

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna einföldunar og samræmingar leyfisferla á sviði umhverfis- og orkumála.

Rammaáætlun og auðlindanýting

Augljóst er af öllum gögnum um tilurð laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, (hér eftir kölluð Rammaáætlun) að lögin voru upprunalega miðuð við lög um auðlindir í jörðu (hér eftir kölluð auðlindalög). Nýlegur samhljóma úrskurður Orkustofnunar og Úrskurðarnefndar Umhverfis og Auðlindamála¹ segir skýrt að sólarorka sé ekki auðlind í skilningi auðlindalaga. Með þeim röksemdum ætti öll nýting sólarorku þar með taldir sólarorkugarðar að vera undanskildir meðferð í Rammaáætlun án stærðartakmarkana². Í Greinargerð frumvarpsins segir m.a. um nýtingu auðlinda:

“Með hraðari og skilvirkari ferli má hraða framförum í átt að sjálfbærara samfélagi auk þess að stuðla að ábyrgri nýtingu auðlinda”.

Í þessari setningu felst m.a. að hægvirkt og óskilvirkt kerfi leyfisveitinga þjóni nýtingu auðlinda í jörðu. Því skýtur skökku við, að beita sömu ferlum við hagnýtingu sólarorku sem samkvæmt fyrrgreindum úrskurði er ekki auðlind í skilningi auðlindalaga. Leyfi til hagnýtingar sólarorku eru takmörkuð gæði, sem Umhverfis- og Orkustofnun er falið að meta huglægt og taka ákvarðanir um forgang slíks leyfis í samkeppni við leyfi til nýtingar jarðvarma og vatnsorku sem sannarlega heyra undir auðlindalög.

Verði það hinsvegar ofan á, að nýting sólarorku í stórum skala heyri undir rammaáætlun, væri rétt að hliðstæð forgangsmeðferð gildi um hagnýtingu sólarorku til raforkuframleiðslu, eins og um nýtingu vindorku, samanber jafnræðisreglu stjórnarsýslulaga og atvinnufrelsi stjórnarskrárinnar.

Lög um rammaáætlun voru sniðin að vatnsorku og jarðvarma, sem hafa hátt nýtingarhlutfall og þá skiptir litlu máli, hvort talað er um 10 MW rafafl eða tilsvarendi 100 GWst raforku framleiðslu þeirra árlega. Með heimsátaki gegn hamfarahlýnun koma inn orkugjafarnir vindur

¹ Heimild: Úrskurðarnefnd Umhverfis- og Auðlindamála, 123/2024 Miðnesheiði, 2024, <https://uua.is/urleits/123-2024-midnesheiði/>, sótt 2024-12-11

² Nokkur hundruð MW sólarorkuver eru til í tugatali norðurlöndum.

og sól sem eru hvikulir orkugjafar með mjög breytilegt nýtingarhlutfall. Árleg orkuframleiðsla þeirra er hinsvegar álíka stöðug og vatnsorku og jarðvarma. Í samræmi við ofangreint, ættu lög um rammáætlun að miða við árlega 87,6 GWst raforkuframleiðslu, í stað þess að miða við 100% nýtingu rafafls sem er 10 MW að stærð og tilsvarendi við varmaorku.

Upprunalega hljómar 1. málslíður 3. mgr. 3. gr. laganna svo:

“Verndar- og orkunýtingaráætlun tekur til landsvæða og virkjunarkosta sem verkefnisstjórn skv. 8. gr. hefur fjallað um og hafa uppsett rafafl 10 MW eða meira eða uppsett varmaafli 50 MW eða meira.”

Hér er lögð til eftirfarandi **breyting** á 1. málslíðu 3. mgr. 3. gr. laganna:

“Verndar- og orkunýtingaráætlun tekur til landsvæða og virkjunarkosta sem verkefnisstjórn skv. 8. gr. hefur fjallað um og” **framleiða árlega 87,6 GWst raforku eða meira eða 438 GWst varmaorku eða meira.**

Orkustefna

Heildstæð orkustefna fyrir Ísland var fyrst sett árið 2011. Þar var sólarorka nefnd undir skilgreiningu endurnýjanlegra orkulinda og byggingarkostnaður tilgreindur án fjármagnskostnaðar.³ Það er því rangt sem segir í síðustu málsgrein greinargerðar frumvarpsins, að fyrsta langtíma orkustefna Íslands hafi komið út árið 2020, en í orkustefnunni frá 2020⁴ var ekkert um sólarorku, sem þó telst til endurnýjanlegra orkugjafa meðal flestra þjóða. Fyrri ríkisstjórn tók árið 2020 út úr Orkuáætlun Íslands, þá sólarorku sem þáverandi ríkisstjórn hafði þó haft fyrir að skilgreina sem möguleika árið 2011.

