

Verkefnisstjórn rammaáætlunar - áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða

Stefán Gíslason, umhverfisstjórnunarfræðingur, formaður

Póra Ellen Þórhallsdóttir, prófessor

Helga Barðadóttir, sérfræðingur

Ólafur Örn Haraldsson, þjóðgarðsvörður

Hildur Jónsdóttir, sérfræðingur

Elín R. Líndal, sveitarstjórnarfulltrúi

B.t. Herdísar Helgu Schopka, sérfræðings

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti

Skuggasundi 1

150 Reykjavík

9. mars 2015

Efni: Athugasemdir við tillögur Orkustofnunar um mat á virkjunarkostum í efri hluta Þjórsár við þriðja áfanga rammaáætlunar

Réttur lögmannsstofa gætir hagsmuna Vina Þjórsárvera, Náttúruverndarsamtaka Íslands, Náttúruverndarsamtaka Suðurlands og Landverndar vegna málefna er varðar stækkun á friðlandi Þjórsárvera.

Samkvæmt upplýsingum af heimasíðu rammaáætlunar (ramma.is) hefur verkefnisstjórn rammaáætlunar fengið afhentar tillögur Orkustofnunar að virkjunarkostum til mats við þriðja áfanga rammaáætlunar. Meðal téðra tillagna Orkustofnunar er mat á svokallaðri Norðlingaölduveitu (R3127A) og svokallaðri Kjalölduveitu (R3156A). Báðir virkjunarkostir eru áætlaðir í efri hluta Þjórsár, sunnan við núverandi mörk friðlandsins í Þjórsárverum, vestan árinna, á því svæði sem enn er ósnortið.

Umbj. okkar krefjast þess að verkefnisstjórn hafni framangreindum tillögum Orkustofnunar að virkjunarkostum til athugunar við þriðja áfanga rammaáætlunar á grundvelli eftirfarandi raka.

Um flokkun virkjunarkosta og landsvæða í orkunýtingarflokk, biðflokk og verndarflokk fer eftir lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Á grundvelli 3. gr. þeirra laga skal ráðherra leggja fram á Alþingi þingsályktunartillögu á fjögurra ára fresti um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða sem byggir á niðurstöðu verkefnisstjórnar um rammaáætlun. Á grundvelli tilvitnaðrar 3. gr. var á vorþingi 2013 samþykkt þingsályktunartillaga um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða (þskj. 892 – 98. mál, 141. löggj. 2012-2013). Þingsályktunin byggði á niðurstöðum verkefnisstjórnar í öðrum áfanga rammaáætlunar.

Samkvæmt skýrslu verkefnisstjórnar við annan áfanga rammaáætlunar var komist að þeirri niðurstöðu að virkjunarsvæði Norðlingaölduveitu væri innan **landsvæðis** Þjórsárvera. Á grundvelli þeirrar niðurstöðu byggði Alþingi þingsályktun sína frá 2013 um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða og samkvæmt 4. mgr. 6. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun skyldi landsvæðið í kjölfarið friðlýst. Tilvitnað ákvæði 4. mgr. 6. gr. hljóðar svo:

*„Stjórnvöld skulu þegar Alþingi hefur samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlun hefja undirbúning að friðlýsingu **landsvæða** sem ástæða þykir til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu **samkvæmt verndarflokki áætlunarinnar**. Um friðlýsingu vegna náttúruverndar fer samkvæmt lögum um náttúruvernd en um friðlýsingu vegna menningarsögulegra minja fer samkvæmt þjóðminjalögum.“*
(áherslubl.undirr.)

Ákveðinn hluti Þjórsárvera var friðlýstur árið 1981, en á grundvelli framangreindrar lagaskyldu hefur ráðherra hafið vinnu við stækkun á friðlandi Þjórsárvera samkvæmt flokkun rammaáætlunar á virkjunarsvæði Norðlingaölduveitu, þ.e. „friðlýsingu **landsvæða** sem ástæða þykir til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu **samkvæmt verndarflokki áætlunarinnar**.“

Raunar hefur vinna við stækkun friðlandsins staðið yfir allt frá árinu 2009 á grundvelli þágildandi Náttúruverndaráætlunar 2009-2013 (þskj. 239 – 192. mál, löggj. 2008-2009). Áhersla Alþingis á stækkun friðlands í Þjórsárverum hefur því legið skýr fyrir frá gerð téðrar Náttúruverndaráætlunar, enda lengi verið ljóst að um afar einstakt svæði er að ræða sem nauðsynlegt er að friðlýsa.

