

Skipulagsstofnun
Borgartúni 7b,
105 Reykjavík

Garðabær, 8. ágúst 2025
202506-0065/A.B.
08.03

Efni: Umsögn - Mat á umhverfisáhrifum - Gilsárvirkjun í Múlapingi Skipulagsstofnun.

Vísað er í erindi Skipulagsstofnunar frá 13. júní 2025, þar sem óskað er eftir umsögn um umhverfismatsskýrslu vegna fyrirhugaðrar Gilsárvirkjunar í Eyjafirði. Um er að ræða vatnsaflsvirkjun með áætlaða uppsett aflgetu allt að 4,5 MW og árlega raforkuvinnslu allt að 25 GWh. Fyrirhuguð virkjun felur m.a. í sér stíflu í Gilsá ofan við Gilsárfoss, lagningu dýpisstýrðrar inntaksleiðslu, stokk og aðrennissliskurð, stöðvarhús við Gilsá neðan Skógar, lagningu nýs aðkomuvegar, flutningslínu og frágang raskaðs lands.

Framkvæmdasvæðið er á mörkum jarðanna Miðskógar og Ytri-Skógar í Eyjafjarðarsveit. Í greinargerð framkvæmdaraðila kemur fram að virkjunin muni nýta fall Gilsár á um 160 metra kafla og að meginmarkmið framkvæmdarinnar sé að auka framleiðslu endurnýjanlegrar raforku innan viðkomandi dreifikerfis. Í greinargerð er jafnframt gerð grein fyrir því að virkjunin muni ekki hafa áhrif á lax- eða silungsstofna í Gilsá og að umfang rasks verði að miklu leyti takmarkað við afmörkuð svæði.

Votlendi

Náttúruverndarstofnun bendir á að votlendi nýtur sérstakrar verndar samkvæmt 61. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.

Í skýrslunni er áætlað að rask á slíku votlendi verði um 0,27 ha. Fram kemur að leitast hafi verið við að forðast votlendissvæði eins og kostur var, og að áhrifin verði „óveruleg ef nokkur“. Þá kemur einnig fram að pípur og vegir fari að mestu leyti utan votlendissvæða.

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.

Stofnunin bendir á að skylt er að afla framkvæmdaleyfis, eða eftir atvikum byggingarleyfis, vegna allra framkvæmda sem fela í sér röskun á svæðum sem njóta sérstakrar verndar, sbr. skipulagslög og lög um mannvirki. Á þetta að tryggja að tekið sé til ítarlegrar skoðunar hvort framangreint skilyrði sé uppfyllt. Við mat á leyfisumsókn ber að vega saman mikilvægi náttúruminjanna sem í húfi eru og hagsmuni af fyrirhugaðri framkvæmd. Við matið skal litið til verndarmarkmiða 2. og 3. gr. laga nr.

60/2013 um náttúruvernd, auk þess sem tekið skal mið af mikilvægi minjanna og sérstöðu í íslensku og alþjóðlegu samhengi, sbr. 3. og 4. mgr. 61. gr. laganna.

Ákveði leyfisveitandi (Umhverfis- og orkustofnun vegna virkjunarleyfis og sveitarfélag vegna framkvæmdaleyfis) að veita leyfi þrátt fyrir framangreint skal hann, með vísan í 5. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga, rökstyðja þá ákvörðun sérstaklega og gera grein fyrir öðrum kostum sem skoðaðir hafa verið sem mögulegir valkostir við útfærslu framkvæmdarinnar og ástæðum þess að þeir urðu ekki fyrir valinu. Einnig skal gera grein fyrir fyrirhuguðum mótvægisáðgerðum, sem og mögulegri endurheimt náttúruverðmæta þegar það á við. Þá skal afrit af útgefnu leyfi sent Náttúruverndarstofnun, sbr. 6. mgr. ákvæðisins.

Þess má einnig geta að leyfisveitanda er heimilt, skv. 5. mgr. 61. gr. náttúruverndarlaga, að binda leyfi þeim skilyrðum sem eru nauðsynleg til að draga úr áhrifum framkvæmdarinnar á þau náttúrufyrirbæri sem verða fyrir röskun.

