

Umhverfis- og samgöngunefnd

Nefndarsvið Alþingis
101 Reykjavík
nefnasvid@althingi.is

Reykjavík, 15. desember 2023

E-2023-312/00.11

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um landslagsskipulagsstefnu fyrir árin 2024-2038 ásamt fimm ára aðgerðaráætlun fyrir árin 2024-2028

Vísað er til umsagnarbeiðnar sem barst frá umhverfis- og samgöngunefnd þann 1.12.2023. Um er að ræða landsskipulagsstefnu til 15 ára og samfylgjandi 5 ára aðgerðaráætlun. Landsvirkjun hefur kynnt sér þingsályktunartillöguna og þakkar tækifærið til umsagnar.

Landsskipulagsstefna gegnir mikilvægu hlutverki í að samræma stefnu um skipulag á landsvísu og er þannig leiðarljós sveitafélaga og stofnana við skipulags- og áætlanagerð um landnotkun og byggðapróun. Landsvirkjun fagnar þeim metnaði í loftslagsmálum sem settur er fram í stefnunni en markmið um kolefnishlutleysi eru gegnumgangandi. Um er að ræða umfangsmikið og vel unnið skjal en þó er bent á mikilvægi þess að gæta að stóru myndinni er varðar samspil endurnýjanlegrar orkuvinnslu og loftslagsmarkmiða íslenskra stjórnvalda. Ríki heims leita nú leiða til að draga úr kolefnislosun sinni og leikur stóraukin hlutdeild endurnýjanlegra orkugjafa þar lykilhlutverk. Íslensk stjórnvöld hafa sett fram metnaðarfull markmið í loftslagsmálum og eru innlend orkuskipti þar lykilþáttur.

Á síðustu árum hefur nýting virkjana farið jafnt og þétt vaxandi og eftirspurn hefur vaxið hraðar en sem nemur auknu framboði. Raforkuspár eru samhljóða um áframhaldandi aukningu í orkuþörf og er sérstaklega bent á nýútkomna raforkuspá Landsnets í þessu samhengi. Við stöndum nú þegar frammi fyrir þeirri staðreynd að raforkukerfið á Íslandi er fullsett. Í því samhengi verður að hafa í huga að íslenska raforkukerfið er lokað og einangrað, byggir að mestu á vatnsorku og jarðvarma og er án samtenginga, gasorkuvera eða annarra öryggisventla. Landsvirkjun er þeirrar skoðunar að þessi þrönga staða sé ekki tímabundin heldur komin til að vera og telur nauðsynlegt að gripið sé til ráðstafana til að tryggja raforkuöryggi bæði til lengri og skemmri tíma.

Í þessu samhengi er mikilvægt að útfærsla markmiða í landsskipulagsstefnu, er varða t.d. kolefnishlutleysi og verndun óbyggðra víðerna, séu vel ígrunduð og setji ekki óþarfa skorður á nauðsynlega uppbyggingu hagkvæmra endurnýjanlegra orkukosta. Sem dæmi má nefna að nýting jarðvarma hefur í för með sér losun koldíoxíðs á sama tíma og aukin nýting jarðvarma er afar nauðsynlegur þáttur þess að ná markmiðum Íslands í loftslagsmálum. Hvað varðar verndun víðerna bendir Landsvirkjun á að hægt er að hanna nauðsynleg orkumannvirki fyrir endurnýjanlega raforkuvinnslu þannig að þau hafi litil eða engin áhrif á upplifun fólks af viðkomandi víðernum og þannig er mikilvægt að hvert slíkt tilvik sé skoðað sérstaklega frekar heldur en að öll möguleg uppbygging orkumannvirkja verði sjálfkrafa útilokuð með stefnumörkun í landsskipulagsstefnu.

Uppbygging virkjana er langt ferli sem felur í sér fjölda rannsóknar- og leyfisferla sem mælist í árum eða áratugum. Í ljósi metnaðarfullra loftslagsmarkmiða stjórnvalda og þröngrar stöðu

raforkukerfisins er mikilvægt að stefnumótun stjórnvalda miði að því að greiða götu frekari uppbyggingar til að tryggja árangur í loftslagsmálum og orkuöryggi þjóðarinnar á næstu árum.

Hér skal nefnt að Evrópusambandið vinnur um þessar mundir að því að einfalda regluverk og leyfisveitingarferli orkuuppbyggingar, s.s. með breytingum á RED tilskipuninni (Renewable Energy Directive). Sú tilskipun getur til um hámarkstíma leyfisferla við undirbúning nýtingar endurnýjanlegrar orku. Tekið skal fram að tilskipun þessi er EES tæk. Mikilvægt er að héraðis sé horft til evrópska fyrirmýnda um einföldun og hröðun leyfisferla. Gæta þarf þess að auka ekki flækjustig innan stjórnkerfisins og horfa til annarra áætlana s.s. kerfisáætlunar, væntanlegrar lagasetningar um nýtingu vindorku, boðaðrar endurskoðunar rammaáætlunar auk annarra áætlana. Í þessu ljósi ítrekar Landsvirkjun mikilvægi skýrrar stefnumörkunar og samræmingar.

