

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti

B.t. Verkefnisstjórnar rammaáætlunar

Reykjavík, 27. september 2024

Efni: Umsögn Samorku um tillögu að flokkun fimm virkjunarkosta, mál í samráðsgátt nr. S-139/2024

Inngangur

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.

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 18. apríl 2024 í máli í samráðsgátt nr. S-79/2024 vegna áforma um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, er að finna athugasemdir Samorku við lög um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011. Er þar vikið að nauðsyn þess að fram fari heildarendurskoðun á rammaáætlun. Umsögnina má sjá í heild sinni [hér](#).

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

ATHUGASEMDIR SAMORKU VIÐ RAMMAÁÆTLUN

- Óhagkvæmni:** núverandi kerfi er óhagkvæmt bæði þjóðhagslega og fyrir einstaka framkvæmdaraðila. Það tekur langan tíma að afgreiða mál í gegnum rammaáætlun og í framhaldi leyfisveitingar- og skipulagsferli og tvíverknaður er mikill.
- Stjórnfesta:** skortur er á stjórnfestu þar sem breytingar eru tíðar á faghópum og því hvernig mat þeirra fer fram. Þannig er skortir á fyrirsjáanleika um hvenær og hvernig virkjunarkostir verða metnir og af hverjum.
- Stjórnsýsla:** meginsjónarmið stjórnsýsluréttar um t.d. málshraða, hæfi, andmælarétt, rökstuðning og kæruleið eiga ekki við um vinnu faghópa og verkefnastjórnar.
- Samkeppnissjónarmið:** flókið, óskilvirkt og langdregið ferli felur í sér umfangsmiklar aðgangshindranir að markaði orkuframleiðslu.
- Árangur:** lítill sem enginn árangur hefur náðst með núverandi kerfi, hvort sem litið er til markmiða um sátt í verndar- og orkunýtingarmálum, að hagkvæmir virkjanakostir komist í framkvæmd eða friðlýsingu landsvæða.
- Forsendur:** forsendur fyrir uppbyggingu í raforkuframleiðslu og þörf á grænni raforkuframleiðslu vegna skuldbindinga í umhverfis- og loftslagsmálum er allt önnur en hún var árið 2011 þegar lög um verndar- og orkunýtingaráætlun voru sett. Þá hafa náttúruhamfarir og vallynd veður sett áhættumat og þörf á fjölbreyttum orkukostum víðar um landið í allt annað samhengi en áður var horft til.

Raforkuspá Landsnets, bls. 37

„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 verðhækkanir, sérstaklega á síðari hluta spátímabilsins“

Raforkuspá Landsnets, bls. 40

„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. Fjölmargir 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 orkuskort. Þrátt fyrir að framboðsspá raforku geri ráð fyrir mikilli og hraðri uppbyggingu er lítið umframframboð í spánni og skortur í lok tímabilsins í öllum sviðsmýndum. Tafir á nýjum virkjunum munu því líklega leiða til afl- og/eða orkuskortis og eru því sérstakur áhættuþáttur fyrir orkuöryggi, framgang orkuskipta og loftslagskuldbindingar Íslands.“

Í 1. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011 er markmið laganna sett fram á eftirfarandi hátt:

„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.“

Það er ekki sérstök ástæða til að gera athugasemd við framangreind markmið í sjálfu sér en verulega skortir upp á að eftirfarandi sjónarmiðum sem varða sérstaklega þjóðarhag og um leið hagsmuni þeirra sem nýta þessi sömu gæði með sjálfbæra þróun að leiðarljósi sé gefið fullnægjandi vægi í vinnu verkefnisstjórnar og faghópa:

- Skýrt samhengi er á milli orkunotkunar og lífsgæða – *verðmætasköpun verður ekki til án orku*
- Til að skipta út jarðefnaeldsneyti fyrir græna orku til orkuskipta í ýmiss konar atvinnustarfsemi þarf um 16 TWst af nýrri raforku
- Til að markmið stjórnvalda um orkuskipti náist fyrir 2050 þarf framleiðsla raforku að aukast um 22 TWst

Í umfjöllun faghópa og verkefnisstjórnar er lítið hugað að skuldbindingum og markmiðum Íslands í loftslagsmálum og mikilvægi grænnar raforku til orkuskiptanna. Í greinargerð verkefnisstjórnar er reyndar ekki svo mikið sem vikið að hugtökunum „kolefnishlutleysi“ eða „orkuskipti“ einu orði.

