



# Endurmat á virkjunarkostum úr 3. áfanga rammaáætlunar

Tillögur verkefnisstjórnar 5. áfanga til umsagnar





## Endurmat á virkjunarkostum úr 3. áfanga rammaáætlunar

Desember 2023

Verkefnisstjórn 5. áfanga rammaáætlunar

Forsíðumynd: *Fjallabak*, @Hugi Ólafsson

[www.ramma.is](http://www.ramma.is)



## Efnisyfirlit

Samantekt tillögu .....	4
1. Inngangur .....	5
Umsagnir um drög að tillögu verkefnisstjórar um flokkun virkjunarkosta.....	5
1. Ábendingar og athugasemdir við greiningarvinnu faghópa .....	7
2. Viðfangsefni greininga sbr. beiðni Alþingis og tilmæli ráðherra.....	7
3. Sérstaklega tiltekið að ekki séu gerðar athugasemdir við flokkun virkjunarkosta.....	8
4. Almennar athugasemdir .....	8
2. Virkjanakostir í endurmati og tillögur verkefnastjórnar .....	9
2.1 Héraðsvötn .....	9
Tillaga verkefnisstjórnar um flokkun á virkjunarkostum í Héraðsvötnum .....	10
2.2. Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun í Þjórsá .....	10
Tillaga verkefnisstjórnar um flokkun á virkjunarkostunum Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun.....	11
2.3. Skrokkalda .....	12
Tillaga verkefnisstjórnar um flokkun á virkjunarkostinum Skrokkölduvirkjun .....	13
2.4. Kjalalda .....	13
Tillaga verkefnisstjórnar um flokkun á virkjunarkostinum Kjalölduveitu.....	14
3. Fylgiskjöl .....	15



## Samantekt tillögu

Virkjunarkostur	Tillaga að flokkun í 3. áfanga	Ákvörðun Alþingis 2022	Afurðir	Tillaga verkefnisstjórnar 5. áfanga til umsagnar
Héraðsvötn	verndarflokkur	biðflokkur	Greinargerð faghóps 1	verndarflokkur
Urriðafossvirkjun	nýtingarflokkur	biðflokkur	Greinargerð faghóps 3 og 4	nýtingarflokkur
Holtavirkjun	nýtingarflokkur	biðflokkur		nýtingarflokkur
Skrokkölduvirkjun	nýtingarflokkur	biðflokkur	Greinargerð faghóps 1 og 2	nýtingarflokkur
Kjalölduveita	verndarflokkur	biðflokkur	Skoðun á lögmæti. Greinargerð faghóps 1 og 2	verndarflokkur

Þar sem þessar tillögur eru samhljóða fyrri tillögum verkefnisstjórnar vísast í greinargerð verkefnisstjórnar 3. áfanga varðandi aðra umfjöllun um þessa tilteknu virkjunarkosti.



# 1. Inngangur

Við afgreiðslu á 3. áfanga rammaáætlunar gerði Alþingi breytingar á tillögu um röðun nokkurra virkjunarkosta og óskaði eftir að tiltekin atriði í mati verkefnisstjórnar væru skoðuð nánar. Breytingar Alþingis voru að færa virkjunarkostina Héraðsvötn og Kjalöldu úr verndarflokki í biðflokk og Holtavirkjun, Urriðafossvirkjun og Skrokkölduvirkjun úr nýtingarflokki í biðflokk<sup>1</sup>.

Tilmæli Alþingis voru sett fram í nefndaráliti meirihluta umhverfis- og samgöngunefndar og tilgreind þau atriði sem ráðherra er falið að láta skoða nánar (fylgiskjal 1). Í framhaldi af afgreiðslu nefndarinnar fékk verkefnisstjórn minnisblað frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu dags. 12. september 2022 þar sem verkefnisstjórn er falið að vinna endurmat á þessum virkjunarkostum (fylgiskjal 2). Þar er því jafnframt beint sérstaklega til verkefnisstjórnar, að miða umfjöllun um áður nefnda virkjunarkosti við það sem fram kemur í nefndaráliti meirihluta umhverfis- og samgöngunefndar frá 10. júní sl. (þingskjal 1210, 332. mál á 152. löggjafarþingi).

Verkefnisstjórn yfirfór þessi tilmæli og fól viðkomandi faghópum að vinna greiningar á þeim atriðum sem koma fram og óskað er eftir í nefndarálitinu fyrir hvern virkjunarkost. Þær greiningar liggja nú fyrir og er þær að finna sem fylgiskjöl með þessari greinargerð. Þar sem þetta er endurmat á ákveðnum atriðum varðandi viðkomandi virkjunarkosti er mikilvægt að hafa jafnframt í huga greiningar á öðrum þáttum sem voru settar fram í lokaskýrslu verkefnisstjórnar 3. áfanga. Sú lokaskýrsla fylgir því einnig hér með.

