

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Sent á: nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 9. febrúar 2021

Umsögn Landverndar um tillögu til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, 370. mál

Stjórn Landverndar styður þá aðferðafræði og vinnubrögð sem felast í tillögu til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landssvæða. Stjórnin telur þó nauðsynlegt að Alþingi taki tillit til að nú eru liðin næstum fimm ár frá því að tillagan var unnin og ný sjónarmið og þekking hefur komið fram á þeim tíma sem hafa ber í huga. Í þessu sambandi er sérstaklega mikilvægt að taka tillit til vaxandi áherslu á verndun víðerna og áförmum um að stofna þjóðgarð á miðhálendinu. Einnig þarf að huga að því að fram hafa komið nýjar upplýsingar til tilgreinda kosti sem hljóta að hafa áhrif á matið.



Mynd 1:Til vinstri (a): Virkjunarhugmyndir á miðhálendi Íslands í orkunýtingarflokki í drögum RÁ III. Til hægri (b): Virkjunarhugmyndir á miðhálendi Íslands og í jaðri þess í orkunýtingar- og biðflokkum í drögum RÁ III.

Markmið laga um verndar- og orkunýtingaráætlun (2011 nr. 48) er að tryggja að nýting landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti byggist á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati þar sem tekið er tillit til verndargildis náttúru og menningarsögulegra minja,

hagkvæmni og arðsemi ólíkra nýtingarkosta og annarra gilda sem varða þjóðarhag, svo og hagsmunu þeirra sem nýta þessi sömu gæði, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Villuleiðandi hugmyndafræði

Landvernd telur að hugmyndafræði rammaáætlunar sé of virkjanamiðuð. Hún gengur út frá því að öll landssvæði séu fól til orkuvinnslu vatns, winds eða gufu, nema takist að sýna fram á ríka verndarhagsmuni. Nálgunin, amk á þjóðlendum og landi í ríkiseigu, ætti að vera öfug: landið er friðað fyrir eyðileggingu nema að ríkir almannahagsmunir krefjist þess að því sé raskað. Í þessu ljósi ættu bið- og verndarflokkur að vera mjög stórir og nýtingaflokkur rýr. Allar hugmyndir um jafnan fjölda kosta í öllum flokkum bendir til hrossakaupa og ófaglegrar nálgunar.

Þá er, að mati stjórnar Landverndar erfitt að sjá hvers vegna svæði sem að mati faghóps I eru mjög verðmæt fara ekki strax í verndarflokk eins og til dæmis Hólmsár, Innstidalur, Þverárdalur, Austurengjar og Trölladyngja.

Fleiri kostir í bið- og verndarflokk

Lögin kveða skýr á um að mat skuli bygg á faglegum gögnum og vinnu faghópa. Í tilvikum þar sem gögn eru ekki talin fullnægjandi tilgreina lögin að virkjunarkostur skuli settur í biðflokk.

Stjórn Landvernd styður eindregið vinnubrögð sem byggja á faglegu mati eins og lýst er í lögnum, en leggst gegn frjálslegri túlkun á lögnum vegna einstakra virkjunarkosta eða sérstakra hagsmunu. Í tilvikum þar sem er vafi um niðurstöðu mats bera fara að varúðarreglunni og setja virkjunarkost í biðflokk.

Vert er að hafa í huga við afgreiðslu þessarar þingsályktunar að miklar líkur eru á að töluverður hluti raforku sem seldur er á Íslandi dragist saman á næstu árum frekar en að hann aukist. Þetta benti Landvernd á í umsögnum um Kerfisáætlun Landsnets 2020-2029 og sömu viðhorfa koma fram í viðtali við Bjarni Bjarnason forstjóri Orkuveitu Reykjavíkur. Fyrirhugaður samdráttur Rio Tinto, lokun kíslivera og samdráttur hjá gagnaverum ræður þar mestu.¹ Þá hafa orkufyrirtæki eins og Landsvirkjun² og HS Orka³ náð fram mikilli aukningu í framleiðslugetu núverandi virkjana án mikils rasks á náttúru. Því er ekki um að ræða þörf á nýjum virkjunum og ljóst að óhætt er að leggja áherslu á biðflokk og verndarflokk fram yfir nýtingarflokk.

Landvernd hefur áður bent á að aðferðafræði rammaáætlunar taki ekki nægjanlegt tillit til þess að líta til verndar heildstæðra svæða sem eru verðmæt af því að þau eru stór, tiltölulega óröskað og einstök. Jafnframt hafa samtökin bent á að fjölbáttagreining sem rammaáætlun styðst við og er að flestu leyti góð aðferð, getur ekki tekið nægjanlegt tillit til svæða sem hafa

¹ <https://www.frettabladid.is/markadurinn/forstjori-or-telur-orkuverdid-til-storidju-ordid-hatt/>

² <https://www.landsvirkjun.is/fyrirtaekid/aflstodvar/burfellsstod-2>

³ <https://www.ruv.is/frett/2021/01/15/auka-framleidslu-um-30-megavott-an-thess-ad-bora-meira>

sérstakt mikilvægi eða verðmæti sem erfitt er að ná utan um með fjölpáttagreiningu. Bæði þessi sjónarmið, um sérstakt mikilvægi og að svæði eru hluti af stærri heild, eru studd af náttúruverndarlögum og mæla eindregið með því að margir kostir fari í bið- eða verndarflokk þrátt fyrir að niðurstað fjölpáttagreiningar geti gefið tilefni til annars. Alþingi hins vegar getur auðveldlega tekið tillit til sérstöðu ákveðinna svæða sem hluta af stærri heild, sérstöku mikilvægi eða „ómetanleika“.

Einnig er í matinu ekki lagt mat á neikvæð samfélagsleg áhrif en reynslan sýnir að stórframkvæmdir geta klofið niður lítil samfélög og valdið ómældum vandræðum um langt skeið. Mikilvægt er að hafa varúðarregluna í heiðri þar sem erfitt getur reynst að meta samfélagsleg áhrif virkjana.

Nýtingaflokkur er leyfi til áframhaldandi skoðunar

Stjórn Landverndar vill minna á að „nýtingarflokkur“ nær til virkjunarhugmynda þar sem heimilt er að veita leyfi til frekari rannsókna. Hafa ber í heiðri að ákvörðun um að heimila virkjun verður ekki tekin fyrr en að afloknu mati á umhverfisáhrifum og þá taka ber fullt tillit til niðurstöðu matsins.

Sértækar athugasemdir um einstök svæði

Landvernd telur að Alþingi beri að huga sérstaklega að eftirfarandi virkjunarhugmyndum sem í þingsályktunartillögu er lagt til að verði í nýtingar- eða biðflokki:

Vestfirðir: Hvalárvirkjun (R3104B) og Austurgilsvirkjun (R3157A)

Það sem fram hefur komið um Hvalárvirkjun, bæði IUCN á árinu 2019⁴ og áður við mat á umhverfisáhrifum, vekur spurningar um það hvers vegna ákveðið var á sínum tíma að setja Hvalárvirkjun í nýtingaflokk. Lög nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun tilgreina að byggja skuli á niðurstöðu á mati faghópa, sem voru fjórir við gerða rammaáætlunar II.

Jafnframt segir í sömu lögum að þar sem upplýsingar séu ekki taldar nægjanlega góðar skuli virkjunarkostur falla í biðflokk. Í skilaskýrslu verkefnisstjórnar frá júní 2011 kemur fram í töflu 7.2 að Hvalárvirkjun er í 29 sæti af 52 virkjunarkostum, en alls fara 16 kostir í nýtingarflokk. Ef farið væri eftir röðun faghóp má ætla að 16 efstur virkjunarkostirnir hefðu átt að fara í nýtingaflokk en ekki kostur númer 29.

Hvað varðar gæði gagna kemur fram í sömu skýrslu að gögn um Hvalaárvirkjun er varða náttúru- og menningarminjar eru í C/B flokki og gögn um ferðaþjónustu, útvist, landbúnað og hlunnindi í flokki C/C. Skv. leiðbeiningum sem lýst er í skýrslunni er gæðamati skipt í 4 flokka.

⁴ <https://landvernd.is/verndun-viderna-drangajokulssvaedisins-mikilvaeg-skv-althjodlegu-natturuverndasamtokunum-iucn/>

Gögn í A og B flokki teljast fullnægjandi. Gögn í C flokki nægja tæpast fyrir mati og gögn í D flokki eru ónóg fyrir mat.

Að Hvalárvirkjun var ranglega sett í nýtingarflokk var í raun staðfest þegar niðurstaða mats á umhverfisáhrifum Hvalárvirkjunar kom fram, en hún var afar neikvæð.

Framangreind atriði benda sterklega til þess að Hvalárvirkjun hafi ekki verið sett í nýtingarflokk á faglegum forsendum. Ef það reynist rétt er niðurstaðan ekki í samræmi við gildandi lög. Þetta verður að leiðréttta. Að mati Landverndar á Hvalálvirkjun heima í verndarflokki.

Víðernisúttekt IUCN varpar einnig nýju ljósi á Austurgilsvirkjun og sýnir að verndargildi svæðisins er mun hærra en áður var áætlað.

Stjórn Landverndar telur því að það séu faglegar forsendur fyrir því að setja Hvalárvirkjun í verndarflokk og Austurgilsvirkjun í biðflokk.

Miðhálendi Íslands: Skrokkölduvirkjun (R3126A), Hágönguvirkjun (R3291A) og fleiri svæði

Miðhálendi Íslands er óumdeilanleg þjóðargersemi með kynngimögnum víðerni, einstakar jarðmyndanir, fagra fossa og kröftug jarðhitasvæði. Íslensk náttúra á engan sinn líka í heiminum hvað fjölbreytni varðar. Svæði til mögulegrar orkunýtingar á miðhálendi Íslands verða að skoðast í þessu ljósi: þau eru hluti af stóri og sérstæðri heild sem glatar hluta mikilfengleika sínum við að vera bútuð niður og raskað af stórum mannvirkjum. Þetta á alveg sérstaklega við um Skrokkölduvirkjun og Hágönguvirkjun þar sem þær eru á hálendinu miðju. Skrokkölduvirkjun sem sett er í nýtingarflokk og Hágönguvirkjun (R3291A), sem sett er í biðflokk, eru báðar á miðhálendi Íslands eru dæmi um virkjanir sem myndu skerða gríðarlega stór og dýrmæt víðerni vestan Vatnajökuls.

Skokkölduvirkjun er á Sprengisandsleið sem er með fjölförnustu hálandisleiðum landsins og hefur því áhrif á mikilvægar ferðaleiðir. Virkjunin hefði mikil áhrif á víðernisupplifun í áformuðum Hálendisþjóðgarði.

Í þessu ljósi telur stjórn Landverndar að rétt sé að setja Skrokkölduvirkjun, Hagavatnsvirkjun og Hágönguvirkjun í verndarflokk eða hið minnsta, Skrokköldu í biðflokk. Auk þess eru virkjanir nálægt jöðrum fyrirhugaðs Hálendisþjóðgars sem eru nú í biðflokki en ættu að mati Landverndar í ljósi mikilvægis að setja í verndarflokk. Þær eru Hólmsárvirkjanir, Fremri námur, Vindorkuver ofan Búrfells, Búðartunguvirkjun og Stóra-Laxá. Vegna frekari rökstuðnings vísar Landvernd í umsögn sína frá 3. ágúst 2016 um sömu þingsályktunartillögu sem fylgir þessari umsögn sem viðauki I.

Reykjanesskaginn: Austurengjar (R3267A) og Trölladyngja (R3265A) (Eldvörp, Sandfell og Sveifluháls í nágildandi nýtingarflokki)

Reykjanesskagann og þar með Reykjanesfólkvang á að mati Landverndar að líta á sem eitt verndarsvæði því þar sem það hefur einstaka sérstöðu sem heild sem ekki má raska. Það er ekki að ástæðulausu að Reyjanesfólkvangur fékk vottun sem Unesco Global Geopark árið 2015 því jarðfræði Reykjanesskagans er einstök. Þar má finna hraunmyndanir, móbergshryggir, gígaraðir, sprungureinar, hverasvæði, hraunhellar og jarðminjar af öllum gerðum sem prýða einstaka eldfjallanáttúru skagans.

Að mati Landverndar er mikilvægi náttúrunnar í nágreni við mikinn fjölda íbúa landsins vanmetin. Í nánd við jarðvanginn búa 2/3 hlutar landsmanna sem geta notið hans til náttúrulifunar ásamt því að langflestir erlendir ferðamenn fara um hann á leið sinni til og frá landinu. Því er mjög grátlegt að sjá hversu stór svæði falla í nýtinga- og biðflokk á þessu einstaka stað. Aðferðafræði rammaáætlunar virðist ekki vera fær um að meta mikilvægi svæða sem hluta af stærri heild eða mjög mikla sérstöðu þeirra eins og áður var komið að.

Stjórn Landverndar telur því að Austurengjar eigi hiklaust að setja hið minnsta í biðflokk en helst ætti að setja bæði Austurengjar og Trölladyngju í verndarflokk m.a. í ljósi þess að svæðin eru hluti af heild Reykjanesskagans.

Hengilssvæðið: Þverárdalur (R3275A) og Innstidalur (R3273A)

Landvernd telur að Hengillinn, Hengladalirnir frá Innadal að Bitru, Reykjadalur, Grændalur, auk Þverárdals ættu að mynda eitt verndarsvæði. Bitra og Grændalur eru þegar í verndarflokki núgildandi rammaáætlunar og Innstidalur flokkast í biðflokk hjá verkefnisstjórn RÁ III. Því er fráleitt að hluta Þverárdal út úr þessari heild og setja hann í nýtingarflokk. Eins og um Reykjanesskagann gildir að meirihluti landsmanna býr í mikilli nálægð við Hengillinn og nýtir hann til útvistar ásamt því að mjög margir erlendir ferðamenn fara um svæðið. Bæði fjöldi ferðamanna fyrir Covid og áhugi landsmanna á íslenskri náttúru í covid hefur aukist til muna á þeim 5 árum sem liðið hafa síðan skýrsla verkefnisstjórnarnarinnar var unnin.