Þannig er ekkert samræmi 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.

5. áfangi rammaáætlunar

Verkefnisstjórn 5. áfanga rammaáætlunar setur í greinargerð sinni frá júlí 2024 fram tillögur að eftirfarandi flokkun fimm virkjunarkosta:

Virkjunarkostur	Tegund	Stærð (afl MW)	Tillaga að flokkun
Bolalda	Jarðvarmi	100	Nýtingarflokkur
Tröllárvirkjun	Vatnsafl	13,7	Nýtingarflokkur
Hvanneyrardalsvirkjun	Vatnsafl	13,5	Nýtingarflokkur
Skúfnvatnavirkjun	Vatnsafl	16	Nýtingarflokkur
Hamarsvirkjun	Vatnsafl	60	Nýtingarflokkur

Samorka hefur áður bent á ýmsa þá ágalla sem verið hafa á mati og verkefnum faghópa og verkefnisstjórnar, t.d. þeim miklu breytingum sem hafa orðið á aðferðarfræði faghópa 3 og 4 og þeirri staðreynd að þeir luku ekki sinni umfjöllun við 3. áfanga rammaáætlunar. Á bls. 12 í tillögum verkefnisstjórnar þar sem fjallað er um samanburð við aðra virkjunarkosti úr fyrra mati er vikið að þessu og ljóst að heildstætt samanburðarmat við fyrri áfanga er ómögulegt.

Þá er rétt að draga fram að tilteknir þættir í mati faghópa fá of mikið vægi og aðrir þættir of lítið. Þannig eru landslag og víðerni eitt af viðföngum sem er til mats hjá faghópi 1 með 25% vægi í lokaeinkunn hópsins. Hjá faghópi 2 er eitt af meginviðföngum „upplifun“ þar sem „víðerni“ er undirviðfang með „fremur hátt vægi af heildareinkunn“¹ og fæst hæsta einkunn úr þeim flokki ef enginn mannvirki önnur en fjallvegir og skálar eru á svæðinu. Þannig má glöggst sjá að viðfangið „víðerni“ fær a.m.k. tvöfalt vægi í vinnu faghópa sem vart getur talist eðlilegt.

Í kafla 2.4 í mati faghóps 2 er fjallað um ferðamennsku og endurnýjanlega orkugjafa. Er þar fjallað á almennan hátt um ýmis tækifæri sem geta og hafa opnast í tengslum við virkjanir hér á landi og erlendis. Segir þar orðrétt:

„Á hinn bóginn geta líka opnast ýmis tækifæri, eins og t.d. í Blöndu þar sem veiði jókst eftir að Blönduvirkjun var reist en þá urðu aðstæður fyrir laxveiðar mun betri en áður og þær laða nú að bæði erlenda og innlenda veiðimenn. Í Jökuldal á Austurlandi urðu líka óvæntar breytingar á Jökulsá á Dal, sem rennur um Jökuldal, eftir að Kárahnjúkavirkjun var reist. Þá kom í ljós gil með tilkomumiklu stuðlabergi sem hafði fram að því að mestu verið hulið beljandi jökulfljótinu en þess í stað rennur þar nú um blágræn bergvatnsáin fyrri hluta sumars. Þetta gil kalla heimamenn Grundargil en það gengur undir nafninu Stuðlagil meðal ferðamanna og hefur notið sívaxandi vinsælda sem viðkomustaður á undanförunum árum. Staðurinn náði vinsældum fyrir tilstuðlan samfélagsmiðla og flykkjast nú ferðamenn þangað til að ná forskotsáhorfi með gljúfrið í baksýn. Afleiðingin er sú að Stuðlagil er nú einn mest sóttí áfangastaður á Austurlandi. Jafnframt varð sú breyting á Jöklu, þegar hún varð bergvatnsá, að þar er nú stunduð bleikjuveiði (Karítas

