

# Greinargerð

## Umsögn Umhverfisstofnunar um framkomnar athugasemdir vegna tillögu að friðlýsingu vatnasviðs Jökulsár á Fjöllum: 12 Arnardalsvirkjun og 13 Helmingsvirkjun

Þann 14. janúar 2013 var samþykkt á Alþingi þingsályktun um vernd og orkunýtingu landsvæða, rammaáætlun. Í 6. gr. laga 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 undanskyldu 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 reksþöl þegar fjármagn til verkefnisins féll niður í lok árs.

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 svæðaafmörkun sem send var Umhverfisstofnun þann 15. október 2018. Samkvæmt lögum um náttúruvernd nr. 60/2013 hóf Umhverfisstofnun kynningu á tillögu að friðlýsingu vatnasviðs Jökulsár á Fjöllum: 12 Arnardalsvirkjun og 13 Helmingsvirkjun.

Tillaga að friðlýsingu vatnasviðs Jökulsár á Fjöllum: 12 Arnardalsvirkjun og 13 Helmingsvirkjun var lögð fram til kynningar þann 18. október 2018. 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 sveitarfélögum sem tillagan nær til og náttúruverndarnefndum þeirra, landeigendum, forsætisráðuneyti, náttúrustofu Norðausturlands og öðrum sem hagsmuna eiga að gæta með bréfum dagsettum 18. október 2018. Var tillagan auglýst í Lögbirtingarblaði, í Fréttablaðinu, á heimasíðu Umhverfisstofnunar og á heimasíðu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins skv. 2. mgr. 36. gr. náttúruverndarlaga. Að auki var tillagan birt á facebooksíðu Umhverfisstofnunar. Frestur til að skila inn ábendingum og athugasemdum var til og með 23. janúar 2019.

Alls barst 31 athugasemd og ábending á kynningartíma. Sneru athugasemdirnar helst að afmörkun svæðisins, tillögu að friðlýsingaskilmálum og málsmeðferð. Hér verður gerð grein fyrir öllum þeim athugasemdum sem bárust á kynningartíma og viðbrögðum Umhverfisstofnunar við þeim.

### **1. Afmörkun svæðisins**

Í bréfi Orkustofnunar, dagsettu 22. nóvember 2018, kemur fram að stofnunin telur að mikill vafi leiki á um hvort að afmörkun friðlýsingar heilla vatnasviða standist ákvæði laga um rammaáætlun sem lýtur að afmörkuðum landsvæðum og orkukostum (sbr. 3. tl. 3. gr. laganna). Vísar þar Orkustofnun til þess að faghópur 1 í 2. áfanga rammaáætlunar útvíkkaði tilgreinda virkjunarkosti yfir heilu vatnasviðin, án annarra raka en með tilvísun til norskrar áætlunar um vernd og nýtingu vatnasviða. Orkustofnun bendir á að í lögum um rammaáætlun, sem gilda á Íslandi framar en norskar áætlanir, er gert ráð fyrir flokkun virkjunarkosta og landsvæða. Stofnunin veltir upp þeirri spurningu hvað er orðið um virkjunarkostina ef aðeins er farið af stað með friðlýsingu landsvæða. Orkustofnun telur að sanngjörn úrlausn í þessu efni sé ekki fundin og að mikilvægt sé að leita ásættanlegra lausna við afmörkun á virkjunarstöðum vatnsorku áður en lengra er haldið. Stofnunin bendir á að möguleg lausn væri að nýta þá sjálfkrafa vernd straumvatna, stöðuvatna, strandsjávar og grunnvatns sem þegar er fengið með lögum nr. 36/2011 um stjórn vatnamála og er nánar útfærð í vatnaáætlun.

Orkustofnun bendir á að í tillögu að afmörkun er tekið tillit til tillagna í 3. áfanga rammaáætlunar og þau svæði því undanskilin og bendir á að það lýsi veikleikanum í svæðisafmörkun faghóps 1 í 2. áfanga rammaáætlunar varðandi virkjunarstaði vatnsorku. Jafnframt bendir Orkustofnun á að brýnt sé að vandað skuli sérstaklega að undirbúningi og framkvæmd friðlýsinga skv. 53. gr. náttúruverndarlaga og að framkvæmdin sé í samræmi við afmörkun og ákvæði laga um verndar- og orkunýtingaráætlun ásamt því að gætt sé að reglum stjórnisýsluréttarins. Bendir stofnunin á að hafa þarf sérstaklega í huga að 2. áfangi var framkvæmdur skv. fyrirmælum ráðherra en ekki skv. ákvæðum laga um rammaáætlun. Þar var því ekki gætt að sömu atriðum og kveðið er á um í lögnum, þar á meðal að fylgja skuli lögum um umhverfismat áætlana.

Með bréfi, dagsettu 14. desember 2018, bendir Landsvirkjun á í almennum athugasemdum um ákvörðun um friðlýsingu og afmörkun svæða fylgi ekki málsmeðferð ákvæði laga um verndar- og orkunýtingaráætlun. Bent er á að í 3. og 4. mgr. 10 gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun er kveðið á um að verkefnastjórn vinni drög að tillögum um flokkun virkjunarkosta og afmörkun virkjunar og verndarsvæða. Í athugasemdum við 10. gr. í frumvarpi til laga nr. 48/2011 segir „Í 4. mgr. kemur fram að verkefnisstjórn skuli afhenda ráðherra rökstuddar tillögur um flokkun virkjunarkosta og afmörkun landsvæða í samræmi við flokkunina. Á verkefnisstjórnin því að afmarka virkjunarsvæði og þau landsvæði sem hún telur rétt að friðlýst séu.“ Landsvirkjun bendir á að verkefnisstjórn 2. áfanga afmarkaði ekki landsvæði fyrir virkjunarkosti í verndarflokk og er því ljóst að tillagan sem lögð er fram um að friða heil vatnasvið eða háhitasvæði gagnvart orkuvinnslu byggir ekki á tillögum verkefnisstjórnar. Sama gildir um verkefnisstjórn 3. áfanga sem ekki tók fyrir afmörkun landsvæða á virkjunarkostum sem þegar hafði verið raðað í verndar- og orkunýtingarflokk í 2. áfanga. Hvað varðar afmörkun svæða vísar Landsvirkjun til kafla 3.2.1. í lokaskýrslu faghóps 1 þar sem segir að vatnasvið megi nota „sem almenna landfræðilega afmörkun sem spannar vatnafræðilega samfellu og vistfræðileg tengsl vítt og breytt um vatnasviðið.“ Landsvirkjun bendir á að faghópurinn hafi því í upphafi vinnu sinnar afmarkað mjög stórt svæði sem hefur að geyma marga virkjunarstaði og á hverjum þeirra má síðan skilgreina marga virkjunarkosti. Því sé erfitt að greina á milli áhrifa mismunandi virkjunarkosta á virkjunarstaðinn, hvað þá allt vatnasviðið. Landsvirkjun telur að eftir að tillaga verkefnisstjórnar um flokkun virkjunarkosta liggja fyrir þurfi að greina áhrif virkjunarkostsins innan virkjunarsvæðisins, á hvaða viðföng hann hefur áhrif, hver þau séu og á hvaða svæðum á vatnasviðinu. Í framhaldi af því þurfi að afmarka með rökstuðningi svæði sem talin er þörf á að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu en í athugasemdum Landsvirkjunar kemur jafnframt fram að hún telur að gerður sé skýr greinarmunur á því að flokka virkjunarkost í verndarflokk og þess að friða landsvæði gagnvart orkuvinnslu. Af því leiði að flokkun virkjunarkosts í verndarflokk leiði ekki sjálfkrafa til þess að landsvæði verði friðlýst. Landsvirkjun telur að eðli málsins samkvæmt sé virkjunarkostur í raun eingöngu tæknileg útfærsla eða tillaga að framkvæmd og því sé gerður greinarmunur í lögum á afmörkun landsvæðis til friðlýsingar annars vegar og flokkun virkjunarkosta hinsvegar og bendir á 2. mgr. 3. gr. laga nr. 48/2011 til rökstuðnings. Jafnframt er vísað til umfjöllunar um ákvæðið í athugasemdum um frumvarpið. Landsvirkjun telur ljóst að ef ætlunin væri að friðlýsa heil vatnasvið og háhitasvæði gagnvart orkuvinnslu einvörðungu á grundvelli náttúru- og menningarminja án þess að taka mið af ólíkum virkjunarkostum, hefði það komið fram með skýrum hætti í lögum, enda um mjög íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun að ræða.

Landsvirkjun telur jafnframt að í kjölfarið af afmörkun verkefnisstjórnar á landsvæði til friðlýsingar þurfi þingið jafnframt að samþykka slíka tillögu skv. lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Landsvirkjun vekur einnig athygli á að í inngangskafra frumvarps til laga nr. 48/2011 eru helstu efnisatriði frumvarpsins rakin og að þar segi m.a. „1. Gert er ráð fyrir að Alþingi

taki í formi þingsályktunar afstöðu til flokkunar virkjunarkosta fallvatna og háhitasvæða á landinu öllu eftir því hvort stjórnvöldum er heimilt að veita leyfi vegna þeirra. Þá beri að kanna frekar eða hvort ástæða þyki til að vernda ákveðin landsvæði gagnvart orkuvinnslu. “ Landsvirkjun bendir á að samkvæmt lögnum sem og lögskýringargögnum er því gert ráð fyrir að Alþingi flokki virkjunarkosti en afmarki jafnframt þau landsvæði sem ástæða þykir til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu. Landsvirkjun telur að slík afmörkun hafi ekki átt sér stað, þ.e. að virkjunarkostir hafi verið flokkaðir en að Alþingi hafi ekki tekið afstöðu til afmörkunar landsvæða sem ástæða er talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu, sbr. 1. mgr. 6. gr. laga nr. 48/2011. Landsvirkjun telur að framangreind afmörkun hafi ekki farið fram af hálfu þingsins og því séu ekki forsendur til að hefja friðlýsingu líkt og tillögur Umhverfisstofnunar fela í sér. Bendir Landsvirkjun á að ef ætlunin með tillögu til þingsályktunar sem Alþingi samþykkti þann 14. janúar 2013 sé að friðlýsa landsvæði gagnvart orkuvinnslu eða öll vatnasvið sem hefðu að geyma virkjunarkost sem raðað er í verndarflokk hefði það þurft að koma skýrt fram í texta þingsályktunarinnar.