Nánari umfjöllun má finna í umsögn Landverndar frá 2016 (sjá viðauka).

Verndarflokkur óhreifður

Hér að ofan hefur stjórn Landverndar farið yfir nokkra virkjunarhugmyndir sem hún telur að skilyrðislaust eigi að fara í biðflokk vegna breyttra forsenda. Í tillögu verkefnisstjórnar rammaáætlunar eru tvö svæði sett í verndarflokk sem virkjunaraðilar hafa haft raunverulegan áhuga á; Skjálfandafljót og Jökulárnar í Skagafirði. Forsendur fyrir því að halda þessum svæðum í verndarflokki hafa ekki breyst frá því að niðurstöður verkefnisstjórnar komu fram, ef eitthvað er hefur verðmæti íslenskrar náttúru í samfélagslegu og efnahagslegu tilliti aukist. Það er einnig mikilvægt að Kjalölduveita, sem í raun er ný útfærsla Norðlingaölduveitu, var sett í verndarflokk og þannig verður komið í veg fyrir rask við sunnanverð þjórsárver. Búlandsvirkjun fer í

verndarflokk en í raun ætti að setja allt vatnasvið Skaftár og Hólmsá í verndarflokk en tvær virkjanahugmyndir í Hólmsá fara í biðflokk.

Stjórn Landverndar leggur áherslu á að vinna við rammaáætlun á að byggja á faglegum forsendum. Hugmyndir um að ef ákveðin svæði verði færð úr nýtingu í bið kalli þá á samsvarandi færslu á svæðum úr vernd í bið eru ekki byggðar á faglegum forsendum heldur eru eingöngu hrossakaup. Alþingi getur því vel fært virkjanahugmyndir úr nýtingarflokki í bið ef fyrir því liggja faglegar forsendur án þess að færa svæði úr verndarflokki í bið að sama skapi.

Lokaorð

Að lokum vill stjórn Landverndar benda á að það er á ábyrgð Alþingis að rammaáætlun hefur ekki verið afgreidd. Þetta hefur skaðað faglega ferlið og ýtt undir hugmyndir virkjanasinna um að rammaáætlun sé ekki ákjósanleg aðferð til að flokka virkjanahugmyndir. Alþingi er því hvatt til þess að afgreiða áætlunina faglega og hratt.

Virðingarfyllst,
f.h. stjórnar Landverndar

Auður Önnu Magnúsdóttir, framkvæmdastjóri

Viðauki: Umsögn Landverndar frá 3. ágúst 2016 um drög að lokaskýrslu verkefnistjórnar 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar (rammaáætlunar Rá), útg. 11. maí 2016

Viðauki

Reykjavík, 3. ágúst 2016

Til verkefnisstjórnar rammaáætlunar um vernd og orkunýtingu landsvæða

Efni: Athugasemdir við drög að lokaskýrslu verkefnisstjórnar 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar (rammaáætlunar, Rá), útgefin 11. maí 2016.

Efnisyfirlit

INNGANGUR	8
1. ALMENNAR ATHUGASEMDIR	9
1.1. Ráðstöfun orku i orkunýtingarflokk?	9
1.2. Varúðarregla umhverfisréttar og óvissa um áhrif virkjana, sérlega jarðvarmavirkjana	9
1.3. Staðfesting verndar- og orkunýtingaráætlunar í skipulagsáætlunum sveitarfélaga	10
1.4. Skortur á stefnu um nýtingu vindorku og hvar hún á við og hvar ekki	10
1.5. Samfélagsleg og efnahagsleg áhrif	11
2. ADFERDAFRÆÐI VIÐ FLOKKUN OG RÖÐUN VIRKJUNARHUGMYNDA OG SVÆÐA	12
2.1. Aðferðafræði: Tengsl heildstæðra verndarsvæða, ómetanleika, „rauðra flagga“ og almannahagsmunu	12
2.1.1. Miðhálendi Íslands	13
2.1.2. Reykjanesskaginn: Reykjanesfólkvangur	14
2.1.3. Hengladalir á Hengilssvæðinu	15
2.2. Endurskoða þarf hugmyndafræði rammaáætlunar	15
2.3. Almennt um flokkun verkefnisstjórnar	15
2.3.1. Verndarflokkur	15
2.3.2. Orkunýtingarflokkur	16
3. ATHUGASEMDIR VIÐ FLOKKUN Í ORKUNÝTINGARFLOKK	16
3.1. Virkjunarhugmyndir á miðhálendi Íslands	16
3.1.1. Skrokkolduvirkjun	16
3.1.2. Vindorkuver á Blöndusvæðinu	17
3.2. Virkjunarhugmyndir á Reykjanesskaga	17
3.2.1. Austurengjar í Reykjanesfólkvangi	17
3.2.2. Þverárdalur á Hengilssvæðinu	18
3.3. Virkjunarhugmyndir í neðrihluta Þjórsár	18
3.4. Aðrar virkjunarhugmyndir	19
3.4.1. Austurgilsþirkjun	19
3.5. Óbreyttar virkjunarhugmyndir frá fyrrri ákvörðunum Alþingis	19
4. ATHUGASEMDIR VIÐ FLOKKUN Í BIÐFLOKK	19
4.1. Virkjunarhugmyndir á miðhálendi Íslands eða í jaðri þess	19

4.1.1.	Hólmsárvirkjanir	19
4.1.2.	Hagavatnsvirkjun	20
4.1.3.	Hágönguvirkjun	20
4.1.4.	Fremrinámar	21
4.1.5.	Vindorkuver ofan Búrfells	21
4.1.6.	Búðartunguvirkjun	21
4.1.7.	Stóra – Laxá.....	22
4.2.	Virkjunarhugmyndir á Reykjanesskaga og á Hengilssvæðinu	22
4.2.1.	Innstidalur.....	22
4.2.2.	Trölladýngja	22
4.2.3.	Aðrar virkjunarhugmyndir í biðflokki	22
5.	ATHUGASEMDIR VIÐ FLOKKUN Í VERNDARFLOKK.....	22

INNGANGUR

Stjórn Landverndar hefur kynnt sér drög að lokaskýrslu verkefnisstjórnar 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar sem kynnt var á vefsíðu verkefnisstjórnar þann 11. maí sl. Athugasemdir Landverndar skiptast í athugasemdir við: 1) almenn atriði, 2) aðferðafræði og flokkun verkefnisstjórnar og 3) flokkun svæða og virkjunarhugmynda í orkunýtingar-, bið- og verndarflokka.

Fjölmörg vatnsföll og jarðhitasvæði á Íslandi hafa nú þegar verið virkuð. Þær virkjnar hafa haft í för með sér miklar breytingar á náttúru Íslands; nægir þar að nefna virkjnar og uppistöðulón á Þjórsá-Tungaárvæðinu, Kárahnjúkavirkjun, virkjani á Hellisheiði og Reykjanesskaga. Nú af nítján háitasvæðum sem mögulegt er talið að virkja hefur þegar verið raskað⁵ og fjöldi vatnsaflsvirkjana hafa verið reistar. Meginhvati uppybyggingu orkuvera á undanförnum áratugum hefur verið sala til orkufreks iðnaðar, einkum til álbraðsli, en árið 2015 fór rúmlega 76% af framleiddri raforku á Íslandi til stóriðju⁶. Þótt fleiri virkjnar yrðu ekki byggðar þá yrðu áætlaðar arðgreiðslur Landsvirkjunar til ríkissjóðs þrátt fyrir það mjög miklar⁷. Ef miðað er við áætlaða raforkugetu eins og hún er skilgreind í *Orkustefnu fyrir Ísland* eru við nú þegar búin að virkja um helming hennar⁸. Þess ber þó að geta að þær tölur sem þessi raforkugeta byggir á miðast við röðun virkjunarhugmynda áður en þingsályktuntillaga iðnaðarráðherra var lögð fram í mars 2012. Þar að auki er miðað við 50 ára nýtingartíma jarðhitasvæða, ekki 100-300 ár sem gengið er út frá við sjálfbæra nýtingu⁹, en mikil óvissa ríkir um langtíma raforkugetu jarðvarmavirkjana. Hlutfall virkjaðrar raforkugetu af áætlaðri heild er því að öllum líkendum eitthvað hærri en *Orkustefna fyrir Ísland* gerir ráð fyrir.

⁵ Stefán Arnórsson. 2011. *Jarðhiti á Íslandi - Viðauki við skýrslu verkefnisstjórnar um 2. áfanga rammaáætlunar*, Jarðvísindastofnun Háskóla Íslands.

⁶ Orkustofnun 2016. *Orkutölur 2015*.

⁷ GAM Management hf. 2011. *Efnahagsleg áhrif af rekstri og arðsemi Landsvirkjunar til ársins 2035*. Unnið fyrir Landsvirkjun.

⁸ Styrihópur um móturn heildstæðrar orkustefnu. 2011. *Orkustefna fyrir Ísland*.

⁹ Styrihópur um móturn heildstæðrar orkustefnu. 2011. *Orkustefna fyrir Ísland*.

Stiðrn Landverndar undirstrikar nauðsyn bess að framtíðaráætlanir í nýtingu vatnsafls- og jarðvarma taki mið af því að bein og óbein áhrif á náttúru Íslands vegna beirra virkiana sem begar hafa verið byggðar eru umtalsverð og óafturkraef. Það þarf því að færa afar sterk rök fyrir frekari virkiunum.

1. ALMENNAR ATHUGASEMDIR

1.1. Ráðstöfun orku í orkunýtingarflokki?

Landvernd leggur ríka áherslu á nauðsyn þess að hægja verulega á eða stöðva uppbyggingu frekari stórvirkjana hérlandis, a.m.k. þar til fyrir liggur ígrunduð orkustefna sem m.a. tiltekur hvað megi virkja mikil á næstu árum / áratugum, hvenær réttlætanlegt er að ráðast í stórvirkjun (t.d. við hvaða efnahagsskilyrði og arðsemismörk), hvaða lágmarksarð skuli greiða af orkuauðlindum o.s.frv. Grunnforsenda frekari virkjana er að landsmenn viti í hvað orkan á að nýtast og hvaða arður skapast af henni fyrir þjóðarbúið. Nánast allir virkjunkostir yfir 10-20 MW eru á landi í ríkiseigu, þjóðlendum eða ríkisjörðum. Engar upplýsingar eru tiltækar frá orkufyrirtækjum í hvaða verkefni nota skuli þá orku í sem felst í virkjunarhugmyndum í III. áfanga rammaáætlunar.

1.2. Varúðarregla umhverfisréttar og óvissa um áhrif virkjana, sérlega jarðvarmavirkjana

Ríófirlýsingin hefur að geyma 27 grundvallarreglur sem ætlað er að styðja við sjálfbæra þróun um allan heim. Þar á meðal er varúðarreglan (e. precautionary principle). Hún segir að í tilvikum þar sem vísindaleg óvissa mikil um áhrif bæði vatnsaflsvirkjana (sérstaklega í jöklvötnum) og jarðvarmavirkjana á umhverfi og samfélag. Hér verður gerð stutt grein fyrir óvissu á áhrifum jarðvarmavirkjana og ósjálfbærni númerandi nýtingar þeirra, sem rökstýrður það álit stjórnar Landverndar að mun fleiri virkjunarhugmyndir eigi að færast úr orkunýtingarflokki og a.m.k. í biðflokk.

Mikil óvissa er um framleiðslugetu og líftíma jarðvarmavirkjana og viðbrögð þeirra við vinnsluá lagi. Öll þau háhitakerfi sem nýtt eru og fyrirhugað er að nýta eru ósjálfbær í þeim skilningi að með þeirri nýtingu sem viðhöfð er, er gengið á gufuforða auðlindarinnar. Þetta er almennt viðurkennt meðal vísindamanna. Algengt virðist að ganga út frá þeirri forsendu að nýting miði við að varmaorka þeirra endist í 50 ár. Ef uppfylla á skilyrði um sjálfbærni jarðvarmavirkjana væri eðilegt að miða við mun lengri endingartíma og leggja áherslu á fjölnýtingu orkulindarinnar en ekki raforkuframleiðslu eingöngu¹⁰. Ljóst er að yfirleitt er nýting jarðgufu á háhitasvæðum fjarri því að standast skilyrði um sjálfbæra þróun þegar vökvauptaka úr jarðhitageymunum er mikil og stöðug og endingin miðuð við aðeins um hálfa öld. Þá er þess að geta að rannsóknir sem miða að því að meta afkastagetu háhitahitasvæðanna, sem flest eru einstök á heimsmælikvarða hvað varðar gerð og ásýnd, raska þeim verulega með mannvirkjum og borunum og hafa ávallt í för með sér óafturkraef umhverfisáhrif.

Óvissa er einnig mikil um heilsufarsleg áhrif jarðvarmavirkjana. Mengun af útblæstri gufu og affallsvatni þeirra er ekki aðeins brennisteinsvetni heldur ýmis eiturefni s.s. arsen og kadmíum. Þessum efnunum hefur litill gaumur verið gefinn í íslenskri umræðu og því til svarað að sum þeirra séu í óvenju lítlu magni hér á landi. Þó ber að hafa í huga að þessi efni eru til staðar, þau eru varasöm og safnast fljóttlega upp ef affall er mórg hundruð sekúndulítrar¹¹. Brennisteinsvetni er eitrað og ef því er andað að sér í miklu magni eru áhrifin lík og af blásýru, í minna magni getur brennisteinsvetni valdið höfuðverk og ógleðj^{12,13,14,15}. Á veturna getur líftími brennisteinsvetnis sem gastegundar í andrúmslofti verið allt að 42 dagar¹⁶. Niðurstöður doktorsverkefnis Ragnhildar Guðrúnar Finnbjörnsdóttur við Háskóla Íslands gefa til kynna möguleg neikvæð skammtímaáhrif

¹⁰ Stefán Arnórsson. 2011. Jarðhiti á Íslandi - Viðauki við skýrslu verkefnistjórnar um 2. áfanga rammaáætlunar, Jarðvísindastofnun Háskóla Íslands.

