

Umsögn Umhverfisstofnunar um framkomnar athugasemdir vegna tillögu að friðlýsingu háhitasvæðis Geysis: 78 Geysir

Þann 14. janúar 2013 var samþykkt á Alþingi þingsályktun um vernd og orkunýtingu landsvæða, rammaáætlun. Í 6. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun er fjallað um verndarflokkinn en þar kemur fram að í hann falla virkjunarkostir sem ekki er talið rétt að ráðast í og landsvæði sem ástæða er talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu. Þar kemur jafnframt fram að stjórnvöldum er ekki heimilt að veita leyfi tengd orkurannsóknnum eða orkuvinnslu vegna virkjunarkosta sem eru í verndarflokki eða eru á svæðum sem ástæða er talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu. Aðrar orkurannsóknir sem ekki eru leyfisskyldar eru ekki heimilar á þessum svæðum að því undanskildu að heimilt er að veita leyfi til yfirborðsrannsókna á þessum svæðum að fengnu samþykki Umhverfisstofnunar og umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands.

Umhverfisstofnun er falið það hlutverk, samkvæmt lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun, að undirbúa friðlýsingu þeirra tuttugu svæða sem flokkuð voru í verndarflokk í þingsályktuninni. Umhverfisstofnun hóf árið 2013 undirbúning friðlýsinga á grundvelli þingsályktunarinnar þ.m.t. ráðningu starfsfólks, undirbúning verkferla, öflun upplýsinga um eignarhald o.fl. Afmörkun svæða lá ekki fyrir og var því leitað samráðs við Náttúrufræðistofnun Íslands, umhverfis- og auðlindaráðuneytið, sveitarfélög, landeigendur o.fl. hvað það varðar. Sú vinna var komin á rekspól þegar fjármagn til verkefnisins féll niður í lok 2013.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Íslands, frá nóvember 2017, er lögð sérstök áhersla á friðlýsingar kosta í verndarflokki rammaáætlunar. Í kjölfarið efndi umhverfis- og auðlindaráðherra til sérstaks átaks í friðlýsingum til að framfylgja þeirri stefnu. Þar sem ekki var skýrt hver mörk þess svæðis voru sem bar að friðlýsa samkvæmt þingsályktun Alþingis um vernd og orkunýtingu landsvæða vann umhverfis- og auðlindaráðuneytið svæðaaufmörkun sem send var Umhverfisstofnun þann 23. janúar 2020. Samkvæmt lögum um náttúruvernd nr. 60/2013 hóf Umhverfisstofnun kynningu á tillögu að friðlýsingu háhitasvæðis Geysis: 78 Geysir.

Tillaga að friðlýsingu háhitasvæðis Geysis: 78 Geysir var lögð fram til kynningar þann 2. mars 2020. Tillaga að friðlýsingu byggir á flokkun virkjunarkostsins í verndarflokk, sbr. þingsályktun nr. 13/141 um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða og 6. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Tillaga að friðlýsingarskilmálum og afmörkun svæðisins voru send sveitarfélaginu Bláskógabyggð og náttúruverndarnefnd þess, landeigendum, Ríkiseignum og öðrum sem hagsmuna eiga að gæta með bréfum dagsettum 25. febrúar 2020. Tillagan var jafnframt auglýst í Lögbirtingarblaði, í Fréttablaðinu og á heimasíðu Umhverfisstofnunar sbr. 2. mgr. 36. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Auk þess var auglýsing um tillöguna birt á facebook síðu Umhverfisstofnunar. Frestur til að skila inn ábendingum og athugasemdum var til og með 3. júní 2020. Alls bárust 6 athugasemdir á kynningartíma. Sneru athugasemdirnar helst að afmörkun svæðisins, málsmeðferð og tillögu að friðlýsingarskilmálum. Hér verður gerð grein fyrir öllum þeim athugasemdum sem bárust á kynningartíma og viðbrögðum Umhverfisstofnunar við þeim.

1. Afmörkun svæðisins

Með bréfi dagsettu 28. maí 2020 gerir Hjörleifur B. Kvaran lögmaður athugasemdir fyrir hönd umbjóðenda sinna, eigenda jarðanna Haukadals 2, Haukadals 3, Haukadals 4, Bryggju og Tortu.

