

Umhverfis- orku og loftslagsráðuneyti
Borgartúni 26
105 Reykjavík

sent í gegnum samráðsgátt

Reykjavík, 22 desember 2023

Áform um frumvarp til laga um vindorku

Stjórn Landverndar hefur kynnt sér efni fyrirbyggjandi áforma og sendir umsögn sem nær bæði yfir áform um lagasetningu og mat á áhrifum hennar. Í niðurlagi eru rædd viðhorf Landverndar vegna nýafstaðinnar kynningar í Umhverfisráðuneyti þann 13. des. sem hefur áhrif á stöðu máls verði tillögum starfshópsins fylgt eftir af ráðuneyti eins og ætla má. Sú nýja nálgun sem starfshópur vindorku lagði til gæti kallað á margvíslega endurskoðun á lögum og reglum sem rýna þarf nánar með tilliti til valdaafsals og efnislegra meðferðar mála innan sveitarfélaga og útfærslu þeirra.

Úrlausnarefni

Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Landvernd varar við að veikja þann grunn sem lög um verndar- og orkunýtingaráætlun byggja á. Það er eitt að skýra ákvæði betur annað að veikja lög sem oft er kallað einföldun málsmeðferðar. Getur slíkt verið skaðlegt ef veikja á stoðir sem hafa verið byggðar upp með lögum í mikilvægum tilgangi til að þjóna upplýsingaskyldu, kynningu og samráði við íbúa og hagsmunaaðila annara en framkvæmdaaðila. Ástæða er til að minna yfirvöld á að Ársósarsamningurinn sem Ísland er aðili að er mikilvægur og á að tryggja almenningi aðgengi að upplýsingum um umhverfismál. Samningurinn byggir á lýðræðislegum grunni þar sem almenningi er gert kleift að hafa áhrif á ákvarðanatöku sem snertir umhverfið og geti um leið borið ákvarðanir um þau mál undir óháða úrskurðaraðila.

Stjórn Landverndar varar eindregið við að gengið sé á rétt almennings, hagsmunaaðila og síðast en ekki umhverfisins sjálfs, með ferlum sem nú eru innbyggðir m.a. í rammaáætlun og umhverfismati.

Markmið

Í þessum kafla er komið inn á aukna skilvirkni, nútímavæðingu og gagnsæi í stjórnsýslunni. Allt er þetta gott sé farið að leikreglum með virðingu fyrir lýðræðinu. Tilvitnuð skilvirkni má t.d. ekki verða á forsendum framkvæmdaaðila ef það þýðir að rýra eigi aðkomu almennings og annarra hagsmunaaðila meðal annars umhverfissamtaka og fl. sem verða að fá tilhlýðilegan tíma til að kynna sér mál og taka upplýsta afstöðu sbr. Ársósarsamninginn. Stefnt er að kolefnishlutleysi í samræmi við skuldbindingar Íslands í loftslagsmálum og vindorka mæld þar inn eins og hún sé mjög stór lausn hér á Íslandi. Því miður virðast stjórnvöld hafa fest sig í orðræðu að lausnin í loftslagsvandanum sé fólgin í að virkja sig frá vandanum og nú er það vindorkan sem á að vera lausnin. Landvernd bendir á að það hafa enn engar heildstæðar rannsóknir farið fram á nýtingu vindorku á Íslandi með tilliti til áhrifa á loftslagsmál. Aðgerðir í loftslagsmálum á Íslandi eiga að snúast um að draga úr losun, ekki fyrst og síðast auka orkuframleiðslu í viðleitni að reyna að mæta óseðjandi eftirspurn eftir raforku. Slík stefna er ögrun við þau markmið sem Ísland hefur sett sér.

Landvernd hefur óskað eftir því að framkvæmdaðilar og skipulagsstofnun kalli eftir því hvert er í raun kolefnissporið frá hverri áætlun fyrir sig sem settar hafa nú þegar verið fram. Ekki hefur verið hægt að kalla eftir því kolefnisspori sem öll framleiðslukeðjan, flutningar og framkvæmdir allar hafa í för með sér áður en vindorkuver er gangsett. Einnig skal nefna að losun frá röskuðu landi getur verið töluverð í kjölfar uppbyggingu vindorkuvera og skal sú losun einnig vera tekin með. Hér er um grundvallaratriði að ræða varðandi réttlætingu á að ráðast í slík verkefni. Ef ekki verður horft til rannsókna í markmiðum þá verður ekki með mælanlegum hætti hægt að sýna eða fullyrða hvort áætluð vindorkuver vegna skamms líftíma nái að vega upp kolefnissporið af framleiðslu og framkvæmdum vegna uppbyggingar þessarar stórtæku iðnaðarstarfsemi. Fyrir liggur að ekki er hægt að miða minniháttar tilraunaverkefni sbr. vindmyllur við Búrfell við þær stærðir nútíma vindorkuvera. Í ljósi reynslu norðurlandanna af því að reka vindorkuver á norðlægari slóðum þar sem veðurfar og hitastig eru sveiflukennd hafa komið í ljós mikil staðbundin vandamál. Annmarkar þeir hafa komið niður á rekstri vindorkuvera t.d. í Svíþjóð og Noregi.

