



29. apríl 2004

Mál 03090121

Reykjavík, 27. apríl 2004

Tilvísun: UMH03090121/10-02-0703

ih/--

Hinn 27. apríl 2004, var kveðinn upp í umhverfisráðuneytinu svohljóðandi:

ÚRSKURÐUR

Með bréfi dags. 24. september 2003 kærði Sigprúður Jónsdóttir, Tröð, Skeiða- og Gnúpverjahreppi, úrskurð Skipulagsstofnunar frá 19. ágúst 2003, um mat á umhverfisáhrifum allt að 150 MW virkjunar Þjórsár við Núp auk breytingar á Búrfellslínu 1.

I. Hin kærða ákvörðun og kröfur kæranda.

Skipulagsstofnun kvað þann 19. ágúst 2003 upp úrskurð um mat á umhverfisáhrifum allt að 150 MW virkjunar Þjórsár við Núp auk breytingar á Búrfellslínu 1. Niðurstaða stofnunarinnar var að fallist var á fyrirhugaða virkjun Þjórsár við Núp í einu þrepi með byggingu Núpsvirkjunar og í tveimur þrepum með byggingu Hvammsvirkjunar og Holtavirkjunar ásamt breytingum á Búrfellslínu 1 með eftirtöldum skilyrðum:

1. Framkvæmdaraðili endurheimti votlendi á Suðurlandi sem er a.m.k. til jafns að flatarmáli og það votlendi sem raskast eða verður fyrir áhrifum við fyrirhugaðar framkvæmdir í samráði við hlutaðeigandi landeigendur og sveitarstjórnir. Áður en framkvæmdir hefjast skal framkvæmdaraðili bera áætlun um endurheimt votlendisins undir Umhverfisstofnun.
2. Framkvæmdaraðili fyrirbyggi fok á sand- og aurasvæðum sem þorna við framkvæmdirnar með aðgerðum í samráði við Landgræðslu ríkisins og Umhverfisstofnun.
3. Framkvæmdaraðili vakti öldurof og eyðingu gróðurs á ströndum lóna í 10 ár eftir að þau verða tekin í notkun og hafi samráð við sveitarstjórnir, Umhverfisstofnun og Landgræðslu ríkisins um mótvægisáðgerðir verði þeirra þörf. Áður en framkvæmdir hefjast skal framkvæmdaraðili bera áætlun um vöktun undir Umhverfisstofnun og Landgræðslu ríkisins.

4. Áður en til framkvæmda kemur þarf framkvæmdaraðili að standa fyrir þeim viðbótarrannsóknnum um grunnástand lífríkis í Þjórsá sem lagðar eru til í sérfræðiskýrslu Veiðimálastofnunar um lífríki Þjórsár og raktar eru í kafla 4.3.3 í úrskurði Skipulagsstofnunar. Í ljósi niðurstaðna þessara rannsókna þarf framkvæmdaraðili að útfæra nánar og grípa til þeirra mótvægisáðgerða sem lagðar eru til í fyrrnefndri sérfræðiskýrslu Veiðimálastofnunar. Að loknum framkvæmdum þarf framkvæmdaraðili að fara að þeim tillögum að vöktun sem fram koma í sérfræðiskýrslunni og raktar eru í kafla 4.3.3 í úrskurðinum. Vöktun þarf að standa yfir í a.m.k. 10 ár frá því að starfsemi virkjananna hefst. Viðbótarrannsóknir, mótvægisáðgerðir og vöktun þarf að vinna í samráði við og bera undir veiðimálastjóra.

5. Framkvæmdaraðili fari að tillögum Fornleifaverndar ríkisins að mótvægisáðgerðum vegna áhrifa á hvern og einn fundarstað fornleifa sem raktar eru í kafla 4.2 í úrskurði Skipulagsstofnunar. Framkvæmdaraðili þarf að standa fyrir könnun á fornleifum á áhrifasvæði vega, slóða, vinnubúða og háspennulínu áður en framkvæmdir hefjast í samráði við Fornleifavernd ríkisins og fara að þeim tillögum að mótvægisáðgerðum sem stofnunin kann að gera vegna áhrifa á fornleifar á þessum svæðum.

Í kæru sinni dags. 24. september 2003 gerir kærandi þær kröfur að ráðherra breyti ákvörðun þeirri sem felst í úrskurði Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum Núpsvirkjunar og kveði upp þann úrskurð að virkjunin leiði til umtalsverðra umhverfisáhrifa sem ekki teljist viðunandi og leggist því gegn framkvæmdinni. Til vara gerir kærandi þær kröfur að úrskurðurinn verði felldur úr gildi og málinu vísað til Skipulagsstofnunar til nýrrar meðferðar.

II. Málsástæður kæranda og umsagnir um þær.

Ráðuneytið sendi þann 30. september 2003 framangreinda kæru til umsagnar Rangárþings ytra, Skeiða- og Gnúpverjahrepps, Skipulagsstofnunar, Landgræðslu ríkisins, Umhverfisstofnunar, Landsvirkjunar, Veðurstofu Íslands og Rannsóknamiðstöðvar í jarðskjálftafræðum. Einnig var þann 18. nóvember 2003 óskað umsagnar iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins og þann 21. nóvember 2003 umsagnar heilbrigðisnefndar Suðurlands. Umsagnir bárust frá Rangárþingi ytra þann 18. nóvember 2003, Skeiða- og Gnúpverjahreppi þann 7. október 2003, Skipulagsstofnun þann 27. október 2003, Landgræðslu ríkisins þann 13. október 2003, Umhverfisstofnun þann 11. nóvember 2003, Landsvirkjun þann 29. október 2003, Veðurstofu Íslands þann 24. október 2003, Rannsóknarmiðstöð í jarðskjálftaverkfræði þann 25. október 2003, Heilbrigðiseftirliti Suðurlands þann 10. desember 2003 og iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu þann 2. desember 2003.

Framkomnar umsagnir voru sendar kæranda til athugasemda með bréfum þann 18. nóvember og 16. desember 2003. Athugasemdir bárust frá kæranda þann 2. janúar 2004. Umsagnir voru einnig sendar Landsvirkjun til athugasemda þann 12. desember 2003 og barst svar þann 22. desember 2003. Að auki liggja fyrir í málinu athugasemdir Landsvirkjunar dags. 1. desember 2003 vegna máls sem hefur verið til meðferðar í ráðuneytinu samhliða máli þessu og varðar kærur vegna úrskurðar Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum Urriðafossvirkjunar, en nokkrar umsagnir voru efnislega samhljóða vegna þessara tveggja mála. Þann 19. febrúar 2004

óskaði ráðuneytið með bréfi eftir túlkun landbúnaðarráðuneytisins á 17. gr. landgræðslulaga nr. 17/1964 og barst svar við því þann 25. febrúar 2004. Landsvirkjun var þann 1. mars 2004 gefinn kostur á að gera athugasemdir við svar landbúnaðarráðuneytisins og bárust þær með bréfi þann 10. mars 2004.

1. Bætur fyrir tapað gróðurlendi.

Kærandi bendir á að í úrskurði Skipulagsstofnunar sé þess ekki krafist að allt það gróðurlendi sem tapast vegna framkvæmda verði reynt að bæta. Að mati kæranda ber skv. 17. gr. laga um landgræðslu nr. 17/1965 að nýta land svo: „...að eigi valdi rýrnun eða eyðingu landkosta. Sá sem landspjöllum veldur með mannvirkjagerð eða á annan hátt, er skyldur að bæta þau“. Kærandi telur ekki nægjanlegt að krefjast þess að votlendi verði endurheimt, heldur einnig eðlilegt og sjálfsagt að framkvæmdaaðili græði einnig upp ígildi annars gróðurs í stað þess sem tapast undir lón, haugstæði og vegi. Hafa beri í huga að það taki langan tíma fyrir ný gróðurvistkerfi að þróast í stað þeirra sem tapast og einnig beri að taka tillit til þeirrar gróðurframvindu sem er í gangi á því landi sem fórnað yrði ef af framkvæmdum verður.

Í umsögn Landsvirkjunar segir: „Framkvæmdaraðili mótmælir túlkun kæranda á 17. gr. landgræðslulaga, nr. 17/1965. Í lagagreininni er sú kvöð lögð á landeigendur að land skuli nytja svo að eigi valdi rýrnun eða eyðingu landkosta. Í síðari málslið greinarinnar segir að sá sem valdi landspjöllum með mannvirkjagerð eða á annan hátt sé skyldur til að bæta þau. Landgræðslulög eru sérlög á afmörkuðu sviði sem heyra undir landbúnaðarráðherra en náttúruverndarlög eru hin almennu lög sem gilda um gróðurvernd, verður að túlka landgræðslulög með þetta í huga. Tilvitnað ákvæði landgræðslulaga á ekki við hér þar sem hér er um að ræða málsmeðferð samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000. Mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar er forsenda frekari ákvarðanatöku og veitingar leyfa. Að setja það skilyrði fyrir framkvæmd í úrskurði um mat á umhverfisáhrifum að allt gróðurlendi sem tapast skuli bætt með vísan til 17. gr. landgræðslulaga er beinlínis ólöglegt. Þegar af þessari ástæðu er ekki unnt að fallast á kröfur kæranda.

Einnig má lesa úr þessari málsástæðu kæranda að hann geri ekki greinarmun á þeim skaðabótareglum sem gilda um framkvæmd þá sem hér er til umfjöllunar og mati á umhverfisáhrifum. Í tilviki virkjana í Neðri-Þjórsá er sérstaklega mikilvægt að halda þessum þáttum skýrt aðgreindum. Allt áhrifasvæði virkjunar við Núp er á láglandi þar sem unnt er að rækta upp gróður og jafnframt er allt jarðnaði á áhrifasvæðinu í einkaeign. Annars vegar er skaðabótapáttur sem felst í því að landeigendum er bætt það tjón sem þeir verða fyrir m.a. vegna gróðurs sem tapast undir lón. Afstaða landeiganda ræður miklu um hvort slíkar bætur eru greiddar í formi peninga eða t.d. með uppgræðslu annars lands í hans eigu. Hins vegar eru íþyngjandi skilyrði sem stjórnvald getur sett fyrir framkvæmd m.a. í úrskurði um mat á umhverfisáhrifum. Slík skilyrði eða kvaðir verða í þessu tilviki sem endranær að byggjast á reglum stjórnáhrifslunnar, m.a. lögmætisreglu og jafnræðisreglu. Þótt skilyrði hafi verið sett í úrskurðum um mat á umhverfisáhrifum um endurheimt votlendis með vísan til sérstaks verndargildis sem finna má lagastoð í náttúruverndarlögum þá er það alls ekki fordæmi fyrir því að sett verði sú kvöð á framkvæmdaraðila að hann skilyrðislaust ræktaði upp sambærilegan

gróður í stað þess gróðurs sem tapast við mannvirkjagerð. Því verður ekki haldið fram með vísan til skýrslunnar um mat á umhverfisáhrifum að almenn áhrif á gróður á áhrifasvæði virkjunarinnar kalli eftir almennu skilyrði um uppgræðslu alls gróðurlendis sem tapast. Einnig af þessari ástæðu er kröfum kæranda byggðum á endurheimt gróðurlendis mótmælt."

