

Skipulagsstofnun
Borgartúni 7b, 105 Reykjavík

Garðabær, 25. júní 2025
202505-0048/A.B.
08.03

Efni: Umsögn - Mat á umhverfisáhrifum - Vinnslu - og rannsóknarborholur í Hverahlíð II og Meitlum suður - Skipulagsstofnun.

Vísað er til erindis Skipulagsstofnunar dags. 12. maí 2025 þar sem óskað er umsagnar Náttúruverndarstofnunar um framangreinda umhverfismatsskýrslu. Náttúruverndarstofnun telur umhverfismatið gefa nokkra skýra mynd af umfangi verkefnisins og áhrifum þess eins og lagt er fram í greinargerð.

Framkvæmdarlýsing

Í umhverfismatsskýrslu kemur fram að Orka náttúrunnar (hér eftir framkvæmdaraðili) hyggst bora nýjar vinnsluholur á svæði sunnan núverandi vinnslusvæðis Hellisheiðarvirkjunar í Hverahlíð (svokallað Hverahlíð II), auk þess sem Orkuveitan áformar rannsóknarboranir bæði í Hverahlíð II og við Meitla.

Markmið með borun vinnsluhola er að viðhalda afköstum Hellisheiðarvirkjunar með því að dreifa vinnslu jarðhita á stærra svæði innan nýtingarleyfis. Alls er gert ráð fyrir allt að 20 vinnsluholum á nýjum borsvæðum og að stækka núverandi borsvæði (B4).

Rannsóknarboranir eiga að fara fram á allt að sjö borsvæðum í Hverahlíð II og á tveimur borsvæðum við Meitla. Rannsóknarholur eru ætlaðar til að auka þekkingu á jarðhitaauðlindum og meta möguleika á frekari nýtingu.

Framkvæmdir fela einnig í sér vegslóða að borsvæðum, lagningu safnæða frá vinnsluholum og tímabundna vatnsveitur vegna borana. Mögulegar eru tvær leiðir vegslóða upp á Norðurhálsa (V1 og V2) og þrjár lagnaleiðir niður af hálsunum (L1, L2, L3). Áætlað rask á yfirborði er allt að 17,5 ha innan heildarsvæðis sem er rúmir 440 ha.

Í skýrslu kemur fram að áhrif framkvæmda verði mismikil eftir staðsetningu og umfangi, og að framkvæmdum við Meitla verði ekki hrint í framkvæmd fyrr en niðurstöður fyrri borana liggja fyrir.

Náttúruverndarstofnun bendir á að stofnunin hefur veitt umsögn varðandi aðalskipulagsbreytingu við Bolöldu¹ og matskyldufyrirspurn varðandi rannsóknarboranir í Meitlun² sem mikilvægt er að horfa til. Í niðurstöðu umsagnar segir að Umhverfisstofnun telur að framkvæmdin muni koma til með að hafa varanleg og neikvæð áhrif á viðkomandi svæði og telur æskilegt að framkvæmdin fari í umhverfismat, þannig að gerð verði grein fyrir framkvæmdinni í heild, umhverfisáhrifum, raunhæfum valkostum og mótvægisáðgerðum.

Náttúruminjaskrá

Í umhverfismatsskýrslu kemur fram að Eldborg undir Meitlum sé skráð á náttúruminjaskrá sem jarðminjasvæði með hátt verndargildi (nr. 754). Eldborg er stór og heilstæð gjallgígsmýndun sem nýtur bæði jarðfræðilegs sérkennis og landslagsgildis. Umhverfi hennar er lítið raskað, fjölbreytt og hefur mikið útivistargildi. Náttúruverndarstofnun bendir á að vegna nálægðar við Eldborg hefði svæði á náttúruminjaskrá að vera umhverfispáttur í umhverfismati.

Tvö borsvæði, 8 og 9, eru samkvæmt skýrslunni staðsett fyrir miðri jarðminja- og landslagsheild Eldborgar og tengd framtíðarvalkosti um rannsóknarboranir við Meitla. Í matsskýrslunni kemur fram að rask vegna þessara framkvæmda yrði óafturkræft og varanlegt og að áhrif á jarðminjar séu talsvert neikvæð. Samhliða er tekið fram að ákvörðun um framkvæmdir á svæðinu muni ráðast af niðurstöðum borana annars staðar.

