

Umhverfis- og auðlindaráðherra
Guðmundur Ingi Guðbrandsson
Skuggasundi 1
101 REYKJAVÍK

Reykjavík, 12.08.2019
Tilvísun vor: 2013-842/07.01

Efni: Athugasemdir við greinargerðir Umhverfisstofnunar um framkomnar athugasemdir vegna fyrirhugaðra friðlýsinga svæða í verndarflokki 2. áfanga rammaáætlunar

Umhverfisstofnun hefur með tölvubréfi dags. 2. júlí 2019 tilkynnt að stofnunin hafi tekið saman í greinargerðir, dags. 26. júní 2019, umsagnir um athugasemdir sem stofnunni bárust við tillögur stofnunarinnar frá 10. september 2018 um friðlýsingar á hluta af vatnasviðum í Tungnaá, Hólmsá og Hvítá og Jökulfalli vegna sex virkjunarkosta í verndarflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar og sent umhverfis- og auðlindaráðherra ásamt tillögum að friðlýsingarskilmálum.

Landsvirkjun sendi með bréfum dags. 14. desember 2018 bæði almennar athugasemdir við málmeðferðin sem og við tillögur varðandi nokkur svæðanna. Í umsögn Umhverfisstofnunar er fjallað um almennar athugasemdir fyrirtækisins og í tilviki Tungnaár um sértækar athugasemdir. Landsvirkjun telur í ljósi umsagnar Umhverfisstofnunar nauðsynlegt að skýra nánar athugasemdir sínar og hvetur ráðuneytið til að bíða með friðlýsingar svæðanna þar til það hefur kynnt sér þær og gert nauðsynlegar ráðstafanir til að þær standist fyrirmæli laga, einkum laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 og laga um náttúruvernd nr. 60/2013.

Í bréfi Landsvirkjunar var minnt á bréf sem Umhverfisstofnun sendi hagsmunaaðilum árið 2013 þar sem fram kom að undirbúningsvinna vegna friðlýsingar á grundvelli 2. áfanga rammaáætlunar muni meðal annars snúast „um umfang friðlýsingar, friðlýsingarflokk, mörk svæðisins, hvaða reglur verði settar um þætti eins og framkvæmdir og umferð á svæðinu, og vinnu að verndar- og stjórnunaráætlun fyrir svæðið.“ Landsvirkjun telur að þessum verkþáttum hafi ekki verið lokið og að nauðsynlegt sé að ljúka þeim áður en tillaga er gerð um friðlýsingar og leitað er samþykkis Alþingis.

Að mati Landsvirkjunar eru bæði form- og efnislegir annmarkar til að forsendur séu fyrir Umhverfisstofnun að senda umhverfis- og auðlindaráðherra friðlýsingartillögur eins og stofnunin hefur nú gert.

Hér á eftir er gerð nánari grein fyrir helstu athugasemdum Landsvirkjunar en þær lúta einkum að eftirfarandi atriðum:

- I. Með ályktun Alþingis frá 14. janúar 2013, nr. 13/141 um vernd og orkunýtingu landsvæða tók þingið einungis afstöðu til flokkunar virkjunarkosta, verndar-svæði voru ekki afmörkuð;
- II. Ekki er fylgt ákvæðum laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun við afmörkun friðlýsinga;

- III. Friðlýsing landsvæða á grundvelli rammaáætlunar á að fara fram samkvæmt lögum um náttúruvernd vegna verndar náttúru og samkvæmt þjóðminjalögum vegna menningarsögulegra minja;
- IV. Við málsmeðferð hafi ekki verið fylgt stjórnslulögum nr. 37/1993;
- V. Alþingi þarf að koma að ákvörðun um verndun svæða gagnvart orkuvinnslu.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir sjónarmiðum Landsvirkjunar.

I.

Með ályktun Alþingis frá 14. janúar 2013, nr. 13/141 um vernd og orkunýtingu landsvæða tók þingið einungis afstöðu til flokkunar virkjunarkosta, verndarsvæði voru ekki afmörkuð.

Í 6. gr. laga nr. 48/2011 kemur fram að í verndarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar, hér eftir gjarnan nefnd *rammaáætlun*, falla **virkjunarkostir** sem ekki er talið rétt að ráðast í og **landsvæði** sem ástæða er talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu að teknu tilliti til sjónarmiða sem fram koma í 4. mgr. 3. gr. Samkvæmt ákvæðinu er því skýrt kveðið á um að í verndarflokk skuli tilgreina og flokka virkjunarkosti annars vegar og landsvæði sem friðlýsa á gagnvart orkuvinnslu hins vegar.

