

Umsögn frá Friðriki Degi Arnarsyni og Björgu Evu Erlendsdóttur, fyrrverandi fulltrúa, frjálsra samtaka og landbúnaðarráðherra í verkefnisstjórn um Rammaáætlun.

### **Tilgangurinn var að skapa sátt um vernd og nýtingu náttúrusvæða, - en við hverja?**

Þegar meta á niðurstöður Rammaáætlunar er nauðsynlegt að hafa í huga hver tilgangur hennar var samkvæmt forskrift stjórnvalda. Það er þó kannski ekki eins einfalt eins og ætla mætti, þar sem raunverulegur munur er á fyrsta og öðrum hluta áætlunarinnar ef miðað er við þær áherslur sem notaðar voru. Þetta vill gleymast. Það sést á ýmsum skrifum manna og umræðum, meira að segja inni á Alþingi, að sumir eru enn fastir í hugsun fyrsta áfangans í stað þess að fylgja þróuninni og miða sig við forsendur annars áfanga verksins.

Hvað er hér átt við? Jú, í fyrsta áfanganum var orðið nýting haft að leiðarljósi og það átti fyrst og fremst að skoða möguleg virkjanasvæði og hagkvæmni þeirra og meta með tilliti til annarra þátta en orkuvinnslu á hverju svæði. Kastljósið var á orkunýtingu, eins og Þóra Ellen Þórhallsdóttir formaður faghóps 1 sem fjallaði um náttúrufar og fornminjar, benti margoft á. Orkunýtingu sem kallaði á framkvæmdir og rask, því við höfum aldrei viðurkennt að verndun og friðun sé ein tegund nýtingar.

Með öðrum áfanga er beinlínis dregið úr vægi hinnar hefðbundnu nýtingar og nú er orðið vernd komið á undan nýtingu í heiti áætlunarinnar. Hér er líka talað um sátt um nýtinguna sem krefur menn um raunverulega samræðu og málamiðlanir. Þessu til viðbótar fékk verkefnisstjórnin þau fyrirmæli að taka mið af hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar í vinnu sinni. Það má því segja að stjórnvöld hafi hér stigið fram og skapað farveg til þess að rökstyðja að svæði sem helst höfðu verið í umræðunni sem möguleg virkjanasvæði ætti að nýta með öðrum hætti, væru fyrir því gild rök. Til að hnykkja enn á þessu segir í upphafi erindisbréfs verkefnisstjórnar annars áfanga:

„Ríkisstjórnin hefur einsett sér að skapa sátt um vernd og nýtingu náttúrusvæða og leggur því mikla áherslu á að ljúka sem fyrst rannsóknum á verndargildi þeirra og gildi annarrar nýtingar,..."

Þar segir einnig að það eigi að rannsaka áhrif orkunýtingar og hagkvæmni hennar, áhrif hennar á náttúrufar, náttúru- og menningarminjar en ... samhliða því að skilgreina og meta áhrif á hagsmuni allra þeirra sem nýtt geta þessi sömu gæði.

Hér sést skýrt að útgangspunkturinn í vinnunni er rannsóknin á verndargildinu og síðan gildi annarrar nýtingar. Jafnframt er sagt að það verði að skilgreina og meta hagsmuni allra annarra en virkjanaaðila með það fyrir augum að skoða hvort hagsmunir þeirra kunni að vera meiri en þeirra sem vilja virkja. Þetta eru í raun fyrirmæli um að meta hvað er hagkvæmasta nýting ákveðins svæðis og hverjir eigi þar hagsmuni. Og það er ekki sagt að þetta eigi bara að metast í peningum. Umræðan frá fyrsta áfanga, þar sem mest var skoðað hvað virkjun gæfi af sér og hvað hún myndi skemma – og svo var raðað út frá þessu, á því klárlega ekki lengur við eftir að annar áfangi tók við.

Þegar vilji valdhafanna er orðinn ljós hvað þetta varðar er heldur ekki úr vegi að velta fyrir sér af hverju þessi áherslubreyting hafi orðið. Vafalítið má rekja þetta til vitundarvakningar síðustu ára um að margvíslegar aðrar aðferðir eru til við að nýta jarðhitasvæði og vatnsföll en raforkuframleiðsla og oft mun arðbærara. Það er t.d. núverandi nýting Gullfoss glöggt dæmi, líka þó aðeins sé mælt í peningum. Ekki má heldur gleyma þáttum eins og ímynd, upplifun og tilfinningum til svæðanna.