Náttúruverndarstofnun bendir á að samkvæmt markmiðum laga nr. 60/2013 um náttúruvernd (3. gr.) skuli stuðla að verndun landslags og jarðminja með sjálfbærri nýtingu auðlinda, þannig að verndargildi náttúru fari ekki forgörðum. Í 2. mgr. sömu greinar kemur sérstaklega fram að tryggja skuli varðveislu jarðminja og leita leiða til að forðast röskun þeirra nema brýna nauðsyn beri til. Í ljósi þess telst það ekki í samræmi við markmið laganna að hefja rannsóknarboranir sem leiða til óafturkræfs rasks á jarðminjasvæði með hátt verndargildi, áður en aðrir valkostir hafa verið fullgreindir.

Að mati stofnunarinnar er það mikilvægt að framkvæmdir sem geta haft verulega neikvæð áhrif á skráðar náttúruminjar að valdir séu aðrir kostir þar sem hægt væri að forðast röskun á svæðum með hátt verndargildi. Í þessu samhengi er sérstaklega mikilvægt að horfa á svæðið í stærra samhengi — m.t.t. jarðminja, ásýndar, útivistargildis og landslagsheildar — og forgangsraða rannsóknum á svæðum sem þegar eru röskuð eða hafa lágt verndargildi.

Náttúruverndarstofnun telur að valkostamat í skýrslunni uppfylli ekki þessi skilyrði og hvetur framkvæmdaraðila eindregið til að leggja fram aðra kosti til rannsókna sem fela ekki í sér rask á jarðminjasvæðum með hátt verndargildi. Þar sem fyrirhuguð framtíðarnýting á svæðinu er til skoðunar, verður að vega sjónarmið náttúruverndar sérstaklega þungt við mat á næstu mögulegum skrefum og framtíðarsýn.

¹

<https://ust.is/library/Skrar/Umsagnir/Skipulagstillogur/Ums%3b6gn%20e2%80%93%20L%3bdsing%20e2%80%93%20Breyting%20a1%20a%3b0alskipulagi%20-%20Bola%3b6lduvirkjun%20vi%3b0%20Fjalli%3b0%20eina%20-%20Sveitarf%3ba9lagi%3b0%20%3b96lfus%2021.%20ma%3bad%202025.pdf>

²

<https://ust.is/library/sida/Umhverfisstofnun/Umsagnir/Ums%3b6gn%20MSF%20ranns%3b3knarboranir%20c3ad%20Meitlum.pdf>

Hraun

Náttúruverndarstofnun bendir á að innan framkvæmdasvæðisins er hraun sem nýtur sérstakrar verndar samkvæmt 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.

Í 61. gr. laganna er kveðið á um sérstaka vernd þeirra vistkerfa og jarðminja sem taldar eru upp í 1. mgr. og 2. mgr. sama ákvæðis. Samkvæmt 3. mgr. ákvæðisins ber að forðast röskun þeirra náttúrufyrirbæra, sem undir greinina falla, nema brýna nauðsyn beri til og ljóst að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi. Í greinargerð með frumvarpi til laga um náttúruvernd er með orðalaginu „brýn nauðsyn“ lögð áhersla á að einungis mjög ríkir hagsmunir geti réttlætt röskun og þá fyrst og fremst brýnir almannahagsmunir.

Í kafla 5.10 segir m.a. *Orkuveitan hefur það að leiðarljósi að nýta auðlindirnar með eins litlum umhverfisáhrifum og kostur er og gerir sérstakar kröfur til umhverfispáttarins í öllum framkvæmdum*. Náttúruverndarstofnun bendir á að ofangreint orðalag er ekki í samræmi við ákvæði laganna.

Í umhverfismatsskýrslu kemur fram að hluti framkvæmdarsvæðisins – einkum við Hverahlíð II og vestanverða Norðurhálsa – sé þakið nútímahraunum sem falla undir vernd 61. gr. Á þessum svæðum eru fyrirhuguð borplön og vegslóðar, þar sem rask yrði varanlegt og óafturkræft. Fram kemur að áhrif verði mest þar sem um sé að ræða lítt röskuð og áberandi hraun með mikið jarðminjagildi. Engu að síður virðast þessir staðir meðal þeirra sem framkvæmdaraðili velur sem hluta af aðalvalkosti.