¹¹ Upplýsingafundur Orkuveitu Reykjavíkur. 2011. Haldinn á Hótel Örk í Hveragerði 17.10.2011 kl 20.00.

¹² Inserra, S, B.L Phifer, W.K Anger, M Lewin, R Hilsdon, and M.C White. 2004. Neurobehavioral evaluation for a community with chronic exposure to hydrogen sulfide gas. *Environmental Research* 95: p. 53-61.

¹³ Legator, M, C.R Singleton, D.L Morris, og D. L. Philips. 2001. Health Effects from Chronic Low-Level Exposure to Hydrogen Sulfide. *Archives of Environmental Health* 56(2): p. 123-131.

¹⁴ Heaney, CD, Steve Wing, Robert L.Campbell, David Caldwell, Barbara Hopkins, David Richardson, og KarinYeatts. 2011. Relation between malodor,ambient hydrogensulfide, and health in a community bordering a landfill. *Environmental Research*, 111: p. 847-852.

¹⁵ Durand, M. 2006. Indoor air pollution caused by geothermal gases. *Building and Environment* 41: p. 1607-1610.

¹⁶ WHO. 2003. *Hydrogen Sulfide: Human Health Aspects, Concise International Chemical Assessment Document 53, Genf*, <http://www.who.int/ipcs/publications/cicad/en/cicad53.pdf>. World Health Organisation - Alþjóða Heilbrigðismálastofnunin, WHO: p. 7.

brennisteinsvetnis á heilsu manna, einkum þegar 24 stunda meðaltal efnisins fer yfir $7 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Sambandið milli H_2S og heilsu var sterkast yfir sumarmánuðina og meðal karlmanna og eldri einstaklinga. Rannsókn Ragnhildar o.fé. bendir m.a. til þess að H_2S mengun geti aukið dánartíðni í Reykjavík, en þó þurfi frekari rannsóknir til að staðfesta eða hrekja það hvort H_2S auki ótímabær dauðsfölli^{17,18}.

Í liðsi bess að fleiri vísbendingar gefa til kynna að brennisteinsvetnismengun frá nálægum ijarðvarmavirkjunum geti valdið heilsutíóni^{19,20,21} hlýtur að teljast varhugavert að reisa fjölda ijarðvarmavirkjana í næsta nágrenni við höfuðborgarsvæðið og béttbýl svæði á Suðurlandi, eins og rammaáætlun II og tillaga að rammaáætlun III gerir ráð fyrir á Suðvesturlandi..

Niðurstán er að flestar ef ekki allar háhitavirkjanir á Íslandi eru ótímabærar meðan fullnægjandi lausnir til að koma í veg fyrir hættulegt affall og útblástur frá þeim eru ekki fyrir hendi eða þykja af dýrar. Þetta á einkum við um virkjunarhugmyndir á Suðvesturlandi og í Bingeyjasýslum. Við Bjarnarflag hefur affallið borist með grunnvatnsstraumum í Mývatn og Laxá, sem eru einstakar náttúruperlur og heyra undir hinn alþjóðlega Ramsarsamning.

Varúðarreglu umhverfisréttar, einnig samber 9. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013, þarf að taka til greina í þessu samhengi. Ekki er nægt tillit tekið til hennar í niðurstöðu verkefnistjórnar.

1.3. Staðfesting verndar- og orkunýtingaráætlunar í skipulagsáætlunum sveitarfélaga

Samkvæmt 7. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun skal áætlunin vera bindandi við gerð skipulagsáætlana. Það þýðir að sveitarstjórn ber að samræma gildandi svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir við verndar- og orkunýtingaráætlun innan fjögurra ára frá samþykkt hennar (heimilt er þó til að fresta þeirri ákvörðun í alt að tju ár, og að hámarki í þrettán ár). Skýrt er á þessari grein laganna að allir flokkar áætlunarinnar eru bindandi fyrir sveitarstjórnir, einnig biðflokkur- og orkunýtingarflokkur.

Mikill munur er á því að binda svæði í verndarflokki annarsvegar og í orkunýtingarflokki hinsvegar í gildandi skipulagsáætlanir. Í seinna tilvikinu er um óafturkræf áhrif á umhverfi og náttúru að ræða ef ráðist er í virkjunarhugmyndir, en ekki er um slíkt að ræða í verndarflokki. Af þessum ástæðum hefði verið eðilegra að lög 48/2011 hefðu veitt sveitarstjórnunum heimild til að staðfesta orkunýtingarflokk i skipulagi, en þau ekki skylduð til þess. Allt öðru máli gegnir um verndarflokk þar sem að ekki er hætta á óafturkræfum umhverfisáhrifum með bindingu hans í skipulagi.

Á meðan löginn eru með þessum hætti verður því að tryggja sérstaklega vel að upplýsingar sem að baki liggja flokkun virkjunarhugmyndar í orkunýtingarflokkum séu nægar og fullnægjandi.

Við flokkun virkjunarhugmynda í orkunýtingarflokk þarf því að lágmarka óvissu um umhverfis- og félagsleg áhrif virkjunar og við slíka ákvörðun þarf að hafa varúðarregluna í huga, ekki síst vegna þess að verið er að binda mögulegar framkvæmdir sem hafa óafturkræf umhverfisáhrif í för með sér í skipulagsáætlanir sveitarfélaga. Ljóst er því að mun fleiri hugmyndir sem nú eru í orkunýtingarflokki eiga heima í biðflokk og margar auðvitað í verndarflokki, eins og betur verður gerð grein fyrir síðar.

1.4. Skortur á stefnu um nýtingu vindorku og hvar hún á við og hvar ekki

Nýting vindorku á sér ekki langa sögu á Íslandi, og alls enga í formi stórra vindorkuvera eins og til umfjöllunar eru í rammaáætlun III. Að mati stjórnar Landverndar er grunnforsenda þess að ráðast í uppbyggingu og þróun vindorkugarða á Ísland að heildarskipulag og viðmið (e. guidelines) eða reglur séu til staðar um hvar og á hverskonar stöðum ásættanlegt sé að reisa líkla garða, hvaða stærðir og fjöldi myllna séu ákjósanlegar við mismunandi aðstæður. Engin slík viðmið eða heildarskipulag hefur enn verið unnið.

Víða erlendis, t.d. í Skotlandi, eru til viðmið sem þessi og fór fram kynning á þeim hérleidis á vegum Skipulagsstofnunar haustið 2015. Þá eru líka viðmið í Danmörku fyrir staðsetningu, stærð og sýnileika vindmyllna, sem m.a. tengjast náttúruvernd, og viðar er að finna leiðbeiningar á þessu svíði, þ.m.t. frá Bandaríkjunum og Þýskalandi (tafla 1). Að mati Landverndar þarf nauðsynlega að vinna stefnu um vindorkunýtingu á Íslandi og

¹⁷ Finnbjørnsdóttir RG, Carlsen HK, Thorsteinsson T, Oudin A, Lund SH, Gislason T, et al. 2016. Association between Daily Hydrogen Sulfide Exposure and Incidence of Emergency Hospital Visits: A Population-Based Study. *PLoS ONE* 11(5): e0154946. doi:10.1371/journal.pone.0154946.

¹⁸ Finnbjørnsdóttir RG, Oudin A, Elvarsson BT, et al. 2015. Hydrogen sulfide and trafficrelated air pollutants in association with increased mortality: a case-crossover study in Reykjavík, Iceland. *BMJ Open* 2015;5:e007272. doi:10.1136/bmjopen-2014-007272.

¹⁹ Jaakkola, JJ, K Partti-Pellinen, og O Marttila. 1999. *The South Karelia Air Pollution Study: changes in respiratory health in relation to emission reduction of malodorous sulfur compounds from pulp mills*. Archives of Environmental Health, 54: p. 254-263.

²⁰ Bates, MM, N Garrett, B Graham, og D Read. 1997. *Air pollution and mortality in the Rotorua geothermal area. Australia and New Zealand. Journal of Public Health*, 21: p. 581-586.

²¹ Bates, MM, N Garrett, B Graham, og D Read. 1998. *Cancer incidence, morbidity and geothermal air pollution in Rotorua, New Zealand. International Journal of Epidemiology*, 27: p. 10-14.

viðmið eða reglur um á hvaða svæðum eða hvernig svæðum þær megi byggja, staðið þeirra, fjöldi o.s.frv. áður en nokkur ákvörðun er tekin um flokkun vindorkuvera í rammaáætlun. Slík viðmið myndi auðvelda verkefnistjórn flokkun vindorkugarða.

Tafla 1. Yfirlit um ferli stefnumótunar fyrir nýtingu vindorku og „best practice guidelines“ í nokkrum löndum²².

Country/Region	Policy Process	Best Practice Guidelines
Scotland	Scottish Ministers hold regulatory authority, there is a National Planning Framework for wind turbines.	Land is put into different categories ranging from areas where wind development is unacceptable to areas with potential for wind projects
Germany	Federal oversight, but states are in charge of implementing projects and going through the policy process	Local authorities provide recommendations for best locations (recommended locations include areas that already have human development)
United States-states with no required permit (7 states)	No special permit needed	None formally
United States- states where local authority determines regulations (10 states)	Permits and citing determined by local authorities	Varies by local authority
United States- states where state authority has sole oversight (1 state)	Public Service Commission of West Virginia issues permits	None in particular, just the general guidelines for balancing the public's best interest
United States-states where regulations are split between state and local authority (32 states)	Permits and citing either determined jointly or through a combination of local and state guidelines	Varies by state and local authority
Denmark	Permits and citing done through national authorities via the Denmark Planning Act	Avoid coastline, prioritize areas with current human development

1.5. Samfélagsleg og efnahagsleg áhrif

Samfélagsleg áhrif virkjana á Íslandi hafa í fæstum tilvikum verið vel könnuð. Ágætis tilraun var gerð til að nálgast þessi áhrif við undirbúning 3. áfanga RÁ. Landvernd hefur skilning á því að það tekur tíma að þróa sílka aðferðafræði, en legur jafnframt ríka áherslu á að varúðarreglan sé í heiðri höfð við ákváðanatökum og flokkun virkjunarhugmynda í orkunýtingarflokki í ljósi skorts á samfélagslegum rannsóknum á áhrifum virkjana.

Hvað varðar efnahagsleg áhrif virkjana, þá hefur OECD mælt sérstaklega með því að umhverfiskostnaður verði tekinn með beinum hætti inn í hagræna kostnaðar- og ábatagreiningu við mat á frekari uppbyggingu í orkufrekum iðnaði á Íslandi. Landvernd tekur undir þetta, en bendir að flokkun virkjunarhugmynda í verndarflokki byggja ekki á slikum mælikvörðum, og eiga ekki að byggja á þeim, heldur mælikvörðum náttúruverðmæta. Sjálfsagt er að beita kostnaðar- og ábatagreiningu á virkjunarhugmyndir í nýtingarflokki til að fá hagrænan mælikvarða á það hvort það raunverulega borgi sig þjóðhagslega að ráðast í framkvæmdir sem enda í þeim flokki rammaáætlunar.

²² Claire Runquist. Unpublished. Literature Review: *Environmental Impacts of Wind Turbines and Policy Overview from Selected Countries.*(Starfsnemaverkefni hjá Landvernd – óbirt).

þá skal tekið undir svör verkefnisstjórnar við ábendingum úr fyrra umsagnarferli 3. áfanga RÁ um að ekki er unnt að meta hagræn áhrif af virkjunum þegar ekki er vitað í hvað á að nota orkuna. Slíkt er ógerlegt.

2. AÐFERÐAFRÆÐI VIÐ FLOKKUN OG RÖÐUN VIRKJUNARHUGMYNDA OG SVÆÐA

2.1. AÐFERÐAFRÆÐI: Tengsl heildstæðra verndarsvæða, ómetanleika, „rauðra flagga“ og almannahagsmunu

Í skýrsludögum verkefnisstjórnar, kafla 9.1 um aðferðafræði við flokkun verkefnisstjórnar, bls. 149, er rætt um notkun *fjölpáttagreiningar* og takmarkanir hennar þegar kemur að *sérstökum mikilvægi* eða *ómetanleika*. Fjölpáttagreining tekur til marga þátta í einu og er nokkurskonar meðaltal af einkunnum fyrir einstaka þætti eða breytur sem litið er til við verðmætum virkjunkosta og áhrifa þeirra, þó þannig að sumir þættir geta vegið þyngra en aðrir í lokaniðurstöðu. Eðlilegt verður að teljast að styðja við fjölpáttagreiningu í vinnu af þessu tagi, en hún hefur þó þann galla að erfitt er að ná utan um „sérstakt mikilvægi“ eða „ómetanleika“ ákvæðinna staða og svæða. Þar sem stuðst er við línulegan kvarða við stigagjöf þá geta fyrirbæri sem eiga sér fáa eða jafnvél engan lika í heiminum ekki skorið sig verulega úr í einkunnagjöf fyrir viðkomandi þátt eða viðfang (sjá nánar umfjöllun bls. 149-150). Til að mæta þessari takmörkun fjölpáttagreiningarinnar, hefur verkefnisstjór einnig tekið tillit til sérstakra ábendinga frá faghópum, sérlega um sérstakt mikilvægi sem ekki endurspeglast í lokaniðurstöðu fjölpáttagreiningarinnar, sem nefnd eru „rauð flögg“. Þá skoðaði verkefnisstjór hvort til staðar gætu verið aðrir *almannahagsmunir*, umfram það sem endurspeglast í einkunnum, sem gerðu það að verkum að ástæða gæti verið til að biða með ákvörðun um ráðstöfun tiltekins svæðis. Þannig getur svæði endað í biðflokk vegna rauðra flagga eða almannahagsmunu þrátt fyrir að nægar upplýsingar liggi fyrir til að byggja flokkun á.