Verkefnisstjórn hefur fengið kynningar á og farið yfir niðurstöður úr vinnu faghópanna og metið í samhengi við greiningar á öðrum þáttum fyrir viðkomandi virkjunarkosti. Á þeim grunni gerir verkefnisstjórn tillögur til ráðherra að flokkun þessara virkjunarkosta og eru þær tillögur hér settar fram í opna, almenna umsögn.

Í lögum um verndar og orkunýtingaráætlun eru skilgreind tvö umsagnarferli.

Hið styttra umsagnarferli um drög að tillögum stóð í 2 vikur, eða frá 4. desember til 18. desember og er gerð grein fyrir því hér að neðan.

Umsagnarferli um tillögur verkefnisstjórnar hefst föstudaginn 22. desember 2023 og mun standa til miðnættis föstudaginn 15. mars 2024. Verkefnisstjórn óskar því eftir umsögnum um tillöguna í samræmi við seinni hluta 3. mgr. 10. gr. laga nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun.

## Umsagnir um drög að tillögu verkefnisstjórar um flokkun virkjunarkosta

Þann 4. desember sl. hófst tveggja vikna kynningar- og samráðsferli í samræmi við ákvæði fyrri hluta 3. mgr. 10. gr. laga nr. 48/2011. Þetta samráðsferli, sem nefnt hefur verið „fyrri samráðsferlið“, stóð til 18. desember 2023. Meðan á ferlinu stóð var öllum

<sup>1</sup> Lokaskýrsla verkefnisstjórnar 3. áfanga rammaáætlunar, dags. 26. ágúst 2016.  
<https://www.ramma.is/media/verkefnisstjorn-gogn/RA3-Lokaskyrsla-160826.pdf>



frjálst að senda verkefnisstjórn skriflegar athugasemdir um framkomin drög í Samráðsgátt stjórnvalda. Þar var einnig að finna helstu kynningargögn vegna samráðsferlisins, auk þess sem vakin var athygli á að einnig yrði unnt að senda inn umsagnir vegnar tillagna verkefnisstjórnar að flokkun virkjunarkosta í 12 vikna samráðsferli sem hæfist í kjölfar fyrra samráðsferlisins og fylgdi ákvæðum síðari hluta 3. mgr. 10. gr. laga nr. 48/2011.

Eins og fram kemur hér að neðan þá telur verkefnisstjórn ekki ástæðu til að gera breytingar á tillögunum áður en seinna samráðið hefst. Því munu allar þær ábendingar og athugasemdir sem verkefnisstjórn bærust eftir 2 vikna samráðsferlinn verða teknar til frekari skoðunar að loknu hinu lögbundna 12 vikna umsagnarferli sem er framundan, ásamt þeim sem þá hafa mögulega bæst við.

Eftirtaldir aðilar sendu inn umsagnir eða athugasemdir við drög verkefnisstjórnar að tillögu um flokkun virkjunarkosta í fyrra samráðferlinu í desember 2023:

Nr	Umsagnaraðili	Umsagnarefni
1	Vignir Bjarnason	Almennt
2	Byggðarráð Sveitafélagsins Skagafjarðar (a meiri hluti og b minni hluti)	Héraðsvötn
3	Veiðifélag Þjórsár	Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun
4	Norðlensk orka ehf.	Héraðsvötn
5	Skeiða- og Gnúpverjahreppur	Almennt
6	Minjastofnun Íslands	Héraðsvötn, Skrokkölduvirkjun
7	Samtök ferðaþjónustunnar	Héraðsvötn, Skrokkölduvirkjun og Kjalölduveita
8	Landvernd	Héraðsvötn, Kjalölduveita, Skrokkölduvirkjun, Holtavirkjun, Urriðafossvirkjun og Hvammsvirkjun.
9	Náttúrufræðistofnun Íslands	Héraðsvötn, Kjalölduveita og Skrokkölduvirkjun.
10	Vinir Þjórsárvera	Kjalölduveita
11	Landsvirkjun	Héraðsvötn, Kjalölduveita, Skrokkölduvirkjun, Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun
12	Húnabyggð	Almennt
13	Náttúruverndarsamtök Íslands	Urriðafossvirkjun, Kjalölduveita og Héraðsvötn
14	Sigþrúður Jónsdóttir	Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun
15	Náttúruverndarsamtök Suðurlands	Holtavirkjun, Urriðafossvirkjun, Kjalölduveita og Skrokkölduvirkjun
16	Náttúrugrið (a Kjalölduveita og b Urriðafossvirkjun)	Kjalölduveita og Urriðafossvirkjun



Verkefnisstjórn fór yfir umsagnirnar eftir því sem þær bárust og svo á fundi sínum 20. desember 2023. Þar var fjallað um efni hverrar athugasemdar fyrir sig og tekin afstaða til þess hvort tilefni væri til að endurskoða tillögur verkefnisstjórnar. Jafnframt flokkaði verkefnisstjórn framkomnar athugasemdir eftir megininntaki, sem endurspeglast að mati verkefnisstjórnar í eftirfarandi efnisatriðum:

1. Ábendingar og athugasemdir við greiningavinnu faghópa.
2. Viðfangsefni greininga sbr. beiðni Alþingis og tilmæli ráðherra.
3. Sérstaklega tiltekið að ekki séu gerðar athugasemdir við flokkun virkjunarkosta.
4. Almennar athugasemdir.

