

Starfshópur um nýtingu vindorku

vindorka@urn.is

Reykjavík, 25. október 2022

Sjónarmið Samorku til starfshóps um nýtingu vindorku

Vísað er til erindis starfshóps til að skoða og gera tillögur til umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins um nýtingu vindorku (hér eftir vísað til sem starfshópsins) til Samorku dags. 23. ágúst 2022 og samskipta aðila um frest til að veita umsögn. Samorka þakkar tækifæri til að veita umsögn til starfshópsins.

Ástæða er til að fagna þeirri áherslu á vindorkunýtingu sem birtist í núverandi stjórnarsáttmála, skipan starfshópsins og þess verkefnis sem honum hefur nú verið falið að vinna sem verður án vafa mikilvægt framlag í framþróun vindorkunýtingar. Þessu fylgja því væntingar um að þess sé ekki langt að bíða að skýrar reglur verði settar svo ýmis vindorkuverkefni sem þróuð hafa verið geti komist til framkvæmda og orðið ný stoð í orkuframleiðslu landsins.

Ísland hefur sett sér metnaðarfull markmið á sviði loftslagsmála og undirgengist alþjóðlegar skuldbindingar um að draga úr losun kolefnis. Í nóvember 2021 var sett markmið um 55% samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda á beinni ábyrgð Íslands fyrir árið 2030 og sett markmið um kolefnishlutleysi og jarðefnaeldsneytislaut Ísland árið 2040. Orkuskipti, að nýta græna orku sem aflagjafa í stað innflutts jarðefnaeldsneytis, eru lykilþáttur í að ná þessum markmiðum.

Samkvæmt niðurstöðum Samorku sem birtust í skýrslu starfshóps umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra um stöðu og áskoranir í orkumálum, sem skilaði skýrslu í mars 2022, þarf að auka orkuframleiðslu um nærri 125% svo ná megi markmiðum stjórnvalda í loftslagsmálum, orkuskiptum fyrir árið 2040 og styðja við hagvöxt (sviðsmynd 5).¹ Við stöndum frammi fyrir ýmsum áskorunum sem leysa þarf úr ef til að ná nauðsynlegri viðbót í orkuöflun fyrir þann tíma. Vindorkunýting getur orðið lykilþáttur í nýrri orkuframleiðslu til að mæta orkuþörfinni og þar með lykill að því að ná loftslagsmarkmiðum.

Til að þetta geti gengið eftir þarf umgjörð hér á landi að vera til samræmis við áherslur nágrannaríkja. Hún þarf að miða að því nýta vindorku og greiða fyrir henni sem öflugri viðbót við græna núverandi orkuframleiðslu í þágu loftslagsmarkmiða, orkuskipta og orkusjálfstæðis.

¹ [Stöðuskýrsla áskoranir í orkumálum 08032022.pdf \(stjornarradid.is\)](#)

1 Samantekt

Vindorkunýting er þrautreynd, hagkvæm og afturkræf aðferð til virkjunar náttúruafla til framleiðslu á raforku. Hún er sjálfsögð viðbót við núverandi orkuframleiðslu á Íslandi.

Sjónræn áhrif vindorkunýtingar eru umtalsverð og því er nýting vindorku vandmeðfarin í íslensku landslagi og náttúru. Því þarf að vanda staðarval og hönnun vindorkuvera og huga sérstaklega að svæðum sem veitt hefur verið sérstök vernd.

Vindorkunýting sætir skv. núgildandi lögum umhverfismati framkvæmda með sama hætti og önnur orkuframleiðsla og kröfum um skipulag, þ.m.t. kynningu og umsagnarferli gagnvart almenningi. Núverandi ferli rammaáætlunar hentar ekki til meðferðar vindorkunýtingarkosta.

Sveitarfélög eru best til þess fallin að taka skipulagsákvæðanir um vindorkunýtingu innan sinna sveitarfélagamarka. Þannig má tryggja að ákvæðanir verði teknar sem næst þeim sem verða fyrir áhrifum af nýtingu. Í ákveðnum tilvikum getur vegna sjónrænna áhrifa út fyrir sveitarfélagamörk þurft að veita aðkomu fleiri en eins sveitarfélags í skipulagsferlinu.

Það er eðlilegt og sanngjarnt að samfélagið njóti efnahagslegs ávinnings af vindorkunýtingu sem annarri atvinnustarfsemi. Með vindorkunýtingu verður til margvíslegur beinn og óbeinn efnahagslegur ávinningur sem rennur til samfélagsins.

Innan Samorku eru fyrirtæki sem standa að þróun vindorkukosta og því mun Samorka ekki setja fram sértæk sjónarmið hvað varðar að binda vindorkunýtingu við ákveðin svæði eða nálægð við flutningskerfi. Mikilvægt er að hafa í huga gildandi reglur og kerfi um flutningskerfi raforku og hvernig það geti leyst úr samspili vindorkunýtingar við flutningskerfið og nánari reglur þar um eru í vinnslu.

Lögbundin frjáls samkeppni í framleiðslu og sölu raforku leiðir til þess að fyrirtæki leitast við að finna hagkvæmstu svæði til vindorkunýtingar þar sem nauðsynlegur vilji landeigenda og sveitarfélaga liggur fyrir og fyrirliggjandi vernd umhverfis eða náttúru girðir ekki fyrir nýtingu.

