



Kirkjubæjarklaustri, 19. janúar 2023.  
Málsnr. 2301022

Umhverfisstofnun,  
Suðurlandsbraut 24,  
108 Reykjavík

## **Efni: Athugasemdir við tillögu að friðlýsingu vatnasviðs Skaftár í verndarflokki rammaáætlunar**

Við er til kynningar Umhverfisstofnunar á tillögu að friðlýsingu vatnasviðs Skaftár: Búlandsvirkjun R3140A á grundvelli flokkunar svæðisins í verndarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar, sbr. ályktun Alþingis nr. 24/152, frá 15. júní 2022, og erindis þar sem óskað er eftir athugasemdum við tillöguna. Í tillögunni felst friðlýsing orkuvinnslu vatnsafls umfram 10 MW á öllu vatnasviði Skaftár. Sveitarstjórn Skaftárhrepps hefur fjallað um erindið á fundi dags. 18. janúar 2023.

Sveitarstjórn Skaftárhrepps leggst gegn tillögu um friðlýsingu alls vatnasviðs Skaftár fyrir orkuvinnslu. Í henni felst að raskað er grundvallarniðurstöðu um stefnu sveitarfélags í landnýtingu, sem fól í sér málamiðlun og var grunnur að samþykki sveitarfélagsins fyrir stækkun Vatnajökulshjóðgarðar og jákvæðu viðhorfi til umhverfislega tækra virkjunarkosta utan miðhálandislínu. Þá eru ekki forsendur fyrir ákvörðun um friðlýsingu með tilliti til laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Friðlýsing nú getur leitt til þess að verulegir samfélags- og þjóðhagslegir hagsmunir fari forgörðum og langur vegur er frá því að virkjunarmöguleikar á vatnasviðinu séu fullrannsakaðir, þótt einn virkjunarkostur; Búlandsvirkjun, hafi fengið umfjöllun í rammaáætlun.

### **Bakgrunnur máls og forsaga**

Í skipulagsvinnu vegna endurskoðunar Aðalskipulags Skaftárhrepps á árunum 2007-2011 var mikið fjallað um hálandi Skaftárhrepps. Var það ekki hvað síst vegna nýstofnaðs Vatnajökulshjóðgarðs og brýnt að sveitarfélagið markaði sér ákveðna stefnu til framtíðar varðandi þær áherslubreytingar á landnotkun, sem óhjákvæmilega myndu fylgja stofnun hans.



Á þessum árum voru til skoðunar og í gangi rannsóknir á fýsileika þess að bæta vatnsbúskap virkjana á Tungnársvæðinu með mögulegri veitingu efstu kvísla Skaftár um Langasjó til Tungnár. Var þessi framkvæmdahugmynd talin afar hagkvæm með tilliti til bættra nýtingarmöguleika þeirra virkjana allra sem reistar höfðu verið á vatnasviði Tungnár/Þjórsár.

Aðalskipulag markaðist því af umfjöllun um þessa ólíku landnotkun, þ.e. frekari nýtingaráform tengd virkjunarmöguleikum vatnsaflsins af Langasjávarsvæðinu og verndaráherslur vegna mögulegrar stækkunar nýstofnaðs Vatnajökulsþjóðgarðs. Í skipulagsvinnu var leitast við að taka tillit til þeirra þriggja þátta allra, þ.e. umhverfislegra, samfélagslegra og efnahagslegra, sem hugtakið um sjálfbæra þróun stendur fyrir.

Útgangspunktur skipulagsvinnunnar var að í nærri 7000 ferkílómetra sveitarfélagi, hlyti að vera hægt að finna svo ólíkum áherslum stað sem vernd lands og nýting auðlinda til orkuvinnslu er. Niðurstaðan varð að Langasjávarsvæðið ásamt Eldgjá yrði samhliða staðfestingu aðalskipulagsins, hluti af stækkuðum Vatnajökulsþjóðgarði og að framkvæmdahugmyndum á borð við virkjunaráform yrði fundinn staður neðan miðhálandislínu á skilgreindum iðnaðarsvæðum. Virkjunarmöguleikar eru nánast að öllu leiti á einkalandi og því er augljóslega um verulega hlunnindamöguleika viðkomandi jarða að ræða.