Þá telur Landsvirkjun að lögin geri ekki ráð fyrir að flokkun virkjunarkosts í verndarflokk hafi sjálfkrafa í för með sér friðun landsvæðis gagnvart orkuvinnslu og vísar til skilgreiningar á virkjunarkosti í 2. gr. laga nr. 48/2011 og VI. kafla athugasemda um frumvarpið. Landsvirkjun telur að í þessu felist að á einum virkjunarstað eða afmörkuðu landsvæði geti verið fleiri en ein tæknileg útfærsla á því hvernig sé unnt að nýta orkunýtingarréttindi á svæðinu í formi mismunandi virkjunarkosta og að það að ein útfærsla eða virkjunarkostur lendi í verndarflokki þýðir ekki sjálfkrafa að eigi að friðlýsa umrætt svæði. Bendir Landsvirkjun á að ef sú túlkun yrði lögð til grundvallar sé ljóst að aðrar útfærslur eða virkjunarkostir sem eru í biðflokk eða jafnvel nýtingarflokk á sama svæði myndu ekki ná fram að ganga. Þar sem Landsvirkjun telur lögin gera skýran greinarmun á því að flokka eigi virkjunarkosti annars vegar og afmarka landsvæði til friðlýsingar hins vegar telur Landsvirkjun þá framkvæmd að friðlýsa heil vatnasvið og háhitasvæði virkjunarkosta í verndarflokki með þeim hætti sem ráðgert er ekki eiga við rök að styðjast.

Í athugasemdum Landsvirkjunar er einnig vísað til skýrslu Umhverfisstofnunar til umhverfis- og auðlindaráðherra frá 2013 þar sem fram kemur að stofnunin telji að hvorki lög um verndar- og orkunýtingaráætlun né þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða gera grein fyrir því hver ytri mörk þeirra svæða sem friðlýsa skal skulu vera. Í athugasemdum Landsvirkjunar kemur fram að ekki hafi verið unnið í að skýra með hvaða hætti afmarka skuli svæði á grundvelli flokkunar virkjunarkosta samkvæmt þingsályktuninni og bent er á að heppilegast væri að Alþingi kæmi að því máli, annað hvort með því að samþykkja leikreglur sem fara skuli eftir eða með því að samþykkja afmörkun svæða á grundvelli tillögu verkefnisstjórnar í samræmi við lög nr. 48/2011.

Í athugasemdum Samorku, dagsettum 23. janúar 2019, kemur fram að erfitt sé í mörgum tilvikum að átta sig á forsendum um tillögu að friðun og að fyrir liggi að í sumum tilvikum

fari friðun inn á það svæði þar sem fyrir er orkunýting að ótöldum mögulegum orkunýtingarkostum sem ekki hafa komið fram, t.d. rennslisvirkjunum eða vindorkunýtingu.

Með erindi, dagsettu 22. janúar 2019, upplýsir Hverfisráð Kelduhverfis um þau sjónarmið sem komu fram á íbúafundi í Kelduhverfi þann 10. janúar 2019. Á fundinum kom engin andstaða fram við friðun Jökulsár á Fjöllum gegn Arnardalsvirkjun og Helmingsvirkjun. Hins vegar kom fram veruleg andstaða við friðun árinna norðan þjóðveggar 85. Stafar það af tveimur þáttum. 1. Farvegur Jökulsár á þessu svæði er síbreytilegur og landfræðileg staðsetning friðunar ómöguleg. 2. Á svæðinu eru margskonar hagsmunir varðandi nýtingu auðlinda, svo sem hitaveita, fiskeldi, ræktun, landgræðsla og stangveiði. Ef af friðlýsingu norðan þjóðveggar 85 verður, þá er mikilvægt að skýrt verði tekið fram í texta friðlýsingarinnar að einungis sé verið að friða gegn vatnsaflsvirkjunum 10 MW eða stærri. Hafa íbúar áhyggjur af því að tillagan sem nú liggur fyrir geti skert nýtingu svæðisins enda má skilja texta tillögunnar þannig, sbr. 2. og 4. gr. tillögu að friðlýsingu. Nauðsynlegt er að aðrar nytjar takmarkist ekki af þessari friðlýsingu né möguleikar á að bregðast skjótt við ef áin byltir sér og stýra þarf henni til að lágmarka tjón á landi og mannvirkjum.

Með erindi, dagsettu 14. janúar 2019, telur Egill Einarsson, f.h. landeiganda Syðri-Bakka, að friða á sem er síbreytileg og ekki alltaf á sínum stað vera frekar hæpið. Einnig setur landeigandi fram spurningar varðandi það ef Jökulsá breytir að hluta til eða alveg um farveg hvort landið sem hún rann eftir sé enn friðlýst og hvort friðlýsingarferlið þurfi allt að fara í gang aftur til að friðlýsa á nýjum stað. Sé það ekki tryggt að áin haldi núverandi farvegi er landeigandi algjörlega mótfallin þessum hugmyndum um friðlýsingu.

Með bréfi, dagsettu 9. janúar 2019, gera landeigendur jarðanna Austarlands, Sigtúns, Ferjubakka og Hafurstaða athugasemd um að tilvísun til aðferðar sem faghópur 1 í 2. áfanga rammaáætlunar notaði við afmörkun áhrifasvæða hefur enga þýðingu við beitingu 53. gr. náttúruverndarlaga enda ekki eiginlegur hluti rammaáætlunarinnar eða þingsályktunar um verndarflokkinn. Telja landeigendur ekki hægt að fallast á að allt það svæði sem til stendur að friðlýsa skv. fyrirliggjandi tillögu sé í verndarflokki eins og virðist gengið út frá. Virkjunarkostirnir Helmingsvirkjun og Arnardalsvirkjun eru í órafjarlægð frá því svæði sem jarðirnar liggja að ánni. Getur friðlýsing vegna þessa virkjunarkosta því ekki verið grundvöllur að friðlýsingu allrar árinna og hvað þá svæðis sem nær langt inn á einstakar jarðir þar sem engar virkjanahugmyndir hafa verið viðraðar eða kannaðar. Telja landeigendur það fullnægjandi markmið friðlýsingarinnar að friðlýsa það svæði sem virkjunarkostirnir eru á en það myndi leiða til þess að engin áhrif verði af slíkri virkjun og að engin þörf sé á friðlýsingu allrar árinna. Benda landeigendur á að verkefnisstjórn rammaáætlunar hefur ekki metið neina virkjunarkosti í árfarvegi Jökulsár á Fjöllum á því svæði sem liggur að þessum jörðum. Telja landeigendur að ekki verði séð að nokkur þörf sé á friðlýsingu svæðisins og getur hún ekki sótt sér stoð í 53. gr. náttúruverndarlaga né í tilvísaða þingsályktun. Landeigendur telja engin rök hafi komið fram fyrir því að láta friðlýsingu ná út fyrir farveg árinna og 500m sé langt umfram það

sem þörf sé á til að ná markmiðum friðlýsingarinnar. Mótmæla landeigendur fyrirhugaðri friðlýsingu eins og hún er mörkuð í viðauka við friðlýsingatillögu.

Með bréfi, dagsettu 22. janúar 2019, gera Guðrún María Valgeirsdóttir, R3 ehf, Bryndís Jónsdóttir, Sigurður Jónas Þorbergsson, Sigurður Baldursson, Garðar Finnsson, Hilmar Finsson, Gísli Sverrisson eigendur hluta jarðarinnar Reykjahlíðar athugasemd um að landmerki jarðarinnar séu ekki dregin á kortið sem fylgir tillögunni og að ekki sé greint á milli flatarmáls verndarsvæðis árfarvegarins og flatarmál verndarsvæðisins meðfram ánni. Landeigendur höfðu í huga að nýta Jökulsá á Fjöllum eftir aðstæðum í áföngum til orkuframleiðslu en mun nýtingarmöguleikinn falla niður með friðlýsingunni.

Með erindi dagsettu 22. janúar 2019 frá Sigfúsi Illugasyni, einum af landeigendum Reykjahlíðar kemur fram að hann sjái ekki ástæðu til að friðlýsa fyrir neðan Árkross þar sem Jökulsá á Fjöllum og Kreppa mætast þar sem ekki verði séð að byggðar verði virkjanir þar fyrir neðan. Mótmælir landeigandinn fyrirhugaðri friðlýsingu fyrir neðan Árkross. Að auk bendir landeigandi á villur í örnefnum á kortinu.

Í innsendri athugasemd frá 18. janúar 2019, telur Daði Lange, einn af eigendum Reykjahlíðar, friðlýsinguna alltof stóra og telur nægjanlegt að hún nái yfir svæðin og árhlutana sem fyrirhugaðar virkjanir ná yfir en ekki niður að árósum. Með þessari tillögu að friðlýsingu er verið að koma í veg fyrir og hamla orkunýtingu og orkurannsóknum nema með sérstökum leyfum Umhverfisstofnunar. Samráð og kynning á tillögu til friðlýsingar er ábótavant.

