróðri, vistgerðum og lífríki vatna. Jafnframt er greint frá því að virkjunarkostur sé enn á frumstigi en að uppsett afl virkjunar gæti orðið á bilinu 4–10 MW.

Í greinargerð umsækjanda er jafnframt fjallað um fyrirhugaða Bessastaðárvirkjun og þau mannvirki sem tengjast henni. Í umsögn þessari er því ekki einungis fjallað um rannsóknirnar sem sótt er um leyfi fyrir, heldur einnig greind möguleg áhrif þeirrar virkjunar sem rannsóknirnar beinast að.

Sérstök vernd

Náttúruverndarstofnun bendir á að innan afmarkaðs rannsóknarsvæðis eru bæði fossar, vötn og votlendi sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.

Í 61. gr. laganna er kveðið á um sérstaka vernd þeirra vistkerfa og jarðminja sem taldar eru upp í 1. og 2. mgr. ákvæðisins. Samkvæmt 3. mgr. ber að forðast röskun þeirra náttúrufyrirbæra sem undir greinina falla, nema brýna nauðsyn beri til og ljóst sé að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi. Í greinargerð með frumvarpi til laganna kemur fram að með orðalaginu *brýn nauðsyn* sé lögð áhersla á að einungis mjög ríkir hagsmunir geti réttlætt röskun, fyrst og fremst brýnir almannahagsmunir.

Náttúruverndarstofnun leggur áherslu á að fjallað sé sérstaklega um þessi náttúrufyrirbæri í leyfisveitingu, og að fram komi hvaða leiðir verði farnar til að forðast rask þeirra, sbr. 61. gr. náttúruverndarlaga, og hvaða valkostir séu til skoðunar. Ef leyfið gerir ráð fyrir að slíkum náttúrufyrirbærum verði raskað, ber að rökstyðja þá ákvörðun, tilgreina hvaða brýnu almannahagsmunir réttlæti röskunina, og gera grein fyrir öðrum valkostum sem skoðaðir hafa verið sem mögulegir útfærslukostir.

Það er á ábyrgð leyfisveitanda, í þessu tilviki Umhverfis- og orkustofnunar, að leggja mat á hvort brýnir almannahagsmunir geti réttlætt röskun svæða sem njóta sérstakrar verndar. Slíkt mat verður

að byggja á heildstæðum samanburði á valkostum, þ.m.t. núllkostinum, og vera rökstutt með tilliti til almannahagsmuna, náttúruverndargildis og mögulegra mótvægisáðgerða.

Áréttu ber að skylt er að afla leyfis vegna allra framkvæmda sem fela í sér rask á svæðum sem njóta sérstakrar verndar, sbr. skipulagslög og mannvirkjalög. Þetta tryggir að metið sé hvort skilyrði 61. gr. laganna um brýna nauðsyn séu uppfyllt. Við matið þarf að horfa til verndarmarkmiða 2. og 3. gr. náttúruverndarlaga, auk sérstöðu náttúrufyrirbæranna í íslensku og alþjóðlegu samhengi, sbr. 3. og 4. mgr. 61. gr.

Ákveði leyfisveitandi að veita leyfi þrátt fyrir framangreint, ber honum skv. 5. mgr. 61. gr. að rökstyðja þá ákvörðun sérstaklega, gera grein fyrir öðrum útfærslukostum og ástæðum þess að þeir voru ekki valdir, og gera grein fyrir fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum sem og mögulegri endurheimt náttúruverðmæta. Þá ber að senda afrit af útgefnu leyfi til Náttúruverndarstofnunar, sbr. 6. mgr. 61. gr.

Aðgengi og utanvegaakstur

Samkvæmt 31. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd er akstur utan vega óheimill. Þó er heimilt, ef nauðsyn krefur, vegna starfa við rannsóknir að aka vélknúnum ökutækjum utan vega, enda sé ekki unnt að vinna viðkomandi störf á annan hátt. Í reglugerð um takmarkanir á umferð í náttúru Íslands nr. 528/2005 er hugtakið rannsóknir skilgreint sem lögbundnar rannsóknir og aðrar rannsóknir sem eru í samræmi við leyfi stjórnvalda samkvæmt lögum.