Umbjóðendur Hjörleifs gera verulegar athugasemdir við afmörkun svæðisins og stærð þess. Telja þeir að Magnús Ólafsson hafi í minnisblaði sínu fyrir umhverfis- og auðlindaráðuneytið ekki afmarkað nema hluta af háhitasvæðinu við Geysi. Magnús vísi í 16 ára gamla skýrslu Rögnu Karlsdóttur þar sem háhitasvæðið við Geysi sé ekki afmarkað sérstaklega. Hins vegar komi fram önnur afmörkun á háhitasvæðinu við Geysi í skýrslu Kristjáns Sæmundssonar (Kristján Sæmundsson 2003. Jarðhitaleit Brú og Kjóstöðum í Biskupstungum. Orkustofnun. Greinargerð; KS-2003/03). Það komi greinilega fram í skýrslu Kristjáns að háhitasvæðið við Geysi nái suður í Almenningsinn og austur að Tungufljóti og sé það alls um 8 km². Erfitt sé að skilja hvernig Magnús hafi afmarkað hitakerfið við Geysi og séu gögn frá viðnámsmælingum í skýrslu Rögnu túlkuð frjállega. Einnig er bent á að Magnús Ólafsson taki ekki tillit til Geysissprungunnar eða háhitasvæðisins sem er austan sprungunnar og nær allt að Tungufljóti þegar hann afmarkar háhitasvæðið við Geysi. Ætla megi að vænlegast sé að bora eftir mjög heitu vatni í Rotunum og Volguflóðum sem liggja á Geysissprungunni, en þau svæði séu sett fyrir utan afmörkun á háhitasvæði Geysis í skýrslu Magnúsar Ólafssonar. Eins hafi Geysissprungan verið staðsett mun nákvæmar í nýlegri rannsókn. Hitastigull í borholum umhverfis Geysi hafi líka sýnt betur staðsetningu á háhitasvæðinu við Geysi. Einnig er bent á annmarka TEM viðnámsmælinga.

Umbjóðendur Hjörleifs hafna alfarið þeirri afmörkun sem byggð er á sjónarmiðum Magnúsar Ólafssonar og krefjast þess að afmörkun háhitasvæðisins við Geysi verði byggð á áður nefndri skýrslu Kristjáns Sæmundssonar. Telja þeir að verulegur ágreiningur virðist vera um afmörkun háhitasvæðisins á Geysi sem til stendur að friðlýsa og stærð þess. Benda þeir á að rétt afmörkun háhitasvæðisins skipti miklu máli en afmörkunin muni síðar verða grundvöllur verðmætamat á þeim varma sem geymdur er í iðrum jarðar. Nauðsynlegt sé að aðilar, landeigendur og Umhverfisstofnun, komi sér saman um hvernig unnið skuli að afmörkun svæðisins áður en lengra sé haldið. Aðilar komi sér saman um vísindamenn sem ákvarði afmörkunina, en að öðrum kosti kunni að reynast nauðsynlegt að dómkveðja matsmenn til að meta afmörkun þess svæðis sem til stendur að friðlýsa. Einhliða ákvörðun Umhverfisstofnunar komi ekki til álita.

Benda umbjóðendur Hjörleifs á að þar sem ágreiningur sé á milli þeirra og Umhverfisstofnunar um afmörkun þess svæðis sem til stendur að friðlýsa og stærð þess sé nauðsynlegt þegar afmörkun svæðisins liggja fyrir að endurmat fari fram á rafafli svæðisins sem síðar verði grundvöllur verðmats á þeim verðmætum sem til standi að taka eignarnámi.

Benda umbjóðendur Hjörleifs á að í bréfi Umhverfisstofnunar og þeim gögnum sem með fylgdu sé hvergi að finna hvernig friðlýsingarsvæðið afmarkast gagnvart einstökum jörðum. Nauðsynlegt sé þegar afmörkun háhitasvæðisins liggur fyrir að gerður verði

hnitasettur uppdráttur sem sýni hvernig friðlýsingarsvæðið nær til einstakra jarða og geti verið grundvöllur verðmætaskiptingar landeigenda þegar eignarnámsbætur verða ákveðnar.