Náttúruverndarstofnun telur að það komi ekki nægilega skýrt fram í greinargerð hvaða leiðir verða farnar til að raska ekki votlendi og til hvaða mótvægisáðgerða verður farið í ef til röskunar kemur. Mótvægisáðgerðum í formi endurheimt votlendis ætti að vera lýst ítarlega í vöktunaráætlun framkvæmdar að mati Náttúruverndarstofnunar, þar sem tilgreint er m.a. samráð við sérfræðinga votlendisendurheimtar við ákvörðun á staðsetningu, aðferðum og umfangi þess.

Stofnunin áréttar að þar sem ekki er hægt að forðast rask á vistgerðum með verndargildi eða svæðum undir sérstakri vernd er góður frágangur rasksvæða og fullnægjandi mótvægisáðgerðir forsendur þess að umhverfisáhrif framkvæmdar verði ekki umtalsverð. Brýnt er að vöktunaráætlun framkvæmdar tryggi ofangreint.

Fossar og áhrif á jarðmyndanir

Í Gilsá eru fossar, þar á meðal Olnbogafoss og fleiri smærri fossar á kaflanum milli fyrirhugaðs stíflustaðar og stöðvarhúss, sem njóta sjálfkrafa verndar samkvæmt 61. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013. Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins nær verndin bæði til fossanna sjálfra og nánasta umhverfis þeirra, að því leyti að sýn að þeim spillist ekki. Slíkar jarðmyndanir hafa bæði náttúrufræðilegt og fagurfræðilegt gildi í landslagi Gilsárdals.

Í umhverfismatsskýrslu kemur fram að framkvæmdir muni skerða rennsli um þessa fossa, einkum að vetrarlagi. Áhrifin eru sögð afturkræf að mati framkvæmdaraðila og sjónræn áhrif óveruleg. Engin tillaga er þó sett fram um mótvægisáðgerðir og hvorki er sýnt fram á að áhrifin séu óhjákvæmileg né rökstutt að þau uppfylli skilyrði 61. gr. laganna.

Náttúruverndarstofnun bendir á að skerðing á rennsli fossa telst sem rask á vernduðum náttúruminum samkvæmt 61. gr., óháð því hvort sjónræn áhrif séu lítil. Samkvæmt 4. mgr. greinarinnar ber leyfisveitendum að meta hvort framkvæmdin sé nauðsynleg vegna brýnna almannahagsmuna, hvort vægari útfærslur séu mögulegar og hvort gripið verði til mótvægisáðgerða. Slík afstaða verður að byggjast á skýrum rökum.

Í umhverfismatsskýrslunni vantar verulega upp á að þessi skilyrði séu rædd með fullnægjandi hætti:

- Ekki er tekin sjálfstæð afstaða til verndargildis fossanna eða mikilvægi þeirra sem náttúruminja.
- Almannahagsmunir eru nefndir í almennum orðum án þess að rökstyðja að framkvæmdin sé nauðsynleg á þessum stað.
- Vægari útfærslur eru ekki greindar með kerfisbundnum hætti og engar mótvægisáðgerðir eru settar fram vegna fossanna.

- Ekki er vikið að áhrifum á ásýnd eða sýnileika fossanna að sumri til.

Af þeirri ástæðu telur Náttúruverndarstofnun að ekki liggi fyrir nægjanlegur grundvöllur fyrir leyfisveitingu að óbreyttu. Leyfisveitendum – Umhverfis- og orkustofnun vegna virkjunarleyfis og sveitarféluginu vegna framkvæmdaleyfis – ber að meta áhrif framkvæmdarinnar á verndaða fossa og rökstyðja sérstaklega ákvörðun sína, sbr. 5. mgr. 61. gr. Þá skal afrit af leyfi sent Náttúruverndarstofnun áður en það tekur gildi, skv. 6. mgr. greinarinnar.

Að lokum áréttar Náttúruverndarstofnun að sú staðhæfing framkvæmdaraðila að áhrifin séu afturkræf leysir leyfisveitendur ekki undan þeirri lagaskyldu að taka rökstudda afstöðu samkvæmt 61. gr. Rask á vernduðum náttúruminum, þar á meðal tímabundin skerðing á rennsli fossa, telst rask í skilningi laganna og kallar á mat á almannahagsmunum, öðrum valkostum og mótvægisáðgerðum áður en leyfi er veitt.