Í greinargerð umsækjanda kemur fram að nota eigi beltagröfu við jarðfræðirannsóknir og aka henni utan skráðra vega að rannsóknastöðum, einkum til að grafa könnunargryfjur á fyrirhuguðum stíflustæðum og í grennd við hugsanleg lónstæði. Slíkt telst utanvegaakstur og er því aðeins heimill ef hann er nauðsynlegur fyrir rannsóknina og ekki unnt að vinna hana með öðrum hætti.

Náttúruverndarstofnun bendir á að rannsóknarsvæðið er að mestu óraskað náttúrusvæði, fyrir utan nokkra eldri slóða sem nýta mætti að hluta. Óheftur akstur utan vega getur haft veruleg áhrif á gróður, jarðvegsþekju og vistgerðir, sérstaklega á svæðum með votlendi eða laus jarðefni, þar sem varanlegar sporför og átroðningur geta myndast.

Stofnunin leggur áherslu á að skilyrði verði sett í leyfisákvörðun um að akstur utan vega verði takmarkaður við það sem telst óhjákvæmilegt, að akstursleiðir verði ákveðnar og merktar fyrirfram í samráði við leyfisveitanda, og að tryggt verði að gengið sé frá raski strax að rannsóknum loknum.

Vistgerðir og fuglalíf

Náttúruverndarstofnun bendir á að samkvæmt vistgerðarkorti Náttúrufræðistofnunar¹ eru innan skipulagssvæðisins m.a. vistgerðirnar hengistaraflóavist² og lyngmóavist sem eru með hátt verndargildi og er votlendisvistgerðin á lista Bernarsamningsins frá 2014 yfir vistgerðir sem þarfnast verndar. Í hengistaraflóavist getur verið ríkt fuglalíf og er algengt að mófuglategundirnar lóuþræll, heiðlóa og þúfutittlingur nýti slíka vistgerð til varps.

Náttúruverndarstofnun bendir á að allir fuglar eru friðaðir samkvæmt lögum nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nema friðun þeirra hafi verið aflétt með reglugerð nr. 456/1995. Þegar rætt er um friðun tekur hún einnig til eggja og hreiðra þeirra fugla sem njóta algerrar eða tímabundinnar friðunar.

¹ Náttúrufræðistofnun – Vistgerðarkort

² <https://www.natt.is/is/grodur/vistgerdir/land/hengistaraflavist>

Auk þess bendir stofnunin á að í 2. mgr. 6. gr. laga nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum segir að ávallt skuli gæta fyllstu varkárni og nærgætni gagnvart villtum dýrum og búsvæðum þeirra og forðast óþarfa truflun. Við skipulag og landnotkun skal tekið tillit til villtra dýra og búsvæða þeirra, sbr. lög um náttúruvernd og skipulagslög.

Þar af leiðandi er mikilvægt að mati Náttúruverndarstofnunar m.t.t. til fuglalífs að rannsóknir trufla ekki varp og jafnvel utan varptíma.

Þar sem framkvæmdasvæðið er kjörið búsvæði margra mófugla er mikilvægt að halda framkvæmdum — ef af þeim verður — í lágmarki á varptíma. Stofnunin bendir á góða samantekt forstöðumanns Rannsóknaseturs HÍ á Suðurlandi um hvernig skal taka tillit til mófugla á varptíma og bera sig að við framkvæmdir.³

Náttúruverndarstofnun bendir á að talningar af Suðurlandi sýna marktæka fækkun fimm tegunda, þ.e. heiðlóu, lóupræls, spóa, stelks og þúfuttillings.⁴ Ekki er nákvæmlega vitað hvað veldur þessari fækkun en þar sem þessar tegundir sýna almennt neikvæð áhrif af aukinni landnotkun (mannvirkjum og skógrækt) gætu þetta verið merki um svæðisbundin neikvæð áhrif mannlegra umsvifa á þéttleika mófugla.⁵ Náttúruverndarstofnun bendir á að heiðlóa, lóupræll og spói eru ábyrgðartegundir Íslands⁶ þar sem um eða yfir 20% af Evrópustofnin verpir hér á landi. Heiðlóa og lóupræll eru jafnframt forgangstegundir í viðauka Bernarsamningsins, sem Ísland er aðili að, yfir tegundir sem þarfnast sérstakrar búsvæðaverndar.