Í athugasemdum kæranda er því mótmælt að lög um landgræðslu séu sérlög við náttúruverndarlög, þar sem lögin hafi sitt hvort gildissviðið. Landgræðslulög séu þau lög sem fjalli mest og ítarlegast um gróðurvernd og séu hin ríkjandi gróðurverndarlög. Einnig áréttar kærandi að kæra hans fjalli um hvort fyrirhuguð framkvæmd muni hafa umtalsverð umhverfisáhrif, þ.e. veruleg óafturkræf umhverfisáhrif, sem ekki sé hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum. Lítur kærandi ekki á bætur til landeiganda sem mótvægisáðgerðir í því sambandi.

Umsögn Landgræðslu ríkisins tekur til hugsanlegra áhrifa framkvæmdarinnar á gróður og gróðurlendi, jarðvegsrof og rennsli fallvatna með tilliti til landbrots sbr. lög um landgræðslu, nr. 17/1965 og lög um varnir gegn landbroti, nr. 91/2002. Einnig tekur umsögnin til hugsanlegra bóta fyrir landspjöll sbr. 17. og 18. gr. laga um landgræðslu en stofnunin telur þær bætur ekki vera hluta af eða geta komið í staðinn fyrir hugsanlegar skaðabætur vegna verðmætarýrnunar eigna og/eða kostnaðarauka einstakra landeigenda vegna eigin eða sameiginlegra framkvæmda. Vísar Landgræðsla ríkisins til umsagnar sinnar til Skipulagsstofnunar við mat á umhverfisáhrifum virkjunar Þjórsár við Núp þar sem lagst var gegn þeirri tilhögun að virkja Þjórsá í tveimur þrepum vegna verulegra umhverfisáhrifa þeirrar tilhögunar. Landgræðsla ríkisins hafi hins vegar ekki lagst gegn þeirri tilhögun að virkja Þjórsá við Núp í einu þrepi að því skilyrði uppfylltu að það gróðurlendi sem raskast eða eyðist verði bætt, annað tveggja með endurgræðslu þess lands sem raskast eða, sé þess ekki kostur, með uppgræðslu gróðurvana lands í næsta nágrenni við hið raskaða landsvæði þannig að það land sem grætt er verði ekki síðra að ígildi en það land sem forgörðum fer við mannvirkjagerðina. Landgræðsla ríkisins telur að með úrskurði sínum um virkjun við Kárahnjúka hafi umhverfisráðuneytið fallist á þetta sjónarmið sem meginreglu. Landgræðsla ríkisins telur því ekki rétt að fallast á meginkröfu kæranda um að úrskurður Skipulagsstofnunar verði felldur úr gildi og kveði í stað þess upp þann úrskurð að virkjunin leiði til umtalsverðra umhverfisáhrifa sem ekki teljast viðunandi og leggist því gegn framkvæmdinni. Landgræðslu ríkisins þykir hinsvegar rök hníga til þess að fallast á varakröfu kæranda að fella úrskurðinn úr gildi og vísa málinu til Skipulagsstofnunar til nýrrar meðferðar. Síðan segir í umsögninni:

„Rökin eru einkum þessi:

1. Skipulagsstofnun ræðir í umfjöllun sinni nokkuð um uppgræðslu og endurheimt gróðurlendis án þess að setja fram skýra afstöðu í málinu. Í ljósi eindregins ásetnings framkvæmdaaðila í þá veru að græða ekki upp land í stað þess lands sem forgörðum fer við framkvæmdina og með tilliti til ofangreindrar meginreglu þess efnis að leitast skuli við að græða upp land sem raskað er, eða í stað þess sem raskað er sé hið fyrra ekki mögulegt við

mannvirkjagerð, hefði Skipulagsstofnun borið að geta sérstaklega um þetta atriði í úrskurðarorði sínu og/eða skilyrðum. Fallast verður því á það sjónarmið kæranda að ekki hafi verið með viðunandi hætti fjallað um mótvægisáðgerðir í úrskurðarorði og/eða skilyrðum.

2. Skipulagsstofnun segir ítrekað í umfjöllun sinni að mun meiri umhverfisáhrif verði af virkjun í tveimur þrepum með byggingu Hvammsvirkjunar og Holtavirkjunar en af virkjun í einu þrepi með byggingu Núpsvirkjunar. Engu að síður fellst Skipulagsstofnun á hvort tveggja tilhögunina án neinna frekari athugasemda eða skilyrða varðandi þá tilhögun sem frekari umhverfisspjöllum mun valda. Landgræðsla ríkisins telur því að ekki sé nægjanlegt samræmi milli umfjöllunar Skipulagsstofnunar um virkjanakostina og rökstuðnings hennar (sbr 5. kafla úrskurðarins) annars vegar og úrskurðarorðs og skilyrða hinsvegar... Fjallað er um þriðja lið í röksemdum Landgræðslu ríkisins í kafla 2 hér að aftar er varðar skilyrði um vöktun á öldurofi og gróðurskemmdum.

Landsvirkjun ítrekar í athugasemdum sínum mótmæli við skilningi Landgræðslunnar á 17. gr. landgræðslulaga. Ekki verði leidd af lögnum nein almenn regla um „landbætur“ vegna mannvirkjagerðar sem er óháð skaðabótum vegna framkvæmda eins og fram komi í umsögn stofnunarinnar. Slíkt væri enda stórmál, sem eðlilegra væri að löggjafinn fjallaði um frekar en að Landgræðslan túlkaði 38 ára gömul lög með svo víðtækum og nýstárlegum hætti. Þar að auki virðist kröfur um landbætur á þessum grundvelli eingöngu gerðar þegar Landsvirkjun eigi í hlut en ekki verði séð að reglan hafi almennt gildi. Bendir Landsvirkjun á að í úrskurði umhverfisráðherra um Kárahnjúkavirkjun frá 20. desember 2001 hafi í 5. lið verið sett skilyrði um uppgræðslu- og landbótaáðgerðir á áhrifasvæði virkjunarinnar. Þessi skilyrði hafi ekki verið sett á grundvelli landgræðslulaga. Það skilyrði verði heldur ekki túlkað sem meginregla um að fortakslaust og án málefnalegra ástæðna verði framkvæmdaraðili skyldaður til þess að græða upp gróðurvana land í næsta nágrenni við hið raskaða landsvæði þannig að það land sem grætt er verði ekki síðra að ígildi en það land sem forgörðum fór við mannvirkjagerðina. Þessi skilningur eigi sér ekki neina stoð í lögum en ef svo væri yrði það þá að gilda um alla mannvirkjagerð í landinu. Hins vegar kunni aðstæður að leiða til þess að slíkt skilyrði verði sett. Skilyrðið um uppgræðslu vegna Kárahnjúkavirkjunar hafi sýnilega verið sett vegna ytri aðstæðna á hálendi Íslands þar sem gróður er yfirleitt takmarkaður. Fyrirhugað inntakslón Holtavirkjunar sé í byggð á láglandi þar sem ytri skilyrði eru gerólík og land nánast algróið.

Þá mótmælir Landsvirkjun í athugasemdum sínum ennfremur þeirri afstöðu sem fram komi í umsögn Landgræðslu ríkisins þess efnis að Skipulagsstofnun hefði í úrskurðarorðum og/eða skilyrðum borið að taka af allan vafa um ábyrgð framkvæmdaraðila og eiganda virkjunarinnar á hverjum þeim gróðurskemmdum sem af framkvæmdinni og síðar rekstri virkjunarinnar og tengdra mannvirkja kunna að leiða. Telur Landsvirkjun að Landgræðsla ríkisins sé með þessu að túlka hlutverk Skipulagsstofnunar sem einhvers konar eftirlitsaðila með almennum skaðabótareglum og að stofnunin hafi heimildir til þess að hlutast til um aðra eða strangari ábyrgð framkvæmdaraðila en tryggð er með almennum reglum sem í landinu gilda.

Að lokum bendir Landsvirkjun á að kærandi, Sigbrúður Jónsdóttir, sé starfsmaður hjá umsagnaraðila, Landgræðslu ríkisins. Landsvirkjun gerir ekki athugasemdir við þessi tengsl en telur að þetta hefði átt að koma fram í umsögninni.

Skipulagsstofnun vísar í umsögn sinni til umsagna Landgræðslunnar og Landsvirkjunar sem vísað er til í úrskurði stofnunarinnar. Fram hafi komið í umsögn Landgræðslunnar að það eina sem kynni að leiða til þess að vikið væri frá meginreglunni um enduruppgræðslu þess lands sem raskað var eða uppgræðslu gróðurvana lands í nágrenni við hið raskaða svæði, væri þegar ekki væri mögulegt að koma slíkum landbótum við vegna náttúruaðstæðna, s.s. vegna hæðar yfir sjó. Slíkar náttúruaðstæður ættu ekki við í Holta- og Landsveit. Einnig hafi komið fram í umsögn Landgræðslunnar að uppgræðsla lands í og við farveginn frá fyrirhugaðri stíflu við Núp og allt niður á móts við innrennsli Kálfár muni að líkindum ná til álíka stórs eða stærra landsvæðis en þess gróna lands sem fari undir Hagalón. Því mætti telja að með þessum hætti bæti framkvæmdaraðili þau landspjöll sem verði við gerð lónsins hvað gróðurlendi, umfang og ígildi varðar.

Skipulagsstofnun bendir ennfremur á að framkvæmdaraðili muni fylgjast með öldurofi og eyðingu gróðurs á ströndum lóna í 10 ár eftir að lón verði tekin í notkun og grípa til mótvægisáðgerða ef þörf krefur og eftir því sem aðstæður leyfa. Fram hafi komið í umsögnum sérfróðra aðila og athugasemdum almennings kröfur um mótvægisáðgerðir til að hefta fok vegna þurrkunar árfarvegjar Þjórsár. M.a. sé gerð krafa um að sand- og aurasvæði sem þorna við framkvæmdina verði grædd upp þannig að komið verði í veg fyrir sandfok. Einnig hafi komið fram í framlögðum gögnum framkvæmdaraðila að Landsvirkjun hafi gert ráð fyrir að taka á hugsanlegu foki vegna þornunar við Nautavað í samráði við sérfræðinga og tryggja að ekki verði sandfok af þessu svæði umfram það sem nú sé. Í ljósi þessa telur Skipulagsstofnun rétt að framkvæmdaraðili fyrirbyggji fok á viðkomandi sand- og aurasvæðum með viðeigandi aðgerðum í samráði við Landgræðslu ríkisins og Umhverfisstofnun. Skipulagsstofnun bendir á að ásamt því að hindra fok muni slíkar áðgerðir, samhliða fyrirhugaðri uppgræðslu haugsetningarsvæða og uppdælingarsvæða, skapa tækifæri til þess að bæta fyrir það rask sem framkvæmdir valdi á gróðri í heild. Skipulagsstofnun telur því að í hinum kærða úrskurði stofnunarinnar sé á fullnægjandi hátt sagt fyrir um endurheimt ígildis gróðurlenda sem tapast við framkvæmdina. Það sé á grundvelli niðurstöðu stofnunarinnar, sem gerð er grein fyrir í 5. kafla hins kærða úrskurðar, sem úrskurðarorð í 6. kafla byggist og skuli leyfisveitandi taka tillit til niðurstöðu stofnunarinnar sem sett er fram í 5. kafla.