Þessi vinna ætti því að vera á borði umhverfisráðuneytisins en ekki atvinnuvegaráðuneytisins. Það er því tillaga okkar að þetta mál eins og önnur sem varða verndun náttúrunnar verði fært til umhverfisnefndar Alþingis og verði á forræði hennar héðan í frá.

### **Náttúra, umhverfi og samfélag verða ekki metin í fljótheitum**

Næst er komið að því að meta hvort markmiðin um rannsóknir og gagnaöflun hafa náðst. Meðan unnið var að Rammaáætlun 2 var oft kvartað yfir því að verkið drægist. Þetta er í raun undarleg gagnrýni í ljósi þess að verið var að safna grundvallarupplýsingum um sum af verðmætustu svæðum lands og þjóðar og vinna úr þeim. Þetta bendir til að þeir sem settu vinnuna í gang hafi stórlega vanmetið umfang verksins eða skapað óraunhæfar væntingar til að því mætti ljúka á skömmum tíma. Það þarf einnig að huga að öðrum þáttum en tímarammanum. Voru settir í þetta nægir peningar og mannaflí svo markmið næðust? Við verðum líka að muna hvaða forsendur voru fyrir vinnunni. Þar ber hæst hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar. Samkvæmt henni verður að uppfylla skilyrði allra þeirra þriggja meginþátta sem tilvist mannkyns byggir á, þ.e. hagfræði, umhverfi og samfélagi. Sömuleiðis verðum við að muna, að þó að ástæðan fyrir því að ákveðið svæði var til skoðunar í Rammaáætlun er sú að þar var talið hægt að framleiða rafmagn, þá átti nú að skilgreina hverjir aðrir gætu nýtt þá auðlind sem svæðið er. Þetta þurfti að hafa í huga þegar menn fóru af stað til að safna upplýsingum fyrir þann gagnagrunn sem meta á svæðin eftir. Gagnavinnunni var deilt á 4 faghópa sem hver og einn vann á skilgreindu fræðasviði. Margar ábendingar komu fram sem endurspegluðu ótta manna um að ákveðin viðfangsefni yrðu útundan í þeirri vinnu.

Að lokum verða menn svo að meta stöðu gagna því hún er forsenda þess hvað menn geta leyft sér að draga miklar ályktanir. Einnig þarf að skoða hvort mögulegt sé að halda vinnunni áfram og hvað eigi þá að hafa forgang. Sjálfsagt má tína fleira til en þetta gefur góðar forsendur til matsins.

### **Upplýsingatóm í sumum faghópanna**

Í verkefnisstjórninni komu fram verulegar áhyggjur af gagnaskorti á ýmsum sviðum. Faghópur 1 fjallaði um náttúruvar og fornminjar og þó hann skilaði að mörgu leyti miklum gögnum í hús þá vantar víða, ekki síst varðandi fornminjar. Vinna hópsins var um margt í beinu framhaldi af áratuga, vönduðum vísindarannsóknum á náttúru Íslands. Víða var hægt að styðjast við alþjóðlega sáttmála sem leiðbeingu. Það er þó ekki hægt varðandi jarðminjar því þar eru engir slíkir sáttmálar til. Hin einstaka íslenska jarðfræði fær því ekki sambærilega meðhöndlun og lífríkið og mikilvægi hennar sést

Því ekki með sama hætti því hinn alþjóðlega samanburð vantar. Þá var ekki ráðist í rannsóknir á mikilvægi landslags fyrir fólk, tilfinningalegt og upplifunarleg, þrátt fyrir að mat manna á landslagi sé einn þeirra þátta sem mest eru afgerandi um hugmyndir þeirra um ákveðin landsvæði.

Faghópur tvö vann við allt aðrar aðstæður. Ferðamennskurannsóknir eru ungt fyrirbæri á Íslandi og þar er lítil rannsóknarhefð og erfitt að ganga í smiðju fyrri rannsakenda. Rannsóknir á útivist eru enn takmarkaðri. Þá vantar oft stefnumörkun, ekki síst varðandi hálendið. Hópurinn varð því að þróa sína eigin aðferðafræði og hafði síðan hvorki peninga né tíma til að afla nægjanlegra gagna til að úrfæra hana með þeim hætti sem talið var þurfa. Stórlega vantar hér rannsóknir. Því til viðbótar gerði faghópurinn vissar athugasemdir við eigin aðferðafræði og benti á að hún næði ekki nægjanlega utan um mikilvægi svæða í byggð eða nálægt stórum þéttbýlisstöðum.

