

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti
Skrifstofa stefnumótunar og innleiðingar
urn@urn.is

Reykjavík, 10. janúar 2025

Efni: Umsögn Samorku um drög að flokkun tíu vindorkukosta, mál í samráðsgátt nr. S-229/2024

Inngangur

Samorka lýsir yfir áhyggjum af þeim niðurstöðum sem birtast í drögum að tillögum verkefnisstjórnar 5. áfanga rammaáætlunar um flokkun tíu vindorkuverkefna („tillögurnar“).

Vegna samkeppnisréttarsjónarmiða tekur Samorka í umfjöllun sinni ekki afstöðu til flokkunar einstakra virkjunarkosta, heldur eru hér settar fram almennar athugasemdir við rammaáætlun, verkefni og mat verkefnisstjórnar og faghópa.

Í tillögnum eru tíu vindorkuverkefni metin og þau öll sett í biðflokk samkvæmt 5. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011.

Í umsögn þessari verður stuttlega gerð grein fyrir helstu athugasemdum Samorku. Umsögn þessi er með fyrirvara um að ýtarlegri athugasemdir verða settar fram í næsta umsagnarferli um tillögurnar.

Þessu til stuðnings er hér dregið fram að í tillögnum er lítið sem ekkert horft til eftirfarandi þátta:

- Orkustefnu til 2050; þar sem sett er fram sú framtíðarsýn að framleiðsla endurnýjanlegrar orku skuli gegna grundvallarhlutverki í baráttunni við loftslagsvá og leiðarstef orkustefnu um að tryggja skuli orkuöryggi og orkuskipti skuli fara fram.
- Lögfests markmiðs um að ná eigi kolefnishlutleysi eigi síðar en árið 2040.
- Aðgerðaráætlunar stjórnvalda í loftslagsmálum.
- Orkuspáa Landsnets og Orkustofnunar. Í orkuspá Landsnets er lýst mjög viðkvæmu ástandi í raforkubúskap þjóðarinnar næstu ár og áratugi þar sem framboð á raforku mun ekki duga til að mæta eftirspurn. Í orkuspá Landsnets er t.a.m. gert ráð fyrir að vindorkukostirnir, Vindheimavirkjun, Garpsdalur og Alviðra komist í gagnið á næstu árum¹. Þessir kostir eru nú flokkaðir í bið en voru áður í nýtingarflokki.
- Samfélags- og efnahagslegra hagsmuna þjóðarinnar af því að lífsgæði og samkeppnishæfni landsins verði áfram tryggð með grænni orkuöflun.

Það má ráða af umfjöllun í 3. kafla skýrslu verkefnisstjórnar að hún telji sig í vanda við flokkun virkjunarkosta þar sem ekki liggur fyrir framtíðar stefnumótun stjórnvalda um virkjun vindorku í landinu. Segir t.a.m. á bls. 9 að *slík stefnumótun myndi geta haft veruleg áhrif á ýmsa þætti í því matsferli sem verkefnisstjórn beitir*. Þetta er áhugaverð nálgun í ljósi þess að verkefnisstjórn virðist lítinn gaum gefa að annarri stefnumótun stjórnvalda sem þó liggur fyrir (og dæmi eru rakin um hér að

¹ Raforkuspá Landsnets, spá Landsnets um þróun eftirspurnar og framboðs á Raforku 2024-2050. Landsnet 24011. Bls. 38. <https://landsnet.is/library?itemid=4c131d9d-7627-4e63-b4f6-753d3d1a3896>

framan). Þá eru gerðar athugasemdir við þessa nálgun verkefnisstjórnar, þar sem nú þegar hafa tvö vindorkuverkefni verið afgreidd frá Alþingi í orkunýtingarflokk, án þess að fyrir lægi *stefnumótun stjórnvalda um virkjun vindorku í landinu*.

Áður en vikið er að einstökum athugasemdum er rétt að draga fram nokkur ákvæði laga nr. 48/2011 sem ekki verður komist hjá að vísa til:

1.gr. Markmið

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.

4.mgr. 3. gr.