Í ályktun Alþingis nr. 13/141 segir meðal annars: „*Alþingi ályktar að eftirfarandi virkjunarkostir sem falla undir lög nr. 48/2011 skuli flokkaðir í eftirfarandi flokka:*“ Í ályktuninni voru þannig landsvæði ekki afmörkuð til friðlýsingar líkt og löggin gera ráð fyrir. Tillaga Umhverfisstofnunar um mörk verndarsvæðis hefur því ekki stoð í ályktun þingsins. Í framhaldi af samþykkt áætlunarinnar átti samkvæmt 4. mgr. 6. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun að undirbúa friðlýsingu samkvæmt lögum um náttúruvernd og þjóðminjalögum.

II.

Ekki er fylgt ákvæðum laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun við afmörkun friðlýsinga.

Í bréfi Landsvirkjunar frá 14. desember 2018 er rökstuðningur fyrir því að tillaga um friðlýsingu og afmörkun verndarsvæða fylgi ekki málsmeðferð ákvæða laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Vegna þeirra sjónarmiða sem fram koma í umsögn Umhverfisstofnunar vill Landsvirkjun, auk þess sem fram kemur í bréfinu, benda á eftirfarandi:

1. Það er ekki hlutverk umhverfis- og auðlindaráðuneytis að afmarka verndarsvæði samkvæmt rammaáætlun.

Í umsögn Umhverfisstofnunar kemur fram að umhverfis- og auðlindaráðuneytið hafi afmarkað friðlýsingarmörkin. Ekki er stoð fyrir þeirri málsmeðferð í lögumum. Vissulega hefði umhverfis- og auðlindaráðuneytinu í samráði við atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið verið í lófa lagið að gera það áður en það lagði fram þingsályktunartillögu um rammaáætlun, en það var ekki gert. Það vekur athygli að Umhverfisstofnun hafi leitað til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins eftir afstöðu til afmörkunar svæða til friðlýsingar. Ráðuneytið svaraði stofnuninni þann 24. apríl sl.

2. *Gildistaka einstakra greina laga um rammaáætlun minnkar ekki kröfur um faglega málsmeðferð.*

Í svari ráðuneytisins til Umhverfisstofnunar er vegna athugasemda Landsvirkjunar bent á að einungis 1. – 3. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun tóku gildi við samþykkt laganna. Landsvirkjun er þetta að sjálfsögðu ljóst og hefur ítrekað bent á að verkefnisstjórn 2. áfanga hafði nánast lokið vinnu sinni áður en Alþingi samþykkti lögin og vinnu faghópa var löngu lokið. Vinna við 2. áfanga ber eðlilega merki þessa, sem kemur meðal annars fram í því að verkefnisstjórn afmarkaði ekki svæði sem hún taldi ástæðu til að friða vegna virkjunarkosta sem flokkaðir voru í verndarflokk.

Þrátt fyrir að 10. gr. laganna hafi ekki tekið gildi fyrr en við samþykkt þingsályktunartillögunnar verður að gera ríkar kröfur til málsmeðferðar, sérstaklega þegar um er að ræða íþyngjandi ákvarðanir þar sem tekist er á um mikla hagsmuni.

Að mati Landsvirkjunar hafa landsvæði ekki verið afmörkuð í samræmi við flokkun virkjunarkosta. Eins og áður segir boðaði Umhverfisstofnun að ætlunin væri að hefja þá vinnu árið 2013, en þeim áformum var ekki fylgt eftir.

Í svari ráðuneytisins til Umhverfisstofnunar er vísað til VI. kafla greinargerðar með frumvarpi því sem varð að rammaáætlunarlögunum. Landsvirkjun er að sjálfsögðu sammála ráðuneytinu um að styðjast má við greinargerð með frumvarpinu við túlkun laganna. Landsvirkjun leggur þó í veigamiklum atriðum annan skilning á greinargerðina en ráðuneytið og telur því rétt að birta VI. kafla greinargerðarinnar í heild (undirstrikanir Landsvirkjunar):

„VI. Um virkjunarkosti og afmörkun þeirra.

