



HEILBRIGÐIS- OG
TRYGGINGAMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Laugavegi 116, 150 Reykjavík
sími: 545 8700 bréfasími: 551 9165
postur@htr.stjr.is - www.heilbrigdisraduneyti.is

ÚRSKURÐUR

Reykjavík, 30. janúar 2003
Tilvísun:

1. MÁLSATVIK

1.1. AÐDRAGANDI ÚRSKURÐAR

Með bréfi umhverfisráðherra, dags. 20. september 2002, til forsætisráðherra tjáði umhverfisráðherra að hann hefði sökum vanhæfis á grundvelli 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993, vikið sæti við meðferð og úrskurð kæra á úrskurði Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda við Norðlingaölduveitu uppkveðnum 12. ágúst 2002. Með bréfi forsætisráðherra, dags. 24. september 2002, til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, var tilkynnt að forseti Íslands hefði að tillögu forsætisráðherra fallist á að setja heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra til að fara með framangreind kærúmal og úrskurða í þeim.

Með bréfi dags. 11. september 2001 barst Skipulagsstofnun tillaga framkvæmdaraðila Landsvirkjunar að matsáætlun um Norðlingaölduveitu. Niðurstaða Skipulagsstofnunar um tillögunu lá fyrir 17. október 2001 í samræmi við 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000. Í niðurstöðu Skipulagsstofnunar segir orðrétt:

„Í samræmi við 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum hefur Skipulagsstofnun farið yfir framlagða tillögu framkvæmdaraðila að matsáætlun ásamt þeim umsögnum og athugasemdum sem borist hafa stofnuninni. Skipulagsstofnun fellst á tillögu framkvæmdaraðila að matsáætlun með þeim viðbótarupplýsingum sem fram koma í svörum framkvæmdaraðila, dags. 12. október 2001.“

Enn fremur er tekið fram í niðurstöðu stofnunarinnar að fallist sé á tillögunu með athugasemdum sem þar er gerð nánar grein fyrir.

Framkvæmdaraðili tilkynnti þann 19. apríl 2002 framkvæmd Norðlingaölduveitu sunnan Hofsjökuls til Skipulagsstofnunar. Í matsskýrslu, sem lögð var fram til kynningar 30. apríl 2002, er framkvæmdin kynnt sem „virkjun Efri-Þjórsár með byggingu svonefndrar Norðlingaölduveitu. Hún felur í sér að Þjórsá er stífluð austan við Norðlingaöldu og myndað um 29 km² lón, Norðlingaöldulón, með vatnsborði í 575 metrum yfir sjávarmáli (m y.s.). Úr lóninu er vatni síðan dælt um 13 km göng yfir í Þórisvatnsmiðlun. Fyrirhuguð framkvæmd er á svæði sunnan Hofsjökuls, innan afrétta þriggja hreppa; Ásahrepps og Djúpárhrepps austan ár og Gnúpverjahrepps að vestan.“ Í matsskýrslunni kemur fram að markmið framkvæmdarinnar sé „að stuðla að hagkvæmri nýtingu vatnsafls og virkjana á Þjórsár- og Tungnaáarsvæðinu“ og „að tryggja nægilegt framboð raforku til að mæta orkueftirspurn rafveitna og atvinnustarfsemi, m.a. stóriðju á Suðvesturlandi“.

Í matsskýrslunni segir að umfang hennar sé mikið og komi það til af tvennu. Annars vegar liggi fyrir fjölmargar fjölbreyttar rannsóknir á framkvæmdasvæðinu og nágrenni þess og hins vegar fylgi ekki með matsskýrslunni viðaukar með sérfræðiskýrslum. Einstakir kaflar innihaldi upplýsingar sem þörf hafi verið á til að taka afstöðu til fyrirhugaðrar framkvæmdar og hvort hún kæmi til með að hafa umtalsverð umhverfisáhrif. Þá fylgi matsskýrslunni sérstakt korta- og myndhefti. Auk þess lagði framkvæmdaraðili fram viðbótarupplýsingar sem voru svör hans við umsögnum, sérfræðiálitum og athugasemdum sem Skipulagsstofnun bárust á meðan meðferð málsins stóð hjá stofnuninni.

1.2. HINN KÆRÐI ÚRSKURÐUR

Með úrskurði Skipulagsstofnunar 12. ágúst 2002 er, með vísan til niðurstöðu stofnunarinnar, sem gerð er grein fyrir í 5. kafla úrskurðarins, lagst gegn Norðlingaölduveitu í 581 m y.s. Fallist er á byggingu Norðlingaölduveitu í 575 og 578 m y.s. eins og framkvæmdin er kynnt í framlögðum gögnum framkvæmdaraðila með eftirfarandi skilyrðum:

- „1. Í leyfi iðnaðarráðherra til vatnsmiðlunar skv. vatnalögum verði tryggt að framkvæmdaraðili fylgist reglulega með vatnsborði Norðlingaöldulóns og stýri því þannig að breyting á vatnsfleti samfara breytingu á vatnshæð verði innan lónstæðis. Tryggt verði að hækkun lóns að vetri eða vori hafi ekki í för með sér að vatn flæði út fyrir lónstæðið og yfir gróið land og að lónið verði fullt á meðan jörð er ófrosin og snjólaus.
2. Framkvæmdaraðili standi að reglubundinni vöktun á þróun aurkeilu í Norðlingaöldulóni og hækkun áraura ofan þess. Leiði vöktun í ljós að hætta verði á því að Þjórsá flæði um víðara svæði en hún hefur gert grípi framkvæmdaraðili til mótvægisáðgerða. Vöktun og ákvörðun um mótvægisáðgerðir skulu vera í samráði við sveitarstjórnir og Náttúruvernd ríkisins.
3. Verði ráðist í gerð Norðlingaölduveitu með lónshæð 575 m y.s. verði gert setlón vestan við Þjórsárlón. Vatnsborð setlóns verði ekki meira en 2,7 km² og vatni úr því ekki veitt annað en í farveg Vesturkvíslar og Litlu-Arnarfellskvíslar. Endanleg staðsetning setlóns verði ákveðin í samráði við sveitarstjórn og Náttúruvernd ríkisins. Við ákvörðun um nákvæma

staðsetningu lónsins og haugsvæða vegna dælingar úr lóninu verði þess gætt að raska gróðri sem minnst.

4. Framkvæmdaraðili standi að reglubundinni vöktun á jarðvegsrofi og sandgangi með allri strandlínu Norðlingaöldulóns og með Þjórsá niður að Sultartangalóni. Komi rof í ljós verði gripið til mótvægisáðgerða samkvæmt áætlun sem framkvæmdaraðila ber að vinna í samvinnu við sveitarstjórnir, Landgræðslu ríkisins og Náttúruvernd ríkisins.
5. Framkvæmdaraðili tryggi eftirlit með umferð um Norðlingaöldustíflu og að lokað verði fyrir umferð um stífluna a.m.k. frá 1. maí til 10. júní í samráði við sveitarstjórnir og Náttúruvernd ríkisins.
6. Í leyfi iðnaðarráðherra til vatnsmiðlunar skv. vatnalögum verði tryggt óbreytt vatnsrennsli í fossum í farvegi Þjórsár neðan stíflu yfir hádaginn á sumrin.“

Í niðurstöðukafla úrskurðarins segir m.a. eftirfarandi um framkvæmdina:

„Gerð Norðlingaölduveitu er að hluta til fyrirhuguð á svæði sem friðlýst er samkvæmt lögum um náttúruvernd. Þjórsárver eru stærsta gróna svæðið á hálendi Íslands og þar eru víðáttumestu freðmýrasvæði landsins og fjölbreytt votlendi. Sami hluti Þjórsárvera og er friðlýstur nýtur einnig verndar sem svokallað Ramsarsvæði, votlendi sem hefur alþjóðlegt mikilvægi, sérstaklega sem búsvæði fyrir fugla.“

Síðan segir í niðurstöðunni um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar:

„Við umfjöllun um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar á svæði eins og Þjórsárverum verður að mati Skipulagsstofnunar að skoða öll áhrif og vægi þeirra í ljósi þess að íslensk stjórnvöld hafa markað svæðinu sérstaka stöðu, bæði með verndun samkvæmt íslenskum lögum og alþjóðlegum samningum. Skipulagsstofnun telur að mat á umhverfisáhrifum Norðlingaölduveitu snúist í grundvallaratriðum um hvort framkvæmdin geti fallið að þeirri vernd og þeim skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa ákveðið og undirgengist Þjórsárverum til handa.

Niðurstæða Skipulagsstofnunar um það hvort framkvæmd hafi umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér í skilningi laga um mat á umhverfisáhrifum byggist á niðurstöðu samanlagðra áhrifa framkvæmda á alla þætti umhverfisins, eins og hugtakið er skilgreint í lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, að teknu tilliti til mótvægisáðgerða.

...

Við athugun Skipulagsstofnunar hefur verið horft til þess að gerð Norðlingaölduveitu er fyrirhuguð á svæði sem er einstakt með tilliti til verndargildis og að hluti þess er friðlýstur sem friðland og mannvirkjagerð þar er almennt óheimil. Það er mat Skipulagsstofnunar að almennt skuli ekki ráðist í umfangsmiklar framkvæmdir sem hafa mikil umhverfisáhrif í för með sér á svæðum sem vernduð hafa verið vegna sérstæðs og verðmæts náttúruvafars. Í reglum um friðlýsingu Þjórsárvera frá árinu 1987 er sá fyrirvari að gert er ráð fyrir því að hægt sé að veita Landsvirkjun undanþágu frá friðlýsingunni til að gera uppistöðulón með stíflu við Norðlingaöldu í allt að 581 m y.s. enda sýni rannsóknir að slík lónsmyndun sé framkvæmanleg án þess að náttúruverndargildi Þjórsárvera rýrni óhæfilega að mati Náttúruverndar ríkisins. Miklar rannsóknir hafa verið gerðar á náttúruvafari Þjórsárvera og áhrifum framkvæmdaáforma, m.a. byggingar miðlunarlóns, á umhverfið. Þær hafa til þessa ekki leitt til þess að breytingar hafi verið gerðar á friðlýsingarákvæðunum.“

Í niðurstöðu úrskurðarins segir eftirfarandi um efnahagslegan ávinning virkjunarinnar: „Skipulagsstofnun telur að sýnt hafi verið fram á að Norðlingaölduveita sé ótvírætt hagkvæmur kostur til orkuöflunar út frá kostnaðarsjónarmiðum. Þannig megi nýta betur þá fjárfestingu sem fyrir er á svæðinu, auk þess sem ekki þarf að leggja í kostnað vegna orkuflutninga. Frá hagkvæmnisjónarmiði er lón í 575 m y.s. lakasti kosturinn og kostnaður vegna mótvægisáðgerða dregur úr hagkvæmni hans.“

Í niðurstöðunni segir þetta um þá þrjá kosti um útfærslu Norðlingaöldulóns sem kynntir eru í matsskýrslu framkvæmdaraðila:

„Í matsskýrslu framkvæmdaraðila eru kynntir 3 kostir á útfærslu Norðlingaöldulóns þ.e. með lónshæð 575, 578 og 581 m y.s. Ásýnd svæðisins mun breytast við það að þar verði ráðist í mannvirkjagerð og að mati Skipulagsstofnunar munu allir 3 kostirnir hafa í för með sér neikvæð umhverfisáhrif sem í sumum tilvikum eru ekki afturkræf og á það m.a. við um áhrif á freðmýrarústir og gróður. Áhrifin eru þó mismunandi eftir hæð lónsins og þannig skerðist gróðurlendi tvöfalt meira við lón í 581 m y.s. heldur en við lón í 575 eða 578 m y.s. Þá er lón í 581 m y.s. rúmlega tvöfalt stærra en lón í 575 m y.s. eða 62 km². Það er niðurstaða Skipulagsstofnunar að umtalsverður munur sé á annars vegar umhverfisáhrifum lóns í 581 m y.s. og hins vegar umhverfisáhrifum lóns í 575 eða 578 m y.s.“

Í niðurstöðunni er lýst Norðlingaöldulóni í 575 m y.s. Þar segir m.a. svo:

„Þótt ákveðin óvissa ríki um einstök umhverfisáhrif s.s. bakvatnsáhrif er það niðurstaða Skipulagsstofnunar að í öllum meginatriðum liggja fyrir hver verði umhverfisáhrif Norðlingaölduveitu. Umhverfisáhrif framkvæmdarinnar eru veruleg og að hluta til óafturkræf. Með áætlunum um lónshæð Norðlingaöldulóns í 575 m y.s. telur Skipulagsstofnun hins vegar að verulega hafi verið dregið úr umfangi fyrirhugaðra framkvæmda, miðað við fyrri áætlanir um lónshæð, til að koma til móts við umhverfissjónarmið og til að draga úr umhverfisáhrifum Norðlingaölduveitu. Það er mat Skipulagsstofnunar að náttúruverndargildi Þjórsárvera verði áfram mikið og að svæðið verði áfram alþjóðlega mikilvægt votlendissvæði og stærsta varpsvæði heiðagæsa í heimi. Það er því niðurstaða Skipulagsstofnunar að fallast megi á Norðlingaölduveitu með lónshæð 575 m y.s. með skilyrðum sem gerð er grein fyrir í 6. kafla þessa úrskurðar. Umhverfisáhrif Norðlingaölduveitu með lónshæð 575 m y.s. verði að þeim uppfylltum ekki umtalsverð og framkvæmdin geti fallið að verndun svæðisins.“

Þá er í niðurstöðunni lýst Norðlingaöldulóni í 578 m y.s. Þar segir m.a. svo:

„Að mati Skipulagsstofnunar er ekki umtalsverður munur á umhverfisáhrifum lóns í 578 m y.s. og 575 m y.s. Það er því niðurstaða Skipulagsstofnunar að fallast megi á Norðlingaöldulón í 578 m y.s. með skilyrðum sem gerð er grein fyrir í 6. kafla þessa úrskurðar. Umhverfisáhrif Norðlingaölduveitu með lónshæð í 578 m y.s. verði að þeim uppfylltum ekki umtalsverð og framkvæmdin geti fallið að verndun svæðisins.“

Enn fremur er í niðurstöðunni lýst Norðlingaöldulóni í 581 m y.s. Þar segir m.a. svo:

„Samanborið við lón í 575 m y.s. mun tvöfalt meira af stöðugum og stöðnuðum freðmýrarústum skerðast eða 41% með samsvarandi neikvæðum áhrifum á kjörbúsvæði heiðagæsa. Gróðurtegundir á valista munu hverfa. Það er niðurstaða Skipulagsstofnunar að umhverfisáhrif Norðlingaölduveitu með lónshæð í 581 m y.s.

verði umtalsverð og með vísan til 11. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 verði því að leggjast gegn þeim framkvæmdakosti.“

Loks segir í niðurstöðu:

„Á grundvelli gagna framkvæmdaraðila lögðum fram við athugun Skipulagsstofnunar, umsagna, athugasemda og svara framkvæmdaraðila við þeim er það niðurstaða Skipulagsstofnunar að fyrirhuguð gerð Norðlingaölduveitu miðað við lónshæð 575 og 578 m y.s. muni ekki hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif að teknu tilliti til niðurstöðu Skipulagsstofnunar í þessum kafla úrskurðarins og þeirra skilyrða sem lýst er í 6. kafla þessa úrskurðar.

Fyrirhuguð gerð Norðlingaölduveitu miðað við lónshæð 581 m y.s. mun að mati Skipulagsstofnunar hafa umtalsverð umhverfisáhrif í för með sér og því er lagst gegn þeirri framkvæmd.“

1.3. KÆRUEFNI

Umhverfisráðuneytinu bárust 11 kærur vegna framangreinds úrskurðar Skipulagsstofnunar 12. ágúst 2002 frá eftirtöldum aðilum: Fuglaverndarfélagi Íslands, Katrínu Theodórsdóttur hdl., f.h. stjórnar Landverndar, landgræðslu- og umhverfissamtaka Íslands, Náttúruverndarsamtökum Íslands, Sigurði Sigurjónssyni hrl., f.h. Skeiða- og Gnúpverjahrepps, Hildi Rúnu Hauksdóttur, Ósk Magnúsdóttur, Hjörleifi Guttormssyni, Náttúruvernd ríkisins, Landvarðafélagi Íslands, Áhugahópi um verndun Þjórsárvera og Umhverfisverndarsamtökum Íslands.

Í kæru Fuglaverndarfélags Íslands er þess krafist að hinn kærði úrskurður verði felldur úr gildi að því er varðar lón í 575 og 578 m y.s. í Þjórsárverum.

Í kæru Katrínar Theodórsdóttur hdl., f.h. stjórnar Landverndar, landgræðslu- og umhverfissamtaka Íslands, er þess krafist aðallega að hinn kærði úrskurður verði felldur úr gildi og að lagst verði gegn byggingu Norðlingaölduveitu vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa hennar en til vara að úrskurðurinn verði ómerktur og málinu vísað til Skipulagsstofnunar til nýrrar meðferðar.

Í kæru Náttúruverndarsamtaka Íslands er þess krafist að úrskurður Skipulagsstofnunar verði felldur úr gildi.

Í kæru Sigurðar Sigurjónssonar hrl., f.h. Skeiða- og Gnúpverjahrepps, er kröfugerð svohljóðandi: „Þess er krafist að úrskurði Skipulagsstofnunar verði hnekkt og úrskurðarorð hans felld úr gildi þar sem segir að „Fallist er á byggingu Norðlingaölduveitu í 575 og 578 m y.s. eins og framkvæmdin er kynnt í framlögðum gögnum framkvæmdaraðila með eftirfarandi skilyrðum“.

Jafnframt þessu er fallist á niðurstöðu Skipulagsstofnunar í úrskurðinum þar sem segir að „Með vísan til niðurstöðu Skipulagsstofnunar sem gerð sé grein fyrir í 5. kafla þessa úrskurðar er lagst gegn byggingu Norðlingaölduveitu í 581 m y.s.“.

Kærur Hildar Rúnu Hauksdóttur og Óskar Magnúsdóttur verður að skilja svo að þess sé krafist að hinn kærði úrskurður verði felldur úr gildi að því er varðar lón í 575 og 578 m y.s. í Þjórsárverum.

