

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Stefán Gíslason, formaður verkefnisstjórnar rammaáætlunar
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

Reykjavík, 5. ágúst 2016
Tilvísun: 201511068 / 4.2.1

Efni: Tillaga að verndar- og orkunýtingaráætlun

Vísað er til kynningar verkefnisstjórnar rammaáætlunar dags. 11. maí 2016 á tillögu að verndar- og orkunýtingaráætlun (rammaáætlun) og umhverfismati hennar í samræmi við 3. mgr. 10. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun og 7. gr. laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana.

Skipulagsstofnun hefur fyrr í vinnsluferli áætlunarinnar veitt umsögn til verkefnisstjórnar um matslýsingu, sbr. bréf dags. 6. janúar 2016 (<http://www.skipulag.is/media/umhverfismat/Umsogn-verndar--og-orkunytngaraaetlun.pdf>) auk fundar með fulltrúum verkefnisstjórnar og faghópa um samþættingu umhverfismats áætlana inn í verklag við mótun rammaáætlunar 11. maí 2015.

Skipulagsstofnun hefur farið yfir fyrirbyggjandi tillögu að rammaáætlun og umhverfismat hennar og vill koma eftirfarandi ábendingum á framfæri:

Almennt um tillöguna

Almennt er tillagan greinargóð og skýrt fram sett. Ferlið, efnistöð og aðferðir eru vel skýrðar og aðgengilegar og auðvelt að fylgja því hvað leiðir til flokkunar virkjunarkosta/landsvæða í orkunýtingar-, verndar- og biðflokk.

Ítarlegur inngangskafli um aðdraganda og lagaumgjörð áætlunarinnar er gagnlegur. Í hann vantar reyndar upplýsingar um að áætlanagerðin fellur jafnframt undir lög nr. 105/2006. Eðlilegt væri að í kafla 1.2 væri getið um hvaða kröfur þau lög gera til áætlanagerðarinnar og hvernig það er tvinnuð inn í vinnu við tillöguna. Þá er eðlilegt að í kafla 1.3 o/e kafla 2.3 sé getið um það lögbundna samráð sem farið hefur fram á grunni þeirra laga.

Frásögn af starfi faghópa í köflum 4-7 gefur greinargóða og skýra mynd af efnistöðum og aðferðum við vinnu faghópanna. Þá er samantekt um úrvinnslu og niðurstöðu verkefnisstjórnar í kafla 9 að sama skapi greinargóð og niðurstöður um flokkun einstakra virkjunarkosta og landsvæða skýrt rökstuddar.

Helsti annmarki á framsetningu tillögunnar að mati Skipulagsstofnunar er skortur á framsetningu greiningar og niðurstaðna á kortum sem sýni staðsetningu þeirra virkjunarkosta/landsvæða sem áætlunin fjallar um, með tilliti til ýmissa þátta, svo sem þeirra virkjana sem fyrir eru, friðlýstra svæða, hálendismarka, víðerna og tiltekinna landslagserða, svo sem jarðhitasvæða. Að mati stofnunarinnar myndu slík kort gera tillöguna mun aðgengilegri fyrir lesendur og gefa betur kost á að átta sig á þeirri mynd sem áætlunin í heild felur í sér. Til dæmis væri gagnlegt að birta kort yfir alla virkjunarkosti/landsvæði sem teknir eru fyrir í samantekt tillögunnar fremst í skýrslunni.

Einnig væri tilefni til að gera aðgengilegt í tillögunni hvert heildar uppsett afl o/e orkugeta allra virkjunarkosta í orkunýtingarflokki er, samkvæmt tillögunni og gildandi rammaáætlun.