Til þess að gera frekari grein fyrir forsendum aðalskipulagsins skal haft í huga að Skaftárhreppur er hafnlaust og dreifbýlt sveitasamfélag sem enga möguleika hefur til að nýta auðlindir hafsins, þar sem enga hafnaraðstöðu er að hafa með allri suðurströndinni frá Hornafirði til Þorlákshafnar. Því er það ennþá ríkari ástæða til þess að hlúa að og nýta öll þau hlunninataækifæri sem sveitarfélagið hefur að geyma

## **Stefna aðalskipulags Skaftárhrepps**

Í gildandi aðalskipulagi Skaftárhrepps 2010-2022, er gert ráð fyrir Búlandsvirkjun. Aðalskipulag er stefna sveitarstjórnar um þróun sveitarfélagsins varðandi landnotkun, byggðapróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál, þ.m.t. varðandi mögulega orkunýtingu.

Almenn stefna aðalskipulags hvílir á því að tækifæri til orkuvinnslu verði skoðuð. Þótt Búlandsvirkjun hafi verið flokkuð í verndarflokk samkvæmt ályktun Alþingis nr. 24/152, frá 15. júní 2022, og það hafi þá þýðingu að sveitarfélaginu beri að taka mið af því við endurskoðun aðalskipulags, er almenn stefna aðalskipulags óbreytt varðandi orkumál.



Í öllu falli er það í andstöðu við stefnu Skaftárhrepps að orkuvinnsla yfir 10 MW verði gerð óheimil á stórum hluta sveitarfélagsins. Slík ákvörðun ríkisins er íhlutun í skipulagsvald sveitarfélags sem hefur stöð í sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga, sbr. 78. gr. stjórnarskrár. Þar af leiðandi verður að gera kröfur um sérstakan skýrleika lagaheimilda og að fullnægjandi málsmeðferð hafi verið viðhöfð, sbr. síðari athugasemdir um slíka ágalla.

Augljóslega geta fýsilegir og umhverfisvænni virkjunarkostir komið til skoðunar í Skaftá, aðrir en Búlandsvirkjun. Stefna aðalskipulags er að slík virkjanaáform og hugsanlegar framkvæmdir lúti skilyrðum umhverfismats og hlíti samanburði við aðra nýtingarkosti sem íbúar sveitarfélagsins telja fýsilega.

Tekið er fram að við endurskoðun aðalskipulags Skaftárhrepps er gert ráð fyrir að Búlandsvirkjun falli út, enda er það í samræmi við ákvæði laga nr. 48/2011. Það er hins vegar gert ráð fyrir virkjunum í Skaftá sem eru minni en 10 MW. Jafnframt fela almenn ákvæði greinargerðar í sér að unnt verði að taka jákvæða afstöðu til virkjunarhugmynda sem koma fram innan sveitarfélagsins, þ.m.t. í Skaftá.

### **Lagagrundvöllur fyrir friðlýsingu ekki til staðar.**

Lagaheimild um málsmeðferð fyrir friðlýsingu er 53. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013. Ákvæðið felur í sér að grundvöllur fyrir friðlýsingu er verndarflokkur verndar- og orkunýtingaráætlunar sem Alþingi hefur samþykkt, og nái þá til svæða sem flokkuð hafa verið í verndarflokk.

Lög nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun eru raunverulegur lagagrundvöllur friðlýsingar fyrir orkunýtingu. Samkvæmt 1. gr. laganna er markmið þeirra 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 hagsmuna þeirra sem nýta þessi sömu gæði, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Í 4. mgr. 3. gr. laganna kemur fram að í verndar- og orkunýtingaráætlun skuli í samræmi við markmið laganna lagt mat á verndar- og orkunýtingargildi landsvæða og efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif nýtingar, þ.m.t. verndunar.