Í verndar- og orkunýtingaráætlun skal í samræmi við markmið laga þessara lagt mat á verndar- og orkunýtingargildi landsvæða og efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif nýtingar, þ.m.t. verndunar.

Um þetta segir í frumvarpi að lögnum: *Sérstaklega er vísað til markmiða laganna sem eiga að tryggja að matið sé heildstætt og að langtímahagsmunir séu hafðir að leiðarljósi og þjóni þannig markmiðum um sjálfbæra þróun. Það eru því ekki eingöngu hagsmunir núlifandi kynslóðar sem skulu hafðir að leiðarljósi heldur ekki síður hagsmunir komandi kynslóða af sjálfbærri og skynsamlegri nýtingu þeirra auðlinda sem þarf til orkuvinnslu.*

Hlutverk og niðurstöður faghópa

Í skipunarbréfum faghópa frá því í janúar 2022 eru verkefni þeirra skilgreind svo:

Faghópur 1: meta virkjunarkosti og landsvæði með tilliti til náttúru, menningarminja, landslags og víðerna, og eftir atvikum önnur þau verkefni sem verkefnisstjórn felur hópnum.

Faghópur 2: meta virkjunarkosti og landsvæði með tilliti til annarrar nýtingar en orkuvinnslu, svo sem vegna ferðapjónustu, útivistar og landbúnaðar, og eftir atvikum önnur þau verkefni sem verkefnisstjórn felur hópnum.

Faghópur 3: meta virkjunarkosti og landsvæði með tilliti til áhrifa þeirra á samfélagið, svo sem áhrifa á félagslega velferð íbúa, samfélagslega fjölbreytni, samskipti, samstöðu, virkni, og eftir atvikum önnur þau verkefni sem verkefnisstjórn felur hópnum.

Faghópur 4: greina hagkvæmni virkjunarkosta og kostnaðarflokka, og eftir atvikum önnur þau verkefni sem verkefnisstjórn felur hópnum.

Engum faghóp er þannig falið það verkefni að meta gildi sem varða *þjóðarhag* eða leggja mat á *efnahagsleg áhrif nýtingar*, þrátt fyrir að lögin séu skýr um að þetta séu þættir sem horfa ber til við gerð rammaáætlunar.

Í vinnu faghóps 3 eru þó teknir til skoðunar eftirfarandi matsþættir/viðföng og má sjá niðurstöðu faghópsins fyrir hvert viðfang í eftirfarandi töflu (bls. 56 í skýrslu faghóps 3):

Matsþáttur / viðfang	Vindorkukostirnir og vísendingar um áhrif þeirra á nærsamfélag eftir viðföngum							
	Alvíðra	Garpsdalur	Sólheimar	Hnotasteinn	Hrútmúla-virkjun	Mosfells-heiðar-virkjun 1	Mosfells-heiðar-virkjun 2	Reykjanes-garður
Efnahagslegur ávinningur	Óljós	Jákvæð	Óljós	Óljós	Óljós	Óljós	Óljós	Óljós
Orkuöryggi og jafnt aðgengi að orku	Óljós	Jákvæð	Jákvæð	Jákvæð	Óljós	Óljós	Óljós	Óljós
Samheldni samfélags	Neikvæð	Óveruleg	Neikvæð	Neikvæð	Neikvæð	Neikvæð	Neikvæð	Óljós
Innviðauppbýgging	Óveruleg	Óveruleg	Óveruleg	Óveruleg	Óveruleg	Óveruleg	Óveruleg	Óveruleg
Tækifæri vegna verndunar svæðis	Óveruleg	Óveruleg	Óveruleg	Óveruleg	Óveruleg	Neikvæð	Neikvæð	Neikvæð
Skynrænt áreiti ²	Neikvæð	Óveruleg	Óljós	Óljós	Neikvæð	Neikvæð	Neikvæð	Neikvæð
Áhrif utan nærsamfélags	Jákvæð	Jákvæð	Jákvæð	Jákvæð	Óljós	Óljós	Óljós	Óljós

Verða hér stuttlega raktar helstu athugasemdir Samorku varðandi umfjöllun faghóps 3 um efnahagslegan ávinning, orkuöryggi og innviðauppbýggingu.