Þessi mikilvæga nálgun er í samræmi við markmið náttúruverndarlaga, sbr. 1. gr. laga nr. 60/2013²³. Í 1. mgr. meginmarkmiðsgreinar (1. gr.) náttúruverndarlaga er fjallað um það markmið að vernda til framtíðar fjölbreytni íslenskrar náttúru (lífþræðilega, jarðfræðilega og landslagslega fjölbreytni), þ.m.t. verndun þess sem er *sérstakt* eða *sögulegt* og þróun náttúrunnar eftir eigin lögmálum. Í 2. mgr. er komið inn á vernd og sjálfbæra nýtingu og í 3. mgr. eru undirstrikaðir þeir almannahagsmunir sem felast í náttúruvernd sbr. 1. mgr., þ.e.a.s. 3. mgr. tíundar þá almannahagsmunir að stuðla að samskiptum manns og náttúru, auðvelda aðgengi og kynni almennings af náttúru og menningarmínjum landsins og tryggja rétt hans til farar um náttúruna og þess að niðota hennar í almennri útvist. Almannahagsmunir sem verkefnisstjór litur til hefur því beina lagalega skískotun til markmiðsgreinar náttúruverndarlaga.

Samkvæmt 7. gr. náttúruverndarlaga um *meginssjónar* við ákværðanatöku²⁴ ber stjórnvaldsfyrirmæla og töku ákværðana sem áhrif hafa á náttúruna að taka mið af þeim meginreglum og sjónarmiðum sem fram koma í 8.-11. gr. náttúruverndarlaga og gildir þetta einnig um stefnumótun og áætlanagerð stjórnvalda. Rammaáætlun fellur því hér undir. Ívitnaðar lagagreinar fylla um *visindalegan grundvöll ákværðanatöku, varúðarreglu, mat á heildará lagi og ábyrgð á kostnaði*.

„Rauð flögg“ og almannahagsmunir verkefnisstjórnar eiga sér stoð í ofangreindum lagagreinum náttúruverndarlaga og skal hér gerð nánari grein fyrir nokkrum atriðum þar sem þetta hefur beina þýðingu fyrir flokkun verkefnisstjórnar. Þá eru rauð flögg í samræmi við markmið laga nr. 48/2011 um vernd- og orkunýtingu landsvæða um að tryggja að nýting landsvæða þar sem virkjunarhugmyndir er að finna byggi á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati þar sem tekið er tillit til verndargildis náttúru og menningarsögulegra minja.

Landvernd hefur lengi lagt ríka áherslu á að litið sé til verndar heildstæðra svæða. Aðferðafræði rammaáætlunar tekur ekki nægjanlegt tillit til þessa, en ljóst er að í mörgum tilfellum er einmitt um að ræða sérstakt mikilvægi, ómetanleika eða almannahagsmuni þegar litið er til verndar svæða sem stórra heilda, jafnt í náttúrufarslegum og menningarsögulegum skilningi. Öll rök hniga því að því að líta beri á verndun heildstæðra, oft stórra, svæða sem „rauð flögg“ og almannahagsmuni við flokkun verkefnisstjórnar, sbr. tilvísun til náttúruverndarlaga og varúðarsjónarmiða. Verkefnisstjór á að geta beitt þessu sem rökum fyrir því að setja sílik svæði í verndarflokk rammaáætlunar, hið minnsta í biðflokk. Í þessari umsögn

²³ 1. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 [undirstrikanir eru Landverndar]:

[1.mgr.] Markmið laga þessara er að vernda til framtíðar fjölbreytni íslenskrar náttúru, þar á meðal líffræðilega og jarðfræðilega fjölbreytni og fjölbreytni landslags. Þau eiga að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru á eigin forsendum og verndun bess sem bar er sérstætt eða sögulegt og einnig stuðla að endurheimt raskaðra vistkerfa og auknu þoli íslenskra vistkerfa gegn náttúruhamförum og hnattrænum umhverfisbreytingum.

[2.mgr.] Lögin miða jafnframt að vernd og siálfbærri nýtingu auðlinda og annarra náttúrugæða.

[3.mgr.] Lögin eiga að:

a. stuðla að samskiptum manns og náttúru þannig að hvorki spillist líf eða land, loft eða lögur,
b. auðvelda umgengni og kynni almennings af náttúru landsins og menningarmínjum sem henni tengjast og efla þekkingu og fræðslu um náttúruna,
c. tryggja rétt almennings til að fara um landið og niðota náttúrunnar og stuðla bannig að almennri útvist í sátt við náttúruna, landsmönnum til heilsubótar og velsældar.

²⁴ 7. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 - *Meginssjónarmið við ákværðanatöku*.

„Við setningu stjórnvaldsfyrirmæla og töku ákværðana sem áhrif hafa á náttúruna skulu stjórnvöld taka mið af þeim meginreglum og sjónarmiðum sem fram koma í 8.-11. gr. Þetta gildir einnig um stefnumótun og áætlanagerð stjórnvalda og félaga í eigu hins opinbera.“

er sérstaklega litið til þriggja svæða í þessum skilningi: Miðhálendis Íslands, Reykjaneskagans (sérlega Reykjanesfólkvangs) og Hengladalanna á Hengilssvæðinu.

2.1.1. Miðhálandi Íslands

Miðhálandi Íslands hefur óumdeilanlega aðrar sérstakt gildi sem ein verndarheild. Skal hér m.a. vísað í fyrirlestra sérfræðinga sem haldnir voru á ráðstefnu Landverndar, Náttúruverndarsamtaka Íslands og Náttúruverndarsjóðs Pálma Jónssonar 27.- 28. febrúar 2016²⁵ og málþings sem haldið var 15. maí 2015 um sama efni²⁶. Þar kemur m.a. fram að jarðfræði, líffræði, landslag og viðerni miðhálendisins njóti mikillar sérstöðu og mikilvægi verndunar svæðisins sé aðrar mikil. Jarðfræðileg fyrirbæri eru þar einstök á heimsvísu og sum þess eðlis að leita þarf til reikistjörnunnar Mars til samanburðar. Gróðurvinjar og vistkerfi hálandisins eru einnig einstök á landsvísu og sum á heimsvísu. Þar er að finna stærstu viðerni landsins og ein þau stærstu í Evrópu. Þá er landslag ómetanlegt á svæðinu. Mikilvægi verndar þessara þáttu hefur því ekki einungis gildi á Íslandi heldur í allri Evrópu og viðar. Við þetta má bæta að menningarsögulega er miðhálandi Íslands langstærsta svæðið hérlandis þar sem föst búseta hefur aldrei átt sér stað, ef frá eru taldir útlegumenn og einstaka heiðarbýli, en sú búsetusaga hefur ávallt verið skammvinn. Þá benda rannsóknir í umhverfissálfraði til þess að fólk sé fljótar að endurheimta andlega vellíðan með útvist í náttúrulegu umhverfi en manngerðu og þar er miðhálandi Íslands aðrar mikilvægt enda fjarri ys og þys borgarsamfélagsins.

Skoðanakannanir hafa sýnt ótvíræðan vilja almennings til að stofna þjóðgarð á miðhálandi Íslands. Þetta sýna kannanir sem unnar voru fyrir Landvernd og Náttúruverndarsamtök Íslands árið 2011²⁷ og aftur árið 2015²⁸. Yfir 60% aðspurðra, þvert á stjórnmálaflokka, voru fylgjandi þjóðgarði í könnuninni 2015 og hafði sá stuðningur aukist um 5% frá árinu 2011. Þjóðmálakönnuninni sem verkefnstjórn létt vinna fyrir sig sýndi svipaða niðurstöðu (sjá bls. 113-114 í drögum að lokaskýrslu). Þingflokkar Samfylkingar og Vínstri grænna hafa lagt fram þingsályktunartillögur á Alþingi um stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu og í mars síðastliðnum skrifuðu yfir 20 samtök náttúruverndarfélaga og útvistarsamtaka, auk Samtaka ferðaþjónustunnar undir viljayfirlysingu um stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu, sem næði til hálandisins eins og það er skilgreint í svæðisskipulagi miðhálandisins 1999-2015 og í landsskipulagsstefnu. Í viljayfirlysingu er vikið að orkunýtingu á svæðinu og þar segir: „Með stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu yrði fallið frá frekari virkjunum og háspennulínum á svæðinu“²⁹. Þá tillkynti umhverfis- og auðlindaráðherra í júní sl. að stofnud yrði nefnd sem falið verði að kanna forsendur fyrir stofnun þjóðgarðs innan miðhálandislinunnar. Í tilkynningunni segir að miðhálandi búi yfir einstökum náttúruverðmætum, sem séu samofin menningu, sögu og sjálfsmýnd þjóðarinnar, auk þess að skipta miklu og vaxandi hlutverki í efnahagslegu tilliti³⁰.

Af þessu öllu má ráða að mikill áhugi er meðal almennings, aðila í ferðaþjónustu og stjórnámamanna á stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu. Þetta markar svæðinu enn frekari sérstöðu. Niðurstaða verkefnistjórnar styður að miklu leyti verndun hálandisins í heild sinni og munar þar mestu um verðmætamat fimm mest verðmætu svæðanna (vatnsvið Héraðsvatna, Skaftár, Skjálfandafljóts, Hólmssárs og Hvítár), þó tillaga verkefnistjórnar geri einungis ráð fyrir að þrjú eftu fari í verndarflokk. Þá eru einungis tvær virkjanahugmyndir í nýtingarflokki á öllu svæðinu, vatnsaflsvirkjun við Skrokkoldu á Sprengisandi og vindorkuver við Blöndulón (1. mynd a), sem báðar fá lágar einkunnir faghópa I og II. Þessar lágu einkunnir breyta hinsvegar ekki þeirri staðreynd að báðar virkjunarhugmyndirnar eru inn á miðhálandinu og virkjun þeirra myndi eyðileggja hið sérstaka mikilvægi og ómetanleika hálandisins sem einnar heildar og skaða almannahagsmuni, þrátt fyrir að rask sé þegar til staðar á báðum svæðunum. Nánar verður vikið að þessu í umfjöllun um drög að flokkun verkefnistjórnar í orkunýtingarflokk. Nokkrar hugmyndir innan hálandislinunnar lenda í biðflokk í drögum verkefnistjórnar (1. mynd b). Þáð er mat Landverndar að nýjar virkjanir og háspennulínr, a.m.k. í lofti, eigi ekki að reisa á miðhálandi Íslands. Ljóst er að slikt myndi draga verulega úr verndargildi svæðisins og líkum á því að þar verði stofnaður þjóðgarður í samræmi við náttúruverndarlög.

²⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=sYGU30BxEIE> og <https://www.youtube.com/watch?v=i8bei-LYK44>.

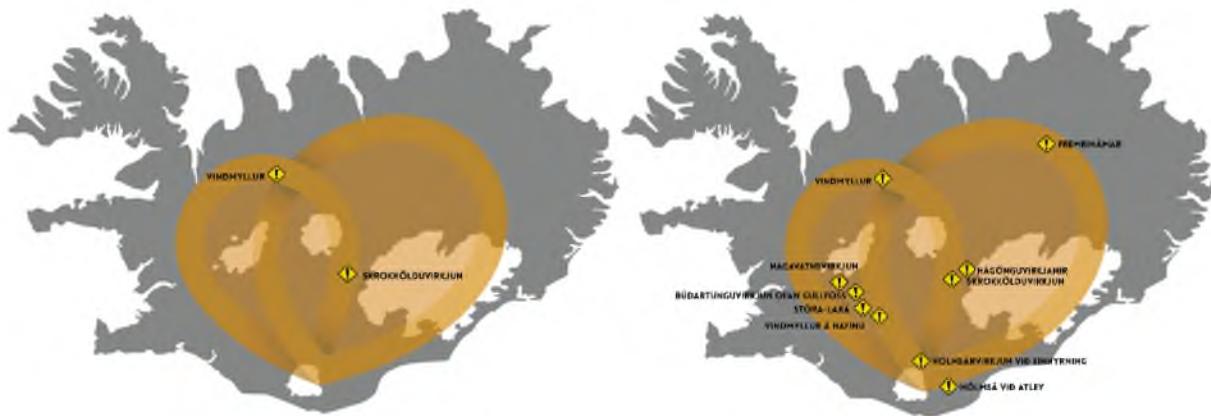
²⁶ <http://landvernd.is/Sidur/Vel-sott-malthing-um-midhalendid-1> og <https://www.youtube.com/watch?v=SDitiZthKpY>.

²⁷ <http://www.natturan.is/d/2011/11/02/56-almennings-stvdia-hugmyndina-um-stofnun-thiodga/>.

²⁸ <http://landvernd.is/Sidur/Yfir-60-stvdia-stofnun-thiodgards-a-midhalendinu>.

²⁹ <http://halandid.is/#viljayfirlysing>.

³⁰ <https://www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nefnd-skodi-grundvoll-fvrir-midhalendisthiodgardi>.



1.mynd. Til vinstri (a): Virkjunarhugmyndir á miðhálendi Íslands í orkunýtingarflokki í drögum RÁ III. Til hægri (b): Virkjunarhugmyndir á miðhálendi Íslands og í jaðri þess í orkunýtingar- og biðflokki í drögum RÁ III.

