

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
b/t verkefnisstjórnar um verndar- og orkunýtingaráætlun/Herdísar Schopka
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Efni: Umsögn og athugasemd við drög að lokaskýrslu verkefnisstjórnar 3. áfanga verndar og orkunýtingaráætlunar.

Hrafnabjargavirkjun ehf. ásamt Landsvirkjun hefur unnið að rannsóknum á virkjunarkostum á vatnasviði Skjálfandafljóts og sameiginlega sent þá kosti inn til mats í rammaáætlun með það að markmiði að fá heimild til áframhaldandi rannsóknarvinnu á umræddum kostum, það er að þeir verði í það minnsta í biðflokki áfram og eða tilteknir þeirra komist í nýtingarflokk.

Í fyrirbyggjandi drögum verkefnisstjórnarinnar er hins vegar lagt til að allir umræddir kostir fari í verndarflokk samkvæmt lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Þessari niðurstöðu er harðlega mótmælt.

Núverandi drög að lokaskýrslu er nokkuð aukin frá þeim drögum sem lögð voru fram í fyrri umsagnarferli en engu að síður ljóst að þau uppfylla ekki þau skýru lagaskilyrði sem fram koma í lögum nr. 48/2001 um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Hrafnabjargavirkjun ehf. gerði alvarlegar athugasemdir við þetta í fyrri umsagnarferlinu og benti á að verkefnisstjórninni er óheimilt að leggja fram tillögu sína að verndar- og orkunýtingaráætlun nema fyrir liggja niðurstöður allra faghópa, sbr. 3. mgr. 10. gr. laga 48/2011, sjá nánar um þessar athugasemdir í bréfi Hrafnabjargavirkjunar ehf. frá 19. apríl 2016 (hjálagt). *Hér er vísað til þess að ekki liggja fyrir niðurstöður um samfélagsleg-, efnahagsleg- og þjóðhagslegáhrif eins og skýrt er kveðið á um í lögnum.*

Um athugasemdir Hrafnabjargavirkjunar og fleiri aðila um þetta atriði í fyrri samráðsferlinu er fjallað í kafla 9.4.2 í nýjum drögum að lokaskýrslu verkefnisstjórnarinnar og þar farið í gegnum þær athugasemdir sem bárust. Verkefnisstjórnin reynir á mjög undarlegan hátt að snúa út úr þessum réttmætu athugasemdum. Hún bendir á að samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laga nr. 48/2011 skuli hún skipa faghópa sérfræðinga á viðeigandi sviðum sem fari yfir þær virkjunarhugmyndir sem liggja fyrir og meta þá með stigagjöf og gera tillögu til verkefnisstjórnar. Síðan leggur verkefnisstjórnin áherslu á að það sé hennar að ákveða fjölda og skipan faghópanna og þar með að henni sé ekki skylt að skipa tiltekna faghópa. Hér glittir í einhverskonar hótun um að einfaldlega sé hægt að strika yfir skipun faghópa nr. 3 og nr. 4 og láta eins og umfjöllun þeirra sé ekki til.

Það eru mikil vonbrigði að sjá röksemdafærslu sem þessa hjá verkefnastjórninni þar sem faglegum sjónarmiðum er algjörlega ýtt til hliðar og reynt að komast fram hjá kjarna málsins. Vel má vera að verkefnisstjórninni sé ekki skylt að skipa þann fjölda faghópa sem hún þó gerði, en það er í raun aukaatriði málsins. Eitt er það að verkefnastjórnin kjósi að fækka faghópunum en hitt er að það leysir hana ekki undan skýrum lagafyrirmælum. Í 4. mgr. 3. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun er skýrt kveðið á um að það ber að leggja mat á efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif. Verkefnastjórnin á hér ekkert val um þetta eins og hún virðist telja. Fjöldi faghópa eða skipan þeirra breytir þar engu um. Því miður er verkefnisstjórnin með þessari nálgun enn að auka á það vantraust sem hún því miður hefur verið að byggja upp með vinnubrögðum sínum fram að þessu.

Mikilvægt er að benda á að faghópur nr. 3 sem fjalla á um efnahagsleg og samfélagsleg áhrif og faghópur nr. 4 sem á að fjalla um þjóðhagsleg áhrif telja sig skorta tíma til að vinna frekar að upplýsingaöflun og rannsóknum til þess að geta skilað niðurstöðum sínum. Að því marki sem faghópur nr. 3 tekur sín

viðfangsefni til umfjöllunar er ljóst að hún er nánast eingöngu bundin við þælingar um samfélagsleg áhrif en nánast ekkert fjallað um efnahagsleg áhrif. Það að umræddir faghópar hafa ekki komist að niðurstöðu vegna tíma og gagnaskorts á auðvitað ekki að leiða til þeirrar niðurstöðu að verkefnisstjórnin telji boðlegt að byggja tillögu sína eingöngu á niðurstöðu faghóps nr. 1 og 2. Þetta reynir verkefnastjórnin að rökstyðja með því að þessir þættir fléttist með einhverjum hætti saman við umfjöllunarefni faghópa nr. 3 og 4 sem er afar langsótt svo ekki sé kveðið sterkara að orði.

Mjög sérkennilegt er að sjá röksemdafærslu eins og þá að ekki sé unnt að áætla þjóðhagslega hagkvæmni einstakra virkjunarkosta meðan ekki liggur fyrir til hvers á að nota orkuna frá þeim. Í sömu málsgrein leyfir verkefnastjórnin sér hins vegar að segja að efnahagslegir þættir endurspeglast að einhverju leyti í niðurstöðum faghópa nr. 1 og nr. 2 við mat á annarri nýtingu, þ.e. vegna ferðamennsku og útivistar. Í þessu samhengi er alveg ljóst að mismunandi hópar ferðamanna eru að gefa mjög mis mikið af sér enda mikil umræða um það hvernig markaðsetja eigi landið í þessu tilliti. Með þessum rökum verkefnisstjórnarinnar mætti því segja að þar sem ekki liggja fyrir hverskonar ferðamenn muni nýta íslenska náttúru þá sé ekki hægt að komast að niðurstöðu um gildi hennar út frá nýtingu til ferðamennsku og útivistar.

