

Reykjavík, 23. janúar 2024

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið
B.t. skrifstofa stefnumótunar og eftirfylgni

Efni: Umsögn Samorku um frumvarp til laga um um breytingu á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun (virkjunarkostir í vindorku) og um tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu vindorku á Íslandi, mál í samráðsgátt nr. S-1/2024

1. Inngangur

Samorka fagnar því að fram séu komnar tillögur um hvernig haga skuli uppbyggingu vindorku á Íslandi. Samorka fagnar einnig skýru markmiði stjórnvalda um að vindorka verði ein af grunnstoðum sjálfbærrar orkuöflunar landsins, auk vatnsafls og jarðhita.

Umsögn þessi snýr bæði að frumvarpi til breytinga á lögum nr. 48/2011 og tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu vindorku á Íslandi. Veittur var skammur tími til umsagna, frá 5. janúar – 23. janúar, enda mikilvægt að málið komi til afgreiðslu Alþingis á yfirstandandi þingi.

Samorka hefur ítrekað komið á framfæri við stjórnvöld athugasemdum við rammaáætlun og þörf á heildarendurskoðun á ferlinu, þannig að það þjóni í reynd markmiðum laganna og leiði til þess að þjóðin geti treyst því að ákvarðanir um nýtingu eða vernd orkuauðlinda séu teknar með heildarhagsmuni samfélagsins að leiðarljósi. Mikilvægt er að þeirri vinnu verði hraðað. Þá ítrekar Samorka fyrri afstöðu um að vindorka eigi að standa alfarið fyrir utan rammaáætlun.

Raforkuöryggi þjóðarinnar, þ. á m. almennings, er nú í hættu og ljóst að á næstu árum verður þungt skarð höggvið í atvinnuuppbyggingu landsins enda raforka uppurin á landinu. Varað hefur verið við þessari stöðu í mörg ár, þ. á m. í skýrslum stjórnvalda. Ein forsenda þess að jafnvægi náist í framboði og eftirspurn með raforku er aukin framleiðsla á raforku og þar verður vindorka grunnstoð.

Vindorka er þeim kostum búin að hægt er að þróa og byggja vindorkuver mun hraðar en þekkist í nýtingu vatnsafls og jarðvarma, auk þess sem vindorkuver eru að mestu afturkræfar framkvæmdir í landslagi og náttúru. Rafmagnsframleiðsla með vindi er þrautreynd og örugg leið til að framleiða rafmagn á umhverfisvænan og árangursríkan hátt. Þegar þetta er skrifað, 21. janúar kl. 18.30, mætir Danmörk 92,2% af raforkuþörf lands síns með vindorku. Áform eru í Danmörku, líkt og öllum öðrum Evrópulöndum, um að hraða uppbyggingu í vindorku og annarri grænni raforkuframleiðslu til að tryggja raforkuöryggi og ná markmiðum stjórnvalda um kolefnishlutleysi á næstu árum.

Hættumörkum er nú þegar náð í íslensku raforkukerfi og ljóst að ekki mega verða frekari tafir við að auka raforkuframleiðslu, þ. á m. með vindi.

Í ljósi þeirrar þröngu stöðu sem raforkuöryggi þjóðarinnar er komið í og með það að leiðarljósi að málið verði afgreitt á yfirstandi þingi leggur Samorka áherslu á að afgreidd verði tillaga um flýtimeðferð vindorkukosta líkt og lagt er upp með í fyrirbyggjandi frumvarpi. Athugasemdir við einstök útfærsluatriði svokallaðrar O K leiðar má finna í umsögn þessari.

Samorka gerir athugasemdir við að í fyrirbyggjandi frumvarpi sé þrengt verulega að vindorkuframleiðslu umfram virkjanakosti með vatn og jarðvarma. Ef vindorkukostur heyrir ekki undir O K leiðina standa engin rök til þess að um þann orkunýtingarkost gildi ekki sömu skilyrði og sami rammi og um vatnsafl og jarðvarma.

Aftast í umsögn þessari er að finna umfjöllun um tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu vindorku á Íslandi.

2. O K Leiðin

Í O K leiðinni felst að bætt verði við 10. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, nýrri lagagrein 10. a þar sem útfærð er sérstök málsmeðferð tiltekinn virkjunarkosta í vindorku í þágu orkuskipta og kolefnishlutleysis.