Grænbókin frá 2022, svokallaða sagði sólarorku verða væntanlega alls staðar ódýrasti orkukosturinn eftir 5 ár.⁵ Í skýrslu ráðuneytis orkumála frá 2023 voru sólarorkuver aðeins nefnd sem dæmi um framleiðslu raforku.⁶

³ Heimild: [Katrín Júlíusdóttir, “Heildstæð orkustefna fyrir Ísland”, 2011, <https://www.althingi.is/altext/140/s/0286.html>]

⁴ [Stjórnarráð Íslands, “Sjálfbær orkuframtíð”, Orkustefna til ársins 2050, Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, Stjórnarráð Íslands, 2020, ISBN 9789935455123]

⁵ [Vilhjálmur Egilsson, Ari Trausti Guðmundsson, Sigríður Mogensen, Staða og áskoranir í orkumálum, Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið, Stjórnarráð Íslands, 2022, ISBN 9789935965905]

⁶ [Hilmar Gunnlaugsson, Björt Ólafsdóttir, Kolbeinn Óttarson Proppe, “Vindorka Valkostir Og Greining”, Stjórnarráð Íslands - Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið, Stjórnarráð Íslands, 2023, ISBN 9789935970541]

Í niðurstöðum nýlegrar skýrslu starfshóps ráðuneytis orkumála er sólarorka talin einn mikilvægasti orkugjafi heimsins⁷:

„Gert er ráð fyrir að sólarorka verði einn mikilvægasti orkugjafinn í heiminum innan skamms og sólarsellur munu gegna lykilhlutverki í þeim orkuskiptum sem framundan eru í heiminum.“

En í sömu skýrslu eru sólarorkugörðum settir ákaflega þröngar skorður, þar sem sólarorkugarðar áttu að vera á iðnaðarsvæðum og undir háspennulínunum og útilokar þannig, þau jákvæðu áhrif sem sólarorkugarðar geta haft á umhverfið með vandlega valinni staðsetningu. Neikvæð afstaða til sólarorkuvera á landbúnaðarlandi, staðsetningar takmarkaðar við röskuð svæði, raflínur og tengivirki. Án nokkurs rökstuðnings eru gefin í skyn veruleg neikvæð áhrif á umhverfi og náttúru.

Ráðuneyti orkumála gaf út skýrslu sama dag og ný ríkisstjórn var mynduð og gaf hagnýtingu sólarorku falleinkun: ⁸

“Ekki er reiknað með sólarorku, þar sem hún er í dag ósamkeppnishæf við íslenskar aðstæður [...]”

Af samhengi þessarar setningar mátti ráða, að horft væri til talna frá Orkustofnun um hagkvæmni sólarorku, sem byggðar eru á 20 kW sem er óhagkvæmasta hagnýting sólarorku sem þekkist á Íslandi. Tölur Orkustofnunar samrýmast alls ekki 6 mismunandi heimildum sem sýna rekstrar hagkvæmni stórra sólarorkugarða. Þessar heimildir eru Norska Orkustofnunin NVE⁹, Danska Orkustofnunin ENS¹⁰, Eurostat¹¹, Fraunhofer¹² Institute for

⁷ Ásmundur Friðriksson, Gunnlaug Helga Ásgeirsdóttir, Lilja Rafney Magnúsdóttir, Bætt orkunýtni og ný tækifæri til orkuöflunar, 62 síður, Stjórnarráð Íslands - Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið, Stjórnarráð Íslands, 2024, ISBN 9789935975690

⁸ Guðrún Sævarsdóttir, Ari Trausti Guðmundsson, Tryggvi Másson, Magnús Dige Baldursson, Steinar Örn Jónsson, Skýrsla starfshóps um starfsumgjörð fyrirtækja á orkumarkaði, Samkeppnishæfni, orkunýting, orkuskipti, 150 síður, Stjórnarráð Íslands - Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið, Stjórnarráð Íslands, 2024, ISBN 9789935979872

⁹ Noregs vassdrags- og energidirektorat, Kostnader for kraftproduksjon, 2024, <https://www.nve.no/energi/analyser-og-statistikk/kostnader-for-kraftproduksjon/>, sótt 2024-12-29

¹⁰ Danish Energy Agency, Technology Data - Energy Plants for Electricity and District heating generation, 258 - 280 síður, , , 2024, ISBN 9788794447089.

https://ens.dk/analyser-og-statistik/teknologikatalog-produktion-af-el-og-fjernvarme_, <https://ens.dk/media/3263/download> , <https://ens.dk/media/3264/download>

¹¹ Eurostat, SHort Assessment of Renewable Energy Sources, 2023, [https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/database/additional-data#Short%20assessment%20of%20Renewable%20energy%20sources%20\(SHARES_](https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/database/additional-data#Short%20assessment%20of%20Renewable%20energy%20sources%20(SHARES_), sótt 2024-12-12

¹² Fraunhofer ISE, Photovoltaics Report, updated: 30 July 2024, 57 síður, Fraunhofer-Gesellschaft , Fraunhofer Institute for Solar Energy Systems, 2024 <https://www.ise.fraunhofer.de/en/publications/studies/photovoltaics-report.html> <https://www.ise.fraunhofer.de/content/dam/ise/de/documents/publications/studies/Photovoltaics-Report.pdf>

Solar Energy Systems ISE, International Renewable Energy Agency IRENA¹³ og bandaríska greiningarfyrirtækið LAZARD¹⁴. Þessar heimildir sýna að fjárfestingakostnaður sólarorkugarða lækkar hraðar en kostnaður nokkurs annars orkukosts.

