

## Umsögn

um tillögu til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða.

Frá 2. minni hluta atvinnuveganefndar (SIJ).

Grundvöllur tillögunnar er nokkuð sterkur. Hún byggir á mikilli vinnu og tiltölulega ítarlegum og skýrum lögum sem ætlað er að útfæra skynsamlegt markmið. Óhætt er að fullyrða að þessi grundvöllur hafi skapað mönnum væntingar um að tillagan mundi innihalda afurð sem endurspegladi faglegt ákvarðanatökufurli. Vonbrigðin voru töluverð þegar í ljós kom að svo var ekki.

Eins og flestir vita var tillagan fyrst lögð fram af iðnaðarráðherra á 140. löggjafarþingi en þá var henni vísað til atvinnuveganefndar til umfjöllunar. Á líðandi þingi var tillagan svo lögð fram af umhverfis- og auðlindaráðherra og henni vísað til umhverfis- og samgöngunefndar. Atvinnuveganefnd hafði þó lagt í nokkra vinnu til þess að setja sig inn í þær aðstæður sem tillagan fjallar um. Hún fjallaði m.a. um málið á níu fundum og tók á móti fjölda gesta síðastliðið vor. Að auki lagði nefndin í ferð um Suðurland í september síðastliðnum, m.a. í þeim tilgangi að öðlast skarpari sýn á nokkra virkjanakosti. Óhætt er að fullyrða að þær áherslur sem lágu til grundvallar ákvörðunum um meðferð málsins á líðandi þingi hafi ekkert með skilvirkni eða hagkvæmni í vinnubrögðum að gera.

Eftir á að hyggja má víst segja að ákveðin aðvörunarmerki hafi komið í ljós strax á fyrstu stigum meðferðar iðnaðarráðherra á málinu. Samkvæmt þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar 2011–2012 var lagt upp með að tillagan yrði lögð fram á Alþingi haustið 2011. Eins og flestir muna varð ekki af því og fór svo að tillagan var fyrst lögð fram 31. mars 2012, á síðasta mögulega framlagningardegi 140. löggjafarþings skv. 45. gr. þingskapa. Höfðu menn þá spurt sig um nokkra hríð hvort tillagan mundi virkilega daga uppi á borði ríkisstjórnarinnar. Ef til vill var ráðherra þó vorkunn enda var ljóst að stjórnarflokkarnir voru síður en svo einhuga um efni hennar. Ekki er vitað hvað gerðist meðan stjórnarflokkarnir köstuðu tillögunni á milli sín um nokkurra mánaða skeið. Þó er ljóst að þar hafa átt sér stað pólitísk hrossakaup þar sem sjónarmiðum um uppbyggingu atvinnulífs og nýtingu orku var kastað á glæ annarra pólitískra gæluverkefna annars hvors stjórnarflokksins eða beggja.

Þegar tillagan leit loks dagsins ljós voru augljós pólitísk fingraför á henni. Í 5. kafla athugasemda tillögunnar koma slík merki t.d. fram þar sem segir: að „sex virkjanakostir, Urriðafossvirkjun (31), Holtavirkjun (30), Hvammsvirkjun (29), Skrokkölduvirkjun (26), Hágönguvirkjun 1 (91) og Hágönguvirkjun 2 (104), [hafi verið] fluttir úr nýtingarflokki í biðflokk þar sem nauðsynlegt [hafi verið] talið að kanna nánar einstaka áhrifaþætti [þeirra].“ Er þar einnig rakið að tilfærslan hafi verið byggð á ákveðnum varúðarsjónarmiðum og sérstökum röksemdum. Hvað Skrokkölduvirkjun og Hágönguvirkjanir I og II varðar kemur sá rökstuðningur fram fyrir tilfærslunni að verkefnastjórnin hafi ekki metið áhrif þeirra á verndarsvæði (e. buffer zone) Vatnajökulsþjóðgarðs. Hvað Hvammsvirkjun og Holtavirkjun varðar er vísað til varúðarsjónarmiða og talið að frekari rannsóknir þurfi að liggja fyrir um áhrif virkjanaframkvæmda á laxfiska í Þjórsá. Sömu rök eru lögð til grundvallar tilfærslu Urriðafossvirkjunar en að auki bent á að umhverfismat fyrir þá virkjun sé orðið átta ára gamalt. Í öllum framangreindum tilvikum vék iðnaðarráðherra frá þeim tillögum sem hin faglega verkefnastjórn hafði lagt fram. Ávallt er það gert á grundvelli varúðarsjónarmiða,

náttúran er látin njóta vafans. Ekkert er svo sem við það að athuga þó svo að benda megi á að inntak svokallaðrar varúðarreglu er síður en svo óumdeilt (sjá t.d. umfjöllun nefndaráliti atvinnuveganefndar um þingsályktunartillögu um eflingu græna hagkerfisins (þskj. 993 á 140. löggjafarþingi). Það er hins vegar mat ráðherrans á styrkleika vafans sem vekur athygli. Þannig virðast lítt rökstuddar efasemdir um gæði ítarlegra gagna vegna margra ára rannsókna á laxastofnum í Þjórsá og óljós grunur um að virkjun kynni að hafa áhrif, ekki á Vatnajökulsþjóðgarð sjálfan heldur á svæðið í kringum hann, gera það að verkum að kostir sem eru augljóslega þjóðhagslega hagkvæmir virkjunarkostir verða látnir sitja á hakanum um langt skeið. Óhætt er að segja að þessi atriði endurspegli forgangsröðun ráðherrans.