Í kæru Hjörleifs Guttormssonar er þess krafist aðallega að ráðherra ómerki úrskurð Skipulagsstofnunar og hafni Norðlingaölduveitu en til vara er þess krafist að úrskurður Skipulagsstofnunar verði felldur úr gildi og að málinu verði á ný vísað til stofnunarinnar og henni falið að meta framkvæmdina lögum samkvæmt.

Í kæru Náttúruverndar ríkisins er þess krafist að úrskurður Skipulagsstofnunar verði felldur úr gildi í heild sinni og að lagst verði gegn viðkomandi framkvæmd vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa.

Skilja verður kæru Landvarðafélags Íslands svo að þess sé krafist að hinn kærði úrskurður verði felldur úr gildi og að lagst verði gegn virkjunarframkvæmdum við Norðlingaöldu.

Í kæru Áhugahóps um verndun Þjósárvera er þess krafist að úrskurði Skipulagsstofnunar verði hnekk og hann felldur úr gildi.

Í kæru Umhverfissamtaka Íslands er þess krafist að umhverfisráðherra hafni tillögum Skipulagsstofnunar um lón í 575 og 578 m y.s.

1.4. MÁLSMEÐFERÐ RÁÐUNEYTISINS

1.4.1. Umsagnir og athugasemdir

Með vísan til 2. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, voru kærur þær sem gerð er grein fyrir í kafla 1.3 hér að framan sendar til umsagnar Skeiða- og Gnúpverjahrepps, Ásahrepps, iðnaðar- og viðskiptaráðuneytisins, Skipulagsstofnunar og Landsvirkjunar með bréfum, dags. 27. september 2002. Frestur til að gera athugasemdir var tvær vikur. Viðbótarfrestur var veittur til 17. október 2002. Athugasemdir bárust frá iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu með bréfi, dags. 18. október 2002, Skipulagsstofnun með bréfi, dags. 17. október 2002, og Landsvirkjun með bréfi, dags. 17. október 2002.

Með bréfi 22. október 2002 voru þær umsagnir sem þá höfðu borist ráðuneytinu, sendar til kæranda og þeim boðið að gera athugasemdir við þær. Frestur til að gera athugasemdir var til 31. október 2002. Nokkrir kærendur báðu um aukinn frest og var hann veittur til 6. nóvember 2002. Athugasemdir bárust frá Náttúruvernd ríkisins, með bréfi, dags. 31. október 2002, Hildi Rúnu Hauksdóttur og Ósk Magnúsdóttur, með bréfi, dags. 6. nóvember 2002, Náttúruverndarsamtökum Íslands, með bréfi, dags. 6. nóvember 2002, Katrínu Theodórsdóttur hdl., f.h. stjórnar Landverndar, landgræðslu- og umhverfissamtaka Íslands, með bréfi, dags. 6. nóvember 2002. Þá sendi Katrín Theodórsdóttir hdl., f.h. Landverndar afrit af skýrslu Þóru Ellenar Þórhallsdóttur, dags. 11. nóvember 2002, til iðnaðarnefndar Alþingis um matsskýrslu Landsvirkjunar. Þá barst umsögn frá Skeiða- og Gnúpverjahreppi með bréfi, dags. 6. nóvember 2002, Áhugahópi um verndun Þjósárvera, með bréfi, dags. 6. nóvember 2002. Auk framangreindra athugasemda bárust ráðuneytinu bréf Ramsar Bureau til Árna Bragasonar, dags. 25. október 2002, og afrit bréfs frá The Wildfowl and Wetlands Trust til umhverfisráðherra, Sivjar Friðleifsdóttur, sem móttékið var af heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu 1. nóvember 2002.

1.4.2. Sérfræðialit og frekari upplýsingar

Með tölvubréfi, dags. 1. nóvember 2002, óskaði ráðuneytið eftir því að Landsvirkjun legði fram viðbótarupplýsingar vegna mats á umhverfisáhrifum Norðlingaölduveitu. Svar barst frá Landsvirkjun með bréfi 5. nóvember 2002 en eftirfarandi gögn fylgdu svari Landsvirkjunar: Fyrirspurnir Skipulagsstofnunar til Landsvirkjunar um viðbótarupplýsingar, svör Landsvirkjunar við fyrirspurnum Skipulagsstofnunar, bréf Skipulagsstofnunar til umsagnaraðila, umsagnir umsagnaraðila um viðbótarupplýsingar Landsvirkjunar til Skipulagsstofnunar og svör Landsvirkjunar við umsögnum um viðbótarupplýsingar.

Við meðferð kærumáls þessa hefur ráðuneytið leitað til nokkurra sérfræðinga til þess að leggja mat á tiltekna umhverfisþætti. Þeir eru: Birgir Jónsson jarðverkfræðingur, Kristinn Haukur Skarphéðinsson dýravistfræðingur, Sigurður Erlingsson verkfræðingur og Kristín Svavarsdóttir plöntuvistfræðingur. Þá fékk ráðuneytið D. Conor Skehan frá Írlandi, sérfræðing í mati á umhverfisáhrifum framkvæmda á Evrópska efnahagssvæðinu, til að veita ráðuneytinu ráðgjöf um aðferðir við undirbúning úrskurðarins.

Með bréfi ráðuneytisins til Landsvirkjunar, dags. 11. nóvember 2002, var frá því greint að í fjölmiðlum hefðu komið fram ásakanir vísindamanna og sérfræðinga um óeðlileg vinnubrögð við mat á umhverfisáhrifum. Af þessu tilefni væri óskað eftir ítarlegri greinargerð framkvæmdaraðila um þær ásakanir sem fram hefðu komið. Jafnframt kom fram í bréfi ráðuneytisins að fyrir lægi að Stefán Gunnar Thors, starfsmaður VSÓ Ráðgjafar, sem annast hefði gerð matsskýrslu framkvæmdaraðila, hefði verið tengiliður ráðgjafarfyrirtækisins við Skipulagsstofnun til 22. apríl 2002. Í matsskýrslunni segði jafnframt að hann hefði annast ritstjórn skýrslunnar. Vegna ætlaðs vanhæfis skipulagsstjóra væri þess óskað að framkvæmdaraðili upplýsti ráðuneytið nánar um hver hefði verið þáttur Stefáns Gunnars við undirbúning og samningu matsskýrslunnar.

Með bréfi Landsvirkjunar 15. nóvember 2002 var hafnað öllum ásökunum um að ekki hefði verið staðið faglega að matinu, að einstakir vísindamenn hafi verið beittir þrýstingi eða niðurstöðum breytt til að draga úr vægi umhverfisáhrifa Norðlingaölduveitu. Bréfinu fylgdu eftirtalin gögn:

1. Greinargerð Landsvirkjunar um ásakanir þær sem fram hafa komið á hendur fyrirtækinu og þá vinnu sem það hefur lagt í, lögum samkvæmt, vegna mats á umhverfisáhrifum Norðlingaölduveitu.
2. Greinargerð um aðkomu Stefáns Gunnars Thors, starfsmanns VSÓ Ráðgjafar, að undirbúningi og gerð matsskýrslu.
3. Öll svör Landsvirkjunar við athugasemdum Þóru Ellenar Þórhallsdóttur, Gísla Más Gíslasonar og Ragnhildar Sigurðardóttur sem komu fram í formlegu matsferli.
4. Upplýsingar um allar þær athugasemdir sem viðkomandi vísindamenn gerðu við yfirlstur á viðkomandi kafla í drögum að matsskýrslu.

Við meðferð málsins hjá ráðuneytinu var hugað að þeim möguleika hvort tæknilega væri unnt að haga framkvæmdum við Norðlingaölduveitu þannig að umhverfisáhrifa gætti í minna mæli en matsskýrsla framkvæmdaraðila gerir ráð fyrir. Í því skyni fékk ráðuneytið Viðar Ólafsson, verkfræðing, til þess að láta kanna mögulegar tæknilegar

útfærslur í þessum efnum. Niðurstöðu þessarar athugunar er að finna í skýrslu, dags. 24. janúar 2003. Nánari grein er gerð fyrir niðurstöðum þessarar athugunar í 3. kafla úrskurðar þessa.

2. EINSTÖK KÆRUATRÍÐI OG UMSAGNIR UM ÞAU

Eins og gerð er grein fyrir í kafla 1.3 gera allir tíu kærendurnir þá kröfu að úrskurður Skipulagsstofnunar verði felldur úr gildi, ýmist í heild sinni eða að því er varðar lón í 575 og 578 m y.s. Í þessum kærum er fyrst og fremst vísað til þeirra sjónarmiða sem búa að baki hins kærða úrskurðar.

Í flestum þeirra kæra sem ráðuneytinu bærust eru gerðar athugasemdir við málsmeðferð Skipulagsstofnunar, efnislega niðurstöðu hins kærða úrskurðar og forsendur hans. Í framangreindum kærum er um að ræða sömu eða svipaðar röksemdir hvað varðar þessi atriði. Kærur Katrínar Theodórsdóttur hdl., f.h. stjórnar Landverndar, landgræðslu- og umhverfissamtaka Íslands, Náttúruverndar ríkisins og Sigurðar Sigurjónssonar hrl., f.h. Skeiða- og Gnúpverjahrepps, eru umfangsmestar af þeim kærum sem bærust. eru þeim því gerð ítarlegust skil í úrskurði þessum.

2.1. MÁLSMEÐFERÐ SKIPULAGSSTOFNUNAR

Í kærum eru gerðar ýmsar athugasemdir við málsmeðferð Skipulagsstofnunar. Hér að neðan er gerð grein fyrir þessum athugasemdum.

2.1.1. Ætlað vanhæfi skipulagsstjóra ríkisins

Í kæru Landverndar er á því byggt að skipulagsstjóri hafi verið vanhæfur til þess að úrskurða um gerð matsáætlunar og matsskýrslu framkvæmdaraðila sem ritstýrt hafi verið af syni hans. Sem stjórnvald sé skipulagsstjóri bundinn af málsmeðferðarreglum stjórnisýslulaga, nr. 37/1993, en samkvæmt 2. og 3. tölul. 3. gr. laganna verði starfsmaður vanhæfur til meðferðar einstaks máls þegar hann er skyldur fyrirvarsmanni aðila í beinan legg og beri þá að víkja sæti við afgreiðslu málsins. Ein helsta stoð umhverfismats sé mat skipulagsstjóra á því hvort matsskýrsla uppfylli skilyrði laganna. Hin nánú tengsl skipulagsstjóra við ritstjóra matsáætlunar og matsskýrslu þeirrar sem hér sé til meðferðar séu til þess fallin að draga megi í efa óhlutdrægni hans við úrskurðinn samkvæmt 6. tölul. 3. gr. stjórnisýslulaga.

2.1.2. Svigrúm til að víkja frá fyrirhugaðri útfærslu framkvæmdar í úrskurði um mat á umhverfisáhrifum

Þá byggir Landvernd á því að Skipulagsstofnun hafi verið óheimilt að fallast á byggingu Norðlingaölduveitu í 578 m y.s. þar sem sú tillaga hafi ekki hlotið lögakveðna meðferð svo sem kynningu í samræmi við 8., 9. og 10. gr. laga nr. 106/2000 enda hafi ekki verið sótt um leyfi fyrir byggingu þeirrar veitu og sé matsskýrsla framkvæmdaraðila því aðeins reist á byggingu veitunnar í 575 m y.s. og þannig kynnt. Niðurstaðan sé því í andstöðu við áskilnað laganna um kynningu matsskýrslu og aðrar málsmeðferðarreglur. Framkvæmd sem framkvæmdaraðili sækist ekki eftir sé heimiluð óumbeðið, framkvæmd sem sé stærri og hafi mun meiri umhverfisáhrif í för með sér, eins og reyndar komi fram í forsendum úrskurðarins.

Í kæru Skeiða- og Gnúpverjahrepps segir að í mörgum þáttum sé vísað til þess að áhrif séu meiri við lón í 578 m y.s. en lægri lónhæð, eins og rökrétt sé en ekki metin áhrif vegna breyttra aðstæðna, svo sem landhalla við lónborð, gróðursamsetningar, jarðvegsþykktar o.s.frv. Engin haldbær rök sé að finna í gögnum framkvæmdaraðila né úrskurði Skipulagsstofnunar um að minni þörf sé fyrir mótvægisáðgerðir við lón í

578 m y.s. Þvert á móti mætti ætla, miðað við þekkingu heimamanna á aðstæðum, að setmyndun yrði hraðari við efri mörk lónsins vegna minni landhalla.

Nokkrir aðrir kærendur telja að ekki sé heimild til þess að gefa leyfi fyrir lónhæð í 578 m y.s. og byggja það á svipuðum sjónarmiðum.

2.1.3. Samanburður kosta – núllkostur

Í kæru Landverndar er á því byggt að framkvæmdaraðili hafi ekki sýnt fram á það með nægilega trúverðugum hætti að bygging Norðlingaölduveitu sé eini raunhæfi orkuöflunarkosturinn. Meginmarkmiðið með mati á umhverfisáhrifum sé að upplýsa þá sem taki ákvarðanir um afleiðingar ákvörðunar fyrir umhverfið og tryggja að tillit sé tekið til umhverfisins. Því hefði framkvæmdaraðila borið að sýna fram á aðra kosti en Norðlingaölduveitu og bera þá saman með tilliti til kostnaðar og umhverfisáhrifa. Skoða hefði átt mismunandi staðsetningar með tilliti til mismunandi umhverfisáhrifa og eftir atvikum aðrar orkuöflunarleiðir svo sem nýtingu jarðvarmaorku sem sé mun nær notkunarstað orkunnar. Leyfisveitandi verði að vita hvort Landsvirkjun geti tryggt sett markmið, sem sé að mæta orkueftirspurn á markaðssvæði sínu, með því að velja aðra virkjunarkosti eða jafnvel með öflun annarrar orku sem hefði mun minna umhverfisrásk í för með sér. Virkjunarkostir framkvæmdaraðila séu sýndarkostir og eingöngu til þess fallnir að réttlæta þegar ákveðinn virkjunarkost. Bygging veitu með lóni í 581 m y.s. sé ekki raunhæfur valkostur með tilliti til forsögu málsins. Ekki skipti þó höfuðmáli hvort viðmiðunarkostirnir hafi raunverulega verið inni í myndinni eða ekki. Með hliðsjón af háu verndargildi Þjósárvera og mikilvægi þeirra á heimsvísu hefði framkvæmdaraðila borið að skoða aðra valkosti, svo sem virkjun Hólmsár og/eða Skaftár svo eitthvað sé nefnt, og bera saman við Norðlingaölduveitu. Þetta sé hagkvæmur kostur sem sé tiltölulega fljótlegur í framkvæmd enda þótt rannsóknir og undirbúningur eigi lengra í land en Norðlingaölduveita. Það séu sterkar vísbendingar um að virkjun þessara vatnsfalla hefði mun minna umhverfisrásk í för með sér, en samkvæmt niðurstöðum tilraunamats á fimmtán virkjunarkostum í vatnsafla hafi það verið mælt í stuðlinum 1.7-3.0 á móti 8.8 við Norðlingaölduveitu. Ekki sé um strangvísindalega úttekt á umhverfisáhrifum að ræða en hún gefi vísbendingu um hlutföllin.

Í kærinni segir að framkvæmdaraðili geti ekki skýlt sér bak við það að ekki liggi fyrir endanleg Rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma. Lögin kveði á um skyldu framkvæmdaraðila til þess að sýna fram á aðra valkosti og bera þá saman við þann sem sótt er um leyfi fyrir. Geti megi nærri að sú vinna, sem unnin hefur verið í tengslum við virkjanamöguleika við gerð rammaáætlunar, ætti að nýtast við samanburðarrannsóknir hans á virkjunarvalkostum.

Kærandi segir að hann byggi kæru sína meðal annars á þeirri málsástæðu að Skipulagsstofnun hafi verið óheimilt að fallast á þá valkosti sem Landsvirkjun setji fram í framkvæmdaáætlun sinni. Öllu verra sé þó að með samþykki þessara sýndarkosta skekkist allt matið sem byggist fremur á samanburði en sjálfstæðu mati á umhverfisáhrifum framkvæmdar sem sótt hafi verið um leyfi fyrir.

Í kæru Landverndar segir að ámælisvert sé hversu lítið sé fjallað um hagkvæmni þess og verðmæti fyrir samfélagið að ráðast ekki í framkvæmdir á svæðinu. Niðurstaða Skipulagsstofnunar byggist á því að ekki hafi verið hægt að fjalla um núllkostinn vegna skorts á upplýsingum. Stofnunin vísi í svör framkvæmdaraðila þar sem hann

bendi á að í ljósi samráðs við náttúrufræðinga í upphafi matsvinnu um möguleikann á að meta þróun lífríkis á svæðinu hafi framkvæmdaraðili metið að ekki væri hægt að spá fyrir um framvindu lífríkis á svæðinu með þekktum vísindalegum aðferðum. Ekki sé ljóst við hvaða rannsóknir og gögn þessi fullyrðing sé studd. Hið rétta sé að íslenskir sérfræðingar hafi gert haldgóðar rannsóknir og birt um þær skýrslur og greinar. Rannsóknir þessar sýni að sterkar líkur séu fyrir því að verði núllkostur fyrir valinu muni gróður að öllum líkindum dreifa meira úr sér ef framvinda og þróun verði áfram sem hingað til. Telja verði að umfjöllun um núllkostinn sé svo vanreifuð að það eitt og sér leiði til ómerkingar á úrskurðinum.

Þá segir að Skipulagsstofnun hafi í úrskurði sínum horft fram hjá þeirri staðreynd að stór hluti svæðisins hafi þegar verið friðlýstur. Stofnunin viðurkenni að friðlýstum svæðum beri ekki að raska nema brýnir almannahagsmunir liggja að baki og að verndargildi veranna hafi vaxið frá 1981 þar sem önnur svæði hafi verið skert. Samt sem áður fallist stofnunin á framkvæmdirnar án þess að framkvæmdaraðili þurfi að sýna fram á að um aðra raunhæfa virkjunarvalkosti hafi verið að ræða.