Hér að neðan er fjallað um hvert ofangreindra efnisatriða með tilvísun í umsagnir þar sem viðkomandi atriði komu fram og afstaða verkefnisstjórnar til viðkomandi umsagna skýrð.

Þær athugasemdir sem nú liggja fyrir, munu fylgja athugasemdum sem berast í hinu lögbundna 12 vikna umsagnarferli og verða teknar til skoðunar með viðkomandi faghópum.

### **1. Ábendingar og athugasemdir við greiningarvinnu faghópa**

Ábendingar og athugasemdir um ýmis atriði varðandi greiningarvinnu faghópa á tilteknum virkjunarkostum komu meðal annars fram í umsögnum aðila númer 6, 8, 9, 11, 13, 14, 15 og 16b. Þessar athugasemdir og ábendingar lúta að greiningarvinnu faghópanna, þá nálgun sem þeir beita eða niðurstöður þeirra. Þessar umsagnir varða alla þá virkjunarkosti sem eru til umsagnar að þessu sinni, bæði gagnvart þeim virkjunarkostum sem lagt er til að flokkist í verndarflokk sem og þá sem lagt er til að flokkist í nýtingarflokk.

Verkefnisstjórn mun taka allar þessar athugasemdir og ábendingar til skoðunar í og við lok 12 vikna samráðsferilsins, með viðkomandi faghópum.

### **2. Viðfangsefni greininga sbr. beiðni Alþingis og tilmæli ráðherra**

Umsagnaraðilar gera athugasemdir við þau viðfangsefni sem tekin eru til skoðunar í þessu endurmati á þeim virkjunarkostum sem til umfjöllunar eru. Það eru meðal annars umsagnaraðilar númer 2a, 3, 4, 11 og 15. Þar er sérstaklega tiltekið að verkefnisstjórn hefði átt að fela faghópum sínum að vinna skoðun á öðrum atriðum, en gert hefur verið í endurmatinu.

Þetta mun verkefnisstjórn yfirfara gaumgæfilega út frá því verkefni sem henni var falið við endurmat þessara tilteknu virkjunarkosta. Til grundvallar tillögudrögunum sem hér eru til umsagnar liggur endurmat á ákveðnum þáttum viðkomandi virkjunarkosta samkvæmt beiðni Alþingis í kjölfar samþykktar þess á 3. áfanga rammaáætlunar sumarið 2022. Þar flokkaði Alþingi þessa virkjunarkosti í biðflokk og óskaði endurmats á tilteknum atriðum sem eru rakin fyrir hvern virkjunarkost sérstaklega, í nefndaráliti meirihluta umhverfis- og samgöngunefndar. Þar er þess óskað að ráðherra feli verkefnisstjórn að vinna mat á þessum tilteknu þáttum sem þar eru nefndir. Í kjölfar þess óskaði verkefnisstjórn leiðsagnar ráðherra um þetta og fékk formleg tilmæli með bréfi 12. september 2022 þar sem skýrt er tilgreint að verkefni verkefnisstjórnar sé að



meta þá tilteknu þætti sem Alþingi tilgreinir. Þetta lítur verkefnisstjórn á sem mjög skýr tilmæli um efnistöð við endurmat virkjunarkostanna og miðar sína vinnu við það.

### **3. Sérstaklega tiltekið að ekki séu gerðar athugasemdir við flokkun virkjunarkosta**

Umsagnaraðilar taka fram að þeir taki undir eða geri ekki athugasemdir við flokkun virkjunarkosta sem þeir tilgreina sérstaklega. Það á meðal annars við um umsagnaraðila númer 2b, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 15, 16a. Þessar umsagnir eiga jafnt við um virkjunarkosti sem gerð er tillaga um að flokka í nýtingarflokk sem og þá sem gerð er tillaga um að flokka í verndarflokk. Þetta eru meðal annars umsagnir um virkjunarkosti, sem svo aðrir umsagnaraðilar telja að þurfi að greina betur sbr. lið nr. 1.

Þessar umsagnir eru gagnlegar fyrir verkefnisstjórn í þeirri vinnu sem er framundan við skoðun á þeim ábendingum og athugasemdum sem lúta að greiningarvinnu faghópa.

### **4. Almennar athugasemdir**

Nokkrir umsagnaraðilar veita almennar umsagnir. Sumir gera það án þess að tiltaka ákveðna virkjunarkosti eins og umsagnaraðilar 1, 5 og 12, meðan margir aðrir umsagnaraðilar sem veita umsagnir um tiltekna virkjunarkosti, koma jafnframt með almennar athugasemdir og ábendingar.