Skilyrðin

Skilyrði fyrir því að virkjunarkostur í vindorku hljóti flýtimeðferð eru eftirfarandi:

- framkvæmd sé liður í að ná markmiðum Íslands við orkuskipta og kolefnishlutleysi
- virkjunarkostur sé innan landsvæðis sem almennt telst raskað af mannlegum athöfnum
- rýrir ekki um of mikilvæga verndarhagsmuni svæða sem njóta verndar að lögum né annarra nærliggjandi svæða sem njóta sérstöðu á landsvísu vegna náttúru-, menningarminja eða tengdrar starfsemi
- er ekki á svæði þar sem mikið er um villta fugla sem metnir eru í hættu eða verulegri hættu á válistum eða fuglategundir með hátt eða mjög hátt verndargildi að mati Náttúrufræðistofnunar Íslands.

Samorka fagnar því að lögð sé fram tillaga um flýtimeðferð fyrir vindorkukosti að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Varðandi einstök skilyrði má benda á eftirfarandi til skýrleika.

Við túlkun á a-lið er mikilvægt að horft verði til þess að við upphaf framkvæmda liggur ekki alltaf ljóst fyrir hvernig orkan sem framleidd verður kemur til með að vera nýtt. Gæta verður að því að þó ekki liggja fyrir samningur við stórnotanda rafmagns í upphafi, þá sé ekki hægt að líta svo á að framangreint skilyrði sé ekki uppfyllt. Þannig liggur fyrir að fljótlega mun taka til starfa hér á landi viðskiptavettvangur með raforku eins og þekkt í öðrum Evrópulöndum. Búast má við því að með tíð og tíma muni hluti þeirrar orku sem framleidd er hér á landi ganga kaupum og sölum á slíkum markaði, þar sem öllum sem hafa leyfi til að kaup og selja raforku gefst færi á að taka þátt í slíkum viðskiptum. Við túlkun þessa liðar verður að ganga verður út frá þeirri grunnforsendu raforkulaga og samkeppnislaga að viðskipti með raforku eru frjál. Raforka sem seld yrði á opnum og frjálsum markaði í samræmi við lög og reglur verður að teljast uppfylla skilyrði um að vera í þágu orkuskipta og kolefnishlutleysis.

Ekki eru að svo stöddu gerðar athugasemdir við b- og c-lið umfram það sem ráða má af umsögn þessari að öðru leyti.

Varðandi d-lið færi betur á því að orðalag ákvæðisins væri á þann veg að við mat á því hvort fuglategundir séu með hátt eða mjög hátt verndargildi yrði leitað eftir sjónarmiðum Náttúrufræðistofnunar Íslands. Slíkt orðalag væri einnig í betra samræmi við umfjöllun í greinargerð sem fylgir með frumvarpinu en þar segir til að mynda „Skilyrði greinarinnar kunna að vera uppfyllt, jafnvel þó virkjunarstaðurinn sé innan svæðis sem formlega er skilgreint sem mikilvægt fuglasvæði ef nýjustu upplýsingar og rannsóknir benda til þess að staðsetning virkjunarkostsins sé ekki líkleg til að valda óásættanlegum skaða á slíkum fuglategundum. Gera má ráð fyrir að hér þurfi verkefnisstjórn að leita til Náttúrufræðistofnunar Íslands þegar þessi skilyrði eru metin.“ Orðalag ákvæðisins eins og það er sett fram í frumvarpinu er á þann veg að um sé að ræða sjálfstætt og einhliða mat Náttúrufræðistofnunar Íslands á því hvort virkjunarkostur sé á svæði þar sem mikið er um fuglategundir með hátt eða mjög hátt verndargildi. Þetta orðalag í lagaákvæðinu er ekki í samræmi við framangreint orðalag í greinargerð með frumvarpinu. Þá yrði með slíkri útfærslu of mikið vald fært í hendur einnar stofnunar og í raun væri þá mat verkefnisstjórnar á því hvort skilyrðið telst uppfyllt óparft.

