

GREINARGERÐ UM KJALÖLDUVEITU OG FORSENDUR FLOKKUNAR HENNAR

I. INNGANGUR

Við afgreiðslu á 3. áfanga rammaáætlunar sumarið 2022 gerði Alþingi breytingar á tillögu um röðun nokkurra virkjunarkosta og óskaði þess að ákveðin atriði í fyrra mati verkefnisstjórnar á þeim væru skoðuð betur. Gerði Alþingi þar þá breytingu að færa virkjunarkostinn Kjalölduveitu úr verndarflokki í biðflokk og óskaði skoðunar á því að virkjunarkostir sem óskað er eftir mati á, fái fullnægjandi meðferð í samræmi við ákvæði laganna

Í þessari samantekt er fjallað um það viðfangsefni. Greinargerðin samanstendur af eftirfarandi gögnum:

- a. Virkjunarkostirnir Kjalölduveita og Norðlingaölduveita: Umfjöllun og málsmeðferð.
- b. Svör faghóps 1 um áhrif af virkjunarkostinum Kjalölduveitu.
- c. Svör faghóps 2 um áhrif af virkjunarkostinum Kjalölduveitu.
- d. Lögfræðiálit umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis um afmörkun landssvæða og lögmæti tillögu verkefnisstjórnar.
- e. Lögfræðiálit Landslaga um málsmeðferð í samræmi við lög um verndar- og orkunýtingaráætlun.

II. VIRKJUNARKOSTIRNIR KJALÖLDUVEITA OG NORÐLINGAÖLDUVEITA: UMFJÖLLUN OG MÁLSMEÐFERÐ

1. Lög um verndar- og orkunýtingaráætlun um mat á landssvæðum

Verksvið verkefnisstjórnar rammaáætlunar er sett fram í þeim lögum sem um hana gilda. Rammaáætlun er falið samkvæmt lögum að leggja mat á landsvæði sem virkjunarkostir hafa áhrif á, en í markmiðsgrein laganna segir „að tryggja að nýting landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti“ og eins í 9 gr. sömu laga um verksvið verkefnisstjórnar þar sem stendur: „Verkefnisstjórn fjallar um virkjunarkosti skv. 2. mgr. og þau landsvæði sem viðkomandi virkjunarkostir hafa áhrif á að hennar mati.“

2. Kjalölduveita og Norðlingaölduveita

Virkjunarkosturinn Norðlingaölduveita var sendur rammaáætlun í 2. áfanga, á honum unnar greiningar af faghópum, um hann gerð tillaga að flokkun sem var svo samþykkt af Alþingi árið 2013 sem ákvarðaði hann í verndarflokk. Ýmsar útfærslur af Norðlingaölduveitu höfðu verið íhugaðar í áraraðir.

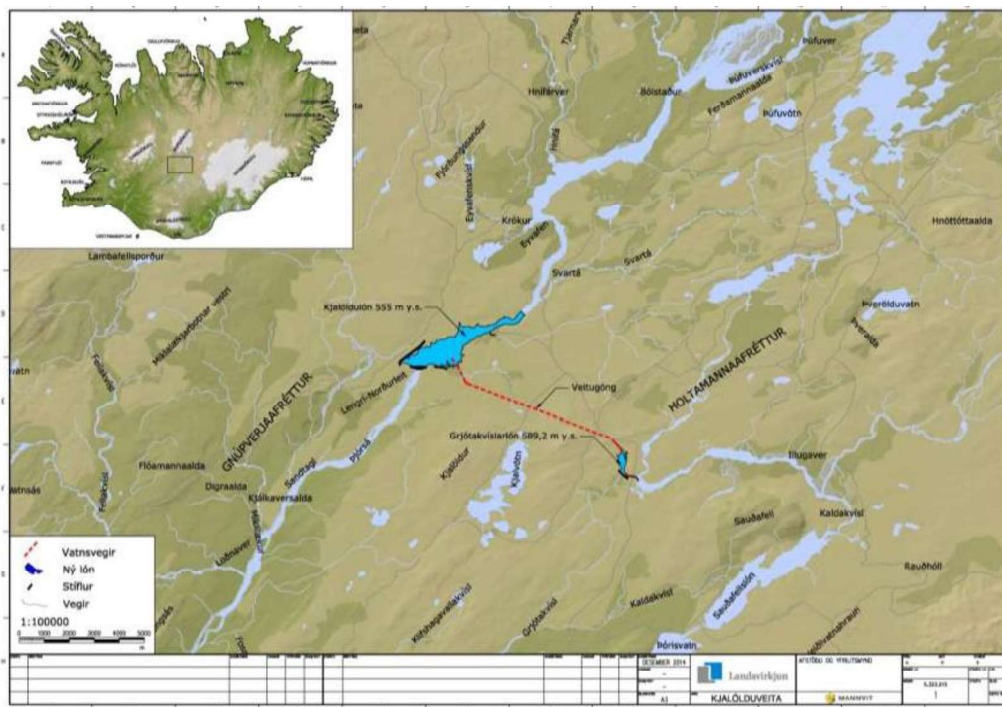
Virkjunarkosturinn Kjalölduveita var svo sendur til rammaáætlunar í 3. áfanga árið 2015. Kjalölduveita er virkjunarkostur sem er skilgreindur í meginfarvegi Þjórsár, með lónstæði neðar eða í 555 m.y.s. á meðan Norðlingaölduveita, sem sett var í verndarflokk var í 565 m.y.s. Í greinargerð Orkustofnunar með virkjunarkostinum til verkefnisstjórnar rammaáætlunar 2015 er ítarleg heimildaskrá yfir rannsóknir á þessum virkjunarhugmyndum síðustu áratugi.

Á meðfylgjandi myndum sést afstaða þessara virkjunarkosta og möguleg skörun uppistöðulóna þeirra.