Skýrsla verkefnisstjórnar annars áfanga rammaáætlunar staðfesti einnig það mat sem og þingsályktun Alþingis frá 2013 um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða. Í athugasemdum með þingsályktunartillögum sagði m.a. í rökstuðningi fyrir flokkun Norðlingaölduveitu í verndarflokk:

*„**Felur í sér röskun vestan Þjórsár á lítt snortnu landi í jaðri Þjórsárvera, auk áhrifa á sérstæða fossa í Þjórsá. Kvíslaveitur hafa nú þegar virkjað þverár sem falla í Þjórsá að austan, en kvíslum vestan ár hefur verið hlíft. Virkjunarkostur sem liggur á jaðri svæðis með hátt verndargildi sem menn eru sammála um að eigi að njóta friðunar. Mannvirki rétt við friðland yrðu til lýta. Því þykir rétt að vernd á svæðinu verði látin hafa forgang.**“*

Ljóst er að tillagðir virkjunarkostir Orkustofnunar eru **vestan Þjórsár** og fela í sér röskun á **lítt snortnu landi í jaðri Þjórsárvera, auk áhrifa á sérstæða fossa í Þjórsá**. Því svæði sem þegar hefur verið flokkað í verndarflokk og ákveðið að skyldi friðlýsa.

Tillögur um mörk stækkaðs friðlands Þjórsárvera hafa verið nokkuð á reiki, líkt og yður er sjálfsgagt kunnugt um. Hvað sem því líður er með öllu ljóst að samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun ber að friðlýsa þau svæði sem flokkuð hafa verið í verndarflokk og er vinna við þá friðlýsingu þegar hafin og langt komin. Áhersla Alþingis á stækkun á friðlýstu landi Þjórsárvera endurspeglast m.a. í framangreindum athugasemdum við þingsályktunartillögu Alþingis frá 2013 um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða og tilvitnaðri Náttúruverndaráætlun 2009-2013.

Þessu til stuðnings vísa umbj. okkar einnig til umfjöllunar í VI. kafla í greinargerð með frumvarpi til laganna um verndar- og orkunýtingaráætlun. Þar er virkjunarsvæði í vatnsafli nánar skilgreint með eftirfarandi hætti:

„Virkjunarsvæði í vatnsafli miðast almennt við allt vatnasvið fallvatnsins ofan þeirrar virkjunar sem nýtir fallið og farveg fallvatnsins neðan virkjunar.“

Af fyrirliggjandi lögskýringargögnum með lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011 er því ljóst að téðar tillögur Orkustofnunar eru ekki aðeins inn á því landsvæði sem er í friðlýsingarferli, og inn á því áhrifasvæði sem þegar hefur verið tekin afstaða til samkvæmt rökstuðningi í greinargerð með þingsályktunartillögunni um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, heldur einnig inn á því virkjunarsvæði sem þegar hefur með skýrum hætti verið flokkað í verndarflokk samkvæmt þingsályktuninni með flokkun virkjunarkostsins Norðlingaölduveitu.

Umbj. okkar telja vilja löggjafans skýran. Ætlunin var að á fjögurra ára gildistíma þingsályktunarinnar yrðu landssvæði sem innihéldu virkjunarkosti, sem flokkaðir hefðu verið í verndarflokk friðlýst, þ.e. áður en að til endurskoðunar þingsályktunarinnar kæmi að nýju. Í athugasemdum við 3. gr. í greinargerð með frumvarpi til laga um verndar- og orkunýtingaráætlun er þessi skilningur umbj. okkar staðfestur, en þar fjallar löggjafinn um hið fjögurra ára tímabil og segir þar orðrétt:

„Einnig var við val á þessum tímamörkum tekið mið af því að unnt væri að ljúka friðlýsingu á grundvelli náttúruverndarlaga, nr. 44/1999, og eftir atvikum þjóðminjalaga, nr. 107/2000.“ (áhersubr. undirr.)

Þá segir í almennum athugasemdum í téðri greinargerð eftirfarandi um friðlýsingu svæða sem flokkuð hafa verið í verndarflokk:

„Skipan virkjunarkosta í þennan flokk felur þó ekki í sér friðlýsingu í hefðbundnum skilningi heldur tímabundna vernd gagnvart orkuvinnslu á þeim svæðum sem afmörkuð eru í verndarflokknunum á meðan friðlýsingarferli samkvæmt

náttúruverndarlögum, nr. 44/1999, fer fram eða eftir atvikum þjóðminjalögum, nr. 107/2001. Er við það miðað að undirbúningur friðlýsingar viðkomandi svæða gagnvart orkuvinnslu hefst þegar í stað eftir að samþykki Alþingis fyrir verndar- og nýtingaráætluninni liggur fyrir.” (áherslubr. undirr.)