Samandregið má segja að almenn umgjörð um vindorkunýtingu ætti að leiða til nýtingar á stöðum þar sem:

- *Hagkvæmt* er að nýta vind og reisa vindorkuver, m.a. út frá vindafari, landslagi og innviðum
- *Sérstök vernd* umhverfis eða náttúru útilokar ekki nýtingu svæðis
- *Vilji landeigenda* til nýtingar liggur fyrir
- *Almennur vilji íbúa og samþykki sveitarfélags* liggur fyrir

2 Inngangur

Óvissa um hvernig afla megi leyfa til raforkuframleiðslu með vindorkunýtingu hefur staðið í vegi fyrir vindorkunýtingu á Íslandi í fjölmörg ár. Með afgreiðslu á 3. áfanga rammaáætlunar á Alþingi þann 15. júní síðastliðinn voru tveir vindorkukostir settir í nýtingarflokk, tíu árum eftir að þeir voru lagðir fram til Orkustofnunar til mats í Rammaáætlun.

Langt er síðan nágrannalönd Íslands hófu nýtingu vindorku en ör tækniþróun og reynslan undanfarinn áratug virðist sýna að vindorkunýting sé eftirsóknarverður kostur á Íslandi til að afla hagkvæmrar orku til að knýja áfram íslenskt samfélag til viðbótar við aðra hefðbundnari orkuframleiðslu.

2.1 Vindorkunýting og þróun í Evrópu

Vindorkunýting til framleiðslu raforku er meðal nágrannaþjóða Íslands orðin viðurkennd, útbreidd og eftirsótt græn orkuframleiðsla til að mæta áskorunum í orkuskiptum. Rekstur vindorkuvera á sér víða langa sögu. Árið 2020 var vindorkunýting ríflega þriðjungur grænnar raforkuframleiðslu í Evrópusambandinu. Árið 2021 voru í Evrópu sett upp 17 GW af nýrri vindorkuframleiðslu, þar af 81% á landi.² Þar með var uppsett afl vindorkunýtingar orðið 236 GW sem stóð undir 15% eftirspurnar raforku í Evrópusambandsríkjunum.

Þann 18 maí 2022 gaf framkvæmdastjórn ESB út tilmæli til aðildarríkja ESB um hvernig flýta megi leyfisveitingaferlum fyrir sjálfbæra orkuframleiðslu til að ná fram markmiðum um orkuskipti og draga úr þörf Evrópu fyrir innflutta orku, m.a. frá Rússlandi.³ Stjórnsýsluferli og leyfisveitingar hafa tafið verulega uppbyggingu vindorkunýtingar í Evrópu sem þegar hefur leitt til ýmissa aðgerða til að ryðja hindrunum úr vegi.⁴ Framkvæmdastjórnin beindi því til aðildarríkja að tryggja að skipulag, bygging, starfræksla og tenging sjálfbærrar orkuframleiðslu sæti hagfelldustu stjórnsýslumeðferð hverju sinni og verði metin gagnvart öðrum sem verkefni í þágu yfirgnæfandi almannahagsmuna. Fyrir byggingu og rekstur sjálfbærrar orkuframleiðslu skuli ríki setja skýr, skilgreind tímamörk fyrir öll skref í leyfisveitingaferli þar sem markmiðið er að málsmeðferð sé eins stutt og hröð og mögulegt er.

Framkvæmdastjórnin beinir því til aðildarríkja að flýta greiningu og skipulagningu mögulegra svæða fyrir endurnýjanlega orkuframleiðslu á sjó og landi. Bera þau saman við áætlanir í orku- og loftslagsmálum og skilgreina hvað hvert svæði leggur til endurskoðaðs markmiðs um endurnýjanlega orku fyrir 2030.⁵

Fjölmörg atriði í tilmælum ESB og raunar annarra ríkja endurspeglar viðurkenningu á því að til að heimsbyggðin geti náð fram metnaðarfullum áformum í loftslagsmálum, ríki geti aukið orkusjálfstæði og unnið gegn orkufátækt, þá þurfi stjórnsýsla að vera skilvirk, ferlar skýrir og fyrirsjáanlegir.

² [Wind Energy in Europe 2021 Statistics and outlook for 2022-2026](#), bls. 7

³ [Tilmæli Framkvæmastjórnar ESB](#) frá 18. maí 2022 um styttingu leyfisveitingaferla fyrir endurnýjanleg orkuverkefni og til að greiða fyrir orkukaupasamningum (PPA), C(2022)3219

⁴ [Tilmæli Framkvæmastjórnar ESB](#) frá 18. maí 2022 um styttingu leyfisveitingaferla fyrir endurnýjanleg orkuverkefni og til að greiða fyrir orkukaupasamningum (PPA), C(2022)3219, 8 gr. aðfararorða.

⁵ Tillaga þessi er sett fram í tilmælunum og í framlagðri tillögu framkvæmdastjórnarinnar til breytinga á tilskipun ESB 2018/2001, nánar tiltekið 15.gr (b).

3 Vindorkunýting á Íslandi

Ísland hefur um langa hríð notið þess að vera ríkt af náttúruauðlindum og á að baki farsæla sögu í því að virkja náttúruöflin til hagsældar fyrir land og þjóð. Með framsýni og áræðni hefur hér á landi verið byggt upp orkukerfi sem þjónar landinu öllu og stórum atvinnuvegum sem leggja ríkulega til hagsældar og útflutnings í þágu samfélagsins alls.

Nýting vindorku til raforkuframleiðslu á Íslandi hefur einstaka stöðu og ýmsa eiginleika og kosti sem lítt hefur verið að finna í íslenskri orkuuppbyggingu hingað til.