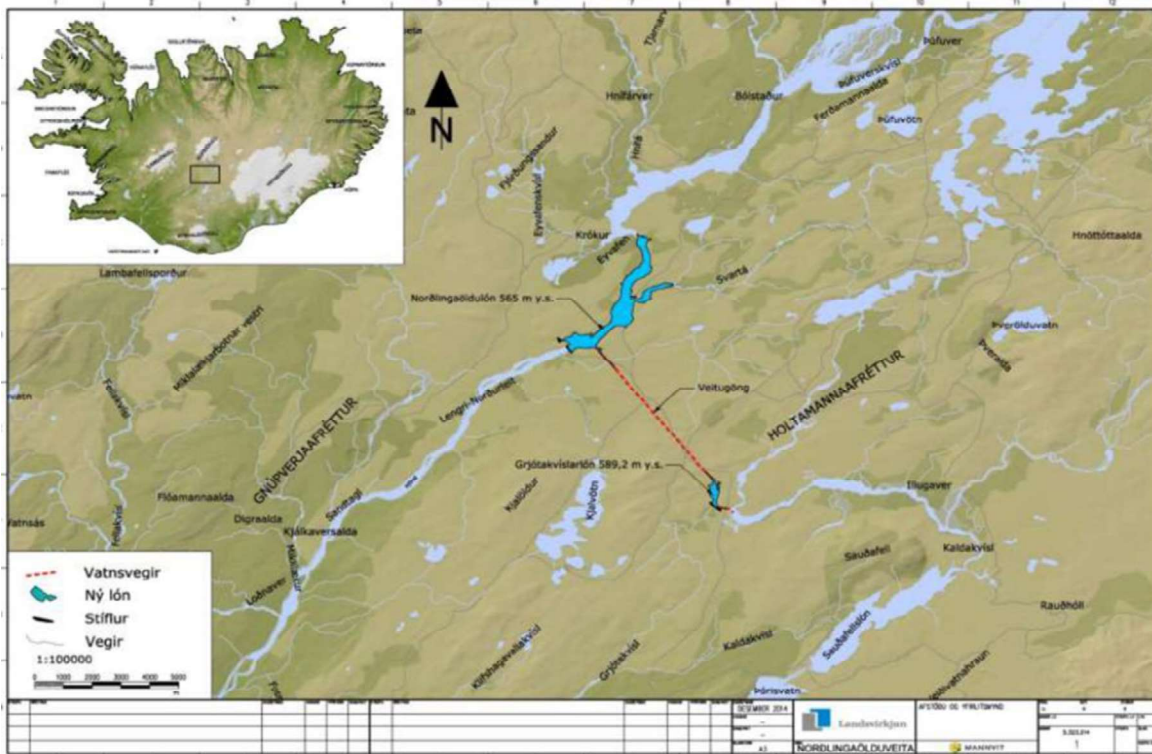
Mynd 1. Afstaða mögulegs Kjalöldulóns í farvegi Þjórsár gagnvart friðlandinu í Þjórsárverum (Mynd úr skýrslu Landsvirkjunar til rammaáætlunar 2015).



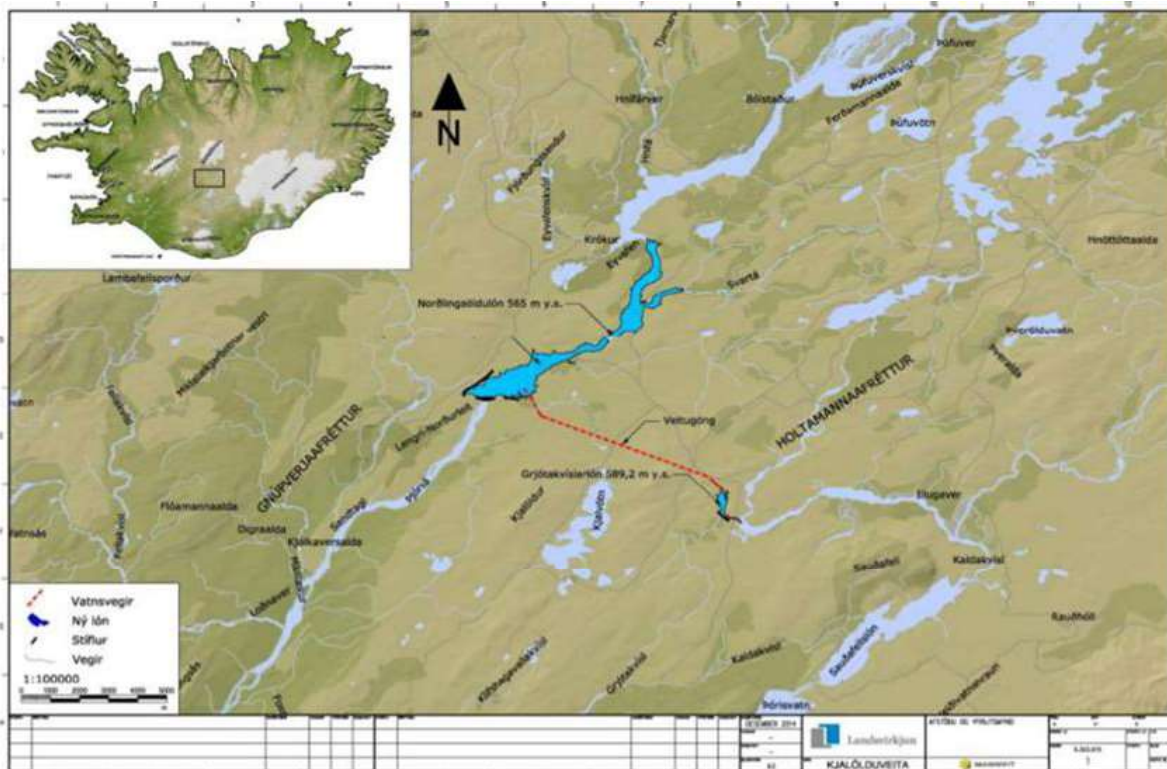
Mynd 2: Tillaga að virkjunarkostinum Kjalöldu sem sendur var rammaáætlun árið 2015 (Kort: Landsvirkjun).



