

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið  
B.t. verkefnastjórnar 5. áfanga rammaáætlunar  
Borgartún 26  
105 Reykjavík

Reykjavík, 15. mars 2024  
UST202312-248/R.K.  
10.05.08

## **Efni: Ósk um umsögn - samráðsgátt - Endurmat á virkjunarkostum úr 3. áfanga rammaáætlunar - drög að tillögum verkefnastjórnar**

Vísað er til beiðni umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins er barst Umhverfisstofnun þann 27. desember sl. þar sem óskað er eftir umsögn stofnunarinnar vegna endurmats á virkjunarkostum úr 3. áfanga rammaáætlunar.

Við afgreiðslu á 3. áfanga rammaáætlunar gerði Alþingi breytingar á tillögu um röðun nokkurra virkjunarkosta og óskaði eftir að tiltekin atriði í mati verkefnisstjórnar væru skoðuð nánar. Breytingar Alþingis voru að færa virkjunarkostina Héraðsvötn og Kjalöldu úr verndarflokki í biðflokk og Holtavirkjun, Urriðafossvirkjun og Skrokkölduvirkjun úr nýtingarflokki í biðflokk.

Tilmæli Alþingis voru sett fram í nefndaráliti meirihluta umhverfis- og samgöngunefndar og tilgreind þau atriðið sem ráðherra er falið að láta skoða nánar. Í framhaldi af afgreiðslu nefndarinnar fékk verkefnisstjórn minnisblað frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu dags. 12. september 2022 þar sem verkefnisstjórn er falið það að vinna endurmat á þessum virkjunarkostum. Þar er því jafnframt beint sérstaklega til verkefnisstjórnar, að miða umfjöllun um áður nefnda virkjunarkosti við það sem fram kemur í nefndaráliti meirihluta umhverfis- og samgöngunefndar frá 10. júní sl. (þingskjal 1210, 332. mál á 152. löggjafarþingi). Niðurstöðu faghópa um þá þætti sem óskað var eftir endurmati á varða í meginatriðum náttúruvernd og víðerni, samfélagslega þætti, hagkvæmni og arðsemi.

Umhverfisstofnun gerir ekki athugasemdir um niðurstöður faghópanna um endurskoðun um þá þætti sem óskað var endurskoðunar á. Stofnunin vill þó koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum um þá þætti sem varða náttúruvernd og vatnsvernd.

### **Náttúruvernd og víðerni**

Umhverfisstofnun veitti Alþingi [umsögn](#) um tillögu til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða þann 9. febrúar 2021, 370. mál. Stofnunin ítrekar þær ábendingar og athugasemdir sem þar koma fram varðandi afmörkun þeirra svæða sem flokkuð eru í verndarflokk og ástæða er talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu að teknu tilliti til sjónarmiða sem fram koma í 4. mgr. 3. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Nokkur reynsla er komin á fyrirkomulag friðlýsinga samkvæmt ákvæði 6. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun og 53. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.

Umhverfisstofnun leggur ríka áherslu á að afmörkun svæða sem ástæða þykir til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu samkvæmt verndarflokki þingsályktunarinnar sé með þeim hætti að skilgreind séu svæði sem friðlýsa skal að lágmarki til að markmiðum laganna sé náð. Í því ljósi skal auk þess bent á friðlýsingar geta leitt til bóta skv. 42. gr. laga um náttúruvernd.

Líkt og komið hefur fram í eldri umsögnum tekur Umhverfisstofnun ekki afstöðu til flokkunar einstakra virkjunarkosta.

### **Skörun laga um verndar- og orkunýtingaráætlun og laga um stjórn vatnamála**

Markmið laga um verndar- og orkunýtingaráætlun er samkvæmt 1. gr. laganna 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 menningar-sögulegra 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. greinar er tekið fram að í verndar- og orkunýtingaráætlun skal í samræmi við markmið laga þessara lagt mat á verndar- og orkunýtingargildi landsvæða og efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif nýtingar, þ.m.t. verndunar. Í verndar- og orkunýtingaráætlun skal tekið mið af vatnaáætlun samkvæmt lögum um stjórn vatnamála.