Kærandi byggir á því að Skipulagsstofnun virði í úrskurði sínum algerlega að vettugi mikilvægi alþjóðlegra skuldbindinga Íslands og megi þar nefna Ramsarsamninginn. Þjórásarver njóti verndar sem Ramsarsvæði, votlendi sem hafi alþjóðlegt mikilvægi, sérstaklega sem búsvæði fyrir fugla. Í Ramsarsamningnum séu fyrirmæli um að fullkomið mat á umhverfisáhrifum verði gert áður en leyfi sé veitt fyrir framkvæmd. Kærandi telji að matskýrsla fullnægi ekki þessum skilyrðum þar sem í henni séu fjölmargir alvarlegir gallar. Tekið sé fram í samningnum að ekki megi skerða votlendi nema brýnir þjóðarhagsmunir mæli með því. Skipulagsstofnun telji það ekki í verkahring sínum að meta þjóðarhagsmunina en engu að síður sé hún að fallast á framkvæmd sem leiði til rýrnunar verndaðra svæða samkvæmt samningnum. Einnig séu fyrirmæli í Ramsarsamningnum um að við skerðingu á votlendi þurfi að friða annað álíka mikið svæði fyrir tiltekna tegund, heiðagæs. Í úrskurði Skipulagsstofnunar komi fram að framkvæmdaraðili hafi ekki bent á svæði sem hafi sambærilegt gildi fyrir heiðagæs og mætti friða í stað þess sem skerðist. Þó bendi stofnunin á að friða mætti þann hluta Þjórásarkvíslavers sem standi utan núverandi friðlandsmarka. Þessi ábending Skipulagsstofnunar sé þó ekki studd neinum gögnum enda hafi rannsóknir sýnt að fráleitt sé að álykta sem svo að Þjórásarkvíslaver hafi á nokkurn hátt sambærilegt gildi sem búsvæði fyrir heiðagæs og sá hluti Tjarnarvers sem hverfi undir lón miðað við 575 m y.s. lónhæð, hvað þá hlutar Þúfuvers og Oddkelsvers miðað við 578 m y.s. lónhæð. Það sé sterklega dregið í efa að utan friðlanda á Íslandi sé að finna sambærilegt svæði og það sem rýrni innan friðlandsmarka með tilliti til heiðagæsar. Því sé ólíklegt að hægt sé að fullnægja skilyrðum. Þá séu sterkar líkur á því að boðaðar mótvægisáðgerðir séu einar og sér í andstöðu við samninginn.

Í kærnu Náttúruverndar ríkisins er því hafnað að umfjöllun um núllkost sé ásættanleg. Jafnframt er bent á að umfjöllun um núllkost eigi ekki eingöngu við um náttúrufar og að framkvæmdaraðili eigi að geta lagt mat á kosti og galla núllkosta eins og hann telji sig geta lagt mat á afleiðingar annarra kosta. Til dæmis telji framkvæmdaraðili engum vandkvæðum bundið að meta jákvæð samfélagsleg áhrif af veitunni þrátt fyrir t.d. augljósa andstöðu Skeiða- og Gnúpverjahrepps.

Í kærinni segir að umfjöllun vanti í úrskurð Skipulagsstofnunar um kosti þess að fara ekki í framkvæmdir, t.d. vanti umfjöllun um kostnað við að fara í mótvægisáðgerðir

og taki Skipulagsstofnun undir það á bls. 116. Í þessu sambandi er einnig bent á að ekki sé að finna umfjöllun um óskir heimamanna í Skeiða- og Gnúpverjahreppi þar sem mestu umhverfisáhrifin verði. Þetta sé ekki í anda sjálfbærrar þróunar og lýsi ekki aðstæðum.

2.1.4. Matsskylda mótvægisáðgerða

Í kæru Náttúruverndar ríkisins er á því byggt að þeir þættir mótvægisáðgerða, sem Skipulagsstofnun hafi óskað ítarlegri upplýsinga um, séu matsskyldir og aðrir þættir tilkynningarskyldir samkvæmt 1. og 2. viðauka laga nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum. Þeir þættir hafi ekki fengið lögboðna málsmeðferð. Þess sé því krafist að öll málsmeðferð hvað varðar viðbótargögn Landsvirkjunar og mótvægisáðgerðir sem þar eru kynntar verði felld úr gildi. Í rökstuðningi um þetta segir að Skipulagsstofnun taki afstöðu til þess að ákveðinn vegur sé matsskyldur þar sem lengd hans sé yfir 10 km og að ekki sé hægt að líta á hann sem hluta af mati á umhverfisáhrifum Norðlingaölduveitu. Í ljósi þessarar afstöðu hefði Skipulagsstofnun ekki átt að samþykkja viðbótargögn um mótvægisáðgerðir, svo sem setlón, varnargarða, a.m.k. 9 km langa samanlagt og efnistöku sem nái 150.000 m³ (matsskylt magn), sem hluta af úrskurði vegna lóns í 575 m y.s.

Í kæru Landverndar er á því byggt að fyrirhugaðar mótvægisáðgerðir komi ekki til með að draga úr eða bæta fyrir neikvæð umhverfisáhrif Norðlingaölduveitu heldur muni þær þvert á móti stigmagna umhverfisspjöllin. Staðreyndin sé sú að umhverfisáhrif veitunnar komi ekki öll í ljós eftir að stíflan hafi verið byggð og vatni hleypt í lónið. Norðlingaölduveita skeri sig úr flestum öðrum virkjunarframkvæmdum sem hingað til hafi verið ráðist í hér á landi vegna þess að hún kalli á slóða mótvægisáðgerða sem hver um sig sé svo stórtæk að hún stigmagni umhverfisspjöllin. Þrjár helstu mótvægisáðgerðir framkvæmdaraðila, setlón, varnargarðar og uppdæling úr Norðlingaöldulóni, séu allar af þeirri stærðargráðu að miklar líkur séu til þess að þær séu háðar mati á umhverfisáhrifum.

Landvernd telur ljóst að framkvæmdaraðila hafi mistekist að sýna fram á að boðaðar mótvægisáðgerðir dragi úr eða bæti fyrir neikvæð umhverfisáhrif Norðlingaölduveitu og því hefði Skipulagsstofnun borið að leggjast gegn framkvæmdinni enda komi skýrt fram í úrskurði hennar að áðgerðirnar vegi í fæstum tilfellum að fullu upp á móti hinum neikvæðu umhverfisáhrifum.

Í kæru Skeiða- og Gnúpverjahrepps segir að ekki komi fram á minnisblöðum, sem lögð hafi verið fram á síðari stigum umhverfismatsins, hvar taka eigi efni í grjótvörn varnargarða sem lagðir séu til samkvæmt mótvægisáðgerðum né hvernig koma eigi því á sinn stað. Það kalli á umtalsverða vegagerð yfir viðkvæm og votlend svæði og valdi verulegu raski umfram varnargarðana sjálfa. Þá sé útfærsla setlóns ónákvæm og staðsetning haugstæða mjög gróflega útfærð. Bent er á að þessi mannvirki séu bæði á verðmætustu svæðum Þjórsárvera. Það sé eðli beggja framkvæmdanna að þær þurfi að stækka og auka við jafnt og þétt allan líftíma veitunnar þannig að áhrif þeirra komi til með að stigmagnast með tímanum enda telji Skipulagsstofnun að mótvægisáðgerðir vegna lóns í 575 m y.s. verði mjög áberandi í landslagi og þær muni hafa verulegt og óafturkræft rask í för með sér.

2.1.5. Náttúruvernd ríkisins sem leyfisveitandi

Náttúruvernd ríkisins telur í kærni sinni að Skipulagsstofnun hafi ekki tekið nægjanlegt tillit til afstöðu Náttúruverndar ríkisins þegar metin hafi verið áhrif á náttúruverndargildi Þjórsárvera. Samkvæmt e-lið 6. gr. laga nr. 44/1999, um náttúruvernd, sé það hlutverk Náttúruverndar ríkisins að meta verndargildi náttúru Íslands og náttúruminja. Aðrar opinberar stofnanir, t.d. Náttúrufræðistofnun Íslands, hafi ekki þetta lögboðna hlutverk. Það sé t.d. ekki hlutverk Landsvirkjunar né Skipulagsstofnunar að meta verndargildi náttúru Íslands. Í kærinni segir að Náttúrufræðistofnun Íslands hafi aflað gagna um Norðlingaölduveitu fyrir framkvæmdaraðila. Það sé krafa Náttúruverndar ríkisins að fullt tillit verði tekið til afstöðu stofnunarinnar enda sé hún leyfisveitandi, fari með umsjón friðlandsins í Þjórsárverum og eigi að meta náttúruverndargildi þess bæði samkvæmt lögum og auglýsingu nr. 507/1987 um friðlandið.

2.1.6. Skortur á kynningu viðbótargagna – villandi kynning á framkvæmd

Í kærni Landverndar segir að kynningu á viðbótargögnum hafi verið svo ábótavant að málsmeðferð hafi ekki uppfyllt skilyrði laga nr. 106/2000 um aðgang almennings að matsferlinu og skyldu til kynningar á matsskýrslu framkvæmdaraðila. Fljótlega hafi komið í ljós að framkvæmdaraðili hafi ekki gert grein fyrir raunverulegum áhrifum fyrirhugaðrar framkvæmdar á umhverfi og samspili einstakra þátta í umhverfinu. Ekki sé nægilegt að sýna aðeins skammtímaáhrifin heldur beri að gera grein fyrir raunverulegum langtímaáhrifum verkefnisins, sbr. j- og l-lið 3. gr. laga nr. 106/2000 og l-lið 3. gr. reglugerðar nr. 671/2000. Þetta skipti máli því langtímaáhrif Norðlingaölduveitu tvö- eða þrefaldi umhverfisáhrifin og því sé tapið metið allt of lágt í matsskýrslunni. Til dæmis hafi ekki verið gerð grein fyrir því að með tímanum geti landhækkun, sem verði á svæðinu, leitt til þess að Þjórsá flæði yfir bakka sína og yfir viðkvæman gróður. Vegna umfangs mótvægisáðgerða hefði Skipulagsstofnun átt að gera þær kröfur að viðbótargögn vegna þeirra hlytu sömu meðferð og kynningu og upprunaleg matsskýrsla. Í ljós hafi komið að mótvægisáðgerðirnar, sem lagt er til að verði setlón, bygging varnargarða og uppþæling úr Norðlingaöldulóni, séu svo viðamiklar að líkur séu til þess að hver um sig sé háð mati á umhverfisáhrifum. Lagaákvæðum um kynningu verkefnis sé ekki einvörðungu ætlað að stuðla að því að almenningur hafi aðgang að upplýsingum um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda heldur miði kynning einnig að því að tryggja vönduð vinnubrögð við ákvarðanatöku. Umsagnir og athugasemdir almennings gefi oftast en ekki upplýsingar sem komi að gagni við úrlausn ýmissa verkefna.

2.1.7. Alþjóðlegar skuldbindingar

Í kærni Landverndar er mótmælt þeim skilningi Skipulagsstofnunar að mat á umhverfisáhrifum Norðlingaölduveitu snúist í grundvallaratriðum um það hvort framkvæmdin geti fallið að þeirri vernd og þeim skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafi ákveðið og undirgengist Þjórsárverum til handa. Enda þótt fallast megi á að Þjórsárverum hafi verið gefin sérstök staða með friðlýsingu, svo og með samþykkt Ramsarsamningsins, sé um að ræða viðbótarsjónarmið við mat á umhverfisáhrifum. Það séu eftir sem áður lög nr. 106/2000 sem ákvarðandi séu um umhverfisáhrifin. Þetta eigi sérstaklega við þar sem friðlýsingin sé ekki alger og nái ekki til alls svæðisins. Í friðlýsingunni séu ákvæði þess efnis að fallast megi á framkvæmdina í allt að 581 m y.s. að vissum skilyrðum uppfylltum.

Ramsarssamningurinn

Náttúruvernd ríkisins bendir á ummæli í úrskurði Skipulagsstofnunar, bls. 109, þar sem ræðir um Ramsarsamninginn frá 1971, en í úrskurðinum segi að skynsamleg nýting sé skilgreind sem „sjálfbær nýting í þágu mannkyns með þeim hætti að samrýmist viðhaldi náttúrulegra eiginleika vistkerfisins“. Náttúruvernd ríkisins telur þetta skilyrði ekki uppfyllt þar sem Norðlingaöldulón hafi takmarkaðan líftíma og veruleg óafturkræf áhrif verði á marga umhverfisþætti og óvissa ríki um áhrif vegna vatns- og vindrofs, aurframburðar og fleiri þátta.

Skeiða- og Gnúpverjahreppur bendir á að Ísland sé aðili að Ramsarsamningnum. Samkvæmt 1. tölul. 2. gr. samningsins skuli sérhver samningsaðili, innan lögsögu sinnar, tiltaka viðeigandi votlendi sem sett skuli á skrá um votlendi sem hafi alþjóðlegt gildi. Þjórsárver, sem séu eitt þriggja votlendissvæða á Íslandi á skrá samningsins, hafi verið á skránni frá 20. mars 1990. Bent er á að meginástæða skráningar Þjórsárvera sé mikilvægi þeirra sem varpsvæði fyrir heiðagæs.

Bernarsamningurinn

Landvernd telur í kærú sinni að ekki hafi verið virt ákvæði Bernarsamningsins frá 1979 um verndun villtra plantna, dýra og búsvæði í Evrópu þar sem ekki hafi verið horft til áhrifa framkvæmdarinnar á freðmýrarústir sem séu í hæsta verndarflokki. Þær séu samt sem áður ein mikilvægustu búsvæði Þjórsárvera með tilliti til heiðagæsa og tegundafjölbreytni. Séu sterkar líkur á því að rýrnun þeirra sé í andstöðu við samninginn.

Í kærú Náttúruverndar ríkisins kemur fram að í úrskurði Skipulagsstofnunar séu raktar skyldur Íslendinga vegna Bernarsamningsins um verndun villtra plantna, dýra og búsvæða í Evrópu sem og skyldur samkvæmt Ríó-samningnum um verndun líffræðilegrar fjölbreytni. Enn fremur að við breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum hafi það verið álit umhverfisnefndar Alþingis, með vísan til tilskipunar Evrópusambandsins nr. 97/11, að við framkvæmd laga um mat á umhverfisáhrifum skuli hafa ákveðnar meginreglur í huga sem mótast hafi á síðustu árum og áratugum, jafnt á alþjóðavettvangi og í framkvæmd ríkja, þ.e. varúðarreglunni, mengunarbótareglunni, reglunni um verndarsjónarmið og reglunni um að mengun sjávar sé upprætt við upptök. Bendir Náttúruvernd ríkisins á að óafturkræf skerðing verði á búsvæðum og að tegundir og sérstakir stofnar tegunda geti verið í hættu. Stofnunin telji að hér eigi að beita varúðarreglunni vegna óvissu um afleiðingar vatns- og vindrofs, aurframburðar, breytinga á grunnvatni, bakvatnsáhrifa og að einnig liggja fyrir að litlar sem engar líkur séu á því að hægt verði að endurheimta svipuð búsvæði og tapist.

Skeiða- og Gnúpverjahreppur bendir sérstaklega á að Ísland sé aðili að Bernarsamningnum.

Samningur 1972 um verndun menningar- og náttúruminja heimsins

Í kærú Skeiða- og Gnúpverjahrepps er bent á að Ísland sé aðili að Samningi um verndun menningar- og náttúruarfleifðar heimsins frá 1972.

Meginreglur alþjóðlegs umhverfisréttar og EES-réttur

Í kærú Landverndar segir að Skipulagsstofnun hafi í úrskurði sínum horft fram hjá þeim meginreglum sem mótast hafi á síðustu árum og gildi í alþjóðasamfélaginu, svo

sem varúðarreglunni, mengunarbótareglunni og reglunni um verndarsjónarmið. Með aðild Íslands að EES-samningnum hafi þessar meginreglur orðið hluti af íslenskum umhverfisrétti enda þótt þær megi sín lítils í úrskurði Skipulagsstofnunar.

Í kæru Skeiða- og Gnúpverjahrepps er vísað til þess að í tilskipun 97/11/EB sé byggt á þeim meginreglum sem móttast hafi á síðustu árum og áratugum, jafnt á alþjóðavettvangi sem í framkvæmd ríkja, þ.e. varúðarreglunni, mengunarbótareglunni, reglunni um verndarsjónarmið og reglunni um að mengun sé upprætt við upptök. Þá sé fjallað um reglur þessar í 73. gr. EES-samningsins og beri að hafa þær í huga við framkvæmd laganna. Sjá einnig kafla 2.13.

Náttúruverndarsamtök Íslands vísa til 73. gr. EES-samningsins og 2. tölul. inngangs tilskipunar 97/11/EB en út frá lögbundnum varúðarsjónarmiðum eigi óspillt umhverfi að njóta alls vafa við mat á umhverfisáhrifum.

2.1.8. Rökstuðningur hins kærða úrskurðar

Af hálfu Landverndar er á því byggt að úrskurður Skipulagsstofnunar sé órökstuddur og að óljóst sé á hvaða grunni niðurstaða hans sé reist. Úrskurðurinn sé í hróplegu ósamræmi við forsendur hans þar sem stofnunin komist hvað eftir annað að þeirri niðurstöðu að bygging veitunnar hafi í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif í skilningi laganna en samt sé hún heimiluð með skírskotun til forsendna. Eru nokkur dæmi um það rakin í kærinni.

Þá segir að í forsendum úrskurðarins gangi Skipulagsstofnun út frá því að Norðlingaölduveita hafi veruleg og óafturkræf áhrif á fjölmarga þætti umhverfisins en það skili sér ekki í niðurstöðu úrskurðarins. Þvert á móti sé framkvæmd, sem framkvæmdaraðili sækist ekki eftir, heimiluð óumbeðið, framkvæmd sem sé stærrí og hafi mun meiri umhverfisáhrif í för með sér, eins og reyndar komi fram í forsendum úrskurðarins. Af þessu megi sjá að viðunandi rökstuðning skorti fyrir niðurstöðu Skipulagsstofnunar og að þau sjónarmið sem stofnunin byggði á séu alls óljós.

2.2. UMHVERFISÁHRIF FYRIRHUGAÐRAR FRAMKVÆMDAR

Í þessum kafla verður gerð grein fyrir sjónarmiðum kæranda um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar.