3.1 Vindorkunýting er að mestu afturkræf

Í fyrsta lagi er bygging vindorkuvera að mestu afturkræfar framkvæmdir. Að loknum líftíma vindorkuveranna, sem að jafnan er í kringum 25 ár, er unnt að færa náttúru og umhverfi til upprunalegs horfs að mestu leyti. Það einfaldar til muna það hagsmunamat sem fara þarf fram við ákvörðun um heimild til framkvæmda. Í virkjunarleyfum vindorkuvera ber samkvæmt 6. tl. 6. gr. raforkulaga að setja fram kröfur um frágang komi til lokunar þeirra. Jarðvarmi og vatnsafl eru eðli máls samkvæmt staðsett þar sem jafnframt getur verið um mikla náttúrufergurð að ræða; á háhitasvæðum og við stór vatnsföll. Vindorkuna er hins vegar hægt að nýta nánast hvar sem er.

3.2 Hröð uppbygging mætir þörfum samfélagsins og orkuskiptum

Í öðru lagi er unnt að þróa og byggja vindorkuver upp mun hraðar en þekktist í nýtingu vatnsafls og jarðvarma. Til grundvallar ákvörðun um uppbyggingu vindorkuvers liggja rannsóknir á vindafari og umhverfi sem taka um tvö ár. Mikilvægt er að einfalt og skilvirkt sé að setja upp rannsóknarmöstur til vindorkurannsókna. Skili vindrannsóknir hagfelldum niðurstöðum er unnt að hefja næsta skref með umhverfismati en í sumum tilvikum er hægt að vinna að því samhliða umsóknarferlum sem taka um tvö til þrjú ár. Bygging vindorkuvers tekur svo í það minnsta rúmt ár. Með nokkurri einföldun má segja að allt ferli byggingar vindorkuvers taki nálægt sex árum. Þessi skammti þróunartími er afar þýðingarmikill því fyrirséð er að aðlaga verði raforkuframleiðslu í landinu á hverjum tíma til samræmis við hraða orkuskipta og eftirspurnar eftir raforku.

3.3 Vindorkunýting getur styrkt landsvæði

Víða um land er þörf á styrkingu tiltekinna atvinnu- og íbúasvæða og þar getur aukin framleiðsla raforku gegnt veigamiklu hlutverki. Ef vel er haldið á málum mun uppbygging vindorkuverka skila sér í styrkari svæðum þar sem byggingu og rekstri þeirra fylgja störf, bæði tímabundin og varanleg. Þá er æskilegt að sveitarfélög, og íbúar þeirra óbeint, njóti þess fjárhagslega að arðbærri orkuvinnslu hafi verið komið upp í nærumhverfi þeirra. Dreifð raforkuframleiðsla um landið getur dregið úr þörf fyrir uppbyggingu flutningskerfis. Vindorkuver geta líka lagt fjárhagslegan grundvöll að endurbótum á flutningskerfi eða hagkvæmum viðbótum við það á nýjum stöðum fjarri núverandi framleiðslustöðum.

3.4 Uppbygging nýrrar orkuframleiðslu í hagkvæmum áföngum

Í þriðja lagi er unnt að áfangaskipta uppbyggingu vindorkuverkefna þannig að framboð á raforku byggist upp í minni áföngum í samhengi við þarfir samfélagsins og vöxt eftirspurnar hverju sinni. Mikill þjóðhagslegur ávinningur er í því fólgin að fjárfestingar í raforkuframleiðslu haldist í hendur við eftirspurn. Dragist hún um of eru líkur til þess að kostnaður heimila og fyrirtækja geti hækkað vegna orkuskorts þegar framboð mætir ekki eftirspurn. Mikilvægt er að skoða vel svigrúm kerfisins til að taka við orku frá vindorkuverum.

3.5 Aukin samkeppnishæfni

Í fjórða lagi má telja líklegt að tilkoma vindorkunýtingar á Íslandi auki samkeppni í raforkuframleiðslu. Aukin samkeppni er að jafnaði til þess fallin að koma notendum raforku, jafnt fyrirtækjum sem smærri neytendum, til góða. Væri slík þróun líka í samræmi við markmið orkustefnu stjórnvalda um virkan og

samkeppnishæfan orkumarkað. Fyrir liggur að fjölmörg fyrirtæki hafa sett af stað vinnu og fjárfest umtalsvert í þróun vindorkuverkefna víða um land.

3.6 Aukin fjölbreytni í raforkukerfinu

Í fimmta lagi mun vindorkunýting til raforkuframleiðslu auka fjölbreytni í orkuöflun og þar með stuðla að bættu orkuöryggi og sveigjanleika í orkukerfi landsins. Fjölbreytni er ein grundvallarstoða í orkustefnu.⁶

4 Ný löggjöf um vindorku

Í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar kemur fram að sett verði sérstök lög um nýtingu vindorku með það að markmiði að einfalda uppbyggingu vindorkuvera. Einnig að áhersla verði lögð á að vindorkuver byggist upp á afmörkuðum svæðum nærri tengivirkjum og flutningslínunum þar sem unnt verður að tryggja afhendingaröryggi og lágmarka umhverfisáhrif. Enn fremur að stefna verður mörkuð um vindorkuver á hafi.

Fyrir sérstakri löggjöf um nýtingu vindorku til að einfalda uppbyggingu vindorkuvera eru sterk rök. Eins og áður var rakið er vindorkunýting til raforkuframleiðslu um margt eðlisólík hefðbundnari orkuvinnslu og ætti því að hljóta annars konar afgreiðslu .