Til þess að kóróna rökleysu sína reynir verkefnastjórnin síðan að halda því fram að samfélagslegir og hagrænir þættir geti ekki haft áhrif á flokkun svæða í verndarflokk þar sem slík flokkun getur einvörðungu byggst á verðmæti náttúrufróbæra og menningarminja, sbr. 4. mgr. 6. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Skýrt er í 1. mgr. 6. gr. þar sem fjallað er um verndarflokk rammaáætlunar að niðurstaða um það hvort virkjunarkostur falli út vegna þess að ástæða þykir til vernda aðra tiltekna hagsmuni á að byggja á öllum þeim sjónarmiðum sem fram koma í 4. mgr. 3. gr. *Það er því beinlínis rangt að ekki eigi að fara fram heildstætt mat á öllum þáttum áður en endanleg tillaga er gerð.* Má hér einnig vísa í skýr fyrirsmáli í erindisbréfi ráðherra til verkefnisstjórnarinnar. Þá má einnig vísa til umfjöllunar verkefnisstjórnarinnar sjálfrar þar sem hún í umfjöllun um Hagavatnsvirkjun telur sig ekki hafa forsendur til að meta virkjunarkostinn án fullskipaðra faghópa, „enda óljóst hvort slíkt vinnuferli stæðist ákvæði 1. mgr. 9. gr. laga nr. 48/2011. Í þessu sambandi er einnig mjög mikilvægt að hafa í huga að niðurstaða um vernd þarf auðvitað ekki nauðsynlega að taka til allra mögulegra útfærslna á virkjunarkostum á tilteknu svæði.

Því er rétt að áréttast að sú lögskýring sem verkefnisstjórnin reynir hér að bera á borð stenst með engum hætti og er í beinni andstöðu við skýringar í greinargerð með lögnum. Af þessum ástæðum er ljóst að Hrafnabjargavirkjun ehf. verður að áskilja sér fullan rétt til að láta reyna á niðurstöðu verkefnastjórnarinnar eða tillögu byggðri á henni fyrir dómstólum ef svo ber undir.

Í raun réttir eru framangreindir ágallar á drögum að lokaskýrslu verkefnisstjórnar 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunarinnar svo verulegir að þau eru ómerkt plagg sem ráðherra og Alþingi er ómögulegt að byggja frekari vinnu á.

Þrátt fyrir það og til frekari áréttingar er þó rétt að fjalla um nokkra þætti skýrsludraganna, fyrst og fremst til að benda á hversu illa hún er unnin og hversu mikið skortir á að forsendur hennar séu aðilum máls skýrar og þar með hversu verulega skortir á röksemdarfærslu fyrir ályktunum sem dregnar eru af gögnum, þar sem þau þó eru fyrir hendi. Þá skortir mjög tilvísun til gagna í umfjöllun um einstaka virkjunarkosti og niðurstaðna sem komist er að um þá.

Einnig er ljóst að ýmiss skilyrði sem verkefnisstjórnin og faghóparnir setja fram standast ekki skoðun og verulegs misræmis gæti iðulega í framsetningu rétt eins og niðurstaðan hafi verið fyrir fram gefin en síðan leitast við að tyna til skýringar eða ástæður eftir á.

Auk þeirra athugasemda og umsagna sem hér birtast vísar Hrafnabjargavirkjun ehf. einnig til athugasemda sinna í fyrra umsagnarferlinu, sbr. bréf frá 19. apríl s.l. Í því sambandi er sérstök áhersla lögð á trygga orkuöflun fyrir svæðið og þar með raforkuöryggi þess.

Þá vísar Hrafnabjargavirkjun ehf. einnig til álitserðar sem Rannsóknamiðstöð Háskólans á Akureyri hefur unnið fyrir félagið vegna mats á samfélagslegum áhrifum Hrafnabjargavirkjunar í 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar. Álitserðin er hjálögð með bréfi þessu. Þar er meðal annars lögð áhersla á að allir virkjunarkostir sitji við sama borð þegar kemur að mati á samfélagsáhrifum. Þá leggur

sérfræðingur RHA einnig áherslu á að þar sem svo mikil óvissa ríki um samfélagsleg áhrif og þau tækifæri sem fylgja auðlindanýtingunni sé rökrétt að setja viðkomandi virkjunarkosti í biðflokk þar til meiri upplýsingar fást.

Nokkur orð um einstaka kafla og einstök atriði í drögum að lokaskýrslu verkefnisstjórnar 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar.

Í drögum að lokaskýrslu verkefnisstjórnar 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar er í upphafi farið í gegnum söguleg atriði, lagalega stöðu og starfsreglur verkefnisstjórnarinnar. Því næst er fjallað um verkefnisstjórnina, skipan hennar og erindisbréf. Í þeim kafla 1.3. er einnig ítarlega fjallað um skipan faghópa og hlutverk þeirra. Skýrt er tekið fram að hópunum fjórum er ætlað að fjalla um (1) náttúru- og menningarminjar, (2) auðlindanýtingu aðrar en orkunýtingu, (3) samfélagsleg áhrif og loks (4) efnahagsleg áhrif. Ljóst er að með þessari skipan var ætlunin að ná utan um það lögbundna verkefni sem verkefnisstjórnin hefur, þ.e. að meta heilstætt verndar- og orkunýtingargildi landsvæða og efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif nýtingar, eins og kveðið er á um í 4. mgr. 3. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Í niðurlagi kafla 1.3.6 áréttar verkefnisstjórnin að „teljist gögn ófullnægjandi skal verkefnisstjórnin láta safna viðbótargögnum og vinna úr þeim áður en eiginlegt matsferli hefst.“ Þetta er mjög mikilvæg yfirlýsing verkefnisstjórnarinnar í ljósi þeirrar niðurstöðu faghópa nr. 3 og nr. 4 um að þeir geti ekki lokið vinnu sinni og komist að niðurstöðu um umfjöllunarefni sín þar sem gögn, rannsóknir og tíma skortir.