2.2.1. Áhrif á vistfræði

Í kæru Landverndar er því haldið fram að Skipulagsstofnun hafi borið að gera athugasemdir við það að matsskýrsla greini ekki frá áhrifum framkvæmdar á vistfræði svæðisins í heild þrátt fyrir að gert hafi verið ráð fyrir því í matsáætlun. Þá verði ekki séð hvers vegna Skipulagsstofnun minnst ekki á rannsóknir dr. Ragnhildar Sigurðardóttur, Áhrif Norðlingaölduveitu á náttúrufar Þjórsárvera, frá 2002 í úrskurði sínum. Skýrslan, sem fjalli um áhrif framkvæmdar á vistfræði svæðisins í heild, hafi verið unnin fyrir framkvæmdaraðila en ekki birt.

2.2.2. Áhrif á vatnafar

Í kæru Landverndar kemur fram að Skipulagsstofnun fullyrði að tengsl milli sífrera og grunnvatnsborðs séu lítt þekkt og að óvissa ríki um bakvatnsáhrif á sífrera og rústir. Þetta sé rangt, rannsóknir Þóru Ellenar Þórhallsdóttur, sem stundað hafi vistfræðirannsóknir við Kvíslaveitur, bendi til þess að bakvatn hafi umtalsverð áhrif á

sífrera og rústir á því beltí sem þau náí til. Komi þetta fram í skýrslu hennar frá 1994, Áfangaskýrslur um vistfræðirannsóknir við Kvíslaveitur.

Í umfjöllun Skipulagsstofnunar komi fram að bakvatnsáhrif við strendur lóns miðað við 575 m y.s. verði mest við ósa Blautukvíslar. Sú mynd sé gefin að þetta svæði sé að mestu leyti ómerkilegar áreyrar en hið rétta sé að um sé að ræða mikilvægt gróíð svæði af þeim flokki freðmýrarústa sem mikilvægastar séu fyrir tegundafjölbreytileika smádyra og gróðurs og séu undirstaða mikilvægustu hreiðurstæða heiðagæsa í Þjórsárverum og sennilega heiminum öllum. Þetta komi fram í skýrslu Harðar Kristinssonar og Ragnhildar Sigurðardóttur frá 2002, Freðmýrarústir á áhrifasvæði, sem unnin var fyrir framkvæmdaraðila. Niðurstæða þessarar rannsóknar sýni að rýrnun freðmýrarústa verði um 18% miðað við 575 m y.s. lónhæð en um 25% miðað við 578 m y.s. lónhæð. Í þeirri tölu sé ekki gert ráð fyrir rýrnun vegna bakvatnsáhrifa og muni því bakvatnsáhrif á þessu svæði bætast við fyrrgreinda rýrnun. Við 578 m y.s. lónhæð verði bakvatnsáhrifin jafnvel mun alvarlegri þar sem þau náí inn í Oddkelsdæld og Þúfuver sem ásamt Tjarnarveri skerðist bæði við 575 m y.s. og 578 m y.s. og séu þrjú mikilvægustu svæði Þjórsárvera með tilliti til rústagerða af hæsta verndarflokki. Í kærinni er svo vikið nánar að fyrirbyggjandi rannsóknarniðurstöðum.

Loks segir að um leið og Skipulagsstofnun haldi því fram að þekking á bakvatnsáhrifum virkjunarinnar sé takmörkuð en fallist samt sem áður á framkvæmdina, brjóti stofnunin gegn varúðarreglunni, einni af meginreglum alþjóðlegs umhverfisréttar.

2.2.3. Áhrif á rof, áfok og uppblástur

Landvernd bendir á að í matsskýrslu komi fram að almennt sé nokkuð mikil rofhætta í lónstæðinu. Í úrskurði Skipulagsstofnunar segi að undir lón í 575 m y.s. fari stór svæði sem nú séu uppsprettur áfoksefna eða svæði þar sem nú þegar sé talsvert rof. Þessar fullyrðingar, sem ekki séu réttar, virðist vera komnar úr skýrslu framkvæmdaraðila um rof á framkvæmdarsvæðinu, byggðar á kenningum Odds Sigurðssonar o.fl. frá 2001. Þessum fullyrðingum hafi verið mótmælt í athugasemdum dr. Ragnhildar Sigurðardóttur við matsskýrslu. Þá hafi rannsóknir þeirra Harðar Kristinssonar og dr. Ragnhildar Sigurðardóttur frá 2002, Freðmýrarústir, sýnt fram á hið gagnstæða, svo og rannsóknir Arnþórs Garðarssonar frá 2002, Landnotkun heiðagæsa á grónu landi í sunnanverðum Þjórsárverum. Rannsóknir þessar sýni svo ekki verði um villst að miklar líkur séu til þess að núllkostur, með tilliti til rofs á lónstæði, leiði ekki til frekari rýrnunar gróðurs á svæðinu heldur muni hann að öllum líkindum dreifa meira úr sér í samræmi við þá framvindu og þróun sem átt hafi sér stað til þessa.

Í kærinni segir að ekki sé ljóst hvers vegna Skipulagsstofnun taki ekki niðurstöður þessara fræðimanna til greina og byggji niðurstöðu sína á rannsóknnum þeirra enda muni þetta vera einu rannsóknirnar sem gerðar hafi verið á svæðinu. Ekki verði séð að skoðun framkvæmdaraðila byggist á beinum rannsóknnum eða vettvangsvinnu heldur virðist vera um að ræða ályktun sem hugsanlega sé dregin af þeirri staðreynd að 2/3 af þurrlendi lónstæðisins séu gróðurlitlir malarásar. Staðreyndin sé hins vegar sú að sáralítið „aktíft“ rof virðist vera á svæðinu og gróður í mikilli sókn.

Í kærinni segir að ritrýni af hendi Skipulagsstofnunar sé umhugsunarefni þar sem upplýsingar byggðar á veikum vísindalegum grunni séu teknar jafngildar eða fram yfir upplýsingar byggðar á raunverulegum rannsóknum eða beinum athugunum.

2.2.4. Áhrif á gróður

Í kæru Landverndar er því lýst að Skipulagsstofnun komist að þeirri niðurstöðu að þrátt fyrir skerðingu á fjölbreyttu, tegundaauðugu og upprunalegu gróðurlendi með lóni í 575 og 578 m y.s. muni Þjórsárver áfram verða gróðurfarslega mikilvægt svæði þar sem stærstu og tegundaauðugustu gróðursvæðin verði að mestu utan áhrifasvæðis framkvæmdanna. Skipulagsstofnun komist að þessari niðurstöðu út frá matsskýrslu þar sem áhrifum á gróður sé lýst út frá áhrifum á tegundafjölbreytileika, útbreiðslu gróðursamfélaga og bakvatnsáhrifum lónsins. Skipulagsstofnun taki þó ekki tillit til og minnst ekki á áhrif framkvæmda á útbreiðslu gróðursamfélaga í úrskurði sínum. Svo virðist sem þess misskilnings gæti hjá stofnuninni að rýrnun á þurrlandi og votlandi í Þjórsárverum sé fullnægjandi skýring á rýrnun gróðursamfélaga. Þá segir að Skipulagsstofnun virðist telja að tvískipting gróins lands í þurrlandi og votlandi hafi eitthvað með skiptingu gróðurlenda að gera eins og þau séu skilgreind af Náttúrufræðistofnun Íslands. Skipting Náttúrufræðistofnunar Íslands í gróðurlendi og gróðurhverfi sé mun flóknari en svo þar sem í Þjórsárverum séu a.m.k. fimm mismunandi þurrlandisgróðurlendi, þ.e. mosapemba, graslandi, snjóðæld, blómlendi og mólendi og þrjú mismunandi votlandisgróðurlendi, þ.e. hálfdeigja, mýri og flói. Þessi gróðurlendi skiptist síðan í mismunandi gróðurhverfi sem hvert um sig hafi sitt svipmót, tegundasamsetningu og gefi góða skírskotun í þann fjölbreytileika vistkerfa sem byggir Þjórsárver sem eina heild. Miklar líkur séu til þess að umtalsverð rýrnun á hverju og einu þessara gróðurhverfa sé brot á Bernarsamningnum um verndun búsvæða.

Í kærinni segir að almennt megi telja að umtalsverð rýrnun ákveðinna gróðurhverfa muni rýra gróðurfarslegt mikilvægi Þjórsárvera sem heildar svo mikið að það eitt og sér nægi til að hnekkja úrskurði Skipulagsstofnunar. Í gögnum sem unnin hafi verið að beiðni framkvæmdaraðila en hafi af einhverjum ástæðum ekki ratað inn í matsskýrslu, þ.e.a.s. skýrslu dr. Ragnhildar Sigurðardóttur, Áhrif Norðlingaölduveitu á náttúrufar Þjórsárvera, frá 2002, komi fram að 100% rýrnun verði á einu gróðurhverfi miðað við 575 m y.s. lónhæð og yfir 30% rýrnun á þremur öðrum gróðurhverfum. Fjölbreytileiki lífríkisins komi því til með að rýrna miðað við 575 m y.s. lónhæð og fullyrðingar framkvæmdaraðila og Skipulagsstofnunar um áhrif lóns á gróður því mjög vafasamar.

2.2.5. Áhrif á smádýralíf

Í kæru Landverndar segir að í niðurstöðu Skipulagsstofnunar um áhrif á smádýralíf komi réttilega fram að votlandi Þjórsárvera standi undir megninu af lífmassa smádýra í verunum og óbeint komi einnig réttilega fram að tegundafjölbreytileiki smádýra sé tengdur mismunandi búsvæðum í Þjórsárverum, þ.e. gróðurlendum og gróðurhverfum. Hins vegar gleymist að taka tillit til þess að tegundafjölbreytileiki smádýra sé oft mun meiri á þurrlandissvæðum Þjórsárvera og því beri einnig að geta þeirra sem mikilvægra búsvæða.

Í kærinni segir að Náttúruvernd ríkisins hafi bent á skort á upplýsingum en í umsögn hennar segi að smádýrafána sé mjög fjölbreytt en rannsóknir um vistfræðilega þýðingu smádýralífs vanti, gögn séu frekar gömul og óvissa um áhrif töluverð. Í svari

framkvæmdaraðila við þessum athugasemdum komi fram að alls ekki sé óraunhæft að gera ráð fyrir að smádýralíf sé svipað á sambærilegum búsvæðum í ofan- og neðanverðum verunum þar sem aðeins sé um 25 m hæðarmunur. Þetta svar virðist Skipulagsstofnun taka gott og gilt. Hér komi hins vegar vel í ljós gallar á málsmeðferðinni svo sem kærandi hafi áður haldið fram. Eftir að framkvæmdaraðili hafi svarað fyrirspurnum Skipulagsstofnunar hafi almenningur, sérfræðingar og fræðimenn ekki átt stjórnsýslulegan aðgang til að koma að sínum athugasemdum.

Þá segir að í niðurstöðu Skipulagsstofnunar komi réttilega fram að smádýralíf í Þúfuveri hafi aldrei verið skoðað. Skipulagsstofnun telji „[e]ngu að síður ólíklegt að tegundafjölbreytni smádýrafánunnar skerðist umtalsvert fyrir lón í 575 og 578 m y.s. þrátt fyrir að umfang beinnar skerðingar á búsvæðum hennar verði veruleg og óafturkræf“. Kærandi segir þetta mjög vafasama fullyrðingu þar sem engar rannsóknir hafi verið gerðar á smádýralífi lónstæðisins yfirleitt þar sem neðsti sýnatökustaður smádýra í Þjórsárverum hafi á sínum tíma verið við eða ofan 581 m y.s. lónhæð og vegna þess að ýmis búsvæði rýrni umtalsvert. Þau rústasvæði sem hafi mesta þýðingu fyrir tegundarfjölbreytni smádýra rýrni 18-25% ef ekki sé tekið mið af bakvatnsáhrifum, eitt gróðurhverfi hverfi 100% og nokkur yfir 30%. Mótmælir kærandi þeim vinnubrögðum Skipulagsstofnunar að byggja niðurstöðu sína á órökstuddum fullyrðingum en ekki haldbærum gögnum og vísindalegum niðurstöðum þegar þær liggi fyrir.

2.2.6. Áhrif á fugla

Í kæru Landverndar kemur fram að fullyrt hafi verið að framkvæmdirnar hafi ekki áhrif á varp heiðagæsar þar sem þær séu í um 10-15 km fjarlægð frá öllum helstu varpstæðum heiðagæsa. Þessar forsendur bresti með tilkomu mótvægisáðgerða sem verði í næsta nágrenni við nær öll helstu varpstæði heiðagæsa í Þjórsárverum. Sérfræðingar hafi ekki haft tækifæri til þess að meta þessi áhrif þar sem þessar mótvægisáðgerðir hafi ekki verið auglýstar, metnar og kynntar sérstaklega, eins og vikið sé að í kæru þar sem byggt sé á því að framkvæmdaraðila hafi borið að kynna viðbótargögn vegna mótvægisáðgerða sem frumgögn væru.

Þá segir í kæru að Skipulagsstofnun vitni í matsskýrslu þar sem áætlaður hafi verið fjöldi heiðagæsaheiðra í lónstæðinu. Ragnhildur Sigurðardóttir hafi mótmælt því í skýrslu sinni frá 2002 að nota þessa aðferð á smærri skala en í lónstæðinu öllu. Þessi aðferð sé of gróf til þess að meta hreiðurfjölda í lónstæðinu innan friðlands enda sé það svæði eitt þéttasta heiðagæsavarp Þjórsárvera og því dugi engar meðaltalstölur yfir landsvæðið allt til að reikna þar út áætlaðan hreiðurfjölda. Þessari aðferð, sem fyrst hafi verið beitt í skýrslu Arnþórs Garðarssonar frá 1997, hafi aldrei verið ætlað að vera annað en gróft mat og aldrei ætlað til þess að ákvarða hreiðurfjölda á afmörkuðum svæðum í verunum þar sem hann sé mestur.

Auk ofangreinds er á það bent að mjög þétt gæsavarp sé við ósa Blautukvíslar, á rústasvæðum þar sem bakvatnsáhrif verði hvað mest miðað við 575 m lónhæð, en í matsskýrslu sé ekki miðað við þau áhrif í áætluðum fjölda hreiðra sem hverfi undir vatn. Með vísan til rannsókna Þóru Ellenar Þórhallsdóttur í riti hennar um áhrif Kvíslaveitna á sífrera og rústir sé því enn og aftur mótmælt að alger óvissa ríki um það hvort bakvatnsáhrif hafi áhrif á þessi rústasvæði eða ekki.

2.2.7. Áhrif á verndargildi Þjórsárvera

Landvernd bendir á að sú niðurstaða Skipulagsstofnunar að verndargildi Þjórsárvera verði áfram hátt þrátt fyrir skerðingu sem fylgi lóni í 575 m y.s. byggist á upplýsingum um áhrif Norðlingaölduveitu á gróður, smádýralíf og fugla. Kærandi telur að stofnunin hefði átt að byggja niðurstöðu sína á þeim sjónarmiðum sem rakin eru í úrskurði hennar um freðmýrarústir sem séu alvarlegustu umhverfisáhrif framkvæmdarinnar, m.a. að mati framkvæmdaraðila. Bendir kærandi á að rústasvæði af hæsta verndarflokki, þ.e. stöðugar og staðnaðar rústir, séu að öðrum ólöstuðum mikilvægustu búsvæði Þjórsárvera með tilliti til heiðagæsa og tegundarfjölbreytni gróðurs og smádýra. Þessar rústir hýsi margar sjaldgæfar fléttu- og smádýrategundir sem margar hverjar geti sennilega þakkað þessum búsvæðum tilveru sína í Þjórsárverum. Rústir þessar, sem myndi hvað mikilvægustu hlekkina í vistkerfi Þjórsárvera, rýrni um 18% miðað við 575 m y.s. en um 25% miðað við 578 m y.s. lónhæð. Þá sé ekki tekið mið af bakvatnsáhrifum sem muni hafa aukin áhrif vegna dreifingar þessara svæða við ósa Blautukvíslar. Miðað við 578 m y.s. lónhæð bætist fleiri mikilvæg rústasvæði við þau sem geti orðið fyrir tjóni af völdum bakvatnsáhrifa þar sem strendur lóns nái að mikilvægum rústasvæðum í Oddkelsdæld og Þúfuveri. Nauðsynlegt sé að skoða hvort þessi rýrnun brjóti ekki í bága við Bernarsamþykktina um verndun búsvæða.

Náttúruvernd ríkisins bendir í kærú sinni á áhrif framkvæmdarinnar á verndargildi Þjórsárvera. Kærandi gerir þá kröfu, þar sem stofnunin sé leyfisveitandi í friðlandinu Þjórsárverum og að hlutverk hennar sé að meta verndargildi Þjórsárvera, sbr. auglýsingu nr. 507/1987, að fullt tillit verði tekið til niðurstöðu stofnunarinnar vegna mats á umhverfisáhrifum Norðlingaölduveitu, þ.e. að fallið verði frá Norðlingaölduveitu vegna umtalsverðra umhverfisáhrifa.

2.2.8. Ósamræmi í hinum kærða úrskurði

Í kærú Skeiða- og Gnúpverjahrepps eru rakin atriði í niðurstöðu Skipulagsstofnunar sem kærandi telur fela í sér misræmi.