Landvernd vill hvetja stjórnvöld til að koma í lög til lengri tíma neytendavernd með forgangi fyrir almenning og smærri fyrirtæki. Ef Kauphallarfyrikkomulag á að viðgangast á orkumarkaði þá þurfa stjórnvöld að spyrja sig hvernig þau ætla að mæta kröfum um orkuskipti og stýra því rafmagni sem ætlun er að framleiða inn í græn verkefni. Landvernd telur ekki hægt að líta fram hjá því að orkumarkaðir erlendis hafa gjörbreyst eftir að vindorka kom til og gríðarlegar verðhækkningar fylgt í kjölfarið. Það er ekki síst vegna óstöðugleika framleiðslunnar og ógagnsæis í eignarhaldi vindorkufyrirtækjanna en sínt hefur verið fram á tengsl vindorkuframleiðenda við viðskipti í skattaskjólum. Í lagasetningu verða stjórnvöld og alþingi að reisa allar þær girðingar sem hægt er til að sporna við að Ísland verði haft að leiksoppi á kostnað íslenskrar náttúru og almennings í landinu.

Landvernd hvetur lagasetningu þessa til þess að reisa girðingar gegn erlendu eignarhaldi á orkuauðlindum þjóðarinnar sem geta haft dýrkeyptar afleiðingar fyrir þjóðarbúið og almenning. Ásókn í orkuauðlindir landsins fór fyrst af stað fyrir alvöru með áformum í gegn um vindorku sem svo aftur hafa verið að fjárfesta í vatnsafli. Stjórnvöld skulu við móttun nýrrar lagaumgjarðar í kring um vindorku taka tillit til þess að eftir því sem fleiri leyfi verða gefin út til erlendra aðila mun jafnhliða og stigvaxandi þrýstingur verða á virkjanir í vatnsafli á grunni óstöðugleika vindorkunnar. Þá ber að hafa í huga að ein af forsendum raforkuframleiðslu sem fram kemur í núverandi raforkulögum er afhendingaröryggi. Um þetta verða stjórnvöld að vera meðvituð þegar lög eru sett um vindorku. Vindorkuframleiðsla má því ekki verða of stór hluti af orkuframleiðslunni sem sýnt hefur sig erlendis þar sem upp hafa komið stór vandamál með afhendingaröryggi og mjög sveiflukennt ástand á raforkuflutningi frá einum degi til annars: Það kallar á mjög kostnaðarsamar aðgerðir ekki síst hjá Landsneti innanlands ef ekki verður stigið með fyllstu aðgát með lög um vindorkuna.

Í áformum um lagafrumvarp er mörgum spurningum ósvarað um framtíð orkuauðlinda þjóðarinnar og náttúruna. Við lagasetningu verða stjórnvöld að hafa alla varnagla uppi svo staða komandi kynslóða bíði ekki tjón af, eins og við höfum orðið vitni að hjá nágrennapjóðum. Sjá: <https://heimildin.is/grein/20005/hvernig-nordmenn-voru-blekkir-til-ad-byggja-vindorkuver/>

Leiðir

Ekkert aðhafst – hvaða afleiðingar hefur það?

Hér í kafla er gert grein fyrir viðfangsefni sem ber að jafnaði heitið núllkostur. Hér er á engan hátt verið að lýsa sviðsmynd "ef ekkert yrði aðhafst" þ.e. ef engin vindorka verði reist á Íslandi. Hér ætti að vísa til þess hvaða annarra aðgerða sé hægt að grípa til ef ekkert verður aðhafst sbr. að nýta þá orku sem þegar er framleidd með því að minnka sóun bæði meðal fyrirtækja og almennings. Horfa verður til að bættar orkunýtni og til þess hve gríðarlega hátt hlutfall af þegar framleiddri orku rennur til örfárra mjög mengandi stóriðjuvera. Undir þessum lið er á hinn veginn einvörðungu komið inn á hvað vindorka kunni að geta gert með "skjóttri uppbyggingu", staðarvals og tenginga við raforkunetið. Allur þessi kafla "Ekkert aðhafst" hefur því einfaldlega enga skírskotun til yfirskriftar.