Það eru því klárlega bæði um að ræða rauð flögg og almannahagsmuni í verndun hálandisins sem einnar heildar, án virkjana. Þetta atriði ber verkefnisstjórn, að mati Landverndar, að líta til í mun ríkara mæli við niðurstöðu sína um virkjanahugmyndir og svæði á miðhálendinu. Með skipun áðurumgetinar nefndar hafa stjórnvöld lýst skýrum vilja til þess að kenna forsendur fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu. Þetta lá ekki fyrir þegar verkefnisstjórn RÁ gaf út skýrsludrög sin í mai sl. og því hefur verkefnisstjórn ekki enn haft tækifæri til að fjalla um þessa ákvörðun ráðherra.

Landvernd beinir því til verkefnisstjórnar RÁ vegna ómetanleika hálandisins og í samræmi við markmið náttúruverndarlaga, varuðarreglu umhverfisréttar, almannahagsmuna og þjóðfélagsumræðu að fára allar virkjanahugmyndir innan miðhálendislinunnar í verndarflokki. Til vara beinir Landvernd því til verkefnisstjórnar að fára virkjanahugmyndir í orkunýtingarflokki innan miðhálendisins í biðflokki, byggt á ofangreindum rökum.

2.1.2. Reykjanesskaginn: Reykjanesfólkvangur

Jarðfræði Reykjanesskagans er einstök á heimsvísu. Aðeins á einum öðrum stað í heiminum gengur úthafshryggur á land á mótmot tveggja jarðskorpufleka með sýnilegum ummerkjum eldsumbrauta liðinna árbúnsunda. Hraunmyndanir, móbergshryggir, gigaraðir, sprungureinar, hverasvæði, hraunhellar og jarðminjar af öllum gerðum prýda einstaka eldfjallanáttúru skagans, sem býr yfir mikilli náttúrulegri fjölbreytni. Þá liggja um Reykjanesskagann fjölmargar fornar þjóðleiðir.

Á og við Reykjanesskaga búa 2/3 hlutar Íslendinga og hér er alþjóðlegur flugvöllur landsins. Langstærsti hluti ferðamanna sem koma til Íslands fara því um Reykjanesskagann, frá Keflavík til Reykjavíkur. Reykjanesfólkvangur var stofnaður árið 1975, en áður hafði verið stofnaður Bláfjallafólkvangur. Hugmyndin var í upphafi að þessir tveir fólkvangar yrðu eitt svæði en af því hefur þó ekki enn orðið. Árið 2002 kynntu Landvernd og Ferðamálasamtök Suðurnesja hugmyndir um eldfjallagarð eða jarðminjagarð (Geopark) á svæðinu frá Þingvallavatni að Reykjanesi. Reykjanes Unesco Global Geopark fékk formlega vottun sem jarðvangur haustið 2015. Það ítrekar mikilvægi þessa eldfjallasvæðis fyrir jarðfræðitengda ferðaþjónustu. Enn er að finna svæði sem falla undir skilgreiningu viðerna innan Reykjanesfólkvangs en það telst afar verðmætt að slík svæði finnist svo nærrí miklu þéttbýli. Mikilvægi slíkra lítt snortinna svæði í nágrenni höfuðborgarinnar eru mikil og var m.a. bent á að það hefði verið vanmetið í vinnu við rammaáætlun II, bæði fyrir útvist þeirra sem búa á svæðinu og ferðaþjónustuna.

Reykjanesskaginn og ekki síst Reykjanesfólkvangur njóta sérstöðu sem heild og að mati Landverndar þarf verkefnisstjórn að taka tillit til þess við flokkun sína. Reykjanesskaginn er klárlega ómetanlegur vegna jarðfræði sinnar og mikilvægi fyrir útvist almennings í stærsta þéttbýli á Íslandi. Um þetta vitnar hinn nýstofnaði jarðvangur. Við þetta bætist að allar virkjunarhugmyndir á svæðinu eru jarðvarmavirkjanir, summar hverjar í nálægð við byggð og óvissa tengd heilsufarslegum áhrifum a.m.k. sumra þeirra. Til þessara atriða ber að mati Landvernar að líta sérstaklega til við flokkun virkjunarhugmynda á svæðinu og fára þær úr nýtingarflokki í bið- og verndarflokka. Reykjanesfólkvangur er nú þegar verndað svæði lögum samkvæmt og hefur því að geyma sérstakt mikilvægi og ríka almannahagsmuni, sérlega vegna útvistar, sem verkefnisstjórn ber að mati Landverndar að taka mun ríkara tillit til með því að setja allar virkjunarhugmyndir innan fólkvangsins í verndarflokki og meta eftir atvikum skiptingu annarra hugmynda á Reykjanesskaganum. Í framhaldinu má endurvekja hugmyndir um stofnun eldfjallapjóðgarðs á Reykjanesskaga.

2.1.3. Hengladalir á Hengilssvæðinu

Á undanförnum árum hefur komið í ljós að borholur á orkuvinnslusvæði Hellisheiðarvirkjunar (300 MW í afli), hafa ekki náð að anna fullri getu virkjunarinnar til raforkuframleiðslu. Því tók Orkuveita Reykjavíkur þá ákvörðun að Hverahlíðarvirkjun yrði ekki byggð heldur yrði gufa af því svæði leidd niður í Hellisheiðarvirkjun til að anna gufujörf virkjunarinnar. Landvernd leggur áherslu á að ekki verði numið frekara land til iðnaðarnota til norðurs frá Henglinum í átt að þingvallavatn eða til suðausturs og austurs í átt að Hveragerði.

Hengladalirnir austan Hengils og norðan og vestan Hveragerðis eru kjörnir til að mynda stórt verndarsvæði með gríðarmiklum útvistarmöguleikum fyrir Suðurland og höfuðborgarsvæðið. Grændalur og Bitra eru þegar í verndarflokki nágildandi rammaáætlunar, RÁ II. Þessi svæði ganga norður af Hveragerði og eru fjölfarnar ferðamannaslöðir, ekki síst Reykjadalur sem er vestur af Grændal. Þar er baðstaður sem fjöldi ferðamanna baðar sig í. Austan Hengils er Innstidalur og Þverárdalur en í þessum dölm eru virkjunarhugmyndir uppi til skoðunar í RÁ III. Í Hengladölunum eru misheiðir lækir sem hafa verið nýttir til afar umfangsmikilla rannsókna undanfarin ár á áhrifum hnattrænnar hlýnumar á vatnálf. Innstidalur (ásamt Fremstadal) gæti tengst samfelldu verndarsvæði með Birtu og Grændal og Þverárdalur þar norður af.

Að mati Landverndar ber verkefnisstjórn RÁ III að líta til þessa svæðis sem samfellu sem hafi sérstakt mikilvægi sem mögulegt verndarsvæði, þar sem rannsóknahagsmunir, auk almannahagsmunar tengdum útvistarmöguleikum í næsta nágrenni stærsta þéttbýlis Íslands, eru afar ríkir. Flokka ber virkjunarhugmyndir á þessu svæði í verndarflokki.

2.2. Endurskoða þarf hugmyndafræði rammaáætlunar

Landvernd telur að endurskoða þurfi hugmyndafræði rammaáætlunar, sem er mjög virkjunarmiðuð og segir í raun að allt land, þar sem er að finna fallvötn eða háhita, og nú vindorku, sé mögulegur virkjunarkostur – friðlaust nema annað sé ákveidið. Nálgunin á auðvitað að vera þveröfug, þ.e.a.s. að allt land í ríkiseigu, sé friðað þar til og nema að unnt sé með sannfærandi rökum að sýna fram á nauðsyn þess og hagkvæmni fyrir þjóðina að þar sé virkjað. Þá telur Landvernd að horfa þurfi mun meira til verndar heildstæðra svæða en nú er gert, ekki síst miðhálandis Íslands og að sárlega vanti stefnu og ytri viðmið fyrir rammaáætlunarferlið, sbr. ofangreint (m.a. hversu mikil, hvenær, hvar, og við hvaða efnahagsaðstæður skuli virkjað). Eins og málum er nú háttáð fer allur samanburður landsvæða fram innbyrðis í lokuðu kerfi þeirra tillagna/virkjunarhugmyndar sem lagt er af stað með í upphafi. Í vinnu verkefnisstjórnar virðist gæta tilhneyingar til jafnraðis milli nýtingar- og verndarflokka, en sú staða getur auðveldlega verið uppi að e.t.v. séu allar eða vel flestar hugmyndirnar óásættanlegar miðað við gefin ytri viðmið.

Með innbyrðis samanburði líkt og gerður er á virkjunarhugmyndum, þá verða alltaf einhverjur kostir sem koma verst út og einhverjur sem koma best út í samanburði. Þannig getur virkjunarhugmynd á svæði sem er frekar verðmætt lent neðarlega ef mörg önnur svæði eru mjög verðmæt. Þótt aðferðafræðin hafi tilhneigingu til að „skipta“ tiltölulega jafnt milli orkunýtingar- og verndarflokks, þá virðist halla á verndarflokki í drögum verkefnisstjórnar RÁ III, eins og síðar er rakið.

2.3. Almennt um flokkun verkefnisstjórnar

2.3.1. Verndarflokkur

Í umfjöllun um aðferðafræði verkefnisstjórnar um flokkun svæða og virkjunarhugmynda í verndarflokki er fyrst og fremst miðað við verðmætamat faghóps I. Þó er það svo að einungis þrjú efstu svæðin af fimmtán raðast í verndarflokki.

EKKI verður annað séð en það halli verulega á verndarflokki þegar litið er til fjölda svæða sem flokkast þar, þó svo að fjöldi virkjunarhugmynda sé hærra en í orkunýtingarflokki. Vissulega ber ekki að beita einhverri helmingaskiptaaðferð við flokkun virkjunarhugmynda og svæða (sjá einnig umfjöllun undir kafla 2.2), en það vekur athygli að áttá virkjunarhugmyndir á sex svæðum flokkast í orkunýtingarflokki en niu virkjunarhugmyndir á þremur svæðum í verndarflokki (Kjalölduveita ekki talin með enda ekki verðmætameritin). Að mati Landverndar skortir rökstuðning fyrir þeim mikla fjölda sem fer í orkunýtingarflokki, þ.m.t. af svæðum sem raðast tiltölulega hátt og ofan miðgildis í verðmætamatí faghóps I (6.-7. sæti af 15).

EKKI er skýrt af skýrsludögum verkefnisstjórnar hvernig hún ákvarðar hve mörg af þeim svæðum sem raðast hæst í verðmætamatí faghóps I enda í verndarflokki, en verðmætamat faghóps I er (eðlilega) meginforsenda röðunar í verndarflokki. Þannig fara þrjú svæði, Jökulsárnar í Skagafirði / Héraðsvötn, Skaftá og Skjálfandafljót í verndarflokki, en þessi svæði hlutu hæsta verðmætamatí (1-3 af 15) hjá faghópi I. Hvað ræður því hinsvegar að vatnasvið Hólmsárar sem endar í fjórða sæti er ekki raðað í verndarflokki heldur biðflokk? Sama með svæðin sem raðast í verðmætamatí í 5.-7. sæti?

Eins og rakið verður í athugasemdum í köflunum hér að neðan, þá er alveg ljóst að vatnasvið Hólmsáar hefur yfir að búa það miklum verðmætum að svæðinu ætti skilyrðið laust að raða í verndarflokki. Ef tekið er fimmta sætið, sem er Búðartunguvirkjun, þá er verðmæti þess einnig mikil, auk þess sem það er í næsta nágrenni við Gullfoss. Í því tilviki mætti þó fallast á rök um að rannsóknir á ferðamennsku skorti til að taka afstöðu til flokkunar.

Hvað varðar svæðin sem lenda í 6.-7. sæti í verðmætamatí (Innstidalur og Þverárdalur á Hengilssvæðinu (6. sæti) annarsvegar og hinsvegar Trölladyngja og Austurengjar (7. sæti), þá er þeim rökstuðningi beitt að einungis önnur tveggja virkjunarhugmynda í þessum tveimur pörum flokkist í nýtingu (Þverárdalur á Hengilssvæðinu og Austurengjar á Krýsuvíkursvæðinu/Reykjanesfólkvangi) en hin í bið (Innstidalur og Trölladyngja). Þetta er gert á þeirri forsendu að það að önnur hugmyndin í parinu sé nýtt þýði að vægi og mikilvægi hinnar aukist og því sé ekki

forsvaranlegt að flokka báðar í nýtingu. Ekki eru hinsvegar færð nein rök fyrir því hvers vegna önnur virkjunarhugmyndin í þessum tveimur pörum fer í orkunýtingarflokk frekar en í verndarflokk. Ef litið er til verðmætaeinkunna faghóps I fyrir þessi pör virkjunarhugmynda (6.-7. sæti af 15), þá væri mun eðlilegра að setja aðra hugmyndina úr hvoru pari fyrir sig í vernd og þá hina í bið.

Að þessu sögðu, hlýtur meginástæða flokkunar verkefnisstjórnar á þessum hugmyndum í nýtingarflokk að ráðast af áhrifamati faghópa I og II. Á það skul bent hér að þegar um margar útfærslur á sömu virkjunarhugmynd, líkt og í Héraðsvötnunum, Skjálffandafljóti og Hólmsá, sem allt eru á meðal verðmætustu svæðanna, þá raða þessar mismunandi útfærslur sér hver á eftir annarri í áhrifamatinu. Við það ýtast þær virkjundarhugmyndir sem á eftir koma í verðmætamati niður við og þær flokkast neðar í áhrifamati. Landvernd fær ekki annað séð en þessi „skekkjá“ sem barna hefur myndast vegna margra útfærsla á virkjunarhugmyndum á verðmætustu svæðunum ráði hér för um flokken Þverárdals og Austurengja í nýtingarflokk. Að mati Landverndar getur verkefnisstjórn ekki staðið keik við þessa flokkun, og verður að líta í auknum mæli til verðmætamats þeirra, mats sem er ofan miögildis. Viðmiðið um varúðarreglu og almannahagsmuni á einnig við hér.