Í umsögn Umhverfisstofnunar segir: „Í matsskýrslu fyrir virkjun Þjórsár við Núp kemur fram að fyrirhugaðar eru áðgerðir til að endurheimta gróðurlendi sem hverfa undir Hagalón og er þeim áðgerðum lýst í skýrslunni. Einnig kemur fram í matsskýrslu að engar beinar mótvægisáðgerðir eru fyrirhugaðar vegna þess gróðurs sem tapast við myndun Árneslóns. Umhverfisstofnun hefur í umsögnum sínum um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda lagt áherslu á að endurheimt verði votlendi í stað þess sem raskast enda eru mýrar og flóar, 3 ha að stærð eða stærri, vistkerfi sem njóta skulu sérstakrar verndar og skal forðast röskun þeirra eins og kostur er. Það er einnig í samræmi við markmið um vernd lífríkis í stefnumörkun Íslands um sjálfbæra

þróun, sem samþykkt hefur verið af ríkisstjórninni. Í úrskurðum umhverfissráðuneytis er varða mat á umhverfisáhrifum framkvæmda hefur verið mótuð sú stefna að endurheimta verði a.m.k. jafn mikið votlendi og það sem raskast vegna viðkomandi framkvæmdar. Umhverfisstofnun telur ekkert því til fyrirstöðu að framkvæmdaraðili endurheimti ekki einungis votlendi til jafns á við það sem raskast vegna fyrirhugaðra framkvæmda heldur græði einnig upp land í stað annars gróðurlendis sem raskað verður. Benda má á að í i-lið 3. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum er mótvægisáðgerð skilgreind á eftirfarandi hátt: „Áðgerðir til að koma í veg fyrir, draga úr eða bæta fyrir neikvæð umhverfisáhrif“. Því má líta á uppgræðslu lands í stað þess gróðurlendis sem tapast sem mótvægisáðgerð í skilningi laganna enda er slíkri áðgerð ætlað að bæta fyrir þær skerðingar sem verða á gróðurlendi vegna fyrirhugaðrar framkvæmdar. Benda má á að fordæmi er fyrir því að mótvægisáðgerðir vegna fyrirhugaðrar virkjunar felist m.a. í uppgræðslu svæða af sömu stærðargráðu og þeirra gróðurlenda sem raskað verður, sbr. úrskurð Skipulagsstofnunar um Villinganesvirkjun frá 24. október 2001 sem staðfestur var af umhverfissráðherra með breytingum 5. júlí 2002 (sjá úrskurðarorð). Í úrskurði ráðherra kemur m.a. fram að ráðuneytið telur mikilvægt að bæta eins og kostur er fyrir það gróðurlendi sem fer undir lón virkjunarinnar."

Í umsögn Skeiða- og Gnúpverjahrepps kemur fram að hreppsnefnd telur að Landsvirkjun verði fyrst og fremst að vera í góðu samráði við alla þá landeigendur sem hlut eiga að máli, hvort sem þeir hafi kært úrskurðinn eða ekki. Það sé brýnt að framkvæmdaraðili sjái sér hag í því að sniðganga ekki hagsmuni heimamanna og reyni eftir fremsta megni að leita leiða sem geta leitt til víðtækrar sáttar um framkvæmdina.

Í athugasemdum Landsvirkjunar kemur fram að þess hefur verið gætt í gegnum allt ferlið að kynna framkvæmdina vel fyrir heimamönnum og öðrum hagsmunaaðilum og taka tillit til framkominna ábendinga eftir því sem unnt hefur verið og svo mun verða áfram, óháð því hvort þeir hafa kært eða ekki.

Ráðuneytið leitaði þann 19. febrúar 2004 eftir túlkun landbúnaðarráðuneytisins á 17. gr. landgræðslulaga og barst svar við því þann 25. febrúar 2004. Í svari landbúnaðarráðuneytisins segir: „Í 17. gr. laga um landgræðslu segir: „...Höfuðregla íslensks skaðabótaréttar er hin svokallaða almenna skaðabótaregla, en óþarft er að rekja efni hennar hér. Almenna skaðabótareglan hefur verið viðurkennd regla í réttinum frá því löngu fyrir gildistöku laga um landgræðslu nr. 17/1965. Með hliðsjón af framansögðu var því ekki þörf fyrir sérstaka skaðabótareglu í landgræðslulög árið 1965, sem einungis fjallaði um það sem þegar gildi í réttinum, þ.e. að sá, sem landspjöllum veldur með mannvirkjagerð eða á annan hátt, sé skyldur að bæta þau, eins og segir í 17. gr. landgræðslulaganna. Slíkt hefði verið bersýnilega óþarft. Fram hefur komið að Landgræðslan telur að þær bætur sem fjallað sé um í 17. gr. landgræðslulaga séu landbætur vegna landspjalla og séu ekki hluti af né geti komið í stað hugsanlegra skaðabóta vegna verðmætarýrnunar eigna. Þessu sjónarmiði landgræðslunnar er landbúnaðarráðuneytið sammála með vísan til þess sem að framan er sagt. Landbúnaðarráðuneytið metur það svo að 17. gr. landgræðslulaga nr. 17/1965 kveði í raun á um að sá sem landspjöllum veldur með mannvirkjagerð eða á annan hátt eigi að bæta landinu

það, með einhverjum hætti. Slík túlkun samræmist og nútíma umhverfisréttarsjónarmiðum. Markmið laga um landgræðslu er að koma í veg fyrir eyðingu góðurs og jarðvegs og að græða upp eydd og vangróin lönd. Því samræmist ofangreind túlkun á 17. gr. vel markmiði laga um landgræðslu. Ákvæði 17. gr. var ekki sett til þess að kveða á um almennar skaðabætur, enda óþarft, heldur til að ná markmiði laganna um það að koma í veg fyrir eyðingu gróðurs og jarðvegs. Landbúnaðarráðuneytið er því sammála túlkun Landgræðslu ríkisins á því að framkvæmdaraðila beri að sjá til þess, ef hann við framkvæmdir sínar eyðir gróðri eða jarðvegi, að þá sé bætt fyrir það með uppgræðslu eða á annan sambærilegan hátt." Síðan segir í umsögninni: „Landbúnaðarráðuneytinu er ekki kunnugt um það hvernig ákvæði 17. gr. hefur verið beitt í framkvæmd. Þó er ráðuneytinu kunnugt um að í úrskurði Skipulagsstofnunar vegna Búðarhálsvirkjunar frá 4. maí 2001, sem ekki var kærður til umhverfisráðuneytisins virðist vera fallist á þessi sjónarmið af hálfu Skipulagsstofnunar í niðurstöðu stofnunarinnar.“

Í athugasemdum Landsvirkjunar er túlkun landbúnaðarráðuneytisins mótmælt og að ekkert í bréfi ráðuneytisins breyti túlkun fyrirtækisins á 17. og 18. gr. landgræðslulaga. Telur Landsvirkjun að rökstuðningur landbúnaðarráðuneytisins sé ófullnægjandi. Ráðuneytið taki undir túlkun Landgræðslu ríkisins á tæplega 40 ára lögum einvörðungu með vísan til lögskýringagagna. Þrátt fyrir þá niðurstöðu sína viðurkenni ráðuneytið að því sé ekki kunnugt um hvort eða hvernig 17. gr. hafi verið beitt í framkvæmd, sem Landsvirkjun telur þó skipta öllu máli þegar lögskýringagögn veitin enga haldbæra niðurstöðu. Við túlkun laganna verði að hafa að leiðarljósi að ný og fullkomnari lög um skipulags- og byggingarmál, um náttúruvernd og um mat á umhverfisáhrifum gangi þeim fram og skarist að hluta. Þá verði jafnframt að minna á að við stofnun umhverfisráðuneytis hafi verið ákveðið að Landgræðsla ríkisins heyrði undir landbúnaðarráðuneyti. Undirstriki það gildissvið laganna að mati Landsvirkjunar. Landsvirkjun telur það ekki samræmast jafnræðisreglu stjórnáhrifaréttar að landbúnaðarráðuneytið hafi uppi framangreinda túlkun. Aðrir framkvæmdaraðilar hafi ekki verið krafðir um landbætur á grundvelli 17. gr.

Landsvirkjun mótmælir ennfremur harðlega að í úrskurði Skipulagsstofnunar vegna mats á umhverfisáhrifum Búðarhálsvirkjunar hafi verið fallist á sjónarmið í kröfugerð Landgræðslu ríkisins. Landsvirkjun telur að ekki sé unnt að líta öðruvísi á en svo að Skipulagsstofnun hafi hafnað skilyrðislausum „landbótakröfum“ Landgræðslunnar. Hins vegar hafi Skipulagsstofnun gert þann fyrirvara að sé þess nokkur kostur skuli koma til mótvægisáðgerða er dragi úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar. Þannig sé í raun verið að segja að ekki sé skylt að bæta allt gróðurlendi sem fer undir framkvæmd með uppgræðslu á sambærilegu svæði. Aðstæður við Búðarhálsvirkjun og næsta nágrenni hafi verið þannig að möguleikar hafi verið á landbótaáðgerðum til að bæta tap á gróðurlendi. Hafa beri í huga að fyrirhuguð Núpsvirkjun sé rúmlega 200 m lægri í landi en fyrirhuguð staðsetning Búðarhálsvirkjunar og auk þess á fullgrónu landi. Landsvirkjun hafi talið að þær mótvægisáðgerðir sem gerðar voru að skilyrði með úrskurði Skipulagsstofnunar um Búðarhálsvirkjun væru málefnalegar og kostnaður við þær í eðlilegu hlutfalli við framkvæmdakostnað en slíkt sé ein megin krafan við ákvörðun skilyrða sem lögð eru á framkvæmdaraðila að uppfylla. Landsvirkjun hafnar því hins vegar

alfarið að úrskurðurinn hafi almennt fordæmisgildi og þrátt fyrir að fyrirtækið hafi ákveðið að una við niðurstöðuna er því hafnað að þar með hafi það fyrirgert rétti sínum til að mótmæla íþyngjandi og ómálefnalegum ákvörðunum í garð þess.

2. Skilyrði Skipulagsstofnunar um vöktun á öldurofi og gróðurskemmdum í 10 ár.

Kærandi gerir athugasemdir við að framkvæmdaaðila beri aðeins að fylgjast með öldurofi og skemmdum á gróðri við stendur Hagalóns og Árneslóns í 10 ár og grípa þá til mótvægisáðgerða ef þörf krefur. Spyr kærandi hver eigi að bera tjón á mögulegri gróðureyðingu að þeim tíma liðnum.

Í umsögn Landgræðslu ríkisins um þetta atriði segir: "Í 3. mgr. rökstuðnings kæranda er vakin athygli á því hvað gerast muni við lónið að 10 árum liðnum, en Skipulagsstofnun batt vöktunarskyldu vegna öldurofs við 10 ár. Í ljósi ásetnings framkvæmdaaðila um að bæta ekki, í vistfræðilegu tilliti, landspjöll vegna framkvæmdanna telur Landgræðsla ríkisins að Skipulagsstofnun hefði í úrskurðarorði og/eða skilyrðum borið að taka af allan vafa um ábyrgð framkvæmdaraðila og eiganda virkjunarinnar á hverjum þeim gróðurskemmdum sem af framkvæmdinni og síðar rekstri virkjunarinnar og tengdra mannvirkja kunna að leiða. Fallast verður því á það sjónarmið kæranda að líkur eru til að áhrif af framkvæmdinni á gróður geti verið lengur en 10 ár að koma fram."