¹ Mat faghóps 2 í 5. áfanga rammaáætlunar, bls. 26

Ísberg o.fl., 2019). Í bæjunum Encantats og Neouvielle í Pýreneafjöllum eru gamlar vatnsaflsvirkjanir orðnar að menningarminjum sem hafa aðráttarafi fyrir ferðamenn (Rodriguez, 2012). Nokkrar vatnsaflsvirkjanir í Nordland-héraði í Noregi hafa fengið margs konar verðlaun fyrir glæsilega hönnun og laða þær laða til sín fjölda ferðamanna (Beer o.fl., 2018). Loks má nefna rafstöðina í Elliðaárdal sem er nú aflögð og hefur verið breytt í „áfangastað í hjarta borgarinnar“, þar sem gestir koma „til að fræðast, upplifa, skapa og njóta náttúrunnar“ (Orkuveita Reykjavíkur, n.d.).“

Þegar rýnt er í mat faghóps 2 á þeim virkjunarkostum sem til skoðunar voru virðast framtíðarmöguleikar viðkomandi svæða þó enga slíka umfjöllun fá, þ.e. lítið sem ekkert er horft til þess hvaða möguleikar skapast í ferðaþjónustu, í uppbyggingu áfangastaða og innviða í tengslum við virkjunarframkvæmdir. Lýsing á mati faghóps 2 á bls. 37 lýsir þessu ágætlega en þar segir einfaldlega: *Í ljósi þessa er í mati faghóps 2 lítið svo á að skerðing á náttúrulegu umhverfi, með uppbyggingu virkjunarmannvirkja, rýri gildi viðkomandi svæða fyrir ferðamenn, útivistarfólk sem og ferðaþjónustuna sem atvinnugrein.*“

Þó tilefni sé til að fagna því að orkuöryggi fær nú fyrst einhverja teljandi umfjöllun í mati faghóps 3 sýnir það vel þá ágalla sem eru á rammaáætlun. Þannig var umfjöllun um orkuöryggi fyrir virkjunarkosti í fyrri áföngum nánast enginn. Til að gæta samræmis þyrfti í raun að endurmeta alla fyrri virkjunarkosti með viðfangið „orkuöryggi og jafnt aðgengi að orku“ að leiðarljósi.

Eru hér einungis dregin fram örfá dæmi um athugasemdir við mat og vinnu faghópa og verkefnisstjórnar til að benda á þá ágalla sem eru á rammaáætlun. Það er eftir sem áður afstaða Samorku að kerfið í heild sinni hafi runnið sitt skeið.

Lokaorð

Raforkuþörf samfélagsins verður ekki mætt í núverandi kerfi rammaáætlunar og flóknu stofnana- og leyfisveitingarkerfi um virkjunarframkvæmdir.

Stjórnvöld virðast meðvituð þar um og hafa sett af stað vinnu við endurskoðun á rammaáætlun og einföldun leyfisveitingarferla og fækkun stofnana. Samorka fagnar þeim skrefum sem hafa verið stigin en leggur áherslu á mikilvægi þess að verkefnin verði að veruleika sem allra fyrst.

Stjórnvöld hafa jafnframt sett metnaðarfull markmið í loftslagsmálum og um kolefnishlutleysi á næstu árum og áratugum sem Samorka tekur undir. Hvort sem þau markmið nást 2040 eða síðar er ljóst að staða loftslags- og orkumála og skuldbindingar stjórnvalda í þeim efnum eru allt aðrar en þær voru árið 2011 þegar lög um verndar- og orkunýtingaráætlun voru lögfest. Breytt nálgun á vernd og nýtingu landsvæða þarf að taka mið af þessum nýja veruleika og tryggja sjálfbæra orkuframtíð Íslands eins og mælt er fyrir um í orkustefnu til ársins 2050.

Virðingarfyllst, f.h. Samorku

Katrín Helga Hallgrímsdóttir, lögfræðingur