Í niðurstöðu faghóps um Héraðsvötn er vatnsvernd meðal þeirra þátta sem metnir voru. Þar kemur fram að „verðmæti sem metin voru í faghópi 1 var skipt upp í fimm viðföng og sum þeirra skiptust niður í undirviðföng. Viðföngin voru (undirviðföng sýnd í sviga): 1) jarðminjar og vatnafar (berggrunnur, jarðgrunnur, vatnagrunnur, fallvötn og stöðuvötn), 2) tegundir lífvera (plöntur, fuglar, fiskar, smádýr í vatni, hitakærar örverur), 3) vistkerfi og jarðvegur, 4) landslag og viðerni (landslag, víðerni) og 5) menningarmínjar. Verðmæti viðfanganna var vegið og metið út frá sex viðmiðum (fjölbreytni/auðgi, fágæti, stærð/samfella/heild/upprunaleiki, upplýsingagildi, alþjóðleg ábyrgð, sjónrænt gildi) en háð viðföngum og undirviðföngum hvaða viðmið voru notuð hverju sinni (Verkefnisstjórn 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar, 2016).

Markmið laga um stjórn vatnamála nr. 36/2011 eru samkvæmt m.a. 1. gr. þeirra að vernda vatn og vistkerfi þess, hindra frekari rýrnun vatnsgæða og bæta ástand vatnavistkerfa til þess að vatn njóti heildstæðrar verndar. Jafnframt er lögunum ætlað að stuðla að sjálfbærri nýtingu vatns og langatímavernd vatnsauðlindarinnar.

Lögunum um stjórn vatnamála er ætlað að innleiða Vatnatilskipun Evrópusambandsins. Í 1. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar er mælt fyrir um bindandi umhverfismarkmið fyrir vatn og hefur Dómstóll Evrópusambandsins staðfest að umhverfismarkmiðin séu lagalega bindandi. Fjallað er um umhverfismarkmiðin í III kafla laga um stjórn vatnamála. Nánar er í 11. gr. kveðið á um flokkun vatnshlota og umhverfismarkmið og í 12. gr. segir m.a. að vernda skuli yfirborðs- og grunnvatnshlot og tryggja að ástand þeirra versni ekki.

Til að ná fram markmiðum laganna ber skv. 1. gr. að vinna vatnaáætlun, aðgerðaáætlun og vöktunaráætlun. Sett eru ákvæði um vatnaáætlun í 19.-21. gr. laganna og segir í 1. mgr. 19. gr. hvað skuli koma fram í áætluninni. Í 1. mgr. 11. gr. segir að flokka skuli vatn í vatnshlot og gerðir vatnshlota og meta þau. Samkvæmt 2. mgr. lagagreinarinnar skal mat á yfirborðsvatnshloti byggjast á fyrirliggjandi gögnum hverju sinni. Taka skal mið af skilgreindum líffræðilegum gæðapáttum auk vatnsformfræðilegra og efna- og eðlisefnafræðilegra þátta eftir því sem við eigi. Umhverfismarkmið séu skilgreind eftir gerðum vatnshlota og skuli vera samanburðarhæf. Umhverfismarkmiðin eru sett í vatnaáætlun í samræmi við ákvæði III. kafla laganna. Kveðið er á um aðferðir við flokkun vatnshlota, eiginleika þeirra, ástandsgreiningu og vöktun í samnefndri reglugerð nr. 535/2011 með síðari breytingum.

Í 18. gr. laganna er kveðið á um undanþágu þegar breytingar á vatnsgæðum, vistfræðilegum, vatnsformfræðilegum eða efna- og eðlisefnafræðilegum eiginleikum yfirborðsvatnshlots eða á hæð grunnvatnshlots verða á vatnshloti sem hefur í för með sér að umhverfismarkmið vatnshlotsins nást ekki eða þegar ný sjálfbær umsvif eða breytingar hafa í för með sér að ástand yfirborðsvatnshlots breytist úr mjög góðu í gott. Vatnsaflsvirkjanir eru meðal þeirra framkvæmda sem geta haft í för með sér breytingar á vatnshloti þannig að umhverfismarkmið þeirra náist ekki. Þegar þannig stendur á þarf að sækja um heimild um breytingu á vatnshlotinu og meta hvort þau skilyrði séu uppfyllt sem kveðið er á um í 2. mgr. 18. gr. Samkvæmt ákvæðinu er það Umhverfisstofnun sem heimilar slíkar undanþágur.

