

Alþingi
Umhverfis- og samgöngunefnd
v. Austurvöll
150 Reykjavík
umsagnir@althingi.is

Reykjavík, 20. mars 2025

Efni: Umsögn Samorku um breytingu á þingsályktun nr. 24/152 um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða

Samorka þakkar fyrir tækifærið til að veita umsögn um framangreinda þingsályktun, þar sem fram hefur farið endurmat á nokkrum kostum úr 3. áfanga rammaáætlunar. Niðurstaða verkefnisstjórnar eftir endurmat er sú sama og fyrri verkefnisstjórnar, þ.e.:

Virkjunarkostur	Tillaga verkefnisstjórnar 3. og 5. áfanga
Héraðsvötn, þ.e. Skatastaðavirkjun C og D, Villinganesvirkjun og Blanda, Vestari-Jökulsá	Verndarflokkur
Urriðafossvirkjun	Nýtingarflokkur
Holtavirkjun	Nýtingarflokkur
Skrokkölduvirkjun	Nýtingarflokkur
Kjalölduveita	Verndarflokkur

Við afgreiðslu á 3. áfanga á Alþingi voru gerðar breytingar á framangreindum kostum frá niðurstöðu verkefnisstjórnar í 3. áfanga og lagt til að þeir yrðu endurmetnir að hluta.

Samorka fagnar því að í niðurstöðu verkefnisstjórnar er lagt til að hagkvæmir vatnsaflskostir séu flokkaðir í nýtingarflokk rammaáætlunar.

Samorka mælist þó til þess að, að svo stöddu, verði beðið með að flokka virkjunarkostina Héraðsvötn og Kjalöldu í verndarflokk og þeir áfram flokkaðir í biðflokk.

Um árábil hefur verið lýst áhyggjum af stöðu raforkumála hér á landi og um þau mál verið ritaður fjöldi skýrsla. Ríkisstjórnin hefur svarað þessu kalli og boðar nú sókn í uppbyggingu grænnar orkuöflunar. Stjórnvöld hafa þannig tekið undir þær áhyggjur sem hafa birst um raforkuöryggi hér á landi og það lykilhlutverk sem öruggt orkuframboð leikur í þjóðaröryggi Íslands, auk þess að vera forsenda orkuskipta, fólksfjlgunar, atvinnuþróunar og blómlegrar byggðar. Þannig hefur ríkisstjórnin til að mynda boðað breytingar á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun til að einfalda það ferli, flýta fyrir niðurstöðum

og tryggja að samræmi sé með markmiðum þeirra laga og annarrar stefnumótunar og skuldbindinga stjórnvalda um t.a.m. loftslagsmál og kolefnishlutleysi.

Samorka telur mikilvægt að á meðan á þessari endurskoðun stendur verði beðið með að flokka einstaka virkjunarkosti í verndarflokk og þeir áfram flokkaðir í biðflokk.

Lög um verndar- og orkunýtingaráætlun

Upphaflegt markmið laga um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011 var að sætta mismunandi sjónarmið með því að leggja faglegt mat á hvaða orkukosti landsins eigi að nýta til að uppfylla þarfir samfélagsins fyrir orku og verðmætasköpun og hvaða orkukostir eigi að fara í vernd. Samorka hefur á undanförunum árum bent á að framangreind markmið hafi ekki náðst og lög um verndar- og orkunýtingaráætlun hafi runnið sitt skeið.

Í umsögn Samorku frá 31. janúar 2025 um skýrslu starfshóps um endurskoðun á lögum um rammaáætlun, mál í samráðsgátt nr. S-235/2024 er fjallað ítarlega um athugasemdir Samorku við rammaáætlun og tillögur starfshóps um breytingar á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun. Þá fylgdi þeirri umsögn tillögur Samorku um nýtt orkuþróunarskipulag, sem gæti leyst af hólmi núverandi rammaáætlun. Umsögnina má sjá í heild sinni [hér](#).

Í þessu sambandi er einnig vert að benda á þá umfjöllun sem rammaáætlun hlýtur í nýrri raforkuspá Landsnets (2024-2050), en þar eru dregin fram alvarleg sjónarmið um þá óhagkvæmni sem felst í ferli rammaáætlunar.

