

Umhverfis- og samgöngunefnd
Nefndarsvið Alþingis
101 Reykjavík

Reykjavík, 3. maí 2024
E-2024-106/00.11

Umsögn um tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu vindorku á Ísland

Vísað er til umsagnarbeiðni umhverfis- og samgöngunefndar, dags. 19. apríl 2024, um tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu vindorku á Íslandi. Landsvirkjun vísar jafnframt til umsagnar fyrirtækisins við frumvarp til laga um virkjunarkosti í vindorku (900. mál). Málið er brýnt og fagnar Landsvirkjun stefnumótun stjórnvalda um vindorku og lagaramma um nýtingu hennar.

Hvað varðar framlagða þingsályktunartillögu vill Landsvirkjun vekja **sérstaka athygli á varasömu inngripi stjórnvalda á eigendavaldi** sem myndi leiða til óeðlilegs inngrips inn á virkni raforkumarkaðar. Landsvirkjun telur þá **umræðu sem fram kemur í þingsályktuninni ekki standast ákvæði laga**. Málið krefst mun dýpri umræðu og á þessum tímavarki, fyrir framgöngu þingsályktunartillögunnar, leggur Landsvirkjun til að **fjarlægja** umfjöllun um beitingu eigendastefnu til að hafa áhrif á sölu jöfnunarorku. Það skal áréttað að Landsvirkjun er heimilt að nýta eigin aflgetu til að jafna eigin orkuvinnslu með vindorku, áður en kemur að sölu til þriðja aðila.

Landsvirkjun bendir einnig á að í auðlindalögum nr. 57/1998 er að finna hentug stjórnþæki sem nýst gætu við þróun vindorkukosta líkt og við þróun jarðvarma- og vatnsaflskosta. Útvíkkun á gildissviði þeirra laga myndi tryggja heildstæða umfjöllun m.a. um málsmeðferð, aðgengi almennings að gögnum, frágangi rannsóknarsvæða, mögulega auglýsingu og margt annað sem upp er talið í þingsályktuninni að skorti fyrir vindorku. Skoðað þarf sérstaklega hvort kvaðir um bestu framkvæmd og tækni samræmist sanngirnissjórnarmiðum gagnvart framkvæmdar- og rekstraraðilum vindorku.

Að lokum hvetur Landsvirkjun til að yfirstandandi vinna við endurskoðun skattaumhverfis orkuvinnslu verði lokið sem fyrst. Landsvirkjun telur mikilvægt að skattlagning sé sanngjörn, ónýti ekki hvata til uppbyggingar og að um leið ríki sem víðtækust samfélagsleg sátt um raforkuvinnslu á Íslandi. Ef Ísland á að ná metnaðarfullum loftslagsmarkmiðum stjórnvalda þá er mikilvægt að ólík stjórnsýslustig, stofnanir landsins og fyrirtæki rói í sömu átt.

Landsvirkjun ítrekar stuðning sinn við áform stjórnvalda að setja lagaramma og stefnu hvað varðar nýtingu vindorku. Með framlögðum breytingum telur Landsvirkjun þingsályktunartillögunna geta orðið leiðbeinandi um stefnu stjórnvalda um hagnýtingu vindorku.

Nánari rökstuðningur við breytingartillögur Landsvirkjunar

Lagt er til að fjarlægja umfjöllun um beitingu eigendastefnu til að hafa áhrif á sölu jöfnunarorku

Fjallað er um jöfnunarorku í kafla 1.4. í þingsályktuninni og greinargerð hennar. Jöfnunarafl hefur verið nefnt sem forsenda uppbyggingar vindorku. Landsvirkjun leggur til að fjarlægja umfjöllun um að stjórnvöld beiti eigendavaldi til að hafa óeðlileg inngríp inn á virkni markaðarins.