Mynd 3: Tillaga að virkjunarkostinum Norðlingaölduveitu 565mys, sem Alþingi flokkaði í verndarflokk árið 2013, 2. áfangi RÁ. (Kort: Landsvirkjun)



Mynd 4. Skörun uppistöðulóna í tillögum að Norðlingaölduveitu og Kjalölduveitu. Myndin sýnir jafnframt tillögu að Kjalölduveitu (Kort: Landsvirkjun)



3. Vinna verkefnisstjórnar 3. áfanga, málsmeðferð hennar og niðurstaða

Virkjunarkosturinn Kjalölduveita var sendur inn í 3. áfanga RÁ 2015. Þar fjallaði verkefnisstjórn um virkjunarkostinn og niðurstaða verkefnisstjórnar var, að fengnu álitum tveggja faghópa, að áhrif af virkjunarkostinum skaraðist við landssvæði sem metið var fyrir virkjunarkostinn Norðlingaölduveitu, sem flokkaður var í verndarflokk. Því væri meðferð faghópa um áhrif virkjunarkostsins fullnægjandi til að verkefnisstjórn gæti flokkað virkjunarkostinn. Í skýrslu verkefnisstjórnar 3. áfanga segir svo: „*Einnig óskaði verkefnisstjórn eftir því við faghópa 1 og 2 að þeir legðu mat á hvort líta bæri á virkjunarkostinn Kjalölduveitu sem nýjan eða hvort þar væri fyrst og fremst um að ræða nýja útfærslu á Norðlingaölduveitu. Niðurstaðan varð sú að líta yrði á Kjalölduveitu sem útfærslu á Norðlingaölduveitu sem væri í verndarflokki vegna verndargildis svæðisins og að breytt útfærsla virkjunarkostsins hefði ekki áhrif á þessa grunnforsendu flokkunarinnar*“.

Kjalölduveita var jafnframt metin og flokkuð í kostnaðarflokk í 3. áfanga rammaáætlunar á sama hátt og allir aðrir virkjunarkostir voru þá. Það var gert af Orkustofnun, en stofnunin vann hagkvæmnimat á virkjunarkostum fyrir verkefnisstjórn rammaáætlunar og annaðist þannig það sem Faghópur 4 hafði gert í 2. áfanga. Virkjunin var þar flokkuð í kostnaðarflokk nr. 3 og vísast í skýrslu Orkustofnunar frá árinu 2015 um hvernig þetta var gert.

Verkefnisstjórn 3. áfanga gerði því þá tillögu, að fenginni þessari ráðgjöf, að Kjalölduveita skyldi flokkuð í verndarflokk. Það var mat faghópa 1 og 2 að það landssvæði sem fyrir áhrifum yrði, skaraðist við það sem þegar væri í verndarflokki, þ.e. Norðlingaölduveitu.

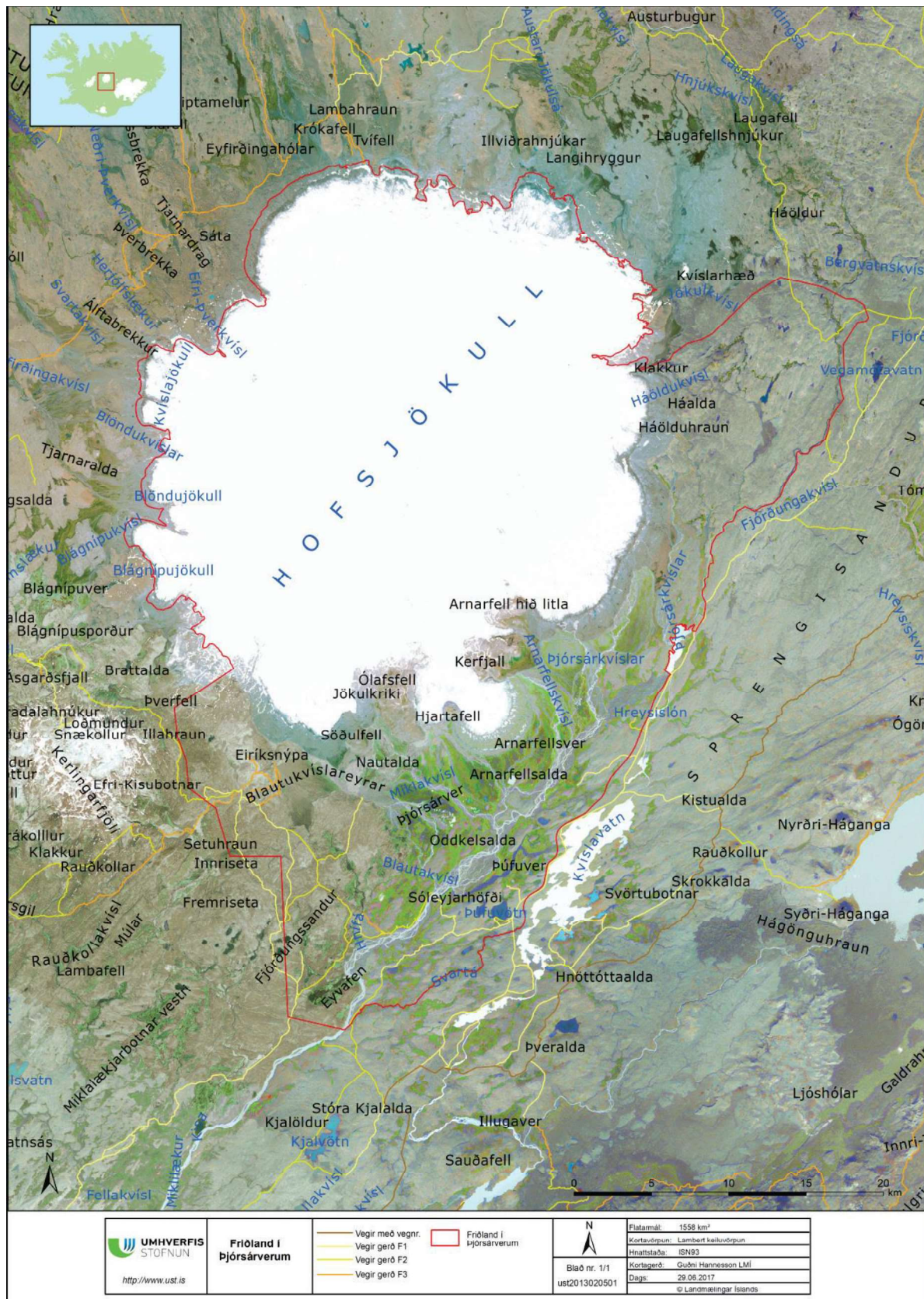
Við þessa niðurstöðu voru gerðar athugasemdir frá virkjunaraðilanum í umsagnarferli um tillögur verkefnisstjórnar, áður en þeim var skilað til ráðherra. Verkefnisstjórn 3. áfanga svaraði því þá, eins og fram kemur í umsagnarferil um tillögurnar, með því að ráðgjöf faghópanna væri ótvíæð og á grunni þess skilnings að verið sé að meta landssvæði sbr. það sem lögin leggja upp með. Það landssvæði sem virkjunarkostirnir tveir hafi áhrif á skarist og mat faghópanna sé að áhrif Kjalölduveitunnar séu þannig að ekki sé hægt að skilja þessi áhrif í sundur.

