

Umhverfis- og samgöngunefnd
Nefndasvið Alþingis
101 Reykjavík
umsagnir@althingi.is

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

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (virkjunarkostir í vindorku)

Vísað er til umsagnarbeiðniumhverfis- og samgöngunefndar, dags. 19. apríl 2024, um frumvarp til breytinga á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun (rammaáætlun), að því er varðar málefni vindorku. Landsvirkjun vísar jafnframt til umsagnar fyrirtækisins við tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu vindorku á Íslandi (899. mál). Landsvirkjun fagnar framkomnu frumvarpi og vilja stjórnvalda til að setja lagaramma um nýtingu vindorku.

Málið er brýnt enda er vindorkunýting einn lykilþátta orkuöryggis, orkusjálfstæðis og árangurs Íslands í loftslagsmálum. Með þá lykilþætti í huga telur Landsvirkjun mikilvægt að vekja sérstaka athygli þingnefndar á að frumvarpið felur í sér útilokun á uppbyggingu vindorku á þriðjungi landsins án þess að lagt sé heildsætt mat á afleiðingar þess. Verulega skortir á umfjöllun um legu verndarsvæðisins innan miðhálandislínu sem vísar til sama svæðis og tillaga að hálandisþjóðgarði tók til og hlaut ekki hljómgrunn. Landsvirkjun telur marga álitlega og ábatasama vindorkukosti vera að finna á jöðrum verndarsvæðisins innan miðhálandislínu. Svæðismörk miðhálandislínu sker röskuð orkuvinnslusvæði á Suðurlandi og gengur lengra en tillaga að svæðisskipulagi Suðrhálandis. Landsvirkjun telur frumvarpið ekki tilgreina hvers vegna Alþingi sé ekki bært til að meta vindorkukosti innan miðhálandislínu og enn fremur að flutningur skipulagsvalds frá Alþingi til sveitarfélaga ætti að takmarkast við flýtleið.

Mjög óljóst er hvernig sýna skuli fram á að vindorkukostur uppfylli það skilyrði að hann styðji við orkuskipti og kolefnishlutleysi. Hér verður að benda á að stjórnvöld eru bundin af jafnræðisreglu, raforkulögum og samkeppnislögum. Ef vilji stendur til að þingsályktunartillagan innifeli svo matskennt og illa framkvæmanlegt skilyrði fyrir flýtleið telur Landsvirkjun að raforkuöryggi ætti einnig að vera talið upp sem forsenda flýtimeðferðar. Raforkuöryggi Íslands er samofið markmiðum Íslands um orkuskipti og kolefnishlutleysi.

Með vísan í ofangreint leggur Landsvirkjun til eftirfarandi breytingar á frumvarpinu:

- Til að **vindorkukostir innan miðhálandislínu verði til meðferðar Alþingis** er lagt til að fjarlægja tilvísun til miðhálandislínu í 2 gr. frumvarps en þess í stað bæta við e. lið í 5. gr. sem skilgreinir í hvaða tilfellum flýtleið eigi við:

„e. Virkjunarkosturinn er ekki innan marka miðhálandislínu eins og hún er skilgreind í landsskipulagsstefnu.“

- Til að **flutningur skipulagsvalds frá þingi til sveitarfélaga takmarkist við flýtleið** er lögð til viðbót við 3. gr. frumvarpsins (breytingar undirstrikaðar):

„Við 1. málsl. 1. mgr. 7. gr. laganna bætist: nema um sé að ræða virkjunarkosti til nýtingar vindorku í flýtimeðferð.“

- Ef vilji stendur til að fyrirhuguð notkun raforkunnar sé gerð að forsendu flýtleiðar leggur Landsvirkjun til að það skilyrði vísi einnig **til raforkuöryggis í þágu þjóðar** og að eftirfarandi breyting verði gerð á a-lið 5. gr. frumvarps (breytingar undirstrikaðar):

„a. Virkjunarkosturinn mun stuðla að því að ná markmiðum stjórnvalda um orkuskipti og

kolefnishlutleysi og að staðið verði við skuldbindingar stjórnvalda þar að lútandi á beinni ályrgð ríkisins eða tejist til brýnna almannahagsmuna s.s. vegna raforkuöryggis“

Landsvirkjun ítrekar stuðning sinn við áform stjórnvalda um að setja lagaramma um nýtingu vindorku. Með framlögðum breytingum telur Landsvirkjun frumvarpið og meðfylgjandi þingsályktunartillögu geta verið grundvöll fyrir farsælli nýtingu vindorku á Íslandi. Hér fyrir neðan má sjá nánari rökstuðning fyrir breytingartillögum Landsvirkjunar.