Faghópur 3 átti að fjalla um hagræna þætti sem snúa að landnýtingu en tókst aðeins á við einn, afmarkaðan hluta þess verkefnis. Engin tilraun var gerð til að meta hagræn áhrif af öðru en virkjunum eða safna saman þeim gögnum sum um slíkt eru fánleg, hvað þá að fara í sérstaka rannsókn á því. Þarna er því nær allgjört upplýsingatóm.

Faghópur 4 hafði úr gríðarmiklum gögnum að spila, öllu því sem orkuyfirvöld og virkjanafyrirtæki hafa safnað undanfarna áratugi. Þarna er mikið af stórgóðum upplýsingum um náttúrufar sem nýttust, t.d. ekki síst fyrir faghóp 1. Þrátt fyrir þetta skorti umtalsvert á varðandi ýmsa mikilvæga þætti sem tengjast því ef virkjað er á ákveðnu svæði. Sums staðar vantar grundvallarupplýsingar um orkuna á háhitasvæðum, það vantar nánari útfærslu fyrir sumar hugmyndirnar. Allar raunverulegar upplýsingar skortir um línuleiðir og hvernig á að standa að raforkuflutningi. Margar virkjanir munu hafa alvarleg áhrif á umhverfið og hugmyndir um mótvægisáðgerðir eru oft bæði lítið og óljóst útfærðar. Þá sést oft ekki hvernig á að fylgja því eftir að skilyrðum sé fullnægt og hvað eigi til bragðs að taka ef það tekst ekki.

### **Orkupólítísk afskipti á borð Umboðsmanns Alþingis**

Enginn faghópur fjallaði um heimspekina sem svona vinna byggir á, um siðferðisþættina sem hlýtur að reyna á í svona verki. Þrátt fyrir kröfu um að samfélagsstoð sjálfbærrar þróunar ætti að vera ein forsenda vinnunnar þá var enginn faghópur sem fékkst sérstaklega um áhrif virkjana í nærsamfélagi eða á þjóðfélagið í heild. Þá var enginn faghópur með það á sinni könnu að skoða mikilvægi náttúruverndar sem landnýtingar. Ekki var heldur gerð minnsta tilraun til að meta áhrif stjórnsýslu við undirbúning virkjana, þótt alkunna sé að hún hefur víða verið með endemum og haft stórfelld eyðileggjandi áhrif á samfélög. Þar neytti orkugeirinn aflsmuna eins og allir vita. Mútur, leynd, vanhæfi, hótanir, klíkuskapur, rógur, útilokun og útskúfun þeirra sem ekki styðja áætlanir orkugeirans gagnrýnislaust eru kunnugleg stef í orkunýtingarsögu Íslands. Dæmi sem sver sig í ætt við þá illu siði kom meira að segja upp í tengslum við vinnu rammaáætlunarinnar sjálfrar er umsækjandi um að vera starfsmaður verkefnisins var orkugeiranum ekki þóknanlegur og kom því ekki til álita þrátt fyrir

ótvíræða faglega yfirburði í fræðunum. Í því tilviki var beitt bæði valdi og rógi og áhrif þesskonar háttsemi geta ekki samræmst sjálfbærni í samfélagi og hljóta að leiða til illis. Um niðurstöðu í máli umsækjandans um starf hjá Rammaáætlun má fræðast í álitum Umboðsmanns Alþingis sem taldi brotið gegn viðkomandi. Útrýming spilltrar stjórnsýslu er sjálfsögð krafa fjórum árum eftir hrun á Íslandi og rannsókn á stjórnsýslu í tengslum við orkunýtingu verður að fara fram ef von á að vera um þá sátt sem menn vilja stefna að.

