

Umhverfis- orku- og loftslagsráðuneytið
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Sent í gegnum samráðsgátt

Reykjavík, 12.maí 2023

Valkostir og greining á vindorku. Skýrsla starfshóps, mál nr. 84/2023

Landvernd hefur kynnt sér innihald skýrslunnar og leggur hér fram athugasemdir sem miða að þeim hluta skýrslunnar sem er að finna í samantekt hennar og leitast hér við að svara þeim álitaefnum sem þar er að finna. Landvernd bendir einnig á fyrri umsagnir og skrif sín um vindorkumálefni¹ Landvernd hefur tölusett spurningar úr samantekt og svör af hálfu Landverndar undir.

1. Innan rammaáætlunar

- *Á að gera auknar kröfur um samráð við nærsamfélag áður en virkjunarkostum er skilað inn til verkefnisstjórnar, sem myndi gera vinnu hennar einfaldari og skjótvirkari?*
- *Er hægt að tryggja skilvirkni rammaáætlunarferlisins með örari skilum tillagna eins og núverandi verkefnisstjórn er að vinna út frá?*
- *Eiga vindorkukostir að fá samþykki eða höfnun, í stað hefðbundinnar flokkunar í verndar-, bið- og nýtingarflokk?*
- *Eiga sveitarfélög að vera bundin af niðurstöðu rammaáætlunar eða hafa neitunarvald?*
- *Á pólitíska ákvörðunarvaldið um vindorkukosti að liggja hjá sveitarstjórnnum en ekki Alþingi, þannig að flokkun verkefnisstjórnar þurfi ekki samþykki þingsins ?*

Svör Landvernd.

- Aukið samráð er alltaf hinu góða – en jafnframt er mikilvægt að það samráð sé á höndum hlutlausra aðila – það er meðal annars á engan hátt hægt að tryggja samráð ef sveitarfélög eru komin í samtal við virkjunaraðila og þeir tala beinlínis þeirra máli og hið sama og ekki síður á við verkfræðistofur sem halda gjarnan samráðs og kynningarfundi fyrir sveitarfélög – verkfræðistofurnar eru nær undantekningalaust í viðskiptum við sömu orkufyrirtækin og eru með áformin þannig að samráð með þessum aðilum verða aldrei hlutlaus eða með lýðræðislega

¹Sjá meðal annars:

[Vindorkuver eiga heima í rammaáætlun \(landvernd.is\)](#)

[Starfshópur um vindorkuver - Landvernd](#)

[Stærðarviðmiðum í rammaáætlun verður að breyta \(landvernd.is\)](#)

[Virkjun vindorku á Íslandi - Leiðbeiningar fyrir sveitarfélög - Landvernd](#)

[Vindorka - Vöndum til verka - Tryggvi Felixson, formaður Landverndar](#)

[Vindorka - árás á náttúru Íslands - Landvernd](#)

nálgun eins og sýnt hefur sig endurtekið sbr. íbúafundi þar sem verkfræðistofur hafa alfarið matreitt vilja orkufyrirtækjanna ofan í íbúa og gert þannig er samtal og samráð hlutdrægt.