Í 2. mgr. 18. gr. laga um stjórn vatnamála segir um breytingu vatnshlots: Auk skilyrða sem fram koma í 1. mgr. verða öll eftirtalin skilyrði að vera fyrir hendi:

- „ a) gripið sé til allra ráðstafana sem raunhæfar teljast til að draga úr skaðlegum áhrifum á ástand vatnshlots,
- b) tilgangur framkvæmdanna eða umsvifanna vega þyngra vegna almannaheilla og/eða ávinnings fyrir heilsu og öryggi manna eða fyrir sjálfbæra þróun en ávinningur af því að umhverfismarkmið náist,
- c) tilgangi framkvæmdanna eða umsvifanna verður ekki með góðu móti náð með umhverfisvænni leiðum vegna tæknilegra erfiðleika eða óhóflegs kostnaðar.“

Forsenda þess að hægt sé að hefja skoðun á því hvort komi til álita að veita heimild skv. 18. gr. laga um stjórn vatnamála er að fyrir liggja mat á þeim áhrifum sem framkvæmdin mun hafa á vatnshlot tengd framkvæmdinni. Lýsa þarf breytingunum út frá ástandsmati vatnshlotsins, meta áhrifin á líffræðilega, eðlisefnafræðilega og vatnsformfræðilega gæðapætti þess og hvort framkvæmdin sé líkleg til að valda því að vatnshlotið nái ekki lögbundnum umhverfismarkmiðum sínum. Í CIS leiðbeiningarskjali Evrópusambandsins nr. 36 er að finna leiðbeiningar varðandi slíkt mat þar sem umfang áhrifa á vatnshlot eru metin í tilfelli nýrra framkvæmda eða starfsemi. Slíkt mat þarf að fara fram mjög snemma í leyfisveitingaferlinu annað hvort sem hluti af umhverfismati eða samhliða því og einnig við

gerð skipulags fyrir svæðið sem til skoðunar er. Þannig er hægt að meta hvort framkvæmdin uppfylli kröfur laga um stjórn vatnamála um vatnsvernd og hægt er að aðlaga hönnun framkvæmdarinnar og mögulegar mótvægisáðgerðir og gera nauðsynlegar rannsóknir áður en lagt er í mikinn undirbúningskostnað.

Ljóst er að ákveðin skörun er á þeim þáttum sem leiða af lögbundnum skyldum laga um stjórn vatnamála um vatnsvernd og þeim þáttum sem metnir eru af verkefnastjórn rammaáætlunar í faghópi 1.

Samkvæmt 28. gr. laga um stjórn vatnamála eiga opinberar áætlanir á vegum stjórnvalda, svo sem vegna skipulagsmála, náttúruverndar, orkunýtingar og samgangna, að vera í samræmi við þá stefnumörkun um vatnsvernd sem fram kemur í vatnaáætlun. Vegna þeirra þróunar sem orðið hefur í túlkun og framkvæmd Vatnatilskipunarinnar er ljóst að um er að ræða lögbundna skyldu til að virða umhverfismarkmið vatnshlota samkvæmt lögum um stjórn vatnamála og er því ekki hægt að veita leyfi til framkvæmdanna nema að ákvæði laga um stjórn vatnamála séu uppfyllt.

Af framangreindu er ljóst að nauðsynlegt er að samhæfa ákvæði og framkvæmd er varðar vatnsvernd í lögum um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og áætlana nr. 111/2021, lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011 og lögum um stjórn vatnamála nr. 36/2011 þannig að mat á áhrifum framkvæmda á umhverfismarkmið vatnshlotsins liggi fyrir snemma í undirbúningsferli framkvæmdar. Þeir matsferlar sem byggja á framangreindum lögum hafa allir sameiginlegt markmið um verndun vatns og lífríki þess, en mismunandi þáttum og aðferðarfræði er beitt við þessi mót auk þess sem þau fara fram á mismunandi tíma í leyfisveitingaferli framkvæmdarinnar. Umhverfisstofnun hvetur því til þess að búið sé að ljúka mati á skilyrðum laga um stjórn vatnamála áður en framkvæmd er sett í nýtingarflokk til að straumlínulaga og einfalda ferlið.

Virðingarfyllt,

Aðalbjörg Birna Guttormsdóttir,  
**sviðsstjóri**

Marianne Jensdóttir Fjeld,  
**verkefnisstjóri vatnamála**