Efnahagslegur ávinningur

Um þennan matsþátt segir í kafla 5.3 Megindrættir áhrifa í skýrslu faghóps 3.

Ekki hefur verið reynt að áætla umfang efnahagslegs ávinnings þessara orkukosta þrátt fyrir að í vinnu faghópsins hafi komið fram mikið vægi þessa viðfangs.

Gera verður alvarlega athugasemd við þessa vinnu og hefði hér að lágmarki verið hægt að horfa til fyrirliggjandi gagna um efnahagslegan ávinning orkuframkvæmda.

Hér má t.d. benda á skýrslu frá Deloitte frá október 2024 þar sem metin eru fasteignagjöld sveitarfélaga af vindorkuverum. Kemur þar fram að áætluð fasteignagjöld til sveitarfélags vegna 100 MW vindorkuvers gæti númið 1,6 – 3,5 milljörðum króna yfir 25 ára tímabil, eða um 65 – 140 milljónir kr. á ári. Í skýrslu Deloitte er í fjórum mismunandi dæmum áætluð árleg fasteignagjöld á hvert MW og eru þau á bilinu 700 þúsund – 1,4 milljónir króna, eftir mismunandi stærð og umfangi vindmyllu. Sjá hér [skýrslu Deloitte um fasteignagjöld af vindorkuverum](#).

Séu allir 10 vindorkukostirnir teknir saman (889MW) og áætlað að 1 MW skili um það bil 1 milljón króna í fasteignagjöld á ári, er auðvelt að sjá að í heild mundu vindorkukostirnir skila um 889 milljónum króna í gjöld til samfélagsins á ári hverju og er þá eingöngu horft á þá afmörkuðu tekjuöflun hins opinbera sem felst í fasteignagjöldum sem renna til sveitarfélags.

Þá hafa aðrir aðilar fjallað um efnahagsleg áhrif orkuframleiðslu í víðara samhengi. Þannig hafa Samtök iðnaðarins lagt mat á þjóðhagslegt tap vegna orkuskerðinga. Í greiningu þeirra kemur fram að 14-17 ma.kr. útflutningstekjur þjóðarbúsins hafi tapast vegna skerðinga Landsvirkjunar á raforku á tímabilinu janúar – maí 2024. Þá kemur jafnframt fram að gera megi ráð fyrir að skerðingar fari vaxandi á næstu árum, hvort sem áætlanir um framkvæmdir í raforkukerfinu haldi áætlan eða tefjist enn frekar.²

² Samtök iðnaðarins, Greining, 17. maí 2024. https://www.si.is/media/_eplica-uppsetning/Greining-SI_Tapadar-utflutningstekjur-vegna-raforkuskurðingar-17-05-2024.pdf

Þá hefur EFLA reiknað út þjóðhagslegan kostnað raforkuskerðinga 2021-2022 og var hann metinn vegna skerðinga vatnsárið 2021/2022 á kr. 5 milljarða.³

Eru hér einungis sett fram afmörkuð og takmörkuð dæmi til að benda á þann gríðarlega efnahagslega ávinning sem felst í aukinni raforkuframleiðslu. Það er að sjálfsögðu eitt af lykilhlutverkum verkefnisstjórnar að framkvæma slíkt mat og nýta þau úrræði og þann tíma sem verkefnisstjórn tekur í sína vinnu til að framkvæma slíkt mat á faglegan hátt, þannig að raunverulega sé hægt að meta og leggja til grundvallar efnahagsleg áhrif nýtingar, líkt og lög um verndar- og orkunýtingaráætlun mæla fyrir um.

Í niðurstöðu faghóps 3 er ekkert fjallað um almennan efnahagslegan ávinning af aukinni raforkuframleiðslu. Niðurstaðan er þó jákvæð í tilviki Garpsdals og er það fyrst og fremst *þar sem sveitarstjórn Reykhólahrepps lítur áformaðan samfélagssjóð virkjunaraðila jákvæðum augum og heldur meiri væntingar eru um efnahagsleg áhrif á nærsvæðinu samkvæmt könnun en í tilviki annarra orkukosta* (bls. 51).