Eins og fram kemur í skýrslu 1. áfanga rammaáætlunar og í III. kafla hér að framan hefur vinna við rammaáætlun tekið mið af skilgreindum virkjunarkostum. Er miðað við að svo verði almennt áfram og að Orkustofnun taki um það ákvörðun á grundvelli ákvæða laga þessara sem skulu nánar útfærð í reglugerð hvernig einstakir virkjunarkostir skuli afmarkaðir áður en þeir koma til umfjöllunar hjá verkefnisstjórninni. Gert er ráð fyrir að fyrirhugaðri virkjun verði lýst, áætlaður virkjunarstaður afmarkaður og helstu mannvirkjum og öðrum framkvæmdum sem tengjast virkjun lýst auk þess sem gerð verði áætlun um afl og orkugetu og stofn- og rekstrarkostnað fyrirhugaðrar virkjunar eftir því sem kostur er.

Virkjunarsvæði í vatnsafla miðast almennt við allt vatnasvið fallvatnsins ofan þeirrar virkjunar sem nýtir fallið og farveg fallvatnsins neðan virkjunar. Sjónræn áhrif mannvirkja geta þó náð yfir stærra svæði, t.d. frá háspennulínunum. Svæði með nýtanlegu falli í fallvatni nefnast virkjunarstaðir. Ef fallið er ekki allt á einum stað geta verið fleiri en einn virkjunarstaður í fallvatninu. Þessir staðir eru vel þekktir. Framkvæmd virkjunar á hverjum virkjunarstað er nefnd virkjunarkostur. Þar geta ýmsir kostir komið til greina. Við virkjun á sama falli á einhverjum virkjunarstað getur stærð virkjunar verið mismunandi eftir því hvernig miðlun rennslisins er háttað. Til miðlunar þarf miðlunarhlóan og í mörgum tilvikum er rennsli fallvatnsins aukið með veitum úr nálægum ám. Áhrif virkjunar á umhverfi eru því komin undir því hvernig virkjunarkosturinn er skilgreindur. Þau mannvirki sem mestu máli skipta eru einkum stíflur og veitur, miðlunarhlóan, aðrennslisgöng og stöðvarhús, frárennsli og lega háspennulína og vega. Stærð virkjunar í MW segir lítið um áhrif hennar á umhverfi.

Í verndar- og nýtingaráætluninni yrði fjallað um skilgreindan virkjunarkost á tilteknum virkjunarstað og áhrif þeirrar virkjunar innan virkjunarsvæðisins. Þar sem áhrifin eru komin undir útfærslu virkjunarinnar verður skilgreindum virkjunarkostum raðað í flokka en ekki virkjunarsvæðum enda þótt fram komi hvernig virkjunarsvæðin eru afmörkuð. Á sama virkjunarstað geta mismunandi virkjunarkostir lent í mismunandi flokkum eftir áhrifum þeirra. Hins vegar kemur til álita að vernda heil vatnasvið. Þau yrðu þá sett í verndarflokk og þar með allir hugsanlegir virkjunarkostir innan þeirra. Eins kemur til álita að friðlýsa hluta vatnasviðs eða hluta fallvatns.

... [umfjöllun um háhita í kaflanum er sleppt] ...

Í ljósi framangreinds verður að leggja mat á það við útgáfu leyfis á grundvelli laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu og raforkulaga hvort virkjunarkostur sem leitað er leyfis vegna sé tilgreindur í nýtingarflokki verndar- og nýtingaráætlunarinnar eða hvort um nýjan virkjunarkost er að ræða.

Samkvæmt ofangreindu er gerður skýr greinarmunur á „virkjunarkosti“, „afmörkun“ virkjunarkosta, „áhrifasvæði“, „virkjunarstað“ og „virkjunarsvæði“ eða „vatnasviði“. Sömu leiðis er beinlínis gert ráð fyrir að framkvæmd virkjunar á hverjum virkjunarstað hafi áhrif á flokkunina. Vissulega er ekki lokað á þann möguleika á að heil vatnasvið séu vernduð, en textinn gefur það til kynna að það sé fremur undantekning en regla. Vegna þess sem fram kemur í umsögn Umhverfisstofnunar er ástæða til að taka fram að ekki eru aðrar leiðbeiningar hvað þetta varðar í greinargerð með frumvarpinu.