Náttúrufræðistofnun vann árið 2023 ítarlega greiningu á jarðminjum innan framkvæmdarsvæðisins (NÍ-23009) að beiðni framkvæmdaraðila. Þar eru m.a. hrauntraðir, gervigígar og helluhraun við Hverahlíð metin með hátt eða mjög hátt verndargildi. Náttúrufræðisstofnun bendir sérstaklega á að þessi hraun séu sjaldgæf og lítið röskuð og leggur áherslu á að rask verði forðast. Í skýrslu stofnunarinnar segir orðrätt:

„Ef nauðsynlegt þykir að raska hrauni ætti ávallt að leggja áherslu á að hlífa myndunum [...] og meta fágæti og breytileika sambærilegra myndana“ (NÍ-23009, bls. 20).

Framkvæmdaraðili vísar til þessarar skýrslu og nýtir hana að hluta til að flokka áhrif eftir svæðum, en mikilvægt er að skoða betur hvernig greining Náttúrufræðistofnunar er nýtt til að forgangsraða svæðum sem ekki njóta verndar.

Í áliti Skipulagsstofnunar um matsáætlun (14. febrúar 2024) er sérstaklega bent á að framkvæmdaraðili þurfi að skoða valkosti sem forðast rask á jarðmyndunum og vistkerfum sem falla undir 61. gr. náttúruverndarlaga.

Skipulagsstofnun tekur jafnframt undir með Umhverfisstofnun (nú Náttúruverndarstofnun) um að rökstyðja þurfi sérstaklega þá ákvörðun ef rask á verndarsvæðum er talið óhjákvæmilegt, og sýna fram á að aðrir raunhæfir kostir hafi verið metnir.³

Náttúruverndarstofnun bendir á að þrátt fyrir hátt verndargildi hrauna sé ekki greint frá raunverulegum valkostum sem forðast rask á þeim. Engar áætlanir eru um að beina

³ <https://skipulagsgatt.is/files/4622157a-1ae0-4f04-983d-fb24a3feb2a6>

framkvæmdum að svæðum með lægra verndargildi, þrátt fyrir að slík svæði séu til innan framkvæmdarsvæðisins.

Að mati Náttúruverndarstofnunar þarf að greina um hvort markmið verkefnisins, að viðhalda vinnslugetu Hellisheiðarvirkjunar, megi ná með framkvæmdum utan hrauna eða innan þegar raskaðs svæðis. Jafnframt þarf að meta betur vægi almannahagsmuna eða þeir bornir saman við mikilvægi náttúruverndar.

Viðbrögð framkvæmdaraðila við athugasemdum – vernd náttúruverðmæta

Náttúrufræðistofnun lagði í athugasemdum til að skoðað yrði hvort beita mætti skáborunum til að fækka borplönum og forðast beint rask á jarðminjasvæði Eldborgar undir Meitlum. Tillagan beindist að tveimur fyrirhuguðum rannsóknarholum (HR-01 og HR-02), sem eru innan jarðminjaheildar með hæsta verndargildi á framkvæmdarsvæðinu.

Framkvæmdaraðili hafnar beitingu skáborana með almennri vísun til þess að um grannholur sé að ræða sem ekki sé unnt að skábora. Í umhverfismatsskýrslu kemur fram að þessar rannsóknarholur séu 1.200–1.500 m djúpar og 6–6,5 tommur að breidd. Þrátt fyrir að skáborun geti verið tæknilega flókin í svo grönnum holum, þá vantar öll tæknileg gögn, samanburð eða úttekt sem sýnir fram á að ekki sé hægt að beita slíkri mótvægisaðgerð. Einnig er hvergi metið hvort slíkar aðferðir gætu átt við í öðrum hluta framkvæmdarsvæðisins.

Í ljósi þess að fyrirhugaðar rannsóknarboranir eru staðsettar á verndarsvæði samkvæmt náttúruverndarskrá og að framkvæmdin getur leitt til óafturkræfs rasks á jarðminjaheild með hátt verndargildi, telur Náttúruverndarstofnun óljóst hvort afstaða framkvæmdaraðila uppfylli kröfur 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd um brýna nauðsyn. Mikilvægt er að framkvæmdaraðili skoði þennan kost betur og leggi fram rökstudda greiningu á því hvort og hvers vegna ekki væri unnt að nýta skáboranir eða aðrar mótvægisaðgerðir í þágu náttúruverndar.

