

Reykjavík, 20. janúar 2020

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

Skrifstofa landgæða

Skuggasundi 1

101 Reykjavík

Efni: Umsögn Samorku, samtaka orku- og veitufyrirtækja um drög að frumvarpi til laga um Hálendisþjóðgarð – Samráðsgátt mál nr. S-317/2019.

Samorka tekur ekki afstöðu með eða móti hálendisþjóðgarði heldur kemur að málinu sem samstarfsaðili stjórnvalda til þess að ákvarðanataka um þetta yfirgripsmikla mál byggi á staðreyndum um hvernig málið getur haft áhrif á framboð endurnýjanlegrar orku og orkuöryggi þjóðarinnar nú og til framtíðar.

Helstu atriði í frumvarpsdrögum þessum sem snúa að orkuöflun og orkuinnviðum eru:

- Nefnd sem stofnuð var árið 2016 um forsendur fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands var falið að kanna forsendur fyrir því hvort rétt þætti að stofna þjóðgarð innan miðhálandisins, með stækkun Vatnajökulsþjóðgarðs eða með annars konar fyrirkomulagi. Hún skilaði ýmsum hugmyndum varðandi umfang mögulegs miðhálandisþjóðgarðs en umfangsmesta útfærsla hálendisþjóðgarðs er sett fram í frumvarpinu. Það veldur því að fyrirhugað frumvarp hefur meiri áhrif á núverandi virkjanir á hálendinu og möguleika til nýtingar framtíðar orkuauðlinda og styrkingar raforkuinnviða fyrir samfélagið en sumar umfangsminni útfærslurnar hefðu haft.
- Stærsti hluti raforkuframleiðslu landsins (tæplega 70%) er upprunin innan marka fyrirhugaðs þjóðgarðs og þar liggja einnig stór hluti ónýtttra endurnýjanlegra orkuauðlinda landsins.
- Fest er í sessi núverandi lagaskilgreining á þjóðgarði (náttúruverndarlög, IUCN flokkur II), sem er þröngur verndarflokkur sem gerir ekki ráð fyrir atvinnustarfsemi, þrátt fyrir að önnur lönd skilgreini verndarflokka og leyfða starfsemi eftir því sem þeim hentar fyrir sína þjóðgarða.
- Verið er að takmarka framtíðar orkunýtingu á stórum hluta landsins, sem jafnframt er sá orkuríkasti í vatnsafli og jarðvarma, og jafnvel vindi.
- Öllum virkjunum, núverandi og mögulegum nýjum, eru settar mjög strangar skorður og mjög íþyngjandi kröfur lagðar á þær sem kann að hafa áhrif á hagkvæmni þeirra og rekstrargrundvöll.
- Að ekki megi leggja raflínur í lofti er mjög takmarkandi, ef ekki útilokandi, til að tengja nýjar virkjanir og til endurnýjunar og styrkingar flutningskerfisins til framtíðar.
- Sú þrönga heimild sem veitt er skv. frumvarpsdrögunum til nýtingar kosta í nýtingarflokki 3. áfanga rammaáætlunar (m.v. fyrirliggjandi tillögu verkefnisstjórnar rammaáætlunar) hefur takmörkuð áhrif

til að svara framtíðarorkuþörf þjóðarinnar, því þar er aðeins einn 45 MW virkjanakostur í nýtingarflokki (145 MW ef Blöndulundur er talinn innan svæðis) - af orkukostum uppá tæplega 2200 MW sem voru til umfjöllunar í 3. áfanga og falla innan marka hálandisþjóðgarðs.

- Ekki er hægt að búast við miklu, og jafnvel engu, úr biðflokki 3. áfanga yfir í nýtingarflokk þar sem frumvarpið setur verkefnisstjórn og faghópum strangar skorður (m.a. að við matið þarf að taka tillit til þess að svæðið er þjóðgarður í verndarflokki II).
- Engir af þeim verndarflokkum sem settir eru fram skv. IUCN kerfinu (I til VI) duga til þess að hægt sé að stunda hefðbundna orkuframleiðslu fyrir samfélagið. Sem dæmi heimilar verndarflokkur VI einungis nýtingu til að uppfylla þarfir þjóðgarðsins sjálfs. Því þarf lagasetning um hálandisþjóðgarð að innihalda heimild til orkunýtingar þannig að ekki sé að lokað á framtíðarnýtingu endurnýjanlegra orkuauðlinda á svo stóru og orkuríku svæði sem hálandið er.
- Orkukostir sem lagðir voru inn í 3. áfanga voru ekki settir fram í því ljósi að síðan yrði ómögulegt að setja fram fleiri orkukosti til umfjöllunar á þessu svæði. Í því sambandi er rétt að minna á að samkvæmt raforkulögum er orkuframleiðsla samkeppnisrekstur þar sem framboð byggir á aðgengi að orkuauðlindum.
- Mörk þjóðgarðsins og stækkun verður samkvæmt framvarpsdrögunum í höndum umhverfis- og auðlindaráðherra með reglugerð. Hægt verður að breyta stærð þjóðgarðsins án aðkomu Alþingis og samráðs við haghafa.
- Innan fyrirhugaðra marka hálandisþjóðgarðs eru fimm aflstöðvar og vatnsmiðlanir fyrir níu aflstöðvar sem anna um tveimur þriðju hlutum af raforkuþörf landsmanna, auk flutnings- og dreifiinnviða. Þrátt fyrir það er ekki litið til þessara rekstraraðila sem hagaðila á svæðinu heldur ýmsir aðrir aðilar tilnefndir t.d. í stjórn og umdæmisráð. Þannig er Samorka eini aðilinn sem átti fulltrúa í nefnd sem umhverfis- og auðlindaráðherra skipaði um miðhálandisþjóðgarð árið 2016, sem ekki mun skv. frumvarpsdrögunum eiga sæti í stjórn eða umdæmisráðum.
- Orkuframleiðsla með endurnýjanlegum orkugjöfum hefur verið stærsta framlag Íslands til loftslagsmála. Tryggja þarf áframhaldandi aðgengi þjóðarinnar að endurnýjanlegum orkugjöfum til að geta uppfyllt alþjóðlegar skuldbindingar og metnaðarfull markmið stjórnvalda í orkuskiptum og loftslagsmálum.
- **Að óbreyttu stefnir í umfangsmikla takmörkun framtíðar auðlindanýtingar án þess að fyrir liggja heildarmat á framtíðar orkuþörf þjóðarinnar og því sé svarað hvaðan sú orka eigi að koma.**