3. Afmörkun svæðis sem virkjunarkostur kann að hafa áhrif á.

Í kafla 3.2.1 í lokaskýrslu faghóps 1 í 2. áfanga rammaáætlunar er nánar fjallað um afmörkun sem faghópur 1 notaði við röðun. Þar segir að vatnasvið megi nota „sem almenna landfræðilega afmörkun sem spannar vatnafræðilega samfellu og vistfræðileg tengsl vítt og breytt um vatnasviðið.“ (undirstrikun Landsvirkjunar). Faghópurinn afmarkar því í upphafi vinnu sinnar mjög stórt svæði, sem hefur að geyma marga virkjunarstaði og á hverjum þeirra má síðan skilgreina marga virkjunarkosti samanber textann sem var vitnaði í hér að framan úr athugasemdum við lagafrumvarpið. Landsvirkjun telur eðlilegt að við vinnu faghópa sé horft til mögulegra áhrifa á víðfeðmu svæði, en það leiðir ekki til þess að allt svæðið verði verndað þó virkjunarkostur á svæðinu sé flokkaður í verndarflokk. Bent er á að með þeirri aðferðafræði sem beitt er hefur reynst erfitt að greina á milli áhrifa mismunandi virkjunarkosta á virkjunarstaðinn hvað þá á allt vatnasviðið. Þannig hafa virkjunarkostir þar sem tryggð yrði verndun verðmætra náttúru- eða menningarminja ekki alltaf komið betur út samkvæmt aðferðafræði faghópsins.

Benda má á í þessu sambandi að ef aðferðafræðinni er beitt á Þjórsá þá nær áhrifasvæði Búrfellsvirkjunar til alls vatnasviðs Þjórsár ofan virkjunar og farvegjar Þjórsár neðan Búrfellsstöðvar. Þannig er allt vatnasvið Tungnaár og Köldukvíslar innan þess sem og vatnasvið Þjórsár ofan Bjarnalóns.

Þá gerir Landsvirkjun alvarlega athugasemd við það að uppfært kort og hnitaskrá af verndarsvæðum skuli ekki fylgja greinargerðum Umhverfisstofnunar. Í umræddum þremur greinargerðum er því lýst með orðum hvernig tekið er að hluta tillit til athugasemda Landsvirkjunar varðandi afmörkun umræddra verndarsvæða. Uppfærð kort fylgja ekki greinargerðunum þ.a. ekki er hægt á óyggjandi hátt að gera sér grein fyrir nýjum mörkum verndarsvæðanna. Þetta veldur t.d. því að uppgæfin stærð á

verndarsvæðunum í tillögum Umhverfisstofnunar, að auglýsing svæðanna er í öllum tilfellum röng því að hún er sú sama og í eldri tillögum frá september 2018.

4. Óskýrt er hvernig afmarka á svæði þar sem virkjunarkostir á sama virkjunarstað eða virkjunarsvæði eru flokkaðir í mismunandi flokka.

Í svari ráðuneytisins til Umhverfisstofnunar frá 24. apríl sl. kemur fram að þegar tveir virkjunarkostir í sama vatnsfalli eru flokkaðir og sá efri er flokkaður í verndarflokk en sá neðri í orkunýtingarflokk skuli miða verndarsvæði neðan efri kostsins við efstu mörk fyrirhugaðs lóns og væntanlega allt vatnasviðið þar fyrir ofan. Þessi röksemdafærsla stenst ekki skoðun, þar sem landsvæðið þar sem náttúruminjarnar eða menningarminjarnar er að finna gæti verið á virkjunarstað virkjunarkostsins sem er neðar í ánni, þannig að neðri kosturinn færi í verndarflokk en sá efri í nýtingarflokk. Ekki kemur fram hvernig farið skuli að í slíkum tilvikum.

5. Stjórnvöldum er skylt að vinna að friðlýsingu landsvæða á grundvelli rammaáætlunar.

Í svari ráðuneytisins til Umhverfisstofnunar kemur jafnframt fram að ákvæði laganna séu „skýr hvað varðar skyldu stjórnvalda til að vinna að friðlýsingu þess landsvæðis þar sem viðkomandi virkjunarkost er að finna.“ Um verndarflokkinn segir m.a. í athugasemdum (undirstrikun Landsvirkjunar): „Í þennan flokk er skipað þeim virkjunarkostum og landsvæðum sem ekki virðist réttlæt看legt að heimila virkjun á að virtum markmiðum laga þessara og þeim sjónarmiðum sem fram koma í 4. mgr. 3. gr. 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 verndarflokknum á meðan friðlýsingarferli samkvæmt náttúruverndarlögum, nr. 44/1999, fer fram eða eftir atvikum þjóðminjalögum, nr. 107/2001.“ Landsvirkjun gerir ekki athugasemd við að rammaáætlun sé fylgt eftir með „friðlýsingu landsvæða sem ástæða þykir til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu samkvæmt verndarflokki áætlunarinnar“ eins og segir í lögunum. Ákvörðun um hvaða landsvæði, og hversu stór, skuli friðlýsa þarf bæði að undirbúa með faglegum hætti og í samræmi við lög og reglur.