Sáttmáli um virkni Evrópusambandsins (*e. Treaty on the Functioning of the European Union*) kveður á um, í 101. og 102. gr. sáttmálans, grundvallarreglur um heimild ríkisvaldsins, þ.m.t. ráðherra, til afskipta sem áhrif hefur á samkeppnismarkað. Markmið Evrópusambandsins er að tryggja að félög í opinberri eigu sem starfa á samkeppnismarkaði, eins og Landsvirkjun gerir, starfi á eigin forsendum eins og um einkafyrirtæki væri að ræða. Afskipti ríkisvaldsins í formi eigendastefnu eru því verulegum takmörkunum háð og yrði að meta hvort slíkar athafnir sem áhrif hafa á markaðinn teljist á ábyrgð ríkisins (*e. state imputability*). Öll framsetning efnis í nafni ráðherra geta fallið þar undir eins og þingsályktun, stjórnvaldsákvæðanir eða fyrirmæli í gegnum eigendastefnu og jafnvel ræður ráðherra eins og skoðun ESA ber merki um.¹⁴

Á fyrirtækjum í markaðsráðandi stöðu hvíla ríkar skyldur til að raska ekki eðlilegri samkeppni á þeim mörkuðum sem þau starfa á. Það er þó viðurkennd regla að markaðsráðandi fyrirtækjum er heimilt að nýta eigin kosti (yfirburði) í samkeppni þótt keppinautar búi ekki yfir sambærilegri aðstöðu eða eigi erfitt með að afla hennar. Að því gefnu að Landsvirkjun myndi teljast í markaðsráðandi stöðu við jöfnun vindorku þá væri Landsvirkjun samt sem áður heimilt að nýta eigin aflgetu til að jafna eigin orkuvinnslu með vindorku, áður en að kemur að sölu til þriðja aðila.

Auðlindalög geta veitt hentug stjórnþæki við þróun vindorkukosta og tryggja heildstæða umfjöllun líkt og við þróun jarðvarma- og vatnsaflskosta

Í greinargerð þingsályktunartillögu um kafla 1.5, Vindorka og samfélag, er fjallað um möguleika til auglýsingar orkukosta og mikilvægi jafnræðis og gagnsæis hvað þetta varðar. Að þessu sögðu vill Landsvirkjun aftur benda á þann möguleika að víkka gildissvið laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu nr. 57/1998 (auðlindalög) þannig að það geti náð yfir mögulegt rannsóknarleyfi vindorku. Í 19. gr. auðlindalaga er heimild til handa Orkustofnunar að auglýsa eftir umsóknum um rannsóknarleyfi á tilteknu landsvæði. Slík nálgun myndi tryggja heildstæða umfjöllun um málsmeðferð, aðgengi almennings að gögnum, frágang rannsóknarsvæða, mögulega auglýsingu og margt annað sem upp er talið í þingsályktuninni að skorti fyrir vindorku. Stjórnþæki sem nú þegar eru til staðar innan auðlindalaga og myndi ekki krefjast annars en að víkka gildissvið laganna til að ná til vindorku rétt eins og gert var fyrir vatnsafl ekki fyrir svo löngu síðan.

Mikilvægt að skattaumhverfi styðji við nýtingu endurnýjanlegrar orku

Í kafla 1.6 er fjallað um efnahagsleg áhrif af hagnýtingu vindorku. Landsvirkjun telur mikilvægt að skattlagning sé sanngjörn, ónýti ekki hvata til uppbyggingar og að sem víðtækust samfélagsleg sátt ríki um raforkuvinnslu á Íslandi. Þetta á við um hvers kyns orkuöflun, vatnsorku og jarðvarma til jafns við vindorku. Lykilþáttur í slíkri sátt snýr ekki síst að því að fjárhagslegum ávinningi af raforkuvinnslu sé skipt með sem sanngjörnum hætti á milli ólíkra hagaðila, þ.m.t. sveitarfélaga. Mikilvægt er að sveitarfélögin sjái skýran ávinning í því að styðja við frekari uppbyggingu og aukið framboð raforku. Ef Ísland á að ná metnaðarfullum loftslagsmarkmiðum stjórnvalda þá er mikilvægt að ólík stjórnsýslustig, stofnanir landsins og fyrirtæki rói í sömu átt. Landsvirkjun hvetur stjórnvöld til að huga vel að þessum málum og að yfirstandandi vinna við endurskoðun skattaumhverfis orkuvinnslu verði lokið sem fyrst.