Aðdragandi að frumvarpinu og undirbúningur

Í kynningu málsins kemur að aðdragandi þess sé nokkur og hugmyndir um þjóðgarð á miðhálandinu eða hluta þess séu ekki nýjar af nálinni. Nægir í þessu sambandi að vísa til Vatnajökulsþjóðgarðs og stækkunar á honum. Árið 2017 kom út skýrsla um mögulegar sviðsmyndir þjóðgarðs eða þjóðgarða á miðhálandinu og þar settar fram nokkrar hugmyndir um mögulegar útfærslur og sviðsmyndir. Þar eru m.a. nefndir til sögunar auk (1) miðhálandisþjóðgarðs, (2) Jöklaþjóðgarðar, (3) þjóðgarðar um þegar friðlýst svæði og loks (4) óbreytt staða.

Í skýrslunni er einnig ítarleg greining á þeim forsendum sem liggja til grundvallar ólíkum sviðsmyndum og áhrifum þeirra á aðra nýtingu og þar með orkunýtingu, -flutning og -dreifingu. Samorka hefur ítrekað bent á að mikilvægt sé að horft til þessara skýrslu þegar rætt er um hver eru faglegu rökin fyrir mörkum þjóðgarðs og eða hvernig háttá skuli friðun og flokkun hennar innan garðsins.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er gert ráð fyrir að stofnaður „verði þjóðgarður á miðhálandinu í samráði við þverpólitískrar þingmannanefndar, umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, sveitarfélaga, náttúruverndar og útivistarsamtaka og annarra hagsmunaaðila.“ Athyglisvert er að **ekki** er hér talað um miðhálandisþjóðgarð eða hálandisþjóðgarð sem slíka, aðeins um þjóðgarð á miðhálandinu. Um samráð eða öllu heldur skort á því verður nánar fjallað síðar í umsögn þessari.

Á grundvelli stjórnarsáttmálans skipaði umhverfis- og auðlindaráðherra þverpólitíska nefnd til að vinna tillögu að mögulegum þjóðgarði á miðhálandinu í apríl 2018. Hún skilaði loka skýrslu sinni í byrjun desember 2019. Verkefnum sínum skipti nefndin upp í nokkra áfanga og kynnti þá í Samráðsgátt stjórnvalda. Samorka kallaði ítrekað eftir afstöðu nefndarinnar til framtíðar orkunýtingar á svæðinu og þar með orkuflutninga og dreifingar. Í vinnu nefndarinnar virðist þetta mál mjög lítið hafa verið rætt ef marka má fundargerðir og gögn á vefsvæði hennar. Enn athyglisverðar er að nefndin kemst á lokaspretti vinnu sinnar að þeirri niðurstöðu að málefnið sé ekki á verksviði nefndarinnar.

Frá sjónarhóli orkuframleiðslu, -flutnings og -dreifingar og þeirra gífurlegu náttúruauðlinda sem eru á svæðinu er sérkennilegt að þverpólitíska nefndinni fjallaði ekki um þessa hagsmuni og samspil þeirra við þjóðgarðinn, verndar- og orkunýtingaráætlun og síðast en ekki síst orkustefnu fyrir Ísland. Samorka hefur ítrekað vakið athygli á að mjög mikilvægt er að fram fari samtali um þessa hagsmunir og hvernig þeir geti farið saman. Það að ekki er fjallað um þessa mikilvægu hagsmuni í samtali við hagaðila og engin tilraun gerð til að skýra þá og framtíðar hagsmuni þjóðarinnar sem þarna eru að veði, þýðir þá þarf að skoða sérstaklega af hálfu Alþingis í umræðu um frumvarpið sjálft verði það lagt óbreytt fram að þessu leyti.

