

## Umsögn Umhverfisstofnunar um framkomnar athugasemdir vegna tillögu að friðlýsingu háhitasvæðis Kerlingarfjalla: 79 Hverabotn, 80 Neðri-Hveradalir, 81 Kisubotnar og 82 Þverfell

Þann 14. janúar 2013 var samþykkt á Alþingi þingsályktun um vernd og orkunýtingu landsvæða, rammaáætlun. Í 6. gr. laga nr. 48/2011 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 leyfisskyldar eru ekki heimilrar 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 2013.

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 friðlýsingu 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 9. júlí 2019. Samkvæmt lögum um náttúruvernd nr. 60/2013 hóf Umhverfisstofnun kynningu á tillögu að friðlýsingu háhitasvæðis Kerlingarfjalla: 79 Hverabotn, 80 Neðri-Hveradalir, 81 Kisubotnar og 82 Þverfell.

Tillaga að friðlýsingu háhitasvæðis Kerlingarfjalla: 79 Hverabotn, 80 Neðri-Hveradalir, 81 Kisubotnar og 82 Þverfell var lögð fram til kynningar þann 3. mars 2020. 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, forsætisráðuneyti og öðrum sem hagsmuna eiga að gæta með bréfum dagsettu 25. febrúar 2020. Tillagan var jafnframt auglýst í Lögbirtingablaði, í Fréttablaðinu og á heimasíðu Umhverfisstofnunar 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 3. júní 2020. Alls bárust 5 athugasemdir á kynningartíma, en einn aðili fékk framlengdan frest. Sneru athugasemdirnar helst að tillögu að friðlýsingarskilmálum. Hér verður gerð grein fyrir öllum þeim athugasemdum sem bárust á kynningartíma og viðbrögðum við þeim.

### 1. Tillaga að friðlýsingarskilmálum

Með bréfi dagsettu 3. júní 2020 andmæla Náttúruverndarsamtök Suðurlands (NSS) harðlega þeirri túlkun Umhverfisstofnunar að friðlýsingu svæðisins skuli ætluð mörk við 50 MW orkuvinnslu varmaafis. NSS telja að ekki skuli túlka ákvæði um friðlýsingu á þann veg að svæði í verndarflokki skuli einungis friðlýst gagnvart orkuvinnslu yfir 10 MW fyrir vatnsafl eða 50 MW fyrir jarðvarma. Samtökin telja að svæði sem flokkuð hafa verið í verndarflokk skuli hljóta fulla

vernd gegn hvers konar orkuvinnslu og vísa í því samhengi til 1. gr. laga nr. 48/2011. Í því sambandi benda NSS einnig á 3 gr., 3. mgr. laganna og vekja athygli á því að hvorki landsvæði né rask á þeim eru mæld í megavöttum. Samtökin óska skýrra svara við því hvaða hugsun eða rök liggja að baki þeirrar aðferðafræði sem viðhöfð er; hver málefnaleg rök eru talin vera fyrir því að friðlýsa gagnvart risagufuaflnýtingu, en ekki nokkurri nýtingu undir 50 MW. Segja NSS að þau svæði sem falla í verndarflokk rammaáætlunar hafi verkefnisstjórn rammaáætlunar metið það verðmæt að þeim skuli ekki raskað. Rask vegna minni virkjana en 50 MW, þ.á.m. vegna undirbúningsrannsókna, valdi sama skaða á landi og náttúru og vegna annarra stærri. Þá vísa NSS einnig til 1. og 53. gr. laga um náttúruvernd. Í ljósi framangreinds telur NSS að friðlýsingartillagan samræmist ekki 53. gr. náttúruverndarlaga og beri að vísa frá. Samtökin óska þess að í hennar stað verði lögð fram tillaga að haldbærri friðlýsingu svæðisins gegn hverju því raski af völdum orkunýtingar sem skaða megi náttúru Kerlingarfjalla, grundvölluð af gildandi náttúruverndarlögum.