Vistgerðir

Á framkvæmdaáhrifasvæðinu eru margvíslegar vistgerðir, m.a. lyngmóar, mólendi og rústamýri, þar af hluti sem telst með hátt verndargildi hjá Náttúrufræðistofnun. Í matsskýrslunni er fullyrt að gróður svæðisins sé hvorki sjaldgæfur né friðaður, að engar sjaldgæfar æðplöntur finnast og að pípuleiðin hafi verið sveigð hjá votlendi. Raskið sé að mestu línulegt og svæðið muni gróa upp aftur.

Þrátt fyrir þetta vantar sundurliðaðar upplýsingar um hve stór hluti rasksins lendir á vistgerðum með hátt verndargildi eða hvaða áhrif slíkt rask hefur á vistkerfi og tengsl svæðisins við nágrennið. Einnig er óljóst hvort einhverjar vistgerðir uppfylli alþjóðlegar verndarkröfur, t.d. Bernarsamninginn, og hvort skoðaðir hafi verið valkostir sem draga úr raski.

Mótvægisáðgerðir í skýrslunni takmarkast við almennar yfirlýsingar um uppgræðslu og góðan frágang; en óljóst er hvort settar séu fram sértækar áætlanir um endurheimt fyrir vistgerðir með hátt verndargildi og hvort sé gert ráð fyrir samráði við sérfræðinga eða vöktun til að tryggja árangur.

Náttúruverndarstofnun bendir á auglýsingu nr. 1385/2021¹ um friðun æðplantna, mosa og fléttna en samkvæmt henni eru þær plöntur sem friðunin nær til friðaðar hvar sem þær finnast. Markmið friðunarinnar er að vernda og viðhalda fágætum æðplöntum, mosum og fléttum og náttúrulegu gróðurfari og varðveita líffræðilega fjölbreytni í náttúru landsins. Í greinargerð kemur fram að engar sjaldgæfar eða friðaðar æðplöntur (virðist ekki verið vísað í auglýsinguna) hafi fundist á svæðinu; samt sem áður ber að taka mið af auglýsingunni, þannig að ef friðaðar tegundir finnast á framkvæmdaáhrifasvæði sé gripið til viðeigandi verndarráðstafana.

Náttúruverndarstofnun bendir á að samkvæmt 62. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd segir að við vatnsnýtingu og framkvæmdir í eða við vötn skal leitast við að viðhalda náttúrulegum bakkagróðri við ár og stöðuvötn og haga mannvirkjum og framkvæmdum þannig að sem minnst röskun verði á bökkum og næsta umhverfi vatnsins.

Fuglalíf

Náttúruverndarstofnun bendir á að allir fuglar eru friðaðir samkvæmt lögum nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nema friðun þeirra hafi verið aflétt með reglugerð nr. 456/1995. Þegar rætt er um friðun tekur hún einnig til eggja og hreiðra þeirra fugla sem njóta algerrar eða tímabundinnar friðunar.

Auk þess bendir stofnunin á að í 2. mgr. 6. gr. laga nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum segir að ávallt skuli gæta fyllstu varkárni og nærgætni gagnvart villtum

¹ <https://ust.is/library/sida/Nattura/Pl%c3%b6ntufri%c3%b0un.pdf>

dýrum og búsvæðum þeirra og forðast óþarfa truflun. Við skipulag og landnotkun skal tekið tillit til villtra dýra og búsvæða þeirra, sbr. lög um náttúruvernd og skipulagslög.

Framkvæmdaraðili lét gera fuglatalningar sumrin 2022 og 2024 sem Náttúruverndarstofnun telur vera jákvætt. Í þeim talningum kom fram að innan framkvæmdasvæðisins er m.a. heiðlóa og straumönd sem eru ábyrgðartegundir, rjúpa og snjótittlingur sem eru hvor tveggja á válista², hrafn sem verpir í klettum, jaðrakan og spói sem er ábyrgðartegund verpa í votlendi og flæðimýrum í grennd við Gilsá. Aðrar tegundir sem sáust voru hrossagaukur, sendlingur, tjaldur og hettumáfur.