Í 2. kafla er fjallað um forvinnu og undirbúning og þar með um flýtimeðferð sem nokkrir orkunýtingarkostir fengu. Þá er fjallað um tímaáætlun verksins og breytingar á aðferðafræði og fræðilegri nálgun faghóps nr. 3 og skipan faghóps nr. 4 sem fjalla á um hagræna þætti og þar með talið þjóðarhag. Mikilvægt er að leggja þunga áherslu á þessa málsmeðferð verkefnisstjórnarinnar og þau markmið sem hún ætlar að ná með skipun faghópanna og þar með mikilvægi þeirra í endanlegri niðurstöðu. Því er með öllu ótækt að verkefnisstjórnin síðar í drögum sínum geri lítið úr hlutverki helmings faghópanna og leggi upp með að hægt sé að ljúka gerð skýrslu um verndar- og orkunýtingaráætlun án þess að niðurstaða þeirra liggja fyrir.

Í 3. kafla er fjallað um gagnaöflun verkefnisstjórnarinnar og faghópanna. Þar er aðeins fjallað um öflun gagna um náttúrufar, menningarminjar og aðra nýtingu en orkunýtingu.

Í 4. kafla er fjallað um aðferðafræði og niðurstöðu faghóps 1 sem meta á virkjunarkosti og landsvæði með tilliti til náttúru, menningarminja, landslags og víðerna. Í grunninn er hér lagt upp með að meta verðmæti landsvæða án orkunýtingar og síðan hver áhrif mögulegra virkjuna hefur á þessi verðmæti.

Mjög stór þáttur og veigamikill um alla niðurstöðu í þessu sambandi er afmörkun landsvæða og þess sem metið er sem áhrifasvæði virkjunna. Þar er farið almennum orðum um hvaða atriði geti mögulega haft áhrif. Rætt er m.a. um sjónmengun af mannvirkjum og gengið út frá að þau falli illa að náttúrulegum formum og mynstri í landi. Ekki er rætt um mögulegar mótvægisáðgerðir í þessu sambandi né þau dæmi sem eru til um að vel hefur tekist í þessum efnum. Talað er um mögulegar breytingar á grunnvatnsstöðu en ekki fjallað um að hún geti mögulega verið til góðs og falið í sér mótvægi við aðra skerðingu. Ekkert er fjallað um á hvaða forsendum áhrifasvæðin eru skilgreind og þar m.a. talað um vatnasvæðið í heild sinni ofan mögulegra stíflumannvirkja án nokkurra skýringa á því afhverju það viðmið er notað.

Í kafla 4.2.2. er fjallað um viðföng eða verðmæti og þar vísað til þess hvaða atriði komu til mats og þar með hvaða áhrif möguleg virkjun kunni að hafa á þau. Vandinn hér er að víða er mjög erfitt að átta sig á því samhengi sem er á milli viðfanga/verðmæta og þeirrar einkunnar sem gefin er í umfjöllun um hvern og einn virkjunarkost. Þannig er í því sem mætti nefna fræðilegar forsendur mjög víða vitnað með skýrum hætti til heimilda en þegar kemur að umfjöllun um matsþætti er ógjörningur að átta sig á því á hvaða heimildum er byggt og þar með forsendum fyrir matinu, einkunnargjöfni. Því alvarlegra er þetta þegar við rýni á þeim gögnum sem væntanlega er byggt á gætir misræmis og að því er virðist mjög mikillar oftúlkunar. Þetta getur þó víða verið erfitt að sannreyna þar sem tilvísanir skortir.

Sem dæmi um þetta má nefna gögn á vefsíðu rammaáætlunar þar sem fjallað er um fuglalíf á vatnsaflssvæðum og mat á verndargildi. Í umfjöllun um Skjálfandafljót í þessum glærum gætir mikils ósamræmis við skýrslu Náttúrufræðistofnunar Íslands (NÍ-09005) um vistgerðir á miðhálandi Íslands: Skjálfandafljót. Í glærum faghópsins er dregin upp mjög dökk mynd af mögulegum áhrifum virkjunnar sem er allt önnur en sú sem kemur fram í skýrslu Náttúrufræðistofnunar en þar segir m.a. að hlutfall einstakra fuglastofna í lónstæðum (allra virkjunarkostanna) sé á bilinu 0-7% af því sem áætlað er á svæðinu öllu. Þar er einnig talað um að tvö fálkasetur séu í eða við lónstæðið og að annað þeirra fari forgörðum. Í umfjöllun faghópsins og verkefnisstjórnarinnar er dregin upp mun dekkri mynd af þessum aðstæðum og í raun mjög ósönn þegar horft er til þeirra gagna sem væntanlega er byggt á. Hér sem endranær er ekki rætt um mögulegar mótvægisáðgerðir né t.d. þá staðreynd að reynslan sýnir að heiðargæs hefur flutt sig til en hverfur ekki þótt hluti varpsvæða fari undir lónstæði. Sama á væntanlega við um fleiri fuglategundir.

Með sama hætti er mjög erfitt að átta sig á því með hvaða hætti öðrum viðföngum/verðmætum er gefin einkunn og á hvaða forsendum er byggt í því sambandi. Algjörlega skorti gegnsæi og að hægt sé að rekja sig til þeirra heimilda sem á er byggt. Mjög auðvelt er því að fá á tilfinninguna að matið sé í raun óhlutlægt, miklu frekar byggt á einhverskonar tilfinningum, huglægt mat með óljósum eða engum tilvísunum í gögn og rannsóknir.

Mikið er gert úr því að menningarminjar séu í hættu á virkjunarsvæðum við Skjálfandafljót. Merkilegra er að í þeim skýrslum sem þó eru til um nefndar menningarminjar kemur ítrekað fram að þær séu að hverfa vegna ágangs náttúrunnar og mikilvægast af öllu sé í raun að kortleggja þær og rannsaka áður en móðir náttúra lýkur ætlunarverki sínu. Slík vinna hefur jafnan verið stór þáttur í virkjunarframkvæmdum hingað til og byggir á lagaskyldu þar að lútandi. Hér er enn eitt dæmi um að saman geti farið framkvæmdir og gagnaöflun og rannsóknir sem hafa mikilvæga þýðingu fyrir sögu þjóðarinnar. Þá er ljóst að umræddar minjar eru ekki taldar veigameiri eða mikilvægari en svo að þær eru ekki hluti af þeim fornminjum þjóðarinnar sem ástæða þykir að vernda heldur eru þvert á móti að hverfa fyrir tilverknað náttúrunnar.