4. Stækkun friðlandsins í Þjósárverum 2017

Á þeim tíma sem liðið hefur frá því að Kjalölduveita var send rammaáætlun, hefur orðið veruleg breyting á umfangi og mörkum friðlands Þjósárvera. Árið 2017 stækkuðu stjórnvöld friðlandið í Þjósárverum verulega með friðlýsingu. Fyrir var friðland í Þjósárverum frá árinu 1981 sem náði til um 375 ferkílómetra. Með stækkuninni árið 2017 varð friðlandið í Þjósárverum alls 1.563 ferkílómetrar og er hluti af þeirri stækkun niður með farvegi Þjósár.

Í frétt stjórnvalda um það er sagt að þessi stækkun friðlandsins í Þjósárverum sé til samræmis við samþykktir Alþingis, bæði á grundvelli náttúruverndaráætlunar og verndar- og orkunýtingaráætlunar (rammaáætlunar). Í friðlýsingarskilmálunum segir „*Markmið friðlýsingarinnar er að tryggja víðtæka og markvissa verndun gróðurlendis Þjósárvera í heild sinni, vistkerfi veranna, rústamýravist, varpstöðva heiðagæsa, víðernis, sérstakrar landslagsheildar og menningarminja, auk fræðslu til almennings um verndargildi svæðisins. Vernda skal líffræðilega fjölbreytni, vatnafar og vistgerðir Þjósárvera sem eru fjölbreyttasta, stærsta og samfelldasta gróðurvin hálendisins og mikilvægt búsvæði dýra og plantna.*“

Mynd 4. Mörk friðlands þjórsárvera eftir stækkun þess árið 2017.



5. Afgreiðsla Alþingis 2022 og umfjöllun um flokkun Kjalölduveitu

Alþingi breytti flokkun á þessum virkjunarkosti í biðflokk, frá tillögu verkefnisstjórnar um verndarflokk. Tilmæli Alþingis um virkjunarkostinn Kjalölduveitu voru annars eðlis en tilmælin um hina virkjunarkostina sem eru í endurmati. Þau snúast ekki um ákveðna þætti í endurmati á virkjunarkostinum, heldur lögmæti þeirra málsmeðferðar sem verkefnisstjórn rammaáætlunar beitti við vinnu sína með virkjunarkostinn og flokkun hans. Þar er tiltekið að virkjunaraðilinn Landsvirkjun hafi í vinnu umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis með 3. áfanga rammaáætlunar komið fram með athugasemdir við tillögur verkefnisstjórnar á flokkun Kjalöldu í verndarflokk sbr. tilmæli nefndarinnar hér að neðan. Alþingi ákvað því að færa virkjunarkostinn úr verndarflokki í biðflokk þannig að ekki sé vafi á að hann fái fullnægjandi meðferð í samræmi við ákvæði laganna. Þetta eru tilmæli umhverfis- og samgöngunefndar:

„Við umfjöllun nefndarinnar hefur verið bent á að virkjunarkosturinn Kjalölduveita hafi ekki fengið fullnægjandi umfjöllun faghópa eins og lög nr. 48/2011 gera ráð fyrir. Við umfjöllun verkefnisstjórnar um virkjunarkostinn hafi verkefnisstjórn sent faghópum 1 og 2 virkjunarkostinn til umfjöllunar með tilteknum spurningum sem óskað var eftir. Umfjöllun faghópanna hafi hins vegar verið með þeim hætti að virkjunarkosturinn fékk ekki sömu málsmeðferð og aðrir nýir kostir. Virkjunaraðilinn Landsvirkjun bendir á í sinni umsögn að ekki sé um að ræða sama virkjunarkost og Norðlingaölduveitu sem í gildandi áætlun er flokkuð í verndarflokk. Óljóst sé með hvaða hætti virkjunarkosturinn hafi sömu áhrif og metið var að Norðlingaölduveita hefði á vatnasvið Þjósárvera. Þá hafi verkefnisstjórn ákveðið einhliða að ekki skyldi fjallað um virkjunarkostinn Kjalölduveitu og raðað honum beint í verndarflokk án umfjöllunar faghópa. Tekið skal fram að í minnisblaði sem nefndinni barst frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu 23. mars sl. tekur ráðuneytið ekki undir þessa afstöðu virkjunaraðilans og telur að virkjunarkosturinn hafi fengið fullnægjandi umfjöllun faghópa. Meiri hlutinn telur mikilvægt að hafið sé yfir vafa að virkjunarkostir sem óskað er eftir mati á fái fullnægjandi meðferð í samræmi við ákvæði laganna. Með hliðsjón af því leggur meiri hlutinn til að virkjunarkosturinn verði flokkaður í biðflokk og beinir því til ráðherra að hann tryggi að hann fái þá faglegu meðferð sem löggin kveða á um“.

6. Athugun verkefnisstjórnar 5. áfanga

Varðandi sjónarmið um að ekki hafi verið lagt fullnægjandi mat á það landssvæði sem virkjunarkosturinn hefur áhrif á leitaði verkefnisstjórn álits faghópa 1 og 2. Verkefnisstjórn byggir vinnu sína við tillögugerð um flokkun virkjunarkosta á ráðgjöf frá faghópum.

Faghóparnir telja að það mat sem þeir unnu og sem lá til grundvallar varðandi það að flokka virkjunarkostinn Norðlingaölduveitu í verndarflokk sé í fullu gildi og ekki hafi orðið nein breyting á því að áhrif virkjanakostanna taki til sama landssvæðis. Tillagan um Kjalölduveitu fari jafnframt inná vestari hluta Þjósárvera sem enn sé lítið snortinn. Því sé fyrirfram ljóst að niðurstöður nýrrar greiningar á því sama myndu ekki bæta neinu nýju við þar um. Þó sé rétt að benda á, að síðan 2015 hafi friðland Þjósárvera verið stækkað verulega, með ítarlegum friðlýsingarkilmálum m.a. niður með farvegi Þjósár. Það og réttaráhrif þess staðfesti mat faghópa á háu verndargildi svæðisins.