Nánari rökstuðningur við breytingartillögur Landsvirkjunar

1. Áfram verði hægt að meta vindorkunýtingu innan miðhálandislínu í gegnum ferli rammaáætlunar

Í framlögðu frumvarpi er víða fjallað um miðhálandislínu. Þótt Landsvirkjun fagni því að lagðar séu til skýrar línur um nýtingu vindorku telur fyrirtækið að afdráttarlaust bann við nýtingu hennar innan miðhálandislínu sé ekki líklegt til sátтар. Slíkt bann myndi útiloka að áhugaverð og hagkvæm svæði yrðu skoðuð með tilliti til þess hvort nýta mætti vindorku með ásættanlegum áhrifum á umhverfi og fólk.

Landsvirkjun leggur skilning í að uppbygging vindorkukosta innan miðhálandislínu getur reynst snúin við beitingu flýtleiðar. Eftir sem áður telur Landsvirkjun að Alþingi eigi að geta átt þess kost að taka fyrir vindorkukosti sem eru innan miðhálandislínu. Landsvirkjun telur Alþingi vel til þess fallið að taka slíkar ákvarðanir líkt og fyrir aðra virkjunarkosti. Til að koma til móts við þessi sjónarmið telur Landsvirkjun æskilegt að vindorkukostir innan miðhálandislínu fái þinglega meðferð en geti ekki fengið flýtimeðferð.

Í ríkisstjórnarsáttmála hvað vindorku varðar er áhersla lögð á að vindorkuver byggist upp á afmörkuðum svæðum nærri tengivirkjum og flutningslínunum þar sem unnt verður að tryggja afhendingaröryggi og lágmarka umhverfisáhrif. Mörg svæði innan miðhálandislínu uppfylla þessi skilyrði. Landsvirkjun vísar enn fremur í tillögu að Svæðisskipulagi Suðurlandis þar sem uppbygging virkjana er stýrt inn á þegar röskuð svæði, m.a. á miðhálandinu.

Í framlögðu frumvarpi er vísað til sama svæðis og áður ráðgerður hálandisþjóðgarður náði til sem skilgreindist af miðhálandislínu. Landsvirkjun vekur athygli á að stjórnarsáttmáli núverandi ríkisstjórnar vísar ekki til hálandisþjóðgarðs heldur til þess að stofnaður verði þjóðgarður á þegar friðlýstum svæðum og jöklum í þjóðlendum á hálandinu með breytingum á lögum um Vatnajökulþjóðgarð.

Af þessu leiðir að Landsvirkjun telur það ekki samræmast ríkisstjórnarsáttmálanum að vindorkukostir innan miðhálandislínu komi ekki til greina. Þó, eins og fyrr segir, er skilningur lagður í að flýtleið ráðherra getur ekki átt við í slíkum tilfellum.

Landsvirkjun leggur að þessu sögðu til að fjarlægja tilvísun til miðhálandislínu í 2 gr. framlagðs frumvarps en þess í stað bæta við e. lið í 5. gr.:

„e. Virkjunarkosturinn er ekki innan marka miðhálandislínu eins og hún er skilgreind í landsskipulagsstefnu.“

2. Flutningur skipulagsvalds frá þingi til sveitarfélaga takmarkist við flýtleið

Þær tillögur sem hér eru til umsagnar gera ráð fyrir því að sveitarfélög hafi viðtækari heimildir en gildir um aðra virkjunarkosti við gerð skipulagsáætlana þegar um er að ræða vindorku. Landsvirkjun hefur skilning á því sjónarmiði að nýting vindorku kunnir að hafa önnur og jafnvel meiri áhrif á nærsamfélög en aðrir orkukostir.

Samkvæmt 7. gr laga um rammaáætlun er flokkun orkukosta bindandi við gerð skipulagsáætlana. Í framlögðu frumvarpi er aftur á móti gert ráð fyrir að ákvarðanir um vindorkukosti í rammaáætlun og flýtleið verði ekki bindandi heldur hafi sveitarfélög rétt til að takmarka slíka uppbyggingu.

Landsvirkjun tekur undir að fyrir vindorkukosti sem ekki hafa hlotið þinglega meðferð séu rök fyrir að hefðbundið ákvörðunarvald sveitarfélaga samkvæmt skipulagslögum gildi. Það er þó skoðun Landsvirkjunar að hafi vindorkukostur hlotið þinglega meðferð sé afar óheppilegt að gildandi áætlun verði ekki bindandi við gerð skipulagsáætlana. Ferli rammaáætlunar er umfangsmikið þar sem virkjunarkostir eru metnir út frá fjölmörgum

þáttum og má benda á að faghópur 3 fjallar sérstaklega um áhrif á samfélagið auk þess sem lögbundin umsagnarferli tryggja aðkomu hagsmunaaðila.