Auk þess að unnið hefur verið að undirbúningi þjóðgarðs með það að markmiði að friða allt að 40% landsins fyrir orkunýtingu hefur verið unnið markvisst að friðunum og stefnumótun sem einnig felur í sér að þrengt er að orkuvinnslu eða jafnvel útilokar hana á tilteknum svæðum.

Þessar aðgerðir eru eftirfarandi:

- (1) Friðlýsingar á grundvelli náttúruverndaráætlunar.
- (2) Átak í friðlýsingum á grundvelli verndar- og orkunýtingaráætlunar, þ.e. skv. ramma II.
- (3) Stefna um samþykki fyrir nýtingu lands og landsréttinda í þjóðlendum.
- (4) Landskipulagsstefna, þ.e. friðun landslags og víðerna.
- (5) Verndar- og orkunýtingaráætlun IV og áfram.

Meginefni frumvarps

Markmiðið með frumvarpinu er stofnun þjóðgarðs á öllu miðhálandi Íslands, en einnig að aðeins verði um einn flokk friðunar að ræða, þ.e. verndarflokki II samkvæmt flokkunarkerfi IUCN. Það er í raun mjög ströng friðun sem útilokar í raun alla starfsemi innan þjóðgarðsins.

Hér þarf að hafa í huga að skilgreining á þjóðgarði samkvæmt IUCN flokki II, er staðfestur í 47. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 og sömuleiðis í drögum að frumvarpi til laga um þjóðgarða og þjóðgarðastofnun. Því þarf að **taka það sérstaklega** fram í lögum um þjóðgarð á miðhálandinu ef leggja á upp með aðra verndarflokka og þá hvort og hvaða nýtingu á að heimila innan hans eða á svæðum innan hans. Það er ekki gert, með þeirri undantekningu sem kemur fram í mjög þröngri heimild í 11. gr. frumvarpsdraganna og nánar verður vikið að hér á eftir.

Eins og áður segir þýðir þetta að friða á landsvæði sem nálgast að taka til helming alls lands á Íslandi sér í lagi þegar gert er ráð fyrir svonefndum **áhrifasvæðum þjóðgarðs** eins og rætt er um í leiðbeiningum IUCN. Hér þarf einnig að hafa í huga önnur svæði sem fara í friðun eins og rakið er hér að framan þar sem m.a. er gert ráð fyrir friðun heilla vatnasviða frá vatnaskilum niður að ósum (friðlýsingaráttak á grundvelli ramma II). Rétt er að árétta að ágreiningur er um forsendur friðunarátaksins og þar með túlkun á þeim lagagrunni sem lagður er til grundvallar eða öllu heldur skorti á honum. Þá er horft til þess að rammaáætlun II stendur á veikum lagagrunni, enda löggin frá 2011 sett eftir að áætlunin var unnin. Þá er ljóst að jafnvel þótt fallist yrði á að lög 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun séu lögð til grundvallar umræddu friðunarátaki, þá er útfærslan og þar með skilgreining á friðunarandlaginu í beinni andstöðu við löggin og lögskýringargögnin með þeim.

Eigi þessi framkvæmd að ná fram að ganga má leið að því líkum að ekki líði að löngu að langt yfir helmingur landsins verði undir friðun sem útilokar framtíðar orkuvinnslu fyrir Ísland á umræddum svæðum.

Í frumvarpsdrögum er gert ráð fyrir **að ráðherra einn og sér** geti ákveðið **stækkun þjóðgarðsins** og þar með hvernig friðun þar verður háttáð (ákvarðað með reglugerð). Í ljósi þess hversu fjölbætta og viðamikla hagsmuni slík ákvörðun varðar er sérkennilegt að Alþingi skuli ekki með neinum hætti eiga að koma að slíkri ákvörðun. Í þessu sambandi þarf að leggja sérstaka áherslu að þetta skapar óvissu fyrir orkuframleiðslu og -flutning á þeim svæðum sem eru nærri þjóðgarðsmörkunum á hverjum tíma.

Markmið þjóðgarðs og atvinnustefna

Í markmiðasetningu fyrir þjóðgarðinn (3. gr. frv.) er **ekki gert ráð fyrir því að atvinnustarfsemi innan þjóðgarðsmarkanna komi til álita**. Augljóst er að meginstefnan er sú að atvinnuuppbygging og þjónusta við þjóðgarðinn á að vera utan hans. Þetta er sérkennilegt í meira lagi í ljósi þeirrar miklu starfsemi sem nú þegar fer fram innan fyrirhugaðra þjóðgarðsmarka. Einnig í ljósi þess að á kynningarfundum þverpólitísku nefndarinnar var ítrekað spurt út í mögulega ólíka verndarflokka innan þjóðgarðsins m.t.t. atvinnustarfsemi og þá m.a. núverandi og framtíðarorkuvinnslu. Á fundum nefndarinnar kom ítrekað fram að gert yrði ráð fyrir fleiri en einum flokki í þessu skyni og þar með framtíðar orkuvinnslu. Í tillögum þverpólitísku nefndarinnar, þ.e. skýrslunni frá desember 2019, er gert ráð fyrir tveimur flokkum II og VI samkvæmt flokkunarkerfi IUCN. Virðist miðað við lýsingu í skýrslunni sem flokkur VI sé þá eingöngu settur upp til að ná utan um afréttarnýtingu. Frumvarpsdrögin ganga hins vegar aðeins út frá einum flokki, þ.e. flokkur II samkvæmt flokkunarkerfi IUCN eins og nánar verður vikið að hér á eftir.

