

Umhverfis- og samgöngunefnd

Nefndarsvið Alþingis
101 Reykjavík
umsagnir@althingi.is

Reykjavík, 20. mars 2025

Tilvísun: E-2025-040 / 00.11

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, nr. 24/152

Vísað er til umsagnarbeiðnar umhverfis- og samgöngunefndar sem barst í tölvupósti þann 6. mars 2025.

Landsvirkjun fagnar því að þingsályktunartillagan hafi verið lögð fram og að núverandi ríkisstjórn setji orkumálin í forgang. Fyrirséð er að raforkuþörf muni aukast næstu ár og áratugi. Grunnstoðir okkar samfélags reiða sig á öruggt framboð raforku auk þess sem mikilvæg verkefni á borð við orkuskipti í samgöngum og almenna verðmætasköpun raungerast ekki án þessa framboðs.

Tíminn er knappur en í nýlega útgefinni raforkuspá Landsnets kemur fram að fyrirhugaðar virkjunarframkvæmdir á næstu 5 árum muni eingöngu halda afl- og orkujöfnuði í horfinu. Jafnframt kemur þar fram að mikil framboðsaukning, umfram núverandi kosti í nýtingarflokk, þurfi að eiga sér stað til að halda í við eftirspurn og að eftirspurn muni fara fram úr framboði árið 2048 skv. lágsþá en árið 2040 skv. háspá.

Það er því nauðsynlegt að höggva á þá hnúta sem aftrað hafa ákvörðunartöku um nýja orkuöflun. Leggja þarf mat á orkuþörf samfélagsins til a.m.k. næstu 25 ára, tryggja nægjanlegt úrval raunhæfra virkjunarkosta í nýtingarflokk og taka ekki ákvarðanir um útilokun kosta sem samfélagið mun þurfa á að halda í framtíðinni. Jafnhliða þarf að taka tillit til langs undirbúningstíma virkjana sem spannar fjölda ára eða áratuga af rannsóknum, leyfisveitingarferlum og framkvæmdum. Við flokkun virkjunarkosta í rammaáætlun telur Landsvirkjun að horfa þurfi til fleiri þátta en gert hefur verið. Má þar helst nefna nálægð við innviði, notendur, eldvirk svæði og aðra náttúruvá ásamt flutningstakmarkana á milli landshluta.

Landsvirkjun telur mikilvægt við þær aðstæður sem nú eru uppi að orkunýtingarflokkur og biðflokkur feli í sér nægilegt úrval virkjunarkosta til að mæta orkuþörf til næstu 25 ára. Við teljum einnig skynsamlegt að útvíkka hlutverk biðflokks á þá leið að þar sé hægt að geyma virkjanakosti til framtíðar og að óafturkræfar ákvarðanir um röðun virkjunarkosta í vernd séu einungis teknar að vel athuguðu máli og með skilningi á áhrifum á framtíðar orkuöryggi þjóðarinnar. Bent er á, að jafnvel þó virkjunarkostur hljóti flokkun í orkunýtingarflokk sé hvorki tryggt að sá virkjunarkostur verði að veruleika né að hann standi undir þeim væntingum um orkuöflun sem til hans eru gerðar. Á hinn bóginn, sé virkjunarkostur flokkaður í verndarflokk hefst friðlýsingarferli í kjölfarið sem endar með vernd svæðisins gagnvart orkuvinnslu.

Það er von Landsvirkjunar að ríkisstjórn Íslands og Alþingi nýti það tækifæri sem nú stendur fyrir dyrum og undirbyggi raforkuöryggi, orkuskipti í samgöngum og áframhaldandi vöxt og velsæld Íslands.

Hvað varðar framlagða þingsályktunartillögu leggur Landsvirkjun áherslu á eftirfarandi:

1. Mikilvægt er að Alþingi staðfesti flokkun Holtavirkjunar, Urriðafossvirkjunar og Skrokkölduvirkjunar í nýtingarflokk á yfirstandandi vorþingi. Nauðsynlegt er fyrir Landsvirkjun að fá þessa kosti samþykkt í nýtingarflokk sem fyrst sé markmiðið að einn eða fleiri þeirra eigi að vera komnir í rekstur fyrir árið 2035 til að mæta vaxandi raforkuþörf samfélagsins. Meðan þessir kostir eru í biðflokki er t.d. ekki talið forsvaranlegt að hefja mat á umhverfisáhrifum eða vinna að öðrum nauðsynlegum undirbúningi.
- Lögð er áhersla á að Skatastaðavirkjun og Kjalölduveita verði áfram í biðflokki, en í framlagðri þingsályktunartillögu er lagt til að þessir kostir fari í verndarflokk. Báðir þessir virkjunarkostir eru meðal hagkvæmustu virkjunarkosta landsins. Landsvirkjun er ekki sammála flokkun verkefnisstjórnar hvað þessa kosti varðar og telur að málsmeðferð þeirra hafi ekki verið ásættanleg. Fyrirtækið hvetur stjórnvöld til þess að taka ekki óafturkræfar ákvarðanir sem bindi hendur framtíðarkynslóða en að fremur verði lögð áhersla á fjölgun virkjunarkosta í biðflokki.

Landsvirkjun hvetur stjórnvöld til að staldra við og skoða þá aðferðarfræði sem leitt hefur til þess að sé ein útfærsla eins virkjunarkosts flokkuð í verndarflokk leiði það til sjálfkrafa verndar alls vatnasviðsins ofan stíflu og farvegar til ósa. Að mati Landsvirkjunar samrýmist þessi einhæfa aðferðarfræði ekki lögum um vernd og orkunýtingu. Þessi aðferðarfræði kemur í veg fyrir að lagt sé mat á aðra virkjunarkosti með mögulega ásættanlegum umhverfisáhrifum, en dæmin sýna að ólíkir virkjunarkostir í sama farvegi geti fallið í mismunandi flokka. Landsvirkjun ítrekar það sjónarmið að eðlilegra væri að friðlýsing færi fram á forsendum náttúruverndar og í samræmi við náttúruverndarlög, en ekki vernd gegn orkunýtingu. Með vísan í yfirstandandi endurskoðun rammaáætlunar óskar Landsvirkjun eftir því að í þeirri endurskoðun verði aðferðarfræðin skoðuð sérstaklega og beðið verði með afmörkun landsvæða fyrir virkjunarkosti í verndarflokki.

Nánnar er fjallað um athugasemdir Landsvirkjunar hér að neðan

Nauðsynlegt er að Alþingi staðfesti Holtavirkjun, Urriðafossvirkjun og Skrokkölduvirkjun í nýtingarflokk á yfirstandandi vorþingi til að halda í við vaxandi raforkuþörf

Landsvirkjun fagnar því að þingsályktunartillagan gerir ráð fyrir staðfestingu Holtavirkjunar, Urriðafossvirkjunar og Skrokkölduvirkjunar í orkunýtingarflokk. Þessir þrír virkjunarkostir hafa fengið ítarlega umfjöllun í rammaáætlun. Verkefnisstjórn hefur í tvígang lagt til að þessir virkjunarkostir fari í orkunýtingarflokk.

Landsvirkjun fagnar því sérstaklega að í meðförum 5. áfanga hafi hagkvæmni og arðsemi verið greind og staðfesti sú greining virkjunarkosti í neðri þjórsá sem álitlega út frá hagkvæmni- og arðsemissjónarmiði. Bygging virkjana í byggð krefst aukins samráðs og samtals en fram kemur í skýrslu verkefnisstjórnar „að umræddir virkjunarkostir í neðri hluta þjórsár eru í meiri nánd við byggð en flestir aðrir stærri virkjunarkostir á landinu, sem hefur ýmis áhrif á samfélagið og daglegt líf íbúanna. Því stendur landið þar sem umræddir virkjunarkostir eru fyrirhugaðir, fólki í ýmsum skilningi nærri. Kallað er eftir auknu samráði milli íbúa, sveitarstjórna og virkjunaraðila komi að ákvörðunum um virkjanir á svæðinu.“

Landsvirkjun tekur undir mat faghóps 3 og verkefnisstjórnarinnar um mikilvægi samráðs og samtals og mun halda áfram að leggja áherslu á opið samtal við áframhaldandi undirbúning fyrirhugaðra framkvæmda í neðri þjórsá. Landsvirkjun leggur áherslu uppbyggileg samskipti og samvinnu, ekki síst í nærsamfélögum virkjana þess. Fyrirtækið leggur sig sérstaklega fram um að skilja væntingar og þarfir þeirra og stuðla að jákvæðum samfélagsáhrifum og samfélagsábatu af starfsemi fyrirtækisins. Niðurstöður reglulegra viðhorfskannanna staðfesta jákvætt viðhorf nærsamfélaga til Landsvirkjunar. Má í því samhengi nefna nýlega könnun Gallup sem mældi viðhorf til fyrirtækisins á Austurlandi. Samkvæmt þeirri könnun voru riflega 80% íbúa jákvæðir gagnvart Landsvirkjun en einungis um 3% voru neikvæðir.