Fuglalíf

Náttúruverndarstofnun bendir á að allir fuglar séu friðaðir samkvæmt lögum nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nema friðun hafi verið aflétt með reglugerð nr. 456/1995. Friðun nær einnig til eggja og hreiðra. Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laganna skal ávallt gæta fyllstu varkárni og nærgætni gagnvart villtum dýrum og búsvæðum þeirra og forðast óþarfa truflun. Við skipulag og landnotkun ber að taka tillit til villtra dýra og búsvæða þeirra, sbr. lög um náttúruvernd og skipulagslög.

Framkvæmdaraðili metur áhrif á fuglalíf sem óveruleg, þar sem fuglalíf sé takmarkað og truflun talin tímabundin. Áhrif eru þó talin varanleg vegna rasks á búsvæðum fugla í tengslum við borholur, vegslóða og lagnaframkvæmdir. Ekki eru lagðar til mótvægisaðgerðir né er gert ráð fyrir vöktun.

Náttúruverndarstofnun telur að framsetning gagna um fuglalíf sé í meginatriðum fullnægjandi. Hins vegar mætti dýpka mat á mögulegum áhrifum frá hávaða og ljósmengun á varpfrið fugla á svæðinu, og æskilegt væri að mótvægisaðgerðir um tímasetningu framkvæmda og hugsanlega vöktun yrðu útfærðar með skýrari hætti.

Í ljósi framangreinds telur stofnunin mikilvægt að framkvæmdin fari ekki fram á varptíma fugla á svæðinu.

Gróður og vistgerðir

Framkvæmdasvæðið er að mestu þakið hraungambravist, sem telst útbreidd og hefur lágt verndargildi. Engar friðaðar tegundir eða tegundir á válista fundust á vettvangi.

Þrátt fyrir það mun framkvæmdin valda varanlegu raski á gróðri vegna borplana, vegslóða og lagnaframkvæmda, og er heildarrask metið allt að 17,5 ha. Áhrif á vistgerðir eru metin sem „nokkuð neikvæð“.

Náttúruverndarstofnun fagnar því að mótvægisáðgerðir séu skilgreindar, en telur brýnt að þær verði útfærðar með skýrum hætti í framkvæmdaráætlun og að vöktun á árangri endurheimtar verði hluti af verkefninu.

Ferðaþjónusta og útivist

Framkvæmdasvæðið er innan hverfisverndarsvæðis samkvæmt aðalskipulagi Ölfuss (HV3) og ætlað til útivistar. Svæðið er að stórum hluta ósnortið hraunland með miklu upplifunar- og útivistargildi. Fjölmargar gönguleiðir liggja þar um, m.a. við Meitla, Stóra-Meiti og Skálafell, og svæðið er mikið nýtt af almenningi og ferðaþjónustuaðilum.

Í umhverfismatsskýrslu kemur fram að framkvæmdin — með eðli sínu, umfangi og varanleika — hafi veruleg áhrif á útivistarsvæðið. Áhrif á eiginleika staðarins felast einkum í sjónrænu raski, skertri upplifun og takmörkun á aðgengi. Vegna staðsetningar framkvæmda í ósnortnu hverfisverndarsvæði verða áhrif á gönguleiðir og landslag óafturkræf og eru metin sem „talsvert neikvæð“ við Meitla.

Náttúruverndarstofnun tekur undir þetta mat og bendir á að framkvæmdin feli í sér umbreytingu á vernduðu útivistarsvæði í iðnaðarlandslag með tilheyrandi röskun á náttúrulegri ásýnd og eiginleikum staðarins. Sérstaklega eru áhrif mikil á Meitla og Eldborgarhraun, þar sem ósnortin landslagsheild hverfur að hluta.

Stofnunin leggur til að áður en slík röskun fari fram, verði metið hvort markmið verkefnisins verði náð með framkvæmdum á svæðum með lægra verndargildi og minni áhrif á eðli og eiginleika útivistarsvæða. Þá þurfi að setja verkefnið í stærra samhengi orkuþarfar og náttúruverndarmarkmiða, þar sem framkvæmdaröð endurspegli sjálfbæra nýtingu og mikilvægi þess að vernda ósnortin svæði.