Umsögn Umhverfisstofnunar

Hvað varðar ábendingar um afmörkun svæðisins og stærð þess bendir Umhverfisstofnun á að tillaga að afmörkun er unnin af umhverfis- og auðlindaráðuneyti líkt og fram kemur í erindi Umhverfisstofnunar, dags. 25. febrúar 2020. Við afmörkun verndarsvæða vegna landsvæða í verndarflokki rammaáætlunar studdist ráðuneytið almennt við þær aðferðir sem faghópur 1 í 2. áfanga rammaáætlunar notaði til að afmarka svæði. Þar sem afmörkun svæðisins er unnin af umhverfis- og auðlindaráðuneyti leitaði Umhverfisstofnun eftir afstöðu ráðuneytisins vegna athugasemda sem varða þá aðferðafræði sem notuð var við afmörkun svæðisins og stærð þess. Í svari ráðuneytisins dagsettu 30.nóvember 2020 segir að ráðuneytið hafi tekið málið til skoðunar og óskað eftir mati Magnúsar Ólafssonar, jarðefnafræðings og starfsmanns Íslenskra orkurannsókna (ÍSOR), á athugasemdum sem bárust Umhverfisstofnun varðandi afmörkun svæðisins. Í svarinu kemur fram að það sé mat Magnúsar að eftir yfirferð framkominna athugasemda séu ekki forsendur fyrir því að breyta stærðarmati háhitasvæðisins við Geysi eins og það var kynnt í minnisblaði 29. júní 2019 á grundvelli viðnámsmælinga og túlkunar þeirra. Naut hann aðstoðar Rögnu Karlsdóttur, jarðeðlisfræðings, við að rýna gögnin. Í svari Magnúsar við beiðni ráðuneytisins voru forsendur aðferðafræðinnar við afmörkun stærðar þeirra háhitasvæða sem til skoðunar voru ítrekaðar. Í vinnu faghóps 1 hafi stærð háhitasvæða verið ákvörðuð á grundvelli viðnámsmælinga og túlkunar þeirra. Stærð jarðhitageymanna var metin út frá flatarmáli þess svæðis þar sem háviðnámskjarninn kemur fram á u.þ.b. 800 m dýpi eða grynna. Var þetta m.a. gert til að unnt væri að beita samræmdri aðferð fyrir öll svæðin við stærðarmatið. Aðferðafræðin var unnin af Knúti Árnasyni og Rögnu Karlsdóttur hjá Íslenskum orkurannsóknum (ÍSOR) að beiðni Orkustofnunar fyrir rammaáætlun og er um hana fjallað í skýrslu þeirra (Knútur Árnason og Ragna Karlsdóttir, 2006). Ragna aðstoðaði síðan faghóp 1 við stærðarmat allra háhitasvæðanna í 2. áfanga rammaáætlunar. Eins og fram kemur í skýrslu Rögnu Karlsdóttur um viðnámsmælingar við Geysi og túlkun þeirra (Ragna Karlsdóttir, 2004) og nefnt var í minnisblaði Magnúsar (29. júní 2019) þá hefur Geysissvæðið ekki öll einkenni háhitakerfa varðandi viðnámsstrúktúr. Til að gæta samræmis varðandi stærðarmat voru viðnámsgögnin rýnd sérstaklega og naut Magnús aðstoðar Rögnu Karlsdóttur við það verk. Þá megi geta þess að Ragna hefur túlkað viðnámsmælingar nánast allra háhitasvæða landsins og fáir eða nokkrir hafi betri innsýn í viðnámsstrúktúra þeirra en hún.

Varðandi kort frá Kristjáni Sæmundssyni (2003) sem vísað er til í bréfi frá Hjörleifi B. Kvaran hrl, þá segir í svari Magnúsar að það hafi verið gert áður en lokið var við túlkun viðnámsmælinganna sem voru gerðar 2002 og 2003. Þá beri einnig að geta þess að kortið byggir á mun færri mælingum (14 mælingar) en lokatúlkun viðnáms í svæðinu (38 mælingar) og því mun ónákvæmara og einsýnt að nota eigi túlkun Rögnu frá 2004 til viðmiðunar við stærðarmat háhitasvæðisins við Geysi (Ragna Karlsdóttir, 2004). Nefna megi að í skýrslu Rögnu frá 2004 um viðnámsmælingarnar sé þess getið að lágt við nám

Í nágrenni Geysissvæðisins geti bent til heitra vatnskerfa sem gætu verið afrennsli frá Geysissprungunni eða tengdum sprungum óháðum háhitakerfinu við Geysi og eru þá ekki hluti af hinu eiginlega háhitakerfi eins og það var metið á grundvelli viðnámsmælinga og túlkunar þeirra.

Varðandi athugasemd um mat á orkugetu svæðis og skiptingu orkugetu milli jarða þá bendir Umhverfisstofnun á að það er ekki hlutverk stofnunarinnar að gera athuganir á orkugetu eða skiptingu orkugetu á milli jarða, enda er stofnunin ekki rannsóknastofnun á sviði orkumála. Landeigendum var send tillagan ásamt korti af svæðinu og hnitaskrá með bréfi dagsettu þann 25. febrúar 2020. Þá er tillagan ásamt hnitsettu korti og hnitaskrá jafnframt aðgengileg á heimasíðu Umhverfisstofnunar.

2. Málsmeðferð

Í athugasemd Hjörleifs B. Kvaran fyrir hönd eigenda jarðanna Haukadals 2, Haukadals 3, Haukadals 4, Bryggju og Tortu er bent á að á meðan þingsályktunartillaga um vernd og nýtingu landsvæða var til meðferðar á Alþingi hafi umbjóðendurnir, með bréfi dags. 7. maí 2012, gert verulegar athugasemdir við efni hennar og hvernig að undirbúningi hennar var staðið. Ekkert tillit hafi verið tekið til athugasemdanna og bréfinu aldrei svarað. Benda umbjóðendur Hjörleifs einnig á það að samkvæmt lögum 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun og greinargerð sem fylgdi frumvarpi því sem síðar varð að lögum 48/2011 hafi átt að friðlýsa háhitasvæði Geysis innan fjögurra ára frá samþykkt þingsályktunartillögunnar og að friðlýsingin hafi í för með sér að eignarréttindi umbjóðendanna verði tekin eignarnámi.