Athyglivert er að í greinargerð og við vinnslu málsins hingað til er ekkert fjallað efnilega um þær sviðsmyndir sem dregnar voru fram í skýrslunni frá 2017 og þar með mismunandi forsendum fyrir ólíkum

útfærslum á hálandisþjóðgörðum sem vel að merkja eru í raun einnig innlegg í umræðu um og forsendur fyrir ólíkum verndarflokkum og nýtingu afmarkaðra svæða innan mögulegs þjóðgarðs á miðhálandinu.

Í samráðsgátt stjórnvalda var í desember tilkynnt um fyrirætlan um frumvarp til þjóðgarðs á miðhálandinu og lögð fram greining á ýmsum þáttum sem varða málið og undirbúning þess. Þar var staðfest að orkuframleiðendur og flutningsfyrirtækið eru ekki meðal hagsmunaaðila á miðhálandinu þrátt fyrir að stærstur hluti af orkuframleiðslu landsins fari fram á svæðinu. Þessu er svo lýst í skjali Umhverfis- og auðlindaráðuneytisins (sjá skjáskot úr skjalinu hér að neðan).

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Almenningur, eigendur óbeinna eignarréttinda í þjóðlendum, umhverfisverndarsamtök, útivistarfélög, bændur og rekstraraðilar í ferðaþjónustu. Þá varðar frumvarpið sveitarfélög sem liggja innan miðhálandislínu.

Í umsögn Landsvirkjunar um málið er bent á að þau orkumannvirki sem eru á miðhálandinu hafa gríðarlega þjóðhagslega þýðingu. „Á svæðinu eru vatnsmiðlanir fyrir níu aflstöðvar fyrirtækisins **sem anna um tveimur þriðju hlutum af orkuþörf landsmanna**. Fimm af aflstöðvunum eru á svæðinu auk flutningsmannvirkja í eigu Landsnets. Öll þessi starfsemi er því afar mikilvæg fyrir raforkukerfi landsins og orkuöryggi.“

Ákvörðun um mörk þjóðgarðs og flokkun hans í ólíka verndarflokka og nýtingu

Ljóst er að meginmarkmiðið þessara frumvarpsdraga að stofnun þjóðgarðsins er að hafa hann eins stóran og mögulegt er án þess að fyrir því séu nein fagleg rök út frá náttúruverndarsjónarmiðum. Stærðin virðist fyrst og fremst rökstudd með því að Ísland hafi einhverja óskilgreinda skyldur gagnvart öðrum ríkjum heimsins þar sem þar séu ekki möguleikar til friðunar á viðlíka stórum svæðum.

Af þessari ástæðu er ekki fjallað um aðrar sviðsmyndir sem þó gætu leitt til þess að ná sambærilegum markmiðum um þjóðgarð en um leið mætt öðrum markmiðum eins og um sjálfbæra orkuframleiðslu fyrir komandi kynslóðir.

Hér er mikilvægt að minna á að þjóðir heims fara ólíkar leiðir að ákvörðun um þjóðgarða, stærð þeirra og verndar- og nýtingarflokka innan þeirra. Fjölmörg dæmi er um marga þjóðgarða á litlu svæði, þjóðgarða í mismunandi verndarflokkum og þjóðgarða með marga verndarflokka hver og einn. Síðast en ekki síst eru fjölmörg dæmi um að skilgreind eru sérstök svæði sem ekki grundvallast flokkunarkerfi ICUN heldur taka mið ólíkum þörfum viðkomandi ríkis m.a. fyrir orkunýtingu.

Í [skýrslu Alta](#) fyrir þverpólitískunefndina um þjóðgarð á miðhálandinu er **fjallað um þetta á bls. 7** og bent á að ríki skilgreina þetta á ólíka vegu og enginn vafi að þau ákvarða sjálf þann sveigjanleika sem ólíkir hagsmunir kalla eftir (sjá töflu úr skýrslunni hér fyrir neðan).

Land	Fjöldi þjóðgarða í hverjum IUCN verndarflokki eftir völdum löndum*						
	Ia	Ib	II	III	IV	V	VI
Bandaríkin		2	39	1		18	
Kanada			42			1	
Bretland						15	
Noregur			39				
Svíþjóð		1	23	2	3		
Finland		1	39				
Nýja-Sjáland			15				
Ástralía	11	22	616	6	1	19	9

*Flokkunin miðar við það meginmarkmið sem á við aðalsvæði þjóðgarðs en innan viðkomandi þjóðgarðs geta verið svæði í öðrum flokki.

