



Verkefnisstjórn áætlunar um vernd og orkunýtingu landsvæða
Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
IS-101
BT: Herdís Schopka

Reykjavík, 13. mars 2014

Efni: Umsögn Félags ráðgjafarverkfræðinga um 3. áfanga rammaáætlunar

Inngangur

Verkefnisstjórn 3. áfanga áætlunar um vernd og orkunýtingu landsvæða (rammaáætlunar) hefur óskað eftir umsögnum um tillögu að flokkun virkjunarkosta í samræmi við 3. mgr. 10. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Tillagan um flokkun virkjunarkosta er að þessu sinni mjög takmörkuð og snýr eingöngu að þremur virkjunarkostum í Neðri Þjórsá; Hvammsvirkjun, Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun. Nánar tiltekið er tillagan sú að efsta virkjunin, Hvammsvirkjun, verði flutt úr biðflokk í orkunýtingarflokk en að hinar tvær verði áfram í biðflokk.

Félag ráðgjafarverkfræðinga (FRV) hefur innan sinna vébanda mörg fyrirtæki sem unnið hafa áratugum saman að fjölbættum undirbúningi orkuvera; rannsóknum, hönnun og byggingu, stýrt mati á umhverfisáhrifum (MÁU) og unnið gögn fyrir rammaáætlun. Aðildarfyrirtæki félagsins hafa sinnt öllum þessum þáttum vegna virkjananna þriggja í Neðri Þjórsá. Félagið vill því hér með, fyrir hönd félagsmanna sinna, taka þátt í umsagnarferlinu og leggur hér með fram eftirfarandi umsögn.

Meginefni umsagnar

Félagið er eindregið sammála þeirri tillögu að Hvammsvirkjun verði flutt úr biðflokk í nýtingarflokk. Félagið telur jafnframt að tillagan eigi að ganga lengra og að samtímis eigi að færa Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun í nýtingarflokk. Röксеmdir fyrir þessu álitu eru fyrst og fremst byggðar á upphaflegum tilgangi og þróun þess verkefnis sem nefnt hefur verið rammaáætlun, ferlum í stjórnslunni sem snúa að undirbúningi og leyfisveitingu vegna virkjana og eðlilegri verkaskiptingu aðila í stjórnslunni á mismunandi stigum undirbúnings.

FRV telur að þær ástæður sem tilgreindar voru þegar virkjanirnar þrjár voru færðar úr tillögu um nýtingarflokk í biðflokk árið 2012 hafi ekki verið réttmætar. Ferli rammaáætlunar hafi þar farið út fyrir sitt hlutverk og inn á verksvið ferla sem á eftir koma í stjórnslunni, í þessu tilfalli eftirfylgni með skilyrðum Skipulagsstofnunar eftir MÁU. Virkjanirnar allar þrjár hafi með hliðsjón af meðalhófsreglu stjórnsluréttar átt að vera áfram í nýtingarflokk.

Forsaga og markmið rammaáætlunar

Upphaf rammaáætlunar má rekja til þess að árið 1993 skipaði umhverfisráðherra starfshóp um umhverfismál, iðnþróun og orkumál, sem falið var að skilgreina sjálfbæra þróun í þessum málaflokkum og setja fram markmið til skemmri og lengri tíma. Sama árið tóku gildi lög um MÁU. Árið 1995 lagði áðurnefndur starfshópur m.a. til að gerð yrði rammaáætlun til langs tíma um nýtingu vatnsafls fallvatna. Hugmyndin og fyrirmyndin kom frá sambærilegu ferli sem komið hafði verið á í Noregi. Árið 1999 kynnti ríkisstjórnin framkvæmdaáætlun undir kjörorðinu "Maður - nýting - náttúra; Rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma." Þar sagði m.a.



"Markmið Rammaáætlunarinnar er að leggja mat á og flokka virkjunarkosti, jafnt vatnsafls og háhita, meðal annars með tilliti til orkugetu, hagkvæmni og annars þjóðhagslegs gildis, samhliða því að skilgreina, meta og flokka áhrif þeirra á náttúruferla, náttúru- og menningarminjar svo og á hagsmuni allra þeirra sem nýta þessi sömu gæði. Með þessu móti sé lagður grundvöllur að forgangsröðun virkjunarkosta með tilliti til þarfar þjóðfélagsins hvað varðar atvinnustarfsemi, varðveislu náttúrugæða, styrkingu landsbyggðar og hagsmuna allra þeirra sem nýta þessi sömu gæði með sjálfbæra þróun að leiðarljósi."