Með bréfi, dagsettu 21. janúar 2019, taka landeigendur Klifshaga I í Öxarfirði það fram að þeir leggist eindregið gegn því að vatnasvið Jökulsár á Fjöllum verði friðlýst til sjávar og fara fram á að vatnasvið neðan Landsár eða þar sem Jökulsárgljúfrin enda verði undanskilið frá friðlýsingunni.

Í bréfi Búnaðarfélags Keldhverfinga, dagsettu 22. janúar 2019, kemur fram að félagið lítur svo á að friðlýsing árfarvegs norðan gljúfra jafngildi því að friða allt láglandi Kelduhverfis norðan þjóðveggar 85 þar sem það er sannanlega innan vatnasvæðis (rennslissögu) Jökulsár á Fjöllum sem er síbreytileg. Finnst bændum það óásættanlegt. Færi áin sig í vestari farveg er hún komin inn í landareignir flestra búandi jarða í Kelduhverfi og er það eitthvað sem bændur geta ekki hugsað sér, þ.e. að fá ána inn í sín lönd með friðlýsingarákvæðum.

Í athugasemdum Hverfisráðs Öxarfjarðar, dagsettum 21. janúar 2019; Björns Gríms Jónssonar eiganda Ærlækjarsels I, dagsettum 22. janúar 2019; Jóns Grímssonar f.h. landeigenda Ærlækjarsels, dagsett 21. janúar 2019 og Rúnars Þórarinssonar fyrir hönd landeigenda Skóga 2, dagsettum 23. janúar 2019, kemur fram að þeir telja að friðlýsing farvegar Jökulsár á Fjöllum norðan Ásbyrgis sé óraunhæf, fyrst og fremst vegna síbreytileika árfarvegarins. Á svæðinu norðan Ásbyrgis eru margskonar hagsmunir varðandi nýtingu auðlinda og þar er stundaður hefðbundinn landbúnaður og

jarðhitasvæði. Verða hagsmunaaðilar á svæðinu getað brugðist við með tiltækum ráðum til að lágmarka tjón á svæðinu vegna breytileika farvegar árinna. Er hugmyndum um friðlýsingu vatnasviðs Jökulsár á Fjöllum norðan Ásbyrgis hafnað og talin óþarfi þar sem í aðalskipulagi er svæðið skilgreint sem hverfisverndarsvæði og öll mannvirkjagerð óheimil á því svæði.

Með bréfi, dagsettu 22. janúar 2019, taka landeigendur Hafursstaða fram að verkefnisstjórn hefur ekki metið neina virkjunarkosti í árfarvegi Jökulsár á Fjöllum á því svæði sem liggur að Hafursstöðum. Því verði það ekki séð að nokkur þörf sé á friðlýsingu svæðisins og getur hún ekki sótt sér stoð í 53. gr. laga um náttúruvernd eða tilvísaða þingsályktunartillögu. Vísa landeigendur til þess að sú aðferð sem faghópur 1 í 2. áfanga rammaáætlunar notaði við afmörkun áhrifasvæða hafi enga þýðingu við beitingu 53. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd enda ekki eiginlegur hluti rammaáætlunarinnar eða þingsályktunar um verndarflokkun. Því er ekki hægt að fallast á að allt það svæði sem til stendur að friðlýsa samkvæmt í fyrirbyggjandi tillögu sé í verndarflokki eins og virðist gengið út frá. Í 53. gr. laga nr. 60/2013 segir að friðlýsa skuli svæði gagnvart orkuvinnslu sem falla í verndarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar. Umræddir virkjunarkostir eru í órafjarlægð frá því svæði sem framagreind jörð liggur að ánni. Friðlýsing vegna þessara virkjunarkosta geti því ekki verið grundvöllur að friðlýsingu allrar árinna og hvað þá svæðis sem nær langt inn á jarðir þar sem engar virkjanahugmyndir hafa verið viðraðar eða kannaðar. Telja landeigendur að það myndi fullnægja markmiði friðlýsingarinnar að friðlýsa það svæði sem framangreindir virkjunarkostir eru á en það myndi jafnframt leiða til þess að engin áhrif verða nokkurn tíma af slíkri virkjun. Engin þörf er hins vegar á friðlýsingu allrar árinna.

Þrátt fyrir framangreinda ástæðu til að friðlýsa árfarveg Jökulsár á Fjöllum telja landeigendur að engin rök hafi komið fram fyrir því að láta friðlýsingu ná út fyrir farveg árinna og 500 metrar sé langt umfram það sem þörf sé á til að ná markmiðum friðlýsingarinnar. Ljóst er að með friðlýsingunni verði farið inn á svæði sem nýtt er af landeigendum og mótmæla landeigendur því að friðlýsingunni verði mörkuð svo stórt svæði. Í ljósi framangreinds mótmæla landeigendur Hafurstaða fyrirhugaðri friðlýsingu eins og hún er mörkuð í viðauka við friðlýsingartillögu.

Með bréfi, dagsettu 15. janúar 2019, gerir Hitaveita Öxarfjarðarhéraðs hf. athugasemd við að við afmörkun svæðisins var ekki gerð tilraun til að grafast fyrir um forsendur og rök með og á móti því að friðlýsing taki til alls farvegarins, þar með neðan við brú á Jökulsá á Fjöllum á þjóðvegi 85, þ.e. á söndunum við botn Öxarfjarðar. Telur Hitaveitan að friðlýsing á söndunum neðan þjóðvegur sé óþörf þar sem eini tilgangur friðlýsingarinnar er að tryggja að ekki komi til virkjunar á vatnsafli í tveimur virkjunum á efsta hluta árinna, inni á miðju hálendi. Ekki verður séð að farvegur árinna neðan brúar hafi minnstu þýðingu í því samhengi og því óþarft og óásættanlegt að skaða óvissu um nýtingarmöguleika á auðlindum héraðsins hvað sandinn varðar. Telur hitaveitan að frá sjónarhóli íbúa við Öxarfjörð megi segja að ekki hafi verið gætt hófs og að úr því þurfi að bæta án tafar.

Með bréfi, dagsettu 22. janúar 2019, gerði Íslensk orka athugasemdir við fyrirkomulag afmörkunar svæðisins. Í þingsályktun nr. 13/141 voru virkjunarkostir flokkaðir í orkunýtingarflokk, biðflokk og verndarflokk. Ekki voru afmörkuð eða flokkuð landsvæði til friðlýsingar líkt og lögin gera ráð fyrir. Telur fyrirtækið að svo virðist sem umfjöllun um afmörkun þess svæðis sem á að friðlýsa ekki hafa farið fram. Einnig telur fyrirtækið að ljóst sé hvað faghópur 1 skilgreindi sem áhrifasvæði væri viðkomandi orkukostur settur í verndarflokk og að ekki sé ljóst hvaðan ætlun Umhverfisstofnunar kemur að friða allan farveg árinna þar sem farvegur hennar niður í Kelduhverfi er síbreytilegur og flæmist um. Á sama svæði er unninn jarðhiti af fleiri en einum aðila en Bakkahlaup skipað í biðflokk í lokaskýrslu verkefnisstjórnar 3. áfanga rammaáætlunar 2013-2017. Telur Íslensk orka að með fyrirhugaðri friðlýsingu sé of langt gengið til að ná fram áformum um friðun sem þegar hefur verið náð með því að setja virkjunarkostina í verndarflokk og að þar með liggi fyrir að óþarfi er að vernda vatnasviðið niður í byggð eins og tillaga er um. Með friðuninni er nýting orkukosta Íslenskrar orku hf. á svæðinu útilokuð. Telur Íslensk orka að ekki hafi komið fram gild málefnaleg né vísindaleg sjónarmið sem réttlæta svo víðtæka takmörkun á nýtingarrétti svæðisins og að friðunaráformin nái langt út fyrir meðalhófsreglur stjórnisýslulaga. Telur fyrirtækið að lögmætum markmiðum náttúruverndar sé náð með því að setja virkjunarkostina Helmingsvirkjun og Arnardalsvirkjun í verndarflokk. Umfang þeirrar friðlýsinga sem tillagan nái til byggi því ekki á lögmætum grunni og að áformin stappi nærri stjórnarskrárvörðu sjálfsstjórnarvaldi og skipulagsvaldi sveitarfélaga, þar sem enga nauðsyn beri til hinnar víðtæku friðlýsingar sem áformuð er. Enda megi ná meginmarkmiðum um vernd umhverfis á vettvangi sveitarfélaga og skipulagsyfirvalda.

Með bréfi, dagsettu 21. janúar 2019, gerði Verkefnisstjórn Öxarfjarðar í sókn athugasemdir um að afmörkun svæðisins sé of víðtæk. Telur verkefnisstjórnin í stað þess að styðjast við almenna nálgun um afmörkun verndarsvæðisins skv. skilgreiningu faghóps 1 í 2. áfanga að taka verði tillit til aðstæðna og þeirra hagsmuna sem á svæðinu eru, ekki síst á söndunum fyrir botni Öxarfjarðar. Þar er bæði orkuvinnsla úr jarðhita og önnur landnotkun sem fellur innan markanna sem verkefnisstjórnin telur með engu tengjast því að áin verði friðlýst gagnvart vatnsaflsvirkjununum tveimur. Í bréfi, dagsettu 23. janúar 2019, frá Norðurþingi kemur fram að á 88. fundi sveitarstjórnar sama dag var samþykkt að sveitarstjórn taki undir athugasemdir Verkefnisstjórnar Öxarfjarðar í sókn vegna fyrirhugaðrar friðlýsingar.