Að lokum vill Landsvirkjun koma því að framfæri að fyrirtækið telur mikilvægt að landsskipulagsstefna feli í sér umfjöllun um samspil loftslagsmarkmiða, náttúruverndar, áframhaldandi velferðar og frekari nýtingar endurnýjanlegrar orku.

Hér á eftir má finna sértækar athugasemdir Landsvirkjunar.

Athugasemdir varðandi tillögu til þingsályktunar um landslagsskipulagsstefnu

Vísað er í umfjöllun hér að ofan og mikilvægi þess að landsskipulagsstefna fjalli um áframhaldandi og aukna nýtingu endurnýjanlegrar orku sem undirstöðu annarra markmiða. Landsvirkjun telur að víða mætti bæta við umfjöllun sem myndi styrkja efni stefnunnar s.s. um tengsl við önnur markmið og áform ásamt því að fjalla með almennum hætti um orkuöflun aðra en vindorkunýtingu.

Framtíðarsýn og meginmarkmið (bls. 1 og umfjöllun í kafla 1.1. greinargerð)

Sett er fram framtíðarsýn landsskipulagsstefnu sem kveður á um eftirfarandi: „Ísland er í fremstu röð með trausta og örugga innviði, öflug sveitarfélög, verðmætasköpun og framsækna þjónustu. Tenging byggða og Íslands við umheiminn er í jafnvægi við umhverfið.“ Einnig „Að skipulag stuðli að sjálfbærri þróun og lífsgæðum, styðji samkeppnishæfni og sé sveigjanlegt og stuðli að viðnámsþrotti gagnvart samfélags- og umhverfisbreytingum.“

Landsvirkjun bendir á mikilvægi þess að í umfjöllun um sameiginlega framtíðarsýn og meginmarkmið í stefnum og áætlunum sé sett fram tenging og/eða umfjöllun um uppbyggingu orkuinnviða og grundvallarþátt aukinnar raforkuvinnslu varðandi loftslagsmarkmið og orkuöryggi Íslands. Landsvirkjun telur afar æskilegt að greinargerð feli í sér umfjöllun eða tilvísun í áframhaldandi uppbyggingu raforkukerfisins og þeirra innviða sem þeim fylgja. Raforkuvinnsla telst til þjóðhagslega mikilvægra innviða og ætti að gera grein fyrir henni sem slíkri.

Kaflí 3 – Markmið, mælikvarðar og áherslur í skipulagsmálum

Sett eru fram þrjú meginmarkmið í þessum kafla:

- A) vernd umhverfis og náttúru
- B) velsæld samfélags og
- C) samkeppnishæft atvinnulíf

Landsvirkjun telur nauðsynlegt að þessi markmið verði sett í samhengi við nauðsynlega uppbyggingu orkuinnviða eigi þau að raungerast og að markmið um vernd umhverfis og náttúru verði ekki sett fram sem andstæða endurnýjanlegrar orkuvinnslu.

Í því ljósi telur Landsvirkjun sérstaklega mikilvægt að aukin nýting endurnýjanlegrar orku geti fallið undir markmið A) um vernd umhverfis og náttúru. Bent er á að aukin nýting endurnýjanlegrar orku er forsenda þess að Ísland geti fasað út notkun á jarðefnaeldsneyti og

þannig dregið úr kolefnislosun, auk þess sem hönnun og staðsetning virkjana getur verið með þeim hætti að þær hafi lágmarks áhrif á umhverfi og náttúru í nánasta umhverfi.

Landsvirkjun undirstrikar mikilvægi þess að áherslur sem varða uppbyggingu á miðhálandi, ásamt stefnumörkun og útfærslu varðandi verndun víðerna, útiloki ekki eða þrengi óeðlilega að möguleikum til endurnýjanlegrar orkuvinnslu. Landsvirkjun bendir á að virkjunarkostir fara í gegnum lögformleg ferli rammaáætlunar og mats á umhverfisáhrifum framkvæmda sem meta áhrif á umhverfi og náttúru, þ.m.t. víðerni. Mikilvægt er að möguleikar á virkjun sem hafi lítil eða engin áhrif á víðerni verði ekki útilokuð með nýrri landsskipulagsstefnu. Mikilvægt er að forðast aðstæður þar sem áætlanir ólíkra stjórnvalda séu í þversögn hver við aðra í stað þess að falla saman í eina heild eða að landsskipulagsstefna takmarki möguleika til orkuvinnslu umfram það sem aðrar áætlanir gera.

