

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti
Skuggasundi 1 1
101 Reykjavík

Reykjavík, 21. júní 2024
UST202406-100/H.E.
04.03

Efni: Samráðsgátt - mál nr. 114/2024 - Drög að flokkun fimm virkjunarkosta

Vísað er til beiðni umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins er barst Umhverfisstofnun þann 7. júní 2024 þar sem óskað er eftir umsögn stofnunarinnar vegna máls nr. 114/2024 - „Drög að flokkun fimm virkjunarkosta“. Tillögur að virkjunarkostum eru settar fram af verkefnastjórn 5. áfanga rammaáætlunar og er um að ræða einn virkjanakost í jarðvarma, Bolaöldu, og fjóra virkjanakosti í vatnsafla, þ.e. Tröllárvirkjun, Hvanneyrardalsvirkjun, Skúfnavatnavirkjun og Hamarsvirkjun.

Umhverfisstofnun vill koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum um þá þætti sem varða náttúruvernd og vatnsvernd.

Friðland í Vatnsfirði

Umhverfisstofnun bendir á að áhrifasvæði tveggja virkjanakosta í skoðun eru nærri friðlandinu í Vatnsfirði sem verndað var með auglýsingu í B-deild stjórnartíðinda nr. 96/1975. Virkjanakostirnir eru Hvanneyradalsvirkjun (R4159A) og Tröllárvirkjun (R4163A). Í 54. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd er fjallað um starfsemi og framkvæmdir utan friðlýsts svæðis. Þar segir að „ef starfsemi eða framkvæmdir utan friðlýsts svæðis, sem leyfisskyldar eru samkvæmt öðrum lögum, geta haft áhrif á verndargildi friðlýsta svæðisins skal taka mið af því við ákvörðun um veitingu leyfis. Leita skal umsagnar Umhverfisstofnunar áður en leyfi er veitt. Setja má skilyrði til að koma í veg fyrir skaða af starfseminni eða framkvæmdunum á hinu friðlýsta svæði. Um aðra starfsemi og framkvæmdir gildir aðgæsluskylda skv. 6. gr.“. Í skilmálum friðlýsingar er tekið fram að „bannað er að skerða gróður, trufla dýralíf og skemma jarðmyndanir eða aðrar minjar að óþörfu“.

Breytingar á vatnasviði Vatnsdalsár í Vatnsfirði sem leitt geta til breytinga á vatnsrennsli til árinna geta þannig haft áhrif á friðland í Vatnsfirði. Mikilvægt að greina áhrif virkjanakostana á vatnasvið Vatnsdalsár með hliðsjón að 54. gr. laga um náttúruvernd.

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 skuli 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.

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 lögnum ætlað að stuðla að sjálfbærri nýtingu vatns og langatímavernd vatnsauðlindarinnar.

Lögnum 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 fyrirbyggjandi gögnum hverju sinni. Taka skal mið af skilgreindum líffræðilegum gæðabáttum 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 nást 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 vegna 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 umhverfismarkmiðum 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 gæðabætti 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.

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 vatnhlotsins 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 flokkuð til að straumlínulaga og einfalda ferlið.

Virðingarfyllt

Halla Einarsdóttir,
Teymisstjóri

Marianne Jensdóttir Fjeld,
Verkefnastjóri vatnamála