- Hvað átt er við með örari skilum gagna þarf að koma skýrar fram við hvað er átt. Mikilvægt er að halda sig við lögbundna ferla, bæði skipulagsferla og áætlanir um matgerðir sem eru til þess fallnir að gefa bæði hagsmunaðilum og almenningi svigrúm til að koma athugasemdum á framfæri. Mikilvægt er að skerða ekki þennan grundvallarrétt sem hefur m.a. er hluti af Árórsamningi sem Ísland er aðili að í þeirri viðleitni að tryggja lýðræðisleg vinnubrögð innan stjórnsýslunnar allrar. Rétt er að benda á að tafir á afgreiðslu 3. Áfanga rammaáætlunar skrifast einvörðungu á Alþingi en ekki verkefnastjórn.
- Já, það á að fara með vindorkukosti eins og aðra virkjunarkosti í vernd – bið – nýtingu. Ef það er ekki gert neyðist verkefnastjórn til að hafna öllum vindorkukostum þar sem nægar upplýsingar liggja ekki fyrir sbr. Varúðarreglu umhverfisréttar.
- Landvernd áréttar mikilvægi þess að verklagi verði ekki breytt við umfjöllun um vindorku í meðförum verkefnisstjórnar og faghópa rammaáætlunar.
- Meta þarf hinsvegar allt aðra þætti sem varða umhverfi, náttúru og samfélag heldur en við er að glíma er varðar aðrar virkjanir. Áhrifaþættirnir eru ólíkir en síst minni heldur en um stórvirkjanir í vatnsafli er að ræða svo dæmi sé tekið.
- Það er því ekkert svigrúm til að gefa afslátt þegar kemur að þessari iðnaðaruppbyggingu. Það er hins vegar gríðarlega mikilvægt að iðnaðaruppbygging eins og vindorkuver séu unninn í sátt við nærsamfélagið og rétt sveitafélaga til að hafna framkvæmdum innan sinna marka í gegnum skipulagsgerð verður að virða. Hins vegar hafa fæst sveitafélög burði almennt séð til að leggja mat á risastórar og flóknar framkvæmdir sem sýnt hefur sig þegar ákvarðanir hafa verið teknar af sveitarfélögum um virkjanir undir 10 MW sbr. Hnútuvirkun þar sem til þurfti Úrskurðarnefnd umhverfis – og auðlindamála til að fella dóm um að um alvarlegt brot á náttúruverndarlögum væri um að ræða. Þegar sveitarstjórn neitaði að hlýta álit Skipulagsstofnunar sem var þó afdráttarlaust.
- Það hníga engin rök að því að færa völd frá alþingi í tengslum við afgreiðslu rammaáætlunar vegna vindorku frekar en annarra virkjunarkosta. Vindorkuverhafa enga sérstöðu að þessu leytinu og það væri allt eins hægt að leggja verkefnisstjórn og rammaáætlun niður ef á að fara á svig með vindorkuna sérstaklega og klæðskerasauma hana að vilja orkugeirans sem hefur talað fyrir að færa valdið til sveitarfélagana þar sem orkugeirinn telur sig hafa greiðari samningsstöðu til að keyra verkefni í gegn. Það væri þá allt eins hægt að færa sveitarfélögum vald til stjórnar á fiskveiðiauðlindinni eins og orkuauðlindamálunum. Ljóst er að upp gæti komið mikill vandi fyrir Landsnet og aðra þá sem bera ábyrgð á dreifikerfinu að mæta nýjum áskorunum ef meginvaldið yfir orkuauðlindum okkar á að vera bæði inn á alþingi og hjá sveitarfélögum sem næsta víst er að munu heldur ekki beita samræmdu verklagi við ákvarðanatökur varðandi mat á virkjunarkostum og ráðgefandi álit verkefnisstjórnar með rammaáætlun.

2. Utan rammaáætlunar

- *þarf að setja sérlög um vindorku eða dugar núverandi regluverk um umhverfismat, skipulagslög o.fl.?*
- *eiga sveitarfélög alfarið að hafa ákvörðunarvaldið um vindorku innan sinna umdæma?*

- *þarf að tryggja að það miðlæga mat sem rammaáætlun gefur sé uppfyllt á annan hátt?*
- *þarf að setja sambærilegar reglur um friðuð svæði og vindorkunýtingu og nú er að finna í lögum um rammaáætlun?*
- *þarf að styrkja stofnanir og sveitarfélög til að fást við verkefnið?*
- *þarf að gera auknar kröfur um samráð og kynningu, bæði innan sveitarfélaga og við nærliggjandi sveitarfélög?*
- *á mat á umhverfisáhrifum að vera bindandi fyrir vindorkukosti ?*