Í fyrsta lagi er bent á kafla 5.5.4 þar sem fjallað er um niðurstöðu stofnunarinnar á áhrif setmyndunar og aurburð, en þar segi orðrétt svo (undirstrikanir eru kærands): „Skipulagsstofnun telur að af framlögðum gögnum framkvæmdaraðila megi draga þá ályktun að forsendur mats á áhrifum vatnafars í Þjórsárverum séu tiltölulega áreiðanlegar. Bakvatnsáhrifa mun líklega gæta allt að 300 m inn í Tjarnarver og 500 m inn í Oddkelsver og verður umfangið svipað austan Þjórsár og telur Skipulagsstofnun þau áhrif verða veruleg. Hins vegar er ljóst að tengsl milli sífrera og grunnvatnsborðs eru lítt þekkt og óvissa ríkir því um bakvatnsáhrif á sífrera og rústir. Við hærri lónshæð, þ.e. 578, mun umfang breytinga á grunnvatnsstöðu og bakvatnsáhrifa aukast í verunum. Hins vegar liggur fyrir að verulegt misræmi er í álitni sérfræðinga um umfang bakvatnsáhrifa. Skipulagsstofnun telur því að ekki sé unnt að segja fyrir um það með vissu hvert umfang bakvatnsáhrifa verði við lón í 578 og 581 m y.s. en ljóst sé að þau séu meiri við lón í 578 m y.s. en við lón í 575 m y.s. og enn meiri við lón í 581 m y.s. en við lægri lónshæðir. Skipulagsstofnun telur æskilegt að áður en til framkvæmda komi geri framkvæmdaraðili nánari grein fyrir umfangi bakvatnsáhrifa og áhrifum þeirra á sífrera og rústir.“

Í öðru lagi nefnir kærandi dæmi í kafla 5.7.5 í hinum kærða úrskurði þar sem fjallað er um bein áhrif Norðlingaöldulóns á gróður. Þar segi m.a. svo: „Í framlögðum gögnum

framkvæmdaraðila kemur fram að Þjósárver séu stærsta gróna svæðið á hálendi landsins, þar séu mestu freðmýrarústir landsins, fjölbreytt votlendi og upprunalegt gróðurlendi. Skipulagsstofnun telur beina skerðingu vegna lóns í 575 m y.s. og setlóns vestan Þjósárlóns á gróðurlendi Þjósárvera vera verulega og óafturkræfa. Sú niðurstaða byggir á því að undir lón muni fara um 7,2 km² upprunalegs gróðurlendis á hálendi Íslands og 2,3 km² af votlendi sem nýtur sérstakrar verndar samkvæmt náttúruverndarlögum og er að hluta á Ramsar-skrá.“ Í framhaldi þessa segi Skipulagsstofnun í kafla 5.7.5.3 að „nauðsynlegt sé að grípa til mótvægisáðgerða til að bæta eins og kostur er fyrir tap á fjölbreyttu lífríki sem miðlunarlón í Þjósárverum mun hafa í för með sér. Það er niðurstaða Skipulagsstofnunar að þrátt fyrir skerðingu á fjölbreyttu og tegundaauðugu og upprunalegu gróðurlendi með lóni í 575 m y.s. og 578 m y.s. muni Þjósárver áfram verða gróðurfarslega mikilvægt svæði þar sem stærstu og tegundaauðugustu gróðursvæðin verði að mestu utan áhrifasvæðis framkvæmdanna.“

Kærandi kveður þá staðreynd að gróðurtegundir muni af mannavöldum fara forgörðum í Þjósárverum sé að öllu leyti óásættanleg með tilliti til Bernarsamningsins sem kveði á um varðveislu tegundanna. Spurt sé hvernig vera megi að Skipulagsstofnun heimili lónsstærð 578 m y.s. þegar ekki liggja fyrir mat á fjölda þeirra tegunda sem hugsanlega muni hverfa af svæðinu. Bakvatnsáhrif á gróðurlendi Þjósárvera aukist verulega vegna lóns í 578 m y.s. en engu að síður sé þessi lónhæð heimiluð.

Í ljósi þess að íslensk stjórnvöld hafi með Ramsar- og Bernarsamningunum og með Ríó-yfirlýsingunni tekist á hendur alþjóðlegar skuldbindingar sé að mati kæranda mikilvægt að kalla eftir sjálfstæðu mati óháðs aðila sem leggi mat á þær gróðurtegundir sem hverfi og alþjóðlegt gildi þeirra í Þjósárverum. Samkvæmt umhverfismatinu gætu á bilinu 14-25 gróðurtegundir horfið algerlega úr Þjósárverum, þar af tvær til þrjár mosategundir og allt að fimm mosategundir ef farið væri í lón í 578 m y.s. Jafnframt sé talið a.m.k. sex fléttutegundir geti horfið úr Verunum og þar af sé ein tegund (flatbikar) sem sé á valista Náttúrufræðisstofnunar Íslands. Í matinu komi fram að jafnvel sé verið að fórna fágætri sveppategund (*Laccaria maritima*) þó svo að upplýsingar skorti um útbreiðslu sveppsins. Úrskurður Skipulagsstofnunar sé því ekki byggður á faglegum og vísindalegum vinnubrögðum.

Í þriðja lagi nefnir kærandi dæmi úr kafla 5.8.1 í úrskurði Skipulagsstofnunar þar sem segi orðrétt svo: „bein skerðing vegna lóns í 575 og 578 m y.s. á freðmýrarústir Þjósárvera verði veruleg og óafturkræf sem ekki verði unnt að fyrirbyggja eða bæta með mótvægisáðgerðum. Undir lón í 575 m y.s. muni fara um 1,3 km² af kortlögðum freðmýrarústum Þjósárvera sem eru megineinkenni Veranna, hluti af upprunalegu gróðurlendi á hálendi Íslands og sérstæðar á landsvísu. Þar af fari um 1,2 km² af stöðnuðum og stöðugum rústum undir lón sem eru um 18% þessara rústagerða og mikilvægt búsvæði fyrir plöntur, smádyr og varp heiðagæsar. Umfang skerðingar á freðmýrarústir Þjósárvera mun aukast verulega vegna lóns í 578 m y.s. eða í 1,8 km² og þar af fara um 25% af stöðnuðum og stöðugum rústum undir lón. Skipulagsstofnun telur að við ofangreind áhrif Norðlingaöldulóns á sífrera og rústir muni bætast óvissa um bakvatnsáhrif og þar með um áhrif þeirra á sífrera og rústir.“

Kærandi varpar þeirri spurningu fram hvort Skipulagsstofnun hafi ekki orðið á gríðarleg mistök í úrskurði sínum þegar stofnunin heimilaði framkvæmdir

Norðlingaölduveitu þar sem allt að 25% freðmýrarústa Þjórsárvera hverfi undir lón miðað við 578 m y.s. Hér sé um að ræða fjórðung allra verðmætustu freðmýrargerðanna.

Að mati kæranda séu hliðstæð dæmi og nefnd hafi verið allt of mörg í niðurstöðu Skipulagsstofnunar og auðvelt sé að benda á fleiri. Í ljósi þessa beri að hafna framkvæmdinni.

Í kæru Náttúruverndar ríkisins kemur fram að þegar tekið sé tillit til niðurstaðna Skipulagsstofnunar geti heildarniðurstaða mats á umhverfisáhrifum einungis verið að umtalsverð umhverfisáhrif verði af Norðlingaölduveitu við allar lónhæðir sem kynntar hafi verið, þ.e. 575, 578 og 581 m y.s., í mati á umhverfisáhrifum veitunnar. Úrskurður Skipulagsstofnunar sé því í engu samræmi við hennar eigin niðurstöður og beri því að fella úrskurð hennar úr gildi og hafna framkvæmd Norðlingaölduveitu.

2.2.9. Varúðar- og verndarsjónarmið

Í kæru Skeiða- og Gnúpverjahrepps kemur fram að reglum um varúðar- og verndarsjónarmið sé ekki fylgt í úrskurðinum en samkvæmt Ramsar- og Bernarsamningi og Ríó-yfirlýsingunni skuli það gert þegar fyrirhugaðar séu framkvæmdir á svæði sem falli innan samningsins. Í kærinni segir að við mat á umhverfisáhrifum Norðlingaölduveitu beri að hafa í huga að svæðið njóti verndar samkvæmt íslenskum lögum, sbr. friðlýsingu frá 1981 sem og alþjóðlegum samningum sem íslensk stjórnvöld hafi staðfest og/eða skuldbundið sig til að fylgja. Af þessu megi ljóst vera að Þjórsárver hafi verulega sérstöðu, bæði á lands- og heimsvísu og að ríkar ástæður séu fyrir því að beita reglu um varúðar- og verndarsjónarmið umfram það sem almennt gerist. Ekki verði séð að þessi sjónarmið hafi verið höfð að leiðarljósi þegar fallist hafi verið á framkvæmdina, einkum þegar litið sé til eftirfarandi:

Veruleg skerðing verði á vatnasviði Þjórsár og ársmeðalrennsli, umfram það sem orðið sé með 1.-5. áfanga Kvíslarveitu, þ.m.t. fossa neðan lóns sem njóti sérstakrar verndar samkvæmt náttúruverndarlögum.

Skipulagsstofnun segi líklegt að ráðast þurfi í mótvægisáðgerðir vegna aurburðar og setmyndunar vegna Norðlingaöldulóns í 575 m y.s. Nauðsynlegum mótvægisáðgerðum sé á engan hátt gerð fullkomin skil í umhverfismatinu enda hafi upplýsingar þessar ekki verið lagðar fram fyrir en á lokastigi matsins. Jafnframt megi benda á að framkvæmd sem þessi sé matsskyld samkvæmt 17. og 21. tölul. I. viðauka reglugerðar 671/2000.

Veruleg óvissa sé um þróun og áhrif setmyndunar, auk þess sem mótvægisáðgerðir hafi umtalsverð umhverfisáhrif.

Þá sé veruleg óvissa um áhrif grunnvatnsbreytinga á gróður sífrera, rústir og ýmsa aðra náttúrufarsþætti sem með flóknu samspili standi undir hinu fjölbreytta og gróskumikla lífríki Þjórsárvera.

Meira en 7 km² af algrónu landi fari undir vatn, auk lands sem sé að gróa upp af sjálfsdáðum vegna minnkandi beitar og hagstæðari ytri skilyrða.

Veruleg og óafturkræf áhrif á rústir, einkum staðnaðar og stöðugar (18-25%) sem sé verðmætasta rústagerðin, auk þess sem við bætist óvissa um bakvatnsáhrif en þau séu talin verða veruleg í Tjarnarverum og Oddkelsverum.

Veruleg skerðing á bú- og varpsvæðum fugla. Um 700-800 hreiðurstæði heiðagæsa muni fara undir lón og 25% af þeirri gerð freðmýrarústa sem sé mikilvæg fyrir varp heiðagæsar.

Með vísan til framanritaðs telur kærandi ljóst að verndargildi Þjórsárvera í heild skerðist verulega og óafturkræft við gerð Norðlingaöldulóns, auk mikillar óvissu um marga mikilvæga þætti.

2.2.10. Þýðing friðlýsingar

Í kæru Skeiða- og Gnúpverjahrepps er vikið að friðlýsingu Þjórsárvera frá 1981. Þar segir að hreppsnefnd Gnúpverjahrepps hafi frá upphafi lagt áherslu á það í umsögnum sínum að lita verði á lónstæðið sem eina heild hvað varði náttúruferfarir enda hafi friðlandsmörkin upphaflega verið dregin mjög þröngt milli áberandi kennileita en ekki eftir náttúruferfarslegum forsendum. Í þessu sambandi er vísað til kafla 5.17 í úrskurði Skipulagsstofnunar þar sem segir að „mörk friðlandsins muni þó ekki hafa verið hnitmiðuð eða vísindalega grunduð, jafnvel sammingsatriði milli stjórnvalda og Náttúruverndarráðs“. Telur kærandi að í ljósi þess að miklar rannsóknir hafi á undanförunum árum farið fram á Þjórsárverasvæðinu og skilað dýrmætri þekkingu um gróðurferfarir og lífríki á hálendi Íslands sé rétt að endurskoða friðlandsmörkin út frá þeirri nútímaumhverfishugsun sem ríki á alþjóðavettvangi í dag og út frá þeim samningum sem Ísland hafi undirgengist. Að þessu markmiði sé nú unnið við endurskoðun aðalskipulags Skeiða- og Gnúpverjahrepps. Verði niðurstaðan sú að umhverfisráðherra hyggist breyta friðlandsmörkum vegna Norðlingaöldulóns megi fullyrða með hliðsjón af varúðarreglunni að friðlandið muni stækka til muna enda viðurkennd staðreynd í huga Íslendinga að svæðið í heild sinni sé þjóðargersemi sem beri að varðveita fyrir komandi kynslóðir.

2.2.11. Svæðisskipulag miðhálandis Íslands – Rammaáætlun

Í kæru Skeiða- og Gnúpverjahrepps kemur fram að með gerð Norðlingaölduveitu sé verið að vikka mannvirkjabelti það sem skilgreint sé í Svæðisskipulagi miðhálandis Íslands 2015 frá austurjaðri hins friðlýsta svæðis inn að kjarna þess, langt umfram það sem sýnt sé á korti nr. 22 og muni framkvæmdin skerða fjögur stærstu svæðin af fimm sem skilgreind séu sem lykilsvæði (kort nr. 18). Í því ljósi beri að hafna niðurstöðu Skipulagsstofnunar sem fram komi í síðustu mgr. kafla 5.17.1.

Í kæru Náttúruverndar ríkisins er bent á að fram komi í úrskurði Skipulagsstofnunar, þar sem ræðir um Rammaáætlun, að umhverfisáhrif Norðlingaölduveitu séu talin með þeim mestu af fyrirliggjandi virkjunaráformum þar sem telja megi að umhverfisáhrif verði veruleg og óafturkræf en endingartími lónsins sé aftur á móti takmarkaður.

2.2.12. Hagkvæmni – efnahagslegur ávinningur

Í kæru Landverndar er bent á að í úrskurði um Kárahnjúkavirkjun hafi umhverfisráðherra hafnað þeim skýringarkosti að umhverfi feli í sér efnisleg verðmæti og ákveðið að hagkvæmni framkvæmdar sé ekki hluti umhverfismats. Meðan þessum skýringarkosti hafi ekki verið hnekkst sé Skipulagsstofnun bundin af honum. Stofnunin byggir niðurstöðu sína hins vegar á því að við mat á

umhverfisáhrifum Norðlingaölduveitu sé óhjákvæmilegt annað en að taka hagkvæmni framkvæmdarinnar inn í matið. Stofnunin meti Norðlingaölduveitu og segi að sýnt hafi verið fram á að hún sé ótvírætt hagkvæmur kostur til orkuöflunar. Þannig megi nýta betur þá fjárfestingu sem fyrir sé á svæðinu, auk þess sem ekki þurfi að leggja í kostnað vegna orkuflutninga. Með þessu virðist Skipulagsstofnun horfa fram hjá ofangreindri niðurstöðu umhverfisráðherra sem segi að ekki skuli líta til efnahagslegra áhrifa framkvæmdar í mati á umhverfisáhrifum. Þá kemur fram að efnahagsleg hagkvæmni sé notuð til þess að réttlæta framkvæmdir sem hafi í för með sér umhverfisröskun en vera kunni þær forsendur hafi haft bein áhrif á niðurstöðu úrskurðarins.

3. NIÐURSTAÐA

3.1. FRAMKVÆMDALÝSING

3.1.1. Almennt

Eftir að úrskurður Skipulagsstofnunar, uppkveðinn 12. ágúst 2002, var kærður fór ráðuneytið þess á leit við Viðar Ólafsson, verkfræðing, að hann léti kanna hvort tæknilega væri mögulegt að breyta hinni fyrirhuguðu framkvæmd þannig að Norðlingaöldulón nái ekki inn í friðland Þjórsárvera og að áhrif framkvæmdarinnar raski ekki náttúrufari, dýralífi og grunnvatnsstöðu í verunum. Skýrslan um framangreinda könnun, sem unnin er af Verkfræðistofu Sigurðar Thoroddsen hf., er dagsett 24. janúar 2003 og ber heitið: Norðlingaölduveita. Forathugun á nýrri tilhögun.

Meginniðurstaða þessarar athugunar er sú að mögulegt sé að minnka Norðlingaöldulón svo verulega að það nái ekki inn á friðlandið og að áhrif framkvæmdarinnar raski ekki náttúrufari, dýralífi og grunnvatnsstöðu í verunum.

Hér að neðan er að finna er tæknilega lýsingu á framangreindri tillögu um Norðlingaölduveitu þar sem fram kemur í meginráttum staðsetning, umfang og fyrirkomulag framkvæmdarinnar með þeim skilyrðum sem ráðuneytið setur. Lögð skal áhersla á það að hér er einungis um forathugun að ræða og er skýrslunni ekki ætlað að lýsa endanlegri tilhögun fyrirhugaðrar framkvæmdar.

3.1.2. Yfirlit

Framkvæmdin felur í sér að Þjórsá verði stífluð á móts við Norðlingaöldu og vatni veitt með dælingu yfir á vatnasvið Þórisvatns um jarðgöng og skurði. Vatninu verði síðan miðlað frá Þórisvatni um Vatnsfellsvirkjun til annarra virkjana í Tungnaá og Þjórsá. Einnig er gert ráð fyrir setlóni í farvegi Vesturkvíslar vestan núverandi Þjórsárlóns og að jökulvatni verði veitt gegnum setlónið til Þjórsárlóns og áfram til Kvíslaveitu, sem minnka mun setmyndun í Norðlingaöldulóni um 30-40%. Gert er ráð fyrir að set sem safnist fyrir í Norðlingaöldulóni verði skolað niður farveg Þjórsár og það setjist að stórum hluta til í Sultartangalóni.

Vatnasvið Þjórsár við Norðlingaöldu er nú um 850 km², eftir að 5. áfangi Kvíslaveitu var tekinn í notkun um 1997. Meðal ársrennsli Þjórsár við Norðlingaöldu er nú um 53 m³/s, en verði setlóni með veitu til Þjórsárlóns komið upp í farvegi Vesturkvíslar verður meðalársrennslið a.m.k. 46 m³/s.

Orkugeta núverandi landskerfis (án Búðarhálsvirkjunar) myndi aukast um 570-585 GWst/a, sem er um 15% minna en sú tilhögun Norðlingaölduveitu, sem lýst er í matsskýrslu Landsvirkjunar frá maí 2002, þar sem gert er ráð fyrir lónhæð 575 m y.s.

3.1.3. Framkvæmdin

Framkvæmdin eins og henni er lýst í áðurnefndri skýrslu Verkfræðistofu Sigurðar Thoroddsen hf. samanstendur af eftirfarandi mannvirkjum:

- 1) Stífla í Þjórsá á móts við Norðlingaöldu. Líkleg staðsetning um 2 km neðan ármóta við Svartá.
- 2) Veitulón ofan stíflu, að mestu í farvegi Þjórsár, með lækkaðri lónhæð.

- 3) Veitumannvirki (dælustöð, skurðir, jarðgöng) frá áðurnefndu veitulóni yfir á vatnasvið Þórisvatns.
- 4) Setlón í farvegi Vesturkvíslar, vestan núverandi Þjórsárlóns, ásamt veitu frá Litlu-Arnarfellskvísl til setlónsins.
- 5) Veituskurður frá áðurnefndu setlóni til Þjórsárlóns.
- 6) Ýmsar smærri framkvæmdir, t.d. vegir, slóðir, jarðefnanámur, haugsvæði, o.s.frv.