Í athugasemdunum er einnig fjallað um breytingar á verndar- og orkunýtingaráætluninni, þar segir m.a.: „Gert er ráð fyrir að verndar- og nýtingaráætlunin sæti reglubundinni endurskoðun eða eftir þörfum. Af því leiðir að skipan virkjunarkosta í framangreinda flokka er ekki endanleg og virkjunarkostir og svæði kunna að færast milli flokka á grundvelli nýrra upplýsinga eða tillagna um breytingu á útfærslu virkjunarkosta. Um rök þessa vísast til umfjöllunar í II. kafla hér að framan. Ætla má að það verði einkum virkjunarkostir sem eru í biðflokki áætlunarinnar sem færast í annan flokk þótt ekki sé útilokað að virkjunarkostir í öðrum flokkum geti færst á milli flokka.“ Ekki er hægt að leggja þann skilning í þennan texta að ætlunin hafi verið að heil vatnasvið ofan virkjunarkosts og árfarvegir neðan hans yrðu almennt friðlýstir á grundvelli flokkunar kostsins í verndarflokk, öðru nær.

Með vísan til þess sem segir undir tl. 1 til 5 hér að ofan, er afmörkun verndarsvæða hvorki byggð á faglegum grunni fyrir einstaka virkjunarkosti né á athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu um rammaáætlun og að mati Landsvirkjunar á hún ekki stoð í lögum.

III.

Friðlýsing landsvæða á grundvelli rammaáætlunar á að fara fram samkvæmt lögum um náttúruvernd vegna verndar náttúru og samkvæmt þjóðminjalögum vegna menningarsögulegra minja.

Í 2. ml. 4. mgr. 6. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun segir: „Um friðlýsingu vegna náttúruverndar fer samkvæmt lögum um náttúruvernd en um friðlýsingu vegna menningarsögulegra minja fer samkvæmt þjóðminjalögum.“ Í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum segir m.a. um þetta: „Í 4. mgr. er lögð sú skylda á stjórnvöld að ráðast í undirbúning að friðun þeirra svæða sem afmörkuð eru í verndarflokki verndar- og nýtingaráætlunarinnar þegar eftir að Alþingi hefur samþykkt hana. Friðunin þarf eingöngu að lúta að framkvæmdum sem ekki eru heimilar skv. 2. mgr. Gert er ráð fyrir að um friðunina fari samkvæmt náttúruverndarlögum, nr. 44/1999. Er við það miðað að ákvörðun um friðlýsingu, sbr. 58. eða 59. gr. náttúruverndarlaga, liggi almennt fyrir áður en endurskoðuð verndar- og nýtingaráætlun er lögð fyrir Alþingi að fjórum árum liðnum. Í sumum tilvikum getur friðun lotið að menningarminjum og er gert ráð fyrir að um hana fari eftir því sem við á samkvæmt þjóðminjalögum, nr. 107/2001.“ Landsvirkjun telur að til að tryggja fagleg vinnubrögð þurfi að greina hver áhrif virkjunarkosts í verndarflokki yrðu á náttúru- og menningarminjar og svæði sem hafa verndargildi, á hvaða viðföng kosturinn hefur áhrif, hver þau áhrif yrðu og viðkomandi stofnanir þyrftu síðan að rökstyðja afmörkun þeirra svæða sem talin er ástæða til að vernda gagnvart orkuvinnslu. Ekki verður séð af gögnum um málið að þessu hafi verið fylgt og í tillögum að auglýsingum sem fram eru komnar er ekki vísað til þess hvaða minjar ætlunin er að vernda gagnvart orkuvinnslu.