Í umsögn Samorku þann [21. desember 2018](#) var einnig bent á þetta og m.a. vísað í skýrsluna „[Forsendur fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands](#)“ - lokaskýrsla nefndar frá 7. nóvember 2017.

Þar sagði svo:

„Hér þarf að minna á að „þjóðgarður“ í merkingu núgildandi náttúruverndarlaga takmarkar í raun allar athafnir og uppbyggingu og því mjög þröngt skilgreindur (gengið út frá IUCN flokkur II). Þessi flokkun hefur því í raun verið staðfest í löggjöf okkar og áréttaður í drögum að frumvarpi til þjóðgarðastofnunar. Þjóðir heims hafa hins vegar nýtt flokkanir IUCN mjög misjafnlega og **eftir atvikum aðeins notað þær sem viðmið** um hvað má og hvað má ekki innan viðkomandi svæðis. [...] Sem dæmi má nefna texta úr töflu 2 í ofangreindri skýrslu um forsendur fyrir stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands, en þar segir svo.

*„It is important to note that the fact that a government has called, or wants to call, an area a national park **does not mean that it has to be managed according to the guidelines under category II. Instead the most suitable management systems should be identified and applied; the name is a matter for governments and others stakeholders to decide**“.*

Því er þetta rakið hér að mjög erfitt er að fjalla um atvinnustefnu og byggðamál í samhengi miðhálandis-þjóðgarðs að ekki sé jafnframt fjallað um mörk hans og skilgreiningar um hvað má og hvað má ekki fara fram innan hans eða einstakra hluta hans.“

Taflan í heild sinni sýnir einnig **þjóðgarða** sem nota ólíka flokka innan IUCN flokkunarkerfisins.

Tafla 2 Dæmi um hvernig þjóðgarðar víða um heim eru flokkaðir skv. flokkunarkerfi IUCN³⁴.

Table 2. "National parks" in various categories

Category	Name	Location	Size (ha)	Date
Ia	Dipperu National Park	Australia	11,100	1969
II	Guanacaste National Park	Costa Rica	32,512	1991
III	Yozgat Camligi National Park	Turkey	264	1988
IV	Pallas Ounastunturi National Park	Finland	49,600	1938
V	Snowdonia National Park	Wales, UK	214,200	1954
VI	Expedition National Park	Australia	2,930	1994

It is important to note that *the fact that a government has called, or wants to call, an area a national park does not mean that it has to be managed according to the guidelines under category II*. Instead the most suitable management system should be identified and applied; the name is a matter for governments and other stakeholders to decide.

³⁴ Dudley, N. (ritstj.) (2008). Guidelines for Applying Protected Area Management Categories

Eins og áður er vikið að skapar þjóðgarður af þessari stærð og þá ekki síst að hann má stækka með einfaldri ráðherraákvörðun sérstakar áskoranir fyrir alla þá sem hagsmuna hafa að gæta innan þjóðgarðsins og í nágrenni við hann. Hér getur m.a. verið um að ræða mikla óvissu fyrir allan núverandi rekstur innan garðsins og framtíðar rekstur í nágrenni við hann. Hér þarf einnig að leggja mikla áherslu á að enginn af flokkum IUCN gengur útfrá að almenn orkunýting sé heimiluð innan viðkomandi verndarsvæðis. Því þarf ætíð að gæta þeirra hagsmuna sérstaklega eigi að lögfesta tiltekna verndarflokka sem viðmið um friðun viðkomandi svæða.

Þá er mjög sérstakt í þessu samhengi að meginrökin fyrir mörkum þjóðgarðs á miðhálandinu eigi fyrst og fremst eiga að ráðast af eignarhaldi eða ráðstöfunarrétti ríkisins á landi, þ.e. þjóðlendum, en ekki sjálfstæðu mati á þörf fyrir friðun einstakra landsvæða á faglegum forsendum og þar með að tekið sé tillit til allra þeirra hagsmunum sem um er að tefla. Enn sérkennilegra er síðan að læsa eigi þjóðgarð sem tekur til a.m.k. þriðjung landsins inn í einum verndarflokki.

Svo aftur sé vitnað til áður nefndrar **skýrslu ALTA** um þetta þá segir svo á **bls. 8**. „Þar sem IUCN-kerfið er alþjóðlegt er það óhjákvæmilega **fremur almennt og leggja samtökin áherslu á að hvert ríki skilgreini sín verndarsvæði miðað við aðstæður í hverju landi**. Leiðbeiningum IUCN er ætlað að **vera til aðstoðar** í þeim efnum.“