Í 1. mgr. 6. gr. laganna kemur fram að í verndarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar falla virkjunarkostir sem ekki er talið rétt að ráðast í og landsvæði sem ástæða er talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu að teknu tilliti til sjónarmiða sem fram koma í 4. mgr. 3. gr.



Í athugasemdum við lagaákvæðið í frumvarpi að lögunum kom fram að í verndarflokk áætlunarinnar féllu virkjunarkostir. Jafnframt kemur fram: *Þá kunna að vera skilgreind svæði sem ástæða þykir til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu.* Flokkun virkjunarkosts í verndarflokk, leiðir því ekki til þess að landsvæði flokkist sjálfvirk sem landsvæði sem ber að friðlýsa.

Við skoðun ályktunar Alþingis nr. 24/152, frá 15. júní 2022, verður ekki séð að Alþingi hafi tekið skýra afstöðu til þess að friðlýsa eigi tiltekið landsvæði þótt Búlandsvirkjun hafi verið felld í verndarflokk. Hvorki umfjöllun Alþingis né rammaáætlunar felur í sér að tekin hafi verið afstaða til friðlýsingar tiltekinnna landsvæða, heldur varðar umfjöllunin virkjunarkostinn Búlandsvirkjun. Við mat á þeim virkjunarkosti var horft til vatnasviðs Skaftár, með ákveðnum hætti. Augljóslega eru fleiri mögulegir virkjunarkostir á vatnasviði Skaftár sem eru órannsakaðir. Friðlýsing er ekki tímabær.

Grundvallaratriðið er að vafasamt er að lagaheimild sé til friðlýsingar landsvæðis sem tekur til vatnasvæðis Skaftár, hvað sem líður flokkun Búlandsvirkjunar í verndarflokk. Ekki liggur fyrir skýr afstaða Alþingis um friðlýsingu landsvæðis.

### **Skyldubundið mat á forsendum friðlýsingar landsvæðis hefur ekki farið fram.**

Þá skortir á að málsmeðferð að baki ályktun Alþingis nr. 24/152, frá 15. júní 2022, hafi verið fullnægjandi svo tekin verði ákvörðun um friðlýsingu. Friðlýsing er því aðeins heimil að gætt hafi verið að verndar- og orkunýtingargildi landsvæðis, efnahagslegra áhrifa nýtingar, umhverfislegra áhrifa nýtingar og samfélagslegra áhrifa nýtingar, sbr. 1. mgr. 6. gr. og 4. mgr. 3. gr. laga 40/2011.

Í umfjöllun verkefnisstjórnar 3. áfanga rammaáætlunar var faghóp 3 falið að fjalla um samfélagsleg áhrif. Af lestri Lokaskýrslu Verkefnisstjórnar 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar<sup>1</sup> og kafla 6 um aðferðafræði og niðurstöður faghóps 3<sup>2</sup> er ljóst að ekki liggur fyrir greining á samfélagslegum áhrifum vegna einstakra virkjunarkosta. Niðurstöður faghópsins fela þó í sér þá afstöðu að samfélagsleg áhrif eru mjög mikilvæg og þurfi að greina vegna virkjunarkosta.<sup>3</sup> Í raun hafa niðurstöður aðeins almenna þýðingu varðandi greiningu á þeim samfélagslegum þáttum sem þarf að taka tillit til og frekari þróun á aðferðum sem hægt væri að beita við mat á samfélagslegum áhrifum.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> <https://www.ramma.is/media/verkefnisstjorn-gogn/RA3-Lokaskyrsla-160826.pdf>

<sup>2</sup> Sjá bls. 123-142

<sup>3</sup> Sjá bls. 125.

<sup>4</sup> Sjá t.d. kafla 6.4.1. og 6.4.2.



