

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

10. febrúar 2021

Umsögn Samorku um drög að breytingu á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku)

Með vísan í umsagnarbeiðni í Samráðsgátt stjórnvalda frá 22. janúar síðastliðnum, um drög að breytingu á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun (málmeðferð virkjunarkosta í vindorku), þá veita samtökin hér umsögn sína. Samorka tekur vel í að gerðar séu breytingar á málsmeðferð vindorkukosta í rammaáætlun, enda telja samtökin að rammaáætlunarferlið hafi brugðist sem auðlindastýringarkerfi orkunnar á Íslandi. Hins vegar er það mat samtakanna að þau frumvarpsdrög sem lögð eru hér í samráð séu ekki til mikilla bóta.

Samorka minnir á nýsamþykktu Orkustefnu fyrir Ísland, þar sem mótuð hefur verið sú stefna að „leyfisferli og regluverk verður að vera gegnsætt, einfalt og skilvirkt og ekki lengra eða tímafrekara en best gerist í þeim löndum sem við viljum gjarnan miða okkur við.“ Samtökin gera athugasemd við að nú einungis nokkrum mánuðum eftir að ný orkustefna var lögð fram í þverpólískri sátt – að þá sé innleitt nýtt kerfi í kringum nýtingu vindorku sem sé ekki í samræmi við þessa stefnumörkun.

Helstu áherslur í umsögn Samorku

- Vindorka er sjálfsögð viðbót við þá endurnýjanlegu orkukosti sem nýttir eru í dag og er uppbygging hennar hér á landi tækifæri til að uppfylla þarfir þjóðarinnar fyrir græna orku á fjölbreyttari máta en nú er gert. Mikilvægt er að um vindorku sé gott lagaumhverfi sem liðkar fyrir hagnýtingu vinds í þágu samfélagsins en horfir um leið til umhverfisins. Þannig verður Ísland áfram í forystuhlutverki í nýtingu grænnar orku.
 - Ef að nýta á erlendar fyrirmyndir – nýtum þær rétt. Mikið hefur verið fjallað um að með þessum tveimur frumvarpsdrögum sé verið að innleiða kerfi að skoskri fyrirmynd. Eins og fjallað er um hér að neðan eru þeir hlutar þessa kerfis sem eru að skoskri fyrirmynd, töluvert strangari hérlandis, í áttina að því að gera nýtingu vindorku erfiðari hérlandis. Þá er bætt við aðkomu rammaáætlunar um alla virkjanakosti í flokki 2 – sem á ekkert skylt við skoska kerfið.
 - Í frumvarpsdrögunum fara svæði í flokki 2 til umfjöllunar í verkefnisstjórn rammaáætlunar. Að mati Samorku **er þarna verið að blanda saman tveimur mismunandi kerfum til auðlindastýringar, án nægilegs tilefnis.** Í skýrslu starfshópsins er fjallað um mikilvægi þess að miðlægur aðili yfirfari og staðreyni að virkjanakostur sé í „í fullu samræmi við hina opinberu stefnumótun í vindorkumálum“. Samorka telur að sveitarfélögum sé vel treystandi fyrir því að tryggja að þeirra skipulagsferlar séu í samræmi við alla opinbera stefnumótun.
- Í umfjöllun um málið í samráðsgáttinni kemur fram að „hér er í raun horft nokkuð til sambærilegrar hugmyndafræði og þróuð var í Skotlandi sem hefur hins vegar verið aðlöguð að íslenskum aðstæðum“. Samorka er ósammála því að aðkoma rammaáætlunar sé í anda skosku leiðarinnar, en hún felur í sér að vindorkunýting sé meðhöndluð í skipulagsferlum sveitarfélaga, byggt á öflugri Landsskipulagsstefnu. Hér er ætlunin að skipta landinu upp í svæði, eins og í Skotlandi, en bæta svo við aðkomu rammaáætlunar fyrir meirihluta landsins. **Það má því segja að hér sé verið að fara bæði „skosku leiðina“ og bæta við séríslenskri viðbót - sem er rammaáætlun.**