Landsvirkjun bendir í umsögn sinni á að greina verði milli mats á umhverfisáhrifum og skaðabótareglna. Spurning eða athugasemd kæranda virðist fremur snúa að almennum skaðabótareglum. Í mati á umhverfisáhrifum sé vöktunaráætlun skipulagt ferli sem hefjist eftir að framkvæmdum lýkur til að tryggja eftirfylgni. Þörf á vöktun og sá tími sem hún standi yfir ráðist af aðstæðum hverju sinni. Samspil sé milli vöktunar og mótvægisáðgerða því vöktun kunni að leiða í ljós hvort þeirra er þörf eða ekki. Framkvæmdaraðili vísar ennfremur til athugasemda í matsskýrslu og annarra framlagðra gagna um vöktunaráætlun.

Í bréfi Landsvirkjunar til ráðuneytinsins þann 6. nóvember 2003 kemur fram að það sé hluti af venjubundnu vinnulagi við rekstur virkjana fyrirtækisins að fylgjast með öldurofi við lón og áhrifum lóns á gróðurfur meðan virkjun er starfrækt. Landsvirkjun fellst því á að breytt verði tímamörkum á vöktun gróðurfurs og öldurofs við lón, sbr. tl. 3 í úrskurðarorðum Skipulagsstofnunar en tekur jafnframt fram að fyrirtækið telur skilyrðin óþörf með hliðsjón af vinnulagi fyrirtækisins og umhverfisstefnu þess.

Hvað vöktun lífríkis í vatni snertir telur Landsvirkjun að 10 ára vöktunartímabil sé hæfilegt, sbr. kafla 4.3.3 í úrskurði Skipulagsstofnunar og tl. 4 í úrskurðarorðum. Markmið þeirrar vöktunar er að ganga úr skugga um að mótvægisáðgerðir tryggi áframhaldandi viðgang fiskistofna í Þjórsá. Landsvirkjun telur því að ekki beri að fella út tímamörk á þeirri vöktun.

Í umsögn Skipulagsstofnunar segir: „Skipulagsstofnun vill benda á að 3. skilyrði í 6. kafla hins kærða úrskurðar fjallar um vöktun í 10 ár en fjallar ekki sérstaklega um skaðabótaábyrgð. Bent skal á að í kærinni er ekki rétt með farið að til mótvægisáðgerða þurfi ekki að grípa fyrr en að lokinni 10 ára vöktun. Samkvæmt 3. skilyrði 6. kafla hins kærða úrskurðar byggist þörf fyrir mótvægisáðgerðir og hvort og þá hvenær í þær verður ráðist á vöktun á öldurofi og eyðingu

gróðurs á strönd fyrirhugaðra lóna og samráði við sveitarstjórnir, Umhverfisstofnun og Landgræðslu ríkisins. Einnig skal bent á að umsagnaraðilar, svo sem Landgræðsla ríkisins og Umhverfisstofnun, gerðu ekki athugasemd við áform framkvæmdaraðila um landbrotsvarnir og vöktun við Hagalón og Árneslón sem hér um ræðir.

Skipulagsstofnun telur að ekki hafi komið fram nýjar upplýsingar í kærinni er varða vöktun sem gefi tilefni til breytinga á hinum kærða úrskurði."

Í umsögn Umhverfisstofnunar segir: „Umhverfisstofnun telur eðlilegt að fylgst verði vel með raunverulegum áhrifum virkjunar við Núp á gróður við lónstæðið. Benda má á að áhrif virkjanaframkvæmdanna á gróður verða vart að fullu komin fram eftir áratug. Í skýrslu um framvindu rannsókna við Blöndulón árin 1998-2002 (Borgþór Magnússon, 2003: Grunnvatn, gróður og strandmyndun við Blöndulón. Áfangaskýrsla til Landsvirkjunar. 1998-2002.) kemur m.a. fram að víða erlendis hafa verið gerðar rannsóknir á umhverfisáhrifum stífla og lóna sem mynduð hafa verið til rafmagnsframléiðslu eða annarrar nýtingar. Niðurstöður rannsóknanna benda til að áratugir og jafnvel aldir líði frá myndun lónanna þar til nokkur stöðugleiki kemst á umhverfi og lífríki. Með hliðsjón af framangreindu tekur Umhverfisstofnun undir það sjónarmið kæranda að rétt sé að fylgjast með áhrifum inntakslóna lengur en í 10 ár. Stofnunin leggur til að fylgst verði reglulega með áhrifum lónsins svo lengi sem viðkomandi virkjun er í rekstri en gera má ráð fyrir að umfang slíks eftirlits sé mest fyrstu árin sem virkjunin verður starfrækt og minnki með tímanum. Benda má á að í úrskurði ráðherra um Kárahnjúkavirkjun er sett það skilyrði að framkvæmdaaðili vinni áætlun um aðgerðir svo sem uppgræðslu- og landbótaaðgerðir á áhrifasvæði virkjunarinnar utan Háslóns og viðmiðunarmörk fyrir rof og þá röskun sem áhrif framkvæmdarinnar miðast

við. Jafnframt er sett skilyrði um sívirkt eftirlit og mat á virkni mótvægisáðgerða vegna jarðvegsrofs og áfoks úr Háslóni."

Í athugasemdum sínum bendir Landsvirkjun að í tilvitnaðri skýrslu Borgþórs Magnússonar sé fyrst og fremst verið að fjalla um miðlunarlón með breytilegu vatnsborði en ekki inntakslón með stöðugu vatnsborði eins og fyrirhugað er að gera við virkjanir í neðri hluta Þjórsár. Samanburður við miðlunarlón með breytilegu vatnsborði eigi ekki við, hvorki hérlendis né erlendis. Samanburður við Háslón sé að auki óraunhæfur vegna mjög svo ólíkra ytri aðstæðna.

Í umsögn Skeiða- og Gnúpverjahrepps tekið undir áhyggjur kæranda og gerð athugasemd við að vöktun á gróðri og lífríki sé einungis hugsuð til 10 ára. Er áréttuð nauðsyn þess að fylgjast með þróun gróðurs og lífríkis á meðan virkjun er starfrækt. Leggur hreppsnefnd til að framangreind tímamörk verði felld út úr skilyrðinu.

3. Náttúruvá

Kærandi bendir á að fyrirhuguð virkjun sé staðsett á virku jarðskjálftasvæði þar sem er fjöldi jarðsprungna. Í ljósi framlagða gagna framkvæmdaaðila telji Skipulagsstofnun að mönnum og skepnum í næsta nágrenni lóns og stíflu, geti stafað töluverð hættu vegna stíflubrots af völdum jarðskjálfta (bls. 63 í úrskurði). Ennfremur telji Skipulagsstofnun að vegfarendum geti

stafað hætta af skyndilegri rennslisaukningu í farvegi Þjórsár. Kynntar mótvægisáðgerðir dragi aðeins úr þeirri hættu en útiloki hana ekki. Leiðin með Þjórsá, frá Búða að Minna-Núpi sé vinsæl reið- og gönguleið. Kærandi sem íbúi á svæðinu, með börn og fjölskyldu búandi í nágrenni lóns og stíflu, telur þessar aðstæður óviðunandi með tilliti til öryggis þeirra.

Landsvirkjun vísar í umsögn sinni til kafla 10.5 í matsskýrslu þar sem segir: „Meginhættan sem fylgir byggingu vatnsaflsvirkjana innan Suðurlandsskjálftabeltisins er fólgin í hættu á stíflubroti í jarðskjálfta. Stíflur og stíflugarða þarf að hanna þannig að þeir standist jarðskjálfta og um 0,5 m lárétta hliðrun ef sprunga myndast undir stíflugarði. Meginatriðið er að garðurinn haldi og bresti ekki meðan unnið er að því að tæma lón. Við Hagalón og Árneslón hefur verið könnuð hætta á stíflubroti og hugsanlegar afleiðingar fyrir nærliggjandi byggðir og mannvirki. Flóð sem yrði við stíflubrot í jarðskjálfta er talið nema að hámarki 1000-1500 m³/s umfram rennslisárinnar. Bresti stífla við Hagalón er mikilvægast að tryggja að flóðvatnið berist sem fyrst til Þjórsár. Í tilfalli Hvammsvirkjunar er fyrst og fremst talin hætta á að tímabundið flóð renni í átt að stöðvarhúsi virkjunarinnar og síðan hugsanlega hluti flóðsins í áttina að Hvammi. Að öðru leyti er talið að flóð vegna stíflubrots muni ekki ná út fyrir meginfarveg árinnar og vart valda stærra flóði en vænta má á 10-20 ára fresti. Stíflubrot í Árneslóni mun ekki valda hættu fyrir nærliggjandi byggð og einungis valda tímabundnu flóði í meginfarvegi árinnar. Broti stíflugarður í Árnesi mun vatnið flæða stystu leið út í farveginn“. Einnig vísar Landsvirkjun til kafla 10.7.5. varðandi mótvægisáðgerðir, en þar segir: „Talið er að flóð sem yrði við stíflubrot í jarðskjálfta verði vart stærra en flóð sem vænta má í Þjórsá á 10-20 ára fresti. Einu mótvægisáðgerðirnar eru mótun landslags milli stöðvarhúss Hvammsvirkjunar og stíflugarðs, þ.e. á svæði sem raskast verulega á framkvæmdatíma. Tilgangurinn er að koma í veg fyrir að flóð geti fallið að stöðvarhúsinu“.

Síðan segir í umsögn Landsvirkjunar: „Ljóst er að hér hefði orðalag mátt vera skýrara en sú var og er meining höfunda matsskýrslunnar að með mótun landslags milli stöðvarhúss Hvammsvirkjunar og stíflugarðs Hagalóns sé hægt að koma í veg fyrir hættu af flóðum vegna jarðskjálfta. Slík mótun landslags á jafnt við hvort sem valinn er kostur með einni virkjun eða tveimur. Slíkar mótvægisáðgerðir myndu jafnframt hindra að flóð berist í átt að Hvammi. Svo virðist sem þessi skilningur hafi ekki náð að skila sér til sérfræðinga Skipulagsstofnunar þegar unnið var við úrskurðinn. Framkvæmdaraðili er því ósammála þeirri niðurstöðu í úrskurði Skipulagsstofnunar að mönnum og skepnum í næsta nágrenni stíflu og lóns þar sem land er flatt verði töluverð hætta búin við stíflubrot af völdum jarðskjálfta og telur að sú niðurstaða ráðist hugsanlega af óljósu orðalagi í matsskýrslu. Í úrskurði Skipulagsstofnunar kemur fram að „stofnunin telur að við útfærslu fyrirhugaðra mótvægisáðgerða þurfi framkvæmdaraðili að hafa samráð við sveitastjórnir og eftir atvikum landeigendur og ennfremur að kynna þá hættu sem geti orðið við slíkar aðstæður fyrir íbúum svæðisins“. Þetta ákvæði í úrskurði Skipulagsstofnunar er í raun aðeins ítrekun á því að framkvæmdaraðili framfylgi því sem fram kemur í matsskýrslu í samráði við sveitarstjórn og landeigendur.