Í kafla 4.4. er fjallað um niðurstöður verðmætamats og áhrifamati einstakra virkjunarkosta. Hér eins og annarsstaðar í skýrslunni skortir rök og tilvísanir til heimilda. Með öllu er ógjörningur að átta sig á forsendum matsins og þeirrar einkunnar sem tilteknum virkjunarkostum er gefin. Ef haldið er áfram með dæmið sem nefnt er hér að framan um fuglalíf á svæðinu við Skjálfandafljót er öllum virkjunarkostum þar gefin hæsta einkunn (20) í verðmætamati. Þegar horft er til skýrslu Náttúrufræðistofnunar er ljóst að þetta getur með engu móti staðist. Útbreiðslusvæði fálka er mjög mikið á Norð-austurlandi og ljóst að þó að eitt fálkasetur færi forgörðum vegna Hrafnabjargavirkjunar er alls ekki þar með sagt að viðkomandi þar finni sér ekki nýjan stað fyrir setur, enda þekkt að hann getur þurft að flytja sig af náttúrulegum ástæðum einnig. Með sama hætti er engan veginn hægt að sjá afhverju berggrunnur og jarðgrunnur fá eins háa einkunn og raun ber vitni enda engin leið að átta sig á því á hvaða gögnum er byggt.

Í lok 4. kafla segir að yfirlit yfir rök sérfræðinga faghópsins og grunneinkunnir fyrir verðmæti og áhrif fyrir hvert viðfang og undirviðfang sé að finna í Viðauka 3 (kafla 11.3). Hér er vísað til yfirlits þar sem einungis eru upptalningar á viðföngunum og einkunnargjöf fyrir þær. Svonefndur rökstuðningur er síðan í formi stykkorða án nokkurra tilvísana í heimildir eða skýringar á niðurstöðum. Aðilum er því ógjörningur að átta sig á þeim forsendum sem lagðar eru til grundvallar niðurstöðunni sem er algjörlega í andstöðu við góða stjórnsýsluhætti og fagleg vinnubrögð sem verkefnisstjórnin hlýtur að vera bundin af bæði samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráæltunina og almennum lögum og reglum stjórnsýsluréttarins.

Í 5. kafla er fjallað um aðferðafræði og niðurstöðu faghóps nr. 2 sem ætlað er að meta virkjunarkosti og landsvæði með tilliti til annarrar nýtingar en orkuvinnslu, svo sem ferðaþjónustu, útivistar og landbúnaðar. Faghópurinn ákveður að skipta viðfanginu í þrjá hluta, þ.e. (1) ferðaþjónustu og útivist, (2) beitarhlunnindi og (3) veiðar.

Í þessum kafla liggur meginþungi umfjöllunarinnar og þeirrar rannsóknarvinnu sem farið er í á ferðapjónustu og útivist. Það sem einkennir mjög umfjöllunina í þessum kafla er oftúlkun á skilgreindum þörfum ferðapjónustunnar og skortur á þá sýn að hagsmunir ferðapjónustu og annarrar nýtingar geta mjög vel farið saman eins og fjölmörg dæmi sanna.

Í umfjöllun í kafla 5.2.1.2 segir til að mynda að „mikilvægt [sé] fyrir ferðapjónustuna og áframhaldandi vöxt hennar að svæði verði tiltæk til að taka við og þola vaxandi fjölda ferðamanna og þeim markhópi sem forðast fjölmennið.“ Hér lendir ferðapjónustan í þeirri nýtingarklemmu að hún felur í sér mannleg umsvif og þar með álag af þeim. Á hinn bóginn getur virkjun sem komin er í rekstur í raun haft mjög lítil umsvif í för með sér og fallið mjög að landslagi og grunnþættinum í víðernisupplifun. Rannsóknir sem gerðar hafa verið á vegum verkefnisstjórnarinnar styðja þetta í raun þar sem einungis 16% ferðamanna gera mjög strangar kröfur til hugtaksins ósnortið víðerni (lokadrög bls. 70). Látlaus virkjun, aðrennslisgöng og uppistöðulón með náttúrulegu yfirbragði eru ekki líkleg til að trufla „aðdráttarafl hálendisins [sem felst] í frumstæðri uppbyggingu og einfaldleikanum sem að sama skapi gerir það krefjandi að ferðast um hálendið. Þar sem hægt er að upplifa ævintýri og hálendið gegnir því hlutverki að vera leikvöllur fyrir ýmiss konar afþreyingu eins og gönguferðir, jeppaferðir, fjallahjól, hestaferðir og margt fleira.“ (lokadrög bls. 69).

Í dæma skyni má benda á að rúmlega 72% ferðamanna við Aldeyjarfoss telja að mannvirki sem sjást ekki hafi einhver, lítil eða engin áhrif, meðan aðeins tæplega 28% telja að þau hafi frekar eða mjög mikil áhrif. Í þessu sambandi þarf líka að hafa í huga hversu gildishlaðin spurningin verður þegar ferðamaðurinn er spurður um þetta á sama tíma og hann er að njóta viðkomandi náttúruferðar.

Í umfjöllun um áhrifasvæði virkjana í kafla 5.2.2.1.2 eru ótrúlega miklar ályktanir dregnar um hversu langt þau geta náð. Eins og þetta er orðað í kaflanum þá mætti segja að áhrifasvæði síðasta sveitarbæjarins í Bárðardal vari þangað til ferðamaðurinn er kominn á Suðurland á leið sinni yfir Sprengisand. Hvað það síðan þýðir er ógjörningur að átta sig á í því samhengi sem þetta er sett fram í. Faghópur nr. 2 tekur vissulega fram að erfitt geti verið að afmarka áhrifasvæði og enda með því að segja að það geti þess vegna verið landið allt (lokadrög bls. 76). Í raun er niðurstaðan sú að engin leið er að átta sig á því með hvaða rökum og á hvaða forsendum áhrifasvæðin eru skilgreind og þar með það mat og sú einkunnargjöf sem fram fer á einstökum viðföngum og undirviðföngum.