3.1.4. Norðlingaöldustífla

Við það er miðað að stífla verði reist í Þjórsá móts við Norðlingaöldu (um 2 km neðan ármóta við Svartá) sem;

- myndar lón með vatnsborði þar sem áhrifa lóns mun ekki gæta í friðlandi Þjórsárvera.
- veldur umhverfisáhrifum sem eru ekki meiri og í flestum tilfellum verulega minni en umhverfisáhrif þeirrar tilhögunar Norðlingaölduveitu sem lýst er í matsskýrslu Landsvirkjunar frá maí 2002.
- verður innan þess svæðis sem fjallað er um í matsskýrslu frá maí 2002 (sbr. kort 22).
- mun taka tillit til sömu almennra aðstæðna og getið er í matsskýrslunni hvað varðar aðkomuvegi, slóðir, jarðefnanámur og haugstæði, en þó breytt í vissum tilfellum eftir þörfum hins breytta fyrirkomulags á framkvæmdinni.
- er þannig hönnuð að rekstur sé sem best tryggður með tilliti til ístruflana og sem auðveldast sé að skola seti úr lóninu gegnum botnlokur stíflunnar.

3.1.5. Norðlingaöldulón

Við það er miðað að vatnsborð verði valið þannig að lónið muni:

- fullnægja skilyrði um að áhrifa lóns gæti ekki í friðlandi Þjórsárvera. Hvorki vatnsborð né árset, sem á eftir að setjast til á aurum Þjórsár ofan lónsins vegna vatnsborðshæðar þess, muni ná inn fyrir mörk friðlandsins í Þjórsárverum, eða hafa áhrif á gróðurlendi eða grunnvatn innan friðlandsins.
- vera þeirrar gerðar, að auðvelt sé að skola seti úr lóninu niður farveg Þjórsár þegar aðstæður leyfa.

3.1.6. Veituleiðin

Tillagan gerir ráð fyrir því að framkvæmdin feli í sér veitu á vatni úr hinu lægra Norðlingaöldulóni yfir á vatnasvið Þórisvatnsmiðlunar. Hönnun, bygging og rekstur veitunnar á að;

- gera ráð fyrir lægri stíflu og lægra vatnsborði lóns en gert er ráð fyrir í matsskýrslu frá maí 2002.
- valda umhverfisáhrifum sem eru ekki meiri en þau sem lýst er í matsskýrslu Landsvirkjunar frá maí 2002 varðandi hönnun, byggingu og rekstur veitunnar.
- vera þannig hönnuð að lágmarka megi ístruflanir við inntak veitunnar.

3.1.7. Setlón með veitu

Tillagan gerir ráð fyrir að framkvæmdin feli í sér setlón í farvegi Vesturkvíslar, vestan núverandi Þjórsárlóns, ásamt veitu vatns úr Litlu-Arnarfellskvísl til setlónsins og frá setlóninu yfir til Þjórsárlóns. Setlónið mun m.a. hafa það hlutverk að;

- fella út aur og veita jökulvatni úr ofangreindum kvíslum til Þjórsárlóns og áfram til Kvíslaveitu.

- geta veitt nægilegu vatni framhjá setlónsstíflunni niður aura Vesturkvíslar og áfram niður aura Þjórsár í gegnum friðlandið, til þess að grunnvatnsborð næst Þjórsárfarvegi lækki ekki eða a.m.k. sem minnst, og fullnægi þar með skilyrði um vöktunaráætlun.

3.1.8. Ýmsar minni framkvæmdir

Tillagan gerir ráð fyrir að framkvæmdin hafi í för með sér;

- um 6 km langan uppbyggðan veg frá Sprengisandsvegi (F26) að Norðlingaöldustíflu.
- ýmsar slóðir þ.á.m. tengingu við ferðamannaslóðir vestan Þjórsár.
- ýmsa tímabundna vinnuvegi aðallega í tengslum við ýmsa jarðvinnu.
- uppsetningu vinnubúða sem að mestu leyti verða ekki varanlegar. Þeim fylgi neysluvatnsveitur og frárennsli sem fullnægi settum reglum.

3.2. MÁLSMEÐFERÐ SKIPULAGSSTJÓRA

3.2.1. Ætlað vanhæfi skipulagsstjóra ríkisins

Eins og gerð er grein fyrir í kafla 2.1.1. hér að framan, er því haldið fram í kærú Landverndar að skipulagsstjóri ríkisins, Stefán Thors, hafi verið vanhæfur til þess að taka ákvörðun um matsáætlun og úrskurða um matsskýrslu framkvæmdaraðila sem ritstýrt hafi verið af syni hans, Stefáni Gunnari Thors.

Stefán Gunnar Thors er ekki starfsmaður framkvæmdaraðila, heldur starfar hann hjá ráðgjafar- og verkfræðifyrirtækisinu VSÓ Ráðgjöf. Hann er því ekki fyrirsvarsmáður framkvæmdaraðila né heldur kom hann fram sem umboðsmaður hans gagnvart Skipulagsstofnun í skilningi 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þá er Stefán Gunnar hvorki í fyrirsvari fyrir VSÓ Ráðgjöf né á stóran hlut í fyrirtækinu. Þær ástæður, sem greindar eru í 3. og 5. tölul. greinarinnar og hefðu haft í för með sér vanhæfi skipulagsstjóra, eiga því augljóslega ekki við í máli þessu.

Í 6. tölul. 3. gr. stjórnsýslulaga segir að starfsmaður sé vanhæfur til meðferðar máls ef fyrir hendi eru, auk þeirra ástæðna sem greindar eru í 1. - 5. tölul. greinarinnar, „þær aðstæður sem fallnar eru til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu.“

Fyrir liggur að árið 1996 gerði framkvæmdaraðili samning við VSÓ Ráðgjöf um vinnu við mat á umhverfisáhrifum vegna Norðlingaölduveitu og fól verkefnið m.a. í sér gerð matsskýrslu um hina fyrirhuguðu framkvæmd. Frá árinu 2000 var Stefán Gunnar ritstjóri matsáætlunar og matsskýrslu. Hann var einnig tengiliður ráðgjafar- og verkfræðifyrirtækisins við Skipulagsstofnun þar til skömmu áður en matsskýrsla framkvæmdaraðila var lögð fram til kynningar opinberlega.

Matsskýrslan var unnin á ábyrgð og í nafni framkvæmdaraðila. Verkefnisstjórn, skipuð tveimur starfsmönnum hans og Guðjóni Jónssyni, starfsmanni VSÓ Ráðgjafar, stýrði og bar ábyrgð á vinnu við skýrsluna en hlutverk Stefáns Gunnars sem ritstjóra hennar var, að sögn framkvæmdaraðila, fyrst og fremst að veita verkefnisstjórninni aðstoð og sjá um framsetningu efnis.

Þótt Stefán Gunnar hafi sem starfsmaður VSÓ Ráðgjafar unnið að matsáætlun og matsskýrslu í þágu framkvæmdaraðila og komið fram gagnvart Skipulagsstofnun fyrir

hans hönd verður ekki séð að hann hafi tekið neinar ákvarðanir, sem máli skipta, um efni áætlunarinnar og skýrslunnar. Þá bendir ekkert til þess að náinn skyldleiki milli skipulagsstjóra og Stefáns Gunnars hafi haft áhrif á niðurstöðu hins kærða úrskurðar. Með skírskotun til þessa er það niðurstaða ráðuneytisins að ekki séu fyrir hendi þær aðstæður sem séu til þess fallnar að draga óhlutdrægni skipulagsstjóra í efa með réttu, sbr. 6. tölul. 3. gr. stjórnsýslulaga.

Samkvæmt framansögðu er því ekki ástæða til þess að ógilda hinn kærða úrskurð vegna vanhæfis skipulagsstjóra.

3.2.2. Svigrúm til að víkja frá fyrirhugaðri útfærslu framkvæmdar í úrskurði um mat á umhverfisáhrifum

Því er haldið fram, sbr. kafla 2.1.2., að Skipulagsstofnun hafi verið óheimilt að fallast á þann kost við útfærslu hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar, sem getið er í matsskýrslu, þar sem gert var ráð fyrir að lónshæð Norðlingaöldulóns yrði 578 m y.s.

Í upphafi matsskýrslu er hinn fyrirhuguðu framkvæmd lýst svo af hálfu framkvæmdaraðila: „Hér eru kynnt áform Landsvirkjunar um virkjun Efri-Þjórsár með byggingu svonefndrar Norðlingaölduveitu. Hún felur í sér að Þjórsá er stífluð austan við Norðlingaöldu og myndað 29 km² lón, Norðlingaöldulón, með vatnsborði í 575 m y.s.” Þessa sömu lýsingu á framkvæmdinni er að finna í upphafi hins kærða úrskurðar.

Í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 106/2000, þar sem mælt er fyrir um efni matsáætlunar, segir m.a. orðrétt: „Í tillögu framkvæmdaraðila skal lýsa framkvæmdinni, framkvæmda-svæði og öðrum möguleikum sem til greina koma . . .” Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laganna skal gerð og efni matsskýrslu vera í samræmi við matsáætlun. Í 2. mgr. 9. gr. er síðan kveðið nánar á um efni skýrslunnar. Af 10. og 11. gr. laganna leiðir að Skipulagsstofnun getur sett skilyrði fyrir því að fallist verði á framkvæmd, þ. á m. mælt fyrir um frekari mótvægisáðgerðir en fram koma í matsskýrslu til að koma í veg fyrir, draga úr eða bæta fyrir neikvæð umhverfisáhrif sem talið er að leiði af framkvæmdinni.

Skýra verður fyrrgreind ákvæði svo að framkvæmdaraðili skuli kynna einn kost við útfærslu á hinn fyrirhuguðu framkvæmd sem mat á umhverfisáhrifum er byggt á. Þetta gerði framkvæmdaraðili þegar hann lýsti hinn fyrirhuguðu framkvæmd svo að miðað væri við að lónshæð Norðlingaöldulóns yrði 575 m y.s. Jafnframt hvílir sú skylda á framkvæmdaraðila að geta annarra möguleika sem til greina koma við útfærslu á framkvæmdinni. Það er gert í matsskýrslu þar sem gerð er grein fyrir tveimur öðrum kostum við útfærslu framkvæmdarinnar með lónshæð 578 og 581 m y.s.

Með skírskotun til markmiðs laga nr. 106/2000, sem fram kemur í 1. gr. þeirra, og ákvæða 8.-11. gr. laganna, sem gerð er grein fyrir hér að framan, verður að telja að Skipulagsstofnun sé bundin af þeim kosti sem kynntur er í matsskýrslu sem hin fyrirhugaða framkvæmd. Þó getur stofnunin ávallt sett skilyrði fyrir því að fallist verði á framkvæmd, þ. á m. mælt fyrir um mótvægisáðgerðir, ef óumdeilt er að slíkt leiði til þess að áhrif framkvæmdarinnar á umhverfið verði, þegar á heildina er litið, minni en ella hefði orðið.

Stærð Norðlingaöldulóns með lónshæð 578 m y.s. yrði 43 km² í stað 29 km². Þetta mundi m.a. leiða til þess að mun stærrí hluti af Þjórsárverum færi undir vatn. Þótt þessi kostur sé að ýmsu leyti betri samanborið við þann kost sem framkvæmdaraðili kynnir sem hina fyrirhuguðu framkvæmd, eins og gerð er grein fyrir í hinum kærða úrskurði, leikur mikill vafi á því að samanlögð áhrif hans á umhverfið verði minni. Samkvæmt framansögðu er það því álit ráðuneytisins að lagaheimild hafi skort til þess að fallast á þennan kost af hálfu Skipulagsstofnunar.

3.2.3. Samanburður kosta – núllkostur

Í kæru Landverndar er á því byggt að framkvæmdaraðili hafi ekki sýnt fram á það á nægilega trúverðugan hátt að Norðlingaölduveita sé eini raunhæfi orkuöflunar-kosturinn. Þá sé ámælisvert hversu lítið sé fjallað um hagkvæmni þess og mikilvægi fyrir samfélagið að ekki sé ráðist í framkvæmdir á svæðinu. Náttúruvernd ríkisins hafnar því jafnframt í kæru sinni að umfjöllun um núllkost sé ásættanleg.

Með hinni fyrirhuguðu framkvæmd er ráðgerð viðbót við virkjanir og uppistöðulón sem fyrir eru á vatnasvæði Þjórsár. Er þessi nýting lands í samræmi við stefnu stjórnvalda í virkjanamállum. Í matsskýrslu er af hálfu framkvæmdaraðila gerð grein fyrir öðrum möguleikum á útfærslu framkvæmdarinnar, sbr. kafla 2.2. að framan. Í hinum kærða úrskurði er fjallað ítarlega um þá kosti. Samkvæmt þessu er það álit ráðuneytisins að framkvæmdaraðili hafi gert fullnægjandi grein fyrir öðrum valkostum sem til greina koma.

Fjallað er um svonefndan núllkost í köflum 4.1.8. og 5.3.1.1. í hinum kærða úrskurði. Ráðuneytið tekur undir það, sem þar kemur fram, og telur að með því móti hafi verið gerð næg grein fyrir þessum kosti, ekki síst í ljósi þeirra skilyrða sem sett eru fyrir fyrirhugaðri framkvæmd í úrskurði þessum.

3.2.4. Matsskylda mótvægisáðgerða

Í kærum Náttúruverndar ríkisins, Landverndar og Skeiða- og Gnúpverjahrepps er því haldið fram að mótvægisáðgerðir þær sem Skipulagsstofnun hafi gert ráð fyrir í úrskurði sínum, séu matsskyldar.

Í ákvörðun Skipulagsstofnunar um tillögu að matsáætlun, sem fyrir lá 17. október 2001, var mælt fyrir um að framkvæmdaraðili skyldi gera grein fyrir þörf á mótvægisáðgerðum með tilliti til friðlandsins í Þjórsárverum og aðliggjandi svæða sem hin fyrirhugaða framkvæmd hefði áhrif á, hverjar áðgerðirnar myndu verða og hvaða áhrif þær myndu hafa. Eins og gerð er grein fyrir í kafla 3.2.2., getur stofnunin ávallt sett skilyrði fyrir því að fallist verði á framkvæmd, þ. á m. mælt fyrir um mótvægisáðgerðir, ef óumdeilt er að slíkt leiði til þess að áhrif framkvæmdarinnar á umhverfið verði, þegar á heildina er lítið, minni en ella hefði orðið. Sést þetta m.a. á 5. mgr. 10. gr. laga nr. 106/2000 þar sem umsagnaradilar um matsskýrslu skulu meðan á matsferli stendur benda á mögulegar mótvægisáðgerðir, ef tilefni er til. Því kom það ekki að sök þótt ekki væri gerð grein fyrir umræddum mótvægisáðgerðum í matsskýrslu af hálfu framkvæmdaraðila.

Í kafla 5.2.1. í hinum kærða úrskurði er fjallað ítarlega um þær mótvægisáðgerðir sem settar voru sem skilyrði fyrir því að Skipulagsstofnun féllist á hina fyrirhuguðu framkvæmd. Áðgerðirnar voru síðan teknar upp í úrskurðarorð. Styðst þessi háttur við 3. mgr. 11. gr. laga nr. 106/2000 þar sem segir að stofnunin skuli gera grein fyrir

helstu forsendum og niðurstöðu í úrskurði sínum um mat á umhverfisáhrifum, svo og hvaða skilyrðum niðurstaðan er bundin, ásamt lýsingu á helstu mótvægisáðgerðum þegar það á við, sbr. og 4. mgr. 11. gr. laganna.

Eitt af skilyrðunum, sem sett er í hinum kærða úrskurði miðað við lónshæð 575 m y.s., er að gert verði setlón vestan við Þjórsárlón. Hér er um að ræða mótvægisáðgerð sem ætlað er að draga úr neikvæðum áhrifum hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar á umhverfið, eins og skýr grein er gerð fyrir í úrskurðinum. Sem fyrr segir er það álit ráðuneytisins að heimilt sé að mæla fyrir um slíkar mótvægisáðgerðir, jafnvel þótt þær hafi sem slíkar áhrif á umhverfið, að því tilskildu að dregið sé úr neikvæðum heildaráhrifum framkvæmdarinnar á umhverfið.

Í c-lið 3. gr. laga nr. 106/2000 er hugtakið „framkvæmd“ skilgreint svo: „Hvers konar nýframkvæmd eða breyting á eldri framkvæmd og starfsemi sem henni fylgir sem undir lög þessi falla.“ Mótvægisáðgerð, sem gripið er til í þeim tilgangi að koma í veg fyrir, draga úr eða bæta fyrir neikvæð áhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar á umhverfið, telst því ekki framkvæmd í skilningi laganna. Þar af leiðandi þarf ekki að fara fram mat á umhverfisáhrifum slíkrar aðgerðar einnar og sér, enda tengist hún með fyrrgreindum hætti fyrirhugaðri framkvæmd.

3.2.5. Náttúruvernd ríkisins sem leyfisveitandi

Í kæru Náttúruverndar ríkisins er gerð sú krafa að fullt tillit verði tekið til afstöðu stofnunarinnar, enda sé hún leyfisveitandi, fari með umsjón friðlandsins í Þjórsárverum og eigi að meta náttúruverndargildi þess, bæði samkvæmt lögum og auglýsingu nr. 507/1987 um friðlandið. Skilyrði þau, sem sett eru fyrir því að fallist sé á hina fyrirhuguðu framkvæmd samkvæmt úrskurði þessum, eru miðuð við að framkvæmdin hafi hverfandi áhrif á friðland Þjórsárvera, eins og það er afmarkað í umræddri auglýsingu. Þegar af þeirri ástæðu þarf ekki að taka afstöðu til þessarar athugasemdar Náttúruverndar ríkisins.

3.2.6. Kynning á fyrirhugaðri framkvæmd og viðbótargögnum

Í kæru Landverndar segir að kynningu á viðbótargögnum hafi verið svo ábótavant að málsmeðferð hafi ekki uppfyllt fyrirmæli laga nr. 106/2000 um skyldu til kynningar á matsskýrslu og aðgang almennings að matsferlinu.