Í umfjöllun verkefnisstjórnar 3. áfanga rammaáætlunar var faghóp 4 falið að fjalla um efnahagsleg áhrif. Inntak niðurstöðu faghópsins kemur fram á bls. 153 í skýrslunni: *Faghópur 4 telur að ekki séu forsendur til að meta þjóðhagslega hagkvæmni þeirra virkjanakosta sem til umfjöllunar eru í þriðja áfanga rammaáætlunar.* Tekið er fram að faghópurinn vann að hugmyndum um útfærslu á aðferðafræði sem starf faghópsins gæti hvílt á til framtíðar, en niðurstaðan er sett fram án undanbragða, um þá staðreynd að efnahagsleg áhrif einstakra virkjunarkosta voru ekki metin.

Það er yfirlýst í lokaskýrslunni að verkefnisstjórn byggir tillögu sína um flokkun virkjunarkosta á einkunnum faghópa 1 og 2.<sup>5</sup> Ekki verður farið ítarlega ofan í það hvort mat faghópanna teljist fullnægjandi. Tillagan hvílir hins vegar alls ekki á mati á samfélagslegum og þjóðhagslegum áhrifum, sem faghópar 3 og 4 áttu að fjalla um. Við skoðun á frekari málsmeðferð tillögunnar eftir skil verkefnisstjórnar er ljóst að ekki hefur átt sér stað nein skipuleg greining á samfélags- og efnahagslegum áhrifum einstakra virkjunarkosta, enda vandséð hvernig vinna hefði átt það sem ekki hófst á starfstíma verkefnisstjórnar.

Það liggur því hvorki fyrir mat á samfélagslegum né efnahagslegum áhrifum einstakra virkjunarkosta og getur ályktun Alþingis engu við það bætt. Ekkert mat hefur komið fram vegna samfélagslegra og efnahagslegra áhrifa Búlandsvirkjunar. Þaðan af síður liggur fyrir viðtækara mat á samfélags- og efnahagslegum áhrifum friðlýsingar alls vatnasviðs Skaftár, þar sem geta verið til staðar fleiri virkjunarkostir en Búlandsvirkjun. Skyldubundið mat sem er forsenda friðlýsingar landsvæðis hefur ekki farið fram, sbr. 6. gr. laga nr. 48/2011. Friðlýsing landsvæðis getur því ekki átt sér stað.

### **Almenn sjónarmið og inntak vinnu í rammaáætlunarferlis.**

Friðlýsingar eru í eðli sínu ráðstöfun sem ætlað er að hafa varanlega þýðingu. Grundvöllur friðlýsinga á Íslandi hefur almennt hvílt á því að fyrir liggi skýr afstaða Alþingis. Sérstaklega er vísað til þeirrar meginreglu náttúruverndarlaga að friðlýsingar hvíli á náttúruminjaskrá. Hugmyndin að baki friðlýsingu landsvæða í lögum 48/2011 hvíldi á sömu sjónarmiðum, þ.e. að þegar ljóst væri að virkjunarkostir á vatnasvæðum væru fullkannaðir gæti komið til varanlegrar ákvörðunar um friðlýsingu landsvæðis. Slík ákvörðun byggir ekki á flokkun eins virkjunarkosts. Lögin eru skýr um að friðlýsing geti aðeins komið til greina að mat á öllum þáttum samkvæmt 4. mgr. 3. gr. laganna hafi farið fram. Mat á efnahags- og samfélagslegum áhrifum hefur ekki átt sér stað vegna Búlandsvirkjunar og alls ekki vatnasviðs Skaftár með almennari hætti.

<sup>5</sup> Sjá bls. 164



Í niðurstöðum faghóps 3 um samfélagsáhrif hefur þó komið fram það almenna sjónarmið að mikilvægt sé að líta til samfélagslegra áhrifa og afstöðu nærsamfélags til virkjana. Það er því órökrétt og mótsagnakennt að stjórnvöld ríkisins leggi fram tillögur um friðlýsingu vatnasviðs Skaftár sem er í andstöðu við almenna stefnu og vilja sveitarstjórnar Skaftárhrepps.