Í umsögn Veðurstofunnar er bent á að fyrirhuguð framkvæmd sé sérstök fyrir þá sök að síðan farið var að meta umhverfisáhrif hafi ekki verið reist uppistöðulón á byggðu jarðskjálftasvæði. Í matsskýrslunni sé rætt um mögulegt stíflubrot í jarðskjálfta en farið sé nokkrum almennum orðum um hugsanlegar hættur án þess að frekari grein sé gerð fyrir þeim. Í úrskurði Skipulagsstofnunar segi að hún telji að mönnum og skepnum í næsta nágrenni stíflu og lóns þar sem land er flatt sé töluverð hættu búin við stíflubrot af völdum jarðskjálfta. Það sé ekki skilgreint nánar hvað felst í orðunum töluverð hættu. Eina aðgerðin sem Veðurstofan leggur til er að gerð verði nákvæm viðbragðsáætlun í samráði við almannavarnanefndir á svæðinu. Í því sambandi verði að taka fram að viðbrögð við jarðskjálftum séu sennilega viðbrögð eftir að skjálftinn hefur orðið því ekki sé hægt að gera ráð fyrir að hægt verði að segja fyrir um skjálftann. Til þess að hægt sé að sjá hvaða hættu þessi framkvæmd hefur í för með sér fyrir íbúa og vegfarendur verður að gera heildstætt hættumat, þar sem metnar eru líkur á manntjóni og tjóni á eignum. Í slíku mati verði m.a. að taka tillit til jarðskjálftalíkinda, rennslissögu árinna, sérstakra áhrifa jarðskjálfta á rennslisárinna sem og dreifingu byggðar og staðsetningu samgönguleiða. Niðurstöðu úr slíku hættumati verði síðan að bera saman við það sem talin er ásættanleg áhætta. Mótvægisáðgerðir verða að miðast við það að áhætta vegna framkvæmdanna verði ekki meiri en talin er ásættanleg. Engar viðmiðanir séu til um það hvað sé ásættanleg áhætta á slíkum svæðum, en eðlilegt væri að notast við sömu viðmiðunarmörk og notuð eru á snjóflóðasvæðum. Því telur Veðurstofna mikilvægt að áður en fallist er á Núpsvirkjun liggi fyrir heildstætt hættumat sem sýni að áhætta af virkjuninni vegna jarðskjálfta og annarra náttúruhamfara sé ekki meiri en ásættanlegt er samkvæmt nánari skilgreiningu stjórnvalda.

Í umsögn Rannsóknarmiðstöðvar í jarðskjálftaverkfræði segir að jarðstíflur af því tagi sem hér um ræðir hafi almennt reynst örugg mannvirki ef vel sé staðið að hönnun og byggingu þeirra. Í því ljósi sé, á þessu stigi, talið að hægt sé að tryggja öryggi fyrirhugaðra mannvirkja og nærliggjandi byggðar með ásættanlegum hætti. Hins vegar sé nauðsynlegt að vanda rannsóknir á jarðskjálftavá við frekari undirbúning framkvæmda (potential failure mode analysis) og taka fullt tillit til hennar við hönnun mannvirkja. Einnig sé nauðsynlegt að setja upp eftirlitskerfi í stíflum og lokumannvirkjum (sbr. FERC Federal Energy Regulation Commission, Dam safety performance monitoring program). Til að auka öryggi fyrirhugaðra mannvirkja leggur því rannsóknarmiðstöðin eftirfarandi til:

- a) Jarðskjálftavá verði könnuð og áhættumat framkvæmt.
- b) Hönnunarforsendur taki fullt tillit til niðurstöðu áhættumats.
- c) Komið verði upp viðeigandi öryggis- og gaumkerfi í mannvirkjunum
- d) Rekstraraðili virkjanna komi upp tilheyrandi viðbragðsáætlunum.

Þessi atriði séu til viðbótar þeim viðbragðsáætlunum Almannavarna sem lagt er til að komið verði á fót í úrskurði Skipulagsstofnunar. Einnig er bent á, að allar breytingar á rennslisárinna ofar á Þjórsársvæðinu, svo sem við Sultartangastíflu, geta haft afleiðingar fyrir mannvirki við Núp og

Urriðafoss. Þetta beri að hafa í huga við rekstur og nýtingu orkumannvirkjanna sem og við gerð heildaráhættumats fyrir Þjórsársvæðið.

Síðan segir í umsögn Rannsóknarmiðstöðvarinnar: „Í matskýrslum vegna umræddra virkjunarframkvæmda [1, 2] er í raun frekar lítið fjallað um jarðskjálftavá og hugsanlegar afleiðingar hennar. Sérstaklega þegar haft er í huga að jarðskjálftavá er ráðandi náttúruvá á svæðinu. Æskilegt hefði verið að gera áhrifum jarðskjálftavár betri skil í umhverfismatinu. [...] Deila má um hvort það sé rétt túlkun að megináhættan sem fylgi byggingu vatnsaflsvirkjana á upptakasvæði jarðskjálfta sé fólgin í hættu á stíflubroti. Hins vegar geta afleiðingar af slíku tjóni óumdeilanlega verið mjög alvarlegar fyrir íbúa í nágrenni stíflumannvirkja.“

Einnig kemur fram í umsögn Rannsóknarmiðstöðvarinnar að stíflur séu tiltölulega örugg mannvirki og þegar þær skemmast þá sé tjónið sjaldnast algert, þannig að vatn flæði stjórnlaust út. Algengast sé að jafnvel þó stífla sé illa skemmd þá haldi hún vatni í einhvern tíma eftir jarðskjálftann, síðan sé það yfirleitt vatnságangur og tiltölulega lítið streymi (e. piping) í gegnum sprungur í stíflunni sem smám saman auki við tjónið og framkalli brot eftir einhvern tíma (oft u.þ.b. sólarhring). Til að draga úr áhættunni sé mikilvægt að árlokur festist ekki við jarðskjálftann. En slíkt eigi að vera hægt að tryggja allvel við val á útfærslu og hönnun lokuvirkja. Með því að opna lokur sá hægt að létta á stífluvirkjum þar til tjón hefur verið kannað og/eða lagfæringar farið fram. Það dragi einnig úr áhættunni að lónin séu fyrst og fremst rennislón og því tiltölulega lítil. Ennfremur sé hægt að auka öryggi stíflu gagnvart jarðskjálftum með ýmsum ráðum, sem sérstaklega mætti huga að á þeim stöðum sem telja má að séu krítískir. Rannsóknarmiðstöðin bendir á að stíflurnar við Þjórsá verði, að því best verði séð af matskýrslum, allar byggðar á einhvers konar klöpp sem auki jarðskjálftapol þeirra ef lítið er til reynslunnar. Ólíklegt verði að teljast að stíflubrot sem leiði til stórflóða verði af völdum jarðskjálfta. Sú atburðarrás sem líklegast sé að leiði til stíflubrots og snöggrar tæmingar lóns tengist skemmdarverkum. Í því sambandi beri að hafa í huga að allar breytingar á rennsli ofar á Þjórsársvæðinu geti haft afleiðingar fyrir mannvirki við Núp og Urriðafoss.

Að mati Landsvirkjunar standa tillögur a)-d) liðar í umsögn Rannsóknarmiðstöðvar í jarðskjálftaverkfræði utan umhverfismatsins sem slíks og telur framkvæmdaraðili að nægjanleg grein hafi verið gerð fyrir hættum af völdum náttúruvá in matskýrslu. Þó megi við þetta bæta að við frekari hönnun mannvirkja verði jarðskjálftavá könnuð nánar og áhættumat framkvæmt og fullt tillit tekið til niðurstaðna þeirra athugana í hönnunarforsendum. Þá sé það venja að öryggis- og eftirlitskerfi sé til staðar við mannvirki eins og þau sem hér um ræðir. Landsvirkjun muni svo útfæra endanlegar viðbragðsáætlanir í samráði við Almannavarnir og eftir atvikum aðra sérfræðinga.

Í umsögn Skipulagsstofnunar er vísað til umfjöllunar í hinum kærða úrskurði þar sem segir: „Skipulagsstofnun telur að í ljósi framlagðra gagna framkvæmdaraðila geti mönnum og skepnum í næsta nágrenni stíflu og lóns þar sem land er flatt verið töluverð hætta búin við stíflubrot af völdum jarðskjálfta. Stofnunin telur að nákvæm viðbragðsáætlun þurfi að liggja fyrir sem gerð verði í samráði við Almannavarnanefndir sveitarfélaga á áhrifasvæði fyrirhugaðrar framkvæmdar og telur stofnunin að nauðsynlegt sé að kynna slíka

viðbragðsáætlun fyrir íbúum svæðisins. Skipulagsstofnun telur ennfremur að vegfarendum geti stafað hættu af skyndilegri rennslisaukningu í farvegi neðan Þjórsár en telur að þær mótvægisáðgerðir sem fyrirhugaðar eru dragi úr þeirri hættu. Stofnunin telur að við útfærslu fyrirhugaðra mótvægisáðgerða þurfi framkvæmdaraðili að hafa samráð við sveitastjórnir og eftir atvikum landeigendur og ennfremur að kynna þá hættu sem geti orðið við slíkar aðstæður fyrir íbúum svæðisins." Skipulagsstofnun telur því að með fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum megi draga úr hættu af völdum flóða en eðli málsins samkvæmt sé ekki hægt að útiloka hana.

Í athugasemdum kæranda kemur fram að hann telur að það sem fram komi í umsögn Landsvirkjunar um ónákvæmni í orðalagi umhverfismats, styðji kröfu kæranda um að úrskurður Skipulagsstofnunar verði felldur úr gildi og málið tekið til meðferðar á ný. Ítarlegri upplýsingar Landsvirkjunar á seinni stigum geti ekki bætt úr þessum ágalla. Telur kærandi jafnframt að umsagnir Veðurstofu Íslands og Rannsóknarstofnunar Háskóla Íslands í jarðskjálftafræði, styrki röksemdir kæranda frekar.

4. Samlegðaráhrif virkjunar við Núp og Urriðafossvirkjunar.

Kærandi vísar í kæru sinni til umfjöllunar á bls. 64 í hinum kærða úrskurði þar sem fram komi að virkjun Þjórsár við Núp muni hafa mikla breytingu á ásýnd og yfirbragði á allstóru svæði við Þjórsá og neikvæð umhverfisáhrif og óhjákvæmilega verði talsvert ónæði innan áhrifasvæðis fyrirhugaðrar virkjunar á framkvæmdatíma. Ennfremur segi í úrskurði á bls. 65 að samlegðaráhrif virkjunar Þjórsár við Núp og Urriðafossvirkjunar, sem eru til umfjöllunar samhliða, muni valda verulegri breytingu á yfirbragði og ásýnd á yfir 50 km löngu svæði frá Haga niður að ósum Þjórsár og hafa mikil áhrif á lífríki í og við Þjórsá á öllum neðri hluta Þjórsásvæðisins frá Núpi niður fyrir Urriðafoss. Telur kærandi að orðalag sé hér mildað úr hófi fram. Samlegðaráhrif virkjana við Núp og Urriðafoss muni að mati kæranda hafa umtalsverð og óafturkræf áhrif á allt svæðið frá nyrstu mörkum Hagalóns og að ósum Þjórsár. Landslag og náttúra geti aldrei orðið söm á ný miðað við þá tækni og þekkingu sem menn búi nú yfir. Samkvæmt því verði framkvæmdin ekki metin á annan hátt en að hún leiði til verulegra óafturkræfra umhverfisáhrifa og verulegra spjalla á umhverfinu sem ekki sé hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum sbr. lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

Landsvirkjun mótmælir í umsögn sinni þeirri skoðun kæranda að framkvæmdin hafi í för með sér veruleg og umtalsverð umhverfisáhrif. Telur landsvirkjun að í kærinni hafi ekki komið fram nein atriði sem bendi til annmarka á málsmeðferð eða efnislegri niðurstöðu Skipulagsstofnunar enda hafi ekki komið fram neinar rökstuddar vísbendingar um að umhverfisáhrif framkvæmdarinnar komi til með að verða umtalsverð í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum. Landsvirkjun telur því rétt og gerir þá kröfu að umhverfisráðherra staðfesti úrskurð Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum virkjunar Þjórsár við Núp frá 19. ágúst 2003.