- Auk þess að fela í sér tvöfalt kerfi, er sá hluti hins nýja kerfis sem byggt er á fyrirkomulaginu í Skotlandi, umtalsvert þyngri umsvifs en kerfið þar, þ.e. þau viðmið sem notuð eru í Skotlandi hafa verið hert. Hér er sérstaklega vísað til þess að í flokk 1 hefur verið bætt við fjölda landssvæða þar sem uppbygging vindorku er óheimil. Þá er bætt við 10 km nærsvæðum í flokk 2. **Að mati samtakanna er hér um að ræða ákaflega íþyngjandi viðbætur, sem ekki er tilefni til.**
- Í því nýja kerfi sem hér er boðað, mun ráðherra umhverfis- og auðlindamála taka ákvarðanir um alla vindorkukosti í flokki 2. Landsvæði í flokki 2 eru yfirgnæfandi meirihluti þeirra landssvæða sem ekki eru að öllu lokuð fyrir nýtingu vindorku. **Þetta þýðir að framtíð vindorkunnar á Íslandi er að ráðherra mun taka ákvarðanir um langflest framkvæmdaáform í vindorku.** Þetta er að mati Samorku mikil afturför í íslenski stjórnsýslu. Samtökin kalla eftir faglegu ferli – frekar en að pólitískt skipaður ráðherra sé að taka afstöðu til einstaka framkvæmdaáforma. Leiðin til þess væri að sleppa aðkomu rammaáætlunar. Þannig yrði vindorkan í skipulagsferlum sveitarfélaga, stutt af stefnumótun Alþingis, t.d. í formi viðauka við Landsskipulagsstefnu eða þingsályktun um opinbera stefnu vegna vindorku.
- Afar takmörkuð svæði eru í flokki 3 – þeim flokki sem á að nafninu til að ýta undir nýtingu vindorku. Þau svæði sem þó eru eftir þar eru að verulegu leyti svæði sem eru tæknilega óhentug fyrir nýtingu vindorku. Þetta eru vonbrigði í ljósi yfirlýsinga um að stefna ætti að einföldu og skilvirku ferli sem ætti að stuðla að nýtingu vindorku.
- Samorka leggur til að vindorkukostir verði afgreiddir í gegnum skipulagsferla sveitarfélaga, sem taki mið af stefnumótun Alþingis, t.d. með þingsályktun um opinbera stefnu vegna vindorku, eða í Landsskipulagsstefnu. Ef vilji sé fyrir því að bæta við því óþarfa flækjusigi að rammaáætlun og ráðherra komi að ferlinu ætti það að vera í algjörum undantekningartilfellum, ekki meginreglan eins og nú er lagt til.
- Þá bendir Samorka á að mögulegt er að vindorkukostir sem komi inn í rammaferlið geti ýtt til hliðar málsmeðferð á vatns- og jarðhitakostum, því að sá tímarammi sem verður um vindorkukostina verður ekki til staðar fyrir aðra kosti.

Athugasemdir um grundvallaratriði

Í umfjöllun um vindorku í nýrri orkustefnu fyrir Ísland kemur eftirfarandi fram: „Fjölbreytni í orkuöflun stuðlar að bættu orkuöryggi og sveigjanleika orkukerfisins. Þó að Ísland búi enn yfir óbeisluðu vatnsafla og jarðhita, er skynsamlegt að auka fjölbreytni í orkugjöfum með hagnýtingu vindorku og annarra nýrra endurnýjanlegra orkukosta fyrir raforkuvinnslu.“

Á Íslandi eru aðstæður mjög góðar til orkuframleiðslu úr vindi. Vegna hagstæðra vindskilyrða er kostnaður við hverja orkueiningu minni. Það getur veitt Íslandi samkeppnisforskot nú þegar vindorka verður sífellt hagkvæmari eftir því sem tækninni fleygir fram. Að auki fellur framleiðsla vindorku vel með annarri orkuframleiðslu. Með því að nýta vindorku er áfram stuðlað að samkeppnishæfni Íslands til framtíðar.