Vegna þess hve staða vindorkukosta er óljós í fjórða áfanga rammaáætlunar er hlutur þeirra í framboðsspá minni en annars væri. Þetta hefur í för með sér að gert er ráð fyrir að óhagkvæmari hefðbundnir virkjanakostir verði virkjaðir sem mun hafa í för með sér óhagræði og þrýsta á um verðhækkningar, sérstaklega á síðari hluta spátímabilsins. Bls. 37

Það má því leiða að því líkur að núverandi staða í rammaáætlun gangi ekki upp til lengdar. Virkjanir eiga sér langan aðdraganda og miklar tafir hafa orðið á mörgum verkefnum sem þó hafa hlotið samþykkt rammaáætlunar. Fjölmarginir virkjanakostir eru til skoðunar um land allt, flestir þeirra vindorkukostir, en á meðan óvissa er um afgreiðslu þeirra í rammaáætlun aukast líkur á töfum og þar af leiðandi á afl- og orkuskorti. Þrátt fyrir að framboðsspá raforku geri ráð fyrir mikilli og hraðri uppbyggingu er lítið umframframboð í spánni og skortur í lok tímabilsins í öllum sviðsmyndum. Tafir á nýjum virkjunum munu því líklega leiða til afl- og/eða orkuskorts og eru því sérstakur áhættuþáttur fyrir orkuöryggi, framgang orkuskipta og loftslagskuldbindingar Íslands. Bls. 40

Markmið laga um verndar- og orkunýtingaráætlun eru göfug og í sjálfu sér ekki ástæða til að gera við þau athugasemd. Hins vegar hafa markmið um að sátt í samfélaginu ekki náðst, auk þess sem verulega hefur skort upp á lögumunum sé fylgt í vinnu verkefnisstjórnar og faghópa. Þannig hefur lítill sem enginn gaumur verið gefinn að þjóðarhag og ekkert mat verið lagt á efnahagsleg áhrif nýtingar, þrátt fyrir skýr fyrirmæli þar um í 4. mgr. 3. gr. laganna. Samkvæmt 4. og 6. gr. laganna eiga þau sjónarmið sem mælt er fyrir um í 4. mgr. 3. gr. að liggja til grundvallar því hvort virkjunarkostur er flokkaður í nýtingu eða vernd.

Í umfjöllun faghópa og verkefnisstjórnar er ekkert hugað að skuldbindingum og markmiðum Íslands í loftslagsmálum og mikilvægi grænnar raforku til orkuskiptanna. Ekkert samræmi er því í þeirri vinnu sem

fram fer á grundvelli laga um rammaáætlun og öðrum þeim lögum, stefnum og skuldbindingum sem stjórnvöld hafa sett sér. Það er grundvallaratriði til að ná megi árangri og tryggja áframhaldandi örugg og stöðug lífskjör hér á landi að stefnur og verkefni stjórnvalda séu samhljóma og samtaka í einu og sömu áttina.

Í dag eru virkjunarkostir í nýtingarflokki rammaáætlunar með samanlagt uppsett afl upp á tæp 1.300MW. Því fer þó fjarri að líta megi svo að á næstu árum muni 1.300MW bætast við raforkuframleiðslu hér á landi. Hluti þessara kosta er til að viðhalda núverandi framleiðslu jarðvarma, hluti ætlaður til hitaveitu frekar en rafmagnsframleiðslu og hluti þeirra er á Reykjanesi, þar sem töluverð óvissa er um þróun mála vegna náttúruhamfara. Sé reynt að taka mið af framangreindu má sjá að samanlögð viðbótar raforkuframleiðsla sem fengist með virkjun allra orkukosta í nýtingarflokki myndi auka raforkuframleiðslu á Ísland um rúmlega 700MW. Sé tekið tillit til nýtingarhlutfalls á vindorkukostunum tveimur og gert ráð fyrir að það verði um 40%, lækkar þessi tala niður í tæp 600MW.

Þá er ótalið að umræddir virkjunarkostir eiga enn eftir að hljóta afgreiðslu í skipulagi og leyfisveitingarferlum sveitarfélaga og ríkisstofnana. Ferli sem í núverandi lagaumhverfi getur tekið meira en 10 ár. Fleiri óvissuþættir eru til staðar eins og til að mynda fjármögnun virkjunarkostanna og allt framkvæmdarferlið.

Samkvæmt orkuspá Landsnets mun þurfa að virkja tæplega 1.200MW á næstu 10 árum til að standast stefnu stjórnvalda um orkuskipti, ásamt því að styðja við vöxt samfélagsins. Til að þau markmið náist þarf að virkja tvöfalt meira fyrir þann tíma en stefnt er á núna miðað við stöðu nýtingarflokks rammaáætlunar.

Til að efla viðnámsþrótt orkukerfisins og þjóðarinnar gagnvart náttúruhamförum og annars konar ytri áföllum er einnig mikilvægt að hugað verði sérstaklega að dreifingu virkjunarkosta um landið, til að lágmarka áhrif staðbundinna áfalla á raforkukerfið. Náttúruhamfarir undanfarinna ára á Reykjanesi hafa þegar vakið upp spurningar um öryggi raforkukerfisins á Reykjanesi. Af núverandi kostum í orkunýtingarflokki eru helmingur jarðvarmakosta á eldvirkum svæðum á Reykjanesi. Til að áfallaþol raforkukerfisins sé sem mest þarf að veita virkjunarkostum í öðrum landshlutum sérstakt vægi og væri það óábyrgt að setja slíka kosti í vernd að svo stöddu.