Umsögn Umhverfisstofnunar

Hvað varðar athugasemd um að ekki hafi verið tekið tillit til athugasemda og bréfum ekki svarað á meðan þingsályktunartillaga um vernd og nýtingu landsvæða var til meðferðar á Alþingi, bendir Umhverfisstofnun á að sú málsmeðferð var í höndum Alþingis og því ekki hlutverk Umhverfisstofnunar að svara þeirri athugasemd.

Hvað varðar athugasemd þess efnis að friðlýsa hafi átt háhitasvæði Geysis innan fjögurra ára frá samþykkt þingsályktunartillögunnar sem friðlýsingin byggir á, bendir Umhverfisstofnun á að þó svo að umrædd þingsályktun sé frá árinu 2013 þá heldur áætlunin gildi sínu eftir að hún hefur verið samþykkt á Alþingi og fellur því ekki úr gildi fjórum árum síðar. Réttaráhrif flokkunar virkjunarkosts í orkunýtingarflokk, biðflokk og verndarflokk koma fram í 4.- 6. gr laganna. Hvað varðar flokkun virkjunarkosts í verndarflokk kemur skýrt fram í 4. mgr 6. gr. að „*stjórnvöld skulu þegar Alþingi hefur samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlun hefja undirbúning að friðlýsingu landsvæða sem ástæða þykir til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu samkvæmt verndarflokki áætlunarinnar. Um friðlýsingu vegna náttúruverndar fer samkvæmt lögum um náttúruvernd en um friðlýsingu vegna menningarsögulegra minja fer samkvæmt þjóðminjalögum.*“ Friðlýsing á grundvelli rammaáætlunar leiðir ekki sjálfkrafa til þess að eignarréttindi séu tekin af landeigendum eða réttshöfum lands, en telji þeir aðilar að friðlýsing hindri fyrirhugaða nýtingu á landinu eða geri hana til muna erfiðari, umfram það sem teljast má til almennra takmarkana eignarréttar, skulu þeir eiga rétt á bótum fyrir fjárhagslegt tjón sem þeir verða fyrir og geta sýnt fram á að sé verulega umfram þær takmarkanir sem finna má í sambærilegum friðlýsingum eða ákvörðunum skv. 42. gr.

laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Ákvæði þetta var kynnt landeigendum með bréfi dags. 25. febrúar 2020.

3. Tillaga að friðlýsingarskilmálum

Með bréfi dagsettu 9. júní 2020 mótmælir landeigandi Neðra-Dals áformum um friðlýsingu hluta jarðar sinnar. Í bréfinu segir að á svæðinu sem tilheyri Neðri-Dal séu nú þegar nokkrar borholur og hafi þeim verið gerð skil í greinargerð Kristjáns Sæmundssonar, Neðridalur: Boranir, heitavatnsvinnsla og leið til að auka hana, dags. 12. maí 2017. Vísað er í greinargerð Kristjáns þar sem kemur fram að sumarið 2005 var prufudælt úr borholu ND-3 í Neðri-Dal til að kanna áhrif út í frá, einkum á Geysissvæðinu. Í greinargerðinni segir m.a. að áhrif tveggja mánaða dæluþrófunar á ND-3 hafi ekki komið fram á hverasvæðinu. Hverirnir fái vatn úr >200C heitu djúpkerfi Geysissvæðisins, beintengdir því um sprungur. Hins vegar hafi komið fram 80 cm vatnsborðslækkun í borholu Sláturfélags Suðurlands, HD-3 (480m djúp) í Helludal. Tiltölulega grunnt heitavatnskerfi (ofan 200-400 m) í Neðridals og Helludalsholunum sé talið vera afrennsli frá Geysissvæðinu. Milli þess og djúpkerfisins sé nokkur hundruð metra þykkur, þéttur berglagastaffli. Hóla ND-1 er 850 m djúp en náði ekki niður úr þeim kafla. Engin áhrif komu fram í hverunum né heldur á laugum vestan undir Laugafjalli. Áhrif af þessari vinnslu í Neðridal reiknaðist mönnum til að kallað gæti fram þrýstingslækkun í 2 km fjarlægð til langs tíma litið. Hverasvæðið sé innan þeirrar fjarlægðar en erfitt að segja hver áhrif yrðu þar segir í skýrslu um prufudælinguna (Guðni Axelsson o.fl., 2006). Væntanlega sé þar horft til þess að hverirnir séu fyrst og fremst tengdir aðstreymi úr djúpkerfinu.

Er þess krafist fyrir hönd landeigenda Neðri-Dals að verði af friðlýsingunni skv. framkomnum hugmyndum verði þeim veitt undanþága frá friðlýsingunni, sbr. 1. mgr. 41. gr. náttúruverndarlaga. Bent er á að tilgangur friðlýsingarinnar sé fyrst og fremst að vernda hverasvæðið á Geysi. Í því samhengi er bent á og ítrekað að borholurnar í Neðri-Dal fái <70°C heitt vatn úr leiðurum ofan 200-400 m dýpis og er það talið afrennsli frá Geysissvæðinu. Vatnið í hverunum inni á svæðinu sé hins vegar >125°C heitt t.d. á rúmlega 20 m dýpi í Geysi og sé það vatn úr dýpri hluta jarðhitakerfisins. Efnishiti þess sé >200°C sem sé talinn vera djúphiti í Geysissvæðinu, og er þar vísað í fyrirnefnda greinargerð Kristjáns Sæmundssonar. Telur landeigandi Neðri-Dals því nægja að friðlýsa aðeins djúp-kerfi Geysissvæðisins til að markmið friðlýsingarinnar náist. Óþarft sé að friðlýsa vinnslu úr afrennslinu enda hafi vinnsla í því engin áhrif á hverasvæðið.