Markmið rammaáætlunar væri þannig að meta helstu virkjunarkosti samtímis og fjalla um áhrif þeirra á náttúru og minjar, umhverfi, hlunnindi og þróun byggðar og í ljósi orkugetu og hagkvæmni áður en einstakir virkjunarkostir kæmust á undirbúningsstig, þ.e. áður en of miklu væri til kostað og meðan nægur tími væri til að velja á milli hugmynda. Slíkt frummat á umhverfisáhrifum myndi aðstoða orkufyrirtæki við að velja virkjunarkosti og væri vegvísir um hönnun er sneiddi hjá skaðlegum umhverfisáhrifum og ómarkvissum undirbúningi. Einnig gæti slíkt mat leitt í ljós hvar verndargildi væri svo mikið að stjórnvöld vildu vernda einstök landsvæði með lögum. Loks myndi matið gagnast skipulagsyfirvöldum við að skipuleggja landnotkun.

Frummat-ítarlegt mat

Þessar hugmyndir hafa ávallt falið í sér að slíkt frummat komi aldrei í stað ítarlegra mats sem lög um mat á umhverfisáhrifum kveða á um. Um er að ræða frummat virkjunarkosta og þannig er lagður grundvöllur að forgangsröðun áður en frekari undirbúningur og leyfisferli heldur áfram með tæknilegum og umhverfislegum rannsóknum og undirbúningi. Næsta stig í opinberu ferli er mat á umhverfisáhrifum (MÁU) samkvæmt lögum þar um, en það ferli byggir á mun víðtækari gögnum um tæknilega útfærslu, umhverfisáhrif og samfélagsáhrif án þess þó að endanleg hönnun hafi farið fram. MÁU er hluti af leyfisferli og nauðsynlegur grunnur fyrir framkvæmdaleyfi fyrir virkjunum, sem gefin eru út af sveitarfélögum (sbr. 14. gr. Skipulagslaga nr. 123/2010 og 13. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum).

Tafir á leyfisferli vegna röðunar kosta

Röðun kosta í rammaáætlun er innbyrðis röðun hjá fjórum faghópum eftir þeim áhrifum sem þeir eru taldir hafa á umhverfislega, samfélagslega og hagræna þætti. Við 1. áfanga sem lauk árið 2003 og 2. áfanga sem lauk árið 2011 var tekin ákvörðun um að taka með í matið virkjunarkosti sem lengra voru komnir í undirbúningi en aðrir kostir. Tilgangurinn með þessu var að þannig væru fleiri virkjunarkostir en ella með til viðmiðunar. Sem dæmi um þetta má nefna Kárahnjúkavirkjun í 1. áfanga sem komin var á framkvæmdastig og að einnig var metin Fljótsdalsvirkjun, þó hún væri ekki lengur raunhæfur kostur þar sem Kárahnjúkavirkjun kom í hennar stað. Sama má segja um virkjanir á Hellisheiði sem komnar voru á framkvæmdastig og Búðarhálsvirkjun. Eins og gefur að skilja var tilgangurinn ekki sá að niðurstaða röðunar í rammaáætlun hefði nokkur áhrif á þessar framkvæmdir. Þá voru einnig teknar til röðunar virkjanir sem voru í ferli um mat á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum þar um eða þá að því ferli var lokið. Sem dæmi um þetta má nefna Bjarnarflagsvirkjun, Norðlingaölduveitu, stækkun Kröfluvirkjunar, Þeistareykjavirkjun og áður nefndar þrjár virkjanir í Neðri Þjórsá sem þetta umsagnarferli fjallar um. Mati á umhverfisáhrifum þeirra þriggja lauk með úrskurði Skipulagsstofnunar í ágúst árið 2003. Þeir úrskurðir voru kærðir til umverfisráðherra sem staðfesti úrskurð Skipulagsstofnunar í apríl 2004. Skýrsla með niðurstöðum 2. áfanga rammaáætlunar var birt árið 2011 og lög um það ferli (um verndar- og orkunýtingaráætlun) voru sett sama ár. Ekki hvarflaði að þeim sem stóðu að undirbúningi þessara virkjana, sem nálgust nú framkvæmdastig eftir MÁU, að röðun í rammaáætlun gæti raskað eða tafið leyfisferli á síðustu stigum og áform um framkvæmdir.