Með bréfi, dagsettu 21. janúar 2019, gera landeigendur Brúar athugasemd við að afmarkaða svæðinu væri ætlað að ná yfir allt vatnasvið Jökulsár á Fjöllum, ofan við ætlað stíflustæði Arnardalsvirkjunar. Telja landeigendur að afmörkun svæðis til friðlýsingar geti ekki náð til landsvæða utan afmarkaðs virkjunarsvæðis samkvæmt virkjunarkostum sem rammaáætlun hefur fjallað um. Vísa landeigendur til upplýsingablaða um virkjunarkosti 2. áfanga vegna virkjunarkostanna. Sem dæmi nefna landeigendur að afmörkun landsvæðis til friðlýsingar sé látið ná upp með Arnardalsá og Þríhyrningsá innan eignarlands Brúar. Taka landeigendur fram að engin umfjöllun hafi átt sér stað um nýtingu þeirra vatnsfalla eða þess landsvæðis í vinnu við gerð rammaáætlunar. Afmörkun



svæðis vegna virkjunarkosts yrði helst bundin við farveg þess stórfljóts sem virkjunarkostur varðaði, að því marki sem um er að ræða virkjun stærri en 10 MW. Fyrirliggjandi tillaga nær langt út fyrir það svæði.

Með bréfi, dagsettu 13. febrúar 2019, gerir Náttúrustofa Norðausturlands athugasemd við að mörk verndarsvæðis séu látin fylgja jökuljaðri í stað þess að þau fylgi frá upphafi mörkum vatnasviðs Jökulsár á Fjöllum undir Vatnajökli.

### *Umsögn Umhverfisstofnunar*

Líkt og fram kemur í erindi Umhverfisstofnunar til sveitarfélaga og hagsmunaaðila, dags. 10. september 2018, þar sem tillaga að friðlýsingu svæða í verndarflokki rammaáætlunar er lögð fram til kynningar, kemur fram að við afmörkun verndarsvæða vegna landsvæða í verndarflokki rammaáætlunar hafi umhverfis- og auðlindaráðuneytið almennt stuðst við þær aðferðir sem faghópur 1 í 2. áfanga rammaáætlunar notaði til að afmarka svæði. Þar sem ráðuneytið afmarkaði svæðið óskaði Umhverfisstofnun eftir afstöðu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins til athugasemda sem bárust á kynningartíma þann 11. febrúar 2019.

Í svari ráðuneytisins, frá 24. apríl 2019, kemur fram að vegna þeirra athugasemda um að samkvæmt 3. mgr. 10. gr. laga nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, eigi verkefnisstjórn að vinna afmörkun virkjunar- og verndarsvæða bendir ráðuneytið á að 1.-3. gr. laganna tók gildi við samþykkt þeirra 20. maí 2011. Hins vegar tóku önnur ákvæði laganna ekki gildi fyrr en Alþingi samþykkti fyrstu tillögu til þingsályktunar um verndar- og orkunýtingaráætlun þann 14. janúar 2013. Fyrirhugaðar friðlýsingar byggja á þeirri áætlun og því var það ekki orðið lögbundið hlutverk verkefnisstjórnarinnar að afmarka verndarsvæðin fyrr en eftir að fyrsta verndar- og orkunýtingaráætlunin var samþykkt á Alþingi. Ráðuneytið bendir á að afmörkun svæðanna var unnin með þeim hætti að horft var til athugasemda í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 48/2011. Í VI. kafla hennar *Um virkjunarkosti og afmörkun þeirra* segir í 2. mgr. að „[v]irkjunarsvæði í vatnsafla miðast almennt við allt vatnasvið fallvatnsins ofan þeirrar virkjunar sem nýtir fallið og farveg fallvatnsins neðan virkjunar.“ Síðar segir „[e]f fallið er ekki allt á einum stað geta verið fleiri en einn virkjunarstaður í fallvatninu.“ Í samræmi við þessa umfjöllun voru verndarsvæðin afmörkuð þannig að um væri að ræða vatnasvið fallvatnsins ofan stíflu og meginfarveginn neðan stíflu. Ef annan virkjunarkost er að finna neðar í viðkomandi á sem hefur verið flokkaður í nýtingar eða biðflokk nær verndarsvæðið að efstu mörkum fyrirhugaðs lóns þeirrar hugsanlegu framkvæmdar.

Hvað varðar athugasemdir um að flokkun í verndarflokk eigi ekki sjálfkrafa að leiða til friðlýsingar svæðisins bendir umhverfis- og auðlindaráðuneytið á að samkvæmt 6. gr. laga nr. 48/2011 falla í verndarflokk virkjunarkostir sem ekki er talið rétt að ráðast í og landsvæði sem ástæða er talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu. Þá segir jafnframt að stjórnvöld skuli þegar Alþingi hefur samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlun hefja undirbúning að friðlýsingu þeirra landsvæða. Ráðuneytið bendir á að hluti af vinnu faghóps 1 í 2. áfanga var að meta verndargildi náttúruminja og menningarminja. Það mat

réði úrslitum í flokkun viðkomandi virkjunarkosts í verndarflokk. Að mati ráðuneytisins eru ákvæði laganna skýr hvað varðar skyldu stjórnvalda til að vinna að friðlýsingu þess landsvæðis þar sem viðkomandi virkjunarkost er að finna.

Í athugasemdum er bent á að afmörkun faghóps 1 í 2. áfanga hafi skilgreint áhrifasvæði en ekki svæði til friðlýsinga. Ráðuneytið vísar til umfjöllunar hér að ofan hvað varðar skilgreiningu á virkjunarsvæði í athugasemdum við greinargerð frumvarps þess er varð að lögum nr. 48/2011. Í frumvarpinu er vísað til virkjunarsvæða en í skýrslu verkefnisstjórnar 2. áfanga er sama svæðið kallað áhrifasvæði. Þá er í skýrslunni jafnframt vísað til matssvæða. Að mati ráðuneytisins hefur hugtakanotkun ekki verið skýr og skilgreiningar á mismunandi hugtökum liggja ekki fyrir. Hins vegar er skýrt að mati ráðuneytisins að það sem faghópur 1 í 2. áfanga vísar til sem áhrifasvæðis er sambærilegt því svæði sem vísað er til í greinargerð með frumvarpinu, eins og fram hefur komið voru svæðin afmörkuð með vísan til þeirrar umræðu.

Hvað varðar athugasemdir um friðlýsingu heilla vatnasviða vísar ráðuneytið til umfjöllunar sem fram kemur í greinargerð frumvarps til laga nr. 48/2011 og þeirra leiðbeininga sem þar er í raun að finna.

Hvað varðar afmörkun þess svæðis sem lagt er til að friðlýst verði vegna virkjunarkostanna 12 Arnardalsvirkjun og 13 Helmingsvirkjun voru gerðar athugasemdir við að svæðið nái niður að sjó norðan gljúfra þar sem áin flæmist um sanda og því ómögulegt að afmarka til framtíðar ákveðinn farveg hennar. Að mati ráðuneytisins er þessi athugasemd réttmæt. Ráðuneytið telur rétt, með vísan til þess fram kemur í kaflanum *Almennt um afmörkun verndarsvæða* og lögskýringargögnum, að afmarka verndarsvæðið þannig að svæðið nái niður á láglandi þar sem gera má ráð fyrir að ómögulegt sé að reisa vatnsaflsvirkjun 10 MW eða stærrí en á sama tíma séu þær náttúruminjar verndaðar sem gerðu það að verkum að virkjunarkosturinn var flokkaður í verndarflokk. Því er það metið í hverju tilfelli fyrir sig hvort verndarsvæði gegn orkuvinnslu skuli ná alveg niður að sjó. Ef forsendur flokkunar í verndarflokk byggja t.d. á mikilvægum vistkerfum við ósa áa og krefjast/þarfnast óraskaðs flæðis vatnsfallsins, getur slíkt kallað á friðlýsingu alveg niður að sjó. Það á ekki við í tilfelli þessa virkjunarkosts.

Hvað varðar athugasemdir um skort á samráði og upplýsingum bendir Umhverfisstofnun á að erindi var sent landeigendum allra jarða sem eiga landsvæði innan svæðisins sem um ræðir, sveitarfélagi og fleiri hagsmunaaðilum. Í erindinu var upplýst um fyrirhugaða friðlýsingu, þær takmarkanir sem hún hefur í för með sér á orkuvinnslu fallvatns 10 MW eða stærra og rétt til bóta. Þá var einnig tekið fram að friðlýsingin hefur ekki áhrif á nýtingu á svæðinu, önnur er til framangreindrar orkuvinnslu. Auk þess voru birtar opinberar auglýsingar um fyrirhugaða friðlýsingu svæðisins. Sú málsmeðferð sem viðhöfð er í málinu er að fullu í samræmi við ákvæði 39. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd þar sem fram kemur að Umhverfisstofnun skuli gera drög að friðlýsingarskilmálum og leggja fyrir landeigendur og aðra rétthafa lands, viðkomandi sveitarfélög og aðra sem hagsmuna eiga að gæta. Í greininni kemur jafnframt fram að

kynna skuli landeigendum og öðrum réttihöfum lands rétt til bóta og að frestur til að gera athugasemdir við fyrirhugaða friðlýsingu skuli vera þrjú mánuðir. Í kjölfarið skal Umhverfisstofnun vísa málinu til ráðherra með tillögum að friðlýsingarskilmálum og gera grein fyrir hvort náðst hafi samkomulag um friðlýsinguna við hlutaðeigandi aðila.