Sú staðreynd að stjórnvöld hafa dregið að ganga frá stækkun friðlands Þjórsárvera breytir ekki framangreindri skýlausri lagaskyldu sem á þeim hvílir. Að sama skapi getur sá seinangangur ekki leitt til þess að sama svæði verði nú metið og flokkað að nýju.

Af framangreindu er þegar ljóst að svæðið, sem tillögur Orkustofnunar lúta að, er nú þegar í friðlýsingarferli og ekki ætlað að það sæti nýju mati verkefnisstjórnar. Umbj. okkar telja raunar að með tillögu sinni sé Orkustofnun að fara gegn augljósum vilja löggjafans sem birtist í þingsályktuninni frá 2013 um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, sem samþykkt var á grundvelli 3. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, enda geti sá vilji ekki dulist stofnuninni.

Umbj. okkar telja vilja löggjafans, markmið og tilgang laga um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011 styðja kröfu þeirra enn frekar. Af greinargerð með frumvarpi til laganna að dæma er rauði þráður þeirra almenn sátt um virkjunarmál, samræming landsvæða og langtímasjónarmið. Þessi áhersluatriði endurspeglast m.a. í þeirri staðreynd að flokkun virkjunarkosta í verndarflokk bindur hendur skipulagsyfirvalda við gerð skipulagsáætlana.

Í kafla 13 „Um áherslur næstu verkefnisstjórnar og ábendingar til ráðherra“ í nefndaráliti meðfylgjandi áðurnefndri þingsályktunartillögu (þskj. 526, 141. löggj. 2012-2013) er vilji löggjafans skýrður nánar með eftirfarandi umfjöllun:

„Í athugasemdum við fyrirleggjandi tillögur segir að eftir að Alþingi hefur afgreitt tillöguna sé gert ráð fyrir því að skipuð verði næsta verkefnisstjórn í samræmi við 8. gr. laga nr. 48/2011. Henni sé ætlað að „vinna með þá virkjunarkosti sem eru í biðflokki sem og aðra virkjunarkosti sem falla utan verndar- og orkunýtingaráætlunar og meta hvort ástæða sé til að leggja fyrir ráðherra rökstudda tillögu um breytta eða endanlega flokkun í samræmi við lögin.“ (áherslubr.undirr.)

Í kjölfar tilvitnunarinnar tekur meirihluti nefndarinnar undir þessar athugasemdir við tillöguna. Í sömu umfjöllun er tekið fram að flokkun í orkunýtingarflokk sé ekki endanleg og á sama hátt geti verið rétt að athuga virkjunarkosti á svæði í verndarflokki „ef upp koma nýjar upplýsingar eða sérstök sjónarmið sem draga úr verndargildi svæðisins.“ Í greinargerð með frumvarpi til laga um verndar- og orkunýtingaráætlun er skýrt tekið fram að þeir

virðjunarkostir sem kunni að færast milli flokka verði einkum virðjunarkostir í biðflokki „þótt ekki sé **útilokað** að virðjunarkostir í öðrum flokkum geti færst á milli flokka“.

Af framangreindum orðum löggjafans er ljóst að verulega ríkar kröfur eru gerðar til þess að breyttar aðstæður og verndargildi svæðis í verndarflokki geti leitt til þess að verkefnisstjórn taki virðjunarkosti sem heyra til svæða í verndarflokki, til umfjöllunar að nýju. Raunar verður slíkt að teljast útilokað á því svæði sem hér um ræðir, þ.e. svæði vestan Þjórsár á lítt snortnu landi í jaðri Þjórsárvera, ef marka má niðurstöðu verkefnisstjórnar annars áfanga rammaáætlunar um hið ríka verndargildi svæðisins og skýrt fyrir tilvitnað orðalag rökstuðnings í greinargerð með þingsályktunartillögunni, sem var samþykkt á Alþingi vorið 2013, um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða. Ekki hefur verið sýnt fram á, að fram séu komnar nýjar upplýsingar eða sérstök sjónarmið, sem draga úr verndargildi svæðisins. Sönnunarbyrði um slíkt hvílir alfarið á Orkustofnun.

Af fyrirbyggjandi gögnum með tillögu Orkustofnunar að dæma er öllu fremur ljóst að engar slíkar breytingar hafa átt sér stað. Athugun verkefnisstjórnar á virðjunarkostum á þessu svæði samrýmist því ekki lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011, lögskýringargögnum þeirra og fer þar að auki þvert gegn megintilgangi og markmiðum laganna, eins og sýnt hefur verið fram á hér að framan.