Í kafla 5.2.2.3.1. er fjallað um upplifun ferðamanna og þau undirviðföng sem þar eru skilgreind. Hér mætti strax spyrja með hvaða hætti upplifir ferðamaður sem tekur myndir af álftum á Þórisvatni aðstæður sínar. Upplifir hann að svæðið sé heilstætt og hafi yfir sér náttúrulegt og ósnortið yfirbragð? Svarið við þessu er játandi ef marka má umfjöllun faghóps nr. 2. „Ferðasvæðið Hágöngur fékk 6 í einkunn fyrir víðerni þrátt fyrir að allir þeir ferðamenn sem spurðir voru upplifðu svæðið í kringum Nýjadal sem víðerni. Þar er hins vegar nú þegar miðlunarlón, stíflumannvirki og rannsóknarborhola.“ (lokadrög bls. 79).

Þrátt fyrir þessar staðreyndir kemst faghópurinn að þeirri niðurstöðu að víðerniseinkunn ferðasvæðisins þar sem virkjunarmannvirki Fljótshnjúksvirkjunar verða á eigi að falla úr einkuninni 10 fyrir virkjun í einkunnina 1 eftir virkjun. Með sama hætti fellur einkunnin fyrir fjarsvæðið í 3 úr 10. Á sama tíma fá Hágöngur einkunnina 6 eins og lýst er hér að ofan.

Hér sem annars staðar er ógjörningur að átta sig á samhengi hlutanna og forsendum og rökum fyrir niðurstöðunni.

Í kafla 5.2.3. er fjallað um niðurstöður um verðmætamat og áhrif. Þar koma fram fullyrðingar sem reynslan annarsstaðar af landinu sýna að standast engan veginn. Fullyrt er að Fljótshnjúksvirkjun hefði mikil áhrif á ferðamennsku á Sprengisandsleið án þess að það sé rökstutt með neinum hætti. Reynslan sýnir þvert á móti að virkjunarframkvæmdir hafa greitt götu ferðapjónustu og skapað ný tækifæri. Fátt bendir til þess að fyrir þorra ferðamanna verði minna áhugavert að stunda þar ýmiskonar afþreyingu sbr. dæmin sem nefnd eru hér að ofan. Miklu líklegra er að það sé í raun ferðamennirnir þ.e. fjöldi þeirra sem ræður mestu um upplifun þeirra sjálfra eins og reyndar er vikið að í skýrsludrögunum (lokadrög bls. 90). Á sama stað er síðan tekið fram að „þótt mikið hafi áunnist í þekkingarsköpun fyrir ferðamennsku á þeim sextán árum sem unnið hefur verið eftir rammaáætlun við forgangsröðun virkjunar-

kosta hér á landi þá vantar enn töluvert upp á að þekking á samspili ferðamennsku og orku-framleiðslu sé fullnægjandi.“ Þetta kunna að vera orð að sönnu en staðreyndirnar tala hins vegar sínu máli um það mikla aðdráttarafl sem sjálfbær, umhverfisvæn, græn orkuframleiðsla hefur fyrir Ísland á alþjóðavísu. Rétt er að leggja áherslu á að virkjunarkostir við Skjálfandafljót hafa mjög lítil eða óveruleg áhrif á beitarhlunnindi og veiði sbr. umfjöllun í köflum 5.3 og 5.4.

Í niðurstöðukafla faghóps 2, kafli 5.5. kemur fram að ferðapjónusta og útivist vógu tæplega 90% í endanlegu mati og því ljóst að mjög miklu máli skiptir með hvaða hætti faghópurinn nálgast verkefni sitt og þar með samspil þessarar atvinnugreinar og orkuvinnslunnar. En og aftur gerir faghópurinn áhrifa-svæðið að umfjöllunarefni og leiðir m.a. að því líkum að skilgreina hefði mátt allt höfuðborgarsvæðið sem áhrifasvæði fjögurra virkjunarkosta í nágrenni þess. „Enda þótt þessir virkjunarkostir röðuðust þetta neðarlega út frá aðferðinni sem faghópurinn beitti þá var virði ferðasvæðanna engu að síður mjög mikið í ljósi nálægðar þeirra við höfuðborgarsvæðið. Þar má finna mjög aðgengileg, litrík og falleg hverasvæði og möguleikar til gönguferða og annarrar útivistar mjög miklir.“ Síðar í lokakaflanum segir. „Ef búið væri að virkja í Innstadal, Þverárdal og við Austurengjar þá myndi virði svæðisins í kringum Trölladyngju aukast. Einnig gæti þetta virkað öfugt, það er að segja ef byrjað er að virkja á ákveðnu svæði þá er betra að halda áfram á því svæði og gjörnýta það eins og gert hefur verið á Þjórsársvæðinu frekar en að fara inn á ný svæði. Í þessu samhengi ber að hafa samlegðaráhrif virkjana í huga, þ.e. ef farið væri í Hrafnabjargavirkjun væri mögulega skárra að halda áfram í Skjálfandafljóti og fara líka í Fljótshnjúksvirkjun en hlífa þess í stað Hólmsá og Skaftá við virkjun, eða öfugt.“ (lokadrög bls. 103 og 104). Í þessum tilvitnuðu orðum faghópsins/verkefnis-stjórnarinnar sést best hversu stórlega gölluð þessi lokadrög að skýrslu um verndar- og nýtingaráætlun eru og hversu ómögulegt er að átta sig á niðurstöðum og forsendum þeirra.

