

5. nóvember 2014

Atvinnuveganefnd Alþingis
Austurstræti
150 Reykjavík

EFNI: Athugasemdir vegna tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, nr. 13/141 (Hvammsvirkjun), 244. mál, þingskjal 273, 144. löggjafarþing.

Stjórn Landverndar hefur kynnt sér tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, nr. 13/141. Athugasemdir Landverndar fara hér á eftir. Annarsvegar er gerð athugasemd við verklag og hinsvegar efnislegar athugasemdir er lúta að flokkun Hvammsvirkjunar í nýtingarflokk. Tekið skal fram að verkefnisstjórn leitast við að svara innsendum athugasemdum frá síðara umsagnaferli sem lauk 19. mars í greinargerð sinni frá 21. mars 2014. Þar kemur fram að verkefnisstjórn telji þær margar gagnlegar en þær breyti ekki niðurstöðu röðunar. Landvernd vill benda atvinnuveganefnd á þá staðreynd að verkefnisstjórn tekur ekki efnislega afstöðu til nærri því allra athugasemda eins og glögglega má sjá af greinargerð hennar.

Það er niðurstaða Landverndar að ekki beri að breyta flokkun Hvammsvirkjunar, heldur eigi hún að haldast áfram í biðflokki. Landvernd telur að flokkunin kunni að stangast á við lög nr. 48/2011, þar eð stigagjöf og samanburður fór ekki fram eins og löggin gera ráð fyrir að fari fram. Ganga þarf úr skugga um að þingsályktunin brjóti ekki í bága við löggin. Samþykkt slíkrar þingsályktunar væri lögleysa og hún því ómerkur gjörningur.

ATHUGASEMDIR UM FORM OG VERKLAG

1.

Gerð er alvarleg athugasemd við það verklag sem viðhaft var við flokkun Hvammsvirkjunar, Holtavirkjunar og Urriðafossvirkjunar í því ferli sem nú á sér stað. Aðferðafræði rammaáætlunar gerir ráð fyrir því að verðmæti svæða séu metin og jafnframt áhrif virkjana á þau svæði. Þá skulu faghópar „meta þá [virkjunarkosti] með stigagjöf og ger[a] tillögur til verkefnisstjórnar“, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Í endurskoðun verkefnisstjórnar á röðun virkjana í neðrihluta Þjórsár var engri stigagjöf eða samanburði virkjunarkosta beitt, sem tillögur verkefnisstjórnar byggja á. Landvernd dregur því í efa lögmæti þess gjörnings sem hér á að staðfesta frá Alþingi með umræddri þingsályktunartillögu. Landvernd kom þessari ábendingu á framfæri við verkefnisstjórn rammaáætlunar í umsögn sinni 19. mars 2014, en engan efnislegan rökstuðning er að finna í afgreiðslu verkefnisstjórnar á þessari athugasemd, en í greinargerð verkefnisstjórnar frá 21. mars sl. segir einungis um þetta atriði: „Verkefnisstjórn hefur í starfi sínu leitast við að fara í einu og öllu að fyrirmælum í lögum og í erindisbréfi verkefnisstjórnarinnar.“ Landvernd telur þessari athugasemd ekki hafa verið svarað efnislega og athugasemd samtakanna standi því óhöggud.

Áhugavert er að þrátt fyrir þessa afgreiðslu verkefnisstjórnar á athugasemd Landverndar frá 19. mars sl. tekur hún í raun í flestum atriðum undir þessa sömu athugasemd í lokaorðum greinargerðar sinnar. Landvernd tekur auðvitað undir þessi lokaorð:

*„Til að unnt sé að beita þessari aðferðafræði þarf nokkur fjöldi virkjunarkosta að vera til umfjöllunar samtímis og ekki er leyfilegt að framkvæma matið fyrr en nægjanleg gögn liggja fyrir varðandi þá virkjunarkosti sem til umfjöllunar eru. Aðferðafræðin gefur ekki möguleika á að framkvæma mat á stökum virkjunarkosti eða mjög fáum virkjunarkostum, **enda er þá ekki hægt að framkvæma marktækan samanburð á milli kosta.** Mat á því hvort áhrif einstakra virkjunarkosta á umhverfi og samfélag séu ásættanleg fer hins vegar fram sem hluti af mati á umhverfisáhrifum framkvæmda í samræmi við lög nr. 106/2000. **Verkefnisstjórn leggur áherslu á að þau verkefni sem henni eru falin á hverjum tíma séu þess eðlis að unnt sé að fjalla um þau á faglegan hátt eins og kveðið er á um í lögum nr. 48/2011.**“ [leturbreytingar eru Landverndar]*

2.

Landvernd gagnrýnir harðlega þröngt og leiðandi erindisbréf verkefnisstjórnar til tímabundins faghóps náttúrufræðinga vegna áhrifa virkjananna þriggja á laxfiska í Þjórsá. Í erindisbréfi faghópsins er hlutverki hópsins lýst á eftirfarandi hátt:

„Eina verkefni faghópsins felst í því að meta hvort fyrirliggjandi upplýsingar um áhrif virkjananna þriggja á laxfiska í Þjórsá hafi dregið nægjanlega mikið úr þeirri óvissu, sem leiddi til þess að virkjunarkostirnir voru færðir úr nýtingarflokk í biðflokk við endanlega afgreiðslu á tillögum verkefnisstjórnar 2. áfanga rammaáætlunar, til þess að unnt sé að raða einhverjum þeirra eða öllum í nýtingarflokk á nýjan leik.“ (leturbreytingar eru Landverndar).

Hér er faghópnum ekki ætlað að meta hvort nægilega hafi dregið úr óvissu til að meta áhrif virkjananna á náttúruna (laxfiska í þessu tilfelli), heldur á það hvort dregið hafi það mikið úr óvissu að hægt sé að færa hugmyndirnar beint aftur í nýtingarflokk. Ástæða þess að hugmyndirnar enduðu í biðflokk voru að óvissa um áhrif virkjana á laxfiskastofna Þjórsár voru talin óviðundandi. Það hlýtur að þýða að þegar dregið hefur úr óvissu megi meta hvort hugmyndin fari í verndarflokk eða nýtingarflokk. Eins og þetta er sett upp fyrir faghópin, þá er líkt og honum sé einvörðungu gert kleift að halda virkjunarhugmyndum í biðflokk eða mæla með því að þær fari í nýtingarflokk. Það er skilningur Landverndar að ef dregið hefur úr óvissu þannig að virkjunarhugmynd sé tæk í mat, þá eigi slíkt mat að fara fram ásamt öðrum virkjunarhugmyndum, þar sem hugmyndir eru bornar saman líkt og gert var í 2. áfanga RA.

Verkefnisstjórn afgreiðir þessa athugasemd Landverndar í greinargerð sinni frá 21. mars sl. með eftirfarandi hætti:

„Verkefni verkefnisstjórnar 3. áfanga var í þessu tilviki að kanna hvort dregið hefði úr þessari óvissu að því marki að hægt væri að flokka virkjunarkostina í endanlegan flokk, þ.e. annað hvort í verndarflokk eða orkunýtingarflokk. Í erindisbréfinu var faghópurinn því beðinn um að leggja mat á það hvort framkomin gögn hefðu dregið nægilega úr óvissunni.“ [leturbreytingar Landverndar]

Hér gætir missögu af hálfu verkefnisstjórnar því eins og sést á tilvitnun í erindisbréf faghóps þá var eingöngu talað um breytingar sem gætu leitt til endurröðunar í nýtingarflokk. Landvernd telur því enn ástæðu til að draga fram þessa athugasemd.