Umhverfismat samlegðaráhrifa

Í umsögn Skipulagsstofnunar í janúar sl. um matslýsingu fyrir umhverfismat rammaáætlunar sagði m.a. eftirfarandi:

Við ákvörðun um áherslur umhverfismats rammaáætlunar samkvæmt lögum um umhverfismat áætlananna (UMÁ) þarf að hafa í huga að sjálf vinnan að rammaáætlun samkvæmt þeim lögum sem um þá áætlanagerð gildir, felur í sér umhverfismat. Þar sem það siðarnefnda felur eingöngu í sér mat á áhrifum einstakra virkjunarkosta, hverjum gagnvart öðrum, er að mati Skipulagsstofnunar mikilvægt að umhverfismat sem gert er við vinnslu rammaáætlunar samkvæmt lögum um UMÁ feli í sér mat á samlegðaráhrifum virkjunarkosta eða heildaráhrifum áætlunarinnar, þ.e. bæti við þeim mikilvæga þætti umhverfismats sem grunnvinnan að rammaáætlun felur ekki í sér. Þannig getur umhverfismatið gefið mynd af því hvaða heildaráhrifa má vænta á tiltekna umhverfisþætti, svo sem jarðhitasvæði eða víðerni. Einnig hvaða heildaráhrifa er að vænta á tilteknum landsvæðum, svo sem á jarðhitasvæði á Reykjanesi eða Hellisheiði, svo dæmi sé tekið.

Í slíku umhverfismati telur Skipulagsstofnun mikilvægt að jafnframt séu metin samlegðaráhrif með þeim virkjunarkostum sem þegar eru nýttir eða eru þegar í orkunýtingar- eða verndarflokki samkvæmt gildandi rammaáætlun.

Slíkt mat á samlegðaráhrifum allra virkjunarkosta samkvæmt tillögunni ásamt fyrirliggjandi virkjunum og orkunýtingar- og verndarflokki gildandi rammaáætlunar gefur betri grundvöll til ákvarðana um röðun kosta í orkunýtingar- bið- og verndarflokk, þar sem til viðbótar hinu hefðbundna mati sem unnið er í rammaáætlunarferlinu koma fram skýrar upplýsingar um samlegðaráhrif virkjunarkosta á tiltekna landshluta og tiltekna umhverfisþætti.

Í þeirri tillögu að rammaáætlun sem nú liggur fyrir hefur að hluta verið farið að því verklagi sem stofnunin lagði til í framangreindri umsögn varðandi mat á samlegðaráhrifum. Þannig hefur í vinnu faghópa 1 og 2 og verkefnisstjórnar verið tekið tillit til samlegðaráhrifa virkjana á einstök landsvæði eða landslagsgerðir, sbr. umfjöllun í köflum 4, 5 og 9. Ekki er þó, nema þá að mjög takmörkuðu leyti, fjallað um samlegð virkjunarkosta með þeim virkjunum sem fyrir eru og þeim virkjunarkostum sem þegar eru í orkunýtingarflokki samkvæmt gildandi rammaáætlun.

Almennt má þó segja að sú þróun sem orðið hefur á aðferðum frá 2. áfanga rammaáætlunar til yfirstandandi vinnu við rammaáætlunar sé til þess fallin að bæta umhverfismat virkjunarkosta/landsvæða og skila betur grundaðri áætlun. Sérstaklega varðar það hvernig faghópar og verkefnisstjórn hafa nálgast þá vel þekktu veikleika sem felast í notkun fjölþáttagreiningar við umhverfismat. Um þetta er m.a. fjallað ágætlega í kafla 9.1 og ljóst af rökstuðningi fyrir röðun virkjunarkosta/landsvæða í kafla 9.3 að þessi þróun aðferða gefur traustari grundvöll fyrir röðun virkjunarkosta/landsvæða í flokkana þrjá.

Samkvæmt efnisyfirliti tillögunnar á að vera gerð grein fyrir umhverfismati tillögunnar í kafla 8. Sá kafli er að mati Skipulagsstofnunar að ýmsu leyti vanbúinn. Tilefni hefði verið til að gera þar ítarlegri grein fyrir samlegðaráhrifum þeirra virkjunarkosta/landsvæða sem fjallað er um í tillögunni, bæði hverjum með öðrum, sem og með núverandi virkjunum og virkjunarkostum í gildandi rammaáætlun og sýna með kortlagningu samlegðaráhrif á lykilumhverfisþætti, svo sem gagnvart afmörkun miðhálandis, mikilvægum landslagsgerðum, til dæmis jarðhitasvæðum og víðernum, og ferðamannasvæðum. Eins og tillagan er nú sett fram er erfitt fyrir lesandann að átta sig á landfræðilegri dreifingu virkjunarkosta/landsvæða og hver áhrif þeirra til samans eru til dæmis á miðhálandið, víðerni og jarðhitasvæði.

