

Skipulagsstofnun
Borgartúni 7b,
105 Reykjavík

Garðabær, 13. maí 2025
202505-0051/A.B.
08.03

Efni: Umsögn - Mat á umhverfisáhrifum - Veiting Austurkvíslar Þjórsárvísla í fyrri farveg Skipulagsstofnunar.

Vísað er til erindis Skipulagsstofnunar sem barst dags. 13. maí 2025 þar sem óskað er umsagnar Náttúruverndarstofnunar um hvort og á hvaða forsendum neðangreind framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum. Náttúruverndarstofnun bendir jafnframt á að þessi umsögn er veitt samkvæmt beiðni Skipulagsstofnunar og felur ekki í sér leyfisveitingu samkvæmt náttúruverndarlögum.

Framkvæmdarlýsing

Í greinargerð Landsvirkjunar (hér eftir framkvæmdaraðili) kemur fram að framkvæmdin feli í sér að beina rennsli Austurkvíslar Þjórsárvísla aftur í fyrri farveg í átt að Þjórsárlóni. Til þess sé fyrirhugað að móta grunna rás, um 600 metra langa og 50 metra breiða, á gróðurlausum malareyrum, auk þess sem reistur verði um 5 metra breiður leiðigarður úr efni á staðnum. Tilgangur framkvæmdarinnar er sagður vera að leiðrétta breytingar sem að hafa átt sér stað á rennsli kvíslarinnar og að ef ekkert af Austurkvísl renni í Þjórsárlón orsaki það 120 GWst minni orkuframleiðslu á ári, þar sem vatnið fer þá ekki í Þórisvatn og þaðan um Vatnsfell-, Sigöldu-, Hrauneyjafoss-, Búðarháls-, Sultartanga- og Búrfellsvirkjun.

Samkvæmt upplýsingum framkvæmdaraðila er markmið framkvæmdarinnar tvíþætt: annars vegar að stýra vatnsrennsli aftur til Þjórsárlóns og hins vegar að draga úr vistgerðaskerðingu og gróðureyðingu sem orsakast hefur af því að Austurkvísl hefur frá árinu 2016 flætt í vaxandi mæli til vesturs yfir grónar svæðisrendur vestan Höfðans.

Fram kemur að svæðið þar sem framkvæmdin er fyrirhuguð sé að mestu gróðurlaust og að jarðrask verði tímabundið, staðbundið og afturkræft. Gert sé ráð fyrir að framkvæmdir fari fram síðsumars og taki allt að 10 daga.

Þjórsárver

Þjórsárver eru friðlýst með auglýsingu nr. 807/2017 á grundvelli náttúruverndarlaga nr. 60/2013 og tilheyra alþjóðlegum verndarsamningi (Ramsar). Svæðið einkennist af fjölbreyttu votlendi, jökulám og vistgerðum sem njóta sérstakrar verndar, þar á meðal rústamýravist. Í

11. gr. friðlýsingarinnar er kveðið á um að óheimilt sé að breyta rennsli vatna og vatnsborðshæð á verndarsvæðinu.

Þjósárver eru dæmi um viðkvæmt vistkerfi á miðhálandi Íslands þar sem kvíslun og breytingar á rennsli jökuláa, sem teljast til náttúrulegra vatnaferla, eru hluti af mótun svæðisins og stuðla að fjölbreytni vistgerða og ferla. Náttúruverndarstofnun leggur áherslu á að mikilvægt er sbr. markmið laga um náttúruvernd að leyfa náttúru svæðisins að þróast á eigin forsendum, sem er eitt helsta markmið friðlýsingar svæðisins. Að mati stofnunarinnar er því ekki hægt að tala um framkvæmdina sem „leiðréttingu á breytingu“, þar sem um er að ræða náttúrulegar breytingar á jökuláeyrum. Náttúrulegar breytingar geta einnig mögulega orsakað það að áin renni aftur út í Þjósárlón.

Þótt tilgangur framkvæmdarinnar sé sagður miða að því að draga úr áhrifum á gróður og vistkerfi, telur stofnunin ekki nægileg gögn liggja fyrir til að unnt sé að skilgreina aðgerðina þannig að hún feli í sér verndaraðgerð sem réttlæti inngrip af því tagi sem kveðið er á um í friðlýsingarskilmálum. Þvert á móti kann framkvæmdin að hafa áhrif á náttúrulega þróun árkerfisins og vistkerfa sem við það tengjast. Enn fremur segir í 5. mgr. 11. gr í friðlýsingarskilmálum Þjósárvera: „*Heimilt er að grípa til aðgerða á svæðinu til verndar gróðri og dýralífi í samræmi við stjórnunar- og verndaráætlun og að fengnu leyfi Náttúruverndarstofnunar og viðkomandi sveitarfélags.*“ Náttúruverndarstofnun bendir á að ekki hefur verið unnin stjórnunar- og verndaráætlun fyrir Þjósárver og því að óbreyttu ekki hægt að heimila framkvæmdir af þessum toga innan friðlandsins á þeim forsendum að þeim sé ætlað að vernda gróður.