Starfshópur á vegum umhverfis- og auðlindaráðherra sem skipaður var árið 2016 skilaði niðurstöðum árið 2018 (hér einnig vísað til sem starfshóps UAR). Verkefni hópsins var að greina hvort í lögum og reglugerðum á sviði umhverfis- og auðlindaráðuneytisins væri fjallað með nægjanlegum hætti um starfsemi vindorkuvera og framkvæmdir vegna þeirra. Í hópnum voru m.a. fulltrúar frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti, Skipulagsstofnun, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, Umhverfisstofnun, Samorku, Mannvirkjastofnun og Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Í ítarlegri úttekt hópsins á fjölbreyttri löggjöf kom fram að óverulegar breytingar þyrfti að gera gildandi löggjöf til að takast á við nýjar áskoranir vegna vindorkuvera og ekki þörf á sérlöggjöf um hana sérstaklega.⁷ Í niðurstöðu skýrslu starfshóps UAR sagði:

Niðurstaða starfshópsins er því sú að ekki sé þörf á sérlöggjöf er lýtur að vindorkuframleiðslu og á það sama við um aðrar framkvæmdir eða starfsemi sem heyra undir löggjöfina þó að ljóst sé að tækifæri geti ætíð legið í því að einfalda ferli leyfisveitinga. Hins vegar er að mati starfshópsins tilefni til tiltekinna breytinga á lögum og reglum sem fjalla um vindorku, eins og nánar er gerð grein fyrir í samantekt á niðurstöðum starfshópsins.

Í athugasendum Samorku verður eftir atvikum vikið að einstökum athugasemdum eða tillögum starfshópsins í tengslum við umfjöllunarefni. Þær vísanir verða ekki tæmandi og vísast til skýrslu starfshópsins til fyllingar á umfjöllun um niðurstöðu hans.

5 Vindorkan út úr Rammaáætlun

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er sett fram það mikilvæga markmið um nýtingu vindorku að sett verði um hana sérstök lög sem hafi það að markmiði að einfalda uppbyggingu vindorkuvera til framleiðslu á grænni orku. Eins og Samorka hefur rakið í umsögnum sínum um fyrri áform um

⁶ [Orkustefna stjórnvalda](#), bls. 13.

⁷ [Skýrsla starfshóps um regluverk í tengslum við starfsemi og framkvæmdir vegna vindorkuvera \(hlekkur\)](#).

breytingar á lagaumgjörð vindorkunýtingar eru margvísleg rök sem standa til þess að hún eigi ekki að vera undir ferli rammaáætlunar á grundvelli laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun (hér einnig vísað til sem laga um rammaáætlun).

Markmið laga nr. 48/2011 er sett fram í 1. gr. þeirra:

Markmið laga þessara er að tryggja að nýting landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti byggist á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati þar sem tekið er tillit til verndargildis náttúru og menningarsögulegra minja, hagkvæmni og arðsemi ólíkra nýtingarkosta og annarra gilda sem varða þjóðarhag, svo og hagsmuna þeirra sem nýta þessi sömu gæði, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.⁸

5.1 Um grundvöll að baki rammaáætlun

Raunar hét frumvarpið sem varð að lögum nr. 48/2011 upphaflega *Verndar- og nýtingaráætlun vegna virkjunar fallvatna og jarðhita* en það tók breytingum í meðförum þingsins og var nefnt Lög um verndar- og orkunýtingaráætlun. Frumvarpinu var ætlað að taka til háhitanýtingar og virkjunar fallvatna. Þannig kom fram í máli framsögumanns, þáverandi iðnaðarráðherra árið 2010, að „markmið frumvarpsins er, eins og fram kemur í 1. gr. þess, að tryggja að nýting háhitasvæða og landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti fallvatna byggist á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati þar sem tekið er tillit til verndargildis náttúru og menningarsögulegra minja, hagkvæmni og arðsemi ólíkra virkjunarkosta og annarra gilda sem varða þjóðarhag, svo sem hagsmuni þeirra sem nýta þessi sömu gæði með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.“

Í meðförum þingsins lagði iðnaðarnefnd til breytingu á heiti og gildissviði laganna. Í nefndarálitinu kemur fram að í umsögn umsagnaraðila hafi þeirri spurningu verið varpað fram hvort frumvarpið ætti ekki einnig að taka til nýtingar vindorku og sjávarfallaorku. Nefndin gerði þessa hugmynd að sinni og taldi rétt að breyta frumvarpinu þannig að það væri ekki bundið við virkjunarkosti í fallvötnum eða háhitasvæðum. Voru því gerðar nokkrar orðalagsbreytingar þannig að vísanir til fallvatna og háhita voru teknar út og þess í stað lagt til að lögin taki til landsvæða þar sem finna má virkjunarkosti til orkuvinnslu, jafnt innan eignarlanda og þjóðlendna.

Engar breytingar voru hins vegar gerðar á frumvarpinu til að taka sérstaklega mið af sérstæðum eiginleikum vindorkunýtingar í samhengi við aðra tegundir orkuvinnslu. Þannig var ekki sett fram sérstök skilgreining á vindorkunýtingu í lögnum með sama hætti og fallvötn og háhitasvæði eru skilgreint sérstaklega.