Skipulagsstofnun vísar í umsögn sinni til umfjöllunar í hinum kærða úrskurði þar sem segir: "Samlegðaráhrif virkjunar Þjórsár við Núp og Urriðafossvirkjunar, sem eru til umfjöllunar samhliða, munu valda verulegri breytingu á yfirbragði og ásýnd á yfir 50 km löngu svæði frá Haga niður að ósum Þjórsár og hafa mikil áhrif á lífríki í og við Þjórsá á öllum neðri hluta Þjórsársvæðisins frá Núpi niður fyrir Urriðafoss. Við leyfisveitingar og eftirlit mun hvíla á sveitarstjórnnum, veiðimálastjóra, Umhverfisstofnun og Landgræðslu ríkisins að tryggja að tilhögun framkvæmda verði ásættanleg og að mótvægisáðgerðum og vöktun sem greint hefur verið frá í 4. og 5. kafla þessa úrskurðar verði fylgt eftir." Að mati Skipulagsstofnunar hefur ekkert það komið fram varðandi samlegðaráhrif í kærinni sem gefi tilefni til að breyta hinum kærða úrskurði.

Í umsögn Umhverfisstofnunar um þetta atriði segir: „Umhverfisstofnun telur ljóst að fyrirhugaðar virkjanir í neðri hluta Þjórsár, þ.e. virkjanir við Núp og Urriðafoss, muni hafi veruleg sjónræn áhrif í för með sér, bæði meðan á framkvæmdum stendur, sem og eftir að framkvæmdum lýkur. Þau mannvirki sem byggð verða í tengslum við virkjanirnar munu setja mark sitt á umhverfið, s.s. lón, stíflumannvirki, frárennslisskurðir, haugsvæði o.fl. Benda má á að í matsskýrslu vegna virkjunar Þjórsár við Núp er fjallað um sammögnuð áhrif Núpsvirkjunar og kemur fram að bygging virkjunar við Núp muni hafa talsverð til mikil áhrif í för með sér, einkum sjónræn áhrif, áhrif á vatnalíf og áhrif á fornleifar. Eins og kærandi bendir á segir m.a. í úrskurði Skipulagsstofnunar að samlegðaráhrif virkjunar Þjórsár við Núp og Urriðafossvirkjunar, sem eru til umfjöllunar samhliða, muni valda verulegri breytingu á yfirbragði og ásýnd á yfir 50 km löngu svæði frá Haga niður að ósum Þjórsár og hafa mikil áhrif á lífríki í og við Þjórsá á öllum neðri hluta Þjórsársvæðisins frá Núpi niður fyrir Urriðafoss. Umhverfisstofnun bendir á að búseta er á því svæði sem um ræðir og setja ummerki hennar sem og rask eftir mannvirkjagerð svip sinn á landslagið, s.s. ræktað land, vegagerð og háspennulínur. Ekki

er því um ósnortið svæði að ræða. Umhverfisstofnun telur þó eðlilegt að hönnun mannvirkja og verklag miði að því að draga sem mest úr sjónrænum áhrifum framkvæmda. Það er mat Umhverfisstofnunar að þrátt fyrir að samlegðaráhrif fyrirhugaðra virkjana í neðri Þjórsá verði töluverð geti þau ekki talist umtalsverð á þá þætti er varða umsagnarhlutverk stofnunarinnar."

III. Niðurstaða

1. Bætur fyrir tapað gróðurlendi.

Kærandi bendir á að í úrskurði Skipulagsstofnunar sé þess ekki krafist að allt það gróðurlendi sem tapast vegna framkvæmda verði reynt að bæta. Kærandi telur ekki nægjanlegt að krefjast þess að votlendi verði endurheimt, heldur einnig eðlilegt og sjálfsagt að framkvæmdaaðili græði einnig upp ígildi annars gróðurs í stað þess sem tapast undir lón, haugstæði og vegi. Vísar kærandi til 17. gr. laga um landgræðslu nr. 17/1965, til stuðnings kröfu sinni.

Meginmarkmið laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum er að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd, sem kann vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, hafi farið fram mat á

umhverfisáhrifum framkvæmdar, sbr. a-liður 1. gr. laganna. Samkvæmt 2. mgr. 11. gr. laganna skal í úrskurði Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum „taka ákvörðun um hvort a. fallist er á viðkomandi framkvæmd, með eða án skilyrða, eða b. lagst er gegn viðkomandi framkvæmd vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa.“ Í 3. mgr. segir að í úrskurðinum skuli m.a. gera grein fyrir því hvaða skilyrðum jákvæð niðurstaða stofnunarinnar er bundin og lýsa helstu mótvægisáðgerðum þegar það á við. Mótvægisáðgerðir eru í i-lið 3. gr. skilgreindar sem áðgerðir til að koma í veg fyrir, draga úr eða bæta fyrir neikvæð umhverfisáhrif. Í 4. mgr. 11. gr. er svo sérstaklega tekið fram að stofnuninni sé „heimilt í úrskurði sínum að setja skilyrði um að framkvæmdaraðili gangist fyrir frekari rannsóknum á tilteknum atriðum fyrir og eftir hina fyrirhuguðu framkvæmd í þeim tilgangi að draga úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar á umhverfið og til að ganga úr skugga um hvaða afleiðingar framkvæmdin hafi í för með sér.“ Í úrskurði ráðuneytisins frá 20. desember 2001 um mat á umhverfisáhrifum Kárahnjúkavirkjunar kemur fram að skýra beri fyrrgreind ákvæði 2.-4. mgr. 11. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum á þann hátt að heimilt sé að setja hvert það skilyrði fyrir því að fallist sé á fyrirhugaða framkvæmd, sem samrýmist markmiði laganna, enda sé gætt meðalhófs gagnvart framkvæmdaraðila, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Lög um mat á umhverfisáhrifum innihalda formreglur en fjalla ekki um hinn efnislega umhverfisrétt. Þær reglur eru í annarri löggjöf, svo sem lögum um náttúruvernd nr. 44/1999, lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998, og reglugerðum settum samkvæmt þeim, svo dæmi séu tekin. Samhliða því að fjalla um áhrif framkvæmdar á umhverfið þarf því Skipulagsstofnun og eftir atvikum ráðherra, að taka mið af því hvort og með hvaða hætti beinar lagareglur á sviði umhverfisréttarins setja framkvæmdum skorður og taka mið af því í niðurstöðu sinni. Er það í samræmi við hina svokölluðu lögmætisreglu stjórnsýsluréttarins.

Í máli þessu reynir á túlkun 17. gr. laga um landgræðslu þar sem segir: „Land skal nytja svo, að eigi valdi rýrnun eða eyðingu landkosta. Sá sem landspjöllum veldur með mannvirkjagerð eða á annan hátt er skyldur að bæta þau.“ Ákvæði þetta er í III. kafla laganna sem ber yfirskriftina „Gróðurvernd“. Í 1. gr. laganna kemur fram að tilgangur laga um landgræðslu sé annars vegar að koma í veg fyrir eyðingu gróðurs og jarðvegs og hins vegar að græða upp eydd og vangróin lönd. Í 2. gr. laganna segir að Landgræðsla ríkisins fari með landgræðslumál samkvæmt lögnum og starfsemi hennar felist m.a. í gróðurvernd, sem stuðli að eflingu gróðurs til að auka mótstöðuafli lands gegn eyðingu. Landgræðsla ríkisins skal, skv. 1. og 18. gr. laganna, hafa gát á meðferð á gróðri landsins og vinna gegn því, að hann eyðist fyrir ofnotkun eða aðra óskynsamlega meðferð. Í 2. mgr. sömu greinar segir að Landgræðsla ríkisins skuli einnig fylgjast með því, að landspjöll séu eigi unnin að óþörfu, og segja fyrir um, hvernig þau skuli bæta.

Eignarnáms- og bótaákvæði vegna virkjanaframkvæmda eru í VI. kafla raforkulaga nr. 65/2003 en voru áður í V. kafla vatnalaga nr. 15/1923. Er þar kveðið á um rétt landeiganda til bóta vegna skerðingar á eigna- og afnotaréttindum þeirra vegna slíkra framkvæmda. Sambærilegar reglur eru í vegalögum nr. 45/1994. Að mati ráðuneytisins fjallar 17. gr. laga um landgræðslu ekki um bótarétt landeiganda, enda er þær reglur að finna í öðrum lögum eins og fram er komið. Ljóst

er að mati ráðuneytisins að um sérstakt verndarákvæði er að ræða eins og yfirskrift III. kafla laga um landgræðslu ber með sér, þar sem settar eru skorður við nýtingu lands og lagðar kvaðir á þá sem valda spjöllum á landi með mannvirkjagerð. Ráðuneytið telur ekki skipta máli í því samhengi að lög um landgræðslu heyra undir landbúnaðarráðuneytið en ekki umhverfisráðuneytið. Í athugasemdum með frumvarpi til laga um landgræðslu segir að gróðurvernd sé nýmæli í íslenskum lögum og að í 17. gr. komi fram hver stefnan eigi að vera í gróðurverndarmálum. Hugtakið landkostir hefur verið skilgreint í 3. tölul. 2. gr. laga nr. 91/2002, um varnir gegn landbroti, sem „auðlindir sem felast í gróðri, jarðvegi og vistkerfum landsins.“ Hugtakið landspjöll er hins vegar hvergi skilgreint í lögum.

Ráðuneytið telur ekki unnt að túlka 17. gr. laga um landgræðslu á þann veg að sú skylda hvíli á framkvæmdaraðila fortakslaust að græða upp jafnstórt gróðursvæði og tapast vegna framkvæmdarinnar óháð gróðurgerð. Að mati ráðuneytisins verður í lögum að kveða skýrt á um svo íþyngjandi skyldu og ljóst er að ákvæðinu hefur ekki verið beitt þannig í framkvæmd þau tæpu 40 ár sem það hefur verið í gildi, svo sem við vegagerð og skipulag byggðar. Ráðuneytið telur engu að síður mikilvægt að sá gróður sem tapast vegna virkjunarframkvæmda verði endurheimtur eins og kostur er, sbr. úrskurður ráðuneytisins frá 5. júlí 2002 um mat á umhverfisáhrifum Villinganesvirkjunar og frá 20. desember 2001 um mat á umhverfisáhrifum Kárahnjúkavirkjunar. Við mat á því hvaða skyldur eru lagðar á framkvæmdaraðila samkvæmt ákvæðinu verður að mati ráðuneytisins að líta til gildis þess gróðurs sem tapast vegna viðkomandi framkvæmdar fyrir viðkomandi vistkerfi, sbr. framangreinda skilgreiningu á hugtakinu landkostir og með hliðsjón af skuldbindingum Íslands samkvæmt samningi Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni, sem fullgiltur var af Íslands hálfu þann 10. maí 1995. Þar er m.a. kveðið á um að samningsaðilar skuli endurbyggja og lagfæra spillt vistkerfi og stuðla að því að tegundir sem eru í hættu nái sér aftur á strik. Við skýringu lagákvæðisins verður að mati ráðuneytisins jafnframt að hafa til hliðsjónar gróðurástand á og í nágrenni framkvæmdasvæðis, mikilvægi þess gróðurs sem tapast fyrir nálæg svæði og möguleika til uppgræðslu lands í nágrenni framkvæmdasvæðis.