Í umfjöllun um hagkvæmni virkjunarkostanna liggur fyrir sú kostnaðarflokkun sem unnin var í 3. áfanga, þar sem Norðlingaölduveita var metinn hagkvæmasti virkjunarkosturinn í kostnaðarflokki 1, en Kjalalda var í kostnaðarflokki 3. Þar var Kjalölduveita metin á sama hátt og aðrir virkjunarkostir sem Alþingi hefur þegar flokkað og afgreitt.

Því lítur verkefnisstjórn svo á að hún hafi fengið fullnægjandi svör frá faghópum sínum eins og henni ber að gera við sína tillögugerð um flokkun virkjunarkosta.

Verkefnisstjórn leitaði jafnframt lögfræðilegs álits þessa. Meðfylgjandi eru tvö lögfræðialit, annars vegar það álit sem var unnið af umhverfis, orku og loftslagsráðuneytinu 2022 sem eftir breytingar á stjórnarráðinu er nú ráðuneyti allra málaflokka ríkisins sem rammaáætlun tekur til og svo jafnframt nýtt óháð lögfræðialit. Niðurstöður þessar álita er afdráttarlaust. Tillaga verkefnisstjórnar um flokkun þessa tiltekna virkjunarkosts sem hér er sett fram, rökstudd af gögnum frá faghópum hennar, er fullnægjandi fagleg meðferð í samræmi við ákvæði laganna. Ekkert í skoðun verkefnisstjórnar á málefnum virkjunarkostsins bendir til annars.

III. SVÖR FAGHÓPS 1 UM VIRKJUNARKOSTINN KJALÖLDUVEITU.

IV. SVÖR FAGHÓPS 2 UM VIRKJUNARKOSTINUM KJALÖLDUVEITU.

V. LÖGFRÆÐIÁLIT UMHVERFIS, ORKU OG LOFTSLAGSRÁÐUNEYTISS UM AFMÖRKUN LANDSSVÆÐA OG LÖGMÆTI TILLÖGU VERKEFNISSTJÓRNAR.

VI. LÖGFRÆÐIÁLIT LANDSLAGA UM MÁLSMEÐFERÐ Í SAMRÆMI VIÐ LÖG UM VERNDAR OG ORKUNÝTINGARÁÆTLUN.

Efni: Svar við fyrirspurn verkefnisstjórnar

Verkefnisstjórn 5. áfanga rammaáætlunar óskaði eftir að vita hver afstaða faghóps I væri á virkjunarkostinum Kjalölduveitu og hvort hún hefði breyst frá því að faghópur 1 í 3. áfanga rammaáætlunar fór yfir gögn hans.

Svar faghóps 1 í 3. áfanga rammaáætlunar við erindi sem barst faghópnum 26. mars 2015 var eftirfarandi: „Þessi virkjunarkostur í tillögum Orkustofnunar hefur ekki verið lagður fram áður. Faghópur 1 komst að þeirri niðurstöðu að hér er um að ræða ákveðinn valkost við útfærslu Norðlingaölduveitu. Í þessu sambandi bendir faghópurinn á:

- a) Kjalölduveitutillagan er í sama árfarvegi og Norðlingaölduveitutillagan;
- b) hugmyndir um Norðlingaöldustíflu hafa áður verið færðar vestar án þess að nafni hennar hafi verið breytt; og c) sama vatnasvið, Þjósárver, er undir Kjalölduveitu og Norðlingaölduveitu.“

Faghópur 1 í 5. áfanga rammaáætlunar ræddi fyrirspurn formanns verkefnisstjórnar á fundum faghópsins 26. október og 7. nóvember 2023. Farið var yfir gögn um málið og kort skoðuð. Niðurstaðan er sú að afstaða faghóps 1 hafi ekki breyst frá því að faghópurinn í 3. áfanga rammaáætlunar svaraði upphaflega erindinu og hefur þróun mála, ekki síst með stækkun friðlandsins í Þjósárverum dagsett 9. október 2017, styrkt afstöðu faghópsins.

Afstaða faghóps 1 í 5. áfanga rammaáætlunar er eftirfarandi:

- Faghópurinn er sammála svörum faghóps 1 í 3. áfanga vegna fyrirspurnar um Kjalölduveitu.
- Kjalölduveitutillagan er í sama árfarvegi og Norðlingaölduveitutillagan
- Sama vatnasvið er undir báðum veitutillögum (Þjósárver) en samkvæmt viðurkenndri aðferðafræði faghóps 1 eru svæði sem greina koma vegna vatnsaflsvirkjana afmörkuð þannig að miðað er við vatnasvið ofan fyrirhugaðra stíflumannvirkja en þar fyrir neðan er tekinn meginfarvegurinn og næsta nágrenni hans.
- Bæði Kjalölduveita og Norðlingaölduveita fara inn í vestari hluta Þjósárvera sem hingað til hefur verið lítt snortinn.
- Frá því að upphaflega erindinu var svarað í 3. áfanga rammaáætlunar hefur friðlandið í Þjósárverum verið stækkað og fyrirhugað lón Kjalölduveitu er nú í enn nær friðlandinu en áður var.

Fyrir hönd faghóps I í 5. áfanga rammaáætlunar
Hafdís Hanna Ægisdóttir

Hafdís Hanna Ægisdóttir

Efni: Svar við fyrirspurn formanns verkefnisstjórnar, dagsettri 18. október 2023

Í tölvupósti dagsettum 18. október 2023 óskar formaður verkefnisstjórnar 5. áfanga rammaáætlunar eftir að vita hvort að afstaða faghóps II á virkjunarkostinum Kjalölduveitu hafi breyst frá því að faghópur 2 í 3. áfanga rammaáætlunar skoðaði erindið síðast. Upphaflega erindinu var svarað með bréfi dagsettu 6. maí 2015 og var niðurstaðan sem þar kom fram þessi: „Að mati faghóps II mun Kjalölduveita hafa sambærileg áhrif á ferðamennsku og Norðlingaölduveita, þ.e. ganga á ósnortin víðerni og skerða möguleika ferðaþjónustunnar (mynd 1 og 2). Aðferðin sem faghópurinn byggir á er jafnframt það gróf að hún greinir ekki mun á Kjalölduveitu og Norðlingaölduveitu“.