### **Biðflokkun vegna gagnaskorts**

Því er ekki hægt að segja með góðri samvisku að ástand gagna dugi til afgerandi flokkunar á þessu stigi. Víst er rétt sem ítrekað kom fram í stjórninni að það er alltaf hægt að finna nýjar upplýsingar og einhvern tímann verður að stoppa. Það þýðir samt ekki að leyfilegt sé að líta framhjá alvarlegum gagnaskorti eða taka óafturkræfar ákvarðanir á grundvelli jafn takmarkaðra upplýsinga og liggja nú fyrir. Það kom líka oft til umræðu í stjórninni að staðan leyfði ekki að sinni nema fá svæði í nýtingarflokkinn, flest myndu svæðin lenda í biðflokk. Það var líka hugmyndin í þingsályktunartillögum um Rammaáætlun þar sem sagði að svæði sem upplýsingar skorti um ættu að lenda í biðflokk. Þetta bentu undirrituð ótal sinnum á og þetta staðfestir t.d. Unnur Brá Konráðsdóttir í ræðu á Alþingi 20. apríl. Jafnan var rætt um 3 flokka, nýtingu, bið og verndun. Það má þó sjá í fundargerðum verkefnisstjórnar að sumir veltu vöngum yfir því hvort þeir þyrftu ekki að vera fleiri og tengdist það ekki síst óljósri stöðu varðandi mörg svæðin.

### **Fagmennsku ábótavant og farið var á svig við erindisbréf**

Hin endanlega flokkun var loks tekin úr höndum verkefnisstjórnarinnar þrátt fyrir skýr fyrirmæli um annað í erindisbréfi hennar. Fagmennsku þeirrar stjórnsýslu var ábótavant. Vinnan var sett inn í sértakan hóp í iðnaðarráðuneytinu þar sem hópstjórar faghópanna, formaður verkefnisstjórnar og lögfræðingar úr ráðuneytum iðnaðar og umhverfis lögðu lokahönd á verkið. Þá brá svo við að sá stóri biðhópur sem búist var við á grundvelli ónógra gagna - og sameiginlegur skilningur var um í verkefnisstjórninni - varð ekki að veruleika. Það er ekki auðvelt að útskýra hvernig stóð á því, hvort um var að ræða einhvers konar þrönga bókstafstúlkun lögfræðinganna eða eitthvað annað. Í það minnsta er ljóst að hópurinn leit framhjá þessum gagnaskorti í niðurstöðum sínum og flokkaði mun meira í hina flokkana tvo en við mörg í stjórninni töldum nokkra forsendu fyrir. Því er ekki hægt að segja annað en flokkunarhópurinn hafi ákveðið að líta framhjá gagnaskorti í röðunarvinnunni, í raun ákveðið upp á eigin spýtur hvaða gögn mátti að ósekju vanta. Þá er heldur ekki að sjá að hann hafi gert mikið með fyrirvara sem komu frá einstökum faghópum eða stjórnarmönnum í verkefnisstjórninni. Það fór líka svo að mikill fjöldi athugasemda barst við niðurstöður hans.

### **Niðurstaða sem ekki uppfyllir Árósasáttmálann**

Stjórnvöld sem nýlega eru búin að staðfesta Árósasáttmálann um aðkomu almennings og

félagssamtaka að mikilvægri ákvarðanatöku hlutu að skoða þessar athugasemdir rækilega og bregðast við þeim í samræmi við nýsamþykktan sáttmálann. Sú vinna hefur verið úthrópuð sem pólitísk afskipti af faglegri vinnu Rammaáætlunar. Það er ástæða til að stoppa aðeins við þá umræðu. Stjórnvöld skipa verkefnisstjórnina og setja henni erindisbréf. Í henni eru bæði fulltrúar hins pólitíska valds, raforkugeirans, náttúruverndarsamtaka, sveitarfélaga og fleiri. Þessi stjórn er því ekki skipuð hlutlausum fagmönnum heldur einmitt fólki sem á að gæta tiltekinna hagsmuna. Fagleg, ófagleg, um það má deila. Þessi stjórn ákvað hvaða faghópar skyldu starfa og um hvað þeir ættu að fjalla. Vinna faghópanna var unnin af fjölmörgum sérfræðingum, sannarlega fagleg í flesta staði. Eins og áður er bent á þá voru samt stórir þættir sem ekki komu til skoðunar og sums staðar vantaði forsendur eins og opinbera stefnumörkun og alþjóðlegt samhengi til að styðjast við. Við því var ekki brugðist þrátt fyrir ábendingar í verkefnisstjórninni og athugasemdir sem fram komu um þetta í fjölmörgum athugasemdum við lokaskýrslu faghópanna og kynningarfundi um niðurstöður þeirra. Þar vantar því eitthvað upp á hreina, faglega niðurstöðu. Við efumst ekki um að það hefði orðið talsvert þung þraut að koma saman lokaflokkun inni í verkefnisstjórninni, ekki síst í ljósi þess hvernig hún var samsett. Það breytir ekki því að þar átti hún að vera og þennan kaleik bar stjórninni að tæma. Þar var umræðan búin að fara fram og flestir stjórnarmanna ágætlega heima í því hvert hún hafði leitt. Þar hafði t.d. oft gerst að hugmyndir sem lagðar voru fram eftir fund faghópsstjóra með formanni verkefnisstjórnar og síðan kynntar inni í verkefnisstjórn voru teknar upp og gjörbreytt. Vægi einstakra faghópsstjóra var því minna inni í stjórninni og lakari möguleikar fyrir þá sem vildu þrýsta málum í gegn þar, heldur en í litlum sérhópi inni í ráðuneytinu. Við erum þess fullviss að biðhópurinn hefði verið mun stærri í samræmi við þá stöðu sem uppi er. Þjóðin hefði þá líka losnað við deilur um það sem kom frá hópnum og ábendingar um svæði sem ekki fullnægja þeim skilyrðum sem þurfa að vera til staðar svo flokka megi þau í nýtingarflokk.