Í matsskýrslu eru kynntar tvær útfærslur virkjunar við Núp. Annars vegar er virkjun í einu þrepi, svokölluð Núpsvirkjun, og hins vegar virkjun í tveimur þrepum, þ.e. Hvammsvirkjun og Holtavirkjun. Í Núpsvirkjun er gert ráð fyrir að reist verði stífla í Þjórsá við Núp og myndast við það 4,6 km² inntakslón, Hagalón. Yfirborð þess verður í 116 m y.s. og liggur lónið að stærstum hluta í farvegi Þjórsár. Hvað varðar virkjun í tveimur þrepum þá er inntakslón Hvammsvirkjunar hið sama og inntakslón Núpsvirkjunar, þ.e. Hagalón. Inntakslón Holtavirkjunar, Árneslón, myndast sunnan við Árnes. Er gert ráð fyrir að Þjórsá verði veitt í Árneskvísl við Búðafoss og kvíslin stífluð í gljúfri skammt neðan við bæinn Akbraut. Árneslón verður í 72 m y.s. og flatarmál þess er 6,7 km².

Fram kemur í matsskýrslu og hinum kærða úrskurði að inntakslón og haugsvæði við gerð Núpsvirkjunar muni raska 0,14 km² af votlendi og 5,17 km² af öðrum gróðri, þar af 3,57 km² á haugsvæðum. Inntakslón og haugsvæði Hvammsvirkjunar muni raska sambærilegu flatarmáli gróðurs eða 0,14 km² af votlendi og 5,08 km² af öðrum gróðri, þar af 3,4 km² á haugsvæðum.

Inntakslón og haugssvæði Holtavirkjunar muni hins vegar raska 1,36 km² af votlendi og 4,25 km² af öðrum gróðri, þar af 0,21 km² á haugssvæðum. Samkvæmt matsskýrslu mun allt gróðurlendi sem fer undir efnishauga verða endurheimt, í samráði við landeigendur og gróðurvistfræðing. Fyrirhuguð er uppgræðsla lands í og við farveginn frá fyrirhugaðri stíflu við Núp og allt niður á móts við innrennsli Kálfár muni að líkindum ná til álíka stórs eða stærra landsvæðis en þess gróna lands sem fer undir Hagalón. Í hinum kærða úrskurði er sett skilyrði um endurheimt votlendis á Suðurlandi sem er a.m.k. til jafns að flatarmáli og það votlendi sem raskast eða verður fyrir áhrifum við fyrirhugaðar framkvæmdir. Samkvæmt matsskýrslu og hinum kærða úrskurði verður gróður sem fer undir Árneslón ekki endurheimtur að öðru leyti og má því gera ráð fyrir að u.þ.b. 4 km² af gróðri tapist vegna Holtavirkjunar.

Í skýrslu Náttúrufræðistofnunar Íslands um gróður og fugla á áhrifasvæði fyrirhugaðrar virkjunar í Þjórsá við Núp, kemur fram að 80% af því 83 km² svæði sem kortlagt var vegna virkjunarinnar sé gróið, þ.e. hafi meira en 10% gróðurþekju, vatn þekji 13% svæðisins og land með minna en 10% gróðurþekju sé 7%. Helstu landgerðir lítt eða ógróins lands séu áreyrar og melar. Fram kemur að votlendi syðst í Árneslóni sé verðmætasti gróðurinn sem eyðist af völdum Holtavirkjunar en meirihluti þess votlendis hafi þó þegar orðið fyrir áhrifum af framræslu. Jafnframt kemur fram að engin tegund háplantna, flétta, mosa eða sveppa á lónsstæðum Hagalóns og Árneslóns séu á valista.

Ráðuneytið telur ljóst að virkjun Þjórsár við Núp í tveimur þrepum mun hafa meiri áhrif á gróður en virkjun í einu þrepi. Tekur ráðuneytið undir með Skipulagsstofnun að áhrif Hvammsvirkjunar og Holtavirkjunar á gróður eru veruleg. Fram kemur í matsskýrslu að framkvæmdaraðili hyggst draga úr þeim áhrifum með uppgræðslu í farvegi árinna neðan við fyrirhugaða stíflu við Núp og á haugssvæðum. Ráðuneytið telur mikilvægt að votlendi verði endurheimt eins og kveðið er á um í hinum kærða úrskurði og öldurof og gróðurskemmdir við strendur lóna verði vaktað, sbr. kafli 2 hér á eftir, þannig að tryggt verði að tap á gróðri verði ekki utan fyrirhugaðra lónsstæða. Með framangreindum aðgerðum telur ráðuneytið unnt að draga nokkuð úr áhrifum framkvæmdarinnar á landkosti. Fyrirhuguð framkvæmd er á vel grónu svæði á láglandi. Ráðuneytið fellst á það með framkvæmdaraðila að áhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar við Núp eru ekki sambærileg né aðstaða til uppgræðslu ógróinna svæða og á framkvæmdasvæði Búðarhálsvirkjunar. Að mati ráðuneytisins er áhrifum fyrirhugaðrar framkvæmdar á gróður nægjanlega lýst í matsskýrslu og hinum kærða úrskurði og telur ráðuneytið þau áhrif ekki umtalsverð í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum. Telur ráðuneytið að fyrirhuguð framkvæmd samræmist gildandi lögum, reglum og alþjóðasamningum sem um hana gilda. Með vísan til framanritaðs er því ekki fallist á kröfur kæranda.

2. Skilyrði Skipulagsstofnunar um vöktun á öldurofi og gróðurskemmdum í 10 ár.

Kærandi gerir athugasemdir við að framkvæmdaaðila beri aðeins að fylgjast með öldurofi og skemmdum á gróðri við strendur Hagalóns og Árneslóns í 10 ár og grípa þá til mótvægisáðgerða ef þörf krefur. Spyr kærandi hver eigi að bera tjón á mögulegri gróðureyðingu að þeim tíma liðnum.

Fram kemur í bréfi Landsvirkjunar til ráðuneytisins þann 6. nóvember 2003 að það sé hluti af venjubundnu vinnulagi við rekstur virkjana fyrirtækisins að fylgjast með öldurofi við lón og áhrifum lóns á gróðurfar meðan virkjun er starfrækt. Landsvirkjun fellst því á að breytt verði tímamörkum á vöktun gróðurfars og öldurofs við lón, sbr. tl. 3 í úrskurðarorðum Skipulagsstofnunar en tekur jafnframt fram að fyrirtækið telur skilyrðin óþörf með hliðsjón af vinnulagi fyrirtækisins og umhverfisstefnu þess.

Landgræðsla ríkisins telur í umsögn sinni að Skipulagsstofnun hefði í úrskurði sínum borið að taka af allan vafa um ábyrgð framkvæmdaraðila á gróðurskemmdum sem af framkvæmdinni og síðari rekstri virkjunarinnar kunni að leiða. Telur stofnunin að áhrif framkvæmdarinnar á gróður kunni að vera lengur en 10 ár að koma fram. Umhverfisstofnun tekur í umsögn sinni einnig undir með kæranda að rétt sé að fylgjast með áhrifum inntakslóna lengur en í 10 ár. Leggur stofnunin til að fylgst verði reglulega með áhrifum lónsins svo lengi sem viðkomandi virkjun er í rekstri. Sömu sjónarmið koma fram í umsögn Skeiða- og Gnúpverjahrepps.

Ráðuneytið tekur undir með Umhverfisstofnun, Landgræðslu ríkisins og Skeiða- og Gnúpverjahreppi að nauðsynlegt sé að fylgjast með öldurofi og áhrifum inntakslóna á gróður og grípa til viðeigandi mótvægisáðgerða ef þörf krefur. Með hliðsjón af 17. gr. landgræðslulaga telur ráðuneytið ljóst að sú skylda hvílir á framkvæmdaraðila svo lengi sem virkjun er í rekstri að inntakslón hennar valdi ekki eyðingu gróðurs sem unnt er að fyrirbyggja með mótvægisáðgerðum. Eins og áður er komið fram er það hluti af venjubundnu vinnulagi við rekstur virkjana Landsvirkjunar að fylgjast með öldurofi við lón og áhrifum lóns á gróðurfar meðan virkjun er starfrækt. Hefur framkvæmdaraðili því fallist á að tímamörkum á vöktun gróðurfars og öldurofs við lón verði breytt. Ráðuneytið telur því rétt að skilyrði 3 í úrskurði Skipulagsstofnunar verði breytt á þann veg að öldurof og eyðing gróðurs á ströndum lóna verði vöktuð á meðan virkjunin er starfrækt, sbr. úrskurðarorð.

3. Náttúruvá.

Kærandi bendir á að fyrirhuguð virkjun sé staðsett á virku jarðskjálftasvæði þar sem er fjöldi jarðsprungna. Bendir kærandi á að Skipulagsstofnun telji að mönnum og skepnum í næsta nágrenni lóns og stíflu, geti stafað töluverð hætta vegna stíflubrots af völdum jarðskjálfta. Ennfremur telji Skipulagsstofnun að vegfarendum geti stafað hætta af skyndilegri rennslisaukningu í farvegi Þjórsár. Kærandi sem íbúi á svæðinu, með börn og fjölskyldu búandi í nágrenni lóns og stíflu, telur þessar aðstæður óviðunandi með tilliti til öryggis þeirra.

Fram kemur í umsögn Landsvirkjunar að framkvæmdaraðili sé ósammála þeirri niðurstöðu Skipulagsstofnunar í hinum kærða úrskurði að mönnum og skepnum í næsta nágrenni stíflu og lóns þar sem land er flatt verði töluverð hætta búin við stíflubrot af völdum jarðskjálfta og telur Landsvirkjun að þessi niðurstaða ráðist hugsanlega af óljósu orðalagi í matsskýrslu. Flóð sem yrði við stíflubrot í jarðskjálfta er talið geta numið að hámarki 1000-1500 m³/s umfram rennslisárinnar. Brestí stífla við Hagalón er mikilvægast að tryggja að flóðvatnið berist sem fyrst til Þjórsár. Fram kemur í umsögn Landvirkjunar að með mótun landslags milli stöðvarhúss Hvammsvirkjunar og stíflugarðs Hagalóns sé hægt að koma í veg fyrir að flóð berist að

stöðvarhúsi virkunarinnar eða að Hvammi. Að öðru leyti er talið að flóð vegna stíflubrots við Hagalón muni ekki ná út fyrir meginfarveg árinna og vart valda stærra flóði en vænta má í Þjórsá á 10-20 ára fresti. Hvað varðar Árnslón þá er ekki gert ráð fyrir að stíflubrot þar muni valda hættu fyrir nærliggjandi byggð og einungis valda tímabundnu flóði í meginfarvegi árinna.