Málsmeðferðin

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að verkefnisstjórn birti opinberlega drög að niðurstöðu sinni eingöngu þegar hún hefur komist að þeirri niðurstöðu að virkjunarkostur uppfylli skilyrðin sem að framan eru talin. Þó hér sé um ívilnandi stjórnsýslumeðferð að ræða er mikilvægt að bæði umsækjandi og aðrir hagaðilar hafi kost á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við fyrirhugaða niðurstöðu verkefnisstjórnar. Þannig væri eðlilegt að verkefnisstjórn birti opinberlega drög að niðurstöðu sinni og veiti hagaðilum frest til að koma að athugasemdum, hvort sem fyrirhuguð niðurstaða er á þá leið að skilyrðin séu uppfyllt eða ekki.

Að sama skapi væri meira samræmi í því að ráðherra hefði svo endanlegt ákvörðunarvald um það hvort hann vísar virkjunarkosti áfram til ákvörðunar hjá sveitarfélagi hvort sem endanleg niðurstaða verkefnisstjórnar er á þann veg að skilyrðin séu uppfyllt eða ekki. Eins og greinin er sett fram í frumvarpinu fer ráðherra með þetta ákvörðunarvald eingöngu þegar verkefnisstjórn metur að skilyrðin séu uppfyllt og getur þá tekið ákvörðun um að fallast á eða fallast ekki á niðurstöðu verkefnisstjórnar. Ákvörðunarvald ráðherra hlýtur líka að þurfa að taka til hins gagnstæða, þ.e. að fallast á eða fallast ekki á niðurstöðu verkefnisstjórnar, jafnvel þó hún komist að þeirri niðurstöðu að skilyrðin séu ekki uppfyllt.

Telji verkefnisstjórn eða ráðherra að skilyrðin séu ekki uppfyllt væri eðlilegt að veita umsækjanda kost á að koma að úrbótum og hann hafi þá tækifæri til að leggja virkjunarkostinn aftur fyrir verkefnisstjórn með slíkum úrbótum.

Þá telur Samorka að til bóta væri að setja frekari fresti inn í málsmeðferð verkefnisstjórnar og ráðherra í þessu ferli. Til að mynda á þann veg að verkefnisstjórn skili sinni niðurstöðu innan 6 mánaða frá því að umsókn berst og ráðherra skili sinni niðurstöðu innan 6 vikna frá því umsögn verkefnisstjórnar berst honum.

3. Vindorka í ramma til jafns við vatn og jarðvarma

Samorka gerir athugasemdir við þá útfærslu frumvarpsins að miklu strangari skilyrði gildi um vindorkukosti sem fara hefðbundna leið samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun en gilda um virkjanakosti með vatn og jarðvarma.

Þessi útfærsla birtist í frumvarpinu þannig að vindorkuframleiðslu eru settar eftirfarandi skorður:

1. Stærð orkumannvirkis skiptir máli en ekki bara uppsett rafafli eins og um aðra virkjanakosti (þ.e. 100 m hæð orkumannvirkis)
2. Fjöldi landsvæða er fyrirfram útilokaður frá vindorkunýtingu skv. 3. mgr. 3. gr. Um vatn og jarðvarma gildir aðeins að A-hluti náttúruminjaskrár er útilokaður – önnur landssvæði koma til mats í vinnu verkefnisstjórnar og faghópa
3. Verndar- og orkunýtingaráætlun er bindandi við gerð skipulagsáætlana fyrir vatn og jarðvarma en ekki vindorku
4. Verkefnisstjórn er bundin af stefnu stjórnvalda um vindorku við vinnu sínu en ekkert slíkt gildir um vinnu verkefnastjórnar með aðra orkukosti.

Sú útfærsla sem þarna birtist er áhugaverð frá því sjónarmiði að eitt meginmarkmið með allri þeirri vinnu sem fram hefur nú farið um vindorkumál var að „einfalda uppbyggingu vindorkuvera til framleiðslu á grænni orku“¹. Um þetta segir einnig í skipunarbréfi starfshópsins sem vann að tillögnum „... þannig að unnt væri að einfalda og flyta opinberri málsmeðferð með hliðsjón af séreðli þeirra...“

Vissulega er þessum sjónarmiðum að hluta mætt með O K leiðinni, en engin rök standa til þess að þeir virkjanakostir sem standa þar fyrir utan sæti flóknari og stífari málsmeðferð í rammaáætlun en nú þegar er. Í raun mætti segja að sú tillaga sem hér birtist gangi gegn markmiði laga um verndar- og orkunýtingaráætlun eins og það birtist í 1. gr. laganna um að fram fari *heildstætt hagsmunamat þar sem tekið er tillit til verndargildis náttúru og menningarsögulegra minja, hagkvæmni og arðsemi ólíkra nýtingarkosta og annarra gilda sem varða þjóðarhag*... Með því að útiloka fjölda landssvæða strax í upphafi og með þeim skilyrðum sem sett eru fram í þingsályktunartillögunni er að miklu leyti búið að taka fyrir að fram fari heildstætt hagsmunamat á vindorkuverkefnum.