Um endurmat á virkjunarkostum úr 3. áfanga

Í nefndaráliti meirihluta umhverfis- og samgöngunefndar með þingsályktun 24/152 kom eftirfarandi fram í umfjöllun um Héraðsvötn:

„Að mati meiri hlutans er mikilvægt að ákvarðanir um flokkun virkjunarkosta í verndarflokk eða nýtingarflokk grundvallast á mati sem byggist á bestu mögulegum upplýsingum um viðkomandi svæði og áhrif fyrirhugaðra framkvæmda á náttúru þess og lífríki. Því er nauðsynlegt að óvissu um raunveruleg áhrif viðkomandi virkjunarkosta á þau viðföng sem til staðar eru á svæðinu sé eytt áður en tekin er ákvörðun um hvort svæðið eigi að fara í verndarflokk eða nýtingarflokk.“

Ætla má að með tilvísun í „raunveruleg áhrif“ hafi meirihlutinn m.a. verið að vísa til þess að rétt væri að draga fram hvaða mótvægisáðgerðir væru mögulegar í tilviki einstakra virkjana og þannig endurspegla hver raunveruleg áhrif virkjunar yrðu.

Í niðurstöðu verkefnisstjórnar 3. áfanga kemur skýrt fram að ekki er tekið tillit til mótvægisáðgerða við mat og röðun einstakra kosta. Þetta má glögg sjá á eftirfarandi ummælum:

Í þessu sambandi bendir verkefnisstjórn á að í áhrifamati rammaáætlunar er ekki hægt að taka tillit til mögulegra eða hugsanlegra mótvægisáðgerða, enda er væntanlegur árangur slíkra áðgerða óljós og áætlanir virkjunaraðila á mismunandi stigi. Bls. 207.

Af þessu er ljóst að óvissa er alltaf mikil við áhrifamat virkjana og í því mati er ekki unnt að taka tillit til mögulegra mótvægisáðgerða. Bls. 209.

Að sama skapi eru mögulegar eða hugsanlegar mótvægisáðgerðir við virkjunarframkvæmdir ekki hluti áhrifamatsins, enda er væntanlegur árangur slíkra áðgerða óljós og áætlanir virkjanaaðila á mismunandi stigi. Bls. 210

Í greinargerð um endurmat á niðurstöðum faghóps 1 í 3. áfanga rammaáætlunar á virkjunarkostum í Hérðasvötnum (nóvember 2023) er ekkert vikið að mögulegum mótvægisáðgerðum og í raun eingöngu verið að staðfesta þau gögn sem fyrir lágu og niðurstöðu faghóps 1 við vinnu í 3. áfanga. Er til að mynda í niðurstöðu greinargerðarinnar um endurmat sérstaklega tekið fram að „Engin ný gögn hafa komið fram í málinu síðan í 3. áfanga.“

Með hliðsjón af framangreindu er vart hægt að líta svo á að skýrari mynd hafi fengist af „raunverulegum áhrifum“ viðkomandi virkjunarkosta.

Samorka ítrekar jafnframt fyrri athugasemdir sínar um aðferðarfræði þá sem beitt hefur verið við friðun virkjunarkosta, þ.e. að friða heilu vatnasvæðin fyrir allri orkunýtingu þó svo að heildstætt mat á þeim virkjunarkostum, sem til greina koma á viðkomandi svæðum, hafi ekki farið fram. Fordæmi eru enda fyrir því að mismunandi virkjunarkostir í sama árfarvegi geti fallið í ólíka flokka í rammaáætlun. Samorka telur að sú aðferðarfræði sem beitt hefur verið samræmist ekki lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun. Með vísan til þeirrar endurskoðunar sem stendur yfir á lögnum og annarra þeirra sjónarmiða sem reifuð eru í umsögn þessari telur Samorka mikilvægt að bíða með afmörkun landsvæða fyrir virkjunarkosti í verndarflokki.

Lokaorð

Samorka telur mikilvægt að bíða með að flokka virkjunarkosti í verndarflokk rammaáætlunar, meðan unnið er að úrbótum á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun og til að tryggja að nægjanlegur fjöldi orkukosta sé til skoðunar til að mæta raforkuöryggi þjóðarinnar, tryggja orkuskipti og viðnámsþrótt samfélagsins og leggja grunn að fjölbreyttri atvinnustarfsemi og jákvæðri byggðaðþróun.

Samorka vísar að öðru leyti til umsagna aðildarfélaga sinna um nánari röksemdir varðandi einstaka virkjunarkosti.

Samorka þakkar fyrir tækifærið til að veita umsögn um málið og lýsir yfir vilja til að mæta til fundar við umhverfis- og samgöngunefnd og ræða þau sjónarmið sem hér koma fram og svara spurningum nefndarmanna.

Virðingarfyllst, f.h. Samorku

Katrín Helga Hallgrímsdóttir, lögfræðingur