Ekki verður annað ráðið af gögnum máls þessa en að kynning á hinni fyrirhuguðu framkvæmd hafi farið fram í samræmi við fyrirmæli 1. mgr. 8. gr. og 2. - 4. mgr. 10. gr. laga nr. 106/2000. Samkvæmt 10. gr. stjórnslulaga hvílir rannsóknarskylda á Skipulagsstofnun og þar af leiðandi ber stofnuninni að kalla eftir frekari gögnum, þ. á m. um hugsanlegar mótvægisáðgerðir, ef hún telur ástæðu til, sbr. og 5. mgr. 10. gr. laga nr. 106/2000. Í 6. mgr. þeirrar greinar er mælt svo fyrir að umsagnir og athugasemdir, sem stofnuninni berast við fyrirhugaða framkvæmd og matsskýrslu, skuli kynntar framkvæmdaraðila og honum gefinn kostur á að tjá sig um þær. Þar er hins vegar ekki gert ráð fyrir að umsagnir og athugasemdir, sem fram koma meðan á matsferli stendur, þ. á m. gögn sem þeim fylgja, skuli kynnt öðrum en framkvæmdaraðila.

Með skírskotun til þessa getur ráðuneytið ekki fallist á að skort hafi á lögboðna kynningu á hinni fyrirhuguðu framkvæmd, þ. á m. á þeim viðbótargögnum sem Skipulagsstofnun aflaði og henni bárust meðan á matsferlinu stóð. Þá telur ráðuneytið

að sú fullyrðing, að kynning á framkvæmdinni hafi verið villandi af hálfu framkvæmdaraðila, eigi ekki við rök að styðjast.

3.2.7. Skuldbindingar samkvæmt alþjóðasáttmálum

Í kærur er því haldið fram að niðurstaða hins kærða úrskurðar gangi gegn skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist samkvæmt alþjóðlegum sáttmálum. Í því sambandi er vísað til samþykktar frá 1971 um votlendi, sem hafa alþjóðlegt gildi, einkum fyrir fuglalíf (Ramsarsamningurinn), samnings frá 1979 um verndun villtra plantna og dýra og lífsvæða í Evrópu (Bernarsamningurinn), samnings frá 1972 um verndun menningar- og náttúruminja heimsins, meginreglna alþjóðlegs umhverfisréttar og samnings frá 1992 um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993.

Skilyrði þau, sem sett eru fyrir því að fallist sé á hina fyrirhuguðu framkvæmd samkvæmt úrskurði þessum, eru miðuð við að framkvæmdin hafi hverfandi áhrif á friðland Þjórsárvera. Það er ekki síst gert með tilliti til skuldbindinga Íslands samkvæmt Ramsarsamningnum. Þar sem athugasemdir kæranda byggðust fyrst og fremst á því að hin fyrirhugaða framkvæmd hefði umtalsverð umhverfisáhrif innan friðlandsins er ekki tilefni til að taka afstöðu til þeirra í úrskurði þessum.

3.2.8. Rökstuðningur hins kærða úrskurðar

Af hálfu Landverndar er á því byggt að hinn kærði úrskurður sé órökstuddur og að óljóst sé á hvaða grundvelli niðurstaða hans sé reist.

Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. laga nr. 106/2000 skal Skipulagsstofnun kveða upp rökstuddan úrskurð um mat á umhverfisáhrifum á grundvelli fyrirbyggjandi gagna. Í úrskurðinum skal m.a. gera grein fyrir helstu forsendum og niðurstöðu stofnunarinnar, eins og segir í 3. mgr. þeirrar greinar. Frekari fyrirmæli um efni rökstuðningsins er síðan að finna í 22. gr. stjórnáráðslulaga, þar sem m.a. er kveðið svo á um í 1. mgr. að sé ákvörðun stjórnvalds matskennd skuli greina frá þeim meginsjónarmiðum sem ráðandi voru við matið.

Í hinum kærða úrskurði er fjallað um áhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar á umhverfi. Þó að komist sé að þeirri niðurstöðu að heimila skuli framkvæmdina, þrátt fyrir að hún muni hafa ýmiss konar áhrif á umhverfið, er niðurstaðan ítarlega rökstudd og að álit ráðuneytisins leikur heldur enginn vafi á því á hvaða sjónarmiðum niðurstaða hins kærða úrskurðar er reist. Ráðuneytið telur því að rökstuðningur hins kærða úrskurðar fullnægi þeim formkröfum sem gerðar eru í fyrrgreindum lagaákvæðum.

3.3. UMHVERFISÁHRIF FYRIRHUGAÐRAR FRAMKVÆMDAR

3.3.1. Áhrif á vistfræði

Í kærur Landverndar, sbr. kafla 2.2.1., er á því byggt að Skipulagsstofnun hafi borið að gera athugasemdir við það að matsskýrsla greini ekki frá áhrifum framkvæmdar á vistfræði svæðisins í heild þrátt fyrir að gert hafi verið ráð fyrir því í matsáætlun.

Í inngangi að niðurstöðu Skipulagsstofnunar (kafla 5.1) er skýrt tekið fram að Skipulagsstofnun líti svo á að við umfjöllun um Þjórsárver hljóti svæðið að verða að

skoðast sem heild og a.m.k. verði að líta til alls þess gróðurlendis sem sýnt sé á gróðurkortum af Þjórsárverum og nálægum svæðum í matsskýrslu.

Af úrskurði Skipulagsstofnunar er ljóst, sbr. kafla 5.7 (Áhrif á gróður), kafla 5.8 (Áhrif á freðmýrarústir), kafla 5.9 (Áhrif á smádýralíf), kafla 5.10 (Áhrif á vatnalíf og fiska) og 5.11 (Áhrif á fugla), að einstakir vistfræðilegir þættir hafa verið metnir með fullnægjandi hætti hver um sig. Engu að síður hefði verið rétt að meta heildaráhrif framkvæmdarinnar á vistfræði svæðisins.

Þar sem um er að ræða marga samverkandi þætti sem tengjast Norðlingaöldumiðlun og áhrifum hennar á náttúrufar notaði ráðuneytið einfaldað flæðirit um innbyrðis tengsl þessara þátta, sbr. *Norðlingaölduveita - Sérfræðiálit um rof, setmyndun, gróður og fugla*, sem unnin var af sérfræðingum þeim sem ráðuneytið kvaddi til. Stuðst var við þessa aðferðafræði til þess að greina þau atriði þar sem óvissa kemur í veg fyrir að unnt sé að leggja hlutlægt mat á áhrif framkvæmdarinnar.

Telja verður að áhersla Skipulagsstofnunar á einstaka þætti í vistkerfinu hafi verið á kostnað mats á heildstæðum vistfræðilegum einkennum friðlandsins og nálægra svæða. Vegna skorts á upplýsingum um mikilvæg atriði má því ætla að ekki hafi verið tekið nægilegt tillit til heildaráhrifa framkvæmdarinnar. Nánar verður vikið að þessum atriðum í niðurstöðu ráðuneytisins í köflum 3.3.2 – 3.3.6 hér að neðan.

Að mati ráðuneytisins ríkir óvissa um áhrif framkvæmdarinnar á nokkra lykilþætti, svo sem áhrif á aurburð, vindrof, grunnvatn, sífrera, rústir og hreiðurstæði. Af þessari óvissu leiðir að ekki verða dregnar öruggar ályktanir um áhrif framkvæmda innan friðlands Þjórsárvera, eins og þau eru kynnt í matsskýrslu framkvæmdaraðila.

Með vísan til alls þessa er það niðurstaða ráðuneytisins að setja þurfi það skilyrði að framkvæmdin hafi ekki áhrif innan friðlands Þjórsárvera.

3.3.2. Áhrif á vatnafar

Í kæru Landverndar, sbr. kafla 2.2.2., er á því byggt að að brotið hafi verið gegn varúðarreglunni þar sem tengsl milli sífrera og grunnvatnsborðs séu lítt þekkt og að óvissa ríki um bakvatnsáhrif á sífrera og rústir.

Í kæru Fuglaverndarfélag Íslands, sbr. kafla 2.2.2., kemur fram að skerðing á vatnasviði Þjórsár í Þjórsárverum og nágrenni sé nú þegar veruleg vegna Kvíslaveitna og að óforsvaranlegt sé að skerða það enn frekar, bæði vegna dýralífs, gróðurs og landslags, en nokkrir fegurstu og tignarlegustu fossar landsins muni hverfa að mestu.

Þegar haft er í huga hversu mikilvægt og viðkvæmt friðland Þjórsárvera er verður að telja rétt, í ljósi þeirrar óvissu sem ríkir um heildaráhrifin á friðlandið, að setja það skilyrði að framkvæmdin hafi ekki áhrif innan friðlands Þjórsárvera. Einnig er nauðsynlegt framkvæmdaraðili viðhaldi meðal rennsli í Þjórsá yfir hádaginn á sumrin til að tryggja vatnsrennsli í fossum, eins og frekast er unnt, sbr. skilyrði nr. 5.

3.3.3. Áhrif á rof, áfok og uppblástur

Í kæru Landverndar er byggt á því, sbr. kafla 2.2.3., að áhrif á rof, áfok og uppblástur séu mikil og að Skipulagsstofnun taki niðurstöður fræðimanna ekki til greina í þessum efnunum.

Í athugasemdum sínum við kærur bendir Skipulagsstofnun á að í köflum 4.6 og 5.6 í hinum kærða úrskurði sé fjallað um áhrif Norðlingaölduveitu á rof. Þar komi skýrt fram að Skipulagsstofnun telji að veitulón í 575 m y.s. nái yfir stór svæði sem nú séu uppsprettur áfoksefna, eða svæði þar sem nú þegar sé talsvert rof, en einnig að undir lón fari svæði þar sem gróður sé í sókn. Þá vísar Skipulagsstofnun því á bug að ekki hafi verið teknar til greina niðurstöður sérfræðiskýrslna sem lagðar hafi verið fram með matsskýrslu og umsagnir og athugasemdir um að gróður sé í sókn á fyrirhuguðu lónstæði. Skipulagsstofnun telur beina skerðingu gróðurlendis Þjórsárvera við vatnsborð 575 m y.s. vera verulega og óafturkræfa.

Að mati ráðuneytisins verður að draga úr áhrifum fyrirhugaðrar framkvæmdar á rof, áfok og uppblástur innan friðlandsins í Þjórsárverum. Til þess að tryggja að svo megi verða þarf að setja skilyrði um að framkvæmdaraðili, í samráði við viðeigandi sveitarstjórnir, Landgræðsluna og Umhverfisstofnun, undirbúi vöktun og framkvæmdaráætlun til að stjórna og koma í veg fyrir jarðvegsrof og fok efna meðfram bökkum lónanna og fokefna vegna aurburðar meðfram Þjórsá, að Sultartangalóni, sbr. skilyrði nr. 6 í úrskurðarorði.

3.3.4. Áhrif á gróður

Í kæru Landverndar, sbr. kafla 2.2.4., segir að Skipulagsstofnun taki ekki tillit til og minnst ekki á áhrif framkvæmda á útbreiðslu gróðursamfélaga í úrskurði sínum. Einnig gæti þessi misskilnings hjá stofnuninni að rýrnun á þerrlendi og votlendi í Þjórsárverum sé fullnægjandi skýring á rýrnun gróðursamfélaga.

Í kæru hreppsnefndar Skeiða- og Gnúpverjahrepps, sbr. kafla 2.2.4., er byggt á því að gróðurtegundir muni fara forgörðum af mannavöldum úr Þjórsárverum og það sé óásættanleg með tilliti til Bernarsamningsins sem kveði á um varðveislu tegundanna.

Ráðuneytið bendir á að Skipulagsstofnun tekur tillit til tilvistar og mikilvægis tegundarfjölbreytileika gróðurs í úrskurði sínum (kafla 5.7). Í úrskurðinum er bæði tekið tillit til beinna (kafla 5.7.5.1) og óbeinna (5.7.5.2) áhrifa á gróður og komist að þeirri niðurstöðu að þó að áhrifin á gróður verði veruleg og óafturkræf verði áhrifin á tegundarfjölbreytni óveruleg. Í niðurstöðu úrskurðar stofnunarinnar er einnig fallist á að aukin áhrif verði á gróður vegna bakvatnsáhrifa. Erfið gróðurskilyrði geri mótvægisáðgerðir erfiðar og árangur þeirra sé því óviss.

Um áhrif á gróður skal á það bent að í niðurstöðu Skipulagsstofnunar kemur fram að framkvæmdin valdi skerðingu á gróðurlendi og tegundarfjölbreytileika. Að mati ráðuneytisins er þessi óvissa og áhrif sem framkvæmdin mun hafa í för með sér óásættanleg þegar litið er til bakvatnsáhrifa og rofs og til mikilvægis friðlands Þjórsárvera, sérstaklega í alþjóðlegu tilliti.

Með vísan til framanritaðs er það niðurstaða ráðuneytisins að setja þurfi það skilyrði að framkvæmdin hafi ekki áhrif innan friðlands Þjórsárvera.

3.3.5. Áhrif á smádýralíf

Í kæru Landverndar, sbr. kafla 2.2.5., eru gerðar athugasemdir við niðurstöðu Skipulagsstofnunar um smádýralíf.

Í hinum kærða úrskurði mat Skipulagsstofnunar smádýralíf (kafla 5.9) fyrst og fremst í tengslum við gróðursvæði (aðallega votlendi).

Ráðuneytið fellst á niðurstöðu hins kærða úrskurðar þess efnis að leggja áherslu á þær tegundir og þau vistfræðilegu ferli sem einkenna svæðið sem votlendi, enda er það sérstaða þessa svæðis. Ekki er tilefni til að setja nein skilyrði hvað varðar þennan þátt málsins.

3.3.6. Áhrif á fugla

Í kærum Landverndar og Fuglaverndarfélag Íslands, sbr. kafla 2.2.6., er vikið að áhrifum framkvæmda á fugla, einkum heiðagæsabyggðir.

Ráðuneytið bendir á að Skipulagsstofnun hafi skoðað bein áhrif, heildaráhrif og óbein áhrif á fugla í úrskurði sínu (kafla 5.11.3) í tengslum við fyrirhugaða framkvæmd, sem og 1.-5. áfanga Kvíslaveitu. Þessi umfjöllun fjallar um heildaráhrif sem rekja má til skerðingar gróðurs og rústa vegna bakvatnsáhrifa. Skipulagsstofnun kemst að þeirri niðurstöðu að veruleg og óafturkræf áhrif verði á viðkvæmar fuglategundir, þ. á m. heiðagæsir, grafendur og straumendur.

Að mati ráðuneytisins verður að skoða áhrif framkvæmdarinnar á fugla í ljósi áhrifa á gróður, grunnvatn, rof og mikilvægis friðlands Þjórsárvera. Þegar það er gert verður að telja að heildaráhrifin séu óásættanleg.

Með vísan til alls þessa er það niðurstaða ráðuneytisins að setja þurfi það skilyrði að framkvæmdin hafi ekki áhrif innan friðlands Þjórsárvera.

3.3.7. Áhrif á verndargildi Þjórsárvera

Landvernd byggir á því í kæru sinni, sbr. kafla 2.2.7., að framkvæmdin hafi áhrif á verndargildi Þjórsárvera.

Náttúruvernd ríkisins hafnar alfarið í kæru sinni, sbr. kafla 2.2.7., þessari túlkun Skipulagsstofnunar, að friðlýsing Þjórsárvera sé frá því fyrir tíma laga um mat á umhverfisáhrifum og geri því ekki ráð fyrir slíku ferli við undirbúning ákvarðana. Þá telur kærandi sig vera leyfisveitanda í friðlandi Þjórsárvera og það sé hlutverk hans að meta verndargildi náttúru Íslands þar með talið Þjórsárvera.

Ráðuneytið getur fallist á það með Landvernd að alvarlegustu áhrif á verndargildi Þjórsárvera séu áhrif á freðmýrarústir, þar sem lón með vatnsborð 575 m. y.s. leiðir til þess að 11,5% af öllum rústum tapast og 18% af stöðugum rústum í hæsta verndarflokki, sem skipta mestu máli fyrir vistkerfið. Ráðuneytið telur að leita eigi allra leiða til að koma í veg fyrir að Norðlöldulón hafi þessi áhrif á freðmýrarústir.

Í hinum kærða úrskurði kemur fram að Skipulagsstofnun telji þá framsetningu í matsskýrslu að fjalla sérstaklega um áhrif innan friðlandsins til þess fallna að auðvelda mat á áhrifum fyrirhugaðrar framkvæmdar á náttúruverndargildi veranna, en telur jafnframt að umfjöllun um rýrnun á verndargildi þeirra hljóti að eiga við Þjórsárver í heild en ekki eingöngu um hinn friðlýsta hluta þeirra.

Þá bendir Skipulagsstofnun á að friðland Þjósárvera sé mikilvægasta varpsvæði heiðagæsa í heiminum og það sé helsta ástæða þess að svæðið er flokkað sem Ramsarsvæði.

Við úrlausn þess hvort framkvæmdin samrýmist tilnefningu friðlands Þjósárvera sem Ramsarsvæðis bendir Skipulagsstofnun á að við tilnefningu lá fyrir áætlun um Norðlingaölduveitu. Stofnunin bendir á að hefði framkvæmdin verið talin ósamrýmanleg ákvæðum Ramsarsamningsins væri ólíklegt að svæðið hefði verið viðurkennt sem Ramsarsvæði án fyrirvara (sjá kafla 5.17.2.1).

Skipulagsstofnun dregur þá ályktun að framkvæmdir muni hafa áhrif á vistkerfið, en er engu að síður þeirrar skoðunar að svæðið haldi áfram alþjóðlegu mikilvægi sínu sem votlendi.

Að mati ráðuneytisins er ljóst að fyrirhuguð framkvæmd, eins og hún er kynnt í matsskýrslu, mun hafa áhrif á og draga úr alþjóðlegu mikilvægi svæðisins. Enn fremur bendir ráðuneytið á að tengsl vistfræðilegra breytinga á aðrar meiri háttar framkvæmdir á miðhálandi Íslands auka mikilvægi friðlýstra svæða. Þá er að mati ráðuneytisins hættu á að bætt aðgengi að friðlandinu geti valdið óæskilegum áhrifum á þetta viðkvæma svæði.

Þegar þau umhverfisáhrif, sem lýst er í köflum 3.3.1 – 3.3.6, eru virt heildstætt og með tilliti til þess að vernda þarf megineinkenni friðlands Þjósárvera og skoða svæðið sem heild, er það mat ráðuneytisins að leggjast beri gegn fyrirhugaðri framkvæmd eins og henni er lýst í matsskýrslu og viðbótargögnum.