Það er skoðun Landsvirkjunar að Skrokkölduvirkjun geti samræmst markmiðum um ferðamennsku og náttúruvernd á svæðinu og að hagsmunaaðrekstrar séu ekki miklir. Mannvirki Skrokkölduvirkjunar eru að mestu leyti neðanjarðar og því lítt sýnileg og nýta tvö lón sem þegar eru til staðar á svæðinu.

Lögð er áhersla á að Skatastaðavirkjun og Kjalölduveita verði áfram í biðflokk

Landsvirkjun er ósammála þeim forsendum sem leiddu til tillögu verkefnisstjórnar hvað varðar báða virkjunarkosti og telur mikilvægt að hendur framtíðarkynslóða verði ekki bundnar með ákvörðunartöku dagsins í dag.

Skatastaðavirkjun

Niðurstöður greinargerðar faghóps 1 eru í þá veru að ekki hafi verið um ofmat að ræða á áhrifum fyrirhugaðra virkjana á Héraðsvötn, en þar séu vistgerðir með verulega hátt verndargildi og þá sérstaklega flæðiengjar. Á grundvelli þeirrar niðurstöðu hefur verkefnisstjórn 5. áfanga raðað virkjunum í Héraðsvötnum í verndarflokk.

Landsvirkjun telur að umfjöllun um áhrif Skatastaðavirkjunar hafi verið ábótavant. Óvissu um áhrif á flæðiengjar hafi ekki verið eytt og að áhrifin séu ofmetin. Umfjöllun er villandi, en þessir virkjunarkostir eru ekki í Héraðsvötnum heldur ofan þeirra og að mati Landsvirkjunar hafa þeir minni áhrif á flæðiengjar í Héraðsvötnum en núverandi varnargarðar, áveitur og framræsissskurðir sem í vötnunum eru.

Varðandi mat á mögulegum áhrifum Skatastaðavirkjunar á flæðiengjar er rétt að hafa í huga að ef að því kæmi á einhverjum tímapunkti að Skatastaðavirkjun raðaðist í orkunýtingarflokk þá myndu möguleg áhrif á flæðiengjar vera skoðuð í umhverfismati framkvæmda. Samhliða umhverfismati yrði unnið áhrifamat fyrir viðkomandi vatnshlot líkt og gert er ráð fyrir í lögum um stjórn vatnamála. Í þeim lögum er gerð krafa um að skilgreindu verklagi sé fylgt þegar lagt er mat á áhrif framkvæmda á vatnshlot sem verða fyrir áhrifum af framkvæmdinni.

Einnig er bent á að meirihluti byggðarráðs Skagafjarðar hefur mótmælt niðurstöðu verkefnisstjórnar og óskar eftir að virkjunarkostir í Skagafirði verði flokkaðir í biðflokk. Landsvirkjun bendir einnig á að meðan mikil óvissa ríkir um áhrif jarðhræringa á Reykjanesi á raforkuvinnslu sé æskilegt að ekki verði teknar bindandi ákvarðanir um vernd og friðlýsingu virkjunarkosta utan eldvirkra svæða.

Jafnframt er Skatastaðavirkjun stærsti virkjunarkosturinn í vatnsafl í rammaáætlun og líklega besti framtíðar virkjunarkostur á landinu til að skapa sveigjanleika í afli fyrir orkuskipti og vindorku. Vakin er athygli á því að núverandi áætlanir Landsvirkjunar miða við að hagkvæmasta aflsetning virkjunarinnar sé um það bil 400 MW en í innsendum gögnum í 3. áfanga rammaáætlunar var miðað við að aflsetningin væri mun minni eða u.þ.b. 160 MW.

Með vísan í ofangreint telur Landsvirkjun mikilvægt að Skatastaðavirkjun verði ekki flokkuð í verndarflokk m.a. vegna orkuöryggis og staðsetningar utan eldvirkra svæða.