Faghópurinn áréttar í niðurlagi sínu að skilgreining á stærð ferðasvæða hafi töluvert að segja um bæði virði þeirra og áhrif virkjana á þau og ljóst sé að séu ferðasvæðin skilgreind minni en stærri þá sé líklegra að virði þeirra sé minna og viðföngin færri og matið því annað. Síðan er áréttað að „til að kanna áhrif þess hefði þurft að gera tilraun með að vinna matið á nokkrum mismunandi mælikvörðum, en vegna tímaskorts var það ekki hægt.“ (lokadrög bls. 105)

Hér sýnir sig enn og aftur hversu margt er óljóst í forsendum, ákvörðun um vinnuáferðir og þar með þeim ályktunum sem dregnar eru. Allt gerir þetta það að verkum að tillögurnar í skýrsludrögunum verða ótrúverðugar og aðilar máls fá réttmæta tilfinningu fyrir því að jafnræðis sé ekki gætt.

Í 6. kafla er fjallað um aðferðafræði og niðurstöður faghóps nr. 3. Eins og áður er komið fram þá hefur faghópurinn ekki lokið vinnu sinni og þar með ekki komist að neinum niðurstöðum sem hægt er að byggja á. Vinna faghópsins hingað til hefur fyrst og fremst snúist um að móta aðferðafræði og síðast en ekki síst með hvaða hætti er hægt að byggja upp vandaða gagnagrunna og upplýsingaveitur sem verði hluti af ferli ákvarðanatöku. Lögð er áhersla á að hluti af upplýsingaefninu verði að vinna fyrir hvern og einn virkjunarkost sem meta á og að það sé ekki hægt að vinna fyrir en virkjunarkostirnir hafa verið lagðir fram. Þá leggur faghópurinn áherslu á að framsetning upplýsinga um virkjunarkosti geti haft mikil áhrif á það hvernig fólk metur áhrif þeirra á samfélagið. (lokadrög bls. 125).

Ljóst er að faghópur 3 hefur lagt í mikla grunnvinnu vegna síns hluta en meginatriðið er að enn er mikil vinna eftir og í því sambandi rétt að áréttar að engir íbúafundir hafa verið haldnir vegna mögulegra virkjunarkosta í Skjálfandafljóti.

Í 7. kafla er fjallað um aðferðafræði og niðurstöður faghóps nr. 4. Þar er staðan að mörgu leyti sú sama og hjá faghópi nr 3., þ.e. búið er að vinna ákveðna grunnvinnu en eftir er að ljúka vinnunni og komast að niðurstöðu. Niðurstaðan er að ekki séu forsendur til röðunar virkjunarkosta eftir þjóðhagslegu framlagi þeirra. „Til þess þurfi mun meiri rannsóknir á arðsemi ólíkra kosta og á samhengi áhrifa á náttúru og aðra atvinnustarfsemi og eiginlegs þjóðhagslegs kostnaðar.“ Faghópurinn leggur síðan áherslu á að mjög mikilvægt sé að fram fari upplýsingaöflun um og kostnaðarmat á öllum þeim þáttum sem áhrif hafa á mat á þjóðhagslegum áhrifum. Lögð er áhersla á að „skipulögð beiting kostnaðar- og ábatamats mundi auka til muna gagnsæi ákvarðanatöku (lokadrög bls. 136). „Það er mat faghópsins að

afar varlega ætti að fara í að túlka fyrirbyggjandi gögn í samhengi þjóðhagslegrar hagkvæmni hvort sem er til að réttlæta nýtingu eða vernd.“ (lokadrög bls. 137).

Með framanritað í huga má taka undir álit faghóps 4 um að verkefnisstjórninni sé vandi á höndum og reyndar rúmlega það.

Að lokum ítrekar Hrafnabjargavirkjun ehf. þær kröfur að verkefnisstjórnin leggi ekki fram lokaskýrslu sína fyrir en lögskipuðum þáttum verkefnavinnunnar er lokið. Ítrekaðar eru kröfur um að sú vinna sem þegar hefur farið fram í faghópum nr. 1 og nr. 2 verði endurskoðuð og teknir upp þættir sem bersýnilega orka tvímælis ekki síst með tilliti til jafnræðis og gegnsæis. Ítrekað er mikilvægi þess að jafnræði og gegnsæi við allt matsferlið sé tryggt og þar með rekjanleiki allra ákvarðana og rökstuðningur fyrir þeim.

Virðingarfyllst,
f.h. Hrafnabjargavirkjunar ehf.

Baldur Dýrfjörð hdl.

Akureyri, 19. apríl 2016

Verkefnastjórn rammaáætlunar
Hr. Stefán Gíslason formaður

Efni: Kynning og fyrsta umsagnarferli á drögum að lokaskýrslu verkefnisstjórnar
3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar – virkjunarkostir í
Skjálfafljóti.

Hrafnabjargavirkjun ehf. ásamt Landsvirkjun hefur unnið að rannsóknum á virkjunarkostum á vatnasviði Skjálfafljóts og sameiginlega sent þá kosti inn til mats í rammaáætlun. Í fyrirbyggjandi drögum verkefnisstjórnarinnar er lagt til að allir umræddir kostir fari í verndarflokk.

Niðurstaða verkefnisstjórnar í ljósi lagaskilyrða

Í 10. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun er fjallað um verklag og málsmeðferð. Einnig er í kafla 1.3.6. í drögnum er fjallað um „heimildir og gögn“.

Í 3. mgr. 10. gr. segir svo:

„Að fengnum niðurstöðum faghópa vinnur verkefnisstjórn drög að tillögum um flokkun virkjunarkosta og afmörkun virkjunar- og verndarsvæða í samræmi við flokkunina. Hún skal leita samráðs við almenning og umsagna um drögin hjá viðeigandi stofnunum, stjórnvöldum ríkis og sveitarfélaga, félagasamtökum og hagsmunaaðilum. Að liðnum umsagnarfresti og að loknu samráði tekur verkefnastjórnin afstöðu til fyrirbyggjandi virkjanaáforma og kynnir framangreindum aðilum tillögur að verndar- og orkunýtingaráætlun og auglýsir þær með opinberum hætti í dagblaði sem gefið er út á landsvísu, Lögbirtingablaðinu og á vefsíðu sinni. Í auglýsingunni skal koma fram hvar má nálgast tillögur verkefnisstjórnar og öllum gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum með tilgreindum hætti og innan ákveðins frests sem skal ekki vera skemmri en tólf vikur frá birtingu auglýsingar.“

(Feitletrun og undirstrikun er bréfitara).