Svör Landvernd

- Það er mjög brýnt að setja sérstök lög um hvaða áhrifaþættir það eru sem lúta að vindorku og það eru sannarlega margir áhrifaþættir sem varða bæði umhverfismat og skipulag sem skrifa þarf frá grunni vegna þess hve ólíkir áhrifaþættir eru til staðar. Þessir þættir breyta að sjálfsögðu engu um að hið faglega mat þarf að eiga sér stað innan rammaáætlunar og verkefnisstjórn og faghópar munu því fjalla eftir nýjum viðmiðum í lögum og reglum um vindorku um þennan orkukost með þeirri nálgun sem viðhöfð verður. Það er sömuleiðis eðlismunur á vatns- og jarðhitavirkjunum og áhrifaþættir við mat ólíkir þar þannig að vindorkan á heima undir ramma og á einni hendi sem flestir geta treyst. Allt annað verklag býður aðeins upp á enn harðari deilur um rammaáætlun. Þó rammaáætlun sé ekki fullkomið stjórnæki þá er hún þó ennþá það stjórnæki sem lengst nær til þess að skapa sátt. Verkefnisstjórn rammaáætlunar hefur sýnt að hún ræður við að fjalla um vindorkukosti og því er þetta fyrirkomulag að besta sem völ er á.
- Nei, sveitarfélög eiga ekki að hafa sjálfðæmi innan sinna sveitarfélagamarka og fyrir því eru færð rök m.a. undir liðnum "Innan ramma" hér að ofan.
- Spurningin er ónákvæm og ekki nákvæmlega séð eftir hverju er verið að leita, en eins og Landvernd skilur spurninguna þá er ekki lagt til að megin verklag við umfjöllun um vindorku verði með öðrum hætti en ef um aðra virkjanakosti er að ræða.
- Varðandi friðlýst svæði er algjörlega nauðsynlegt að setja sérstakar reglur varðandi vindorkuna að því marki að ásýndaráhrif er sérstakur og stór áhrifaþáttur sem taka verður alvarlega, sömuleiðis blikkljós sem sjást sömuleiðis mjög langar leiðir og geta verið mjög truflandi almennt ekki síst þá á upplifun gesta og ferðamanna á svæðum sem eru friðlýst auðvelt er að eyðileggja upplifun fólks í skammdagi með slíkum blikkljósum. Þá ber sömuleiðis að hafa í huga þau gríðarlegu áhrif sem geta verið inn á friðlýstum svæðum og öðrum verndarsvæðum og mikilvægum búsvæðum fugla – almennt skal viðhafa og marka skýrar reglur og lög hvað varðar vindorku og líffræðilega fjölbreytni sbr. niðurstöðu COP 15.
- Fyrst og síðast þarf að styrkja þær stofnanir sem eiga að annast rannsóknir og eftirlit – það er grundvöllur þess að ákvarðanir séu teknar á bestu fánlegu upplýsingum. Það er vandséð hverju sveitarfélögin hafa þar við að bæta. Þau hafa sínum skyldum að gegna og verður ekki annað séð en að þau eigi nú þegar fullt í fangi með að sinna þeim verkefnum sem þau hafa, í samræmi við skipulags og byggingarlög og útgáfu framkvæmdaleyfa sömuleiðis. Það eru því engar forsendur til þess að bæta frekari verkefnum á herðar sveitarfélaga, verkefnum sem þau valda tæpast í dag vegna skorts á þekkingu og faglegri stjórnsýslu sem ákall er um að verði bætt ekki síst meðal smærri sveitarfélaga.
- Já, það þarf að leggja fram miklu ríkari kröfur á samráð og hlutlausar kynningar meðal sveitarfélaga þar sem þessum þætti er sérstaklega ábótavant í dag. Mikilvægt er að styrkja íbúalýðræðið almennt.

- Mat á umhverfisáhrifum á að vera bindandi fyrir vindorku- og þannig á það að vera um aðra virkjanakosti.