Á þeim rúmlega átta árum sem liðin eru frá því að upphaflega erindinu var svarað hafa forsendur ekki breyst þannig að þær gefi tilefni til endurmats á virkjunarkostinum. Það er vegna þess að sú aðferð, sem faghópur II byggir mat sitt á, hefur í grundvallaratriðum ekki breyst. Einnig má fullyrða að þróun mála síðan þá hafi frekar styrkt niðurstöðu faghópsins en hitt. Erlendum ferðamönnum sem koma til landsins hefur fjölgað til muna og umfang ferðaþjónustunnar í hagkerfinu aukist að sama skapi. Sérstæð og lítt spillt náttúra er aðalaðdráttarafl landsins og hefur því verðmæti slíkra svæða aukist. Víðerni hafa fengið aukið vægi í stefnu stjórnvalda, meðal annars í gildandi landsskipulagsstefnu þar sem fram kemur að beina skuli allri meiri háttar mannvirkjagerð vegna orkunýtingar að svæðum sem rýra ekki víðerni eða landslagsheildir hálendisins.

Fyrir hönd faghóps II í 5. áfanga rammaáætlunar
Anna Dóra Sæþórsdóttir

|

Umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytið

M i n n i s b l a ð

Viðtakandi: **Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis**
Sendandi: **Umhverfis-; orku- og loftslagsráðuneyti**
Dagsetning: **23.03.2022**
Málsnúmer: **UMH21120099**
Bréfalykill: **3.5**

Efni: Verndar- og orkunýtingaráætlun. Afstaða URN til aths. Landsvirkjunar

Í tölvupósti, dags. 17. mars sl. var óskað eftir afstöðu umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins til tveggja kafla í umsögn Landsvirkjunar við tillög til þingsályktunar um verndar- og orkunýtingaráætlun. Annars vegar 2. kafla - Afmörkun landsvæða er ekki í samræmi við lög um verndar- og orkunýtingaráætlun og hins vegar 3. kafla - Lögmæti ákvörðunar verkefnisstjórnar sbr. Kjaldöldeveita R3156A.

I. Afmörkun landsvæða er ekki í samræmi við lög um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Í umsögn Landsvirkjunar kemur fram það mat fyrirtækisins að það telji að verkefnisstjórn hafi ekki heimild til að setja heil vatnasvið í verndarflokk á grundvelli niðurstöðu faghóps 1 og setja síðan alla virkjunarkosti á viðkomandi vatnasviði í verndarflokk eins og gert er varðandi virkjunarkosti í Skjálfandafljóti annars vegar og í Skagafirði hins vegar. Þegar virkjunarkostirnir hafi verið hannaðir og lagðir inn í rammaáætlun hafi ekki verið gert ráð fyrir að áhrifin yrðu svo viðtæk eins og hér er lagt til. Geri verði kröfu um að ákvarðanir sem hafi svo viðtæk áhrif séu byggðar á skýrum lagaákvæðum.

SVAR URN: Ráðuneytið bendir á að samkvæmt 3. mgr. 10. gr. laga nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, er það hlutverk verkefnisstjórnar að vinna drög að tillögum um flokkun virkjunarkosta og afmörkun virkjunar- og verndarsvæða í samræmi við flokkunina. Þá segir í 1. másl. 3. mgr. 9. gr. laga nr. 48/2011 að verkefnisstjórn jfalli um virkjunarkosti skv. 2. mgr. og þau landsvæði sem viðkomandi virkjunarkostir hafa áhrif á að hennar mati. Það kemur því skýrt fram í lögum að það er verkefnisstjórnar að meta hvaða landsvæði virkjunarkostur hefur áhrif á og gera tillögur að afmörkun virkjunar- og verndarsvæða.

Um virkjunarkosti og afmörkun þeirra er jfallað í VI. kafla greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum nr. 48/2011. Þar segir að virkjunarsvæði í vatnasfli miðist almennt við allt vatnasvið fallvatnsins ef þau þeirrar virkjunar sem nýtir fallið neðan virkjunar. Þá segir að ef fallið sé ekki allt á einum stað geti verið fleiri en einn virkjunarstaður í fallvatninu og að þeir staðir séu vel þekktir. Síðar í sama kafla kemur fram að á sama virkjunarstað geti mismunandi virkjunarkostir lent í mismunandi flokkum eftir áhrifum þeirra en hins vegar komi til álita að vernda heil vatnasvið. Þau yrðu þá sett í verndarflokk og þar með allir hugsanlegir virkjunarkostir innan þeirra. Þá komi til álita að friðlýsa hluta vatnasviðs eða hluta fallvatns. Verkefnisstjórnin hefur því heimildir til að cfmörka svæðin eins og hún telur nauðsynlegt, þ.m.t. heil vatnasvið eða vatnasvið að hluta og leggja til að þau svæði verði sett í verndarflokk. Með vísan til cfangreinds getur ráðuneytið ekki tekið undir það mat Landsvirkjunar að afmörkun landsvæðanna sé ekki í samræmi við lög um verndar- og orkunýtingaráætlun.

II. Lögmæti ákvörðunar verkefnisstjórnar sbr. Kjaldöldeveita R3156A.

Í umsögn Landsvirkjunar er á það bent að samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 48/2011 sé það hlutverk Orkustofnunar að ákveða hvaða virkjunarkostir fái umfjöllun í rammaáætlun. Stofnunin taki slíka ákvörðun á grundvelli þeirra gagna sem lögð séu fram með viðkomandi virkjunarhugmynd. Þrátt fyrir hafi verkefnisstjórn 3. áfanga rammaáætlunar ákveðið einhliða að ekki skildi fjallað um virkjunarkostinn Kjalölduveitu og raðað honum beint í verndarflokk án umfjöllunar faghópa. Að mati fyrirtækisins sé slík ákvörðun ólögmæt það sem virkjunarkosturinn hafi ekki fengið lögbundna umfjöllun faghópa.