Hér er skýrt tekið fram að þá fyrst að niðurstöður faghópa liggi fyrir eigi verkefnisstjórnin að leggja fram drög til kynningar. Þá er í 4. mgr. 3. gr. laganna skýrt tekið fram að leggja skuli mat á alla þættina, verndargildi, orkunýtingargildi, efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif. Ekki er í lögnum getið hvernig vægi faghópanna skuli vegið til sameiginlegrar niðurstöðu. Skilmerkast og gegnsæjast væri að faghóparnir hefðu fyrirfram skilgreint vægi til lokaniðurstöðu og það vægi ákveðið í upphafi verkferils.

Með sama hætti er þetta skýrt tekið fram í greinargerð með „frumvarpi til laga um verndar- og nýtingaráætlun vegna virkjunar fallvatna og háhitasvæða“, sjá m.a. í umfjöllun um verndarflokk í V. kafla frumvarpsins. Í umfjöllun um 10. gr. í frumvarpinu segir; „þá er í 3. mgr. mælt fyrir um ákveðið lögbundið ferli sem á að fara fram áður en tillögur verkefnisstjórnar eru lagðar fyrir ráðherra.“

Ljóst er að lagaskilyrðum þess að leggja fram ofangreind drög er ekki fullnægt og aðilum málsins er í raun ekki gerlegt að taka afstöðu til þeirra eins og þau eru fram sett eins og nánar sést þegar fjallað er um hvern og einn faghóp.

Faghópur 3

Á bls. 101 til 109 er fjallað um niðurstöðu **faghóps 3**. Ekki er að sjá að hópurinn hafi rannsakað þá virkjunarkosti sem nefndir eru hér að ofan á neinn hátt né að unnið hafi verið með samráð við íbúa eða aðra hagaðila á svæðinu. Ekki er getið um neina íbúa-fundi o.s.frv.

Faghópur 4

Á bls. 110 er fjallað um „aðferðafræði og niðurstöðu **faghóps 4**“. Athygli vekur að þar er engin umfjöllun og liggja engar niðurstöður fyrir og tilkynnt að væntar niðurstöður verði kynntar síðar.

Faghópur 1

All ítarleg umfjöllun er um vinnu, hugtakaskilgreiningar og niðurstöðu faghóps 1. Á hinn bóginn engar upplýsingar um forsendur niðurstaða vegna einstakra orkunýtingarkosta. Við skoðun á heimasíðu verkefnisstjórnarinnar virðist sem nokkuð af gögnum liggi til grundvallar niðurstöðu hópsins en ekkert af þeim hefur hins vegar verið birt. Þar segir aðeins að: „Niðurstöðuskýrslur rannsókna á vegum faghóps 1 verða settar hér inn á næstunni.“

— Faghópur 1

Niðurstöðuskýrslur rannsókna á vegum faghóps 1 verða settar hér inn á næstunni.

Rannsóknarverkefni	Framkvæmdaraðili	Útgefið
Rannsókn á víðernum	Stofnun rannsóknasetra Háskóla Íslands	
Rannsókn á landslagsgreiningu	Stofnun rannsóknasetra Háskóla Íslands	
Rannsókn á landslagsmati	Stofnun rannsóknasetra Háskóla Íslands	
Rannsókn á hitakærum örverum	Matís ohf.	
Rannsókn á þekkingu á fjölbreytni lífs, lands og menningarminja	Náttúruminjasafn Íslands	
Áhrif virkjana á náttúru- og menningarminjar, landslag og víðerni	Náttúruminjasafn Íslands	

Með öllu er ótækt að verkefnastjórnin brjóti skýlaus lagafyrirmæli um málsmeðferð, upplýsingaskyldu og gegnsæi með þessum hætti.

Faghópur 2

All ítarleg umfjöllun er um vinnu og niðurstöðu faghóps 2 og þar má þó segja verkefnisstjórninni til hróss að tvær skýrslur sem hópurinn byggir á eru aðgengilegar á vef hennar. Athygli vekur að af tæplega 50 blaðsíðna umfjöllun er þar stærstur hlutinn um ferðapjónustu og hagsmuni hennar af vernd fyrir orkunýtingu. Virðist á köflum gengið út frá því að í ferðamannaíðnaði felist ekki hefðbundin auðlindanýting heldur einhverskonar önnur nýting. „Ferðapjónustan hefur sem sagt enn sem komið er ekki sett fram tillögur um hvernig greinin vill nýta landið og eða til hvaða markhópa hin ólíku svæði eiga að höfða. Í ljósi þessa var í vinnu faghóps 2 farin sú leið að líta á að hlutfallslegir yfirburðir ferðapjónustu á Íslandi felist í því að þeir markhópar og sú tegund ferðapjónustu sem nú er stunduð á hverju svæði sé sú sem svæðið hentar best til.“ (drög bls. 61). Þetta er athyglisvert í ljósi afstöðunnar til orkunýtingar og umræðunnar í drögunum um áhrif hennar. Í þessu samhengi er vert að minna á mikilvægi þess með hvaða hætti ferðamannaíðnaðurinn þróast og með hvaða hætti nýting

hans á að fara fram. Í viðtali við Guðna Elíasson prófessor í RÚV kom fram á dögnum að fjölgun ferðamanna í tvær milljónir skili árlega útblæstri gróðurhúsalofttegunda sem samsvarar til fjögurra meðalstórra álvera sé miðað við flug frá Berlín til Íslands. Þetta er ágætt að setja í samhengi við, um margt skiljanlega umræðu um að það skipti máli í hvað á að nota raforkuna sem framleiða á í tiltekinni virkjun. Verkefnisstjórnin hefur í kynningum sínum sagt að sé hún græn alla leið þá geti það skipt mati um viðkomandi orkunýtingarkost. Hér þarf hins vegar að hafa í huga að raforka er fyrst og fremst vara sem viðkomandi fyrirtæki selur þeim sem vill kaupa og erfitt getur verið að skilyrða söluna til lengri tíma litið.