Hér á landi hafa komið fram hugmyndir um marga vindorkukosti til nýtingar. Hins vegar skortir mjög á fullnægjandi lagaumgjörð svo þeir geti fengið eðlilegan framgang. Að mati Samorku er mikilvægt að regluverk um vindorku sé skýrt og skilvirkt.

Vindorkunýting hefur sérstöðu þar sem hægt að reisa vindorkuver mjög víða út frá tæknilegum sjónarmiðum, umhverfisáhrif hennar eru afturkræf og að mestu leyti bundin við þann tíma sem nýting stendur yfir. Þetta skapar tækifæri til að hafa regluverkið einfaldara en um aðra orkunýtingu. Það myndi einnig auðvelda nýjum og minni framleiðendum að koma inn á markaðinn, sem stuðlar að aukinni samkeppni.

Tillögur þessar að breytingum á lögum um vernd og orkunýtingaráætlun og drög að þingsályktun um opinbera stefnu vegna vindorku þýða að um vindorku mun gilda tvöfalt kerfi. Það skýtur skökku við að svo umhverfisvænn orkukostur þurfi að fara í gegnum verulega þungt og flókið ferli.

Að mati Samorku er eðlilegt að vindorkukostir séu afgreiddir í gegnum skipulagsferla sveitarfélaga, sem taki mið af stefnumótun Alþingis, t.d. með þingsályktun um opinbera stefnu vegna vindorku, eða með viðauka við Landsskipulagsstefnu. Í þeirri vinnu er aðkoma almennings og hagsmunaaðila tryggð og með mati á umhverfisáhrifum er tryggt að neikvæð umhverfisáhrif séu lágmörkuð og framkvæmdin í góðu samræmi við umhverfissjónarmið, sem er mikilvægt að mati Samorku.

Að mati Samorku hentar rammaáætlunarferlið ekki fyrir vindorkuna af þeim ástæðum sem koma fram hér að ofan. Þar að auki hefur ferlið reynst tímafrekt og ekki til þess fallið að liðka fyrir hagnýtingu vindorku. Ekkert tillit er tekið til orkuöryggis í rammaáætlun og ferlið tryggir ekki að orka sé nýtt á sem hagkvæmastan hátt, m.t.t. bæði umhverfissjónarmiða og hagsmuna atvinnulífs, sveitarfélaga og samfélagsins almennt.

Samorka tekur undir eftirfarandi áherslur í orkustefnu fyrir Ísland: „Nauðsynlegt er að hafa öfluga stjórnsýslu sem getur uppfyllt sínar skyldur með skilvirkum hætti og styðji þannig við þarfir samfélagsins er varða orkumál. Ferli leyfisveitinga þarf að tryggja að aðilar uppfylli kröfur um leið og það er einfalt og skilvirkt þannig að tímafrestir séu hæfilegir í samanburði við það sem best gerist í þeim löndum sem við miðum okkur gjarnan við“. Að mati Samorku stefnir ekki í að þessi markmið orkustefnu um einfalt og skilvirkt regluverk verði uppfyllt.

Athugasemdir um einstaka kafla og greinar

Í umsögn Samorku er bæði fjallað um drögin að breytingu á lögum um vernd og orkunýtingaráætlun og drögin að þingsályktun um opinbera stefnu vegna vindorku. Saman mynda málin heildstætt kerfi sem samtökin hafa ýmsar athugasemdir við. Hér fylgja athugasemdir samtakanna um einstaka kafla og greinar:

Athugasemdir við drög að breytingu á lögum nr. 482011, um verndar- og orkunýtingaráætlun

2. gr.

Í 2. gr. frumvarpsdraganna kemur fram að á eftir 4. tölul. 2. mgr. 2. gr. laganna kemur nýr töluliður sem verður 5. tölul. svohljóðandi: „Vindorka: Nýting vinds til framleiðslu raforku, 10 MW eða meira uppsett rafafl.“ Samorka telur tilefni til að endurskoða stærðarmörkin sem lögð eru til hér. Vegna mismunandi eðlis vindorku m.v vatnsafl og jarðvarma væri nærri lagi að miða við framleidda orku, eða að hækka mörkin í takt við eðli vindorku.