Mótvægisaðgerðir

Hugað er að mótvægisaðgerðum, en óljóst er hvort lagðar séu fram sértækar mótvægisaðgerðir vegna fuglalífs. Að mati stofnunarinnar þarf að skoða þetta nánar og leggur stofnunin til að:

- Viðhalda lágmarksrennsli í Gilsá yfir varp- og sumartíma til að tryggja fæðuöflun straumandar og annarra vatnafugla.
- Taka tillit til varptíma – forðast jarðrask og hávaða á helsta varptíma (maí–júní) til að vernda heiðlóu, jaðrakan og aðrar tegundir.
- Endurheimta varpstaði í mólendi og árbökkum með markvissri endurheimt gróðurs og frágangi að loknum framkvæmdum svo fuglar geti hafið varp á ný.
- Setja fram og fylgja vöktunaráætlun til að meta árangur þessara mótvægisaðgerða, fylgjast með varpþéttleika og fæðuöflun fugla og gera viðeigandi úrbætur ef á þarf að halda.

Nánara mat og endurskoðun á mótvægisaðgerðum er því nauðsynlegt áður en leyfisveitendur geta lagt fram rökstudda afstöðu til áhrifa virkjunar á fuglalíf.

Ásýnd og landslag

Samkvæmt 69. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 skal þess gætt við hönnun vega, virkjana, verksmiðja og annarra mannvirkja að þau falli sem best að svipmóti lands. Þetta atriði skal tekið til sérstakrar afstöðu við mat á umhverfisáhrifum og afgreiðslu leyfisumsókna.

Náttúruverndarstofnun bendir á að hönnun mannvirkja, litaval, efnisval og landmótun þurfa að vera hluti af heildaráætlun sem taki mið af 69. gr. laga nr. 60/2013. Í því felst að leggja skal fram tillögur um að fella mannvirki sem best að landslagi með lágmarksraski á jarðvegi og gróðri, stilla hæð og stærð mannvirkja í hóf, og nota jarðlit að ytri klæðningu og vallarfóðrun til að draga úr sjónrænum áhrifum.

Óljóst er hvort að upplýsingar liggja fyrir um hönnun háspennulínu frá stöðvarhúsi, sem geta haft veruleg áhrif á ásýnd; slík atriði þurfa jafnframt að koma fram og vera metin með hliðsjón af 69. gr.

Rekstrarlok

Í umhverfismatsskýrslu er bent á að skerðing á rennsli Gilsár milli stíflu og stöðvarhúss sé „að mestu leyti afturkræf“ ef virkjunin yrði tekin úr rekstri. Sú umfjöllun er hins vegar nokkuð stutt og óljóst hvort tekið sé heildstætt tillit til þeirra umhverfispátta sem verulega munu skipta máli við rekstrarlok.

Náttúruverndarstofnun gerir sérstaklega athugasemdir við eftirfarandi atriði sem huga þarf að:

- Niðurrif og frágangur mannvirkja.
- Endurheimt raskaðra svæða.
- Vöktun og matsáætlun. Fram kemur hvorki hvort endurheimt svæða verði hluti af vöktunaráætlun né hvernig árangur mótvægisaðgerða verði metinn yfir tíma. Leiðbeiningar

² <https://www.natt.is/is/midlun/utgafa/valistar/fuglar/valisti-fugla-2025>

Skipulagsstofnunar gera ráð fyrir að tilgreint sé hvort framkvæmd sé afturkræf og hvernig endurheimt raskaðra svæða verði háttað.

Náttúruverndarstofnunar leggur til að framkvæmdaraðili:

- Útbúi áætlun um niðurrif mannvirkja og frágang sem lýsir hvaða mannvirki verða fjarlægð og hvernig þeim verður fargað, hvernig viðgerðir og mótvægisaðgerðir verða framkvæmdar á þeim svæðum sem hafa orðið fyrir raski, og hvaða aðferðir verða notaðar til að endurheimta landslag og gróður.
- Setja fram markmið um endurheimt og ásýnd. Tilgreina hvaða markmiðum á að ná hvað varðar gróðurfar, landlag, jarðveg og ásýnd, og hvernig tryggt verður að svæðið endurheimtist að fullu eftir niðurrif.
- Innleiða vöktunaráætlun sem nær til rekstrarloka. Vöktunaráætlunin þarf að skilgreina mælikvarða fyrir árangur endurheimtar og vera hluti af mótvægisaðgerðum sem leyfisveitendur notað.

Virðingarfyllt,

Axel Benediktsson

sérfræðingur

Hákon Ásgeirsson

sviðsstjóri