Sú skýrsla sem aðallega er lögð til grundvallar niðurstöðu faghóps 2 er um margt athygliverð og mikið magn upplýsinga sem þar kemur fram en skýrslan ber titilinn: „Viðhorf ferðamanna til nokkurra virkjana í 3. áfanga rammaáætlunar.“ Vandí aðferðarfræðinnar er hins vegar nokkur þegar spurt er um væntingar til einhvers sem enn þá er aðeins hugmynd á blaði. Ljóst er að spurningar geta í eðli sínu orðið nokkuð leiðandi, en gefa engu að síður vísbendingar. Í þeim athugasemdum sem hér eru lagðar fram er ekki svigrúm til mikillar eða ítarlegrar umfjöllunar um þennan stóra kafla um ferðamannaiðnaðinn. Rétt er þó að vekja athygli á svari við spurningu um afstöðu til mannvirkja sem ferðamaðurinn veit af en sér ekki varðandi upplifun af víðernum (bls. 69 í drögnum). Við Aldeyjarsfoss segja þannig um 46% svarenda að þetta myndi lítil eða engin áhrif hafa, tæplega 27% að þetta myndi einhver áhrif hafa, 15% frekar mikil og 13% mjög mikil. Þetta minnir okkur áþreifanlega á mikið og gott sambylí grænnar orkuframleiðslu og ferðamannaiðnaðarins hingað til. Þá er einnig athyglivert hversu jákvæðir ferðamenn eru til grænnar orkuframleiðslu í samanburði við jarðefnaeldsneyti. Stóra myndin varðandi sambylí ferðamanna og grænnar raforkuframleiðslu er sú, að þrátt fyrir virkjanir svo sem Kárahnjúkavirkjun og virkjanir í uppsveitum Suðurlands, hefur ferðamannastraumurinn til Íslands stórauðist undanfarin ár og því ekki hægt með nokkrum rökum að tengja hér saman afleiðingar og orsakir.

Mjög jákvætt er að áhrif á beit og veiði eru mjög takmörkuð eða engin þegar kemur að Hrafnabjargavirkjun C. Þá má einnig benda á að jarðeigendur í efrihluta Bárðardals hafa nefnt að mögulegt lón muni hafa jákvæð áhrif í því að minnka landbrot árinna á því svæði.

Áhrif á landsvæðið Norðurland

Verði drög rammaáætlunar III endanleg er ljóst að kippt er stoðunum undan frekari skoðun og rannsóknum á virkjunarkostum á efrihluta vatnasviðs Skjálfafljóts og þar með þeim möguleika að þeir geti lagt grunn að sjálfstæðri raforkuöflun á Norðausturlandi í framtíðinni. Réttlætlegt er að umræddir virkjunarkostir verði áfram í biðflokki þannig að þeim tækifærum sem felast í grænni orkuframleiðslu sé ekki kastað á glæ án frekari skoðunar. Einnig þarf að hafa í huga að dreifð raforkuframleiðsla á Íslandi skiptir miklu máli fyrir rekstur raforkuflutningskerfisins, minnkar líkur á truflunum og hefur mikið vægi komi til náttúruhamfara. Í því sambandi er rétt að hafa í huga að mjög stór hluti raforkuframleiðslunnar á Íslandi fer fram á tiltölulega afmörkuðu svæði landsins og nánast á einu vatnasvæði.

Mikilvægt er að leggja áherslu á að Hrafnabjargavirkjun og Fljótshnúksvirkjun hafa verið í undirbúningi í fjölda ára og mikil áhersla verið lögð á að rannsaka svæðið. Núverandi útfærsla Hrafnabjargavirkjunar (Hrafnabjargavirkjun C) var þróuð í samvinnu við heimamenn og er með umtalsvert minni og afmarkaðri umhverfisáhrif en fyrri hugmyndir. Helstu kostir núverandi útfærslu Hrafnabjargavirkjunar eru að (1) frárennsli virkjunarinnar kemur út í Skjálfafljót fyrir ofan Aldeyjarsfoss þannig að rennsli um Aldeyjarsfoss er ekki skert. (2) Þá er veitu Suðurár sleppt og þar með verða engin áhrif á Suðurá, Ullarfoss í Svartá og vinsæl veiðisvæði í Svartá.

Niðurlag og kröfur

Miðað við skýr skilmerki laganna um verklag og málsmeðferð eru ekki komin fram þau skilyrði sem áskilin eru til þess að unnt sé að fyrir verkefnisstjórnina að gera tillögu í formi draga að lokaskýrslu. Né heldur er unnt fyrir aðila málsins að taka afstöðu til skýrslunnar og þeirra tillagna sem þar koma fram þegar svo augljóst brot er á lögákveðnu verkferli og málsmeðferð. Í þessu sambandi má einnig vísa til málsmeðferðarreglna stjórnarsýslulaga sem væntanlega gilda um málsmeðferðina að breyttu breytanda.

Í ljósi framangreinds hlýtur verkefnisstjórnin að þurfa að afturkalla drögin og ljúka vinnu sinni áður en ný drög verða lögð fram. Gögn ýmist eru ófullnægjandi eða liggja ekki fyrir og því ómögulegt að taka málið til efnismeðferðar og hefja „eiginlegt matsferli“ eða svo vitnað sé til niðurlags í kafla 1.3.6 í drögunum. „Teljist gögn ófullnægjandi skal verkefnisstjórn láta safna viðbótargögnum og vinna úr þeim áður en eiginlegt matsferli hefst.“

Óskað er eftir afstöðu verkefnisstjórnarinnar til framanritaðs jafnframt óskast upplýst um þær kæruleiðir sem málsaðilar eiga samkvæmt lögum.

Þá gerir Hrafnabjargavirkjun hf. þá kröfu að virkjunarkostirnir verði áfram í biðflokki bæði með vísun til þeirrar vinnu sem er í gangi af hálfu fyrirtækisins og samstarfsaðila en einnig með vísun í þær athugasemdir sem hér koma fram.

Virðingarfyllst,

f.h. Hrafnabjargavirkjunar hf.

Helgi Jóhannesson stjórnarformaður

Baldur Dýrfjörð hdl.