Það er með nokkrum ólíkindum að fylgjast með þeirri vinnu sem fram hefur farið á undanförunum árum á vegum hins opinbera er varðar verndar og orkunýtingaráætlun, (rammaáætlun) þegar kemur að mati á þeim orkunýtingarkostum sem til umfjöllunar eru. Lagaramminn sem farið skal eftir, lög nr. 48/2011, kveður á um að hver og einn virkjunarkostur skuli metinn út frá öllum þeim þáttum er mynda hugtakið sjálfbæra þróun. Sem fyrr virðist athygli verkefnastjórnar rammaáætlunar beinast mest að mati á umhverfisáhrifum og áhrifum á ferðaþjónustu og útivist.

Ekki verður hjá því komist að benda á rökvillur sem fylgja því að láta afmörkun faghóps 1 á vatnasviði ár ofan framkvæmdasvæðis hafa þýðingu um friðlýsingu vatnasviðs ár. Afmörkun faghóps 1 er gerð til þess að afmarka svæði í vinnu faghópsins, en ekki var gert ráð fyrir réttaráhrifum þeirrar afmörkunar í lögum 48/2011. Faghópur 2 afmarkar t.d. áhrifasvæði með öðrum hætti. Augljóslega raska virkjanir ekki vatnasviði ár ofan framkvæmdasvæðis! Í tilfelli Skaftár liggur beinlínis fyrir að verðmætasti hluti vatnasviðs árinna út frá verndarhagsmunum er nú þegar friðlýstur og innan Vatnajökulspjóðgarðs! Það er mótsagnakennt að svæði sem þegar nýtur hámarksfriðlýsingar eigi að hafa áhrif á ákvörðun um friðlýsingu vatnasviðs Skaftár, án þess að mat hafi beinst sérstaklega að því svæði sem raunverulega raskast vegna framkvæmda og nánasta umhverfi þess.

Sú aðferðafræði að nota afmörkun faghóps 1 til afmörkunar friðlýsingar, þ.e. svæði sem litið var til við mat faghópsins á áhrifum tiltekins virkjunarkosts á náttúru, leiðir til ósamræmis. Næði tillaga Umhverfisstofnunar um friðlýsingu Skaftár fram að ganga, þá felst í því að friðlýsing nær yfir áhrifasvæði annarra virkjunarkosta sem voru til umfjöllunar í rammaáætlun og flokkuðust í biðflokk í 3.áfangi. Þetta eru virkjunarkostirnir Hólmsárvirkjun við Einhyrning án miðlunar, og Hólmsárvirkjun v/Atley. Báðir þessir virkjunarkostir í Hólmsá eru á vatnasviði Kúðafljóts (þ.e. vestari farvegs Skaftár á láglandi) og að auki gerir virkjunarkosturinn Hólmsárvirkjun við Einhyrning án miðlunar, ráð fyrir því að útfall virkjunar verði í Tungufljóti, neðan við Bjarnarfoss. Þannig að auk Kúðafljóts er Tungufljót allt upp fyrir Bjarnarfoss á áhrifasvæði Hólmsárvirkjana og geta þar af leiðandi ekki verið hluti af tillögu til friðlýsingar á vatnasviði Skaftár. Í grunninn staðfestir þetta enn frekar nauðsyn þess að Alþingi taki beina afstöðu til þess svæðis sem á að friðlýsa enda virðist það samræmast lögum um málefnið.



Af lestri lokaskýrslu vegna 3. áfanga má glögglega sjá og raunar er þar viðurkennt, að mati á samfélagslegum og efnahagslegum áhrifum einstakra virkjunarkosta er mjög áfátt. Þá gera lög 48/2011 hvergi ráð fyrir því að heilu vatnasviðin verði sjálfkrafa friðlýst þó svo að einstakir virkjunarkostir séu metnir í verndarflokki. Friðlýsing nú getur leitt til þess að verulegir samfélags- og þjóðhagslegir hagsmunir fari forgörðum.

Þessi afgreiðsla sveitarstjórnar tilkynnist hér með

Virðingarfyllst,

Fyrir hönd sveitarstjórnar Skaftárhrepps,

  
Einar Kristján Jónsson,  
sveitarstjóri