Samorka gerir af þessum sökum athugasemd við þá niðurstöðu sem birtist hjá faghóp 3 um efnahagslegan ávinning vindorkuverkefnanna.

Orkuöryggi og jafnt aðgengi að orku

Engin greining og ekkert mat á orkuöryggi og þýðingu vindorkuverkefnanna fyrir orkuöryggi þjóðarinnar liggur fyrir við mat verkefnisstjórnar.

Í niðurstöðu faghóps 3 er í umfjöllun um orkuöryggi eingöngu vísað til samtala við sveitarstjórnarfólk um hvort tilteknir einstaklingar telji að tiltekið verkefni hafi áhrif á orkuöryggi og jafnt aðgengi að orku á því svæði sem framkvæmdin er.

Þó vissulega sé gott að vita hvað sveitastjórnarfulltrúum og öðrum haghöfum á viðkomandi svæðum finnst um virkjunarkostinn og hvað þeir halda um þýðingu virkjunarkostsins fyrir orkuöryggi og jafnt aðgengi að orku, þá getur það vart talist fullnægjandi greining á þessum mikilvæga þætti.

Í skýrslu starfshóps um starfsumgjörð fyrirtækja á orkumarkaði segir t.a.m. á bls. 42: „Á Íslandi er orkuskortur sem verður viðvarandi til 2030 ef ekki verður hafist handa við aukna orkuöflun með hraði. Nýleg raforkuspá Landsnets lýsir þróun á framboði og eftirspurn raforku hér á landi fram til ársins 2060. Í spánni er dregin upp mynd þar sem stjórnvöld ná ekki loftslagsmarkmiðum sínum í tæka tíð og líkur eru taldar á afskorti yfir nánast allt tímabilið með tilheyrandi orkuöryggi og verðhækkunum. Að sama skapi gerir ný orkuspá Orkustofnunar ráð fyrir skerðingum til lengri tíma í slæmum vatnsárum.“

Um afleiðingar orkuskorts segir einnig í sömu skýrslu (bls. 42): „Birtingarmynd orkuskortsins er tvíþætt, til skemmri tíma munu öfug orkuskipti, þar sem olíu er brennt í smærri iðnaði og sjávarútvegi í stað þess að nota raforku, gera að engu allan þann markverða loftslagsávinning sem hefur náðst á undanförunum árum og kann að kosta stjórnvöld milljarða á ári. Hin birtingarmyndin og sú sem mun taka lengri tíma að raungerast er glötuð tækifæri fyrir íslenskt efnahagslíf og skert samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja og lífskjör almennings.“

³ Skýrsla Eflu, [library](#)

Varðandi samfélagsleg áhrif virkjana má vísa til sömu skýrslu þar sem segir t.a.m. um orkuskiptin að þau séu margþætt ferli, þar sem í augum neytenda, stórra og smárra, *varðar mestu að orkuöryggi sé fyrir hendi*.

Þá hafa á undanförunum árum birst fjöldi skýrslna sem draga fram það alvarlega ástand sem er í orkubúskap þjóðarinnar og aukinni orkuþörf til næstu ára og áratuga. Að þessu er í engu vikið með faglegum hætti í niðurstöðu verkefnisstjórnar og faghópa.

Samorka gerir athugasemd við þá niðurstöðu sem birtist hjá faghóp 3 um orkuöryggi og jafnt aðgengi að orku.

Innviðaupbygging

Umfjöllun um innviðaupbyggingu er sama marki brennd og önnur umfjöllun hjá faghópi 3, þ.e. hún er byggð á viðtölum við sveitastjórnarfólk og haghafa og könnun meðal íbúa í nærsamfélagi. Er megináherslan þar á hvort viðkomandi kostur hafi áhrif á samgöngur og vegakerfi, þó í einu tilviki sé fjallað um möguleg jákvæð áhrif á flutningskerfið og uppbyggingu á fjarskiptum.

Til að meta og greina áhrif virkjanaf framkvæmdanna á innviðaupbyggingu þyrfti að fara fram fagleg skoðun og greining á þeim m.t.t. áforma vindorkuframleiðenda, Landsnets, umsjónaraðila hafna landsins, fjarskiptafyrirtækja og eftir atvikum annarra aðila.