Ramsar-svæðið

Þjósárverum var árið 1990 bætt við á skrá yfir votlendissvæði Ramsar-samningsins, sem Ísland er aðili að. Með því ber íslenskum stjórnvöldum að tryggja vernd og skynsamlega nýtingu svæðisins. Samkvæmt markmiðum samningsins skulu ekki fara fram framkvæmdir sem geta skaðað verndargildi svæðisins eða raskað þeim náttúrulegu ferlum sem gera það sérstakt. Þjósárver hafa því verulega hátt verndargildi.

Náttúruverndarstofnun bendir á að framkvæmdin, sem felur í sér stýringu vatnsrennslis og mótun farvegar, kunni að hafa áhrif á þau náttúrufarslegu einkenni sem skráning Þjósárvera byggist á. Slíkar framkvæmdir geta breytt vatnaflæði, gróðurþekju og vistgerðum og þar með skert þá vistfræðilegu heild sem vernd svæðisins hvílir á. Þar sem svæðið nýtur tvíþættrar verndar – samkvæmt friðlýsingu og alþjóðlegri skuldbindingu – telur stofnunin brýnt að áhrif framkvæmdarinnar á verndarskuldbindingar Íslands samkvæmt Ramsar-samningnum verði metin sérstaklega.

Vatnamál

Mat Hafrannsóknastofnunar á áhrifum framkvæmdarinnar byggir á lögum nr. 36/2011 um stjórn vatnamála og felur í sér greiningu á áhrifum á vatnshlot, þar á meðal vatnsformfræði, grugg, framburð og eðlis- og efnafræðilegum þáttum. Niðurstaðan er að áhrif framkvæmdarinnar séu óveruleg og ekki líkleg til að leiða til hnignunar á ástandi vatnshlots. Stofnunin áréttar að lágmarka beri rask og beita skuli mengunarvörnum við framkvæmd.

Náttúruverndarstofnun tekur undir mikilvægi þess að raska ekki ástandi vatna og mikilvægt er að meta þau vistfræðilegu áhrif sem breytingar á rennsli og farvegi geta haft á lífríki árinna sjálfrar. Náttúruverndarstofnun telur óljóst hvort unnið hafi verið mat á áhrifum á lífverur sem byggja afkomu sína á núverandi vatnsstraumi, svo sem botndýr, vatnablöntur og smádýr sem mynda undirstöðu vistkerfisins.

Náttúruverndarstofnun bendir á að þar sem framkvæmdin á sér stað innan friðlýsts og viðkvæms svæðis telur stofnunin brýnt að fram fari heildstætt vistfræðilegt mat á áhrifum breytinga á vatnsrennsli og að slík áhrif séu metin með tilliti til náttúrulegrar þróunar árkerfisins og í samræmi við ákvæði friðlýsingarskilmála Þjórsárvera

Í friðlýsingarskilmálunum er m.a. kveðið á um að óheimilt sé að breyta rennsli vatna og vatnsborðshæð (11. gr.), sem undirstrikar mikilvægi þess að rennslismynstur og vistkerfi haldist sem mest ósnortin.

Jökulár

Náttúruverndarstofnun bendir á að fyrirhugað framkvæmdasvæði er í árfarvegi jökulár sem á upptök sín undir Þjórsárjökli. Slíkar ár einkennast af miklum árstíðasveiflum í rennsli og stöðugri tilfærslu á farvegum, þá sérstaklega nálægt jökulsporðum. Árs- og skammtímasveiflur í vatnsmagni valda því að jökulár kvíslast í marga farvegi, sem breyta um stefnu og dýpt með tíð og tíma. Slíkar kvíslar renna iðulega um víðáttumiklar, flatar áreyrar þar sem árfarvegurinn er síbreytilegur og mótast af rofi og setmyndun.¹ Mörg dæmi um að ár finni sér nýja farvegi með hopi jökuljaðars og landbreytingum við jökuljaðar. Hægt er að benda á breytingar við Skeiðarárjökul sem dæmi um slíkt en þar runnu áður fjórar jökulár undan mismunandi svæðum jökulsporðsins sem nú hafa sameinast í eina á – Gígjukvísl². Sambærilegar breytingar hafa orðið við hopandi jaðar Þjórsárjökuls síðustu ár, sem þó virðast ekki hafa orsakað miklar breytingar á rennsli Austurkvíslar við jökuljaðarinn enn sem komið er.