5.2 Fyrirhuguð endurskoðun rammaáætlunar

Samorka, líkt og aðildarfélag hennar, hefur um nokkra hríð bent á faglega ágalla í aðferðafræði faghópa og verkefnisstjórnar rammaáætlunar, og þá jafnt lagagrundvöll hennar og framkvæmd. Að baki gagnrýninni liggja fjölmargar ástæður sem ekki verða raktar hér í heild sinni. Samandregið má segja að markmið rammaáætlunar hafa ekki náðst. Gagnrýnina má kjarna í eftirfarandi texta úr afstöðu Samorku.⁹

Samtökin hafa bent á að lagaskilyrði um verndar- og orkunýtingaráætlun hafi ekki verið uppfyllt, því faghópar sem áttu að fjalla um efnahags- og samfélagslega þætti luku ekki störfum og vantaði þær forsendur inn í þá niðurstöðu verkefnastjórnar sem nú liggur fyrir. Þar með er alvarlegt ójafnvægi milli mats á orkukostum hvað varðar verndargildi

⁸ Sama heimild.

⁹ Sjá afstöðu á vef Samorku: [Rammaáætlun - Samorka](#)

náttúru samanborið við jákvæða efnahags- og samfélagslega þætti vegna nýtingar í þriðja áfanga rammaáætlunar. Ýmsir aðrir faglegir ágallar eru á ferlinu sem þarf að laga. Þá hefur afmörkun landsvæða friðunar í kjölfar síðustu rammaáætlunar valdið réttaróvissu, sem hugsanlega skapar ríkinu skaðabótaskyldu.

Þessu til viðbótar er ójákvæmilegt að geta þess langa meðferðartíma sem hefur verið á afgreiðslu virkjunarkosta sem teknir hafa verið meðferðar í rammaáætlun. Alls tók 10 ár að ljúka meðferð og afgreiðslu 3. áfanga áætlunarinnar og engar þær breytingar hafa verið gerðar á ferlinu sem leiða til þess að málsmeðferð geti orðið hraðari, hvað þá nægilega hröð til að tryggja nægt orkuframboð til þess að ná markmið stjórnvalda í orkuskiptum og um kolefnishlutleysi.

Í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar kemur fram að lög um rammaáætlun verði endurskoðuð frá grunni og alls óljóst hvenær þeirri vinnu verði lokið.

Enn aðrar ástæður, engu minna mikilvægar, standa til þess að meðferð vindorkukosta lúti öðrum og almennari reglum sem hér verða nú raktar.

6 Sveitarfélög ráði skipulagi vindorkunýtingar

Í tengslum við úttekt starfshóps UAR kom fram sú athugasemd sambands sveitarfélaga að fram þyrfti að fara pólitísk umræða um það hvort vindorka ætti að falla undir lög um rammaáætlun nr. 48/2011. Þess í stað væri unnt að fela sveitarfélögum að móta slíka stefnu í sínu sveitarfélagi á grundvelli almennra viðmiða um staðsetningu vindorkuvera.¹⁰ Margt mælir með þeirri nálgun enda hefur það um langa hríð verið stefna Samorku að eðlilegt sé að vindorkukostir séu afgreiddir í gegnum skipulagsferla sveitarfélaga.

Í fyrsta lagi gegna sveitarfélög lykilhlutverki í skipulagi innan sinna sveitarfélagamarka sbr. 3. mgr. 3. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Þannig annast þau gerð svæðis, aðal og deiliskipulagsáætlana, fjalla um leyfisumsóknir, veita framkvæmdaleyfi og hafa eftirlit með framkvæmd skipulags og framkvæmdum. Í núgildandi lögum er sveitarfélögum því þegar falið mikilvægt vald í skipulagsmálum og til staðar eru í stjórnslu þeirra bæði fagfólk og almennir ferlar til að afgreiða vindorkuverkefni.

Í öðru lagi myndi slíkt hlutverk sveitarfélaga tryggja ákvarðanatöku og forræði hjá þeim sem hafa mesta tengingu við vindorkuverkefni og innsýn í áhrif af völdum þeirra. Með því að sveitarfélög afgreiði slík verkefni í gegnum skipulagsferla er tryggt að vindorkuverkefni hljóti skýra, skýrt skilgreinda og vandaða meðferð hjá sérfræðingum á sviði skipulags sem lúta stjórn lýðræðislega skipaðra stofnana. Þannig er enn fremur tryggt að mál fái afgreiðslu, kynningu og lýðræðislega umfjöllun meðal þeirra íbúa og fulltrúa fyrirtækja sem standa næst fyrirhugaðri vindorkunýtingu. Eðlilegt er að láta vindorkunýtingu til raforkuframleiðslu lúta sams konar lögmálum og gilda um hvers konar atvinnustarfsemi innan marka sveitarfélags. Skipulagsferli og önnur meðferð sveitarfélaga eru þannig ótvírætt besti vettvangurinn til að afgreiða áform um uppbyggingu vindorkuvera.

Áhrif af vindorkunýtingu eru að stórum hluta sjónræn. Því er er hugsanlegt að í einhverjum tilfellum, allt eftir atvikum, geti vindorkuver haft umtalsverð áhrif í fleiri en einu sveitarfélagi og í slíkum tilfellum er mikilvægt að viðeigandi sveitarfélög eigi aðkomu að skipulagsferli.