Í þessu sambandi má til að mynda benda á áætlanir Landsnets eins og þær birtast í kerfisáætlun og umhverfismatsskýrslum. Í umhverfismatsskýrslu um Holtavörðuheildarlínu 1 segir að eitt meginmarkmið hennar sé að „*stuðla að orkuskiptum í landinu, með því að gera það mögulegt að tengja nýja endurnýjanlega orkuframleiðslu við meginflutningskerfið*. Þá kemur fram í umhverfismatsskýrslu að Holtavörðuheildarlína 1 og 3 hafi hærri flutningsgetu en aðrar línur í byggðalínuhringnum og þar séu m.a. *tekin með í reikninginn áform um vindorkuver ofan Blönduvirkjunar og á Vesturlandi*.

Hér birtist það t.a.m. ágætlega að uppbygging á flutningslínunum sem felur í sér gríðarlega mikilvæga innviðaupbyggingu og spilar lykilhlutverk í að stuðla að orkuskiptum og tryggja orkuöryggi er að eiga sér stað meðal annars vegna fyrirhugaðrar uppbyggingu vindorkuvera á Vesturlandi. Það er þannig undarleg niðurstaða að komast heilt yfir að því, eftir viðtöl við tiltekna einstaklinga, að innviðaupbygging í tengslum við virkjanaf framkvæmdirnar sé „óveruleg“.

Samorka gerir athugasemd við þá niðurstöðu sem birtist hjá faghóp 3 um innviðaupbyggingu og að hún verði í tilviki allra virkjunarkostanna „óveruleg“.

Breytingar frá fyrri áfanga

Það vekur athygli að tvö verkefni af þeim tíu sem voru til skoðunar, Alviðra og Garpsdalur, voru í drögum að tillögu verkefnisstjórnar 2021 sett í orkunýtingarflokk. Þessir tveir virkjunarkostir eru nú í biðflokki án þess að nokkuð sé vikið að mati eða niðurstöðu fyrri verkefnisstjórnar eða færð rök fyrir því hverju breytt flokkun sætir.

Er þessi nálgun sérstaklega áhugaverð fyrir þær sakir að virkjunarkosti má einungis setja í biðflokk ef talið er að afla þurfi frekari upplýsinga um þá.

Þannig voru í drögum að tillögum í 4. áfanga frá 2021 metið að þessir kostir væru nægjanlega rannsakadír þannig að ráðast mætti í þá. Það skýtur því skökku við að nú nokkrum árum síðar er það niðurstaða verkefnisstjórnar að umræddir virkjunarkostir séu ekki nægjanlega rannsakadír.

Þetta dregur einfaldlega fram þá vankanta sem eru á því ferli sem rammaáætlun er og hversu flóktandi og ógagnsæjar niðurstöðurnar eru í heild sinni og skort á samræmi við markmið og tilgang laganna.

Niðurstaða

Samorka vísar til fyrri athugasemda um lög um verndar- og orkunýtingaráætlun og áréttar þá afstöðu að endurskoða þurfi lögin í heild sinni eða leggja þau af. Sjá t.d.

[Umsögn Samorku um tillögu að flokkun fimm virkjunarkosta, mál í samráðsgátt nr. S-139/2024](#)

[Umsögn Samorku um áform um breytingu á lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun, mál í samráðsgátt nr. S-79/2024](#)

[Umsögn Samorku um tillögu til þingsályktunar um vernd- og orkunýting landsvæða, 332. mál, þingskjal 468](#)

Í umsögn þessari hafa verið reifaðar ýmsar þær athugasemdir sem áður hafa birst um rammaáætlunarferlið út frá tillögunum.

Það er mat Samorku að tillögurnar uppfylli ekki skilyrði 4. mgr. 3. gr. um að leggja eigi mat á efnahagsleg áhrif nýtingar, eins og þær eru nú úr garði gerðar.

Samorka mun leggja fram ítarlegri athugasemdir við tillögurnar í næsta fyrirhugaða samráðsferli.

Virðingarfyllst, f.h. Samorku



Katrín Helga Hallgrímsdóttir, lögfræðingur