Fyrirtækið gerir þannig athugasemd við umfjöllun í áhersluliðum:

A.5. lið 3 og 6 um verndun landslags

A.6. lið 1 um skipulagsgerð vegna orkunýtingar og áherslulið

C.2. lið 1 um orkuskipti og nýtingu sjálfbærra orkuauðlinda

Landsvirkjun óskar eftir að orðalagi verði breytt á þann veg að mögulegt sé að meta áhrif mögulegra virkjunarkosta á víðerni og að virkjunarkostir verði ekki sjálfkrafa útilokaðir. Hér skal nefnt að á hálandi og miðhálandi eru staðsettir mjög hagkvæmir orkuöflunarkostir sem fela í sér að núverandi innviðir yrðu nýttir betur eða á annan hátt og telur Landsvirkjun ekki rétt að slík tækifæri verði útilokuð. Með vísan í ofangreint gerir Landsvirkjun tillögu að eftirfarandi orðalagsbreytingum:

Við áherslu A.5. lið 3 bætist eftirfarandi texti [undirstrikaður]:

„Á svæðum sem flokkast sem víðerni verði svigrúm fyrir takmarkaða mannvirkjagerð, svo sem gönguskála, vegslóða og göngu- og reiðleiðir. Umfangsmeiri mannvirkjagerð verði beint að stöðum sem rýra ekki víðerni hálandisins. Verði því ekki við komið t.d. sökum brýnna almannahagsmuna, skuli leitast við að mannvirki falli sem best að landslagi og annarri landnotkun.“

Við áherslu A.5. lið 6 bætist við eftirfarandi texti [undirstrikaður]:

„Á dreifbýlissvæðum sem flokkast sem víðerni verði svigrúm fyrir takmarkaða mannvirkjagerð, svo sem gönguskála, vegslóða og göngu- og reiðleiðir. Umfangsmeiri mannvirkjagerð verði beint að stöðum sem rýra ekki víðerni. Verði því ekki við komið t.d. sökum brýnna almannahagsmuna, skuli leitast við að mannvirki falli sem best að landslagi og annarri landnotkun.“

Við áherslu A.6 lið 1 bætist við eftirfarandi texti [undirstrikaður]:

„Skipulagsáskvarðanir um landnotkun og mannvirkjagerð vegna orkuvinnslu á miðhálandinu grundvallist á sjálfbærri nýtingu orkuauðlinda og verndun víðerna og líffræðilegrar fjölbreytni. Meiri háttar mannvirkjagerð verði beint að stöðum sem rýra ekki víðerni eða landslagsheildir hálandisins. Verði því ekki við komið, t.d. sökum brýnna almannahagsmuna, skuli leitast við að mannvirki falli sem best að landslagi og annarri landnotkun.“

Við áherslu C.2. lið 1 bætist við eftirfarandi texti [undirstrikaður]:

„Skipulagsáskvarðanir um landnotkun og mannvirkjagerð vegna orkuvinnslu á miðhálandinu grundvallist á sjálfbærri nýtingu orkuauðlinda og verndun víðerna og líffræðilegrar fjölbreytni. Meiri háttar mannvirkjagerð verði beint að stöðum sem rýra ekki víðerni eða landslagsheildir hálandisins. Verði því ekki við komið, t.d. sökum brýnna almannahagsmuna, skuli leitast við að mannvirki falli sem best að landslagi og annarri landnotkun.“



Kafli 5 – Aðgerðaráætlun fyrir árin 2024-2028

4. Uppbygging og viðhald þjóðhagslega mikilvægra innviða:

Landsvirkjun bendir á að þjóðhagslega mikilvægir innviðir taka til fleiri þátta en flutningskerfis raforku og telur gagnlegt að skýra betur fyrirsögn þessarar aðgerðar. Orkuvinnslumannvirki eru einnig þjóðhagslega mikilvægir innviðir.

7. Samspil skipulagsáætlana og orkuskipta:

Landsvirkjun fagnar þessum aðgerðarlið en mikilvægt er að skipulagsáætlanir og önnur opinber ferli stuðli að orkuskiptum og þ.a.l. að aukinni raforkuvinnslu. Æskilegt væri að skipulagsáætlanir ríkis og sveitarfélaga myndu t.a.m. taka mið af nýtingarflokki rammaáætlunar, orkustefnu fyrir Ísland o.fl. Hér vísast aftur til RED tilskipunar Evrópusambandsins en sú tilskipun getur til um hámarkstíma leyfisferla við undirbúning nýtingar endurnýjanlegrar orku. Tilskipunin er EES tæk.

15. Skipulag og leyfisveitingar vegna vindorkuvera:

Landsvirkjun fagnar markmiðum þessarar aðgerðar en vísar í umfjöllun að ofan og bendir á mikilvægi þess að horft sé til sjónarmiða er varða einföldun á leyfisferlum ásamt samlegð við aðrar áætlanir og lagasetningar á vegum stjórnvalda. Aftur vísast til RED tilskipunar Evrópusambandsins en sú tilskipun getur til um hámarkstíma leyfisferla við undirbúning nýtingar endurnýjanlegrar orku. Tilskipunin er EES tæk.

Virðingarfyllst,

Kristín Linda Árnadóttir
Aðstoðarforstjóri

Þórólfur Nielsen
Forstöðumaður stefnumótunar og sjálfbærni