Landeigandi Neðri-Dals bendir á að með friðlýsingunni yrði ekki gætt meðalhófs, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Í bréfinu er þess einnig krafist fyrir hönd landeigenda Neðri-Dals að ef af friðlýsingunni verði muni réttur hans til áframhaldandi vinnslu í þeim borholum sem þegar eru til staðar í Neðri-Dal ekki vera skertur og að honum sé áfram heimilið vinnsla í þeim borholum sem verið hefur eða allt að 3,5 MW, sbr. 10. gr. auðlindalaga. Þá sé honum einnig heimilt að auka við vinnslu í allt að 50 MW sem friðlýsingin tekur til, að fengnu leyfi Orkustofnunar sbr. 6. gr. auðlindalaga.

Landeigendur jarðanna Haukadals 2, Haukadals 3, Haukadals 4, Bryggju og Tortu benda á að þeir áttu landsvæði innan girðingar á svokölluðu Geysissvæði í Haukadal í Bláskógabyggð. Seldu þeir ríkinu sinn hluta sameignarlandsins með kaupsamningi 7. október 2016. Í kaupsamningi segir að réttur landeigenda og félaga í þeirra eigu sem þegar nýta orku svæðisins (heitt vatn) til húshitunar, atvinnustarfsemi og annarra nota skuli óbreyttur þrátt fyrir gerð kaupsamningsins. Þeir skuli hafa nauðsynlegan aðgang að svæðinu og umferðarrétt til þeirrar nýtingar þ.m.t. að endurnýja og halda við lögnum sínum. Benda landeigendurnir á að nauðsynlegt sé að þessum réttindum sé haldið til haga þegar kemur að væntanlegri friðlýsingu.

Með bréfi dagsettu 3. júní 2020 andmæla Náttúruverndarsamtök Suðurlands (NSS) harðlega þeirri túlkun Umhverfisstofnunar að friðlýsingu svæðisins skuli ætluð mörk við 50 MW orkuvinnslu varmaafis. NSS telja að ekki skuli túlka ákvæði um friðlýsingu á þann veg að svæði í verndarflokki skuli einungis friðlýst gagnvart orkuvinnslu yfir 10 MW fyrir vatnsafl eða 50 MW fyrir jarðvarma. Samtökin telja að svæði sem flokkuð hafa verið í verndarflokk skuli hljóta fulla vernd gegn hvers konar orkuvinnslu og vísa í því samhengi til 1. gr. laga nr. 48/2011. Í því sambandi benda NSS einnig á 3. gr., 3. mgr. laganna og vekja athygli á því að hvorki landsvæði né rask á þeim eru mæld í megavöttum. Samtökin óska skýrra svara við því hvaða hugsun eða rök liggja að baki þeirrar aðferðafræði sem viðhöfð er; hver málefnaleg rök eru talin vera fyrir því að friðlýsa gagnvart risagufuafisnýtingu, en ekki nokkurri nýtingu undir 50 MW. Segja NSS að þau svæði sem falla í verndarflokk rammaáætlunar hafi verkefnisstjórn rammaáætlunar metið það verðmæt að þeim skuli ekki raskað. Rask vegna minni virkjana en 50 MW, þ.á.m. vegna undirbúningsrannsókna, valdi sama skaða á landi og náttúru og vegna annarra stærri. Þá vísa NSS einnig til 1. og 53. gr. laga um náttúruvernd. Í ljósi framangreinds telur NSS að friðlýsingartillagan samræmist ekki 53. gr. náttúruverndarlaga og beri að vísa frá. Samtökin óska þess að í hennar stað verði lögð fram tillaga að haldbærri friðlýsingu svæðisins gegn hverju því raski af völdum orkunýtingar sem skaða megi náttúru Geysissvæðisins, grundvölluð af gildandi náttúruverndarlögum.

Með bréfi dagsettu 22. júní 2020 bendir Orkustofnun á að skv. 4. grein auglýsingar snýr friðlýsing einungis að orkuvinnslu varmaafis. Sá orkukostur í 2. áfanga rammaáætlunar sem tilgreindir eru í 1. gr. auglýsingarinnar voru skilgreindir út frá uppsettu afli til raforkuvinnslu, 25 MW, en ekki er fjallað um varmavinnslu í því samhengi. Auglýsingin sé því ekki í samræmi við þá skilgreiningu sem sett var fram á orkukostunum í rammaáætlun, þar sem einungis rafafli var skilgreint.