Náttúruverndarstofnun bendir á að Náttúrufræðistofnun uppfærði válista fyrir stöðu fuglategunda árið 2025⁷, en síðasti válisti hafði verið birtur árið 2018. Líkt og segir hér að ofan hafa mófuglar átt undir högg að sækja síðustu ár og voru flestar tegundir þeirra færðar um einn eða tvo flokka í nýrri uppfærslu válistans. Heiðlóa, spói og lóupræll færðust um tvo flokka, úr því að vera metnar ekki í hættu árið 2018 yfir í að vera metnar í nokkurri hættu árið 2025. Helsta hættan sem steðjar að þeim er búsvæðaeðing, en þó stofnar þeirra telji enn marga einstaklinga hafa þeir minnkað um allt að 30-40% á síðustu 10-15 árum. Ísland ber alþjóðlega ábyrgð á þessum tegundum sökum þess hve stór hluti Evrópustofnanna verpur hér á landi. Því er nauðsynlegt að athuga stöðu þessara tegunda á framkvæmdasvæðum sem eru algeng búsvæði þeirra og almenn þörf á því að draga úr frekara álagi á búsvæði þeirra til að stemma stigu við þessari hnignun.

Bakkagróður

Náttúruverndarstofnun bendir á að samkvæmt 62. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd skal við vatnsnýtingu og framkvæmdir í eða við vötn leitast við að viðhalda náttúrulegum bakkagróðri við ár og stöðuvötn. Mannvirkjum og framkvæmdum ber að haga þannig að sem minnst röskun verði á bökkum og næsta umhverfi vatnsins.

Bakkagróður hefur verndargildi bæði fyrir lífríki vatnsins og hann myndar jafnframt mikilvægt búsvæði fyrir fjölbreyttan gróður og dýralíf, þar á meðal varp- og fæðusvæði fugla. Nauðsynlegt er að tryggja að fyrirhugaðar rannsóknir og hugsanleg virkjun raski ekki þessum gróðri að óþörfu og að skýrar mótvægisáðgerðir verði skilgreindar ef framkvæmdir ná til árbakkabakka.

Landslag, ásýnd og óbyggð víðerni

³ Tómas Grétar Gunnarsson, 7. maí 2025. Að taka tillit til mófugla á varptíma, þoka. Sótt 28. ágúst

⁴ Aldís E.P., Böðvar Þ. og Tómas G.G., 2025. Recent population changes of common waders and passerines in Iceland's largest lowland region. *Bird Study*, bls. 1-13.

⁵ Rannsóknasetur HÍ á Suðurlandi – Mófuglar

⁶ Náttúrufræðistofnun – Forgangstegundir fugla

⁷ Náttúrufræðistofnun – Válisti fugla 2025

Í greinargerð umsækjanda er fjallað um að rannsóknir muni meðal annars ná til staðsetningar stíflustæða, lónstæðis, stöðvarhúss og aðrennslismannvirkja, en ekki er gerð ítarleg grein fyrir landslagsheild né sjónrænum áhrifum.

Náttúruverndarstofnun bendir á að rannsóknarsvæðið liggur í háheiðarlandslagi Fljótsdals, þar sem ríkir víðáttumikil og að hluta óröskuð heiðarásýnd. Landslagið einkennist af árdölum, giljum og fossum, og hefur því hátt fagurfræðilegt gildi. Þó ber að nefna að innan svæðisins eru þegar til staðar mannvirki, þar á meðal þjóðvegur yfir heiðina, nokkrir eldri slóðar og Kröflulína, sem dregur að nokkru úr ósnortnu yfirbragði.

Rannsóknir sem fela í sér jarðraskanir, svo sem gröft könnunargryfja, efnisleit og umferð beltagrafna utan slóða, geta haft sýnileg áhrif á ásýnd landslagsins, jafnvel þótt um tímabundið rask sé að ræða. Enn meiri áskoranir skapast ef af virkjun verður, þar sem tilkomu stíflu, lóns, stöðvarhúss og vegagerðar fylgja varanleg sjónræn áhrif sem myndu breyta ásýnd svæðisins til frambúðar.