3. Taka þarf afstöðu til lagasetningar um það hvernig gjaldtöku af vindorkuverum verður háttáð. Í því samhengi þarf að horfa til hagsmuna nærsamfélaga sem og þjóðarinnar, hvernig tekjum verður skipt á milli ríkis og sveitarfélaga. Á meðal þeirra valkosta sem taka þarf afstöðu til eru:

- *að fella niður undanþágu um fasteignamat á orkumannvirki.*
- *að breyta því hvernig fasteignaskattar skiptast á milli sveitarfélaga á áhrifasvæði virkjana.*
- *að settir séu sérstakir skattar á raforkuframleiðslu.*
- *að settir séu sérstakir skattar á vindorkuver.*
- *að stuðla að greiðslu í samfélagssjóði.*
- *að setja engar nýjar reglur sem skili engum nýjum tekjum.*

Svör Landvernd

- Það er eðlilegt að greitt sé fasteignamat af orkumannvirkjum eins og öðrum mannvirkjum. Landvernd bendir þó á að mikilvægt er að leyfisveitendur hafi ekki fjárhagslegan ávinning af því að veita leyfi, það gerir þá ekki hlutlausa leyfisveitendur.
- Landvernd vill eftirláta viðkomandi sveitarfélögum að greiða úr skattalegum málum milli sveitarfélaga.
- Skattar á raforkuframleiðslu eru sjálfsagðir ef þeim er beint út í verðlagið og þeir neytendur sem síst skyldu verði fyrir barðinu þá því verði ekki látnir gjalda fyrir sem þó Landvernd óttast að sú yrði lendingin.
- Það á auðvitað að skattleggja vindorkuver – ekki síst vindorkuver í eigu aðila sem draga arðinn úr landi.
- Nei, hvorki orkufyrirtæki eða stóriðjufyrirtæki eiga að stofna til samfélagssjóða sem bjóða upp á spillingu. Þessi fyrirtæki eiga hinsvegar að greiða sérstakan umhverfisskatt sem er sjálfsagður vegna mikilla neikvæðra umhverfisáhrifa og sá skattur á að renna beint í ríkissjóð til sannarlegra umhverfis- og náttúrubætandi verkefna
- Nei, það er fráleitt ef engin ný lög eða reglur verði sett. Við sjáum nú þegar grafalvarlegar afleiðingar af því stjórnleysi sem ríkir í fiskeldi við Ísland þar sem alla laga- og reglugerðar umgjörð skorti áður en starfsemi var sett á laggirnar. Nægir þar að vísa til afgerandi niðurstöðu ríkisendurskoðunar vegna úttæktar á þeirri grein. Slík stjórnsýslueg afgangur ættu að vera öðrum til viðvörunar þegar kemur að uppbyggingu nýrra og stórra iðnaðarverkefna.

4. Þarf að setja sérstök viðmið um staðsetningu vindorkuvera, fjölda þeirra og stærð? Þar þyrfti helst að huga að því hvort:

- *ákvarða eigi svæði þar sem virkjun vindorku verður óheimil.*
- *byggja eigi upp vindorkuver á röskuðum svæðum nærri byggð eða á svæðum fjarri mannbústöðum.*
- *byggja eigi upp nýtingu vindorku í fáum og stórum vindorkugörðum eða mörgum og litlum.*
- *byggja eigi upp vindorkuver á afmörkuðum svæðum nærri flutningslínunum og tengivirkjum.*

- *nýta eigi vindorkuna á svæðum þar sem aðrir orkukostir eru ekki fyrir hendi til að tryggja orkuöryggi.*