Með bréfi dagsettu 4. júní 2020 kemur fram að Landvernd telur að ekki beri að túlka lög um rammaáætlun að svæði í verndarflokki skuli eingöngu friðlýst gagnvart orkuvinnslu yfir 10 MW fyrir vatnsafl eða 50 MW fyrir jarðvarma og telur að undirbúa skuli almenna friðlýsingu viðkomandi svæðisins gegn öllu raski sem skaðar náttúru þess og þjónar ekki verndarmarkmiðum. Þau svæði sem falli í verndarflokk rammaáætlunar hafi verkefnisstjórn rammaáætlunar metið svo verðmæt að þeim skuli ekki raskað. Þá breyti litlu hvort um er að ræða rask vegna 500 MW jarðvarmavirkjunar eða 5 MW. Rask á náttúru sé ekki mælt í megavöttum. Máli sínu til stuðnings vísar stjórn Landverndar til 53. gr. náttúruverndarlaga og telur að svæði skulu friðuð fyrir orkuvinnslu, sama af hvaða stærð virkjanirnar eru.

Með bréfi dagsettu 22. júní 2020 bendir Orkustofnun á að skv. 4. gr. auglýsingar snýr friðlýsing einungis að orkuvinnslu varmaafls. Stofnunin bendir á að á svæðinu er nýting jarðhita, m.a. til upphitunar. Þeir orkukostir í 2. áfanga rammaáætlunar sem tilgreindir eru í 1. gr. auglýsingarinnar voru skilgreindir út frá uppsettu afli til raforkuvinnslu, 49 MW hver, en ekki sé fjallað um varmavinnslu í því samhengi. Auglýsingin sé því ekki í samræmi við þá skilgreiningu sem sett var fram á orkukostunum í rammaáætlun, þar sem einungis rafafli var skilgreint.

### *Umsögn Umhverfisstofnunar*

Hvað varðar athugasemdir NSS og Landverndar um leyfilega hámarks orkuvinnslu og að friðlýsingartillagan samræmist ekki 53. grein náttúruverndarlaga nr. 60/2013 um friðlýsingu svæða í verndarflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar bendir Umhverfisstofnun á að sú tillaga að friðlýsingu sem lögð hefur verið fram byggir á ákvæðum 6. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Þar segir að stjórnvöld skuli þegar Alþingi hefur samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlun hefja undirbúning að friðlýsingu landsvæða sem ástæða þykir til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu samkvæmt verndarflokki áætlunarinnar. Í 3. mgr. 3. gr. sömu laga kemur fram að verndar- og orkunýtingaráætlun tekur til landsvæða og virkjunarkosta sem hafa uppsett rafafli 10 MW eða meira eða uppsett varmaafli 50 MW eða meira. Það kemur því skýrt fram í lögnum að friðlýsingin skuli aðeins ná til virkjanakosta í þessum stærðarflokki. Í athugasemd við 3. gr. frumvarps til laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun segir að það horfi til einföldunar að miða við ákveðin stærðarmörk og að gildandi stjórnsýsluferlar hverju sinni nægi til að tryggja þá hagsmuni sem frumvarpinu er ætlað að vernda þegar um er að ræða smærri virkjanir.

Í 4. mgr. 6. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun 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. Þó svo að í þeirri grein segi að svæði í verndarflokki skuli friðlýsa gagnvart orkuvinnslu er nauðsynlegt að líta til gildissviðs laga nr. 48/2011 og þeirra stærðarmarkna á virkjunum sem þar er að finna.

Umhverfisstofnun fellst því ekki á þau rök að tillagan samræmist ekki 53. grein náttúruverndalaga.

Varðandi athugasemd Orkustofnunar um að skv. 4. grein auglýsingar snúi friðlýsing einungis að orkuvinnslu varmaafis þakkar Umhverfisstofnun ábendinguna en um er að ræða mistök við gerð tillögu að friðlýsingarskilmálum. Umhverfisstofnun bendir á að í 1. gr. tillögu að auglýsingu fyrir verndarsvæðið sem lögð var fram þann 2. mars 2020 er skýr tilvísun til þingsályktunar nr. 13/141 frá 14. janúar 2013 sem byggir á ákvæðum laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Verndun gegn orkunýtingu nær því til þeirra kosta sem falla undir ákvæði laga nr. 48/2011 hvað varðar vinnslugetu og tegund orkuvinnslu. Umhverfisstofnun leitaði afstöðu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins varðandi áframhaldandi málsmeðferð í ljósi framangreindrar athugasemdar og þeirra mistaka sem urðu við gerð tillögu að friðlýsingu svæðisins. Í svari ráðuneytisins frá 11. nóvember 2020 segir að að mati ráðuneytisins sé um augljósa villu að ræða í drögum að friðlýsingarskilmálum og því telur ráðuneytið ekki þörf á að tillagan sé auglýst aftur. Þar segir einnig að ákveðið hafi verið að upplýsa alla umsagnaraðila um breytinguna áður en ráðherra mun staðfesta friðlýsinguna.