Umsögn Umhverfisstofnunar

Hvað varðar kröfu landeigenda Neðri-Dals um undanþágu frá friðlýsingu bendir Umhverfisstofnun á að skv. ákvæði 1. mgr. 41. gr. náttúruverndarlaga ber að sækja um slíka undanþágu til umhverfis- og auðlindaráðherra. Getur ráðherra að fenginni umsögn Umhverfisstofnunar, Náttúrufræðistofnunar Íslands og viðkomandi náttúruverndarnefndar, veitt undanþágu frá ákvæðum friðlýsingar ef það stríðir ekki verulega gegn markmiði friðlýsingarinnar og hefur óveruleg áhrif á verndargildi þeirra náttúruminja sem friðlýsingin beinist að eða ef öryggissjónarmið eða mjög brýnir samfélagshagsmunir krefjast þess. Með umsókn um undanþágu skal fylgja greinargerð um áhrif fyrirhugaðra athafna eða framkvæmdar á verndargildi náttúruminjanna.

Varðandi athugasemd landeigenda Neðri-Dals þess efnis að nægilegt sé að friðlýsa djúpkerfi Geysissvæðisins til að markmið friðlýsingarinnar náist tekur Umhverfisstofnun ekki afstöðu til þess enda er stofnunin ekki rannsóknarstofnun á sviði orkumála. Umhverfisstofnun hefur það skýra hlutverk að vinna að friðlýsingu þeirra kosta sem flokkaðir eru í verndarflokk en það er hlutverk faghópa hjá rammaáætlun að meta áhrif fyrirhugaðar friðlýsingar og var stuðst við aðferðafræði faghóps 1 við afmörkun svæðisins.

Hvað varðar athugasemd þess efnis að ekki sé gætt meðalhófs sbr. 12. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, bendir Umhverfisstofnun á að með friðlýsingunni eru sett takmörk við hámarksvinnslu. Orkuvinnsla upp að því marki er því heimil. Því lögmeta markmiði sem að er stefnt verður ekki náð með öðru og vægara móti og telur því Umhverfisstofnun að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn beri til og að gætt sé meðalhófs.

Hvað varðar kröfu þess efnis að réttur landeiganda Neðri-Dals til áframhaldandi vinnslu í þeim borholum sem þegar eru til staðar í Neðri-Dal verði ekki skertur og að honum verði áfram heimiluð vinnsla í þeim borholum sem verið hefur eða allt að 3,5 MW, bendir Umhverfisstofnun á að réttur til áframhaldandi vinnslu í þeim borholum sem þegar eru til staðar verður ekki skertur sé vinnslan undir 10 MW fyrir raforku og 50 MW fyrir varmaorku.

Hvað varðar ábendingar um rétt landeiganda Haukadals 2, Haukadals 3, Haukadals 4, Bryggju og Tortu og féлага í þeirra eigu til að nýta orku svæðisins (heitt vatn) samkvæmt kaupsamningi við Ríkið bendir Umhverfisstofnun á að nýting varmaorku er heimil upp að 50 MW skv. friðlýsingarskilmálum og hefur friðlýsing því ekki áhrif á núverandi nýtingu sé hún undir þeim mörkum og í samræmi við ákvæði annarra laga þar um. Hvað varðar nauðsynlegan aðgang að svæðinu og umferðarrétt til þeirrar nýtingar þ.m.t. að endurnýja og halda við lögnum bendir Umhverfisstofnun á að friðlýsingin hefur ekki áhrif á nýtingu á svæðinu, aðra en til framangreindrar orkuvinnslu.

Hvað varðar athugasemd Náttúruverndarsamtaka Suðurlands um leyfilega hámarks orkuvinnslu og að friðlýsingartillagan samræmist ekki 53. grein náttúruverndalaga nr. 60/2013 um friðlýsingu svæða í verndarflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar bendir Umhverfisstofnun á að sú tillaga að friðlýsingu sem lögð hefur verið fram byggir á ákvæðum 6. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Þar segir að stjórnvöld skuli þegar Alþingi hefur samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlun hefja undirbúning að friðlýsingu landsvæða sem ástæða þykir til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu samkvæmt verndarflokki áætlunarinnar. Í 3. mgr. 3. gr. sömu laga kemur fram að verndar- og orkunýtingaráætlun tekur til landsvæða og virkjunarkosta sem hafa uppsett rafafli 10 MW eða meira eða uppsett varmaafli 50 MW eða meira. Það kemur því skýrt fram í lögnum að friðlýsingin skuli aðeins ná til virkjanakosta í þessum stærðarflokki.

Í 4. mgr. 6. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun kemur fram að um friðlýsingu vegna náttúruverndar fari samkvæmt lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd en friðlýsingaflokk vegna verndarflokks verndar- og orkunýtingaráætlunar er að finna í 53. gr. þeirra laga. Þó svo að í þeirri grein segi að svæði í verndarflokki skuli friðlýsa gagnvart orkuvinnslu er nauðsynlegt að líta til gildissviðs laga nr. 48/2011 og þeirra stærðarmarka

á virkjunum sem þar er að finna. Umhverfisstofnun fellst því ekki á þau rök að tillagan samræmist ekki 53. grein náttúruverndalaga og að henni skuli vísa frá.