### **Fleiri gögn og nýjar áætlanir eru nauðsynlegar**

Rammaáætlun er langt frá því að vera hafin yfir faglegan vafa - frekar en pólitískan - en hún er engu að síður niðurstaða og afrakstur vinnu sem ætlað var að skapa meiri sátt um vernd og nýtingu náttúruauðlinda en hingað til hefur ríkt. Við erum okkur vel meðvituð um ýmislegt í vinnuferlinu sem hefði þurft að vera betra. Við höfum hér t.d. bent á alvarlega gagnaskort sem er í raun forsendubrestur fyrir sumum ákvörðunum flokkunarhópsins. Við getum auðveldlega bent á svæði sem hefði átt að flokka í biðflokk en eru ennþá höfð inni í nýtingarflokki. Þrátt fyrir áhyggjur okkar og efasemdir er þó niðurstaða okkar að fleira mæli með að þessi tillaga verði samþykkt en felld. Fyrir það fyrsta er nokkrum svæðum skipað í verndarflokk vegna þess að matið á þeim er slíkt að tvímælalaut séu meiri verðmæti fólgin í þeim óvirkjuðum en með raski sem orkunýtingu fylgir. Öðrum svæðum er veitt vernd meðan leitað er frekari gagna. Síðast en ekki síst óttumst við það villta vestur sem myndi koma upp í kjölfar þess að þessari vinnu yrði kastað fyrir róða. Þá er hætt við að sá sem hefur hæst og sýnir mesta frekju fái meira en honum ber, líkt og lengstum hefur verið í þessum málum hér á landi.

Einu til viðbótar má ekki gleyma. Verkinu er ekki lokið og þriðji áfangi Rammaáætlunar hlýtur að fara í gang innan mjög skamms tíma í samræmi við ákvarðanir stjórnvalda. Það er mikilvægt að í vinnu við hann verði dreginn lærdómur af þeim áföngum sem búnir eru. Eitt það mikilvægasta sem verkefnisstjórn nýja áfangans verður að takast á við er að gera úttekt á gæðum gagnanna og þar með forsendunum sem voru til staðar þegar flokkunarhópurinn felldi sinn úrskurð.

Það er sannfæring okkar að núverandi útfærsla á flokkun virkjanahugmynda gefi ákveðna möguleika til að nálgast þá sátt sem nauðsynlegt er að verði um framtíðarnýtingu náttúrusvæða. Við erum þess líka fullviss, eftir að hafa unnið að þessu máli um í verkefnisstjórninni, að því miður hafi ekki tekist til með þeim hætti hjá flokkunarhópnum að slíkt leiði til sáttar. Það verður að taka flokkunina til gagngerðrar endurskoðunar og meta hvort raunverulega hafi verið til nægar upplýsingar um ákveðin svæði svo þau mætti flokka í nýtingarflokk með óafturkræfum afleiðingum. Þar vísum við aftur til þriðja áfanga áætlunarinnar sem verður að komast í gang sem allra fyrst. Að öllu samanlögðu er það því niðurstaða okkar að mæla með því að þingið endurskoði nýtingarflokkunina, m.a. í ljósi þeirra upplýsingar sem hér koma fram og veiti hugmyndunum síðan framgang til frekari vinnslu. Vonandi geta menn kynnt sér erindi okkar og rök því þau ættu að geta varpað ljósi á málin og aukið líkur á að endanleg afgreiðsla geti leitt til aukinnar sáttar um nýtingu íslenskrar náttúru.