Í þeirri tillögu sem vísað verður til umhverfis- og auðlindaráðherra til ákvörðunar mun Umhverfisstofnun leggja til að 4. gr. auglýsingar orðist svo:

*Orkuvinnsla jarðvarma með uppsett rafafli 10 MW eða meira eða uppsett varmaafli 50 MW eða meira innan marka svæðisins er óheimil. Ekki er heimilt að veita leyfi tengd orkurannsóknnum eða orkuvinnslu á verndarsvæðinu vegna virkjunar jarðvarma með uppsett rafafli 10 MW eða meira eða uppsett varmaafli 50 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 er skýrt að hún tekur bæði til raforkuvinnslu (rafafli) og framleiðslu á heitu vatni (varmaafli).

## 2. Annað

Landvernd bendir á að undirbúningur að almennri friðlýsingu Kerlingarfjalla hefur staðið yfir undanfarin 7 ár og kjörið hefði verið nú að nota tækifærið til að ljúka við friðlýsingu Kerlingarfjalla, bæði gegn orkuvinnslu og almennt.

NSS hvetja einnig eindregið til þess að lokið verði við friðlýsingu Kerlingarfjalla sem landslagsverndarsvæðis en sú vinna hafi teygst sig yfir fjölda ára.

Veitustjórn Hitaveitu Flúða tekur undir bókun sveitarstjórnar varðandi Kerlingarfjöll og áréttar að eðlilegt sé að þetta ferli verði klárað í samhengi við friðlýsingu Kerlingarfjallasvæðisins í heild sinni.

Orkustofnun bendir á að takmörkun á varmavinnslu gæti haft í för með sér takmarkanir á uppbyggingu hitaveitu og ferðaþjónustu á svæðinu, t.d. byggingu á gistiryfum og veitingaaðstöðu, og beinnar nýtingar jarðhitavatnsins t.d. til baða eða annarrar dægradvalar. Þá bendir Orkustofnun á að á svæðinu er nú þegar nýting jarðhita, en borholur á verndarsvæðinu eru nýttar til að hita upp ferðaþjónustuhúsnæði í Ásgarði.

Með bréfi dagsettu 30. mars 2020 gerir forsætisráðuneytið ekki athugasemdir við tillögu Umhverfisstofnunar um að svæðið verði friðlýst. Tekur ráðuneytið fram að haft hafi verið samráð

við samstarfsnefnd um málefni þjóðlendna við afgreiðslu erindisins í samræmi við ákvæði 1. mgr. 4. gr. laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998.

#### *Umsögn Umhverfisstofnunar*

Varðandi athugasemdir þess efnis að ljúka skuli við almenna friðlýsingu Kerlingarfjalla bendir Umhverfisstofnun á að á meðan auglýsingaferli því sem hér er til umfjöllunar stóð var lokið við friðlýsingu Kerlingarfjalla sem landslagsverndarsvæðis, þann 10. ágúst 2020.

Varðandi athugasemd þess efnis að takmörkun á varmavinnslu gæti haft í för með sér takmarkanir á uppbyggingu hitaveitu og ferðaþjónustu á svæðinu og beinnar nýtingar jarðhitavatnsins, bendir Umhverfisstofnun á að réttur til áframhaldandi vinnslu í þeim borholum sem þegar eru til staðar verður ekki skertur sé uppsett varmaafli undir 50 MW.

### **3. 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 friðlýsinguna 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 leiðréttingu á 4. grein hinnar auglýstu tillögu að friðlýsingarskilmálum í samræmi við framkomna ábendingu.

Umhverfisstofnun hefur farið yfir þær athugasemdir sem borist hafa og telur að samkomulag hafi 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 mun ekki hafa neina umsjón né landvörslu á svæðinu. Stofnunin hefur með bréfi dagsettu 25. febrúar 2020 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 háhitasvæðis Kerlingarfjalla: 79 Hverabotn, 80 Neðri-Hveradalir, 81 Kisubotnar og 82 Þverfell til umhverfis- og auðlindaráðherra.