Af þessum sökum er líklegt að sú framkvæmd sem nú er fyrirhuguð, verði ekki framtíðarlausn. Hins vegar væri um að ræða fordæmisgefandi framkvæmd og því afar mikilvægt að allar sviðsmyndir varðandi frekari breytingar á árkerfinu og nauðsyn frekara inngrips séu dregnar fram.

Fram kemur í gögnum framkvæmdaraðila að áin muni áfram hlaupa um áreyrnar með tilheyrandi rofi og tilfærslu á efni og að mögulega þurfi að endurtaka framkvæmdina síðar. Þetta undirstrikar að framkvæmdin hefur mögulega aðeins tímabundið gildi og að á svæðinu verði áfram virk jarðfræðileg þróun sem kalla mun eftir frekara mati og aðgerðum ef grípa á til sambærilegra inngripa í framtíðinni. Í þessu samhengi bendir stofnunin á að þó að áin hafi á síðustu árum leitað í ríkara mæli framhjá Þjórsárlóni er ekki hægt að útiloka að hún muni

¹ <https://www.ni.is/is/grodur/vistgerdir/ferskvatn/jokular>

²

https://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/Breytingar_a_austanverdum_Skeidararjokli_og_farvegi_Skeidarar_1997-2009_og_framtidarhorfur.pdf

renna aftur út í lónið án inngrips, enda er það í eðli jökuláa á áreyrum að flæmast um og finna sér nýja farvegi.

Víðerni

Þjósárver eru meðal víðáttumestu gróðurvinja hálendisins og einkennast af lítt eða ekkert röskuðu landslagi, náttúrulegum árfarvegum og ósnortnum víðernum. Í friðlýsingarskilmálum skv. auglýsingu nr. 870/2017 segir að markmið friðlandsins sé m.a. að „*vernda ósnortin víðerni og sérstaka landslagsheild Þjósárvera*“. Víðerni svæðisins eru því bein forsenda verndar svæðisins. Náttúruverndarstofnun bendir á að fyrirhuguð framkvæmd felur í sér jarðrask, mótun árfarvega og gerð leiðigarðs sem er inngrip í landslag og þróun vatnsfalla innan svæðis sem skilgreint er sem víðerni. Þetta getur rýrt þá þætti sem friðlýsingin er sett til að vernda, einkum þegar litið er til þess að framkvæmdin gæti þurft að endurtaka eða viðhalda reglulega.

Í ljósi þess að víðerni eru formlegur hluti verndarmarkmiða Þjósárvera telur stofnunin nauðsynlegt að áhrif framkvæmdarinnar á víðerni verði sérstaklega metin og tilgreind í leyfisumsókn og/eða umhverfismati, ef til þess kemur. Víðerni á Íslandi eru einstök en slík svæði eru á undanhaldi um allan heim.

Leyfisveiting

Náttúruverndarstofnun fer með leyfisveitingarheimild samkvæmt 41. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd fyrir framkvæmdir innan friðlýstra svæða, að því tilskildu að þær séu í samræmi við markmið friðlýsingar og stuðli að náttúruvernd.

Samkvæmt 2. og 11. gr. friðlýsingarskilmála fyrir Þjósárver, sbr. auglýsingu nr. 870/2017, er óheimilt að breyta árfarvegum eða rennsli vatna innan friðlandsins sbr. þó 2.- 4. mgr. 11. gr.

Almannahagsmunir

Náttúruverndarstofnun bendir á að vernd Þjósárvera felur í sér verulega almannahagsmuni, bæði samkvæmt íslenskum lögum og alþjóðlegum skuldbindingum. Svæðið hefur verið friðlýst meðal annars til að tryggja vernd mikilvægra vistgerða, votlendis og búsvæða fugla en sérstaklega er tekið fram í athugasemdum við frumvarpið sem varð að náttúruverndarlögum að mikilvægir almannahagsmunir eru bundnir við vernd friðlýstra svæða Einnig er svæðið, eins og áður hefur komið fram, Ramsarsvæði en aðaláhersla Ramsarsamningsins er að vernda þau votlendissvæði sem eftir eru í heiminum. Ramsarsvæði njóta sérstakrar athygli og ekki má breyta vistfræðilegum eiginleikum þeirra nema vegna þjóðarhagsmuna.