Rétt er að áréttta að hér er eingöngu tekið til umfjöllunar heimild til að reisa vindorkuver á tilteknum stað. Eftir sem áður myndu ákvarðanir er lúta að öðrum þáttum vindorkuvers hvíla hjá viðeigandi stofnunum eða fyrirtækjum í raforkukerfinu. Þannig færi um tengingar vindorkuvera við flutnings- eða

¹⁰ Skýrsla starfshóps um regluverk í tengslum við starfsemi og framkvæmdir vegna vindorkuvera, bls. 10.

dreifikerfi raforku eftir raforkulögum nr. 65/2003 og netmálum Landsnets. Orkustofnun færi sem fyrr með útgáfu virkjunarleyfis á grundvelli 4. gr. raforkulaga nr. 65/2003.

Þá er og mikilvægt að áréttta í þessu samhengi að framleiðsla og sala raforku fer fram á samkeppnismarkaði. Því verður hin viðskiptalega ákvörðun um að fjárfesta í og hefja rekstur vindorkuvers ekki tekin af öðrum en eiganda vindorkuvers. Samkvæmt 1. tl. 1. mgr. 1. gr. raforkulaga er beinlínis óheimilt að leggja takmarkanir á rekstur orkuvera nema þær reynist nauðsynlegar vegna öryggis, raforkuafhendingar eða annarra almannahagsmuna.

7 Sérstök lög um vindorku

Ekki er ástæða til að setja sérstök lög um vindorku *nema* að því marki sem setja þarf lög sem breyta núgildandi löggjöf á þeim sviðum sem hún telst ófullnægjandi. Á þetta m.a. við um að færa heimildir til vindorkunýtingar úr rammaáætlun til sveitarfélaga. Hin almenna löggjöf um orkuvinnslu, umhverfismat, hollustuhætti o.fl. nær raunar ágætlega yfir vindorkunýtingu svo óverulegar breytingar þarf á gildandi löggjöf um þessi efni til að setja lagaumhverfi vindorkuvinnslu í gott horf. Var þetta eins og áður greinir niðurstaða starfshóps UAR.

8 Opinberar tekjur af vindorkunýtingu

Eins og í annarri atvinnustarfsemi er eðlilegt og sanngjarnt að við vindorkunýtingu njóti samfélagið fjárhagslegs ávinnings. Í núverandi kerfi gerir það það. Vindorkunýting mun skila umtalsverðum beinum tekjum til samfélagsins á grundvelli núverandi fyrirkomulags á tekjuöflun ríkis og sveitarfélaga.

8.1 Opinberar tekjur á byggingartíma

Uppbygging vindorkuvers, bæði hönnun og bygging, er mikil fjárfesting sem kallar á margvíslega atvinnustarfsemi sem ekki hefði komið til ella. Til ríkissjóðs renna skatttekjur á grundvelli tekjuskatts fyrirtækja og einstaklinga sem vinna að verkefninu og eftir atvikum tilheyrandi útsvar til viðkomandi sveitarfélags. Mikilvægt er að starfshópurinn afli upplýsinga frá fyrirtækjum í vindorkuþróun um fjárhagsleg umsvif einstakra verkefna til að meta þessar tekjur á grundvelli núverandi laga um skatta og útsvar til ríkis og sveitarfélaga.

8.2 Opinberar tekjur á rekstartíma

Að loknum byggingartíma verða vindorkuver í rekstri í 20 til 25 ár. Fyrirséð er ýmis konar þjónusta, sem nauðsynlegt er að veita og vindorkufyrirtæki munu kaupa, í tengslum við rekstur þeirra og viðhald á rekstartíma. Á rekstartíma er því fyrirséð að vindorkufyrirtæki muni greiða tekjuskatt fyrirtækja. Af launum starfsmanna sem sinna þessum verkefnum verður greiddur tekjuskattur til ríkis og útsvar til sveitarfélaga. Þá verða greidd tryggingagjöld af launum. Loks má nefna fasteignagjöld af mannvirkjum tengdum vindorkunýtingu sem renna til þeirra sveitarfélaga sem þau eru staðsett í.

8.3 Mikilvæg sjónarmið varðandi skattheimtu af vindorku

Opinberar tekjur af nýtingu auðlinda til orkuframleiðslu eru jafnan pólitískt viðfangsefni þar sem mikilvægt er að gæta meðalhófs og jafnræðis. Það sýnir sagan hér á landi og það er jafnframt reynsla ríkja Evrópu sem hafa farið ólíkar leiðir. Samkvæmt gildandi orkustefnu skal þjóðin njóta ávinnings af orkuauðlindum. Í orkustefnu er kveðið á um að þjóðin skuli njóta, á beinan eða óbeinan hátt, ávinnings af orkuauðlindum landsins. Í stefnunni er tilgreindur margvíslegur samfélagslegur ávinningur sem felst m.a. í:¹¹

¹¹ [200327 Atvinnuvegaraduneytid Orkustefna A4 V5.pdf \(stjornarradid.is\)](#), bls. 19.

- umsvifum og verðmætasköpun í hagkerfinu
- bættum búsetuskilyrðum
- hagstæðu orkuverði fyrir almenning
- samkeppnishæfu orkuverði til atvinnulífsins
- aukinni samkeppnishæfni landsins
- arðgreiðslum fyrirtækja til samfélagsins
- auðlindagjaldi
- sköttum
- tekjum vegna orkunýtingar til landeiganda
- lágmörkun umhverfisáhrifa
- auknu orkuöryggi

Um grundvöll gjaldtöku vegna vindorkunýtingar segir í skýrslu starfshóps ráðherra um stöðu og áskoranir í orkumálum:

Ef orkumarkaðurinn er opinn og nýir framleiðendur geta komið inn á hann og þeir sem fyrir eru geta aukið við framleiðslu sína er minni ástæða til þess að ætla að hagnaður myndist í rekstrinum sem er umfram það sem almennt tíðkast í atvinnurekstri með hliðsjón af eðli og úhættu starfseminnar. Umframhagnaður í orkugeiranum sem dreifist ekki með eðlilegum hætti til þjóðarinnar verður fyrst og fremst þegar takmarkandi þættir myndast og leiðin fyrir aukið framboð inn á markaðinn er ekki nægilega greið.