Landsvirkjun leggur áherslu á uppbyggileg samskipti og samvinnu við nærsamfélög, þ.m.t. sveitarstjórnir, og telur mikilvægt að vindorkuverkefni njóti stuðnings þeirra. Fyrirtækið telur þó að einnig þurfi að gæta að sanngirmissjónarmiðum gagnvart tíma og kostnaði orkuvinnsluaðila sem og verkefnisstjórnar og opinberra stofnana. Landsvirkjun telur þannig heppilegra að afstaða sveitarfélaga liggja fyrir mun fyrr í ferlinu en hér er lagt til. Þannig væri æskilegt að þróunaraðilar hæfu samtal við sveitarfélög í upphafsfasa ferlisins.

Landsvirkjun leggur til eftirfarandi viðbót við 3. gr. frumvarpsins. Breytingar Landsvirkjunar eru undirstrikaðar:

„Við 1. málsl. 1. mgr. 7. gr. laganna bætist: nema um sé að ræða virkjunarkosti til nýtingar vindorku í flýtimeðferð.“

3. Brýnir almannahagsmunir þ. á m. raforkuöryggi sé ein af forsendum flýtimeðferðar

Í 5 gr. frumvarpsins eru talin upp þau skilyrði sem vindorkukostir þurfa að uppfylla eigi þeir að vera gjaldgengir í flýtimeðferð. Landsvirkjun telur eðlilegt að vindorkukostir þurfi að uppfylla slík aukin skilyrði til að vera gjaldgengir í flýtimeðferð en sér engu að síður tækifæri til að bæta og skýra þau skilyrði sem lögð eru til. Landsvirkjun telur að skilyrði sem skilgreind eru fyrir flýtimeðferð séu óþarflega matskennd og leggur til að leitað verði leiða til að gera þessi skilyrði hlutlægari. Landsvirkjun telur mikilvægt að útfært verði með skýrum hætti hvernig verkefnisstjórn hagi þessu mati.

Mjög óljóst er hvernig sýna skuli fram á að vindorkukostur uppfylli það skilyrði að hann styðji við orkuskipti og kolefnishlutleysi. Einnig verður að hafa í huga að svigrúm stjórnvalda er bundið af jafnræðisreglu, raforkulögum og samkeppnislögum. Af þessu leiðir að inngrípum hins opinbera eru takmörk sett og telur Landsvirkjun vandséð að stjórnvöld geti með beinum hætti handstýrt því hvert raforkan fer. Að því sögðu hafa stjórnvöld þó ýmsar leiðir til að stuðla að vissri þróun samfélagsins. Þau stjórnæki sem hinu opinbera standa til boða eru t.d. styrkveitingar, niðurgreiðslur, skattar, hvatakerfi og upplýsingakröfur.

Landsvirkjun vill benda á að raforkuöryggi Íslands er samofið markmiðum Íslands um orkuskipti og kolefnishlutleysi. Markmiðum þessum verður ekki náð nema með aukinni orkuöflun og tryggu aðgengi að grænni raforku en í raforkulögum er hugtakið „raforkuöryggi“ einmitt skilgreint svo að „[í]raforkuöryggi fel[ist] í að notendur hafi aðgang að raforku þegar hennar er þörf og þar sem hennar er þörf, með hliðsjón af almennri stefnumörkun stjórnvalda á hverjum tíma [...]“. Landsvirkjun fagnar því að raforkuöryggi er um þessar mundir í brennidepli stjórnvalda en á síðustu árum hefur nýting aflstöðva farið jafnt og þétt vaxandi og hefur eftirspurn vaxið hraðar en sem nemur auknu framboði. Afleiðingin er minna svigrúm til að bregðast við áföllum í vinnslu- og flutningskerfi raforku eða óvæntum samdrætti á framboði. Landsvirkjun er þeirrar skoðunar að þetta ástand sé ekki tímabundið.

Ef vilji stendur til að fyrirhuguð notkun raforkunnar sé gerð að forsendu flýtleiðar leggur Landsvirkjun til að það skilyrði vísi einnig til raforkuöryggis í þágu þjóðar og að eftirfarandi breyting verði gerð á a-lið 5. gr. frumvarps (breytingar undirstrikaðar):

„a. Virkjunarkosturinn mun stuðla að því að ná markmiðum stjórnvalda um orkuskipti og kolefnishlutleysi og að staðið verði við skuldbindingar stjórnvalda þar að lútandi á beinni ábyrgð ríkisins eða tejið til brýnna almannahagsmuna s.s. vegna raforkuöryggis.“

Virðingarfyllt,

Kristín Linda Árnadóttir
Aðstoðarforstjóri

Einar Mathiesen
Framkvæmdastjóri vinds og jarðvarma