Þá er auk komið inn á orðið "séreðli" orð sem á sér enga stoð í raunveruleikanum og í þeirri merkingu sem hér er notað. Orðið "séreðli" virðist vera sett fram til að finna réttlæta stórskala raforkuframleiðslu sem vindorkuver eru og áform eru um, byggi á allt öðrum lögmálum en aðrar virkjanir, ekki síst hvað varðar umhverfisáhrif. Á þessum grunni virðist ráðuneyti orkumála telja sig hafa málstað til að keyra á uppbyggingu á "skjótan hátt" eins og það er orðað. Nútíma vindorkuver hafa mælst sérstaklega illa fyrir í samanburði við aðrar virkjanir og umhverfisáhrif en vissulega eru umhverfisáhrifin öðruvísi en orðið séreðli á ekki við til réttlættingar. Uppbygging vindorkuvera eins og þau eru inn á áætlunum í dag, þótt aðeins lítið brot af þeim yrði að veruleika, yrði fullkomlega óafturkræft inngrip í náttúru landsins auk þess sem hætta er á klofningi í smærri samfélögum. Landvernd varar ráðuneytið við því að fela sveitarstjórnnum vald sem þau hafa ekki stjórnslulega burði til að takast á við m.a. í fámennum sveitarfélögum.

Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott. Hér í kafla kemur aftur fram að tillögur að lögum, lagabreytingum muni að öllum líkindum leiða til breytingar á lögum nr. 48/2011." Verndar- og orkunýtingaráætlun. Landvernd varar við að veikja þær stoðir sem eru byggðar á umhverfisrétti og upplýsingaskyldu stjórnvalda gagnvart almenningi.

Ný sjónarmið sem kunna að hafa áhrif á lagasetningu - kynningarfundur 13. des. loftlagsráðuneyti

Í ljósi kynningarfundar starfshóps um nýtingu vindorku haldinn í Umhverfisráðuneyti 13 desember síðastliðinn vill Landvernd koma á framfæri að þar mátti sjá ýmis jákvæð teikn uppi og breytingar sem tekið hefur verið mið af í því ferli sem starfshópurinn hefur verið með málið í. Fagna ber þar að á miðhálandi Íslands verði ekki byggð upp vindorkuver og ekki farið inn á friðlýst svæði eða skilgreind svæði samkvæmt ramsar og taka mið af mikilvægum fuglasvæðum. Þó liggur fyrir að langflest af þeim vindorkuáformum sem uppi eru í dag liggja utan miðhálandisins og þjóðlendulínu. Tillögurnar ná því ekki til margra heiðarlendna sem eru sérstaklega viðkvæm. Landvernd er sammála því að beina eigi vindorkuframkvæmdum að þegar mikið röskuðum svæðum, við stóriðjuvera sem eru nokkur hér á landi sem slík sbr. Grundartangi, Alcoa Fjarðaál, á Bakka – Helguvík þ.e. svæði sem þegar hafa markað svo djúp sár í land og umhverfi að réttlætting er fyrir slíkri grófiðnaðarstarfsemi sem vindorkuver eru. Auk þess eru tengingar á slíkum svæðum hagkvæmar þar sem öflugt landsnet er til staðar. Nýting vindorku er hagkvæmari veðurfarslega á láglandi miðað við þann óstöðugleika sem er að glíma við á heiðum vegna veðrabrigða.

Að lokum

Landvernd leggur mikla áherslu á að vandað verði til verka við setningu nýrra laga, ekki hrapað að neinu og fyrst og síðast að veikja ekki stoðir náttúru- og umhverfisréttar, stöðu almennings og annarra hagsmunaðila til þáttöku. Landvernd leggur þunga áherslu á að ef ætlun er að gefa sveitarfélögum vald til ákvörðunar til að flýta uppbyggingu vindorku með afgreiðsluvaldi verði settur um það skýr rammi í lögum. Sú leið sem kynnt var er að mestu óútfærð og gæta verður vandlega að hverju skrefi. Hér er líklega stærsti einstaki óvissuþátturinn sem getur haft úrslitaáhrif á afstöðu Landverndar til endanlegrar stefnu frá alþingi. Landvernd fylgist með hverju fram vindur og leggur frekara mat á mál sem koma til umsagnar þegar alþingi hefur mótað sýn og drög að stefnu um nýtingu vindorku á Íslandi.

Með vinsemd og virðingu,

*f.h. stjórnar Landverndar
Þorgerður María Þorbjarnardóttir*