Svör Landvernd

- Já, það verður að ákvarða sérstök viðmið um mjög afmarkaða staðsetningu vindorkuvera, fjölda og stærð.
- Já, það þarf að ákveða hvaða svæði verða óheimil.
- Hér verður að setja spurningarmerki við hvað fellst í orðinu röskuð svæði, það er ekki skilgreint í texta sem hefði farið betur á. En til að nefna dæmi þá mælti t.d. Hallgrímur Hallgrímsson vindorkuhönnuður hjá Örsted að á Íslandi gæti hann séð fyrir sér 1 – 2 stórar vindmyllur við stóriðjur – það mætti því mögulega hugsa sér að slík vindorkumannvirki við Álver Alcoa á Reyðarfirði og á Grundartanga.
- Áhrif nútíma vindorkutúrbína eru slík að það er ekkert um annað að ræða en að staðsetningar verði á örfáum stöðum 1 – 2 stöðum sbr. Búrfell og Blöndu verði þessi valkostur á annað borð settur upp á Íslandi. En vekja verður máls á því að það hafa engar staðreyndar rannsóknir átt sér stað hér á landi sem sýna í raun að nútíma risa vindorkutúrbínur standist meðal annars íslenskt veðurfar sem er þekkt af öfgum sínum.
- Það að fráleitt að nota viðmið flutningslínur og tengivirki. Ástæðan er meðal annars sú að þau vindorkuver sem hafa verið sett á dagskrá eða áformuð eru – hafa einmitt verið staðsett að mestu leyti í nálægð við flutningslínur.
- Þá ber þess að geta að þrátt fyrir að talað sé um í nálægð við flutningskerfi eða tengivirki þá ná vindorkuverin sem áformuð eru vegna stærðar sinnar svo langt út frá flutningslínunum að þau eru komin langt inn á ósnortin svæði og svo langt í tilvikum að flutningslínur og tengivirki sjást varla. Hér er því um að ræða mikinn blekkingarleik þar sem þau svæði sem eru utan flutningslína eru flest ekkert röskuð heldur í flestum tilvikum um að ræða ósnortinn eða lítt snortin heiðarlönd svo dæmi sé tekið.
- Vindorka er sá orkukostur sem er síst til þess fallin að standa fyrir afhendingaröryggi – Vindorka er ósjálfbær orkukostur sem getur ekki staðið á eigin fótum þar sem vindmyllur eru eðli máls háðar vindi. Þar að auki hefur Landvirkjun lýst því yfir að hún hafi enga orku til afhendingar til handa erlendum vindorkufyrirtækjum, þannig að þessi spurning fellur um sig sjálfa.

5. Skoða þarf hvort forgangsraða þurfi orkuöflun í þágu loftslagsmarkmiða og -skuldbindinga.

Í því samhengi þarf að meta ýmsar leiðir, t.d. hvort:

- *forgangsraða eigi leyfisveitingum fyrir orkuskipti innan stjórnáslunnar.*
- *skilyrða eigi hlutfall leyfa fyrir orkuskipti.*
- *þjóða eigi út framleiðslugetu í þágu loftslagsmála.*
- *beita eigi styrkjum, hvötum, ívilnunum og gjöldum.*

Svör Landvernd

- Það er grundvallaratriði að stjórnvöld forgangsraði orku í ljósi loftslagsvár og loftslagsskuldbindinga í þágu innlendrar grænnar starfsemi – ekki grænþvottastarfsemi heldur sannarlega grænnar vottaðrar starfsemi sem styður við þau markmið sem uppfylla þarf og brýn þörf er á. Hvorki álver, gagnaver né landeldi á laxi sem dæmi geta fallið í þennan flokk og eða

tilraunastarfsemi við efnaverksmiðjur er varðar t.d. vetnis og ammóníak sem við verðum að eftirláta öðrum þjóðum að þróa til enda áður en ráðist er blint í slíka orkufreka starfsemi sem byggð er meira á spákaupmennsku í dag.

- Það er útilokað annað en að skilyrða öll umframleyfi til orkuframleiðslu í dag í að tryggja græn orkuskipti hér innanlands ásamt því að tryggja almenningi neytendavernd gegn verðhækkunum á rafmagni sem fylgja mun vindorkuverum ef af verður. Það á því ekki að skilyrða hlutfall leyfa nema að veita þeim undanþágur sem eru sannarlega að huga að sjálfbærri starfsemi í anda hringrásarhagkerfis.
- Það að bjóða út framleiðslugetu er útilokað þar sem það væri allt eins hægt að rétta stórnotendum ávísun. Kauphöll með raforkuviðskipti hefur ekkert með heiðarlega samkeppni að gera – slíkt fyrirkomulag er fyrsti vísir af því að mismuna notendum enn frekar en gert er í dag. Ef fyrirkomulagið á að vera með þeim hætti að hæstbjóðandi eigi að fá forgang að orkunni þá stendur almenningur á Íslandi frammi fyrir nýrri gerð af orkukreppu, þar sem aðeins stórnotendur fá að njóta en almenningur og líttefnað fólk sem minnst kolefnissporið hafa verða látinn greiða hæsta verðið með ófyrirséðum afleiðingum. Það er því brýnt að setja lög og reglur um neytendavernd og að orkusalar geti ekki bara valið úr þeim sem bjóða hæst en með því móti eru engar líkur á að orkunni verði beint í innlend græn orkuskipti. Hverskyns útboð á orkusölu er ekki sjálfbær leið til að takast á við loftslagsmál, það er ávísun á leið fyrir þá efnameiri að kaupa sig fram fyrir í röðinni.
- Landvernd er sammála því að beita ívilnunum, hvötum og gjöldum og því verður að fara að beita þá sem menga mest – stóriðjuna eins og hún leggur sig og fellur í þann flokk margfalt hærri gjöldum, að sama skapi beita hvötum og ívilnunum til þeirra sem eru ekki að sækjast eftir orkufrekum iðnaði eins og við þekkjum hann á Íslandi með 4/5 hlutdeild.