Að mati Landverndar ættu fleiri þættir að koma inn í ákvörðun við flokken svæða í verndarflokk, þ.m.t. möguleikar á stórum verndarsvæðum eins og miðhálendinu, líkt og rakið er fyrr í þessari umsögn. Slík verndarsjónarmið ættu hið minnsta að hafa áhrif í þá veru að virkjunarhugmyndir enduðu í biðflokk, sérlega á svæðum sem hafa hátt verndargildi sem stórar heildir, þ.m.t. miðhálendi Íslands, Reykjanesfólkvangur og Hengladalir. Slikt er í samræmi við varúðarreglu náttúruverndarlaga og almannahagsmuni til framtíðar litið.

2.3.2. Orkunýtingarflokkr

Að mati Landverndar er almennt of mörgum virkjunarhugmyndum raðað í orkunýtingarflokk. Þetta á ekki síst við þar sem að ekki er ljóst í hvað eigi að nota þá orku sem um ræðir eða hvenær. Virðist þessi tilhneiting afsprengi bæði þeirrar hugmyndafræði sem rammaáætlun byggir á – að allt sé fallt til virkjunar – og þess að um innbyrðis röðun virkjunarhugmynda er að ræða.

Ef stefna væri til um ásættanlega raforkuframleiðslu á næstu árum (sjá fyrr), væri unnt að skammta nákvæmar inn í orkunýtingarflokk. Á meðan slíka stefnu og upplýsingar skortir er engin ástæða til að bæta mikil í orkunýtingarflokk, enda þegar margar virkjunarhugmyndir í nágildandi RÁ.

Fjölmargar hugmyndir um jarðvarmavirkjanir eru í nágrenni byggðar í orkunýtingarflokk, en eins og fjallað var um í kafla 1.2 þá ber að fara hægt í slíka nýtingu vegna vísbendinga um neikvæð heilsufarsleg áhrif þeirra á fólk. Einnig má benda á að allar hugmyndir um vindorkuver ætti að setja í biðflokk á meðan sett er stefna um nýtingu vindorku á Íslandi, sbr. kafli 1.4.

Að ofansögðu er það mat Landverndar að fækka ætti virkjunarhugmyndum í orkunýtingarflokki og einungis setja inn í hann í takt við þörf hverju sinni að teknu tilliti til umhverfis og náttúruverndarsjónarmiða.

3. ATHUGASEMDIR VIÐ FLOKKUN Í ORKUNÝTINGARFLOKK

Hér fer fyrst umfjöllun og breytingartillögur við nýja afgreiðslu verkefnisstjórnar og á eftir fylgia nokkur orð um óbreytta röðun frá gildandi rammaáætlun (14. janúar 2013).

3.1. Virkjunarhugmyndir á miðhálendi Íslands

Verkefnisstjórn flokkar tvær virkjunarhugmyndir á miðhálendinu í orkunýtingarflokk, vatnssfallsþirkjun við Skrokkoldu og vindorkugarð á Blöndusvæðinu. Bæði svæðin ættu að fara í verndarflokk að mati Landverndar, þar sem um virkjunarhugmyndir á miðhálendinu er að ræða. Skrokkolduvirkjun er þar að auki lítil virkjun, 45 MW og munar litlu um hana í orkubúskapnum.

3.1.1. Skrokkolduvirkjun

Skrokkolduvirkjun fær lágar einkunnir frá faghópum I og II, þ.e.a.s. verðamætamatið er lágt og áhrifin af virkjuninni ekki talin mikil. Að mati Landverndar er ekki nægjanlegt tillit tekið til eftirfarandi þáttu (rauð flögg / almannahagsmunir) í niðurstöðu verkefnisstjórnar, sem að mati Landverndar eru nægjanlega sterk rök fyrir því að flokka Skrokkolduvirkjun í verndarflokk, hið minnsta í biðflokk þar til ljóst er hvað verður um hugmynd um stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu:

- Nefnd á vegum umhverfis- og auðlindaráðherra kannar nú forsendur fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands, en sú hugmynd er studd af náttúruverndar- og útvistarhreyfingunni, Samtökum ferðabjónustunnar og a.m.k. nokkrum stjórnálflokkum. Virkjun við Skrokkoldu myndi draga úr verndargildi miðhálendisins og minnka verulega fyrirhugaðan þjóðgarð.
- Skrokkolduvirkjun er á miðhálendi Íslands, svæði sem afar æskilegt er að vernda í heild sinni. Í vernd þess felast ríkir almannahagsmunir með vísan til náttúruverndarlaga og því ætti hugmyndin að fara í verndarflokk.
- Eins kílómetra langur afrennslisskurður út í Kvíslaveitu mun marka áberandi sár í landslagið, þvert á rennslisstefnu meginfallvatna á svæðinu og valda uppskiptingu svæðisins (e. habitat / landscape fragmentation).
- Hlaðhús og spennir munu verða ofanjarðar og auka rask á svæðinu. Slíkt hefur neikvæð áhrif á upplifunargildi fólks af hálandinu sem litt snortnu svæði og náttúruverndargildi skerðist.

- Í heild sinni munu framkvæmdirnar bæta í láglendisvæðingu hálandisins.
- Framkvæmdin er í næsta nágrenni við Vatnajökulsþjóðgarð, en skortur er á skilgreiningu skilmála fyrir nærsvæði (e. buffer zones) þjóðgarðsins. Á þeim grundvelli ætti ekki að raða virkjunarhugmyndinni í orkunýtingarflokk frekar en Hágönguvirkjunum. Sömu rök ættu að gilda.
- Vatnajökulsþjóðgarður sækist nú eftir að komast á heimsminjaskrá UNESCO og allar stórar framkvæmdir og rask á nærsvæðum hans gætu dregið úr möguleikanum á því að það takist.
- Skrokkölduvirkjun er nánast í miðju hálandisins, við eina fjölförnstu hálandisleiðina. Þess vegna mun hún hafa áhrif á fleira útvistarfolk og ferðamenn en margar aðrar.
- Verkefnisstjórn RÁ III hefur ekki litið til 10. gr. náttúruverndarlaga við flokkun sína á miðhálendi Íslands um mat á heildarálagi, en samkvæmt henni ber að meta áhrif á náttúru svæðis út frá heildarálagi sem á svæðinu er eða það kann að verða fyrir. Með því að einblína um of á Skrokkölduvirkjun sem einstakan virkjunarkost án þess að líta nægjanlega til alls hálandisins sem mögulegrar verndarheildar, hefur verkefnisstjórnin litið fram hjá þessu veigamikla atriði.

3.1.2. Vindorkuver á Blöndusvæðinu

Vindorkuver á Blöndusvæðinu (nefnt Blöndulundur) raðast í orkunýtingarflokk á grundvelli þess að einkunnir faghópa I og II séu lágar og fáar ábendingar hafi komið fram um sérstakt mikilvægi. Að mati Landverndar þarf að taka tillit til eftirfarandi ábendinga um sérstakt mikilvægi og almannahagsmuni sem ætti að breyta röðun úr nýtingu í vernd, hið minnsta í biðflokk þar til ljóst er hvað verður um hugmynd um stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu:

- Nefnd á vegum umhverfis- og auðlindaráðherra kannar nú forsendor fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálendi Íslands, en sú hugmynd er studd af náttúruverndar- og útvistarhreyfingunni, Samtökum ferðaþjónustunnar og a.m.k. nokkrum stjórmálaflokkum. Vindorkuver við Blöndulón myndi draga úr verndargildi miðhálendisins og skerða væntanlegan þjóðgarð.
- Virkjunarhugmyndin er á miðhálendi Íslands, svæði sem afar æskilegt er að vernda í heild sinni. Í vernd þess felast ríkir almannahagsmunir með vísan til náttúruverndarlaga og því ætti hugmyndin að fara í verndarflokk.
- Verkefnisstjórn RÁ III hefur ekki litið til 10. gr. náttúruverndarlaga við flokkun sína á miðhálendi Íslands um mat á heildarálagi, en samkvæmt henni ber að meta áhrif á náttúru svæðis út frá heildarálagi sem á svæðinu er eða það kann að verða fyrir. Með því að einblína um of á Blöndulund sem einstakan virkjunarkost án þess að líta nægjanlega til alls hálandisins sem mögulegrar verndarheildar, hefur verkefnisstjórnin litið fram hjá þessu veigamikla atriði.
- Í heild sinni munu framkvæmdirnar bæta í láglendisvæðingu hálandisins.
- Ekki er forsvaranlegt að raða neinum vindorkuverum í orkunýtingarflokk á meðan ekki er til stefna um nýtingu vindorku í landinu, þ.m.t. hvar er og hvar er ekki æskilegt að byggja slík orkuver m.t.t. áhrifa á náttúru og umhverfi.

3.2. Virkjunarhugmyndir á Reykjaneskaga

Niðurstaða rammaáætlunar II fyrir Suðvesturland/Reykjanesskaga var mikil vonbrigði fyrir náttúruverndar- og útvistarhreyfinguna. Fimm virkjunarhugmyndir voru þá settar í orkunýtingarflokk og nú er premur bætt við, Austurengjum á Krýsuvikursvæðinu, Þverárdal og Hverahlíð II á Hengilssvæðinu. Landvernd telur að Austurengjar og Þverárdalur eigi að fara í verndarflokk, en gerir ekki aðrar athugasemdir við flokkun Hverahlíðar II en almennt þær að um er að ræða jarðvarmavirkjun í næsta nágrenni þéttbýlis (Hveragerðis og höfuðborgarsvæðisins).

3.2.1. Austurengjar í Reykjanesfólkvangi

Landvernd leggur ríka áherslu á að horfið verði frá virkjunarhugmyndum innan Reykjanesfólkvangs. Fimm hugmyndir eru innan hans, ein nágildandi verndarflokk (Brennisteinsfjöll) og tvær í nágildandi orkunýtingarflokk (Sandfell og Sveifluháls). Trölladyngja er sett í biðflokk í drögum verkefnisstjórnar III og Austurengjar í nýtingarflokk. Það skal tekið fram að þó svo að gert sé ráð fyrir möguleika á virkjunum í friðlysingarskilmálum Reykjanesfólkvangs, þá ganga virkjanir í berhögg við þann tilgang fólkvanga að vernda náttúru og útvistarmöguleika almenninga.

Verkefnisstjórn flokkar Austurengjar í nýtingarflokk á grundvelli fremur lágra einkunna faghópa I og II. Landvernd bendir á að Austurengjar raðast ofan miðgildis í verðmætamati faghóps I og vísast hér til umræðu í kafla 2.3.1. Auk þess þarf að mati Landverndar að taka tillit til eftirfarandi sérstöðu (sérstakt mikilvægi / almannahagsmunir) við flokkun þessarar virkjunarhugmyndar og því ætti hún að fara í verndarflokk:

- Austurengjar eru innan Reykjanesfólkvangs og virkjun þar hefði neikvæð áhrif á fólkvanginn sem útvistarsvæði til almenningssnota. Samkvæmt 52. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 skal verndun fólkvanga miða að því að auðvelda almenningi aðgang að náttúru og tengdum menningarminjum í nánd við þéttbyli til útvistar, náttúruskoðunar og fræðslu. Virkjun við Austurengjar gengur þvert gegn þessum markmiðum náttúruverndarlaga og hefur verkefnisstjórn láðst að lita til þess við röðun sína.
- Líta ber á Reykjanesfólkvang sem eitt verndarsvæði sem hefur sérstakt mikilvægi sem slíkt vegna ríkra náttúruverndarhagsmuna og sérlega vegna útvistar í nágrenni höfuðborgarinnar. Verkefnisstjórn tók ekki tillit til þessara almannahagsmuna, sbr. markmið náttúruverndarlaga, við röðun sína.

3.2.2. Þverárdalur á Hengilssvæðinu

Líkt og rakið er í kafla 2.1.3, telur Landvernd að Hengillinn, Hengladalirnir frá Innstadal að Bitru, Reykjadal, Grændal, auk Þverárdals ættu að mynda eitt verndarsvæði. Bitra og Grændalur eru þegar í verndarflokki núgildandi rammaáætlunar og Innstidalur flokkast í biðflokk hjá verkefnisstjórn RÁ III.

Verkefnisstjórn flokkar Þverárdal í nýtingarflokk á grundvelli fremur lágra einkunna faghópa I og II. Þverárdalur flokkast samt sem áður ofan miðgildis í verðmætamati faghóps I og vísast hér til umræðu í kafla 2.3.1. Að mati Landverndar þarf auk þess að taka tillit til eftirfarandi sérstöðu (sérstakt mikilvægi / almannahagsmunir) við flokkun þessarar virkjunarhugmyndar og því ætti hún að fara í verndarflokki:

- Þverárdalur er á svæði sem afar áhugavert er að gera að samfelldu verndarsvæði með Henglinum og Hengladölum sem hefði ríku útvistarhlutverki að gegna. Líta ber til þess sem sérstaks mikilvægis og almannahagsmuna.
- Þverárdalur reynist með tiltölulega háa röðun hvað varðar verðmæti náttúru- og menningarminja (6/15). Ekki virðist hafa verið tekið nægjanlegt tillit til þess.
- Af Ölkelduhálsi liggja fornar þjóðleiðir og fer ein þeirra um Þverárdal.
- Þverárdalur er óskertur af mannlegum framkvæmdum og jarðvarmavirkjun þar myndi stórskaða útvistarsvæði Þverárdals, en þó svo að óljóst sé hversu margt ferðafólk fer þar um, þá telja heimamenn að fjöldinn hafi aukist til muna á undanförnum árum (sjá umsögn Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands/Björns Pálssonar). Þá er ljóst að þúsundir sjá Þverárdal ár hvert af útsýnisstöðum eins og Tjarnarhnúk og Hrómundartindi.
- Vegagerð inn í Þverárdal (og Innstadal) til framkvæmda myndi gjörbylta hinu náttúrulega viðmóti dalanna.