SVAR URN: Í frétt á vef rammaáætlunar dags. 11. mars 2015,

<https://www.ramma.is/frettasafn/forgangsrodun-verkefniss.jornar-a-virkjunarkostum-i-3-afanga> , skýrði verkefnisstjórn 3. áfanga frá forgangsroðun sinni á virkjunarkostum þeim sem Orkustofnun sendi henni til umfjöllunar. Rétt er að taka fram að fjöldi virkjunarkosta sem kom inn á borð verkefnisstjórnar var slíkur að hvorki tími né fjárhagur hefði nægt til að fjalla um þá alla innan vébanda 3. áfanga. Í C-lið lista verkefnisstjórnar í áður nefndri frétt segir svo:
„Verkefnisstjórnin óskar eftir að faghópar leggi mat á hvort líta beri á virkjunarkostinn R3156A Kjalölduveitu sem nýjan eða hvort þar sé fyrst og fremst um að ræða nýja útfærslu á Norðlingaölduveitu. Í framlögðum gögnum kemur fram að umræddur virkjunarkostur geti komið í stað Norðlingaölduveitu. Verði Norðlingaölduveita tekin til umfjöllunar telur verkefnisstjórn því eðlilegt að fjalla einnig um Kjalölduveitu. Verði Norðlingaölduveita hins vegar ekki tekin til umfjöllunar þá er að meta hvort þær breytingar sem Kjalölduveita felur í sér miðað við þá útfærslu Norðlingaölduveitu sem fjallað var um í 2. áfanga séu e.t.v. minni en svo að tilefni sé til að taka Kjalölduveitu til umfjöllunar.“

Faghópar 1 og 2 tóku við gögnum þeim sem fylgdu virkjunarkostinum, fóru yfir þau hver út frá sinni áferðsfræði og skiluðu að þeirri meðferð lokinni niðurstöðum sínum varðandi virkjunarkostinn til verkefnisstjórnar. Bref faghópa er að finna í fylgiskjali með minnisblaði þessu.

Í jösi cfangreinds og fyrirliggjandi gagna getur ráðuneytið ekki tekið undir þá áfstöðu Landsvirkjunar að ákvörðun verkefnisstjórnar hvað varðar Kjalölduveitu hæfi verið ólögmæt. Eins og sjá má í bréfum faghópa til verkefnisstjórnar, dags. 6. og 8. maí 2015, tóku báðir faghóparnir virkjunarkostinn til umfjöllunar, mátu hann skv. viðurkenndri og vel skilgreindri áferðsfræði og skiluðu rökstuddri niðurstöðu. Því telur URN fullyrðingar Landsvirkjunar um að virkjunarkosturinn Kjalölduveita hæfi ekki fengið „lögmæta umfjöllun faghópa“ ekki standast skoðun. Þar af leiðir að fullyrðingar um að verkefnisstjórn hæfi ákveðið „einhliða að ekki skildi fjallað um virkjunarkostinn Kjalölduveitu“ og að honum hæfi verið „raðað beint í verndarflokk án umfjöllunar faghópa“ eru einnig rangar. Að mati ráðuneytisins hlaut virkjunarkosturinn fullnægjandi umfjöllun faghópa sbr. áður nefnt bréf formanna faghópa þar sem umfjöllun þeirra og niðurstöðum varðandi virkjunarkostinn er lýst.

MINNISBLAÐ

um virkjunarkostinn Kjalölduveitu

Til: Verkefnisstjórnar rammaáætlunar

Frá: Áslaugu Árnadóttur lögmanni

Dags: 29. nóvember 2023

Verkefnisstjórn rammaáætlunar hefur óskað eftir því að undirrituð taki saman minnisblað um meðferð verkefnisstjórnarinnar á virkjunarkostinum Kjalölduveitu.

VIRKJUNARKOSTURINN KJALÖLDUVEITA Í 3. ÁFANGA

Verkefnisstjórn 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar fjallaði um virkjunarkostinn Kjalölduveitu. Var virkjunarkosturinn lagður fyrir faghópa 1 og 2, en áður hafði farið fram mat á hagkvæmni virkjunarkostsins á vegum Orkustofnunar. Komust faghóparnir að þeirri niðurstöðu að um væri að ræða útfærslu á Norðlingaölduveitu, sem fjallað var um í 2. áfanga rammaáætlunar og sett í verndarflokk vegna verndargildis svæðisins. Töldu faghópar að breytt útfærsla virkjunarkostsins hefði ekki áhrif á þessa grunnforsendu flokkunarinnar. Verkefnisstjórn fjallaði um þessa niðurstöðu og lagði í framhaldi af því til að Norðlingaölduveita yrði áfram flokkuð á sama hátt og í gildandi rammaáætlun og að jafnframt skyldi Kjalölduveita flokkuð í verndarflokk, enda væri þar aðeins um að ræða breytta útfærslu á sama virkjunarkosti.

Í samræmi við flokkun verkefnisstjórnar var í tillögu til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, sem ráðherra lagði fyrir Alþingi í febrúar 2022, lagt til að Kjalölduveita yrði sett í verndarflokk.

Meiri hluti umhverfis- og samgöngunefndar lagði til nokkrar breytingar á tillögunni. Meðal annars lagði meiri hlutinn til að Kjalölduveita yrði færð úr verndarflokki í biðflokk.

Í nefndaráliti meiri hlutans segir:

„Við umfjöllun nefndarinnar hefur verið bent á að virkjunarkosturinn Kjalölduveita hafi ekki fengið fullnægjandi umfjöllun faghópa eins og lög nr. 48/2011 gera ráð fyrir. Við umfjöllun verkefnisstjórnar um virkjunarkostinn hafi verkefnisstjórn sent

faghópum 1 og 2 virkjunarkostinn til umfjöllunar með tilteknum spurningum sem óskað var eftir. Umfjöllun faghópanna hafi hins vegar verið með þeim hætti að virkjunarkosturinn fékk ekki sömu málsmeðferð og aðrir nýir kostir.“

Í álitinu er jafnframt vitnað í umsögn Landsvirkjunar um að Kjalölduveita og Norðlingaölduveita séu ekki sami virkjunarkosturinn, en Norðlingölduveita er flokkuð í verndarflokk. Þá er höfð eftir Landsvirkjun fullyrðing um að verkefnisstjórn hafi ákveðið einhliða að ekki skyldi fjallað um virkjunarkostinn Kjalölduveitu og raða honum beint í verndarflokk án umfjöllunar faghópa. Einnig er vitnað í minnisblað frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu þar sem ekki er tekið undir þessa afstöðu Landsvirkjunar og sett fram það álit ráðuneytisins að virkjunarkosturinn hafi fengið fullnægjandi umfjöllun faghópa. Segir svo í nefndaráliti meiri hlutans:

„Meiri hlutinn telur mikilvægt að hafið sé yfir vafa að virkjunarkostir sem óskað er eftir mati á fái fullnægjandi meðferð í samræmi við ákvæði laganna. Með hliðsjón af því leggur meiri hlutinn til að virkjunarkosturinn verði flokkaður í biðflokk og beinir því til ráðherra að hann tryggi að hann fái þá faglegu meðferð sem löggin kveða á um.“

Í lok nefndarálitsins segir:

„Að lokum beinir meiri hlutinn því til ráðherra að tryggja að endurmati á þeim þremur virkjunarkostum sem lagt er til að flytjist úr nýtingarflokki í biðflokk og þeim fimm virkjunarkostum sem lagt er til að flytjist úr verndarflokki í biðflokk verði hraðað í meðförum verkefnisstjórnar rammaáætlunar. Þeir átta virkjunarkostir fái þar með afgreiðslu verkefnisstjórnar svo fljótt sem auðið er.“

Afgreiddi Alþingi tillöguna með þeim breytingum sem meiri hluti umhverfis- og samgöngunefndar lagði til og var þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða samþykkt á Alþingi þann 15. júní 2022.