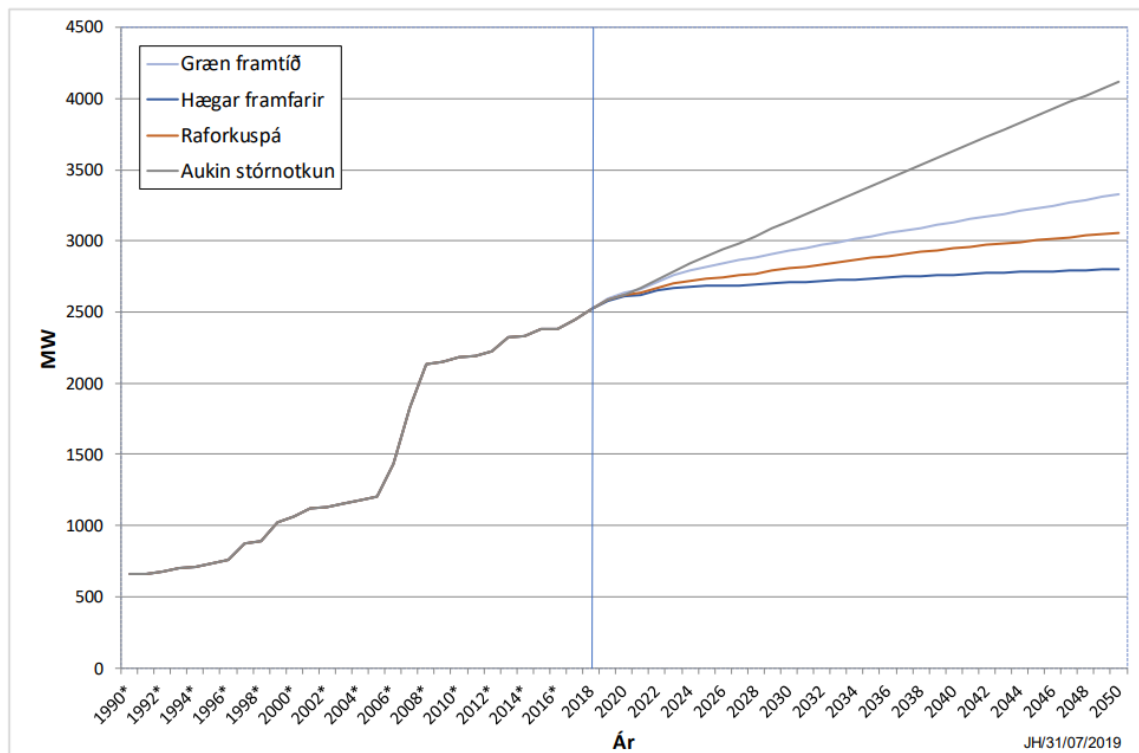
Hér á landi er greinilegt að ekki er ætlunin að taka mið að þessum grundvallaratriðum fyrir utan þá staðreynd að ekkert ríki í heiminum lítur svo á að það sé á einhvern hátt bundið af því yfir höfðu, að nota umrædda IUCN flokka.

Orkuþörf, orkuöryggi og orkunýtingarkostir

Í **raforkuspá fyrir 2019 til 2050** eru settar fram nokkrar sviðsmyndir um orkuþörf og ljóst samkvæmt þeim að mikla orku þarf til að mæta því sem er fjórsjóránlegt fyrir þróun í orkuskiptum (græn framtíð) og enn meiri ef raforkuframleiðsla og sú verðmætasköpun sem í henni felst, á áfram að vera ein af undirstöðum

í efnahagslegum framförum Íslendinga (aukin stórnotkun). Hér að neðan má sjá graf úr raforkuspáni frá 2019 sem lýsir þessum sviðsmyndum.

Hér þarf að hafa í huga að gera verður ráð fyrir að svonefndir stórnotendur framtíðar verða í auknu mæli gagnaver, sem m.a. eru drifkraftur fjórðu iðnbyltingarinnar svo nefndu, sem fyrst og fremst verður raforkudrifin. Þá þarf einnig að gera ráð fyrir að **orkuskipti muni fyrir en varir taka til allra samganga**, bæði á landi, á láði og í lofti. Stór hluti af því verður framleiðsla á orkugjöfum eða orkuberum (t.d. vetni) þar sem raforkan gegnir lykil hlutverki (þessi hluti aukningar en enn ekki kominn inn í sviðsmyndina).