Varðandi athugasemd Orkustofnunar um að skv. 4. grein auglýsingar snúi friðlýsing einungis að orkuvinnslu varmaafis þakkar Umhverfisstofnun ábendinguna en um er að ræða mistök við gerð tillögu að friðlýsingarskilmálum sem hafa verið leiðrétt. Umhverfisstofnun bendir þó á að í 1. gr. tillögu að auglýsingu fyrir verndarsvæðið sem lögð var fram þann 2. mars 2020 er skýr tilvísun til þingsályktunar nr. 13/141 frá 14. janúar 2013 sem byggir á ákvæðum laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Verndun gegn orkunýtingu nær því til þeirra kosta sem falla undir ákvæði laga nr. 48/2011 hvað varðar vinnslugetu og tegund orkuvinnslu. Umhverfisstofnun leitaði afstöðu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins varðandi áframhaldandi málsmeðferð í ljósi framangreindrar athugasemdar og þeirra mistaka sem urðu við gerð tillögu að friðlýsingu svæðisins. Í svari ráðuneytisins frá 11. nóvember 2020 segir að að mati ráðuneytisins sé um augljósa villu að ræða í drögum að friðlýsingarskilmálum og því telur ráðuneytið ekki þörf á að tillagan sé auglýst aftur. Þar segir einnig að ákveðið hafi verið að upplýsa alla umsagnaraðila um breytinguna áður en ráðherra mun staðfesta friðlýsinguna.

Í þeirri tillögu sem vísað verður til umhverfis- og auðlindaráðherra til ákvörðunar mun Umhverfisstofnun leggja til að 4. gr. auglýsingar orðist svo:

Orkuvinnsla jarðvarma með uppsett rafafli 10 MW eða meira eða uppsett varmaafli 50 MW eða meira innan marka svæðisins er óheimil. Ekki er heimilt að veita leyfi tengd orkurannsóknunum eða orkuvinnslu á verndarsvæðinu vegna virkjunar jarðvarma með uppsett rafafli 10 MW eða meira eða uppsett varmaafli 50 MW eða meira. Að fengnu samþykki Umhverfisstofnunar og að undangenginni umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands er heimilt að stunda yfirborðsrannsóknir á verndarsvæðinu.

Með þeirri breytingu sem lögð er til á greininni er skýrt að hún tekur bæði til raforkuvinnslu (rafafli) og framleiðslu á heitu vatni (varmaafli).

4. Bótaréttur

Landeigandi Neðra-Dals er alfarið andsnúinn banni á frekari orkunýtingu á jörðinni til framtíðar, enda missi hann flestar eignarheimildir sínar yfir orkunýtingarrétti sínum, s.s. umráðarétt, hagnýtingarrétt og ráðstöfunarrétt. Bendir hann á að eignarréttur landeigenda að jarðhita sé viðurkenndur og orkunýtingarréttur sé þar með þáttur í eignarrétti landeigenda og verndaður af 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, sbr. 3. gr. auðlindalaga nr. 57/1998, sbr. einnig Hrd. nr. 51/1955 (Kífsárdómur). Landeigendur sem fá sinn virkjunarkost/landsvæði flokkað í verndarflokk sbr. 6. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011, verði því fyrir skerðingu á eignarrétti sínum sem virðist fara yfir mörk almennrar bótalaustrar skerðingar.

Einnig krefst landeigandi Neðri-Dals þess, verði jörðin friðlýst, að honum verði greiddar bætur fyrir það fjárhagslega tjón sem hann verður fyrir vegna friðlýsingarinnar, sbr. 42 gr. náttúruverndarlaga.

Í athugasemdum Hjörleifs f.h. landeigenda Haukadals 2, Haukadals 3, Haukadals 4, Bryggju og Tortu er bent á að í bréfi Umhverfisstofnunar er vakin athygli á 42. gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013 þar sem kveðið er á um rétt landeigenda til bóta fyrir fjárhagslegt tjón sem þeir verða fyrir enda sé það verulega umfram þær takmarkanir sem má finna í sambærilegum friðlýsingum eða ákvörðunum. Umbjóðendur þekki engin dæmi þess að íslenska ríkið hafi friðlýst svæði eða réttindi einstaklinga eða lögaðila nema fyrir hafi legið samþykki þeirra, en slíkt samþykki liggja ekki fyrir. Ekki finnist dæmi þess að háhitasvæði í eigu einstaklinga eða lögaðila hafi verið friðlýst. Eignaréttur sé friðhelgur skv. stjórnarskrá. Ljóst sé að til standi að friðlýsa fjárhagsleg verðmæti landeigenda verði það ekki gert nema samið verði um bætur eða réttindin tekin eignarnámi skv. lögum um náttúruvernd.