4. gr. b. Málsmeðferð virkjunarkosta til nýtingar vindorku hjá verkefnisstjórn.

- Fram kemur í greininni að „Komist verkefnisstjórn að þeirri niðurstöðu að virkjunarkostur til nýtingar vindorku sé að hluta eða að öllu leyti innan landsvæðis í flokki 1 er verkefnisstjórn óheimilt að taka slíkan virkjunarkosti til frekari efnismeðferðar.“ Að mati Samorku er orðalag greinar þessar óskýrt og opnar á víðtæka túlkun á hvort að virkjanakostur sé „innan landsvæðis í flokki 1“. Er virkjunarkostur t.d. innan landsvæðis í flokki 1 ef verkefnisstjórn skilgreinir áhrifasvæði í kringum kostinn sem snertir á landsvæði í flokki 1. Í rammaáætlun 3 var áhrifasvæði (af faghópi 1) skilgreint með 25 km radíus í kringum vindlundinn. Mikilvægt er að skýra að hér sé átt við um staðsetningu vindlundsins sjálfs og ekki e-s konar áhrifasvæðis í kringum hann.
- Fram kemur að „við umfjöllun um virkjunarkosti innan svæðis í þessum flokki getur verkefnisstjórn leitað til faghópa eftir þörfum“. Samorka kallar eftir því að skilgreint verði nánar hvert hlutverk faghópanna verði. Eitt af meginvandamálunum við rammaáætlunarferlið í dag, er hvernig faghópar rammaáætlunar hafa skilgreint verkefni sín á mjög víðtækan hátt og búið til ferli til mats á áhrifum virkjanakosta sem er

í litlum tengslum við raunveruleg áhrif. Það er því mikilvægt að löggjafinn skilgreini nákvæmar hvernig þetta ferli á að líta út, þannig að verkefnisstjórn vinni eftir leikreglum Alþingis en búi þær ekki sjálf til.

- Gert er ráð fyrir að „Umsögn verkefnisstjórnar samkvæmt þessari grein skal liggja fyrir innan tólf vikna eftir að umsóknin berst verkefnisstjórn frá Orkustofnun“. Það er jákvætt að sett eru tímamörk á umfjöllun verkefnisstjórnar og fagnar Samorka því. Það vantar hins vegar upp á að skilgreint sé hvað gerist ef að verkefnisstjórn stendur ekki við þennan tímafrest. Að mati samtakanna væri þá eðlilegt að virkjanakosturinn haldi áfram í skipulagsferlinu, þ.e. að fallið verði frá aðkomu rammaáætlunar og kosturinn fari beint í skipulagsferli sveitarfélaga.

4. gr. c. Málsmeðferð virkjunarkosta til nýtingar vindorku hjá ráðherra.

- Það er álit Samorku að grein þessi feli í sér mikla afturför í íslenskri stjórnsýslu. Ef að fyrirkomulag það sem hún boðar nær fram að ganga, **þá mun ráðherra í raun taka ákvarðanir um einstaka vindorkukosti á stórum meirihluta þess landsvæðis sem ekki er þegar með öllu lokað fyrir vindorkunýtingu.** Hér mætti spyrja sig hvort að slíkt fyrirkomulag þætti eðlilegt í öðrum atvinnugeirum. Væri t.d. eðlilegt fyrirkomulag að ráðherra ferðamála taki ákvarðanir um uppbyggingu einstaka hótela eða sjávarútvegsráðherra um uppbyggingu einstaka frystihúsa. En þetta er raunverulega fyrirkomulagið sem lagt er til fyrir vindorkunýtingu. Eftir umfjöllun verkefnisstjórnar fara allir vindorkukostir í flokki 2 til ráðherra, sem svo samþykkir þá eða hafnar þeim. **Samorka kallar eftir því að þetta fyrirkomulag verði endurskoðað, og að stefnt verði að því að koma á faglegu skipulagsferli fyrir ákvörðun um nýtingu vindorkunnar – frekar en að pólitískt skipaður ráðherra taki ákvarðanir um einstaka framkvæmdir.**
- **Ekki er gert ráð fyrir tímamörkum á ákvörðun ráðherra** um einstaka framkvæmdir. Ráðherra getur því í raun beðið eins lengi og hann vill, með að taka afstöðu. Í þessu felst mikil óvissa fyrir virkjanaaðila, óvissa sem að ekki er boðið upp á í nokkrum öðrum atvinnugeira. Samtökin kalla eftir því að þetta verði lagfært.
- Samtökin fagna því að gert er ráð fyrir að umsækjanda verði „heimilt að leggja virkjunarkost innan landsvæði í flokki 2, skv. 10. gr. a., að nýju til umsagnar hjá verkefnisstjórn, telji hann að unnt sé að bregðast við framkomnum ábendingum og athugasemdum við fyrri meðferð málsins.“. Hér er um að ræða mikilvæga framför.