Mikilvægt að skilyrði um upplýsingagjöf séu skýr

Landsvirkjun gerir athugasemdir við skilyrði um upplýsingagjöf á grunnrannsóknnum sem fram koma í kafla 2.1, Samhæfð opinber stjórnsýsla. Við mat á umhverfisáhrifum ber framkvæmdaraðila að gera grein fyrir áhrifum verkefnisins á umhverfið og samfélag. Óljóst er hvort hér sé verið að óska eftir að gengið verði lengra í upplýsingagjöf, sem væri til bóta að skera úr um. Landsvirkjun vill vekja athygli á því að um viðskiptalega viðkvæmar upplýsingar getur verið að ræða og vill benda á þann möguleika að víkka gildissvið auðlindalaga.

Ef auðlindalögum yrði breytt þannig að rannsóknir á vindorku, vatnsorku og jarðvarma myndu heyra undir einu og sömu lögin með svipuðum hætti og þegar gildissvið laganna var útvíkkað árið 2006 til að ná utan um rannsóknir á vatnsafl gæti það einnig náð yfir meðferð rannsóknargagna eins og gert er í auðlindalögum.



Auðlindalögin tryggja þannig að leyfishafa rannsóknarleyfis beri að afhenda hinu opinbera rannsóknargögn. Um meðferð þeirra gagna gilda ákveðnar heildstæðar reglur. Landsvirkjun leggur til að hvað þetta varðar væri eðlilegt að vísa slíkri umfjöllun til endurskoðunar auðlindalaga í stað þess að opna á óljós skilyrði um aðgengi almennings að rannsóknargögnum.

Tilgangur rannsóknarleyfa er mikilvægur bæði fyrir leyfishafa og hagsmuni ríkisins sérlega fyrir svæði í opinberri eigu eða á þjóðlendum. Rannsóknarleyfi veitir vissa tryggingu fyrir þeirri fjárfestingu sem leyfishafi fer af stað með og veitir almenningi upplýsingar um fyrirhugaðar rannsóknir. Með endurskoðun auðlindalaga gæfist tækifæri á að rýna í almennar forsendur hvað rannsóknarleyfi varðar þannig að sambærilegir þættir eigi við allar orkutegundir, enda eru að megninu til slíkir þættir ekki bundnir við eðli auðlindarinnar heldur eru almennir og óháðir orkutegund.

Gæta þarf þess að kvaðir um bestu framkvæmd og tækni samræmist sanngirnisjónarmiðum

Landsvirkjun vill benda á að í kafla 2.2, Besta framkvæmd og tækni, er að finna kvaðir sem erfitt getur reynst að uppfylla. Þar er lagt til að lög og reglur tryggi „að hönnun, *efnisval, búnaður, uppsetning, rekstur og viðhald virkjunarmannvirkja sé á hverjum tíma í samræmi við bestu framkvæmd og tækni á sviði endurnýtingar auðlinda, hollustuhátta og mengunarvarna.*“

Bent er á að við hönnun mannvirkis getur besta framkvæmd og tækni verið nýtt en orkumannvirki eru hönnuð með langtímaendingu í huga. Framkvæmd á viðhaldi og endurbótum á líftíma þeirra getur reynst flókin og kostnaðarsöm í framkvæmd ef þessum skilyrðum sé í sífelldu breytt. Slíkar kvaðir þekkjast ekki svo vitað sé í öðrum atvinnugreinum. Æskilegt er að málið sé skoðað sérstaklega.

Virðingarfyllt,

Kristín Linda Árnadóttir
Aðstoðarforstjóri

Einar Mathiesen
Framkvæmdastjóri vinds og jarðvarma