Kjalölduveita

Í tillögum þessum er Kjalölduveitu raðað í verndarflokk og er það sama niðurstaða og verkefnisstjórn 3. áfanga rammaáætlunar komst að. Eins og áður byggir niðurstaðan á því mati faghópa 1 og 2 að um sé að ræða sambærilegan virkjunarkost og Norðlingaölduveita. Vísað er til lögfræðiálits frá Áslaugu Árnadóttur lögmanni ásamt minnisblaði frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti. Landsvirkjun er ósammála niðurstöðu verkefnisstjórnar og rökfærslu þeirra álita sem niðurstaðan styðst við. Máli sínu til stuðnings hefur Landsvirkjun áður vísað til lögfræðiálita sem koma með gagnstæðar niðurstöður.

Stækkun friðlandsins í Þjórsárverum árið 2017 undirstrikar einnig þann grundvallarmun sem er á Kjalölduveitu og Norðlingaölduveitu, en mannvirki og lón Kjalölduveitu eru alfarið utan friðlandsmarkanna. Áður fyrirhugað lón Norðlingaölduveitu er hins vegar innan þeirra marka. Norðlingaölduveita er því ekki tæk til umfjöllunar í rammaáætlun en skv. 3. gr. laga nr. 48/2011 tekur verndar- og orkunýtingaráætlun ekki til friðlýstra svæða nema tekið sé fram í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir séu heimilar á viðkomandi svæði. Skýrari getur

munurinn á þessum tveimur virkjunarkostum ekki verið með tilliti til verndar- og orkunýtingaráætlunar. Í umræðu um Norðlingaölduveitu á sínum tíma var einnig fjallað um möguleg áhrif veitunnar á Eyvafen. Eyvafen er núna innan stækkaðs friðlands Þjórsárvera og hefur Kjalölduveita engin áhrif á Eyvafen.

Kjalölduveita er hagkvæmasti virkjunarkostur Landsvirkjunar í rammaáætlun og gerir Landsvirkjun kleift að nýta betur núverandi miðlanir og virkjanir sem fyrir eru á Þjórsársvæði.

Með vísan í ofangreint telur Landsvirkjun mikilvægt að virkjunarkostinum Kjalölduveitu verði ekki raðað í verndarflokk og að Kjalölduveita verði tekin til umfjöllunar í 6. áfanga rammaáætlunar. Kjalölduveita er einhver allra hagkvæmasti virkjunarkostur á Íslandi og telur Landsvirkjun mikilvægt að kosturinn fái rétta lögformlega meðferð verkefnisstjórnar rammaáætlunar.

Stjórnvöld eru hvött til að endurskoða afmörkun verndarsvæða og bíða með ákvörðunartöku þar til þeirri endurskoðun er lokið.

Landsvirkjun hefur áður komið því á framfæri að afmörkun landsvæða sé ekki í samræmi við lög nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Fyrirtækið telur ennfremur að betur fari ef friðlýsing fari fram á forsendum náttúruverndar en ekki vernd gegn orkunýtingu.

Bent er á mikilvægi þess að tryggja samræmi milli flokkunar virkjunarkosta og afmörkunar landsvæða. Tillögur verkefnisstjórnar um afmörkun landsvæða þarf að undirbyggja og rökstyðja mun betur út frá einstökum virkjunarkostum, þar sem lögin gera ráð fyrir að margir virkjunarkostir geti verið á hverjum virkjunarstað. Landsvirkjun telur að verkefnisstjórn hafi ekki heimild til að setja heil vatnasvið í verndarflokk á grundvelli niðurstöðu faghóps 1 og setja síðan alla virkjunarkosti á viðkomandi vatnasviði í verndarflokk eins og gert er varðandi virkjunarkosti í Skjálfandafljóti (Hrafnabjargavirkjun A - R3110A, Hrafnabjargavirkjun B - R3110B og Hrafnabjargavirkjun C - R3110C) og í Skagafirði (Skatastaðavirkjun C - R3107C, Skatastaðavirkjun D - R3107D og Villinganesvirkjun - R3108A). Þegar virkjunarkostir voru hannaðir og lagðir inn í rammaáætlun var aldrei gert ráð fyrir að áhrifin yrðu svo víðtæk eins og hér er lagt til. Gera verði kröfu um að ákvarðanir sem hafa svo víðtæk áhrif séu byggðar á skýrum lagaákvæðum. Lögin kveða á um að fjalla skuli um hvern og einn virkjunarkost í öllum faghópum og verkefnisstjórn skuli síðan að flokka þá.