Óbyggð víðerni

Náttúruverndarstofnun bendir á að óbyggð víðerni hefðu átt að vera umhverfisþáttur í umhverfismati,

Náttúruverndarstofnun bendir á að eitt markmiða náttúruverndarlaga nr. 60/2013 er að standa vörð um óbyggð víðerni. Samkvæmt 19. tölulið 5. gr. laganna er óbyggð víðerni skilgreint sem svæði í óbyggðum sem er að jafnaði a.m.k. 25 km² að stærð og að jafnaði a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum eða tæknilegum ummerkjum, svo sem vegum, orkuverum og raflinum. Þar á að vera hægt að njóta einveru og ósnortinnar náttúru án truflunar.

Í umhverfismatsskýrslu er fjallað um upplifun ferðamanna og mikilvægi víðerna, en víðernin eru ekki sýnd á korti og áhrif framkvæmdarinnar á víðernissvæðið eru ekki metin, en mikilvægt er að það sé gert.

Núllkostur og valkostir

Í umhverfismatsskýrslu er fjallað um núllkost (kafla 4.4), þ.e. að framkvæmd verði ekki ráðin í framkvæmd, en umfjöllunin er takmörkuð og án rökstuddrar greiningar á áhrifum eða ávinningi. Núllkostur er ekki metinn sem raunverulegur valkostur á því stigi sem verkefnið er nú.

Að mati Náttúruverndarstofnunar gegna bæði núllkostur og aðrir valkostir mikilvægu hlutverki í faglegri og réttlátri greiningu á umhverfisáhrifum. Með því að bera saman áhrif framkvæmdar við áhrif þess að framkvæma ekki – eða velja aðrar framkvæmdaleiðir – skapast grundvöllur fyrir markvissa ákvarðanatöku og forgangsroðun í þágu náttúruverndar.

Núllkosturinn og aðrir valkostir fela ekki aðeins í sér að fallast frá framkvæmd heldur einnig að fresta henni eða velja staðsetningar og framkvæmdaraðferðir sem lágmarka umhverfissröskun. Slík greining getur dregið fram raunverulegan ávinning af því að hlífa svæðum með miklu verndargildi og stuðla að sjálfbærri nýtingu auðlinda.

Auk þess þarf að meta að ef núllkostur er valinn mun svæðið til lengri tíma halda áfram að þróast sem ósnortið útivistarsvæði með náttúrulegri ásýnd og líffræðilegri fjölbreytni sem hafa bæði samfélagslegt og efnahagslegt gildi.

Stofnunin leggur því ríka áherslu á að bæði núllkostur og aðrir valkostir verði metnir jafngildir, með fullnægjandi rökstuðningi og samanburði með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Eins og stofnunin hefur bent á að ofan mun slík umfjöllun styrkja faglegt mat, draga úr hættu á óafturkræfu raski og veitir leyfisveitendum betri forsendur til ákvörðunartöku.

Niðurstaða

Stofnunin vekur athygli á að innan framkvæmdasvæðisins eru vernduð náttúruverðmæti, einkum hraun og jarðminjar, sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt 61. gr. laga nr. 60/2013. Náttúruminjar eins og Eldborg undir Meitlum eru metnar með mjög hátt verndargildi og miklu útivistargildi.

Þrátt fyrir að framkvæmdirnar geti haft veruleg og óafturkræf áhrif á þessi verðmæti, skortir greining á raunhæfum valkostum sem gætu komið í stað þess að raskað sé vernduðum svæðum.

Náttúruverndarstofnun leggur ríka áherslu á að framkvæmdaraðili vinni frekari valkostagreiningu þar sem skoðað verði sérstaklega að beina framkvæmdum að svæðum með lægra verndargildi og minni áhrif á náttúru og útivist.

Jafnframt telur stofnunin mikilvægt að framkvæmdirnar verði settar í stærra samhengi orkuþarfar og náttúruverndarmarkmiða, þar sem sjálfbærni, vernd ósnortinna svæða og ábyrg nýting á auðlindum séu leiðarljós í ákvörðunartöku.

Virðingarfyllst,

Axel Benediktsson

sérfræðingur

Hákon Ásgeirsson

sviðsstjóri