Það sem varpar enn frekara ljósi á sérstök vinnubrögð ráðherrans er þó eftirfarandi: Í tillögunni er virkjanakosti 21, Hólmsárvirkjun neðri við Atley, ráðað í biðflokk. Sú röðun byggir á skorti á upplýsingum, þ.e. að mat faghópanna hafi ekki byggst á nýjustu gögnum og óvissa væri með áhrif á skóglendi og hvar línulögn mundi liggja. Á fundum nefndarinnar og umhverfis- og samgöngunefndar kom fram að mannleg mistök hafi m.a. gert það að verkum að gögn um nýja staðsetningu virkjunarkostsins voru ekki lögð fyrir faghópana. Ný gögn hafi ekki uppgötvast fyrr en undir lok ferlisins og verkefnastjórnin hafi ekki treyst sér til að hefja að nýju skoðun á virkjunarkostinum og draga þannig skil á niðurstöðum varðandi aðra kosti. 2. minni hluti fær ekki betur séð en að með nýjum áætlunum um virkjun hafi verið komið til móts við helstu gagnrýni sem heyrst hefur á eldri virkjanaáform sem verkefnastjórnin yfirfór. Þá virðast þær upplýsingar sem faghóparnir yfirfóru ekki hafa verið ítarlegar og fullnægjandi. Þrátt fyrir þetta gerði ráðherra engan reka að því að rannsaka virkjanakostinn sjálfstætt og bregðast við að neinu leyti. Ekkert mat virðist hafa verið lagt á hinar nýju upplýsingar af hans hálfu – hefur þó verið nægur tími til þess. Við þetta bætist að í minnisblaði orkuskrifstofu iðnaðarráðuneytisins til iðnaðarráðherra (sjá fylgiskjal I) og ráðuneytisstjóra, dags. 5. janúar 2012, eru m.a. færð fram rök fyrir því að í raun hafi komið fram gögn sem sýni fram á að ekki sé ástæða til að ætla að óvissa ríki um áhrif framkvæmdarinnar á skóglendi og legu línulagnar og líta beri svo á að gæði þeirra gagna sem borist hafa séu fullnægjandi. Því sé ekki þörf á frekari upplýsingum til að ákveða röðun virkjunarkostsins í orkunýtingarflokk eða verndarflokk.

Framangreind vinnubrögð ráðherrans gefa óhjákvæmilega til kynna að virkjanakostir rammaáætlunar hafi aðeins verið hreyfanlegir í eina átt. Virðist mat ráðherrans á upplýsingum hafa verið formótað þannig að aðrar upplýsingar en þær sem með einhverjum hætti vöktu upp minnsta vafa um þá mynd sem fyrir lá hafi ekki verið tækar.

### **Nýr biðflokkur.**

Í umræðunum um málið varð 2. minni hluta ljóst að erfitt er að fjármagna rannsóknir og annan undirbúning verkefna sem ráðast í biðflokk. Var athygli nefndarmanna nokkrum sinnum vakin á því að biðflokkur er ekki hugsaður sem geymsluflokkur. Því lagði 2. minni hluti til að biðflokknum yrði skipt upp, annars vegar í biðflokk virkjanakosta sem vilji væri til að geyma að taka ákvörðun um hvort ættu heima í verndarflokki eða nýtingarflokki og hins vegar nýr flokkur – biðflokkur til nýtingar – sem væri hugsaður fyrir verkefni þar sem óskað væri tiltekinna rannsókna og undirbúnings áður en hægt væri að ákveða hvort viðkomandi virkjanakostur ætti heima í nýtingarflokki. Væri mönnum þannig gert fært að ráðast í umhverfismat, arðsemismat og aðrar rannsóknir áður en ákveðið yrði að ráðast í framkvæmdir.

### **Mörg umdeilanleg mál.**

Það vekur athygli að sex vatnsaflsvirkjanakostir eru færðir úr nýtingarflokki í bið. Á síðustu árum hefur komið í ljós að vandamál fylgja jarðvarmavirkjunum sem enn hefur ekki

fundist lausn á, ekki síst hvað varðar útblástur lofttegunda og niðurdælingu vatns. Hins vegar eru vatnsaflsvirkjanir og áhrif þeirra þekkt hér á landi enda hafa landsmenn margra áratuga reynslu af þeim. Því orkar tilfærsla tveggja efstu virkjananna í neðri Þjórsá tvímælis og þá ekki síst í ljósi þess að Landsvirkjun hefur verið að prófa seiðafleytu fyrir efstu virkjunina. Þrátt fyrir það telur 2. minni hluti eðlilegt að neðsta virkjunin, Urriðafossvirkjun, sé færð í biðflokk, í það minnsta þar til nægileg reynsla er komin á seiðafleytuna.