Samræmi rammaáætlunar við aðrar áætlanir

Í kafla 8 (töflu 25) er gerð tilraun til að gera grein fyrir samræmi og tengslum tillögunnar við þrjár aðrar áætlanir (landsskipulagsstefnu, samgönguáætlun og kerfisáætlun). Að mati Skipulagsstofnunar þyrfti að bæta þessa greiningu hvað varðar samræmi við landsskipulagsstefnu og tengsl við

kerfisáætlun, en hinsvegar er vandséð út frá greiningu á tengslum við samgönguáætlun að tilefni sé til að taka þá áætlun fyrir.

Varðandi landsskipulagsstefnu

Skipulagsstofnun telur að við mat á samræmi tillögunnar við landsskipulagsstefnu hefði átt að leggja höfuðáherslu á þau markmið stefnunnar sem varða náttúruvernd, ferðaþjónustu og orkunýtingu. Athugun á samræmi við önnur markmið landsskipulagsstefnu virðist óþörf. Að sama skapi hefði verið tilefni til að gera frekari grein fyrir hvernig samspil tillögunnar er við þessi markmið landsskipulagsstefnu, svo sem hvernig rammaáætlunartillagan styður markmið 1.1 í landsskipulagsstefnu. Þá umfjöllun hefði til dæmis mátt styðja með korti sem sýndi staðsetningu virkjunarkosta/landsvæða innan hálendismarka og hvernig þeir/þau flokkast í orkunýtingar-, verndar- og biðflokk.

Skipulagsstofnun minnir í þessu sambandi á eftirfarandi skýringar við markmið 1.4 í landsskipulagsstefnu sem fram koma í greinargerð með þingsályktunartillögunni:

Áður en virkjunarkostur innan miðhálandisins er settur í orkunýtingarflokk þarf að leggja mat á hvaða áhrif hann hefur á víðerni og náttúru hálendisins. Í því felst að leggja mat á svæðisbundin samlegðaráhrif viðkomandi virkjunarkosts og annarra virkjunarkosta og mannvirkja, þar á meðal fyrirsjáanlegri mannvirkjagerð vegna flutnings orku frá virkjuninni. Slíkt mat skal fara fram við umhverfismat rammaáætlunar samkvæmt lögum um umhverfismat áætlana.

Varðandi kerfisáætlun

Þær spurningar sem líklega vega þyngst varðandi samspil rammaáætlunar og kerfisáætlunar lúta að því hvaða leiðir verða fyrir valinu í kerfisáætlun við styrkingu meginflutningskerfis raforku (þar sem valkostir varða í meginatriðum legu með byggðalínu eða yfir Sprengisand) og hvernig þeir spila saman við staðsetningu nýrra virkjana, m.a. með tilliti þarfar á flutningslínunum og skerðingu á víðernum og öðrum landslagsáhrifum. Skipulagsstofnun telur að gagnlegra hefði verið að greina slíkt samspil þessara áætlana.

Tengsl rammaáætlunar við skipulagsáætlanir sveitarfélaga

Í a.m.k. tveimur tilfellum er niðurstaða verkefnisstjórnar að flokka virkjunarkost í orkunýtingarflokk með þeim rökstuðningi að óvissu áhrif viðkomandi virkjunarkosts „verði ekki eytt á því stjórnáætlunastigi sem verkefnisstjórnin starfar á, heldur sé eðlilegt að um hana verði fjallað í mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar og við leyfisveitingar“.

Vegna þessa minnir Skipulagsstofnun á að samkvæmt lögum nr. 48/2011 ber sveitarfélögum að gera ráð fyrir þeim virkjunum í aðalskipulagi sem eru í orkunýtingarflokki rammaáætlunar. Jafnframt felur mat á umhverfisáhrifum framkvæmda ekki í sér ákvörðun um að samþykkja eða synja framkvæmd. Það er því komin til bindandi forsenda um viðkomandi virkjunarkost, þegar tekin hefur verið ákvörðun um að flokka virkjunarkost í orkunýtingarflokk í rammaáætlun. Á móti er vissulega rétt að halda til haga að sveitarfélög hafa heimild samkvæmt lögum nr. 48/2011 til að fresta ákvörðun um virkjun í aðalskipulagi og ef mat á umhverfisáhrifum virkjunar leiðir í ljós veruleg umhverfisáhrif getur það gefið tilefni til að virkjunarkosturinn sé tekinn fyrir að nýju í rammaáætlun.