Með vísan til framanritaðs er niðurstaða ráðuneytisins sú að setja þurfi það skilyrði að framkvæmdin hafi ekki áhrif innan friðlands Þjósárvera.

3.3.8. Ósamræmi í hinum kærða úrskurði

Í kæru Skeiða- og Gnúpverjahrepps, sbr. kafla 2.2.8., kemur fram að kærandi telur ýmis atriði í niðurstöðu úrskurðar Skipulagsstofnunar fela í sér misræmi og beri því að hafna framkvæmdinni.

Í kæru Náttúruverndar ríkisins, sbr. kafla 2.2.8., kemur fram að þegar tekið sé tillit til niðurstaðna Skipulagsstofnunar geti heildarniðurstaða mats á umhverfisáhrifum einungis verið að umtalsverð umhverfisáhrif verði af Norðlingaölduveitu við allar lónhæðir sem kynntar hafi verið, þ.e. 575, 578 og 581 m y.s. Úrskurður Skipulagsstofnunar sé því í engu samræmi við hennar eigin niðurstöður og beri því að fella hann úr gildi og hafna framkvæmd Norðlingaölduveitu.

Eins og að framan greinir getur ráðuneytið fallist á það með kærendum að umtalsverð og óafturkræf áhrif verði á vistkerfi Þjósárvera við gerð veitulóns í 575 m y.s. Með vísan til þess að ákveðið hefur verið að setja það skilyrði fyrir framkvæmdum að þær hafi ekki áhrif innan friðlands Þjósárvera er ekki tilefni til að fjalla frekar um þetta kæruatriði.

3.3.9. Varúðar- og verndarsjónarmið

Í kæru Skeiða- og Gnúpverjahrepps, sbr. kafla 2.2.9., kemur fram að reglum um varúðar- og verndarsjónarmið sé ekki fylgt í úrskurðinum en samkvæmt Ramsar- og

Bernarsamningunum og Ríóyfirlýsingunni skuli það gert þegar fyrirhugaðar séu framkvæmdir á svæði sem samningurinn taki til.

Í athugasemdum Skipulagsstofnun við kærur kemur fram að stofnunin telji að í hinum kærða úrskurði sé ítarlega fjallað um áhrif fyrirhugaðrar framkvæmdar út frá varúðar- og verndarsjónarmiðum samkvæmt ákvæðum í Ramsar- og Bernarsamningunum og Ríó yfirlýsingu og vísar stofnunin í þessum efnum til kafla 4.16 (Áhrif á verndargildi), 5.1 (Inngangur), 5.17 (Áhrif á verndargildi Þjósárvera) og 5.18 (Niðurstaða).

Ráðuneytið telur að Skipulagsstofnun hafi fjallað nægilega ítarlega í úrskurði sínum um varúðar- og verndarsjónarmið. Engu að síður telur ráðuneytið rétt að ganga lengra að þessu leyti svo sem skilyrði þau, sem sett eru í úrskurði þessum, bera með sér.

3.3.10. Þýðing friðlýsingar

Í kæru Skeiða- og Gnúpverjahrepps, sbr. kafla 2.2.10, er vikið að friðlýsingu Þjósárvera frá 1981. Þá bendir Náttúruvernd ríkisins, í umsögn sinni um matsskýrslu Landsvirkjunar, á að Gnúpverjahreppur hafi lagt fram tillögu um stækkun friðlands í Þjósárverum, bæði í drögum að aðalskipulagi og einnig í tillögu til Náttúruverndar ríkisins.

Skilyrði þau, sem sett eru fyrir því að fallist sé á hina fyrirhuguðu framkvæmd í úrskurði þessum, eru miðuð við að framkvæmdin hafi hverfandi áhrif innan friðlands Þjósárvera. Það er ekki síst gert með tilliti til friðlýsingar veranna, sem og skuldbindinga Íslands samkvæmt Ramsarsamningnum, sbr. kafla 3.2.7. hér að framan. Það er mat ráðuneytisins að visst svigrúm verði til þess að stækka friðlandið þó framkvæmdir verði leyfðar með skilyrðum sem sett eru í úrskurði þessum.

3.3.11. Svæðisskipulag miðhálandis Íslands – Rammaáætlun

Í kæru Skeiða- og Gnúpverjahrepps er því haldið fram að hin fyrirhugaða framkvæmd feli í sér vikkun mannvirkjabeltis þess sem skilgreint er í Svæðisskipulagi miðhálandis Íslands 2015. Því beri að hafna niðurstöðu hins kærða úrskurðar, sbr. niðurlag kafla 5.17.1. í honum. Þá bendir Náttúruvernd ríkisins á að ekki sé nægjanlegt tillit tekið til svonefndrar Rammaáætlunar í úrskurðinum, þ.e. rammaáætlun ríkisstjórnarinnar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma.

Með hliðsjón af þeim skilyrðum, sem sett eru í úrskurði þessum, hefur að verulegu leyti verið dregið úr umhverfisáhrifum fyrirhugaðrar framkvæmdar. Ráðuneytið telur því ekki tilefni til þess að fallast á kröfur kæranda að þessu leyti.

3.3.12. Efnisleg verðmæti umhverfis – hagkvæmni fyrirhugaðrar framkvæmdar

Í kæru Landverndar er á það bent að í úrskurði umhverfisráðuneytisins um Kárahnjúkavirkjun, uppkveðnum 20. desember 2001, hafi umhverfisráðherra hafnað þeim skýringarkosti að umhverfi feli í sér efnisleg verðmæti og ákveðið að hagkvæmni framkvæmdar sé ekki hluti umhverfismats.

Í úrskurði um Kárahnjúkavirkjun var komist að þeirri niðurstöðu að margt væri óljóst um það hvort og þá hvernig væri unnt að meta það til fjár að láta land og landgæði ósnortin. Að mati sérfræðinga væri aðferðafræði skilyrts verðmætamats og könnunar á greiðsluvilja almennings þekkt, en um gagnsemi hennar væru hins vegar mjög

skiptar skoðanir. Þá sagði orðrétt í úrskurðinum: „Hér skiptir máli að aðferðir til að meta til fjár verðmæti, sem ekki ganga almennt kaupum og sölu á markaði, eru afar ónákvæmar. Algengasta aðferðin og sú, sem helst virðist koma til greina, svokallað skilyrt verðmætamat, gefur þó vissulega einhverja vísbendingu um verðmæti náttúrugæða. Í skilyrtu verðmætamati í sinni einföldustu mynd felst að hópur fólks er spurður hversu mikið hver og einn væri reiðubúinn til að greiða fyrir að varðveita tiltekin náttúrugæði. Aðferðin er umdeild og jafnvel þeir, sem hvetja til notkunar hennar, telja yfirleitt að túlka beri niðurstöður hennar með mikilli varúð. - Með vísan til þess sem hér hefur verið rakið um þekktar aðferðir við mat á verðmæti náttúru og þá óvissu sem ríkir um gagnsemi þeirra telur ráðuneytið þegar að þeirri ástæðu að ekki séu fyrir hendi forsendur til að gera kröfu um að framkvæmdaraðili leggi fram slíkt mat sem hluta af mati á umhverfisáhrifum.“

Í niðurstöðu hins kærða úrskurðar segir að sýnt hafi verið fram á að hin fyrirhugaða framkvæmd, Norðlingaölduveita, sé ótvírætt hagkvæmur kostur til orkuöflunar út frá kostnaðarsjónarmiðum. Þannig megi nýta betur þá fjárfestingu sem fyrir sé á svæðinu, auk þess sem ekki þurfi að leggja í kostnað vegna orkuflutninga. Frá hagkvæmnissjónarmiði sé lón í 575 m y.s. lakasti kosturinn og kostnaður við mótvægisáðgerðir dragi úr hagkvæmni hans.

Með vísun til rökstuðnings í fyrrgreindum úrskurði um Kárahnjúkavirkjun lítur ráðuneytið svo á að sjónarmið um hagkvæmni fyrirhugaðrar framkvæmdar, einnar og sér, eigi ekki að hafa áhrif á mat á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum nr. 106/2000.

3.4. NIÐURSTAÐA

Eins og gerð er grein fyrir í kafla 3.2.2. hér að framan, er það niðurstaða ráðuneytisins að sú ákvörðun Skipulagsstofnunar að fallast á þann kost við útfærslu hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar, að lónshæð Norðlingaöldulóns verði 578 m y.s., skorti lagastöð. Því er óhjákvæmilegt að fella þann hluta úrskurðarins úr gildi. Að öðru leyti er það álit ráðuneytisins, eins og rakið er í kafla 3.2., að málsmeðferð stofnunarinnar við undirbúning og uppkvaðningu hins kærða úrskurðar hafi verið í samræmi við lög.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum er markmið þeirra að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd, eins og þeirri sem hér um ræðir, hafi farið fram ítarlegt mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar. Meðal þess, sem athuga ber meðan á matsferli stendur, er hvort unnt sé að koma í veg fyrir eða draga úr neikvæðum áhrifum framkvæmdarinnar á umhverfið. Jafnframt er markmið laganna að kynna fyrir almenningi umhverfisáhrif framkvæmdar og mótvægisáðgerðir vegna þeirra, svo og að gefa almenningi kost á að koma að athugasemdum og upplýsingum áður en úrskurður er kveðinn upp. Í máli því, sem hér er til úrlausnar, hafa félagasamtök og einstaklingar nýtt sér þennan rétt.

Í ljósi þeirra andmæla, sem þannig hafa komið fram, og í samræmi við þá rannsóknarskyldu, sem hvílir á ráðuneytinu samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga, sbr. 1. mgr. 30. gr. þeirra, hefur það haft frumkvæði að því að láta kanna hvort tæknilega sé mögulegt að breyta útfærslu hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar í því skyni að draga úr umhverfisáhrifum hennar. Niðurstaðan er sú að slíkt sé unnt án þess að komið verði í veg fyrir þann árangur sem að er stefnt með framkvæmdinni af hálfu

framkvæmdaraðila. Þessari útfærslu er lýst í kafla 3.1. hér að framan og umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar, svo breyttrar, í kafla 3.3.

Þær athugasemdir, sem kærendur hafa gert við hinn kærða úrskurð, lúta einkum að því að áhrif hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar Norðlingaölduveitu, á friðland Þjórsárvera séu óásættanleg, m.a. vegna skuldbindinga Íslands samkvæmt alþjóðasamningum um umhverfisvernd. Markmið svonefnds Ramsarsamnings er að stuðla að verndun votlendissvæða í heiminum, sérstaklega sem lífsvæða fyrir votlendisfugla. Samkvæmt samningnum þurfa brýnir þjóðarhagmunir að vera fyrir hendi til þess að heimilt sé að skerða vistfræðilega eiginleika slíkra svæða. Við uppkvaðningu þessa úrskurðar hefur ráðuneytið haft hliðsjón af þessu ákvæði samningsins með því að setja skilyrði þess efnis að vatnsborð Norðlingaöldulóns verði lækkað, og lónið þar með minnkað mjög verulega, í þeim tilgangi að það hafi ekki áhrif á friðland Þjórsárvera. Jafnframt er það gert að skilyrði að áhrif hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar raski ekki náttúrufari, dýralífi og grunnvatnsstöðu í verunum. Um vernd samkvæmt svonefndum Bernarsamningi er það að segja að framkvæmdin, eins og henni er stakkur sniðinn í úrskurði þessum, mun hafa umtalsvert minni áhrif á villtar plöntur, dýr og lífsvæði en ráðgert var í matsskýrslu framkvæmdaraðila. Með því að minnka Norðlingaöldulón með þeim hætti, sem að framan greinir, er skerðing búsvæða, t.d. freðmýrarústa, sem eru meðal þeirra búsvæða sem aðildarríki Bernarsamningsins telja í hættu, jafnframt miklum mun minni. Samkvæmt þessu hefur verið tekið fullt tillit til skuldbindinga samkvæmt þeim alþjóðasáttmálum, sem Ísland er aðili að, við uppkvaðningu úrskurðarins.

Eins og gerð er grein fyrir í kafla 3.2.4. hér að framan, er heimilt samkvæmt lögum nr. 106/2000 að mæla fyrir um mótvægisáðgerðir til að koma í veg fyrir eða draga úr neikvæðum áhrifum fyrirhugaðrar framkvæmdar þótt slíkra áðgerða sé ekki getið í matsskýrslu framkvæmdaraðila. Ef mótvægisáðgerð hefur það ótvírætt í för með sér að neikvæð heildaráhrif framkvæmdar á umhverfið verði minni en ella hefði orðið þarf ekki að fara fram sérstakt mat á umhverfisáhrifum hennar, einnar og sér, enda er hún hluti af framkvæmdinni sem metin hefur verið í heild. Setlón það, sem mælt er fyrir um í hinum kærða úrskurði að gert verði vestan Þjórsárlóns, er nauðsynlegt til þess að auðvelda aurskolun í Norðlingaöldulóni. Jafnframt mun setlónið og leiðigarður að því draga verulega úr flóðum í Þjórsárverum. Hér er því um að ræða mótvægisáðgerð í skilningi laga nr. 106/2000 og hefur mat verið lagt á umhverfisáhrif hennar á þann hátt sem lögin gera ráð fyrir. Það mælir enn frekar með þessari áðgerð að hún er afturkræf til langs tíma litið. Þó er fyrirsjáanlegt að setlónið verður nokkru stærra en fram kemur í hinum kærða úrskurði og að vatni úr því kann að verða veitt til austurs í Þjórsárlón. Af þessum sökum er óhjákvæmilegt að setja það sem skilyrði að áhrif lónsins og tengdra mannvirkja verði rannsökuð meðan á framkvæmdum stendur og að þeim loknum, sbr. heimild þess efnis í 4. mgr. 11. gr. laga nr. 106/2000.

Samkvæmt framansögðu og með vísun til a-liðar 2. mgr. 11. gr. laga nr. 106/2000 er það niðurstaða ráðuneytisins að fallast beri á hina fyrirhuguðu framkvæmd með þeim skilyrðum sem greind eru í úrskurðarorði.

Sú athugun á möguleikum þess að draga úr umhverfisáhrifum hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar, sem vísað er til að framan, hefur eðli máls samkvæmt reynst tímafrek. Af þeim sökum hefur ráðuneytinu ekki tekist að kveða upp úrskurð í kærumáli þessu innan þeirra tímamarka sem kveðið er á um í 2. mgr. 13. gr. laga nr. 106/2000. Það

ákvæði, sem fyrst og fremst er sett með hagnunni framkvæmdaraðila í huga, hlýtur að verða að þoka fyrir því sjónarmiði að málið skuli upplýst, svo sem kostur er, áður en úrskurður er upp kveðinn, eins og fyrir er mælt í 10. gr. stjórnsýslulaga.

Úrskurðarorð

Hinn kærði úrskurður Skipulagsstofnunar, uppkveðinn 12. ágúst 2002, er felldur úr gildi að því er varðar þá ákvörðun stofnunarinnar að fallast á þann kost við útfærslu hinnar fyrirhuguðu framkvæmdar, að lónhæð Norðlingaöldulóns verði 578 m y.s.

Að öðru leyti er úrskurðurinn staðfestur og fallist á hina fyrirhuguðu framkvæmd, Norðlingaölduveitu, með eftirfarandi skilyrðum:

1. Vatnsborð Norðlingaöldulóns verði lækkað þannig að allt lónið sé utan friðlands Þjórsárvera og hafi engin langtímaáhrif á friðlandið. Í því skyni er framkvæmdaraðila heimilt að færa stíflu neðar í Þjórsá um allt að 1,4 km og að breyta veituleið í tengslum við það. Framkvæmdaraðili geri ítarlega áætlun um útfærslu framkvæmdarinnar, að uppfylltum þessum skilyrðum.
2. Óheimilt er að reisa varnargarða innan friðlands Þjórsárvera. Gert verði setlón vestan Þjórsárlóns, utan friðlandsins, með tilheyrandi leiðigörðum, stíflum og skurðum. Veita ber vatni úr lóninu í kvíslar neðan þess þannig að tryggt verði að grunnvatnsstaða innan friðlandsins haldist sem næst óbreytt. Heimilt er að veita vatni að öðru leyti úr lóninu í Þjórsárlón. Framkvæmdaraðili geri ítarlega áætlun um útfærslu framkvæmdarinnar, að uppfylltum þessum skilyrðum. Endanlega stærð og umfang setlónsins skal ákvarða í samráði við sveitarstjórn og Umhverfisstofnun.
3. Í samræmi við skilyrði nr. 1 og 2 skal framkvæmdaraðili gera vöktunaráætlun, í samráði við Umhverfisstofnun, þar sem skilgreind verði viðmið þeirra umhverfisþátta sem máli skipta fyrir áhrifasvæði fyrirhugaðrar framkvæmdar.
4. Allar breytingar á mannvirkjum vegna áður nefndra skilyrða nr. 1 og 2 skulu metnar þannig að tryggt sé að umhverfisáhrif séu í samræmi við viðmið sem fram koma í matsskýrslu eða vöktunarskýrslu samkvæmt skilyrði nr. 3, hvor sem ganga lengra í átt til verndunar umhverfisins.
5. Framkvæmdaraðili skal viðhalda meðal rennsli í Þjórsá yfir hádaginn á sumrin til að tryggja vatnsrennsli í fossum, eins og frekast er unnt.
6. Framkvæmdaraðili skal, í samráði við hlutaðeigandi sveitarstjórnir, Landgræðslu ríkisins og Umhverfisstofnun, undirbúa vöktun og framkvæmdaráætlun til að stjórna og draga úr áhrifum vegna jarðvegsrofs og fokefna meðfram bökkum Norðlingaöldulóns og setlóns samkvæmt skilyrði nr. 2. Enn fremur til að draga úr áhrifum fokefna vegna aurburðar meðfram Þjórsá, að Sultartangalóni.

7. Framkvæmdaraðili skal tryggja, í samráði við Umhverfisstofnun og hlutaðeigandi sveitarstjórnir, að umferð um mannvirki sem opna leiðir að varpsvæðum fugla trúfli ekki varp.
8. Samkvæmt 17. gr. laga nr. 106/2000 skulu leyfisveitendur hafa eftirlit með framkvæmdinni, þ. á m. því að skilyrðum nr. 1-7 sé fylgt.