Umhverfisstofnun bendir einnig á að friðlýsingin hefur ekki áhrif á þá orkunýtingu sem þegar er á svæðinu, sbr. athugasemd Samorku um tilvik þar sem afmörkun svæðis nær yfir svæði þar sem þegar er orkunýting.

Hvað varðar athugasemdir eigenda hluta Reykjahlíðar bendir Umhverfisstofnun á að afmörkun svæðisins vegna umræddrar friðlýsingar hefur sama gildi á öllu svæðinu og því hefur undirbúningur friðlýsingar ekki miðað að því að skipta svæðinu eftir árfarvegum og landi eða draga upp merki jarða, enda tekur friðlýsingin ekki mið af landamerkjum.

### *Tillaga Umhverfisstofnunar*

Í ljósi þeirra athugasemda sem bárust á kynningartíma varðandi afmörkun svæðisins og vegna mögulegra breytinga á hluta árfarvegar Jökulsár á Fjöllum leggur Umhverfisstofnun til að mörkum svæðisins vegna virkjunarkosta 12 Arnardalsvirkjun og 13 Helmingsvirkjun verði breytt þannig að ekki sé unnt að reisa vatnsaflsvirkjun 10 MW eða stærri.

Umhverfisstofnun bendir einnig á að friðlýsingin hefur ekki áhrif á þá orkunýtingu og landnotkun sem þegar er á svæðinu.

## **2. Auglýsing um friðlýsingu svæðisins**

Í athugasemdum sínum bendir Orkustofnun á að gildissvið laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun takmarkast við landsvæði og virkjunarkosti sem hafa uppsett rafafli 10 MW eða meira eða uppsett varmaafli 50 MW eða meira, sbr. 3. mgr. 3. gr. laganna. Bein tilvísun er til verndar- og orkunýtingaráætlunar í 53. gr. náttúruverndarlaga og friðlýsing á grundvelli þeirrar greinar hlýtur að vera háð sömu takmörkunum á gildissviði. Það er því mat Orkustofnunar að það sé andstætt lögum að friðlýsa tiltekin landsvæði almennt fyrir allri orkuvinnslu án takmarkana eða viðmiða. Orkustofnun telur einnig að slík takmarkalaus friðlýsing væri í andstöðu annars vegar við stefnu stjórnvalda um að vinna gegn loftslagsbreytingum af völdum gróðurhúsalofttegunda og hins vegar um að stuðla að byggingu og rekstri smávirkjana, einkum á þeim svæðum sem afskipt eru í vinnslu og dreifingu raforku. Dæmi því til stuðnings eru nefnd í umsögninni.

Landsvirkjun bendir á að samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun er stjórnvöldum óheimilt að veita leyfi tengd orkuvinnslu á svæðum sem ástæða er talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu. Í 2. mgr. 53. gr. laga um náttúruvernd er kveðið enn sterkar að orði „*Friðlýsing felur í sér að orkuvinnsla er óheimil á viðkomandi svæði.*“ Landsvirkjun bendir á að með því að afmarka landsvæði

með þeim hætti sem gert er ráð fyrir í tillögum og málsmeðferð og að friðlýsa heil vatnasvið og jarðhitasvæði gagnvart orkuvinnslu er verið að banna alla orkuvinnslu á viðkomandi svæði, óháð því hvort um er að ræða vatnsorku, jarðhita, vindorku o.s.frv. Bent er á að þetta tekur einnig til öflunar á heitu vatni til hitaveitna. Landsvirkjun telur að svo víðtæk friðlýsing sem lögð er til hafi því þungbær og víðtæk áhrif á nærsvæði friðlýsta svæðisins. Telur Landsvirkjun ákvörðunina verulega íþyngjandi og að hún gangi mun lengra en nauðsynlegt er og vísar í því sambandi til meðalhófsreglu stjórnábylgjuréttar.

Íslensk orka hf tekur fram að samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtinaráætlun nr. 48/2011 er stjórnvöldum óheimilt að veita leyfi tengd orkuvinnslu á svæðum sem ástæða er talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu. Ákvæði 2. mgr. 53. gr. laga um náttúruvernd gangi lengra, en þar segir: „*Friðlýsing felur í sér að orkuvinnsla er óheimil á viðkomandi svæði.*“ Með því að afmarka landsvæði með þeim hætti sem gert er ráð fyrir í tillögum og málsmeðferð Umhverfisstofnunar verða friðlýst heil vatnasvið og jarðhitasvæði gagnvart orkuvinnslu og þannig bönnuð öll orkuvinnsla á viðkomandi svæði óháð því hvort um er að ræða vatnsorku, jarðhita, vindorku o.s.frv. Slíkt bann nærði einnig til öflunar á heitu vatni til hitaveitna. Sum svæðanna sem áformað er að friðlýsa með þessum hætti vegna virkjunarkosta í vatnsafla eru nú þegar nýtt af hitaveitum.

Með bréfum dagsettum 31. október 2018 og 23. janúar 2019, bendir Norðurþing á mikilvægi þess að byggð geti þróast áfram við Jökulsá á Fjöllum með hefðbundnum landnytjum og nýjum tækifærum í kjölfar samgöngubóta en lýsir eindregnum stuðningi við friðlýsingu Jökulsár fyrir vatnsaflsvirkjunum. Bendir sveitarstjórn á mikilvægi þess að haft verði samráð við landeigendur á svæðinu við vinnslu málsins, m.a. við ákvörðun svæðismarkna. Í ljósi áhyggja íbúa í Kelduhverfi og Öxarfirði sem fram komu á umræðuvettvangi þeirra, af því að friðlýsingaráformin geti haft áhrif á möguleika á nýtingu jarðvarma úr borholum eða aðrar eðlilegar landnytjar innan fyrirhugaðs svæðis á söndunum fyrir botni Öxarfjarðar, gerir sveitarfélagið athugasemd við þá tillögu að auglýsing friðlýsingar sem lögð hefur verið fram. Bendir sveitarfélagið á að fyrir liggur að umrædd friðlýsingartillaga er lögð fram á grundvelli laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtinaráætlun og þingsályktunar nr. 13/141. Til að fyrirbyggja mistúlkun er lagt til að orðalag auglýsingar friðlýsingarinnar verði betrubætt þannig að þetta verði dregið alveg skýrt fram og það tilgreint sérstaklega að hér sé verið að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu vatnsafls 10 MW eða stærri. Enda er tilgangur þessara laga ekki að friðlýsa gagnvart annarri orkuvinnslu eins og fyrir segir. Leggur sveitarstjórn áherslu á að við friðlýsingu Jökulsár á Fjöllum út frá þeim skilgreindu markmiðum sem liggja friðuninni til grundvallar verði þess gætt að í engu verði gengið á núverandi né mögulega framtíðarnýtingu auðlinda svæðisins neðan gljúfra, hvort sem er til jarðvarmaorkuvinnslu né annarrar nýtingar. Þá leggur sveitarstjórn sömuleiðis ríka áherslu á að áður en frá friðlýsingunni verði gengið verði haft samráð við landeigendur og aðra beina hagsmunaaðila á svæðinu um friðlýsingarskilmálana og endanlega afmörkun hins friðlýsta svæðis.

Landeigendur Brúar mótmæla fyrirhugaðri friðlýsingu. Telja þeir að ætla megi að friðlýsingin varði einkum orkuframleiðslu, en telja sýnt að drög að mögulegum friðlýsingarskilmálum liggja ekki fyrir. Verði framhald á málinu áskilja landeigendur sér allan rétt á að fá ákvörðun um friðlýsingu hnekt og/eða krefjast bóta vegna hvers kyns skerðinga á eignarréttarlegum hagsmunum sem leiða af friðlýsingunni.

Með bréfi, dagsettu 17. janúar 2019, frá Pétri Snæbjörnssyni, einum af landeigendum Reykjahlíðar kemur fram að hann fellst ekki á að unnt sé að byggja friðlýsingu á þingsályktun frá 2013 án þess að fyrir liggja skoðun og athugun á því hvort forsendur sem lágu til grundvallar ákvörðuninni árið 2013 séu enn óbreyttar. Telur landeigandi fullt tilefni til að endurmeta eldri kosti en hugsanlegt er að slíkt endurmat gæti leitt til breyttrar flokkunar. Bendir landeigandi á að ráðast eigi í friðun þeirra svæða sem afmörkuð eru í verndarflokki rammaáætlunar strax í kjölfar samþykkis Alþingis. Sú samþykkt var árið 2013. Leggst landeigandi gegn fyrirhugaðri friðlýsingu og áskilur sér fullan rétt til bóta.

Með erindi, dagsettu 14. janúar 2019, telur Egill Einarsson, f.h. landeiganda Syðri-Bakka, nóg að friðlýsa svæðið í kringum fyrirhuguð lón og virkjanir. Samkvæmt 4. gr. í tillögu að auglýsingu er orkuvinnsla óheimil, sem þýðir t.d. að ekki megi reisa litla vindmyllu við húsin eða bora eftir heitu vatni sem er þarna nema eiga á hættu að vera beittur refsíákvæði sem varða sektum eða fangelsi í allt að tveimur árum. Allt sem hugsanlega rýrir mögulega frekar rétt landeigenda til að nýta orkuna sem býr í öllu og allt sem hugsanlega getur komið frekar í veg fyrir að menn geti varist landbroti og ágangi árinna með öllum tiltækum ráðum aldrei verið samþykkt af hálfu landeiganda.