Í umsögn Veðurstofu Íslands er bent á að fyrirhuguð framkvæmd sé sérstök fyrir þá sök að síðan farið var að meta umhverfisáhrif framkvæmda hafi ekki verið reist uppstöðulón á byggðu jarðskjálftasvæði. Leggur stofnunin til að gerð verði nákvæm viðbragðsáætlun í samráði við almannavarnir á svæðinu og heildstætt hættumat. Í umsögn Rannsóknarmiðstöðvar í jarðskjálftaverkfræði segir að í matskýrslum vegna umræddra virkunarframkvæmda sé í raun frekar lítið fjallað um jarðskjálftavá og hugsanlegar afleiðingar hennar. Sérstaklega þegar haft sé í huga að jarðskjálftavá sé ráðandi náttúruvá á svæðinu. Hins vegar segir í umsögninni að jarðstíflur af því tagi sem hér um ræðir hafi almennt reynst örugg mannvirki ef vel sé staðið að hönnun og byggingu þeirra. Í því ljósi sé talið að hægt sé að tryggja öryggi fyrirhugaðra mannvirkja og nærliggjandi byggðar með ásættanlegum hætti. Hins vegar sé nauðsynlegt að vanda rannsóknir á jarðskjálftavá við frekari undirbúning framkvæmda og taka fullt tillit til hennar við hönnun mannvirkja. Einnig sé nauðsynlegt að setja upp eftirlitskerfi í stíflum og lokumannvirkjum. Til að auka öryggi fyrirhugaðra mannvirkja sé því lagt til að jarðskjálftavá verði könnuð og áhættumat framkvæmt, hönnunarforsendur taki fullt tillit til niðurstöðu áhættumats, komið verði upp viðeigandi öryggis- og gaumkerfi í mannvirkjunum og rekstraraðili virkjanna komi upp tilheyrandi viðbragðsáætlun til viðbótar þeim viðbragðsáætlunum almannavarna sem lagt er til í hinum kærða úrskurði að komið verði á fót. Ennfremur segir að ólíklegt verði að teljast að stíflubrot sem leiði til stórflóða verði af völdum jarðskjálfta. Unnt eigi að vera að tryggja allvel að árlokur festist ekki við jarðskjálfta við val á útfærslu og hönnun lokuvirkja. Loks segir í umsögn Rannsóknarmiðstöðvarinnar að stíflurnar við Þjórsá verði, að því best verði séð af matskýrslum, allar byggðar á einhvers konar klöpp sem auki jarðskjálftaþol þeirra ef lítið er til reynslunnar.

Fram kemur í gögnum málsins að framkvæmdaraðili gerir ráð fyrir að við frekari hönnun mannvirkja verði jarðskjálftavá könnuð nánar og áhættumat framkvæmt og fullt tillit tekið til niðurstöðna þeirra athugana í hönnunarforsendum. Þá sé það venja að öryggis- og eftirlitskerfi sé til staðar við mannvirki eins og þau sem hér um ræðir. Framkvæmdaraðili muni svo útfæra viðbragðsáætlanir í samráði við almannavarnir og eftir atvikum aðra sérfræðinga.

Ljóst er að fyrirhuguð framkvæmd er á virku jarðskjálftasvæði þar sem vænta má sterkra jarðskorpuhreyfinga með lóðréttum og láréttum færslum og sprungumyndun í yfirborði eins og dæmin sanna. Almennt er talið að stíflur af þeirri tegund sem framkvæmdaraðili hyggst reisa standist jarðskorpuhreyfingar allvel og telur ráðuneytið ekki ástæðu til að ætla annað en að unnt sé að tryggja viðunandi öryggi fólks neðan mannvirkjanna með þeim aðgerðum og viðbúnaði sem framkvæmdaraðili fyrirhugar að grípa til svo sem með gerð áhættumats og viðbragðsáætlunar auk sérstakrar jarðskjálftahönnunar mannvirkjanna.

Með vísan til umsagna Rannsóknarmiðstöðvar í jarðskjálftaverkfræði og Veðurstofu Íslands telur ráðuneytið óumdeilt að fyrirhuguð framkvæmd muni auka áhættu fólks neðan virkjunarmannvirkja. Jafnframt telur ráðuneytið rétt vegna staðsetningar mannvirkjanna á svo virku jarðskjálftasvæði að mat sé lagt á þá hættu sem fólki sem búsett er á svæðinu eða á ferð um það kann að vera búin vegna stíflubrots eða annarra áfalla í rekstri virkjunarinnar sem stafa af jarðskorpuhreyfingum eða afleiðingum þeirra. Mörk um viðunandi áhættu vegna jarðskjálfta hafa ekki verið lögfest í íslenskum rétti, en ráðuneytið telur að taka megí mið af reglum sem settar hafa verið um ásættanlega áhættu vegna ofanflóða, sbr. 11. gr. reglugerðar nr. 505/2000 um hættumat vegna ofanflóða, flokkun og nýtingu hættusvæða og gerð bráðabirgðahættumats, sbr. lög 49/1997, um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum. Telur ráðuneytið því rétt að við hönnun mannvirkjanna verði a.m.k. við það miðað að árleg staðaráhætta fólks á svæðinu eftir byggingu mannvirkjanna verði ekki meiri en talin er ásættanleg gagnvart ofanflóðum og jafnframt að viðbragðsáætlun sem slík hafi ekki áhrif á áhættumat sbr. verklagsreglur við mat á ofanflóðahættu. Ráðuneytið setur því sem skilyrði að samhliða hönnun mannvirkjanna, láti framkvæmdaraðili gera áhættumat þar sem sýnt sé fram á að áhætta fólks sé ekki meiri en talið er ásættanlegt m.t.t. ofanflóðahættu.

Samkvæmt matsskýrslu getur stöku sinnum þurft, vegna óvæntra atburða í rekstri virkjunarinnar, að hleypa skyndilega fullu rennsli á árfarveg sem að jafnaði er vatnslítill. Rennslisbreytingar af þessu tagi geti skapað mikla hættu fyrir menn og skepnur sem stödd eru í eða við hálfþurran farveginn þegar rennslið eykst skyndilega. Skyndilegar rennslisbreytingar af þessum toga geti orðið einu sinni til tvisvar á ári við venjulegan rekstur virkjunar. Framkvæmdaraðili áformar að girða af farveg árinna á báðum bökkum eftir þörfum og setja upp aðvörunarskilti þar sem prílur eru yfir girðinguna til að draga úr framangreindri hættu. Samkvæmt upplýsingum Landsvirkjunar munu einnig verða settar upp eins konar aðvörðunarflautur sem fara í gang við hreyfingu á loku stíflunnar. Ráðuneytið telur að áformaðar mótvægisáðgerðir framkvæmdaraðila muni draga töluvert úr þeirri hættu. Með vísun til þess að fyrirhuguð framkvæmd er í byggð og vænta má nokkurrar umferðar í nágrenni árinna telur ráðuneytið rétt að setja það sem skilyrði að framkvæmdaraðili girði af farveg árinna á báðum bökkum hennar eftir þörfum og setji upp aðvörunarskilti á viðeigandi stöðum til að draga úr hættu vegna skyndilegrar rennslisaukningar. Jafnframt skal framkvæmdaraðili setja upp aðvörunarbúnað sem gefur til kynna með hljóðmerki slíka hreyfingu á loku stíflunnar.

4. Samlegðaráhrif virkjunar við Núp og Urriðafossvirkjunar.

Að mati kæranda munu samlegðaráhrif virkjanna við Núp og Urriðafoss hafa umtalsverð og óafturkræf áhrif á allt svæðið frá nyrstu mörkum Hagalóns og að ósum Þjórsár. Landslag og náttúra geti aldrei orðið söm á ný miðað við þá tækni og þekkingu sem menn búi nú yfir. Samkvæmt því verði framkvæmdin ekki metin á annan hátt en að hún leiði til verulegra óafturkræfra umhverfisáhrifa og verulegra spjalla á umhverfinu sem ekki sé hægt að fyrirbyggja eða bæta úr með mótvægisáðgerðum sbr. lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum.

Eins og fram kemur í umsögn Umhverfisstofnunar og hinum kærða úrskurði munu fyrirhugaðar virkjanir í neðri hluta Þjórsár, þ.e. virkjanir við Núp og Urriðafoss, hafa veruleg sjónræn áhrif í för með sér, bæði meðan á framkvæmdum stendur, sem og eftir að framkvæmdum lýkur. Þau mannvirki sem byggð verða í tengslum við virkjanirnar munu setja mark sitt á umhverfið, s.s. lón, stíflumannvirki, frárennslisskurðir, haugsvæði o.fl. Samlegðaráhrif virkjunar Þjórsár við Núp og Urriðafossvirkjunar, sem eru til umfjöllunar samhliða, munu valda verulegri breytingu á yfirbragði og ásýnd á yfir 50 km löngu svæði frá Haga niður að ósum Þjórsár og hafa mikil áhrif á lífríki í og við Þjórsá á öllum neðri hluta Þjórsásvæðisins frá Núpi niður fyrir Urriðafoss. Umhverfisstofnun bendir í umsögn sinni á að búseta er á því svæði sem um ræðir og setji ummerki hennar sem og rask eftir mannvirkjagerð svip sinn á landslagið, s.s. ræktað land, vegagerð og háspennulínur. Ekki sé því um ósnortið svæði að ræða. Það er mat Umhverfisstofnunar að þrátt fyrir að samlegðaráhrif fyrirhugaðra virkjana í neðri Þjórsá verði töluverð geti þau ekki talist umtalsverð á þá þætti er varða umsagnarhlutverk stofnunarinnar.

Að mati ráðuneytisins er umhverfisáhrifum fyrirhugaðrar framkvæmdar nægjanlega lýst í matsskýrslu og hinum kærða úrskurði. Við umfjöllun ráðuneytisins hefur ekkert komið fram sem bendir til þess að framkvæmdin fari í bága við lög, reglur eða alþjóðasamninga. Ráðuneytið telur að fyrirhuguð framkvæmd, að teknu tilliti til þeirra skilyrða sem grein er gerð fyrir í úrskurðarorðum og annarra skilyrða sem sett voru í úrskurði Skipulagsstofnunar, muni ekki hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum. Er það niðurstaða ráðuneytisins að staðfesta beri hinn kærða úrskurð með þeim breytingum sem grein er gerð fyrir í úrskurðarorði.

Úrskurðarorð:

Úrskurður Skipulagsstofnunar frá 19. ágúst 2003 er staðfestur með eftirfarandi breytingum:

1. Skilyrði 3 í úrskurði Skipulagsstofnunar orðast svo:

Framkvæmdaraðili vakti öldurof og eyðingu gróðurs á ströndum lóna á meðan virkjunin er starfrækt og hafi samráð við sveitarstjórnir, Umhverfisstofnun og Landgræðslu ríkisins um mótvægisáðgerðir verði þeirra þörf. Áður en framkvæmdir hefjast skal framkvæmdaraðili bera áætlun um vöktun undir Umhverfisstofnun og Landgræðslu ríkisins.

2. Við bætist nýtt skilyrði sem verður skilyrði nr. 6 svohljóðandi:

Samhliða hönnun virkjunarinnar, skal framkvæmdaraðili láta gera áhættumat fyrir virkjunina þar sem sýnt er fram á að árleg staðaráhætta fólks á svæðinu eftir byggingu mannvirkjanna verði ekki meiri en talin er ásættanleg vegna ofanflóða.

3. Við bætist nýtt skilyrði sem verður skilyrði nr. 7 svohljóðandi:

Framkvæmdaraðili girði af farveg árinna á báðum bökkum hennar eftir þörfum og setji upp aðvörunarskilti á viðeigandi stöðum til að draga úr hættu vegna skyndilegrar rennslisaukningar. Jafnframt skal framkvæmdaraðili setja upp aðvörunarbúnað sem gefur til kynna með hljóðmerki slíka hreyfingu á loku stíflunnar.

Úrskurðir, ákvarðanir og aðrar úrlausnir sem birtast á vef Stjórnarráðsins eru á ábyrgð viðkomandi stjórnvalds.

Stjórnarráðið ber ekki ábyrgð á efni frá sjálfstæðum stjórnvöldum umfram það sem leiðir af lögum.