Hvað varðar vindorku sérstaklega þá verður umframhagnaður ekki til vegna skorts á vindi því hann eyðist ekki hversu mikið sem af honum er tekið. Umframhagnaður gæti hugsanlega myndast ef landnýting vegna vindorkuvera er svo takmörkuð að verðmæti lands undir vindorkuver hækki umtalsvert (sem er frekar fjarlæggt þar sem t.d. 100 ferkílómetrar undir vindorkuver er 0,1% af flatarmáli Íslands). Ennfremur ef leyfi til vindorkuvera verða svo takmörkuð að það skapi sérstök tækifæri til umframhagnaðar. Þá reynir á hvort tregða til útgáfu virkjanaleyfa vegna opinberrar stefnumörkunar eða annarra ástæðna framkalli slíka stöðu.¹²

Grundvöllur þess að unnt sé að reisa vindorkuver á tilteknum landsvæði fæst með heimild og samningi við landeiganda viðkomandi svæðis. Landeigandi getur jafnt verið einstaklingur, lögaðili eða opinber aðili. Stór landsvæði eru í eigu eða ráðstöfun opinberra aðila, ríkis eða sveitarfélaga, m.a. þjóðlendur, og munu þessir aðilar hafa í hendi sér, innan marka laga, hvort og með hvaða hætti vindorkunýting fer fram á því landi og hvaða gjald kemur fyrir afnot af landi til vindorkunýtingar.

Komi til þess að sérstakir skattar verði lagðir á raforkuframleiðslu þ.m.t. vindorkunýtingu er afar þýðingarmikið að það verði gert þannig að það hamli ekki uppbyggingu vindorkunýtingar eða dragi úr samkeppnishæfni landsins. Mikilvægt er þá að skatttekjur renni fremur til nærsamfélags en í ríkissjóð.

9 Svæði til vindorkunýtingar og staðsetning vindorkuvera

Staðsetning vindorkuvera er þýðingarmikil í fjölmörgu tilliti. Skoða má staðsetningu vindorkuvera út frá nokkrum hliðum; út frá eiganda og rekstraraðila vindorkuvers, út frá almannahagsmunum og samfélagi og loks út frá hagsmunum landeigenda.

¹² Skýrsla starfshóps – Staða og áskoranir í orkumálum. Bls. 112.

Út frá *eiganda vindorkuvers* er þýðingarmest að vindorkunýting nái fram að ganga þar sem náttúruleg skilyrði eru sem hagkvæmust til vindorkunýtingar, að þar sé nægur vindur sem sameiginlega er svo metið með því hversu tíður hann er. Þó vindafar ráði miklu spila fjölmargir aðrir þættir inn í staðsetningu. Landslag skiptir máli bæði út frá vindafari en einnig aðgengi og hæð vindorkuvera. Mikil hæð getur haft áhrif á hugsanlega ísingu sem getur haft neikvæð áhrif á rekstur vindorkuvers.

Nálægð við innviði getur skipt máli, þ.m.t. nálægð við flutnings- og dreifikerfi raforku. Slík nálægð getur í sumum tilfellum greitt fyrir tengingu nýrrar raforkuframleiðslu en í öðrum tilfellum er hún lítils eða einskis virði sökum þess að flutnings- eða dreifikerfi er þegar fulllestað. Í slíkum tilfellum kann að vera þjóðhagslega hagkvæmara að tengjast flutningskerfi á stað fjær flutningskerfinu þar sem flutningsgeta er vannýtt.

Í raforkukerfinu eru þegar til staðar flóknar reglur sem miða að því að hvetja til nýrrar framleiðslu og stýra henni á staði þar sem það er þjóðhagslega hagkvæmast að teknu til hagsmuna allra aðila. Birtist þetta m.a. í reglum III. kafla raforkulaga nr. 65/2003 og netmálum settum á grundvelli þeirra. Þurfi að ráðast í sérstakar framkvæmdir við uppbyggingu flutnings- eða dreifikerfis þarf framkvæmdaaðili (raforkuframleiðandi) nýrrar virkjunar jafnan að greiða kerfisframlag til að vega á móti slíkum kostnaði. Hljótist af því ávinningur fyrir flutningskerfið að tengja nýja orkuframleiðslu á tilteknum nýjum svæðum njóta þess allir aðilar í aukinni hagkvæmni kerfisins og lægri gjaldskrá flutningsfyrirtækisins.

Út frá *almannahagsmunum* skiptir máli að vindorkuver rísi ekki á stöðum þar sem umhverfi eða náttúruafar er þess eðlis að því beri, eða hafi verið, veitt sértök vernd frá áhrifum mannsins. Þá skiptir máli að þau rísi þar sem almennur vilji er til að fá þau og samþykki frá lýðræðislega kjörnum yfirvöldum.

Út frá *hagsmunum landeigenda* þar sem vindorkunýting er hagkvæm og raunhæf skiptir mestu máli að skýrar reglur settar á jafnræðisgrundvelli gildi um heimildir til vindorkunýtingar á landi hans.