Stjórnsýsluleg umfjöllun gengur inn í ferla á seinni stigum

Greinargerð og nefndarálit með lögum um rammaáætlun árið 2011 taka mjög skýrt á því að í rammaáætlun er um frummat að ræða en ekki MÁU og ekki þurfi að afla svo nákvæmra upplýsinga um virkjunarkosti og áhrif þeirra að jafna megi við MÁU.



Jafnframt að eftir röðun í rammaáætlun fari fram MÁU. Þetta er í takt við viðtekna hugmyndir um að röð undirbúnings hjá og gagnvart stjórnsýslunni er þessi;

1. **Flokkun** í innbyrðis raðir eða flokka af verkefnisstjórn rammaáætlunar og síðan flokkun í nýtingarflokk, biðflokk og verndarflokk samkvæmt lögum nr. 48/2011.
2. **MÁU** með tilheyrandi umhverfisráðgjöf og tæknilegum undirbúningi og þar með einnig umtalsverðum kostnaði. Eitt af markmiðum þess ferlis er að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar.
3. **Framkvæmdaleyfi** viðkomandi sveitarstjórnar á grundvelli skipulagsákvæðna og að teknu tilliti til niðurstöðu og álits frá MÁU með viðeigandi skilyrðum.

Eins og fram kemur hér á undan var flokkun verkefnisstjórnar í 2. áfanga rammaáætlunar lögð fram í skýrslu verkefnisstjórnarinnar í júní 2011, en rétt áður, eða í maí sama ár, tóku gildi lög nr. 48/2011. Þegar skýrsla verkefnisstjórnarinnar lá fyrir framkvæmdu ráðuneyti iðnaðar og umhverfis röðun virkjunarkosta í nýtingarflokk, biðflokk og verndarflokk í samráði við formann verkefnisstjórnar rammaáætlunar og formenn hinna fjögurra faghópa. Niðurstaðan var kynnt í 12 vikna umsagnarferli haustið 2011 með drögum að þingsályktunartillögu. Virkjanir í Neðri Þjórsá voru þar í nýtingarflokki, enda voru þær meðal þeirra kosta sem hvað jákvæðastar niðurstöður fengu í áður nefndri skýrslu verkefnisstjórnarinnar í júní 2011. Að umsagnartíma liðnum breyttu ráðuneytin áður nefndri flokkun á þann veg að sex virkjunarkostir voru færðir úr nýtingarflokki í biðflokk. Virkjanirnar í Neðri Þjórsá voru færðar með þeim rökum að frekari gögn væru nauðsynleg um áhrif á laxfiska, og þrjár virkjanir við Hágöngulón vegna þess að nauðsynlegt væri að skoða betur atriði sem tengdust nálægð við Vatnajökulspjöldgarð. Tiltekið var að varúðarsjónarmið réðu för.

FRV mótmælti í bréfi sínu til nefndasviðs Alþingis 7. maí 2012 breytingu ráðuneytanna á flokkun virkjana og taldi m.a. að þeim bæri með hliðsjón af meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar að færa virkjanakosti í Neðri Þjórsá aftur í nýtingarflokk.