EFNISLEGAR ATHUGASEMDIR VIÐ FLOKKUN VIRKJANAHUGMYNDA

3. Stjórn Landverndar telur að faghópur um laxfiska hafi rökstutt með ágætum flokkun Holtavirkjunar og Urriðafossvirkjunar. Faghópurinn rökstyður mat sitt með því að tíunda hvar óvissa ríkir enn, hvar rannsóknir og upplýsingar skortir, og hvernig mótvægisáðgerðir eru líklegar til að hafa áhrif á niðurstöðuna. Einnig er víða vikið að óvissu um árangur mótvægisáðgerða, sem að mati Landverndar hlýtur að vega þungt við endanlegt mat.
4. Stjórn Landverndar telur að flokkun Hvammsvirkjunar í nýtingarflokk sé ekki byggð á sterkum, efnislegum rökum og leggur til að beðið verði með að flokka virkjunarhugmyndina þangað til aðrar hugmyndir verða teknar fyrir í 3. áfanga RA. Þessu til rökstuðnings má nefna:
 - a. Enn vantar rannsóknir á samfélagslegum áhrifum Hvammsvirkjunar (og hinna tveggja). Þetta er ekki síst mikilvægt atriði þegar kemur að áhrifum virkjana í byggð. Á meðan samfélagslegar rannsóknir liggja ekki fyrir, er ekki ásættanlegt að flokka neinar þessara þriggja virkjunarhugmynda í nýtingarflokk.
 - b. Landvernd gerir alvarlegar athugasemdir við rökstuðning faghóps um laxfiska á flokkun Hvammsvirkjunar:
 - i. Rökstuðningur virðist einvörðungu byggður á því að virkjunin hafi fyrst og fremst áhrif utan náttúrulegs útbreiðslusvæðis göngufiska. Það eitt og sér telur stjórn Landverndar ekki nægileg rök til þess að flokka Hvammsvirkjun í nýtingarflokk, ekki síst þegar tekið er tillit annarra þátta sem verða raktir hér á eftir, m.a. staðbundinna laxfiskastofna.
 - ii. Mikið ósamræmi er í umfjöllun um óvissu tengda Hvammsvirkjun samanborið við Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun. Þannig leggur faghópurinn ekki mat á uppfærðar formlegar mótvægisáðgerðir Landsvirkjunar (bréf LV 31.10.13, bls. 12) fyrir Hvammsvirkjun. Ekkert er sagt um óvissu tengda mótvægisáðgerðunum, líkt og gert er fyrir Holtavirkjun þar sem faghópurinn segir: „Við teljum að formleg tillaga LV [Landsvirkjunar] að mótvægisáðgerðum...sé í rétta átt, en dragi ekki úr óvissu“. Hver er óvissan tengd Hvammsvirkjun? Hvers vegna er þeirri spurningu ekki svarað? Þá er ekkert rætt um rannsóknarpörf á svæði Hvammsvirkjunar, líkt og gert er fyrir hinar tvær virkjanahugmyndirnar.
 - iii. Þá virðist það mat faghópsins sem fram kemur í umfjöllun hans um almenn atriði (bls. 4 í skýrslu faghóps) að hann hafi áhyggjur af lítilli þekkingu á göngu- og staðbundnum stofnum urriða og bleikju í Þjórsá ekki hafa nein áhrif á röðun hans á Hvammsvirkjun. Einnig kemur þar fram að faghópurinn telji nauðsýlegt að formlegar mótvægisáðgerðir Landsvirkjunar vegna virkjananna þriggja þurfi að vera mun ítarlegri og hver aðgerð sérstaklega rökstudd í greinargerð um framkvæmd með tilvísun í viðeigandi rannsóknargögn og heimildir. Ennfremur telur faghópurinn að áætlun um vöktun fiskistofna Þjórsár þurfi að vera skýrari og að skipulega viðbragðsáætlun vanti ef einhver mótvægisáðgerða reynist illa eða mistekst. Þrátt fyrir þetta flokkar faghópurinn Hvammsvirkjun í nýtingu en hinar í biðflokk. Hvers vegna er ekki gerður efnislegur rökstuðningur fyrir því að flokka Hvammsvirkjun í nýtingarflokk og ofangreind atriði greind fyrir Hvammsvirkjun? Rökstuðningur fyrir flokkun Hvammsvirkjunar heldur því tæpast vatni.