Óbyggð víðerni hafa mikið náttúru- og útivistargildi, en rannsóknarsvæðið er að hluta innan svæða sem bera slíkan svip, einkum ofan við Bessastaðaárgil og við Tröllkonustíg. Þrátt fyrir tilvist vegslóða og raflínu er landslagið að mestu ósnortið í upplifun, og slíkt gildi er viðurkennt í stefnu aðalskipulags Fljótsdalshrepps.

Að mati Náttúruverndarstofnunar þarf í leyfisferlinu að leggja sérstaka áherslu á að rannsaka og meta áhrif rannsóknarframkvæmda á landslag og upplifun víðerna. Sérstaklega þarf að greina áhrif hugsanlegra mannvirkja á ásýnd heiðarinnar og samspil við núverandi mannvirki, með hliðsjón af ákvæðum 69. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.

Umhverfisáhrif fyrirhugaðrar virkjunar

Í greinargerð umsækjanda kemur fram að virkjun í Bessastaðaá sé á frumstigi og að mismunandi útfærslur séu til skoðunar, allt frá minni kostum með takmarkaða vatnsmiðlun til virkjunar með miðlunarlóni og aðrennslisgöngum. Áætlað uppsett afl er á bilinu 4–10 MW. Ekki liggja þó fyrir fullmótuð gögn um stærð mannvirkja, umfang lónstæðis eða legu aðrennslisganga.

Náttúruverndarstofnun bendir á að möguleg virkjun geti falið í sér veruleg og varanleg áhrif á náttúru svæðisins. Stífla og miðlunarlón geti breytt ásýnd Bessastaðaár og nánasta umhverfis, þar á meðal fossum og giljum sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Slíkar framkvæmdir geti haft óafturkræf áhrif á landslagsheild sem í dag hefur hátt fagurfræðilegt og útivistargildi.

Votlendi og vistgerðir sem njóta verndar samkvæmt 61. gr. geti raskast við lagningu stíflu, myndun lóns og tengdra mannvirkja. Sérstaklega þarf að huga að því að hengistaraflóavist og starmóavist eru til staðar á rannsóknarsvæðinu og hafa hátt verndargildi. Breytingar á vatnaflæði geti auk þess haft óbein áhrif á vistgerðir í nágrenni virkjunarmannvirkja.

Áhrif á lífríki í Bessastaðaá eru einnig líkleg. Umsækjandi bendir á að bleikjustofn í ánni geti orðið fyrir áhrifum vegna minnkaðs vatnsmagns og rennslissveiflna. Slíkt geti haft áhrif á búsvæði fiska og smádyra. Virkjun geti því haft bein áhrif á fiskgengd og veiði, auk óbeinna áhrifa á fuglalíf sem er háð vatni og votlendi. Ábyrgðartegundir á svæðinu, s.s. heiðlóa, lóupræll og þúfutittlingur, auk álftar og heiðagæsa, geti orðið fyrir röskun ef búsvæði þeirra raskast eða minnkar í gæðum.

Samfélagsleg áhrif eru einnig líkleg, bæði jákvæð og neikvæð. Umsækjandi bendir á að virkjunin geti skapað störf og tekjur fyrir sveitarfélagið. Hins vegar þarf að horfa til þess að framkvæmdin geti breytt upplifun af heiðarlandslagi Fljótsdals og haft áhrif á útivist, ferðaþjónustu og menningarlandslag tengt Skriðuklaustri og Tröllkonustíg.

Að mati Náttúruverndarstofnunar er ljóst að áhrif fyrirhugaðrar virkjunar geti orðið umtalsverð, bæði á vistkerfi, lífríki, landslag og útivistargildi. Því er brýnt að allar þessar forsendur verði teknar til ítarlegrar skoðunar í mati á umhverfisáhrifum, og að metnir verði raunhæfir valkostir, þar á meðal núllkosturinn.

Virðingarfyllt,

Axel Benediktsson

teymisstjóri

Hákon Ásgeirsson

sviðsstjóri