Verkefnisstjórn Öxarfjarðar í sókn gerir athugasemdir við að tillaga að friðlýsingarskilmálum gengur lengra en þau yfirlýstu markmið sem að baki friðlýsingatillögunni liggja. Verkefnastjórnin telur friðlýsingatillöguna ganga mun lengra hvað varðar svæðisafmörkun og inntak en nauðsynlegt er til að ná fram yfirlýstu markmiði og gæti það brotið í bága við meðalhófsreglu stjórnarsýslunnar. Leggur verkefnisstjórnin til að skýrt verði kveðið á um það í friðlýsingaskilmálum að friðlýsingin taki einungis til þeirra skilgreindu virkjanakosta sem nefndir eru í tillögunni eða a.m.k. að friðlýsingin verði skilyrt við vatnsaflsvirkjanir sem falla undir rammaáætlun. Einnig leggur verkefnisstjórnin til að mörk svæðisins nái ekki til árinna norðan gljúfra. Bendir verkefnisstjórnin á að það sé erfiðleikum bundið að skilgreina friðlýsingarsvæðið þar sem gljúfrum árinna sleppir vegna breytileika farvegar árinna á söndunum.

Hitaveita Öxarfjarðarhéraðs hf. gerir athugasemd við að í friðlýsingaskilmálum segir að orkuvinnsla sé óheimil, svo og leyfi tengd orkurannsóknum og -vinnslu. Ekki komi fram í tillögunni hvort vænta megi frekari friðlýsingaskilmála og því er gert ráð fyrir að listinn í tillögu að auglýsingu sé tæmandi. Skilmálar friðlýsingarinnar þurfa að vera ótvíræðir þar sem refsíákvæðin eru skýr. Telur Hitaveita Öxarfjarðar óásættanlegt að með friðlýsingu verði settar skorður við nýtingu jarðhita í sandinum við Öxarfjörð, hvort heldur er til orkuvinnslu eða annarrar nýtingar. Tryggja þurfi heimild heimamanna,

svæitarfélags og stofnana sem eiga hagsmuna gæta á svæðinu til viðhlítandi og tafarlausra aðgerða til að verjast ágangi árinna vegna þess hve farvegir árinna eru breytilegir.

Í innkomnu erindi, dagsettur 18. janúar 2019, gerir Orkuveita Húsavíkur ohf. athugasemd um orðalag í tillögu að auglýsingu friðlýsingar sem stjórnin telur að geti hæglega valdið misskilningi þar sem 4. gr. kveður á um að „Orkuvinnsla innan marka verndarsvæðisins er óheimil.“ Sé ekki skýrt kveðið á um að ofangreindar borholur, eða hugsanlega aðrar nýjar borholur sem nýttar eru til orkuframleiðslu séu undanskildar þessu ákvæði, verður að breyta orðalaginu. Áform þessi mega ekki binda hendur starfandi aðila á svæðinu m.t.t. uppbyggingar og sjálfbærrar nýtingar vatnsauðlindarinnar í sandinum. Stjórnin leggur alla áherslu á að tryggt verði með skýru orðalagi að landnytjar sem þessar falli utan afmörkunar áformaðrar friðlýsingar, enda er markmið tillögunnar byggt á þingsályktun 13/141 og laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun þar sem gildandi stærðarviðmið eru 10 MW eða yfir. Því er lagt til að orðalag friðlýsingarinnar og/eða áform um stærð friðlýsts svæðis verði endurskoðað og að þetta verði dregið skýrt fram.

Í athugasemdum Samorku segir að fjölmörg dæmi séu um að orkunýting og náttúruvernd fari vel saman og mikilvægt í því sambandi sé að horfa til nýrra kosta í vindorkunýtingu sem hefur þróast mikið undanfarin. Þau mannvirki séu afturkræf og því sporlaus til lengri tíma. Einnig segir að hafa þurfi í huga að ekki hefur komið fram greining á öllum þeim orkunýtingarkostum sem koma til greina og eiga eftir að koma til mats.

#### *Umsögn og tillaga Umhverfisstofnunar*

Í fyrrnefndu erindi umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, dags. 24. apríl 2018, kemur fram að ráðuneytið bendir á að samkvæmt 3. mgr. 3. gr. laga nr. 48/2011 um verndar og orkunýtingaráætlun tekur áætlunin til landsvæða og virkjunarkosta sem verkefnisstjórn skv. 8. gr. hefur fjallað um og hafa uppsett rafafli 10 MW eða meira eða uppsett varmaafli 50 MW eða meira. Í 2. mgr. 6. gr. 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. Í erindi ráðuneytisins kemur fram að þó svo að 1. mgr. ákvæðisins segi að svæði í verndarflokki skuli friðlýsa gagnvart orkuvinnslu er að mati ráðuneytisins nauðsynlegt að líta til gildissviðs laga nr. 48/2011 og þeirra stærðarmarkna á virkjunum sem þar er að finna. Því verði að líta svo á að friðlýsing gagnvart orkuvinnslu byggji í hverju tilfelli fyrir sig á flokkun hlutaðeigandi virkjunarkosts og sé því einungis orkuvinnsla af sama tagi óheimil. Það þýði að í tilviki fallvatna er eingöngu um að ræða bann við orkuvinnslu fallvatns 10 MW eða stærri.

Umhverfisstofnun bendir á að í 1. gr. þeirrar tillögu að auglýsingu fyrir verndarsvæðið sem lögð var fram þann 10. september 2018 er skýr tilvísun til þingsályktunar nr. 13/141 frá 14. janúar 2013 sem byggir á ákvæðum laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Við undirbúning tillögu að friðlýsingu var gengið út frá því að verndun gegn orkunýtingu næði aðeins til þeirra kosta sem falla undir ákvæði laga nr.

48/2011 hvað varðar vinnslugetu og tegund orkuvinnslu. Til að auka skýrleika auglýsingar um friðlýsingu svæðisins leggur Umhverfisstofnun til að 4. gr. auglýsingarinnar verði breytt þannig að nú sé vísað til þeirra marka sem kveðið er á um í lögum nr. 48/2011. Því er lagt til að 4. gr. orðist svo:

4. gr.

*Mannvirkjagerð og orkurannsóknir*

Orkuvinnsla fallvatna með uppsett rafafli 10 MW eða meira innan marka svæðisins er óheimil. Ekki er heimilt að veita leyfi tengd orkurannsóknum eða orkuvinnslu á verndarsvæðinu vegna virkjunar fallvatna með uppsett rafafli 10 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 telur Umhverfisstofnun að greinin sé skýrari því ljóst að aðeins er átt við virkjun fallvatna með uppsett rafafli 10 MW eða meira en ekki aðra orkuvinnslu.

Hvað varðar ábendingar um að drög að mögulegum friðlýsingaskilmálum liggi ekki fyrir bendir Umhverfisstofnun á að sérstakt bréf var sent öllum landeigendum þeirra jarða sem landsvæði eiga innan svæðisins sem um ræðir. Með því bréfi var sent kort af svæðinu, tillaga að auglýsingu að friðlýsingu svæðisins og réttur til bóta kynntur. Einnig bendir Umhverfisstofnun á að auk ofangreindra bréfa sem stofnunin sendi til þeirra sem taldir eru eiga hagsmuna að gæta á svæðinu vegna þeirrar fyrirhugaðrar friðlýsingar sem um ræðir voru birtar opinberar auglýsingar þess efnis.. Sú málsmeðferð sem viðhöfð er í málinu er að fullu í samræmi við ákvæði 39. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.

### 3. Málsmeðferð

Orkustofnun telur að með hliðsjón af meðalhófsreglu stjórnsluréttar sé ekkert tillit tekið til efnahagslegra þátta í 2. áfanga rammaáætlunar. Lög um rammaáætlun geri hins vegar ráð fyrir að tekið sé tillit til þeirra sjónarmiða, í samræmi við lög um umhverfismat áætlana. Orkustofnun bendir á að þetta veiki undirstöður áætlunarinnar og ætti að leiða til varkárni þegar kemur að friðlýsingarferlinu.

Landsvirkjun gerir athugasemdir við málsmeðferð Umhverfisstofnunar og vísar til erindis stofnunarinnar frá 2013 þar sem undirbúningsvinnu friðlýsingar er lýst. Að mati Landsvirkjunar eru bæði form- og efnislegir annmarkar á þeirri ákvörðun Umhverfisstofnunar að hefja friðlýsingu og á þeirri málsmeðferð sem viðhöfð er við undirbúning friðlýsingar. Landsvirkjun hvetur Umhverfisstofnun til að endurskoða þá ákvörðun að hefja friðlýsingaferli og leggur til að stofnunin afturkalli tillögur og óski eftir

Því að starfandi verkefnisstjórn rammaáætlunar verði falið að afmarka svæði sem talin er ástæða til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu.

Um athugasemdir Landsvirkjunar um málsmeðferð í tengslum við afmörkun svæða og efni friðlýsingaskilmála er fjallað framar í bréfi þessu en Landsvirkjun telur uppi vafa um hvort að ákvörðun og málsmeðferð Umhverfisstofnunar við friðlýsingu sé í samræmi við lögmaðisreglu stjórnisýsluréttar og vísar til umfjöllunar um málsmeðferð um afmörkun landsvæða til friðlýsingar.

Íslensk orka telur að við meðferð málsins ber m.a. að horfa til stefnumörkunar og svæðisbundinna áhrifa á einstaka landsvæðum með hliðsjón af „Þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningkerfis raforku“ nr. 26/148, frá 11. júní 2018, þar sem segir að ekki verði ráðist í línulagnir yfir hálendið. Telur Íslensk orka að friðunaráform á vatnasviði Jökulsár vinni gegn og sé í skýru ósamræmi við þingsályktunina. Vísar fyrirtækið í umfjöllun í viðauka um 3. áfanga rammaáætlunar um Bakkahlaup og telur það blasa við að friðlýsingaráformin vinni beint gegn núgildandi stefnumiðum stjórnvalda og vinna beint gegn þeim markmiðum sem þar er teft fram. Tekur fyrirtækið fram að Bakkahlaup er í lokaskýrslu verkefnisstjórnar 3. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar 2013-2017 skipað í biðflokk. Nái fyrirhuguð friðlýsing fram að ganga, telur fyrirtækið gengið fram fyrir skjöldu og virkjunarkosturinn færður í verndarflokk í raun – án þess að fá þá umfjöllun og rýni sem liggur að baki lokaskýrslu verkefnisstjórnar rammaáætlunar. Um frekari stefnumörkun stjórnvalda vísar fyrirtækið í Landsskipulagsstefnu í bréfi sínu.