- iv. Meginástæða þess að faghópurinn flokkar Hvammsvirkjun í nýtingarflokk, byggir því ekki á því að óvissu hafi verið eytt um áhrif mótvægisáðgerða, eða að nægar rannsóknaniðurstöður liggi fyrir, heldur á því að svæðið sé ekki á náttúrulegu útbreiðslusvæði göngufiska.
 - v. Aukinheldur, þá er flokkun Hvammsvirkjunar réttlætt með því að virkjunin sé mikilvæg tilraun sem muni varpa ljósi á ýmis óvissuatriði varðandi möguleg áhrif Holtavirkjunar og Urriðafossvirkjunar, ekki síst þegar kemur að mótvægisáðgerðum. Stjórn Landverndar telur það ekki samræmast hlutverki faghópsins og verkefnisstjórnar að byggja ákvörðun um flokkun virkjunarhugmynda á því hvort hún muni varpa skýrara ljósi á áhrif annarra virkjunarhugmynda á lífríki. Þá er óvíst að þetta samræmist hreinlega lögum nr. 48/2011 en í 1. mgr. 10. gr. laganna er verkefnisstjórn gert að byggja „faglegt mat sitt á upplýsingum sem fyrir liggja um þætti sem taka skal tillit til í verndar- og orkunýtingaráætlun“. Samkvæmt 4. mgr. 3. gr. laganna skal í verndar- og orkunýtingaráætlun: „...í samræmi við markmið laga þessara lagt mat á verndar- og orkunýtingargildi landsvæða og efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif nýtingar, þ.m.t. verndunar“. Ekkert er nefnt um að verkefnisstjórn geti byggt flokkun sína á því að virkjunarhugmynd henti vel sem tilraunaverkefni sem varpað geti skýrari ljósi á áhrif annarra virkjana á lífríki.
 - vi. Þá gerir stjórn Landverndar alvarlegar athugasemdir við að verkefnisstjórn skuli ekki gera betur grein fyrir flokkun sinni á Hvammsvirkjun í ljósi ofangreinds.
5. Stjórn Landverndar tekur undir þau sjónarmið sem koma fram í bókun Þóru Ellenar Þórhallsdóttur, fulltrúa umhverfis- og auðlindarráðuneytis í verkefnisstjórn:
- a. Þar vísar Þóra Ellen til þriðja liðar í upptalingu á atriðum sem þurfa að liggja fyrir til að hægt verði að taka afstöðu til Holtavirkjunar, en samkvæmt þeim er nægjanlegt að skilgreina hvaða viðbótarrannsóknir þurfi að fara fram á búsvæðum laxfiska. Hins vegar þurfa niðurstöður rannsókna, samkvæmt þessu, ekki að liggja fyrir. Með þessu móti væru áhrif famkvæmdanna ekki lögð til grundvallar í röðun virkjunarhygmyndarinnar, sem er grundvallarfrávik frá vinnubrögðum í fyrri tveimur áföngum rammaáætlunar. Þetta myndi þýða að hægt væri að færa Holtavirkjun úr biðflokki í nýtingarflokk án þess að taka tillit til stærstu og afdrifaríkustu umhverfisáhrifanna. Stjórn Landverndar telur þetta með öllu óásættanlegt og krefst þess að þessu atriði verði breytt.
 - b. Stjórn Landverndar tekur einnig undir áhyggjur Þóru Ellenar í bókun hennar er varðar það hvort taka eigi mótvægisáðgerðir inn í mat faghópa eður ei. Slíkt er verulegum annmörkum háð, bæði vegna þess að mótvægisáðgerðum hefur ekki verið lýst fyrir margar virkjanahugmyndir og auk þess fylgir því mikil óvissa hvaða áhrif þær munu raunverulega hafa í að draga úr umhverfisáhrifum virkjana. Ef mótvægisáðgerðir verða teknar með í mati á virkjanahugmyndum, þá verður alltaf ósamræmi á milli virkjanahugmynda vegna ofangreindra ástæðna.

Fyrir hönd Landverndar,

Guðmundur Ingi Guðbrandsson,
framkvæmdastjóri Landverndar.