3.3. Virkjunarhugmyndir í neðrihluta Þjórsá

Landvernd gerir enn mikinn fyrirvara við flokkun virkjana í neðrihluta Þjórsá í orkunýtingarflokk. Verkefnisstjórn flokkar Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun í nýtingarflokk á grundvelli lágra einkunna faghópa I og II. Verkefnisstjórn tekur fram í rökstuðningi sínum að sýnt sé að umræddri óvissu um virkni seiðafleytna og um áhrif vatnsmagns- og rennslisbreyinga á gönguleiðir, hrygningarástöðvar og uppeldisstöðvar laxfiska verði ekki eytt á því stjórnsýslustigi sem verkefnisstjórn starfar á. Að mati Landverndar þarf að taka tillit til eftirfarandi við flokkun þessara tveggja virkjunarhugmynda og því ætti að flokka þær í biðflokk áfram:

- Óvissa er um áhrif á laxastofn árinna, sem mælist með mjög háa áhrifaeinkunn, enda nýtur stofninn sérstöðu á heimsvísu hvað varðar stærð og aðlögun að óvenjulegu umhverfi. Þessi háa áhrifaeinkunn endurspeglast ekki í meðaltalseinkunn.
- Faghópur II setur rautt flagg á Urriðafossvirkjun þar sem aðferðafræði hópsins gefi ekki rétta mynd af þeim verðmætum sem í húfi eru með tilliti til íslenska laxastofnsins.
- Í flýtimeðferð virkjunarhugmynda í neðrihluta Þjórsá var Hvammsvirkjun sett í orkunýtingarflokk en Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun í biðflokk m.a. á grundvelli þess að koma þyrti í ljós hvernig mótvægisáðgerðir vegna Hvammsvirkjunar myndu koma út. Ekki verður séð að neinar breytingar hafi orðið á forsendum röðunum sem réttlæti að tvær neðri virkjunarhugmyndirnar fari í orkunýtingarflokki.
- Áhrif virkjananna á samfélag heimamanna á svæðinu þarf að rannsaka betur.

3.4. Aðrar virkjunarhugmyndir

3.4.1. Austurgilsvirkjun

Austurgilsvirkjun raðast í orkunýtingarflokk i tillögu verkefnisstjórnar þratt fyrir að verðmæta- og áhrifaeinkunnir liggi ekki fyrir frá faghópi I (sjá töflu 23). Í drögum verkefnisstjórnar segir að þessi tillaga um röðun verði tekin til endurskoðunar í ágúst að loknu umsagnarferli, þegar niðurstöður faghóps I liggja fyrir og að fengnum umsögnum um gæði gagna. Landvernd getur með engu móti skilið hver rökin eru fyrir eða hvað réttlætir þessa tilfærslu Austurgilsvirkjunar úr biðflokki í nýtingarflokk eftir fyrra athugasemdaferli. Þessi afgreiðsla virðist vera algerlega á skjön við vinnuferli rammaáætlunar hingað til og almennt faglega nálgun verkefnisstjórnar. Landvernd átelur þessi vinnubrögð. Austurgilsvirkjun mun hafa veruleg áhrif á óbyggð viðerni sunnan Drangjökuls og ætti skilyrðislaust að vera áfram í biðflokki. Að öðru leyti mun Landvernd ekki gera frekari athugasemdir við þessa virkjunarhugmynd að svo stöddu máli.

3.5. Óbreyttar virkjunarhugmyndir frá fyrri ákvörðunum Alþingis

Landvernd hefur í fyrri umsögnum gert athugasemdir við flokkun þessara virkjunarhugmynda og vísast til þeirra athugasemda í umfjöllun samtakanna um síðasta áfanga rammaáætlunar, svo og umsagna í meðfórum málins á Alþingi á sinum tíma.

Landvernd vill þó ítreka stuttlega fyrri afstöðu sína um að virkjunarhugmyndir innan Reykjanesfólksvangs, í Eldvörpum og við Bjarnarflag eigi að fara í verndarflokk sökum sérstöðu og hás verndargildi þessara svæða eða nærliggjandi svæða. Þá bendir Landvernd einnig á fyrri athugasemdir sínar varðandi Hvalárvirkjun sem mun hafa veruleg áhrif á óbyggð viðerni sunnan Drangiðkuls og telja samtökin ekki forsvaranlegt að leggja í þá framkvæmd.

4. ATHUGASEMDIR VIÐ FLOKKUN Í BIÐFLOKK

Allar virkjunarhugmyndir sem verkefnisstjórn raðar í biðflokki nema tvær eru á miðhlendinu. Eins og áður hefur komið fram er það mat Landverndar að ekki eigi að virkja meira inn á miðhlendi Íslands og þar eigi að stofna þjóðgarð. Athugasemdir Landvernd eru í samræmi við það.

4.1. Virkjunarhugmyndir á miðhlendi Íslands eða í jaðri þess

4.1.1. Hólmsárvirkjanir

Verkefnisstjórn flokkar Hólmsárvirkjun við Einhyrning (án miðlunar) og Hólmsárvirkjun við Atley í biðflokk RÁ III. Byggir matið m.a. á háu verndargildi og hárrí áhrifaeinkunn faghóps 2 og miklu framtíðarverðmæti fyrir ferðaþjónustuna. Að mati Landverndar eiga báðar hugmyndirnar skilyrðislaust að fara í verndarflokki rammaáætlunar og byggir það mat á eftirfarandi:

- Verndargildi vatnasviðs Hólmsárs er í fjórða sæti af fimmtíðan samkvæmt röðun faghóps I. Ekki verður skilið hvers vegna það leiðir ekki strax til þess að vatnasviðið fari í verndarflokk.
- Áhrifaeinkunn faghóps II er há og framtíðarverðmæti fyrir ferðaþjónustuna talin mikil, ekki síst ef að ferðamönnum fjölgar enn frekar á Fjallabaksleið nyrðri.
- Vatnasviðið er eitt fárra lítt raskaðra eða óraskaðra stórra og samfelldra vatnasviða á Íslandi og hefur að geyma mjög verðmætar jarðmyndanir og vatnafar eins og niðurstöður RÁ III bera með sér.
- Svo virðist vera sem vatnasvið Hólmsárs liði fyrir það að lenda í fjórða sæti í verðmætaröðun og sýnir þetta dæmi vel hvernig innbyrðis röðun getur komið niður á afar verðmætum svæðum eins og í þessu tilfelli. Öll rök hniga að því að setja Hólmsá í verndarflokki og er verkefnisstjórnin hvött til þess að endurskoða afstöðu sína.
- Virkjunarhugmyndirnar eru á miðhlendinu eða við ferðaleiðir inn á miðhlendið. Vísast hér í fyrri umfjöllun um almannahagsmuni af stofnun þjóðgarðs á miðhlendinu og nefnd umhverfis- og auðlindaráðherra sem kannar forsendur fyrir stofnun slíks þjóðgarðs. Virkjanirnar myndu draga úr verndargildi miðhlendisins og skerða mögulegan þjóðgarð. Lita ber til þess.
- Verkefnisstjórn RÁ III hefur ekki litið til 10. gr. náttúruverndarlaga við flokkun sína á miðhlendi Íslands um mat á heildarálagi, sjá rökstuðning við aðrar virkjunarhugmyndir hér að ofan.

4.1.2. Hagavatnsvirkjun

Verkefnisstjórn raðar Hagavatnsvirkjun í biðflokk í drögum sínum. Að mati Landverndar ætti Hagavatn að fara í verndarflokk enda inn á miðhálendi Íslands. Svæðið fékk hæstu einkunn fyrir víðerni og jarðgrunn, en aðrir þættir sem ekki eru til staðar draga meðaltalið niður. Svæðið hefur því sérstakt mikilvægi sem ætti að nægja til að setja það í verndarflokk. Auk þess ríkir mikil óvissa um umhverfisáhrif virkjunarinnar, ekki síst hvað varðar jarðvegsfok, sem jafnvel gæti aukist við virkjun á svæðinu³¹. Landvernd telur að svæðið eigi að fara í verndarflokk og byggir það á eftirfarandi:

- Hagavatnsvæðið fær hæstu mögulegu verðmætaeinkunn fyrir víðerni og jarðgrunn hjá faghópi I. Virkjun væri mikil inngríp inn í óbyggð víðerni hálandisins.
- Svæðið er kennslubókardæmi um hörunarsögu jökuls á 19. og 20. öld og ummerki um þessa sögu eru öröskað. Með stíflu og virkjun Hagavatns yrði gripið inn í eitt stórbrottnasta landmótunarferli Langjökuls en svæðið er eins og opin og auðlesin jarðfræðibók.
- Svæðið býður upp á mikla framtíðarmöguleika í ferðamennsku og útvist. Svæðið laðar til sín ferðamenn sem vilja njóta stórbrotinnar náttúru, jarðsögu, útiveru og ævintýra í lítt snortinni náttúru³².
- Landgræðsla ríkisins hefur talið að stífla geti heft frekara sandfok, en aðeins ef lónið verði ekki notað sem miðlunarlón þannig að yfirborðssveiflu gæti að ráði³³. Í lýsingu virkjanahugmyndarinnar í gögnum frá Orkustofnun³⁴ kemur hins vegar fram að gert er ráð fyrir fimm metra vatnsborðssveiflu, sem er mjög mikil að hinu marflata landi sem þarna er.
- Náttúrufræðistofnun Íslands hefur bent á að verði Hagavatn notað sem miðlunarlón muni leirfok úr botninum aukast seinni part vetrar og fyri part sumars þegar vatnsborð hefur lækkað vegna miðlunar. Það er mat Náttúrufræðistofnunar að vatnsmiðlun í Hagavatni geti hugsanlega aukið þann uppfoksvanda sem við er að glíma á svæðinu³⁵ og í sama streng hefur Ólafur Arnalds professor í jarðvegsfræðum tekið^{36,37}. Sandflæmi yrðu þannig ýmist á þurru eða undir vatni. Uppfok getur verið afar mikil að svíklar aðstæður og jafnvel mun meira en nú er til staðar á svæðinu.
- Samkvæmt mati Ólafs Arnalds (sjá tilvísanir hér að ofan) geta breytingar á vatnsborði Hagavatns haft gríðarlega mikil áhrif á svæðið og aðeins örlítil vatnsborðslækkun á hugsanlegu lóni að vetri eða vori stóraukið hættu á foki. Því geti örlítil miðlun verið ávísun á meiri vandræði, meira uppfok o.s.frv. en nú er á svæðinu. Jökullæurnar sem nú renna í Hagavatn myndu trúlega fljótt búa til aurkeilu út í vatnsborðið og þar geti því skapast veruleg fokvandræði, en með tímanum gæti fokið aukist eftir því sem aurkeilan lengist. Þá gæti fokið hugsanlega færst að hluta til meira vestur fyrir Þórólfssfell og Hlöðufell, en land er að gróa upp vestan Hlöðufells. Ef þetta gengi eftir gæti tjón orðið meira en ef ekkert er gert.
- Virkjunarhugmyndin er á miðhálendinu. Vísast hér í fyrrí umfjöllun um almannahagsmuni af stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu og nefnd umhverfis- og auðlindaráðherra sem kannar forsendur fyrir stofnun slíks þjóðgarðs. Virkjunin myndi og skerða mögulegan þjóðgarð og draga úr verndargildi miðhálendsins.
- Verkefnisstjórn RÁ III hefur ekki litið til 10. gr. náttúruverndarlaga við flokkun sína á miðhálendi Íslands um mat á heildarálagi, sjá rökstuðning við aðrar virkjunarhugmyndir hér að ofan.

4.1.3. Hágönguvirkjun

Verkefnisstjórn flokkar Hágönguvirkjun í biðflokk og færir fyrir því þau rök að faghópur II hafi gefið svæðinu tiltölulega háá áhrifaeinkunn, mikil sýnilegt rask yrði í næsta nágrenni við Vatnajökulsþjóðgarð og að skilgreiningu skorti fyrir skilmála á nærsvæðum (e. buffer zone) þjóðgarðsins. Að mati Landverndar á að setja Hágönguvirkjun í verndarflokk og byggja samtökin afstöðu sína á eftirfarandi:

- Þrátt fyrir að svæðið raðist lægst allra svæða í verðmætamati faghóps I, þá hefur þessi virkjunarhugmynd þá sérstöðu að vera á miðju hálandi Íslands.
- Svæðið er þegar raskað, en sýnileg áhrif mannvirkja á svæðinu eru með minnsta móti, m.a. vegna þess að ekki var byggður upp vegur frá Sprengisandsleið. Núverandi rask hefur áhrif á röðunina. Mikil rask myndi fylgja varanlegri vegagerð inn á svæðið, en gera verður ráð fyrir uppbryggðum vegi sem fær er að vetri til að geta haldið úti mannaðri virkjun. Umfangsmikil mannvirkni myndu hafa mikil sjónræn áhrif og raska landslagsheild svæðisins mun meira en núverandi mannvirkni gera.

³¹ <http://www.moldin.net/blogg--blog>.

³² Rannveig Olafsdóttir og Kristín Rut Kristjánsdóttir, (2008). Áhrif upplistöðulóns og virkjunar við Hagavatn á ferðamennsku og útvist, Ferðamálastetur Íslands.