Varðandi náttúruverndarlögin telur Landsvirkjun einnig ástæðu til að benda á 8. gr. laganna um vísindalegan grundvöll ákvarðanatöku, en þar segir: „Ákvarðanir stjórnvalda sem varða náttúruna skulu eins og kostur er byggjast á vísindalegri þekkingu á verndarstöðu og stofnstærð tegunda, útbreiðslu og verndarstöðu vistgerða og vistkerfa og jarðfræði landsins. Þá skal og tekið mið af því hver áhrif ákvörðunarinnar muni verða á þessa þætti. Krafan um þekkingu skal vera í samræmi við eðli ákvörðunar og væntanleg áhrif hennar á náttúruna.“ Verulegur brestur er á að tillögur Umhverfisstofnunar að friðlýsingum uppfylli þetta ákvæði.

IV.

Við málsmeðferð hafi ekki verið fylgt stjórnarsýslulögum nr. 37/1993.

Staðfesti umhverfis- og auðlindaráðherra tillögu Umhverfisstofnunar yrði að mati Landsvirkjunar tekin mjög íþyngjandi ákvörðun og gengið mun lengra en nauðsynlegt er á grundvelli þingsályktunarinnar og laga. Að mati Landsvirkjunar ganga tillögur Umhverfisstofnunar um friðlýsingu lengra en nauðsynlegt er þar sem friðlýst eru stór svæði án þess að fullt tillit hafi verið tekið til afleiðinga friðlýsingar. Slíkt verklag er skýrt brot á meðalhólsreglu stjórnarsýslulaga.

Að sama skapi telur Landsvirkjun uppi vafa um hvort að ákvörðun og málsmeðferð við friðlýsinguna sé í samræmi við lögætisreglu stjórnarsýsluréttarins líkt og að framan er rakið þar sem málsmeðferð um afmörkun landsvæða til friðlýsingar er í höndum verkefnastjórnar og Alþingis.

Í 10. gr. stjórnarsýslulaga er kveðið á um að mál skuli vera nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Landsvirkjun telur eins og áður hefur komið fram að sú vinna sem Umhverfisstofnun boðaði árið 2013 hafi ekki farið fram. Ekki hafi verið gerð grein fyrir þeim náttúru- og menningarminjum sem ætlunin er að vernda gegn orkuvinnslu. Markmið

friðlýsingarinnar er því ekki skýrt, í því sambandi má benda á markmiðsgrein friðlýsingar í: „Tillaga að auglýsing um verndarsvæði á Suðurlandi – vatnasvið Tungnaár: 24 Tungnaárlón og 25 Bjallavirkjun í verndarflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar“ þar sem segir: „Tilgangur og markmið friðlýsingarinnar er að vernda vatnasvið Tungnaár: 24 Tungnaárlón og 25 Bjallavirkjun gegn orkuvinnslu.“ Þetta er að mati Landsvirkjunar ekki fullnægjandi til að byggja friðlýsingu á, ekki síst ef ætlunin er að verndunin nái eingöngu til virkjana fallvatna með uppsett afl 10 MW eða meira. Spyrja má hvernig túlka eigi vísun í virkjunarkostina ásamt númerum sem þeim var gefið við vinnu að 2. áfanga rammaáætlunar. Leggja mætti þann skilning í þetta að verndunin taki eingöngu til þeirra virkjunarkosta sem tilgreindir eru ef ekki kæmi til 4. gr. um mannvirkjagerð og orkurannsóknir.

V.

Alþingi þarf að koma að ákvörðun um verndun svæða gagnvart orkuvinnslu.

Samkvæmt lögnum sem og lögskýringargögnum er gert ráð fyrir að Alþingi flokki virkjunarkosti og afmarki jafnframt þau landsvæði sem ástæða þykir til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu. Ljóst er að slík afmörkun hefur ekki farið fram af hálfu þingsins, eins og ítarlega er fjallað um í kafla II hér að framan, og því eru ekki forsendur fyrir tillögum Umhverfisstofnunar um friðlýsingar.

Ítrekað er að í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011 sem og frumvarpinu er gerður skýr greinarmunur á því að flokka virkjunarkost í verndarflokk og þess að friða landsvæði gagnvart orkuvinnslu. Lögin kveða þannig ekki á um að flokkun virkjunarkosts í verndarflokk leiði sjálfkrafa til þess að landsvæði verði friðlýst, hvað þá vatnasvið ofan virkjunar og árfarvegur neðan hennar.