Athugasemdir við drög að þingsályktun um opinbera stefnu vegna vindorku

1. Landssvæði þar sem öll uppbygging vindorkuverka skv. l nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun er óheimil.

- Í umfjöllun um málið í Samráðsgátt stjórnvalda er fjallað um það að fyrirmyndin að baki því að skipta landinu upp í þrjú mismunandi svæði sé komin frá Skotlandi. Umhverfis- og auðlindaráðherra hefur einnig í fjölmiðlum fjallað um hvernig um sé að ræða kerfi að skoskri fyrirmynd, enda virki kerfið vel þar og sé gott.

Samorka tekur undir það að kerfið hafi gengið vel í Skotlandi, en gerir alvarlegar athugasemdir við að innleiðingu þess á Íslandi séu gerðar stórar breytingar, sem miða allar að því að herða kerfið og gera framtíðarnýtingu vindorku ólíklegri. Flokkur 1 – landssvæði þar sem öll uppbygging vindorkuvera er óheimil, er gott dæmi um það. Í Skotlandi voru einungis Þjóðgarðar og „national scenic areas“ í flokki 1. **Eftirfarandi svæði eru í flokki 1 á Íslandi (og þannig útilokuð frá vindorkunýtingu), en eru í flokki 2 í Skotlandi. Sjá viðauka 1 þar sem ítarlegar er borin saman flokkun svæða á Íslandi og í Skotlandi.**

- Náttúruvé
- Óbyggð víðerni (á A hluta náttúruminjaskrár)

- Þjóðgarðar
 - Náttúruvætti
 - Friðlönd
 - Landslagsverndarsvæði
 - Verndarsvæði með sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda
 - Náttúruminjar í hafi
 - Fólkvangar
 - Friðlýsing heilla vatnakerfa
 - Svæði á heimsminjaskrá UNESCO
 - Ramsarsvæði
 - Óbyggð víðerni innan marka miðhálandis
 - Svæði á B hluta náttúruminjasrá
- Samorka bendir á að með þeim friðunaráformum sem til umræðu eru nú hérlandis stefnir í að þetta landssvæði verði allt að 50% landsins. Í Skotlandi er sambærileg tala 8%. Samtökin spyrja hvert er tilefnið til þess að hafa kerfið hérlandis svo mikið þyngra en í Skotlandi.
 - Þá er mörgum spurningum ósvarað um hvernig flokkur 1 mun í raun leggjast út og þar með hversu stór svæði lendi í raun á bannsvæði. Eins og myndin lítur út núna er ljóst að svæði 1 er stórt og mun síðan stækka enn frekar ef hálandisþjóðgarður með jaðarsvæðum verður að veruleika. Hér þarf líka að hafa í huga að friðlýsingarflokkarnir óbyggð víðerni og landslagsverndarsvæði (gr. 1.2. í tillögu til þingsályktunar) eru enn mjög óræð svæði í stærð. Nú er til umræðu viðbót sérákvæðis í náttúruverndarlögin um kortlagningu á óbyggðum víðernum, fjölgun þjóðgarða o.fl., sem mun hafa mikil áhrif á þetta.