Staða þekkingar um landslagsgerðir og víðerni

Í nokkrum tilfellum byggir niðurstaða verkefnisstjórnar um flokkun einstakra virkjunarkosta í biðflokk m.a. á mögulegum áhrifum á víðerni, landslagsheildir og þjóðgarð.

Í þessu sambandi vekur Skipulagsstofnun athygli á því að á næstu mánuðum verður unnið að verkefni við nánari kortlagningu víðerna og skilgreiningu viðmiða fyrir ákvarðanir um mannvirkjagerð með tilliti til áhrifa á víðerni. Þetta er verkefni sem er skilgreint í landsskipulagsstefnu og byggir m.a. á

þeirri rannsóknarvinnu sem farið hefur fram á vegum verkefnisstjórnar rammaáætlunar undanfarin misseri við greiningu landslagsgerða og víðerna.

Stofnunin tekur undir þá nálgun verkefnisstjórnar og faghópa að beita varúðarnálgun hvað þetta varðar við mótun rammaáætlunar að þessu sinni. Við næstu endurskoðun rammaáætlunar munu liggja fyrir betri upplýsingar til að taka afstöðu til virkjunarkosta m.t.t. áhrifa á einstakar landslagsgerðir og víðerni.

Áhrifasvæði vindorkuvera

Í tillögunni er fjallað um tvo vindorkukosti, Blöndulund og Búrfellslund. Í kafla 4.2.1 kemur fram að afmörkun áhrifasvæða vindorkukosta miði við landsvæði sem afmarkast af 25 km radíus út frá staðsetningu virkjunarkosta. Fram kemur að áhrifasvæði vindorkukosta byggist fyrst og fremst á sjónrænum áhrifum, en um sjónræn áhrif orkuvinnslu almennt segir í sama kafla: „Sjónrænna áhrifa framkvæmda getur gætt í mikilli fjarlægð, t.d. á miðhálandi Íslands, þar sem er víðsýnt, mannvirki falla oft illa að náttúrulegum formum og mynstri í landi og illmögulegt að fela þau.“

Lítill sem engin reynsla er af rekstri vindorkuvera við íslenskar aðstæður og mati á raunáhrifum þeirra á landslag og ásýnd. Um leið liggur fyrir áhersla á verndun landslags og víðerna í náttúruverndarlögum og landsskipulagsstefnu. Þetta eru því atriði sem mikilvægt er að gefa sérstakan gaum við umhverfismat áætlana um vindorkunýtingu hér á landi og gefur tilefni til að beitt sé varúðarnálgun.

Enn sem komið er hefur ekki verið mótað verklag hér á landi um aðferðir við skipulagsgerð og umhverfismat vegna vindorkunýtingar, en mótun slíks verklags er meðal framfylgdarverkefna landsskipulagsstefnu. Þar til það liggur fyrir, telur Skipulagsstofnun rétt að horfa til leiðbeininga sem skosk stjórnvöld hafa gefið út um þetta efni, enda aðstæður þar hvað varðar mat á áhrifum vindorkunýtingar á landslag og víðerni að mörgu leyti sambærileg við aðstæður hér. Í leiðbeiningariti Scottish Natural Heritage, Visual Representation of Wind Farms (útg. desember 2014) eru settar fram leiðbeiningar um stærð athugunarsvæðis fyrir mat á áhrifum vindorkuvera á landslag og ásýnd. Þar er stærð athugunarsvæðis ákveðin út frá hæð vindmylla. Samkvæmt framlögðum gögnum til verkefnisstjórnar er áformuð hæð vindmylla í Blöndulundi og Búrfellslundi um 135 metrar, en samkvæmt yfirstandandi mati á umhverfisáhrifum Búrfellslundar er miðað við allt að 150 metra háar vindmyllur þar. Í framangreindu leiðbeiningariti skoskra stjórnvalda er mælt með að athugunarsvæði fyrir vindmyllur af þessari hæð sé 40 km í radíus.


Ásdís Hlökk Theodórsdóttir


Birna Björk Árnadóttir