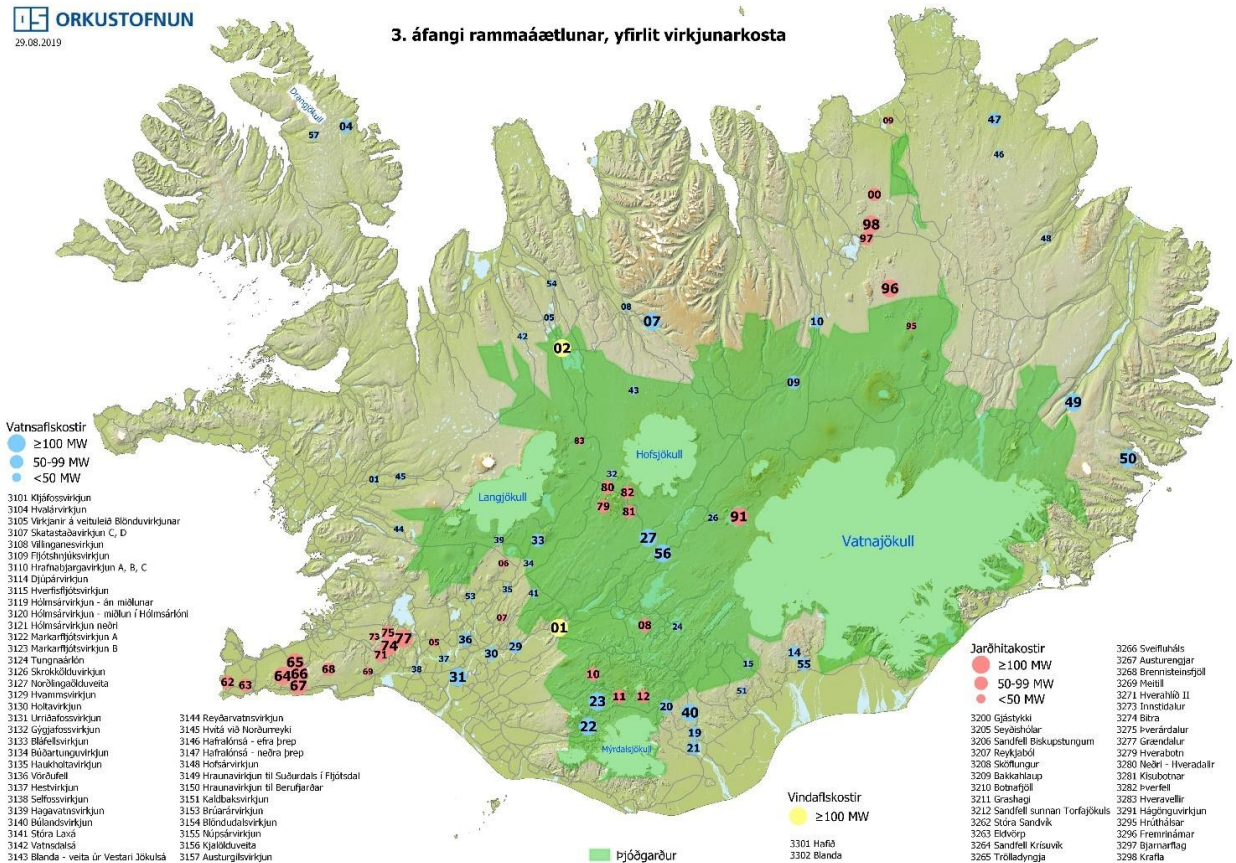


Mynd 5.6 Heildarafiþörf samkvæmt sviðsmyndum.

Samkvæmt þessum sviðsmyndum þarf innan 10 ára að auka raforkuframleiðslu um **400 MW** til að mæta sviðsmyndinni grænni framtíð og um **600 MW** ef einnig á að mæta þörfum aukinnar stórnotkunar. Árið 2050 eru þessar tölur komnar í 800 MW og 1.570 MW.

Orkustefna fyrir Ísland verður að svara því hvaðan þessi orka á að koma og með hvaða hætti mæta á raforkuþörf Íslands til allrar framtíðar litið. Í því samhengi verður að horfa til þess hvar orkuaútlindir okkar eru og með hvaða hætti við tryggjum aðgang að þeim til skamms tíma en ekki síður til langs tíma með tilliti til sjálfbærar orkuframleiðslu komandi kynslóða. Ekki er í boði í slíkri stefnumörkun að horfast ekki í augu við staðreyndir.

Í minnisblaði sem Orkustofnun tók saman fyrir Orkustefnunefnd eru greindir þeir **orkunýtingarkostir sem falla innan marka mögulegs þjóðgarðs á miðhálandi Íslands**. Hér að neðan má sjá mynd sem sýnir með hvaða hætti þessi skörun er.



Orkuauðlindir sem lenda innan marka mögulegs þjóðgarðs samkvæmt minnisblaðinu eru tæplega 2.200 MW og eru þá ótaldir þeir orkunýtingarkostir sem enn hafa ekki komið til rannsóknar eða eru óþekktir. Kostirnir skiptast með eftirfarandi hætti.

- vatnsafl, 21 kostur 997,5 MW
- jarðvarmi, 11 kostir 880 MW
- vindorka, 2 kostir 300 MW
- aðrir órannsakaðir virkjunarkostir, t.m.t. í vindi

Til að setja þetta í samhengi eru þetta um 2/3 hluta þeirrar raforku sem við erum að nýta í dag.

Hér þarf að hafa í huga að Alþingi hefur ekki tekið rammaáætlun III til skoðunar og afgreiðslu og þar með ekki komist að niðurstöðu um það hvaða af þeim orkunýtingarkostum sem þar koma til skoðunar falla í nýtingarflokk, biðflokk eða verndarflokk. Með sama hætti hefur Alþingi ekki lokið við gerð orkustefnu fyrir

Ísland og þar með ekki svarað því til hvaða orkunýtingarkosta á að horfa til þegar tryggja á orkuöryggi Íslendinga til langrar framtíðar.