Orkuframleiðsla

Í greinargerð kemur fram að þessar náttúrulegu breytingar á rennsli Austurkvíslar mun geta orsakað 120 Gwst minni orkuframleiðslu á ári því að vatnið muni mögulega ekki renna í Þórisvatn og þaðan um Vatnsfell- Sigöldu- Hrauneyjafoss-, Búðarháls-, Sultartanga- og Búrfellsvirkjun.

Náttúruverndarstofnun bendir á að þó að vatnið renni fram hjá Þjósárlóni komi vatnið með Þjósá í bæði Sultartanga- og Búrfellsvirkjun. Fullyrðing framkvæmdaraðila um að vatnið

renni framhjá þessum tveim virkjunum er því röng. Náttúruverndarstofnun leggur til að þessir þættir séu skoðaðir nánar þegar lagt er mat á ávinning framkvæmdar.

Niðurstaða

Náttúruverndarstofnun telur að í meginatriðum sé gerð grein fyrir framkvæmdinni og áhrifasvæði hennar en telur að ýmsa þætti vanti eða séu of óljósir til að unnt sé að leggja fullt mat á áhrifin. Óvissa ríkir um langtímaáhrif, umfang og nauðsyn endurtekinna inngripa vegna frekari náttúrulegra breytinga sem og áhrif á verndargildi svæðisins. Að mati stofnunarinnar mun framkvæmdin skerða ósnortin víðerni innan friðlandsins en vernd þeirra er ein meginforsenda friðlýsingar Þjórsárvera.

Náttúruverndarstofnun bendir einnig á að verkefnið, sem miðar að því að beina rennsli Austurkvíslar aftur í eldri farveg, byggir á tímabundinni íhlutun og er samkvæmt gögnum framkvæmdaraðila líklega ekki varanleg lausn. Ákvarðanir sem þessar eru fordæmisgefandi og mögulegt að talið verði nauðsynlegt að hún verði ítrekuð eða að tilefni verði talið til umfangsmeiri inngripa í framtíðinni, sem gætu með tímanum leitt til aukinnar áhrifa á náttúrulega þróun vatnakerfa, vistkerfi, gróðurfar og ósnortin víðerni svæðisins. Að þessu sögðu er ekki útilokað að náttúrulegar breytingar á áreyrnum muni leiða aftur til þess að Austurkvíslin leiti aftur af ríkara mæli í Þjórsárlón.

Þá telur stofnunin að ekki hafi verið lögð fram fullnægjandi greining á valkostum framkvæmdarinnar. Slík greining er mikilvæg að mati stofnunarinnar, ekki síst þegar fyrir liggur að framkvæmdin kann að kalla á endurtekin inngrip innan friðlandsins.

Í gögnin vantar m.a. greinargóða lýsingu á mótvægisáðgerðum og eftirfylgni, sem er forsenda þess að hægt sé að meta áhrif framkvæmda og hvort þau kunni að breyta verndargildi svæðisins. Einnig vantar greiningu á áhrifum framkvæmdarinnar á ósnortin víðerni innan friðlandsins. Því vantar í greinargerðina sérstaklega:

- Greiningu á áhrifum framkvæmda á víðerni innan friðlandsins
- Skilgreinda vöktunaráætlun
- Útfærslu á því hvernig áhrif framkvæmdarinnar verði metin eftir að henni lýkur
- Mælikvarða til að greina breytingar á gróðurfari eða jarðraski,
- Skýra viðbragðsáætlun ef áhrif verða önnur en áætlað var eða ef breytingar verða á ánni ofar í farvegi hennar.

Að mati stofnunarinnar er brýnt að greining á skerðingu víðerna verði unnin, vöktun, eftirfylgni og áætlun verði skilgreind og samþykkt áður en til framkvæmdar kemur.

Leyfisveiting samkvæmt 41. gr. náttúruverndarlaga verði háð vöktunaráætlun sem taki mið af verndarsjónarmiðum Þjórsárvera.

Með hliðsjón af ofangreindum atriðum telur Náttúruverndarstofnun líklegt að umrædd framkvæmd muni hafa umtalsverð neikvæð áhrif á verndargildi Þjórsárvera í för með sér og telur því stofnunin framkvæmdina háða mati á umhverfisáhrifum.

Virðingarfyllst,

Hákon Ásgeirsson

sviðsstjóri

Daníel Freyr Jónsson

svæðissérfræðingur