Þá skýtur það skökku við að útiloka tiltekin landssvæði frá nýtingu vindorku þegar fyrir liggur að umhverfisáhrif vindorkukosta eru „afturkræfari en umhverfisáhrif annarra virkjunarkosta“ svo vitnað sé til orðalags í greinargerð með frumvarpinu. Það er erfitt að skilja sjónarmiðin að baki því að reisa megi vatnsaflsvirkjun með óafturkræfum umhverfisáhrifum á B-hluta náttúruminjaskrár en ekki vindorkuver. Þannig er líka horft fram hjá þeim jákvæðu áhrifum sem hlotist geta og hlotist hafa af uppbyggingu orkumannvirkja á umhverfi sitt. Svo sem með tilheyrandi vegagerð og betra aðgengi að náttúruperlum og menningarminjum. Þannig eru dæmi um og má auðveldlega sjá það fara saman að reist sé mannvirki eins og vindorkuver en um leið sé minjum á svæðinu eða nálægu svæði gert hærra undir höfði en nú er; þau vernduð, aðgengi og sýnileiki bættur og varðveisla þeirra betur tryggð. Betur færi á því að mat á þessu væri áfram hjá verkefnisstjórn og faghópum. Þannig mætti skoða hvert tilvik fyrir sig og ef orkumannvirki er á B-svæði eða öðrum mögulega viðkvæmum svæðum þá sé metið hvernig og hvort mannvirkið styðji við og verndi minjarnar og fram fari það hagsmunamat sem

¹ úr stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar

rammaáætlun gerir almennt ráð fyrir. Sömu sjónarmið gilda t.d. um fornminjar. Þannig er það alls ekki svo að vindorkuver mundi alltaf eyðileggja fornminjar á tilteknu svæði eða í nálægð við það – heldur mögulega þvert á móti.

Þau skilyrði sem sett eru fram í sérlögum eins og lögum um náttúruvernd nr. 60/2013, lögum um menningarminjar nr. 80/2012 o.s.frv. ásamt öðrum lögum sem uppfylla þarf til að reisa mannvirki eins og lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana duga vel til að mæta þeim sjónarmiðum sem birtast í 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Þá verður að koma til álita að reisa vindorkuver á svæðum sem hugsanlega gætu fallið undir framangreint til að tryggja raforkuöryggi, vegna uppbyggingar og þróunar á flutningskerfi raforku, vegna markmiða um orkuskipti, vegna loftslagsmála eða annarra mikilvægra samfélagslegra ástæðna. Þetta eru hagsmunir sem kunna í einstökum tilvikum að veita þyngra en þeir hagsmunir sem taldir eru í 3. mgr. 3. gr. í frumvarpsins.

Framangreindar athugasemdir Samorku um þær skorður sem vindorku eru settar í frumvarpinu eru sérstaklega mikilvægar í ljósi þeirra áherslna sem birtast í drögum að þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu vindorku á Íslandi. Þar kemur fram að auk þeirra svæða sem lögum samkvæmt yrðu undanskilin vindorku þurfi að horfa til þess að vindorkuuppbygging fari fram á röskuðum svæðum og meta þurfi hljóðræn og sjónræn áhrif út fyrir þá afmörkun sem boðuð er í 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins.

Þá telur Samorka að gera þurfi betur grein fyrir því hvernig þær takmarkanir sem settar eru fram í frumvarpinu gangi ekki um of á eignarrétt landeiganda til að nýta land sitt undir vindorkuframleiðslu.

4. Þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu vindorku á Íslandi

Samorka tekur undir mörg af þeim sjónarmiðum sem birtast í tillögu til þingsályktunar sem birt var samhliða frumvarpinu í samráðsgátt stjórnvalda. Til að mynda um að uppbygging vindorku þurfi að eiga sér stað með virkri og lýðræðislegri aðild og aðkomu nærsamfélags. Í því skyni þarf að sjálfsögðu að tryggja að nærsamfélagið njóti ávinnings af starfsemi. Þá tekur Samorka undir þau sjónarmið sem birtast í tillögunni um að opinberar stofnanir hafi yfir að ráða styrk og faglegri getu til að sinna verkefnum sínum og geti gert það á öruggan, skjótan og faglegan hátt. Áherslur um samvinnu og samráð ólíkra stofnana og stjórnsýslueininga er einnig mjög til bóta.

Samorka gerir á þessu stigi ekki athugasemdir við þau sjónarmið sem birtast í þingsályktunartillögunni um röskuð og óröskuð svæði og hljóðræn og sjónræn áhrif, en áskilur sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri síðar. Þá kann að vera að framangreind sjónarmið komi vel til skoðunar ef tekið er tillit til athugasemda Samorku um afmörkun þeirra landssvæða þar sem fyrirhugað er að vindorka verði alfarið bönnuð.

Samorka telur það annmarka á þingsályktunartillögunni hve mikil áhersla er lögð á þann fjölda laga og reglna sem enn þurfi að útfæra í tengslum við uppbyggingu vindorku. Betur hefði farið á því að í þingsályktuninni og/eða tilheyrandi lagafrumvörpum yrði slíkt útfært en ekki enn skilið eftir á þessu stigi. Þó ekki séu gerðar athugasemdir við að það kunni að vera til hægðarauka og veita meiri fyrirsjáanleika að slíkar reglur séu nákvæmlega útfærðar, þá þarf á þessu stigi að vera ljóst og koma skýrt fram í þingsályktuninni að frekari tafir á útfærslu þessara atriða standi ekki í vegi fyrir því að vindorkukostir sæti mati samkvæmt O K leiðinni, mati á umhverfisáhrifum og geti sætt hefðbundinni afgreiðslu í gegnum skipulag sveitarstjórna. Þannig þarf að koma skýrt fram í stefnu stjórnvalda og

útfærslu á O K leiðinni að sveitastjórnir hafi heimildir og skyldu til að afgreiða hratt og örugglega þá orkunýtingarkosti í vindframleiðslu sem til þeirra kunna að berast. Ljóst er að til lítils er unnið að afgreiða mál í O K leiðinni til þess eins og þau strandi á næsta stjórnslustigi.

Lokaorð

Samorka fagnar því að fram sé kominn afrakstur yfirgripsmikillar og faglegrar vinnu. Margt af því sem fram hefur komið er til bóta fyrir umræðu um uppbyggingu í vindorku og vonandi fer framleiðsla á raforku með vindi að líta dagsins ljós, samfélaginu öllu til framdráttar og hagsældar.

Samorka telur að betur færi á því að þau svæði þar sem vindorka verður óheimil og eru talin í 3. gr. frumvarpsins verði færð í grein 10. a og eigi því eingöngu við um þá kosti sem sæta svokallaðri O K meðferð. Aðrir vindorkukostir sæti áfram hefðbundinni meðferð í verndar- og orkunýtingaráætlun.

Samorka leggur sérstaka áherslu á framangreint m.t.t. þeirra áherslna sem birtast í þingsályktunartillögunni um að uppbygging í vindorku fari fyrst og fremst fram á röskuðum svæðum og tekið sé mið að hljóðrænum og sjónrænum áhrifum út fyrir það svæði þar sem vindorkuver rís. Það er mat Samorku að sveitarfélög og nærumhverfi séu langbest til þess fallin að meta áhrif vindorku á sig og sitt umhverfi, enda ljóst og kemur margítrekað fram að áhrif vindorku eru mest í nærumhverfi virkjunar og að miklu leyti um að ræða afturkræf áhrif og afturkræfar framkvæmdir.

Í ljósi þess skamma tíma sem veittur var til að senda inn umsagnir áskilur Samorka sér rétt til að koma að frekari og ítarlegri athugasemdum. Samorka er hér eftir sem hingað til reiðubúinn að ljá stjórnvöldum atbeina við að útfæra frekar og nánar þær tillögur sem hér birtast.

Virðingarfyllst, f.h. Samorku



Katrín Helga Hallgrímsdóttir, lögfræðingur