Þessar almennu athugasemdir og ábendingar eru afar gagnlegar fyrir verkefnisstjórn til að leita leiða til að styrkja og efla þá faglegu ráðgjöf sem verkefnisstjórn er falið að veita stjórnvöldum sbr. lög um verndar og orkunýtingaráætlun.





## 2. Virkjanakostir í endurmati og tillögur verkefnastjórnar

Eins og fram kom hér að ofan gerði verkefnisstjórn ekki breytingar á drögum að tillögum sínum til ráðherra. Hér á eftir fara því tillögurnar, eins og þær birtust í fyrra samráðsferlinu.

### 2.1 Héraðsvötn

Alþingi breytti flokkun á þessum virkjunarkosti í biðflokk, frá tillögu verkefnisstjórnar um verndarflokk. Þau álitamál sem Alþingi óskaði að væru endurmetin snúa að mati áhrifum virkjunar Héraðsvatna á ákveðna þætti í náttúrufari. Í nefndarálitinu eru þessi atriði tilgreind með eftirfarandi hætti:

*„Meiri hlutinn leggur til að virkjunarkostirnir fjórir í Héraðsvötnum, Skatastaðavirkjun C, Skatastaðavirkjun D, Villinganesvirkjun og Blanda, Vestari-Jökulsá, verði færðir úr verndarflokki yfir í biðflokk. Við umfjöllun nefndarinnar um framkomna tillögu til þingsályktunar hefur verið bent á þörf á endurmati verkefnisstjórnar á þessum kostum og því landsvæði sem þeir tilheyra. Þau sjónarmið komu fram fyrir nefndinni að mikil neikvæð áhrif fyrirhugaðra virkjana í Héraðsvötnum í Skagafirði á vistgerðir með verulega hátt verndargildi, og þá sérstaklega flæðiengjar, kunni að vera ofmetið. Að mati meiri hlutans er mikilvægt að ákvarðanir um flokkun virkjunarkosta í verndarflokk eða nýtingarflokk grundvallast á mati sem byggist á bestu mögulegum upplýsingum um viðkomandi svæði og áhrif fyrirhugaðra framkvæmda á náttúru þess og lífríki. Því er nauðsynlegt að óvissu um raunveruleg áhrif viðkomandi virkjunarkosta á þau viðföng sem til staðar eru á svæðinu sé eytt áður en tekin er ákvörðun um hvort svæðið eigi að fara í verndarflokk eða nýtingarflokk“.*

Til að vinna að þessu fól verkefnisstjórn faghópi 1 (náttúru- og menningarminjar) að vinna rannsóknir og mat á þeim atriðum sem Alþingi óskaði að væru endurmetin fyrir virkjunarkostinn Héraðsvötn.

Faghópurinn hefur skilað verkefnisstjórn greinargerð með niðurstöðum sínum. Hluti þeirrar vinnu er greinargerð erlends sérfræðings á þessum sviði, sem faghópurinn fékk til að vinna greiningar á náttúrufari svæðisins.

Niðurstöður í greinargerð faghópsins eru afdráttarlausar. Faghópurinn telur að ekki hafi verið um ofmat að ræða á áhrifum fyrirhugaðra virkjana í Héraðsvötnum á þá þætti náttúrufars sem óskað var nánari skoðunar á. Meðfylgjandi er greinargerð faghópsins með niðurstöðum þeirra (fylgiskjal 3).



## Tillaga verkefnisstjórnar um flokkun á virkjunarkostum í Héraðsvötnum

Í fyrra mati á virkjunarkostunum í Héraðsvötnum lagði verkefnisstjórn til að svæðið yrði flokkað í verndarflokk. Þær niðurstöður sem nú liggja fyrir breyta ekki fyrra mati. Í ljósi þeirra niðurstaðna sem koma fram í endurmatinu, leggur verkefnisstjórn rammaáætlunar til að flokka virkjunarkostinn aftur í verndarflokk. Að öðru leiti vísast til rökstuðnings í lokaskýrslu 3. áfanga rammaáætlunar með greiningum á öðrum þáttum virkjunarkostsins og röðun hans.

Tillaga að landfræðilegri afmörkum þess landssvæðis sem lagt er til að njóti verndar er því óbreytt frá tillögu í 3. áfanga rammaáætlunar.

## 2.2. Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun í Þjórsá

Alþingi breytti flokkun á þessum virkjunarkostum í biðflokk, frá tillögu verkefnisstjórnar um nýtingarflokk. Þau álitamál sem Alþingi óskaði að væru endurmetin snúa að mati á samfélagslegum og efnahagslegum áhrifum Holtavirkjunar og Urriðafossvirkjunar. Í nefndarálitinu eru þessi atriði tilgreind með eftirfarandi hætti:

*„Stór hluti þeirra umsagna sem liggja fyrir nefndinni í málinu fjalla sérstaklega um virkjunarkosti í neðri hluta Þjórsár. Óhætt er að segja að tillögur um flokkun Holtavirkjunar og Urriðafossvirkjunar í nýtingarflokk hafa vakið upp reiði í nærsamfélaginu og stafar það af mörgum mismunandi þáttum. Ráða má af athugasemdum sem bárust nefndinni að ekki ríkir sátt í nærsamfélaginu um virkjanir í neðri hluta Þjórsár enda um að ræða stórar virkjunarhugmyndir í byggð. Í fyrsta lagi telur meiri hlutinn ljóst að hluti af sjálfsmynd margra íbúa í sveitinni er sambýlið við Þjórsá og þær breytingar sem virkjunarframkvæmdir hefðu á umhverfið þar eru í huga margra íbúa óásættanlegar. Þá hefur komið fram gagnrýni þess efnis að sú aðferðafræði sem notuð er við flokkun virkjunarkosta geti leitt til ákveðinnar skekkju í verðmætamati þegar eitt viðfang hefur mjög hátt verðmætamat en verðmætamat annarra viðfanga er lítið eða í kringum meðaltal. Í grunninn er það þannig að til þess að niðurstaða umfjöllunar geti leitt til flokkunar virkjunarkosts í verndarflokk þarf að liggja fyrir að mikil verðmæti séu fólgin í mörgum viðföngum sem faghópur 1 fjallar um. Þannig er staðan þegar horft er til virkjunarkostanna í neðri hluta Þjórsár. Þar er um að ræða landsvæði sem þegar er raskað en innan svæðisins er hins vegar að finna laxastofn sem talinn er vera einstakur á heimsvísu. Mætti því færa rök fyrir því að sú niðurstaða sem aðferðafræðin leiðir af sér um flokkun virkjunarkosta í neðri hluta Þjórsár í nýtingarflokk samrýmist ekki þeim samfélagslegu viðhorfum sem eru undirliggjandi í nærsamfélaginu og snúa meðal annars að mikilvægi laxastofnsins. Vegna þessa telur meiri hlutinn nauðsynlegt að leggja til þá breytingartillögu að virkjunarkostirnir Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun verði flokkaðir í biðflokk þar til umfjöllun um samfélagsleg áhrif fyrirhugaðra virkjana á nærsamfélagið á grundvelli nýrrar nálgunar í aðferðafræði faghópa 3 og 4 verði lokið. Meiri hlutinn bendir á að mikilvægt er að horfa á neðri hluta Þjórsár sem eina heild og því beinir hann því til ráðherra og verkefnisstjórnar að horft verði til allra þriggja virkjunarkosta í neðri hluta Þjórsár, Hvammsvirkjun, Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun, við það mat, þó svo að meiri hlutinn leggi ekki til að virkjunarkosturinn Hvammsvirkjun verði færður úr nýtingarflokki yfir í biðflokk.“*



Í tilmælum Alþingis kemur fram ósk um að verkefnisstjórn láti faghópa 3 og 4 fjalla sérstaklega um virkjunarkostina og er nefnt að þar verði beitt núverandi aðferðafræði þeirra. Verkefnisstjórn fól faghópunum þetta verkefni og unnu þeir greiningar á virkjunarkostunum og skiluðu niðurstöðum sínum í meðfylgjandi greinargerðum (fylgiskjal 4 og 5).

Faghópur 3 (samfélagsleg áhrif) vann greiningu á samfélagslegum áhrifum virkjananna á nærsamfélagið, og horfði þar til allra þriggja virkjananna, þ.e. þeirra tveggja sem eru í biðflokki og svo Hvammsvirkjunar sem Alþingi hefur þegar flokkað í nýtingarflokk. Auk ýmissa gagna og viðtala við sveitarstjórnarfólk er hluti af vinnu faghópsins rannsókn sem hann fól Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands að vinna, þar sem kannað var á heildstæðan máta hvert mat og viðhorf almennings og hagaðila í sveitarfélögunum fjórum væri gagnvart virkjanauppbyggingu í neðri hluta Þjórsár; Hvammsvirkjunar, Holtavirkjunar og Urriðafossvirkjunar.