Umbj. okkar telja því að Orkustofnun leggi téða virðjunarkosti til annað hvort á grundvelli misskilnings á hlutverki sínu og lögunum eða gegn betri vitund. Telja umbj. okkar alveg ljóst að hlutverk Orkustofnunar, að því er varðar tillögur að virðjunarkostum, snýr að þeim virðjunarkostum og landsvæðum sem flokkuð hafa verið í biðflokk, eða standa enn óflokkuð. Er það og augljóst af tilgangi og markmiðum laganna um verndar- og orkunýtingaráætlun að hagsmunum almennings yrði ekki þjónað með síendurteknum tillögum Orkustofnunar og athugunum verkefnisstjórnar á virðjunarkostum á sömu landsvæðum og sem í fyrri áföngum hafa fallið í verndarflokk. Slík framkvæmd hefði í för með sér sóun á dýrmætum tíma verkefnisstjórnar, fjármunum skattgreiðenda og færi þar að auki þvert gegn vilja löggjafans með setningu laganna, þ.e. þeim vilja að skapa sátt og koma á stöðugleika í virðjunarmálum, sbr. marmiðsákvæði 1. gr. laganna.

Að lokum vilja umbj. okkar benda á ummæli úr auglýsingu Orkustofnunar frá 1. október 2013 þar sem auglýst er eftir virðjunarkostum til meðferðar verkefnisstjórnar rammaáætlunar, sjá vefslóðina <http://os.is/orkustofnun/frettir/nr/1496>, en þar segir m.a. orðrétt:

*„Orkustofnun auglýsir hér með eftir því að lögaðilar, sem hafa áhuga á að virðjunarkostir verði teknir til meðferðar hjá verkefnisstjórn Rammaáætlunar, óski eftir því við stofnunina. **Á það einnig við um þá kosti sem þegar hefur verið fjallað um svo og óháð því í hvaða flokk þeir voru settir við lok annars áfanga***

áætlunarinnar, að því undanskildu að komið hafi til friðlýsingar í samræmi við 50. gr. laga um náttúruvernd nr. 44/1999 og ekki sé tiltekið í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir séu heimilar.” (áherslubr. undirr.)

Umbj. okkar mótmæla framangreindri afstöðu og skilningi Orkustofnunar á hlutverki sínu enda hvergi fyrir því lagastoð að Orkustofnun leggi endurtekið fram virkjunarkosti til mats á svæðum sem þegar hafa verið flokkuð í verndarflokk og sett í friðlýsingarferli. Ítreka umbj. okkar í þessu samhengi hinn rauða þráð laga um verndar- og orkunýtingaráætlun sem auðsýnilega er almenn sátt um virkjunarmál, samræming landsvæða og langtímasjónarmið sem m.a. endurspeglast í fyrr tilvitnuðu markmiðsákvæði 1. gr. laganna. Þessa ríku áherslu löggjafans má einnig sjá í 1. mgr. 7. gr. laganna um samræmingu svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana við verndar- og orkunýtingaráætlun sem og 2. mgr. 10. gr. þar sem kveðið er á um samræmingu verndar- og orkunýtingaráætlunar og vatnaáætlunar. Með sífelldri endurskoðun á flokkun virkjunarkosta sem falla innan svæða, sem þegar hafa verið flokkuð í verndarflokk, er augljóst að farið yrði gegn þessum skýra vilja löggjafans um langtímasjónarmið, stöðugleika og samræmingu.

Að sama skapi yrði öll sú vinna sem fram hefur farið vegna friðlýsingar svæðisins til einskis ef fallist yrði á tillögur Orkustofnunar. Stjórnvöld verða að fá svigrúm til að ljúka þeirri friðlýsingarvinnu án slíks inngrips.

Af öllu framangreindu leiðir að það færi þvert gegn tilgangi og markmiði laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, gegn augljósum vilja löggjafans og öllum lögskýringargögnum sem með lögnum og ályktuninni fylgja að fallast á tillögur Orkustofnunar um mat á virkjunarkostunum Norðlingaölduveitu og Kjalölduveitu. Þar að auki ynni það gegn því friðlýsingarferli sem stjórnvöld hafa nú þegar hafið í samræmi við lagaskyldu sína. Af því leiðir að umbj. okkar krefjast þess að verkefnisstjórn hafni tillögum Orkustofnunar samstundis.

Fallist verkefnisstjórn á að endurmeta virkjunarkosti á þessu svæði, sem þegar hefur verið flokkað í verndarflokk, áskilja umbj. okkar sér allan rétt til að leita til úrskurðarnefnda og dómstóla um lögmati þeirrar ákvörðunar.

Virðingarfyllt,

f.h. Ragnars Aðalsteinssonar hrl.


Fanney Hrund Hilmarsdóttir hdl.