Umsögn Umhverfisstofnunar

Umhverfisstofnun bendir á að samkvæmt 42. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd skulu landeigendur og aðrir réttshafar sem telja sig eiga rétt til bóta bera fram bótakröfu við umhverfis- og auðlindaráðherra innan þriggja mánaða frá birtingu ákvörðunar um friðlýsingu. Ef ekki næst samkomulag um bætur skal ákveða þær með eignarnámsmati. Í ljósi þessa getur athugasemd landeigenda til Umhverfisstofnunar á kynningartíma tillögu að friðlýsingu ekki talist fullnægjandi kröfugerð til bóta á grundvelli ofangreinds ákvæðis náttúruverndarlaga enda virkjast bótaréttur ekki fyrr en ákvörðun friðlýsingar er birt. Landeigendum er því bent á að bera verður fram bótakröfu við umhverfis- og auðlindaráðherra innan þriggja mánaða frá birtingu ákvörðunar um friðlýsingu.

Hvað varðar athugasemdir landeigenda Neðri-Dals bendir Umhverfisstofnun á að umrædd tillaga að friðlýsingu tekur samkvæmt efni sínu ekki til orkurannsókna eða orkuvinnslu varmaafls með uppsett varmaafli 49,9 MW eða minna á hinu friðlýsta svæði. Jafnframt tekur friðlýsingin ekki til annarrar orkuvinnslu á svæðinu eða landnotkunar. Enn fremur er þess að geta að samkvæmt lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum eru framkvæmdir vegna jarðvarmavirkjana og annarra varmaorkuvera með 50 MW uppsett varmaafli eða meira og önnur orkuver með 10 MW uppsett rafafli eða meira, ávallt háðar mati á umhverfisáhrifum. Þá er friðlýsingin bundin við það svæði sem sýnt er á korti og afmarkast af þeim hnitum sem gefin eru upp í ISN93 hnitakerfi með tillögunni.

5. Annað

Með bréfi dagsettu 22. júní 2020 bendir Orkustofnun á að takmörkun á varmavinnslu gæti haft í för með sér takmarkanir á uppbyggingu hitaveitu og ferðaþjónustu á svæðinu, t.d. byggingu á gistirýmum og veitingaaðstöðu, og beinnar nýtingar jarðhitavatsins t.d. til baða eða annarrar dægradvalar.

Í athugasemd dagsettri 28. maí 2020 gera umhverfisnefnd Bláskógabyggðar, sem fer með hlutverk náttúruverndarnefndar og Sveitarstjórn Bláskógabyggðar ekki athugasemd við friðlýsingu háhitasvæðis Geysis.

Með bréfi dagsettu 9. 3. 2020 gera Ríkiseignir ekki athugasemdir fyrir sitt leyti varðandi framkomna tillögu í verndarflokki rammaáætlunar að friðlýsingu háhitasvæðis Geysis. 78 Geysir.

Umsögn Umhverfisstofnunar

Varðandi athugasemd þess efnis að takmörkun á varmavinnslu gæti haft í för með sér takmarkanir á uppbyggingu hitaveitu og ferðaþjónustu á svæðinu og beinnar nýtingar jarðhitavatnsins, bendir Umhverfisstofnun á að réttur til áframhaldandi vinnslu í þeim borholum sem þegar eru til staðar verður ekki skertur sé uppsett varmaafli undir 50 MW.

6. Afgreiðsla Umhverfisstofnunar

Umhverfisstofnun vísar til þess að skv. 2. mgr. 39. gr. náttúruverndarlaga ber stofnuninni að gera umhverfis- og auðlindaráðherra grein fyrir hvort náðst hafi samkomulag um friðlýsinguna við hlutaðeigandi aðila. Umhverfisstofnun hefur unnið úr framangreindum athugasemdum sem bárust á auglýsingartíma sem og óskað eftir afstöðu umhverfis- og auðlindaráðuneytis um ákveðna þætti. Stofnunin leggur til breytingu á 4. grein hinnar auglýstu tillögu að friðlýsingarskilmálum í samræmi við framkomnar ábendingar.

Umhverfisstofnun hefur farið yfir þær athugasemdir sem borist hafa og telur að samkomulag hafi ekki náðst við hlutaðeigandi aðila með vísun til þeirra athugasemda sem bárust. Umhverfisstofnun bendir á að friðlýsingarskilmálar taka einungis til mjög afmarkaðrar starfsemi og að stofnunin mun ekki hafa neina umsjón né landvörslu á svæðinu. Stofnunin hefur með bréfi dagsettu 25. febrúar 2020 kynnt hlutaðeigandi aðilum ákvæði sem gilda um rétt til bóta.

Með vísan í 2. mgr. 39. gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013 og þess sem að framan segir hefur Umhverfisstofnun vísað tillögu um friðlýsingu háhitasvæðis Geysis: 78 Geysir til umhverfis- og auðlindaráðherra.