³³ Hákon Aðalsteinsson og Elín Smáradóttir, (2006). Umsókn um rannsóknarleyfi vegna Hagavatnsvirkjunar. Tilvísun: 2006050016, Orkustofnun: Reykjavík.

³⁴ <http://os.is/gogn/Skyrslur/OS-2015/OS-2015-04-Vidauki-34.pdf>.

³⁵ Náttúrufræðistofnun, (2006). Umsógn Náttúrufræðistofnunar Íslands við umsókn OR um rannsóknarleyfi við Hagavatn vegna Hagavatnsvirkjunar.

³⁶ <http://www.moldin.net/blogg--blog>.

³⁷ <http://www.ruv.is/frett/hagavatnsvirkjun-varhugaverd>.

- Virkjunarhugmyndin eru á miðhálendinu. Þíast hér í fyrri umfjöllun um almannahagsmuni af stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu og nefnd umhverfis- og auðlindaráðherra sem kannar forsendur fyrir stofnun sílis þjóðgarðs. Virkjunin myndi draga úr verndargildi miðhálendisins og skerða mögulegan þjóðgarð.
- Verkefnisstjórn RÁ III hefur ekki litið til 10. gr. náttúruverndarlaga við flokkun sína á miðhálendi Íslands um mat á heildarálagi, sjá rökstuðning við aðrar virkjunarhugmyndir hér að ofan.

4.1.4. Fremrinámar

Verkefnisstjórn flokkar Fremrinámar í biðflokk og eru færð fyrir því nokkur rök, þ.m.t. að upplýsingar vanti um öflun kælivatns, að mikill breytileiki sé í einkunnum fyrir einstök viðföng, um skerðingu viðernis og landslagsheilda sé að ræða enda um mannvirkjagerð á svæði sem er óbyggd viðerni. Þá sé mjög sérstök örveruflóra á svæðinu og framtíðarvirði hugsanlega vanmetið.

Að mati Landverndar eiga Fremrinámar að fara í verndarflokk rammaáætlunar og byggir það mat á eftifarandi:

- Virkjunarhugmyndin er á óbyggðu viðerni og áhrif virkjunar yrðu mikil á viðerni, landslag og menningarminjar. Þar sem breytileiki er mikill í einkunnum fyrir einstök viðföng er ljóst að sum þeirra fá afar háar einkunnir meðan önnur viðföng eru hreinlega ekki til staðar. Sum þeirra viðfanga sem fá háar einkunnir hafa sérstakt mikilvægi, t.d. viðerni svæðisins og háhitabakteriur, sem sumar hverjar kunna ekki að finnast annarsstaðar.
- Dyngjur eru fágætar eldstöðvar á heimsvísu og hafa því sérstakt mikilvægi. Virkjunin myndi skerða Ketildyngju.
- Fremrinámar liggja fremur hátt í landslagi og því líklegt að mannvirki og gufur frá virkjuninni myndu sjást á stóru svæði norðan Dyngjufjalla og Herðubreiðar.
- Virkjunarhugmyndirnar eru á miðhálendinu. Þíast hér í fyrri umfjöllun um almannahagsmuni af stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu og nefnd umhverfis- og auðlindaráðherra sem kannar forsendur fyrir stofnun sílis þjóðgarðs. Virkjunin myndi draga úr verndargildi miðhálendisins og skerða mögulegan þjóðgarð.
- Verkefnisstjórn RÁ III hefur ekki litið til 10. gr. náttúruverndarlaga við flokkun sína á miðhálendi Íslands um mat á heildarálagi, sjá rökstuðning við aðrar virkjunarhugmyndir hér að ofan.

4.1.5. Vindorkuver ofan Búrfells

Verkefnisstjórn flokkar vindorkuver ofan Búrfells (s.k. Búrfellslund) í biðflokk, ekki síst vegna þess að mikil neikvæð áhrif teljast vera af vindorkuverinu á mörög verðmæt ferðasvæði. Vindorkuverið er að mörkum miðhálendislínunnar og sennilega hluti utan hennar og hluti innan hennar. Virkjunarhugmyndin er því á svæði sem teljast verður hafa mikil áhrif inn á miðhálendið. Þrátt fyrir að svæðið sé að stórum hluta þegar raskað af virkjunarhugmyndum, þá yrðu sjónræn áhrif af vindorkugarðinum mikil og sæjust viða að. Að mati Landverndar eiga virkjunarhugmyndir inn á miðhálendinu og í jaðri þess að fara í verndarflokk til að skerða ekki verndargildi miðhálendisins og möguleika á stofnun þjóðgarðs á svæðinu. Eftirfarandi rök Landverndar eiga því við hér eins og um vindorkuverið við Blöndulón:

- Virkjunarhugmyndin er á miðhálendinu. Þíast hér í fyrri umfjöllun um almannahagsmuni af stofnun þjóðgarðs á miðhálendinu og nefnd umhverfis- og auðlindaráðherra sem kannar forsendur fyrir stofnun sílis þjóðgarðs. Virkjunin myndi draga úr verndargildi miðhálendisins og skerða mögulegan þjóðgarð..
- Verkefnisstjórn RÁ III hefur ekki litið til 10. gr. náttúruverndarlaga við flokkun sína á miðhálendi Íslands um mat á heildarálagi, sjá rökstuðning við aðrar virkjunarhugmyndir hér að ofan.
- Ekki er forsvaranlegt að raða neinum vindorkuverum í orkunýtingarflokk á meðan ekki er til stefna um nýtingu vindorku í landinu, þ.m.t. hvar er og hvar er ekki æskilegt að byggja sílik orkuver m.t.t. áhrifa á náttúru og umhverfi.

4.1.6. Búðartunguvirkjun

Verkefnisstjórn flokkar Búðartunguvirkjun í biðflokk í drögum sínum. Að mati Landverndar er það að mörgu leytti eðlileg niðurstaða þar sem það skortir rannsóknir til frekari greiningar. Hins vegar er á það bent að mat faghóps I sýnir að svæðið er með fimmtra hæsta verðmætamat allra landsvæða sem fjallað var um. Að mati Landverndar ætti það að duga og vel það til að svæðið færí í verndarflokk. Svæðið er innan miðhálendislínunnar og víast í fyrri rök Landverndar fyrir verndun þess svæðis. Þá er virkjunarhugmyndin í næsta nágrenni við Gullfoss, einn vinsælasta og fjölsóttasta ferðamannastað landsins. Svæðið ætti því skilyrðislaust að fara í verndarflokk.

4.1.7. Stóra – Laxá

Verkefnisstjórn raðar Stóru-Laxá í biðflokk í drögum sínum. Landvernd skilur þá afstöðu ágætlega, en bendir á að verkefnisstjórn færir fyrir því góð rök að flokka Stóru-Laxá í verndarflokk. Til viðbótar við þau ágætu rök sem rakin eru á bls. 161-162 í drögunum, minnir Landvernd á að svæðið er á miðhálendi Íslands og því eiga þau rök við að um sérstakt mikilvægi þessa svæðis er að af þeim sökum og víast í fyrri rök Landverndar fyrir því að setja alla virkjunarhugmyndir innan miðhálendsins í verndarflokk.

4.2. Virkjunarhugmyndir á Reykjanesskaga og á Hengilssvæðinu

Landvernd færði fyrir því rök i köflum 2.1.2 og 2.1.3 um verndarsvæði á Reykjanesskaga (Reykjanefolkvang) og mögulegt verndarsvæði á Hengilssvæðinu að virkjunarhugmyndir á sílum svæðum ættu að fá „rauð flögg“ vegna verndunar eða möguleikans á verndun stórra heildstæðra svæða og að ríkir almannahagsmunir gildi um svæðin vegna útvistarmöguleika. Þau rök eiga við um virkjunarhugmynd við Trölladyngju og í Innstadal. Því er það mat Landverndar að báðar þessar virkjunarhugmyndir fari í verndarflokk.

4.2.1. Innstidalur

Innstidalur raðast í sjötta sæti í verðmætamati faghóps I af fimmtán. Það rökstyður sérstaklega að svæðið fari í verndarflokk. Þá eru rannsóknar- og útvistarhagsmunir miklir í dalnum, m.a. liggur gönguleiðum hann upp á Hengil. Hér að framan hafa verið færð fyrir því rök að Innstidalur ætti ásamt Bitru, Grændal og Þverárdal að vera í verndarflokki rammaátlunar og þar ætti að mynda eitt samfellt verndarsvæði.

4.2.2. Trölladyngja

Trölladyngja raðast í sjöunda sæti í verðmætamati faghóps I af fimmtán svæðum. Það rökstyður sérstaklega að svæðið fari í verndarflokk. Þá er Trölladyngja innan Reykjanefolkvangs og ætti að njóta verndar af þeim sökum. Hlut svæðisins er á óbyggðu viðerni, sem er einstakt í næsta nágrenni stærsta þéttbýlissvæðis landsins. Útvistarmöguleikar svæðisins eru miklir.

4.2.3. Aðrar virkjunarhugmyndir í biðfloKKI

Verkefnisstjórn leggur ekki mat á allmargar virkjunarhugmyndir þar sem um ófullnægjandi gögn er að ræða. Ekki er gerð athugasemd við þetta og hefur Landvernd fullan skilning á þeirri forgangsröðun sem verkefnisstjórn beitti. Þó bendir Landvernd á það grundvallaratriði í afstöðu samtakanna að svæði innan miðhálendsins ætti að setja í verndarflokki sökum sérstöðu svæðisins. Það á auðvitað einnig við um svæði sem ekki fá mat að þessu sinni.

5. ATHUGASEMDIR VIÐ FLOKKUN Í VERNDARFLOKK

Landvernd tekur undir flokkun verkefnisstjórnar á þeim premur vatnasviðum sem sett eru í verndarflokki, þ.e.a.s. Héraðsvötnin í Skagafirði, Skaftá og Skjálfandafljót. Þá er tekið undir það að Kjalölduveita verði í verndarflokki, enda um sama svæði að ræða og Norðlingaölduveita sem þegar er í verndarflokki og sama gildir um virkjunarhugmyndina Blöndu – veita úr V-Jökulsá, en sú hugmynd er á vatnasviði sem flokkast í verndarflokk í drögum verkefnisstjórnar.

Verkefnisstjórn rekur fjölmörg rök fyrir flokkun þessara vatnasviða í skýrsludrögum og tekur Landvernd undir þau. Landvernd bendir einnig á mikilvægi mögulegrar stofnunar miðhálendisþjóðgarðs í þessu samhengi, en öll svæðin sem um ræðir eru a.m.k. að hluta til innan miðhálendislinunnar eða í jaðri hennar. Sú staðreynd ýtir enn undir mikilvægi þess að vernda þessi svæði gegn orkuvinnslu.

Við vettvangsskoðun á svæðinu við Hrafnbjörög í Skjálfandafljóti sumrin 2014 og 2015, lagði Landsvirkjun mikla áherslu á hversu umhverfisvænni Hrafnbjargarvirkjuna A væri í samanburði við útfærslur B og C. Skal því hér aðeins komið inn á útfærslur virkjana við Hrafnbjörög í Skjálfandafljóti. Allar virkjunarhugmyndirnar, A, B og C, myndu hafa sömu áhrif á Hrafnbjargarfoss sem myndi að mestu hverfa (atriði sem ekki er nefnt í rökstuðningi verkefnisstjórnar) og Ingvarafoss, en Hrafnbjargarvirkjuna A myndi hlifa Aldeyjarfoss með þeim hætti að vatn færi aftur út í ána um 300 m ofan fossins. Öll önnur áhrif eru þau sömu, þ.m.t. rask við Hrafnbjörög, vatnsmagni í Hrafnbjargarfossi og Ingvarafossi, varpstöðvar heiðagæsa og fálka og framburð og vatnss töðu niður í sjó, þar sem mikilvæg votlendissvæði eru fyrir fugla og ein þau tegundarálkustu á landinu. Auk þess verður menningarlandslag í Krókdal eyðilagt. Verðmætamatið fyrir vatnasviði Skjálfandafljóts er einnig það þriðja hæsta í mati faghóps I, burtséð frá því hvort Hrafnbjargarvirkjuna A, B eða C er skoðuð.

Vissulega er jákvætt að koma fram með virkjunarhugmynd sem hlifir hinum ægifagra Aldeyjarfossi, en það hefur ekki áhrif nema á líttin hluta þeirra viðfanga sem til skoðunar eru og getur ekki breytt röðun verkefnisstjórnar. Öll rök hniga í verndarátt, einnig þegar kostur A er skoðaður. Þá má jafnframt minna að fossar njóta slíkrar verndar að því leyti að sýn að þeim spillist ekki. Affallsþípa virkjunarinnar í útgáfu A myndi verða leidd í Skjálfandafljót um 300 m ofan við Aldeyjarfoss, sem augljóslega er í nánasta umhverfi fossins. Deila má um hvort að sýn að fossinum myndi spillað eður ei, en ljóst að stýrt vatnsmagn og jafnara rennsli yfir árið breytir ásýndinni (sýn að fossinum) á akveðnum árstíma. Samkvæmt 3. mgr. 61. gr. laganna, ber að forðast að raska vistkefum og jarðminjum sem njóta þessarar sérstöku verndar nema brýna nauðsyn beri til. Þessi svæði njóta því verndar að lögum.



Landvernd gerir engar athugasemdir við óbreytta röðun virkjunarhugmynda og svæða frá verndarflokki núgildandi rammaáætlunar.

Að öðru leyti vísar Landvernd í athugasemd í kafla 2.3.1 sem fjallar almennt um flokkun og forsendur flokkunar í verndarflokk.

Fyrir hönd stjórnar Landverndar,

Guðmundur Ingi Guðbrandsson
framkvæmdastjóri Landverndar.