2. Landssvæði sem geta talist viðkvæm svæði með tilliti til hagnýtingar vindorku, en þar sem slík uppbygging getur þó komið til greina skv. l nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, að fenginni frekari skoðun og mati.

- Á sama hátt og fyrir svæði í flokki 1, þá gerir Samorka alvarlega athugasemd við að hér sé gengið mun lengra en í Skotlandi. Þar er afdrifaríkast að bætt er við 10 km nærsvæðum í kringum öll friðlýst svæði í flokki 1. Þessi eina ákvörðun hefur þau áhrif að minnka þau landssvæði sem eru í flokki 3 (þar sem vindorka er leyfileg) um meira en helming. Samorka kallar eftir því að þetta verði endurskoðað og nærsvæði tekin út– enda hefur ekki verið rökstutt hvers vegna þurfi að þyngra skoska kerfið svo gríðarlega.
- Þá er einnig bætt við svæðum á C hluta náttúruminjasrá, en sambærileg svæði eru ekki í flokki 2 í Skotlandi
- Það er óljóst á hvaða forsendum verkefnisstjórn rammaáætlunar og ráðherra munu taka ákvörðun um virkjanakosti í flokki 2. Orðalag þingsályktunartillögunnar varðandi þetta er mjög almennt. Það mun þýða að það verður verkefnisstjórn rammaáætlunar sem mun sjálf móta á hvaða forsendum hún tekur ákvarðanir. Að mati Samorku er óeðlilegt og óþarfi að svo stórar ákvarðanir um ferlið sjálft séu skildar eftir fyrir verkefnisstjórn rammaáætlunar.

3. Landssvæði sem hvorki falla undir svæði 1. né svæði 2.

- Hér er um að ræða landsvæði þar sem vindorkukostir fara í hefðbundið skipulagsferli. Rétt er að minna á að þær framkvæmdir þurfa m.a. að fara í gegnum: Mat á umhverfisáhrifum, aðkomu Skipulagsstofnunar og Orkustofnunnar, skipulagsferli og leyfisveitingar sveitafélaga, með tryggðri aðkomu almennings og haghafa. Að mati Samorku ætti þetta landsvæði að vera stærsti hluti landsins.

- Að mati Samorku er þessi flokkur svo lítill að hann mun raunverulega hafa afar takmörkuð áhrif á nýtingu vindorku á Íslandi. Eins og sést í kortasjá þeirri sem gefin var út með tillögunum þá er undir 5% af landinu í þessum flokki (sem að nafninu til á að greiða fyrir nýtingu vindorku). Þau landssvæði sem þó lenda í þessum flokki eru að miklu leyti landssvæði sem eru tæknilega ómöguleg fyrir nýtingu vindorku (t.d. vegna landfræðilegra aðstæðna).
- Samorka kallar eftir því að flokkaskiptingin verði endurskoðuð og horft til þess að vera með sambærilega skiptingu og í Skotlandi. Þetta myndi hafa þau áhrif að flokkur 3 yrði raunverulegur valkostur sem myndi styðja við nýtingu vindorku, og beina að stöðum þar sem slík nýting er hæfileg.

Samantekt:

Tillaga Samorku er að aðkoma rammaáætlunar og ráðherra verði tekin úr ferli vindorkukosta, og að skipting landsins í svæði (sem kemur fram í þingsályktunartillögu um opinbera stefnu vegna vindorku) verði endurskoðuð til samræmis við fyrirkomulagið í Skotlandi. Meginreglan yrði þá að vindorkukostir fari í skipulagsferli sveitarfélaga, stutt af stefnumótun Alþingis um staðsetningu vindorkuvera og séu þannig metnir út frá eigin verðleikum.

Að síðustu þá þakkar Samorka fyrir tækifærið til að veita málinu umsögn og eru samtökin tilbúin til að koma að vinnu málsins í framhaldinu. Að öðru leyti vísast til umsagna aðildarfyrirtækja Samorku.

Sigurjón Norberg Kjærnested, forstöðumaður.