Landsvirkjun telur brýnt að greina á milli áforma um orkunýtingu annars vegar og náttúruverndar hins vegar. Landsvirkjun bendir á að í meginreglum laga nr. 60/2013 um náttúruvernd skulu ákvarðanir stjórnvalda sem varða náttúruna byggjast á vísindalegri þekkingu á verndarstöðu og stofnstærð tegunda, útbreiðslu og verndarstöðu vistgerða og jarðfræði landsins. Enn fremur segir í 35. gr. sömu laga um val minja á náttúruminjaskrá skuli leggja áherslu á að byggja upp skipulegt net verndarsvæða til að stuðla að því að verndarmarkmið náist. Við val minja á framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár er m.a. horft til hversu mikil hætta er á minjum verði raskað, hvers konar minjum brýnast er að bæta í net verndarsvæða hverju sinni, hvort tiltekin vistgerð eða tegund sé mikilvægt eða í útrýmingarhættu.

Að mati Landsvirkjunar færi betur að taka heildstætt mat á verndarþörf svæða sem nú eru flokkuð í verndarflokk rammaáætlunar, og byggja ákvarðanir um friðlýsingu á meginreglum laga um náttúruvernd og því friðlýsingarferli sem lög um náttúruvernd gera ráð fyrir. Landsvirkjun bendir þessu til stuðnings á að friðlýsingarflokkar í náttúruverndarlögum byggja að miklu leyti á flokkum Alþjóðlegu náttúruverndarsamtakanna (IUCN) en friðlýsing svæða í verndarflokki rammaáætlunar stinga í stúf við leiðbeiningar samtakanna. Því færi að mati Landsvirkjunar betur að verndarflokkur falli niður eða að hann verði sameinaður biðflokki rammaáætlunar, með því fengi biðflokkurinn útvíkkað hlutverk, þar væri áfram að finna kosti sem þyrfti að skoða nánar en einnig kosti sem Alþingi myndi vilja bíða með að taka ákvörðun um að svo komnu máli. Þá fela friðlýsingaráform í gegnum framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár enn fremur í sér ríka aðkomu fagstofnanna, framkvæmdavalds og löggjafans sem og opið samráð. Landsvirkjun bendir máli

sínu til stuðnings á umfjöllun um „norsku leiðina“ í skýrslu starfshóps um endurskoðun rammaáætlunar. Þar kemur fram að Stórþingið samþykkti áætlun þar sem virkjanakostir voru flokkaðir í tvo flokka (voru áður 3 flokkar), þ.e. virkjanir sem geta farið í leyfisveitingarferli annars vegar og hins vegar verkefni sem geta sem stendur ekki farið í leyfisveitingarferli. Þetta geta verið kostir sem eru taldir óhagkvæmari en þeir sem eru í flokki I eða þarf að rannsaka frekar og geta því ekki farið í leyfisveitingarferli að svo stöddu. Þegar horft er til rammaáætlunar okkar Íslendinga gætu þessi flokkar verið orkunýtingarflokkur og biðflokkur.

Þá vill Landsvirkjun einnig benda á að verndarsvæði Kjalölduveitu er ekki rétt teiknað í þingsályktunartillögunni. Neðan stíflu á aðeins að teikna einn farveg í átt að Sultartangalóni en ekki tvo. Eystri farvegurinn, sem er farvegur Köldukvíslar, verður ekki fyrir áhrifum af Kjalölduveitu.

Í ljósi ofangreinds telur Landsvirkjun mikilvægt að afmörkun landsvæða varðandi virkjanakosti sem flokkaðir voru í verndarflokk verði endurskoðuð og að viðkomandi virkjunarkostir verði settir í biðflokk meðan verklagið er endurskoðað og síðan flokkaðir eftir áhrifum þeirra.

Virðingarfyllst,

Kristín Linda Árnadóttir
Aðstoðarforstjóri

Jóna Bjarnadóttir
Framkvæmdastjóri umhverfis og samfélags