6. Stjórnvöld þurfa að skýra hvort og þá hvernig þau hyggjast beita sér á orkumarkaði í gegnum fyrirtæki í sinni eigu til að ná samþykktum markmiðum og skuldbindingum, t.d. í gegnum eigendastefnu eða með öðrum hætti.

- *Huga þarf að reglum um aðgengi að jöfnunarorku, m.a. með samkeppnissjónarmið í huga.*
- *Huga þarf að styrkingu stofnana sem sjá um eftirlit og málsmeðferð vindorku og samhæfingu opinberrar málsmeðferðar.*

Svör Landvernd

- Það er mjög mikilvægt að stjórnvöld beiti eigendastefnu sinni til hagsbóta fyrir almenning í landinu og tryggi að hækkun orkuverð bitni ekki á þeim sem síst mega sín í samfélaginu. En beiti á móti auðlindasköttum á stórnotendur í stað þess að ívilna þeim sérstaklega fyrir að menga.
- Stjórnvöld þurfa að tryggja að reglum verði ekki breytt þannig að eigendastefnan muni leiða til þess að meint samkeppnissjónarmið veiki stöðu Landsvirkjunar og markaðshlutdeild. Ef binda á hendur fyrirtækja í opinberri eigu sbr. Landsvirkjunar til að útvega erlendum vindorkufyrirtækjum og öðrum óskyldum einka vindorkufyrirtækjum jöfnunarorku þá er verið að veikja eigendastefnuna sem og rekstargrundvöll til að skapa áfram lágt raforkuverð til almennings í samanburði við aðrar þjóðir sem verið hefur hingað til. Það er því fráleitt að veikja

grunn stærri vatnsaflsvirkjana í eigu hins opinbera til þess að afhenda jöfnunarorku og niðurgreiða þannig vindorkuiðnaðinn á kostnað almennings. Allar breytingar á eigendastefnu stjórnvalda á stærstu orkuauðlind þjóðarinnar til að mæta einkaðilum á orkumarkaði hefur ekkert með samkeppnissjónarmið að gera sem er til þess fallið að bæta lífskjör í landinu heldur einmitt öfugt mun það leiða til verri lífskjara fyrir aðra en þá sem mest eiga fyrir.

- Landvernd er sammála því að huga þurfi sérstaklega að því að styrkja eftirlitshlutverk stofnanna vegna starfsemi vindorkuiðnaðar verði það raunin að uppbygging vindorkuvera verði leyfð á Íslandi

Lokaorð

Hér hefur verið vikið að þeim hluta skýrslu sem einvörðungu miðað að lykilspurningum sem fram koma í samantekt fremst í skýrslu. Landvernd áréttar að hér er aðeins um brot af þeim þáttum sem hægt væri að ávarpa nánar um vindorkuiðnaðinn í heild sinni og þær fjölmörgu áskoranir sem honum munu fylgja ef vindorkuiðnaður í stórum mæli verður leyfður á Íslandi sem Landvernd er alfarið mótfallinn.

*Með vinsemd og virðingu,
f.h. stjórnar Landverndar*

Auður Önnu Magnúsdóttir, framkvæmdastjóri