Að mati Íslenskrar orku hf. eru fyrirhuguð friðunaráform ekki í samræmi við þær áherslur og markmið Alþingis sem ráðin verða af landsskipulagsstefnu og þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Með friðuninni væri nýting orkukosta Íslenskrar orku hf. á svæðinu útilokuð. Um leið væri lokað á alla frekari þróun og nýtingu jarðorku og jarðvarmavatns á svæðinu til uppbyggingar atvinnulífs og búsetuskilyrða, auk þess sem með friðuninni yrði unnið gegn markmiðum að vinna gegn lagningu línumannvirkja yfir hálendið. Að auki telur fyrirtækið því áform um friðlýsingu neðan virkjanasvæða Arnardals- og Helmingsvirkjana ganga í berhögg við stefnumörkun Alþingis sem í gildi er – þ.m.t. landsskipulagsstefnu.

Verkefnisstjórn Öxarfjarðar í sókn leggur ríka áherslu á að áður en frá friðlýsingunni verði gengið verði haft samráð við landeigendur og aðra beina hagsmunaaðila á svæðinu um friðlýsingarskilmálana og endanlega afmörkun hins friðlýsta svæðis.

Landeigendur Brúar gera athugasemd um að fyrirhugaður gildistími þingsályktunar frá 14. júlí 2013, sem tillaga um friðlýsingu hvílir á ætti að hafa fengið endurskoðun og Alþingi hlýtur að hafa byggt á skv. 3. gr. laga nr. 48/2011 er liðinn. Benda landeigendur á að ný þingsályktunartillaga var lögð fram á Alþingi 2016 og 2017 eftir að vinnu við 3. áfanga rammaáætlunar var lokið en tillagan var ekki afgreidd á Alþingi. Telja



landeigendur ekki vera forsendur til að byggja ákvarðanatöku um friðlýsingu á þingsályktunartillögu frá 2013 sem lög gera ráð fyrir að eigi að vera búíð að endurskoða.

Með bréfi, dagsettu 22. janúar 2019, gerir Landgræðslan athugasemdir við að tillaga að friðlýsingu var ekki send til stofnunarinnar þar sem afmarkað svæði sem tillagan nær til er í umsjón stofnunarinnar og verið er að vinna að uppgræðslu. Einnig er fyrirhugað að nýta jarðhita á því svæði. Telur Landgræðslan sig eiga verulega hagsmuni innan svæðisins sem áformað er að friðlýsa og fer fram á að leitað verði umsagna frá stofnuninni á síðari stigum. Leggur stofnunin áherslu á að áformuð friðlýsing taki tillit til þeirra leyfa og áforma sem sveitarfélagið hefur á svæðinu. Sé þess gætt að friðlýsingin takmarki ekki fyrirhuguðum framkvæmdum Landgræðslunnar leggst stofnunin ekki gegn friðlýsingaráformum.

Samorka telur að mikilvægt sé að átta sig á heildarmynd friðana sem unnið sé að í stjórnkerfinu og þar með samlegðaráhrifum sem umrædd friðun mun hafa í för með sér. Bendir Samorka á að mikilvægt sé að horfa til nýrra orkukosta í vindorkunýtinu og að ekki hefur farið fram greining á öllum þeim orkunýtingarkostum sem til greina og eiga eftir að koma til mats. Vísar Samorka þar til skýrslu Orkustofnunar þar sem farið er m.a. yfir orkunýtingakosti sem Orkustofnun lagði inn til mats en komu ekki til umfjöllunar hjá verkefnisstjórn rammaáætlunar 3. Telur Samorka það áhorfsmál hvort fullar forsendur séu komnar fram til þess að meta umfang friðunar vegna orkunýtingarkosta í verndar- og orkunýtingaráætlun 2 frá árinu 2013. Finnst Samorku erfitt að átta sig á forsendum tillögu að friðun þar sem rökstuðningur er sóttur í afmarkaða lýsingu eins faghóps (1) þrátt fyrir að í þingskjalinu sé ekki sérstaklega vísað þangað og að fyrirhuguð friðlýsing nær yfir svæði þar sem er nú þegar orkunýting og mögulegir orkunýtingarkostir. Gerir Samorka þá kröfu að farið verði mun betur í gegnum allar forsendur fyrir ákvörðun um umfang friðunar samkvæmt þingsályktun nr. 13/141 frá 14. janúar 2013. Leiða megi að því líkum að þingsályktunin sé alltof ónákvæm til þess að geta vera lögumætur grundvöllur þeirra friðlýsinga sem hér eru lagðar til og því nauðsynlegt að taka málið fyrir að nýju hjá Alþingi.

### *Umsögn Umhverfisstofnunar*

Hvað varðar athugasemdir við málsmeðferð Umhverfisstofnunar þar sem vísað er til erindis stofnunarinnar frá 2013, bendir stofnunin á að árið 2015 tóku gildi ný lög um náttúruvernd þar sem kveðið er á um sérstakan friðlýsingarflokk fyrir svæði í verndarflokki rammaáætlunar (53. gr.). Með framangreindri skilgreiningu friðlýsingarflokks var inntak og efni fyrirhugaðra friðlýsinga og skýrt verulega að mati Umhverfisstofnunar þar sem skýrt er að í friðlýsingum sem byggja á fyrnefndri grein skuli aðeins kveðið á um bann við orkuvinnslu. Ekki er að mati stofnunarinnar svigrúm til mats á inntaki eða efni/skilmálum friðlýsingarinnar umfram það sem leiðir af túlkun ákvæðisins. Slík afmörkun var ekki til staðar þegar Umhverfisstofnun hóf fyrri málsmeðferð sína árið 2013. Í hefðbundnu friðlýsingarferli eru almennt til umfjöllunar og samráðs inntak fyrirhugaðrar friðlýsingar, friðlýsingarskilmálar og afmörkun svæðis.

Líkt og fram kemur í upphafi umsagnarinnar byggir málsmeðferðin á ákvæðum laga nr.48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun þar sem Umhverfisstofnun er falið það hlutverk að undirbúa friðlýsingu svæða í verndarflokki. Kynning á tillögu að friðlýsingu umræddra virkjunarkosta er gerð á vettvangi átaks í friðlýsingum og samkvæmt lögum um náttúruvernd í kjölfar áherslu í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Íslands, frá nóvember 2017. Hvað varðar umfjöllun um mörk svæðis vísast til umfjöllunar hér að ofan. Í ljósi þeirra skýringa sem fram hafa komið hyggst Umhverfisstofnun ekki afturkalla tillögur að friðlýsingu umræddra svæða.

Hvað varðar umfjöllun um mörk svæðis vísast til umfjöllunar hér að ofan.

Varðandi tillit efnahagslegra þátta í 2. áfanga rammaáætlunar telur Umhverfisstofnun að það sé ekki stofnunarinnar að veða og meta slíkt inn í friðlýsingaferli. Í þingsályktun um rammaáætlun er tekin afstaða til flokkunar kosta í virkjunarflokk, biðflokk og verndarflokk. Stofnunin gerir ráð fyrir að með þeirri flokkun sé tekið mið af þeim sjónarmiðum sem kveðið er á um í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, þ.m.t. efnahagslegum þáttum. Í þeim sömu lögum kemur einnig skýrt fram að Umhverfisstofnun skuli hefja undirbúning að friðlýsingu landsvæða sem ástæða þykir til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu samkvæmt verndarflokki áætlunarinnar.

Hvað varðar athugasemd Landgræðslunnar þess efnis að tillaga að friðlýsingu var ekki send stofnuninni bendir Umhverfisstofnun á að framlögð tillaga að friðlýsingu takmarkar aðeins orkuvinnslu á svæðinu og hefur ekki áhrif á aðra nýtingu eða framkvæmdir á svæðinu.

Hvað varðar athugasemdir þess efnis að gildistími þingsályktunarinnar sem friðlýsingin byggir á bendir umhverfis- og auðlindaráðuneytið á, í erindi sínu frá 24. apríl 2019, 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.“ Þá bendir ráðuneytið á að þó svo að endurskoðuð verndar- og orkunýtingaráætlun hafi ekki verið samþykkt á Alþingi breytir það ekki flokkun þeirra virkjunarkosta sem þegar hafa verið flokkaðir í gildandi áætlun og þeim réttaráhrifum sem slík flokkun hefur í för með sér. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið telur því þingsályktun sem Alþingi samþykkti þann 14. janúar 2013 vera í fullu gildi.