NÆSTU SKREF VERKEFNISSTJÓRNAR RAMMAÁÆTLUNAR

Í ljósi ákvörðnar Alþingis um að færa Kjalölduveitu úr verndarflokki í biðflokk og þeirrar umfjöllunar sem fram kemur í nefndaráliti meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar óskar verkefnisstjórnin eftir álitinu á því hvernig bregðast beri við umfjöllun Alþingis og þeirri ákvörðun að færa Kjalölduveitu úr verndarflokki í biðflokk.

Í nefndarálitinu kemur fram að meiri hluti umhverfis- og samgöngunefndar beini því til ráðherra „að hann tryggi að hann [virkjunarkosturinn Kjaölduveita] fái

þá faglegu meðferð sem lögin kveða á um“. Í lok nefndarálitsins virðist gengið út frá því að þeir átta virkjunarkostir sem nefndin lagði til að færðir yrðu milli flokka yrðu endurmetnir af verkefnisstjórn rammaáætlunar.

Telja verður ljóst að það er alfarið undir verkefnisstjórn komið hvort að virkjunarkostur skuli endurmetinn. Má sjá þetta af 3. mgr. 9. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (vol.). Þar kemur fram að verkefnisstjórnin fjalli um virkjunarkosti og þau landsvæði sem viðkomandi virkjunarkostir hafi áhrif á að hennar mati. Verkefnisstjórn **geti** að eigin frumkvæði eða samkvæmt beiðni endurmetið virkjanakosti og landsvæði sem gildandi áætlun nær til og lagt til breytingar á henni. Það eigi þó ekki við hafi leyfi verið gefið út til viðkomandi virkjunar eða friðlýsing banni framkvæmdina.

Í almennum athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 48/2011 kemur fram að gert sé ráð fyrir að verndar- og nýtingaráætlunin sæti reglubundinni endurskoðun eða endurskoðun eftir þörfum. Af því leiðir að skipan virkjunarkosta í flokka sé ekki endanleg og virkjunarkostir og svæði kunni að færast milli flokka á grundvelli nýrra upplýsinga eða tillagna um breytingu á útfærslu virkjunarkosta. Segir að ætla megi að það verði einkum virkjunarkostir sem eru í biðflokki áætlunarinnar sem færast í annan flokk þótt ekki sé útilokað að virkjunarkostir í öðrum flokkum geti færst á milli flokka.

Þannig er skýrt að það er verkefnisstjórnin sjálf sem á að taka afstöðu til þess hvort að endurmeta skuli einstaka virkjunarkosti og landsvæði sem gildandi áætlun nær til og að verkefnisstjórninni er ekki skylt að fara í slíkt endurmat. Ráða má af greinargerð með lögum nr. 48/2022 og starfsreglum verkefnisstjórnar verndar- og orkunýtingaráætlunar, nr. 515/2015, að við matið skuli verkefnisstjórnin byggja á því hvort að til staðar séu nýjar upplýsingar um viðkomandi landsvæði eða virkjunarkosti sem líklegt sé að hafi áhrif á mat á verðmætum eða flokkun virkjunarkosta.

Þá er undirrituð sammála því áliti umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins, sem fram kemur í bréfi til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis að virkjunarkosturinn Kjalölduveita hafi fengið fullnægjandi umfjöllun faghópa við umfjöllun verkefnisstjórnar 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar.

Einnig er rétt að benda á að með auglýsingu nr. 870/2017 frá 9. október 2017 um friðland í Þjórsárverum var friðlandið stækkað og er nú alls 1.563 ferkílómetrar.

Í samræmi við það sem að framan er rakið er eðlilegt að verkefnisstjórnin kanni hvort að fyrir liggi nýjar upplýsingar um virkjunarkostinn Kjalölduveitu eða það

landsvæði sem virkjað yrði á og hvort að þær upplýsingar séu líklegar til að hafa áhrif á mat á verðmætum eða flokkun virkjunarkostsins. Í þessu skyni getur verkefnisstjórn m.a. leitað til faghópa ef hún telur það nauðsynlegt.

Ef engar nýjar upplýsingar eru til staðar, eða ef nýjar upplýsingar styrkja enn fyrri tillögur verkefnisstjórnar, verður að telja í samræmi við lög og starfsreglur að umfjöllun verkefnisstjórnar verði lokið með vísan í að forsendur hafi ekki breyst frá fyrri umfjöllun og að niðurstaðan sé því sú sama.

NIÐURSTAÐA

Með vísan til alls framangreinds er það verkefnisstjórn rammaáætlunar sem ákveður hvort að hún endurmeti virkjanakosti og landsvæði gildandi áætlunar, sbr. 3. mgr. 9. gr. vol. Verkefnisstjórninni er þar af leiðandi ekki skylt að endurmeta einstaka virkjanakosti eða landsvæði nema hún telji þörf á því.

Af lögskýringargögnum og starfsreglum verkefnisstjórnarinnar má ráða að við ákvörðun um hvort að framkvæma eigi endurmat skuli einkum höfð hliðsjón af því hvort að til staðar séu nýjar upplýsingar um viðkomandi landsvæði eða virkjunarkost sem líklegt sé að hafi áhrif á mat á verðmætum eða flokkun virkjunarkosta. Ef slíkar upplýsingar eru ekki til staðar verður að telja að rök standi til að ljúka umfjöllun um málið með vísan í að forsendur hafi ekki breyst frá fyrri umfjöllun og að niðurstaðan sé því sú sama.

ÁÁ