Ítarlegar niðurstöður faghópsins eru í meðfylgjandi skýrslu og er hér tæpt á nokkrum þeim helstu. Þær draga fram að hvorki er hægt að greina yfirgnæfandi stuðning né afgerandi andstöðu við virkjunarkosti í neðri hluta Þjórsár meðal íbúa sveitarfélaga á svæðinu. Vísbendingar eru um að skipting tekna ráði talsvert miklu um viðhorf gagnvart virkjununum og eins er heildarmat íbúa á réttmæti virkjunarframkvæmda að einhverju leyti háð mati þeirra á efnahagslegum ávinningi af slíkum framkvæmdum fyrir nærsamfélagið. Hluti íbúa telur að vernda eigi neðri hluta Þjórsár fyrir virkjunum í þágu náttúrunnar og íbúanna. Þáttur í þessu viðhorfi snýr að verndun lífríkisins í Þjórsá. Mestur stuðningur er við Hvammsvirkjun, meðal annars þar sem henni mun fylgja mikilvægt samgöngumannvirki eða ný brú yfir Þjórsá. Fleiri eru hlynntir en andvígir Holtavirkjun, en talsverður munur er á afstöðu íbúanna eftir sveitarfélögum. Aftur á móti eru heldur fleiri andvígir en hlynntir Urriðafossvirkjun og aðeins í einu sveitarfélagi eru fleiri svarendur hlynntir þeim virkjunarkosti. Í skýrslunni er einnig fjallað um þá sérstöðu að umræddir virkjunarkostir í neðri hluta Þjórsár eru í meiri nánd við byggð en flestir aðrir stærri virkjunarkostir á landinu, sem hefur ýmis áhrif á samfélagið og daglegt líf íbúanna. Því stendur landið þar sem umræddir virkjunarkostir eru fyrirhugaðir, fólki í ýmsum skilningi nærri. Kallað er eftir auknu samráði milli íbúa, sveitarstjórna og virkjunaraðila komi að ákvörðunum um virkjanir á svæðinu.

Faghópur 4 (hagkvæmi og arðsemi) vann mat á hagkvæmni og arðsemi á virkjunarkostunum Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun. Niðurstöður faghópsins eru að báðir þessir virkjanakostir séu hagkvæmir og geti skilað ágætri arðsemi, að gefnum þeim forsendum sem hópurinn leggur til grundvallar. Á þeim er þó munur og er stærri virkjunin, Urriðafossvirkjun hagkvæmari virkjunarkostur en Holtavirkjun.

### **Tillaga verkefnisstjórnar um flokkun á virkjunarkostunum Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun**

Verkefnisstjórn 3. áfanga lagði til að Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun yrðu flokkaðar í nýtingarflokk. Nú liggur fyrir ítarleg greining faghópa 3 og 4 sem auka skilning á áhrifum þessara virkjanakosta. Nýjar greiningar faghóps 3 draga vel fram ýmis sjónarmið í nærsamfélaginu varðandi þessa virkjunarkosti, bæði með og á móti og var jafnframt litið til Hvammsvirkjunar í því samhengi. Nýjar greiningar faghóps 4 draga fram að þessir virkjunarkostir eru hagkvæmir og arðsamir, sérstaklega



Urriðafossvirkjun. Fyrir liggur úr vinnu 3. áfanga rammaáætlunar að báðar þessar virkjanir röðuðust lágt í sameiginlegum áhrifum á þá þætti sem faghópar 1 og 2 mátu. Þessar nýju niðurstöður úr endurmatinu breyta því ekki fyrri niðurstöðu verkefnisstjórnar á flokkum virkjunarkostanna.

Á grunni þessara nýju upplýsinga faghópa 3 og 4, og að teknu tilliti til fyrirbyggjandi greininga faghópa 1 og 2, leggur verkefnisstjórn því til að flokka virkjanakostina Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun í nýtingarflokk.

### 2.3. Skrokkalda

Alþingi breytti flokkun á þessum virkjunarkosti í biðflokk, frá tillögu verkefnisstjórnar um nýtingarflokk. Rökstuðningur Alþingis fyrir beiðni um endurmat á Skrokkölduvirkjun laut að ýmsum viðfangsefnum, eða eins og kemur fram í nefndaráliti meirihluta umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis en þar segir:

*„Í fyrirbyggjandi tillögu til þingsályktunar er virkjunarkosturinn Skrokkalda flokkaður í nýtingarflokk áætlunarinnar. Við umfjöllun nefndarinnar hefur verið bent á að virkjunarkosturinn er staðsettur á miðhálandinu og í nálægð við friðlýst svæði Vatnajökulsþjóðgarðs. Líkt og áður hefur komið fram leggur meiri hlutinn til þá breytingu að felldir verði úr áætluninni svokallaðir Orkustofnunarkostir, þ.e. þeir virkjunarkostir sem Orkustofnun hefur að eigin frumkvæði lagt fram til mats. Í þeim hópi er að finna virkjunarkosti á miðhálandinu en að mati meiri hlutans skiptir máli að horfa til landslagsheilda á hálandinu við ákvörðun um nýtingu lands. Eins og fram hefur komið hefur aukin áhersla verið lögð á vernd óbyggðra víðerna á undanförunum árum og umræða um verðmæti miðhálandisins farið vaxandi. Með hliðsjón af því leggur meiri hlutinn því til að virkjunarkosturinn Skrokkalda verði færður úr nýtingarflokki í biðflokk“.*

Verkefnisstjórn leitaði því til tveggja faghópa með þessi viðfangsefni eða til faghóps 1 (náttúru- og menningarminjar) og faghóps 2 (aðra hagsmuni).

Í gögnum virkjunaraðila um Skrokkölduvirkjun koma fram eftirfarandi forsendur við vinnu og hönnun virkjunarinnar a) raflínur verði lagðar í jörð, b) Sprengisandsvegur verði ekki byggður varanlega upp vegna virkjunarinnar, heldur verði fyrirbyggjandi vegur með Kvíslarveitu nýttur og c) mögulegt stöðvarhús verði fellt að landslagi.