Eðli málsins samkvæmt er virkjunarkostur í raun eingöngu tæknileg útfærsla eða tillaga að framkvæmd. Því er gerður greinarmunur í lögnum á afmörkun landsvæðis til friðlýsingar annars vegar og flokkun virkjunarkosta hins vegar. Þessi greinarmunur kemur m.a. skýrlega fram í 2. mgr. 3. gr. laga nr. 48/2011. Í athugasemdum við frumvarpið er að finna umfjöllun um umrætt ákvæði en þar segir m.a. (undirstrikun Landsvirkjunar):

„Í 2. mgr. kemur fram að í verndar- og nýtingaráætluninni skuli mótuð stefna um hvort landsvæði þar sem er að finna skilgreinda virkjunarkosti megi nýta til orkuvinnslu eða hvort ástæða sé til að friðlýsa þau eða kanna frekar. Er í samræmi við það lagt til að virkjunarkostirnir verði flokkaðir í nýtingar-, verndar- og biðflokk. Stefnumótun um nýtingu og verndun landsvæða til orkuvinnslu verður þannig í höndum Alþingis. Hún verður samkvæmt frumvarpinu byggð á upplýsingum um viðkomandi virkjunarkosti og verndar- og nýtingargildi þeirra landsvæða sem um ræðir, sbr. þau sjónarmið sem vísað er til í 4. mgr. greinarinnar og nánar er gerð grein fyrir hér að aftan og í III. kafla almennra athugasemda við frumvarpið. Miðað er við að í áætluninni komi fram lýsing á viðkomandi virkjunarkostum. Þá er miðað við að þau svæði sem ástæða þykir til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu séu afmörkuð svo og virkjunarstaður og væntanlegt virkjunarsvæði þeirra virkjunarkosta sem falla í nýtingar- og biðflokk áætlunarinnar, sbr. umfjöllun í VI. kafla almennra athugasemda við frumvarpið.“

VI. Niðurlag

Hér að framan hefur Landsvirkjun bent á að miklir annmarkar eru á undirbúningi að friðlýsingu svæða á grundvelli flokkunar virkjunarkosta í verndarflokk í verndar- og orkunýtingaráætlun, sbr. ályktun Alþingis nr. 13/141. Landsvirkjun telur að málsmeðferð fylgi ekki ákvæðum laga um verndar og orkunýtingaráætlun. Það er meginregla stjórnarsýsluréttarins að íþyngjandi ákvarðanir þurfa að eiga sér skýra lagastoð. Að mati Landsvirkjunar er ljóst að skýr lagastoð er ekki fyrir hendi. Í ljósi réttaráhrifa friðlýsingar og þeirra ríku hagsmuna sem eru undir er brýnt að það sé hafið yfir allan vafa að lagafyrirmælum sé fylgt.

Mikilvægt er að vandað sé til verka við undirbúning friðlýsingar, framkvæmd hennar og tryggt sé að málsmeðferð við ákvörðunartöku sé lögum samkvæmt og við töku ákvörðunar sé gætt meðalhófs.

Með vísan til þess hvetur Landsvirkjun umhverfis- og auðlindaráðherra að leita fulltingis Alþingis varðandi afmörkun svæða og að gera þær breytingar á lögum sem nauðsynlegar teljast áður en farið er að friðlýsa víðfeðm landsvæði gagnvart orkuvinnslu. Í þessu sambandi má taka undir það sem fram kemur í svari ráðuneytisins til Umhverfisstofnunar frá 24. apríl 2019, að æskilegt hefði verið að skilgreina fleiri hugtök í lagatextanum. Æskilegt væri að hafa í lagatextanum skilgreiningar á „*virkjunarstað*“, „*afmörkun virkjunarkosts*“, „*afmörkun á mögulegu áhrifasvæði virkjunar*“, „*afmörkun virkjunarsvæðis*“ og síðast en ekki síst „*afmörkun verndarsvæðis*“ vegna virkjunarkosta í verndarflokki og gera kröfu til verkefnisstjórnar og Orkustofnunar um að lýsa og afmarka virkjunarkosti og áhrif þeirra samkvæmt þessu.

Landsvirkjun telur tímabært að fara yfir lög um verndar- og orkunýtingaráætlun í heild og meta hvort þau hafa skilað því sem þeim var ætlað. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið og atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið eru hvött til að hefja þá vinnu og leggja niðurstöður fyrir Alþingi og gera í framhaldi af því breytingar á lögum og reglum til að tryggja skilvirk vinnubrögð.

Virðingarfyllst,

Hörður Arnarson
forstjóri

Afrit:
Forsætisráðherra
Fjármálaráðherra
Ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra
Umhverfisstofnun