Í ljósi þeirra ríku almannahagsmuna sem felast í sjálfbærri orkunýtingu fyrir komandi kynslóðir er ekki mögulegt að fallast á þá nálgun og aðferðafræði sem þessi frumvarpsdrög byggja á. Áður þarf að ljúka vinnu við gerð Orkustefnu fyrir Ísland og þar með umfjöllun um framtíðar orkuöryggi þjóðarinnar og ljúka vinnu við greiningu á öllum orkukostum inn á miðhálandinu og mati á þeim samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun. Er það í samræmi við niðurstöðu þverpólítísku nefndarinnar að taka verði tillit til annarrar stefnumörkunar Alþingis áður en verndarflokkar þjóðgarðs og þar með nýting innan hans hefur verið ákveðin.

Að því loknu er hægt að meta og ákvarða með hvaða hætti orkunýting á hálandinu verður og hvernig við getum best samþætt þá hagsmuni sem felast í náttúruvernd annars vegar og sjálfbærri orkunýtingu komandi kynslóða hins vegar. Er hér ástæða til að minna á að „sjálfbær þróun er þróun sem á að mæta þörfum samtímans án þess að draga út getu komandi kynslóða til þess að mæta þörfum sínum“. Þannig er það að draga úr getu komandi kynslóða til þess að nýta sér endurnýjanlegar orkuauðlindir landsins, ekki í samræmi við hugmyndafræðina um sjálfbæra þróun. Sér í lagi vegna þess að friðun kemur í veg fyrir að komandi kynslóðir geti í gegnum lýðræðislega kjörna fulltrúa sína, ákveðið að nýta sér innlenda og endurnýjanlega orku.

Um efnahagslega þáttinn í þessu samhengi fjallar Orkustofnun í umsögn sinni frá 13. janúar 2019. „Við stofnun þjóðgarðs útilokast virkjunarkostir sem í eru fólgin gríðarleg verðmæti m.t.t. orkuframleiðslu og því mikilvægt að fyrir liggja hverju sé fórnað með verndun þeirra landsvæða sem heyra undir þjóðgarðinn og hvaða áhrif það kunni að hafa á samfélagið í framtíðinni að þessara kosta njóti ekki lengur við.“

Orkunýting á grundvelli rammaáætlunar III – 11. gr. frumvarpsdraganna

Með allt framangreind í huga er ljóst að þær hugmyndir sem koma fram í 11. gr. frumvarpsdraganna mæta á engan hátt framtíðar þörfum landsins fyrir sjálfbæra endurnýjanlega orkuframleiðslu. Sú aðferðafræði að banna alla orkunýtingu innan marka þjóðgarðs á miðhálandinu en bjóða í stað þess stað að ósamþykkt tillaga að rammaáætlun III verði lögð til grundvallar mjög svo takmarkaðri orkunýtingu kemur auðvita ekki til greina í ljósi alls þess sem að framan er rakið.

Til að bæta gráu ofan á svart er síðan lagt upp með að verkefnisstjórn rammaáætlunar eigi að leggja mat á biðflokkana en um leið að taka inn í matið að orkunýtingarkostirnir eru innan þjóðgarðs og það þjóðgarðs samkvæmt II flokki IUCN flokkunarkerfisins. Þessu til viðbótar á verkefnisstjórnin að taka tillit markmiðsákvæða 3. gr. frumvarpsdraganna. Ekki þarf að hafa mörg orð um það hvað fellst í þessari hugmyndafræði. Nánast útilokað er að orkunýtingarkostur í biðflokki komist í nýtingarflokk.

Þá er ljóst að virkjunarkostum sem kunna að koma til álita og orkuflutningum frá þeim á að setja mjög ströng skilyrði og þar með að útiloka tengingu þeirra með því að gera ófrávíkjanlega kröfu um jarðstrengi sem kunna að vera tæknilega ómögulegir eða gera viðkomandi virkjunarkost svo óhagkvæman að hann útilokast þegar af þeirri ástæðu. Nægir í þeim efnu að vísa til nýrrar skýrslu sem Alþingi lét vinna á grundvelli Þingsályktunar nr. 26/148 frá 11. júní 2018.

Með allt framanritað í huga er erfitt að sjá að Alþingi hafi nokkrar forsendur til þess að samþykkja þetta frumvarp til laga um þjóðgarð á miðhálandi Íslands. Í álitni þverpólitískrar nefndarinnar er einmitt áréttað að nauðsynlegt sé að taka fullt tillit til annarrar stefnumótunar Alþingis, þ.m.t. Orkustefnu fyrir Íslands og þeirra laga sem gilda um verndar- og orkunýtingaráætlun og þar með þess heildarmats á öllum orkuað-
lindum. Það er enn ógert.

Minumst þess að skylda núlifandi kynslóðar lítur ekki síður að því að tryggja komandi kynslóðum aðgang að sjálfbærri orkuframleiðslu rétt eins og aðgangs að náttúru landsins.

Um leið og SAMORKA þakkar þetta tækifæri til þess að koma að umsögn um málið, viljum við árétt að fá að gera það áfram í ferli málsins innan stjórnáætlunar og fyrir Alþingi.

Að öðru leyti vísar SAMORKA til umsagna einstakra aðildarfyrirtækja.

Virðingarfyllt,

f.h. Samorku

Baldur Dýrfjörð lögfræðingur