Faghóparnir skiptu með sér verkum og unnu sjálfstætt mat á viðkomandi þáttum. Faghóparnir samræmdu svo sínar niðurstöður og skiluðu í sameiginlegri greinargerð þar sem fjallað er efnislega um þau atriði sem til skoðunar voru. Greinargerð þeirra um Skrokkölduvirkjun er í viðhengi (fylgiskjal 6).

Niðurstöður greinargerðarinnar eru ítarlegar og efnismiklar og er hér tæpt á nokkrum þeim helstu. Skrokkölduvirkjun er á miðhálandinu, á milli tveggja miðlunarlóna, Hágöngulóns og Kvíslarvatns. Virkjunarkosturinn færir til mörk þeirra landslagsheilda sem hann tilheyrir og aðliggjandi landslagsheildir verða fyrir áhrifum. Öræfaupplifun skerðist með tilkomu nýrra mannvirkja. Virkjunarkosturinn rýrir víðerni. Hins vegar er óljóst hversu mikil sú skerðing yrði þar sem kortlagning á víðernum hefur ekki verið unnin af íslenskum stjórnvöldum og ekki liggur fyrir opinber skilgreining á því hvað skerði víðerni eða kort sem sýna hvar þau er að finna. Unnar voru greiningar á mögulegum skerðingum út frá tvennskönar forsendum, annars vegar á grunni verkefnis sem rammaáætlun lét vinna 2021 en samkvæmt því yrði skerðing á víðernum um 19 km<sup>2</sup>. Einnig var það metið út frá forsendum sem koma fram í nýbirtri



vísindagrein, en þá teldist skerðing víðerna um 130 km<sup>2</sup>. Skrokkölduvirkjun er í nágrenni Vatnajökulsþjóðgarðs. Ekki er líklegt að virkjunin muni hafa bein neikvæð áhrif á verndargildi þjóðgarðsins. Sprengisandsleið er verðmæt í augum ferðapjónustunnar, ekki síst vegna þeirrar öræfaupplifunar sem hún skapar og telur jafnframt að það verðmæti muni aukast. Útfærsla virkjunarinnar getur því haft mikil áhrif á marga þá þætti sem fjallað er um, bæði varðandi mögulega vegagerð, raflínur, veituskurð og gerð annarra mannvirkja.

Þær niðurstöður sem koma fram í matinu voru skoðaðar í samhengi þess heildarmats sem unnið var á virkjunarkostinum í 3. áfanga. Í heildarmati Skrokkölduvirkjunar í 3. áfanga rammaáætlunar voru niðurstöður þessara tveggja faghópa sem hér segir: Hjá Faghópi 1 (náttúru- og menningarminjar) raðast hann með næst lægstu einkunn á móti þeim virkjunarkosti sem var talinn hafa mest áhrif á náttúru eða Héraðsvötn. Það var útskýrt með því að hlutfallslega lág heildareinkunn stafi af því að mörg viðföng fá lága einkunn. Faghópur 2 (aðrir hagsmunir) raðaði þá Skrokkölduvirkjun í 4. neðsta sæti varðandi möguleg áhrif, eða nr. 23 af 26 virkjunarkostum sem metnir voru.

### Tillaga verkefnisstjórnar um flokkun á virkjunarkostinum Skrokkölduvirkjun

Í 3. áfanga rammaáætlunar var Skrokkölduvirkjun flokkuð af verkefnisstjórn í nýtingarflokk. Endurmat hefur aukið skilning og dregið betur fram hver möguleg áhrif hennar eru á þessa tilteknu þætti sem óskað var eftir skoðun á. Það er hins vegar mat verkefnisstjórnar að þessar niðurstöður breyti ekki fyrra mati að því marki að það kalli breytingu á flokkun virkjunarkostsins. Verkefnastjórn leggur því til að flokka Skrokkölduvirkjun aftur í nýtingarflokk.

## 2.4. Kjalalda

Alþingi breytti flokkun á þessum virkjunarkosti í biðflokk, frá tillögu verkefnisstjórnar um verndarflokk. Tilmæli Alþingis um virkjunarkostinn Kjalöldu voru annars eðlis en tilmælin um hina virkjunarkostina. Þau snúast ekki um ákveðna þætti í endurmati á virkjunarkostinum, heldur lögmati þeirra málsmeðferðar sem verkefnisstjórn rammaáætlunar beitti við vinnu sína með virkjunarkostinn og flokkun hans. Þetta eru tilmæli umhverfis- og samgöngunefndar:

*„Við umfjöllun nefndarinnar hefur verið bent á að virkjunarkosturinn Kjalölduveita hafi ekki fengið fullnægjandi umfjöllun faghópa eins og lög nr. 48/2011 gera ráð fyrir. Við umfjöllun verkefnisstjórnar um virkjunarkostinn hafi verkefnisstjórn sent faghópum 1 og 2 virkjunarkostinn til umfjöllunar með tilteknum spurningum sem óskað var eftir. Umfjöllun faghópanna hafi hins vegar verið með þeim hætti að virkjunarkosturinn fékk ekki sömu málsmeðferð og aðrir nýir kostir. Virkjunaraðilinn Landsvirkjun bendir á í sinni umsögn að ekki sé um að ræða sama virkjunarkost og Norðlingaölduveitu sem í gildandi áætlun er flokkuð í verndarflokk. Óljóst sé með hvaða hætti virkjunarkosturinn hafi sömu áhrif og metið var að Norðlingaölduveita hefði á vatnasvið Þjórsárvera. Þá hafi verkefnisstjórn ákveðið einhliða að ekki skyldi fjallað um virkjunarkostinn Kjalölduveitu og raðað honum beint í verndarflokk án umfjöllunar faghópa. Tekið skal fram að í minnisblaði sem nefndinni barst frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu 23. mars sl. tekur ráðuneytið ekki undir þessa afstöðu virkjunaraðilans og telur að virkjunarkosturinn hafi fengið fullnægjandi umfjöllun faghópa. Meiri hlutinn telur mikilvægt að hafið sé yfir vafa að virkjunarkostir sem óskað er eftir mati á fá*



*fullnægjandi meðferð í samræmi við ákvæði laganna. Með hliðsjón af því leggur meiri hlutinn til að virkjunarkosturinn verði flokkaður í biðflokk og beinir því til ráðherra að hann tryggji að hann fái þá faglegu meðferð sem lögin kveða á um“.*

Verkefnisstjórn hefur aflað gagna og upplýsinga um málsmeðferð virkjunarkostsins. Jafnframt hefur verkefnisstjórn leitað sér lögfræðilegrar ráðgjafar og svo ráðgjafar hjá Faghópi 1 (náttúru- og menningarminjar) og Faghópi 2 (aðrir hagsmunir).

Meðfylgjandi er greinargerð með samantekt um þessa málsmeðferð (fylgiskjal 7).

Samkvæmt svörum faghópanna hefur ekki orðið nein breyting á þeirra mati varðandi virkjunarkostinn Kjalölduveitu. Það landssvæði sem hann hefur áhrif sé að mestu leiti það sama og metið var fyrir virkjunarkostinn Norðlingaölduveitu, þegar málið var til skoðunar á fyrri stigum. Árið 2017 var friðland Þjósárvera stækkað umtalsvert með ítarlegum friðlýsingarskilmálum og tekur núna til hluta þessa landssvæðis. Engin breyting hefur verið tilkynnt á útfærslu eða fyrirkomulagi á virkjunarkostinum Kjalölduveitu.

Við yfirferð á lögmæti umfjöllunar verkefnisstjórnar var jafnframt leitað lögfræðilegar ráðgjafar auk þess sem fyrir lá minnisblað umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins frá 2022 um málsmeðferð virkjunarkostsins. Niðurstaða þeirra er afdráttarlaus um að virkjunarkosturinn hafi fengið fullnægjandi faglega meðferð samkvæmt ákvæðum laganna.

#### **Tillaga verkefnisstjórnar um flokkun á virkjunarkostinum Kjalölduveitu**

Verkefnisstjórn hefur unnið skoðun á virkjunarkostinum Kjalölduveitu til að tryggja að hann fái fullnægjandi faglega málsmeðferð, sem lögin kveða á um. Það er meðal annars með ráðgjöf faghópa og á þeim grunni gerir verkefnisstjórn tillögu að flokkun virkjunarkostsins. Sú meðferð er lögmæt samkvæmt lögfræðilíti fagraðuneytis rammaáætlunar, umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins svo og þeirrar óháðu lögfræðilegu ráðgjafar sem verkefnisstjórn hefur fengið. Verkefnisstjórn gerir því þá tillögu að flokka virkjunarkostinn Kjalölduveitu í verndarflokk, líkt og í fyrri afgreiðslu.

Í því korti sem fylgdi þingsályktun 3 áfanga með landfræðilegri afmörkun þess svæðis sem lagt er til að njóti verndar var villa, sem hefur verið leiðrétt.



### 3. Fylgiskjöl

1. Afgreiðsla Alþingis á 3. áfanga rammaáætlunar, dags. 10. júní 2022.
2. Erindi URN til verkefnisstjórnar 5. áfanga rammaáætlunar, dags. 13. september 2022.
3. Greinargerð faghóps 1 um Héraðsvötn, nóvember 2023.
4. Greinargerð faghóps 3 um virkjanir í neðanverðri Þjórsá, nóvember 2023.
5. Greinargerð faghóps 4 um Holtavirkjun og Urriðafossvirkjun, dags. 20. nóvember 2023.
6. Greinargerð faghópa 1 og 2 um Skrokkölduvirkjun, október 2023.
7. Greinargerð um Kjalölduveitu. dags. 1. desember 2023.