Í greinargerð með lagafrumvarpinu um rammaáætlun, sem varð að lögum nr 48/2011, er meðal annars eftirfarandi tekið fram um rannsóknarstig þeirra gagna sem leggja þarf fram til verkefnisstjórnar rammaáætlunar: „*Hvað rannsóknir og upplýsingaöflun snertir er rétt að áréttta að um áætlun er að ræða og verður því ekki gerð krafa um ítarleg gögn og upplýsingar um verndar- og nýtingargildi landsvæða eða áhrif virkjunarkosta. Verður að taka mið af því að um heildstætt frummat er að ræða en ekki mat á umhverfisáhrifum vegna framkvæmda líkt og fram fer á grundvelli laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum.*“

Ítarleg krafa um umfang gagna

Þegar ráðuneytin tóku ákvörðun um það árið 2012 að virkjanirnar í Neðri Þjórsá skyldu færðar í biðflokk vegna þess að afla þyrfti frekari gagna um umhverfisleg atriði, þ.e. áhrif á laxfiska, var að mati FRV gerð krafa um upplýsingar sem eru langt umfram það rannsóknarstig sem fjallað er um í ofangreindri málsgrein í athugasemdum með frumvarpinu og víðar í athugasemdum og nefndarálitum með frumvarpinu. Þegar af þeirri ástæðu eru áður nefnd mótmæli FRV frá 7. maí 2012 réttmæt og endurtekin hér. Því til viðbótar vill FRV halda því fram að ferli rammaáætlunar hafi með þessari ákvörðun verið komið út fyrir sitt verksvið og að slíkt inngrip í undirbúningsferli virkjana á grundvelli rammaáætlunar eftir að MÁU er lokið sé ekki rökrétt eða réttmæt stjórnsýsla.

Í úrskurði Skipulagsstofnunar um MÁU fyrir virkjanir í Neðri Þjórsá frá árinu 2003 voru sett skilyrði um viðbótarrannsóknir á lífríki Þjórsár áður en til framkvæmda kemur. Jafnframt þyrfti framkvæmdaraðili að útfæra nánar mótvægisáðgerðir, allt í samræmi við tillögur í sérfræðiskýrslu Veiðimálastofnunar og fara að tillögum um vöktun. Allt er þetta í samræmi við eðlilegan framgang slíks virkjunarverkefnis og stjórnsýslulega meðferð þess. Endanleg hönnun virkjana fer fram eftir MÁU og þá eru þau umhverfisatriði sem líta þarf sérstaklega til og skilyrði eru sett um leyst með tæknilegum útfærslum og frekari umhverfislegum rannsóknum er fram haldið eins og við á.



Síðasta stig leyfisveitinga fyrir virkjanir er útgáfa framkvæmdaleyfis hjá viðkomandi sveitarfélagi, sem jafnframt lítur þá til þess að öll skilyrði sem sett hafa verið fram að því stigi séu uppfyllt.

Viðeigandi rannsóknir, mótvægisáðgerðir og vöktun halda síðan áfram eins lengi og þörf krefur. Í þessum farvegi var og er undirbúningur virkjananna í Neðri Þjórsá hjá Landsvirkjun, hönnuðum og rannsóknaraðilum á vegum Landsvirkjunar, Veiðimálastofnun og eftir atvikum öðrum aðilum málsins. FRV telur að það sé ekki hlutverk rammaáætlunar að fylgja eftir slíkum skilyrðum stjórnýsluaðila eða að krefjast slíkra frekari rannsóknargagna á þessu stigi, því er annars staðar fyrir komið í stjórnýslunni. Að mati FRV voru því engin efni til að setja virkjanirnar í biðflokk vegna rannsókna og hönnunar á mótvægisáðgerðum sem þegar voru í eðlilegu stjórnýslulegu ferli.

Niðurstaða

FRV fagnar framkominni tillögu um að Hvammsvirkjun verði sett aftur í nýtingarflokk en telur um leið, eins og rakið er hér að framan, með öllu óeðlilegt að Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun sé kippt út úr eðlilegu stjórnýslulegu ferli sem unnið hefur verið eftir samkvæmt lögum og reglum til þessa. Slíkt sé ekki hlutverk rammaáætlunar. FRV telur því eðlilegt að Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun verði einnig settar aftur í nýtingarflokk ásamt Hvammsvirkjun.

A handwritten signature in blue ink, reading 'Bjarni Már Gylfason'.

Bjarni Már Gylfason
Framkvæmdastjóri FRV

A handwritten signature in blue ink, reading 'Tryggvi Jónsson'.

Tryggvi Jónsson
Formaður FRV