Skrokkölduvirkjun og Hágönguvirkjanir I og II eru færðar í biðflokk vegna hugsanlegra áhrifa þeirra á verndarsvæði umhverfis Vatnajökulsþjóðgarð. Á fundi nefndarinnar kom fram að verndarsvæðin (buffer zone) hafa ekki beina lagastöð. Til að mynda kemur hugtakið hvorki fram í tillögnum né í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Á fundum nefndarinnar, og sameiginlegum fundum með umhverfis- og samgöngunefnd, kom fram að hugmyndir um Hagavatnsvirkjun urðu fyrst til sem umhverfisverndarmál, þ.e. í tengslum við hugmyndir um heftingu sandfoks. Mikil samstaða er um þá virkjun meðal ferðaþjónustunnar, landeigenda, sveitarstjórna aðliggjandi sveitarfélaga og heimamanna. Þá kom fram í máli Sveins Runólfssonar landgræðslustjóra og Ólafs Arnalds prófessors á fundi nefndarinnar að stífla eða virkjun sem halda mundi vatnsborð Hagavatns stöðugu mundi án efa minnka uppblástur frá Hagavatnssvæðinu. Á sameiginlegum fundi nefndarinnar og umhverfis- og samgöngunefndar kom fram að framkvæmdaráðilar Hagavatnsvirkjunar hyggtast reisa jafnrennslisvirkjun sem viðhaldi stöðu yfirborði vatnsins.

2. minni hluti bendir að lokum á að Hólmsárvirkjun neðri við Atley er virkjanakostur sem heimamenn í Skaftárhreppi hafa lýst stuðningi við. Samfélagsleg áhrif af þeirri virkjun verða mjög jákvæð. Hefur sveitarstjórn hreppsins lagt ríka áherslu á að virkjunin verði færð í nýtingarflokk. Eru tillögur hennar byggðar á sjónarmiðum um eflingu veikburða atvinnuástands á svæðinu og tekjur sem samfélagið mun njóta vegna hennar. Skaftárhreppur er í erfiðri stöðu og þarf nauðsynlega á fjölgun atvinnutækifæra að halda. Landbúnaður og ferðaþjónusta eru uppstaða atvinnulífs á svæðinu. Efla þarf fjölbreytni í starfavali þar svo atvinnulíf og rekstur sveitarfélagsins verði sjálfbær. Sveitarstjórnin í Skaftárhreppi hefur lagt áherslu á að þar hafi skapast sátt um stækkun Vatnajökulsþjóðgarðs samhliða samþykkt virkjanakosta í aðalskipulag. Hólmsárvirkjun er þeirra kosta bestur. Virkjun Hólmsár styrkir einnig grunnnet rafmagnsframleiðslu og rafmagnsflutnings á landssvæði sem býr við óstöðuga og dýra raforku.

### **Lokaorð.**

Að mati 2. minni hluta hefði verið eðlilegra að meira samræmi hefði gætt milli mats verkefnisstjórnar Rammaáætlunar og mats flutningsmanns tillögunnar – faglegri vinnubrögð hefðu orðið ofan á í stað þeirra pólitísku vinnubragða sem þar eru viðhöfð. Hefði svo verið væri sátt á milli sjónarmiða um vernd og nýtingu virkjanakosta mun líklegri. Þær vonir sem margir bundu við vinnuna við rammaáætlun um að víðtæk sátt næðist milli sjónarmiða um vernd og nýtingu – sú sátt virðist hafa horfið í pólitískum hrossakaupum stjórnarflokkanna.

Álit 2. minni hluta er að Alþingi beri að virða niðurstöðu verkefnastjórnarinnar. Því leggur 2. minni hluti til að gerðar verði breytingar á tillögnum, hún formuð upp á nýtt og aðlöguð að tillögum verkefnastjórnar sem sé hin rétta faglega niðurstaða.

Ef tillagan verður samþykkt óbreytt, eins og forsvarsmenn meirihluta umhverfis- og samgöngunefndar virðast áætla, er ljóst að þar fer pólitísk rammaáætlun ríkisstjórnar Vinstri hreyfingarinnar græns framboðs og Samfylkingar en ekki fagleg niðurstaða faghópa sem unnu að rammaáætlun um vernd og nýtingu virkjanakosta og vonir voru bundnar við að víðtæk sátt næðist um.

Önnur afleiðing verður áframhaldandi stöðnun atvinnulífs með tilheyrandi atvinnuleysi ekki síst í jarðverktaka- og byggingargeira. Sú stöðnun er á ábyrgð ríkisstjórnarflokkanna.

Alþingi, 19. nóvember 2012.

Sigurður Ingi Jóhannsson.

*Fylgiskjöl með álitinu:*

I. Minnisblað: Mögulegir virkjanakostir í vatnsafla sem hægt væri að færa úr biðflokk í orkunýtingarflokk rammaáætlunar.