Samandregið má segja að mikilvægt sé að vindorkuver rísi á svæðum þar sem:

- *Hagkvæmt* er að nýta vind og reisa vindorkuver m.a. út frá vindafari, landslagi og innviðum
- *Sérstök vernd* umhverfis eða náttúru útilokar ekki nýtingu svæðis
- *Vilji landeigenda* liggur fyrir
- *Almennur vilji íbúa og samþykki sveitarfélags* liggur fyrir

Rétt er að taka fram að þau vindorkuverkefni sem hafa þegar verið kynnt virðast starfa í samræmi við ofangreint. Kannaðir hafi verið möguleikar á þróun verkefna þar sem vilji landeigenda liggur fyrir, þar sem friðlýsingar eða sérstök vernd stendur nýtingu ekki í vegi og sveitarfélög hafa reynst viljug til að skoða hugmyndir um vindorkunýtingu. Í flestum tilfellum eiga þessi verkefni eftir að undirgangast ítarlegt umhverfismat, skipulagsferla og frekari kynningu.

9.1 Áhersla í stjórnarsáttmála

Í erindi starfshópsins er sérstaklega spurt hvernig megi ná fram þeirri áherslu í stjórnarsáttmála að vindorkuver byggist helst upp á afmörkuðum svæðum nærri tengivirkjum og flutningslínunum þar sem unnt verður að tryggja afhendingaröryggi.

Eins og áður var rakið er þegar til staðar kerfi sem leysir í grundvallaratriðum úr því hvar, hvernig og hvenær unnt er að tengja nýja raforkuframleiðslu við flutningskerfi raforku. Líklegt er að vindorkufyrirtæki horfi til þess að byggja um vindorkunýtingu þar sem hagkvæmast er að tengjast

flutningskerfinu, enda þurfa þau að bera kerfisframlag vegna viðbótarkostnaðar við tengingu við flutningskerfið.

9.2 Forgangsöröðun hins opinbera

Í erindi starfshópsins er sérstaklega leitað álits á því hvort hið opinbera eigi að hafa með höndum einhvers konar forgangsöröðun:

Hvort horfa eigi til þess að hið opinbera hafi með höndum einhvers konar forgangsöröðun einstakra virkjunarkosta, heildarfjölda eða heildstæðra leyfðra vindorkuvera eða setji aðrar mögulegar skorður við vindorkunýtingu og fyrirkomulagi vindorkuvera. Hér má í dæmaskyni nefna opinbera stefnumörkun sem stuðlar að fáum en stórum vindorkuverum frekar en fjölda minni vindorkuvera, útilokun tiltekinna svæða landsins frá vindorkunýtingu eða með öðrum hætti að mati starfshópsins.

Í gildandi löggjöf er afdráttarlaust að frjáls samkeppni gildir í framleiðslu og sölu raforku. Þannig segir í 1. gr. raforkulaga nr. 65/2003

1. gr. Markmið.

Markmið laga þessara er að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Í því skyni skal:

1. Skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku, með þeim takmörkunum sem nauðsynlegar reynast vegna öryggis raforkuafhendingar og annarra almannahagsmuna.

2. Stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutningi og dreifingu raforku.

3. Tryggja [fullnægjandi raforkuöryggi, hagsmuni neytenda og neytendavitund á raforkumarkaði].

[4. Stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa.

5. Taka tillit til umhverfissjónarmiða.]

Einhvers konar forgangsöröðun eða miðstýring gengur gegn skýru markmiði 1. gr. raforkulaga. Í greinargerð með frumvarpi til raforkulaga árið 2003 var hugmyndin um frjálsa samkeppni útskýrð með eftirfarandi hætti:

Hefðbundin viðhorf til raforkumála hafa því verið að breytast. Hér áður fyrr var það viðtekin skoðun að hið opinbera hefði óhjákvæmilega lykilhlutverki að gegna á öllum sviðum þeirra vegna þess að markaðslausnir ættu þar ekki við, meðal annars vegna einkaréttar í starfsemi af þessu tagi. Á síðustu árum hafa hins vegar verið þróaðar aðferðir þar sem markaðsöflum hefur verið beitt á þessu sviði, einkum í vinnslu og sölu raforku. Þessar aðferðir hafa í aðalatriðum reynst vel og er nú almennt talið að meiri árangur náist að jafnaði í vinnslu og sölu þar sem samkeppni ríkir en þar sem hefðbundinn einkaréttur er allsráðandi.

Í erindi starfshópsins kemur fram að starfshópurinn fái stöðugt við það verkefni hvernig ná megi sem breiðastri sátt um vindorkunýtingu. Að framan voru raktir nokkrir mikilvægir þættir í því tilliti.

Almenn umgjörð um nýtingu vindorku, þar sem ákvörðun um nýtingu er tekin í nærsamfélagi næst nýtingarstað með vilja landeigenda og sveitarfélags, þar sem *sérstök vernd* umhverfis eða náttúru útilokar ekki nýtingu svæðis, er betur fallin til sáttar fremur en forgangsröðun hins opinbera. Forgangsröðun sem heimilar vindorkunýtingu á tilteknum svæðum, en útilokar þar með önnur svæði og sveitarfélög, er síður fallin til sáttar.

10 Niðurlag

Að endingu vill Samorka þakka tækifæri til að senda inn umsögn til starfshópsins og eru samtökin reiðubúin að funda um efni umsagnarinnar eða svara öðrum spurningum þeim sem starfshópurinn kann að hafa.

Virðingarfyllst,

f.h. Samorku



Forstöðumaður málefnnastarfs