Hvað varðar athugasemdir Samorku um að það sé áhorfsmál hvort fullar forsendur séu komnar fram til þess að meta umfang friðunar vegna orkunýtingarkosta í verndar- og

orkunýtingaráætlunar frá 2013 bendir Umhverfisstofnun á kafla 1 í umsögn þessari varðandi afmörkun svæðisins. Sú friðlýsing sem nú er lögð til nær aðeins til nýtingar fallorku 10 MW eða meira, en ekki vindorku eða annarrar orkunýtingar. Líkt og fram kemur hér að ofan er í þingsályktun um verndar- og orkunýtingaráætlun tekin afstaða til flokkunar kosta og gerir Umhverfisstofnun ráð fyrir að með þeirri flokkun sé tekið mið af öllum þeim sjónarmiðum sem kveðið er á um í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun. Í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun kemur skýrt fram í 6. gr. að í verndarflokk falla virkjunarkostir sem ekki er talið rétt að ráðast í og landsvæði sem ástæða er talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu. Þá segir jafnframt í sömu greina að stjórnvöld skuli þegar Alþingi hefur samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlun hefja undirbúning að friðlýsingu þeirra landsvæða. Með flokkun kosta í verndarflokk hefur Alþingi mótað skýra stefnu um friðlýsingu þeirra.

#### **4. Bótaréttur**

Guðrún María Valgeirsdóttir, R3 ehf, Bryndís Jónsdóttir, Sigurður Jónas Þorbergsson, Sigurður Baldursson, Garðar Finnsson, Hilmar Finnsson, Gísli Sverrisson eigendur hluta jarðarinnar Reykjahlíðar andmæla því fjárhagslega tjóni sem friðlýsing þessi veldur þeim og munu krefjast bóta vegna þessa. Óska umræddir landeigendur eftir því að gengið verði til samninga við þá um bætur þegar þar að kemur og að athugasemd þeirra teljist fullnægjandi sem kröfugerð landeigenda til bóta á grundvelli ákvæða 2. sbr. 3. mgr. 42. gr. náttúruverndarlaga.

#### *Svar Umhverfisstofnunar*

Umhverfisstofnun bendir á að í 42. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd er fjallað um rétt til bóta vegna friðlýsingar. Þar kemur fram að ef friðlýsing hindri fyrirhugaða nýtingu landeigenda eða rétthafa lands á landinu eða geri hana til muna erfiðari, umfram það sem teljast má til almennra takmarkana eignarréttar, skuli landeigandi eða rétthafi lands eiga rétt á bótum fyrir fjárhagslegt tjón sem hann verður fyrir og getur sýnt fram á að sé verulega umfram þær takmarkanir sem finna má í sambærilegum friðlýsingum eða ákvörðunum. Landeigendur og aðrir rétthafar lands sem telja sig eiga rétt til bóta skulu bera fram bótakröfu við ráðherra 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 virkjust bótaréttur ekki fyrir 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.

## 5. Annað

Með bréfi, dagsettu 28. nóvember 2018, vekur Landsnet athygli á því að innan þess svæðis sem tilgreint er sem „Norðurland-vatnasvið Jökulsár á Fjöllum“ er kröflulína 2 og Kópaskerslína 1. Auk þess mun fyrirhuguð Kröflulína 3 liggja þar um, en gert er ráð fyrir þeirri línu í verndaráætlun Vatnajökulsþjóðgarðs, samþykktari Kerfisáætlun 2015-2024 og fyrirbyggjandi skipulagsáætlunum á svæðinu. Þrátt fyrir að friðlýsingartillögurnar takmarki ekki uppbyggingu raforkuflutningskerfisins, telur fyrirtækið rétt að vekja athygli á umræddum línum og væntir þess að rekstur þeirra og viðhald rúmist vel innan þeirra friðlýsingaskilmála sem kynntar eru í tillögnum.

Umhverfisstofnun bendir á að ákvæði friðlýsingaskilmála fjalla aðeins um orkuvinnslu, en ekki rekstur og viðhald raflína. Friðlýsingin mun því ekki hafa áhrif á þá þætti.

Í athugasemdum Samorku kemur fram að það vekur undrun að Samráðsgátt stjórnvalda sé ekki nýtt til kynningar á tillögnum og umsagnagátt vefsins nýtt til að taka við umsögnum. Þá telur Samorka athyglisvert að í drögum að auglýsingu að friðlýsingu svæðisins er ekki sami texti til rökstuðnings eins og í umfjöllun um sömu orkunýtingarkosti á heimasíðu Umhverfisstofnunar þar sem hann er allt annar og mun ítarlegri. Þá telur Samorka að fara verði betur í gegnum allar forsendur fyrir ákvörðun um umfang friðunar samkvæmt þingsályktun nr. 13/141 frá 14. janúar 2013. Megi enda leiða að því líkum að í raun sé þingsályktunin alltof ónákvæm til þess að geta verið lögmætur grundvöllur þeirra friðlýsinga sem hér eru lagðar til.

Umhverfisstofnun bendir á að verksvið stofnunarinnar fellur ekki undir Samráðsgátt stjórnvalda því þar eru sett fram mál ráðuneyta til samráðs en ekki stofnana. Samkvæmt upplýsingum frá Samráðsgátt stjórnvalda er líklegt að ríkisstofnanir og e.t.v. fleiri aðilar muni bætast við síðar. Varðandi þá athugasemd að ekki sé sami rökstuðningur í texta á heimasíðu Umhverfisstofnunar og í drögum að auglýsingu að friðlýsingu svæðisins þá bendir Umhverfisstofnun á að texti kynningar á málsmeðferð friðlýsingarinnar og drög að friðlýsingaskilmálum hefur, eðli málsins samkvæmt ekki, sama hlutverk. Rökstuðningur fyrir afmörkun svæðisins er ekki efni sem friðlýsingaskilmálar taka til, heldur er vísað þar til korts af svæðinu sem um ræðir og er sett fram í viðauka með friðlýsingaskilmálum. Varðandi aðrar athugasemdir um málsmeðferð vegna þingsályktunar nr. 13/141 frá 14. janúar 2013 vísast í umfjöllun hér að framan.

Með bréfi dagsettu 15. nóvember 2018 gerir forsætisráðuneytið ekki athugasemdir við tillögu að friðlýsingu vatnasviðs Jökulsár á Fjöllum: 12 Arnardalsvirkjun og 13 Helmingsvirkjun.

Með erindi, dagsettu 13. nóvember 2018, kemur Sveitarstjórn Fljótisdalshrepps því á framfæri að hún er andsnúin fyrirhugaðri Helmingsvirkjun en tekur að öðru leiti ekki afstöðu til tillögunnar um friðlýsingu.

Með bréfi, dagsettu 12. janúar 2019, benda Þorvaldur S. Benediktsson Hjarðar, Guðgeir Þorvaldur Ragnarsson Hjarðar og Þorvaldur Pálsson Hjarðar landeigendur Laugavalla á Jökuldal á að jörðin eigi vetrargöngu fyrir fjóra hesta í Arnardal og að taka þurfi fram í friðlýsingunni að sá réttur verði ekki skertur, né réttur til að koma með hestana á svæðið.

Umhverfisstofnun bendir á að umrædd friðlýsing skerðir ekki rétt til beitar.

Landeigendur Skóga 2 gerðu athugasemd um að þeir fengu ekki kynningarbréf um fyrirhugaða friðlýsingu frá Umhverfisstofnun en þeir telja sig ótvíræða landeigendur að Jökulsá norðan Ásbyrgis, ekki síður en Ærlækjarsel enda er landið að hluta í óskiptri sameign.

Í þeim gögnum sem Umhverfisstofnun hefur aðgang að og við skoðun á landeigendum við Jökulsá á Fjöllum voru ekki heimildir um eignarhald lands Skóga 2 innan þess svæðis sem fyrirhuguð friðlýsing nær til. Umhverfisstofnun tekur ekki afstöðu til eignarhalds eða réttinda Skóga 2 á svæðinu. Við áframhaldandi vinnu við fyrirhugaða friðlýsingu verða erindi til landeigenda á svæðinu einnig send landeigendum Skóga 2.

Með bréfi dagsettu 13. febrúar 2019, gerir Skútustaðahreppur ekki athugasemd við tillögu að friðlýsingu vatnasviðs Jökulsár á Fjöllum svo fremi sem tillagan hafi verið lögð fyrir landeigendur og aðra rétthafa lands.

Með símtali þann 30. október 2018, komu Halldóra Theódórsdóttir og Gunnlaugur Theódórsson, eigendur Bjarmalands, því á framfæri að þau gerðu enga athugasemd við fyrirhugaða friðlýsingu vatnasviðs Jökulsár á Fjöllum.

Kristinn Geir Briem sendi inn fyrirspurnir þann 23. október 2018 sem snúa að því að þar sem mörk friðlanda eru ekki skilgreind í 1. faghópi hvernig Umhverfisstofnun geti fundið út skilgreiningu faghóps 1 og hvort faghópur 1 sé rétthærri en aðrir faghópar. Telur Kristinn vera framför að ekki er vitnað í 3. rammaáætlun sem kemur til greina sem er ekki fullyrðing svo Umhverfisstofnun væri ekki skyldug til að fara að tillögum 1. faghóps. Umhverfisstofnun vísar í umfjöllun um málsmeðferð og afmörkun hér að ofan.

Ólafur Sigmar Andrésen sendi inn erindi þann 6. janúar 2019 þar sem hann fagnar þessu framtaki og væntir frekari friðlýsinga á svæðinu sem hann telur vera og verða mikilvægur hluti af Vatnajökulspjóðgarði og verðandi Miðhálandisþjóðgarði.

## **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 breytingar á mörkum og nánari

afmörkun á efni 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. Í 53. gr. náttúruverndarlaga er að finna skýr ákvæði um inntak friðlýsingarskilmála um friðlýsingu svæða í verndarflokki verndar og orkunýtingaráætlunar. Stofnunin hefur með bréfi dagsettu 10. september 2018 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 virkjunarkosta á vatnasviði Jökulsár á Fjöllum: 12 Arnardalsvirkjun og 13 Helmingsvirkjun til umhverfis- og auðlindaráðherra.

Reykjavík 26. júní 2019