Í ljósi fyrrnefndra heimilda lýsum við þungum áhyggjum af orkustefnu stjórnvalda um að útiloka sólarorkugarða.

Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir

Álitamál getur verið hvort starfsemi teljist mengandi eða ekki, enda getur orðið “mengandi” talist gildishlaðið orð. Skilgreiningarnar í viðaukum I og IV nægja til að skilgreina hvort starfsemi teljist mengandi samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Orkuver stærri en 1 MW gætu fallið bæði í viðauka I og IV, en teljist orkuver ekki vera mengandi í skilningi náttúruverndarlaga, myndi eftirfarandi lagatexti ekki leyfa Umhverfis og Orkustofnun að gefa út starfsleyfi fyrir starfsleyfisskylda starfsemi. Því er lagt til að orðið “mengandi” verði fellt út.

4. gr.

Við 1. mgr. 7. gr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Sé mengandi starfsemi sem er starfsleyfisskyld skv. viðauka IV jafnframt starfsleyfisskyld skv. viðauka I og/eða II skal Umhverfis- og orkustofnun gefa starfsleyfið út sem eitt leyfi og þarf þá ekki sérstakt leyfi heilbrigðisnefndar.

Lagatextinn hljómi svo eftir breytingu:

4. gr.

Við 1. mgr. 7. gr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Sé starfsemi sem er starfsleyfisskyld skv. viðauka IV jafnframt starfsleyfisskyld skv. viðauka I og/eða II skal Umhverfis- og orkustofnun gefa starfsleyfið út sem eitt leyfi og þarf þá ekki sérstakt leyfi heilbrigðisnefndar.

Orðið “mengandi” verður því fellt út.

¹³ IRENA, Renewable power generation costs in 2023, 212 síður, International Renewable Energy Agency, IRENA, 2024, ISBN 9789292606213, www.irena.org/publications

¹⁴ Lazard, LAZARD LCOE, Levelized Cost of Energy Version 17.0, 48 síður, <https://lazard.com/>, Lazard Frères & Co. LLC, 2024

Leyfisveitingar

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins (20.12.2024, kafli V) um Leiðbeiningarskyldu Stjórnvalda þá erum við sammála því að það ber rík skylda til að leiðbeina umsækjendum í leyfisveitingarferlinu. Frá upphafi til enda er það mikilvægt að stofnanir komi með frumkvæði í því að tryggja góða upplýsingamiðlun til umsækjenda og útlista ágalla með faglegum hætti þannig að umsækjandi viti hvað skal leiðrétta í umsókn. Sem hagsmunaaðili í sólarorku er því mikilvægt að Umhverfis- og Orkustofnun skoði alla möguleika í orkuöflun, á heimsvísu eru sól- og vindorka með mesta uppsetta afl á hverju ári. Þá er rörsýn á vindorku að útiloka tækifæri í því sem sólarorka býður til orkuskipta og kolefnisjöfnuðar, sem er sambærilega hagkvæm og vindorka. Uppsetning sólarorkugarða með lágmarks raski og jákvæðum umhverfisáhrifum, ætti að fá flýtimeðferð í umsóknarferli sólarorkugarða.

Áhrif sólarorkugarða eru algjörlega afturkræf, þar er ekki þörf á stórvirkum framkvæmdum á landslagi eða vegaframkvæmdum við uppsetningu. Skýrslur stjórnvalda hafa hingað til hafnað sólarorku og jafnvel talið að sólarorkugarðar ættu liggja undir íþyngjandi kröfum, sem og, að setja á þegar röskuð iðnaðarsvæði.

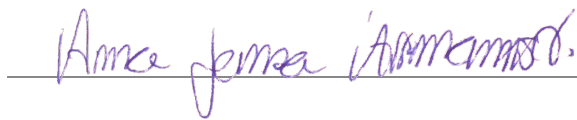
Í umsögn Samtaka Atvinnulífsins er (20.12.2024, kafli IV) er bent á flækjustig þess að sækja um leyfi, sem við erum sammála, að núverandi ferli hafa flækjustig sem útilokar nýja aðila sem eru minni eða millistór fyrirtæki. Umhverfis- og Orkustofnun ætti ekki að draga úr hvötum minni fyrirtækja til að setja upp sólarorkugarða sem eru á bilinu 0,1-9,9 MW með íþyngjandi kröfum og frekar hafa ferlið skýrt fyrir þá aðila. Sólarorkugarðar eru minna háðir staðsetningu en aðrir virkjanakostir og því eru ferlarnir sem koma að uppsetningu þeirra einfaldari en fyrir vatnsafls- eða vindorku. Því er sniðmát fyrir uppsetningu og áhrifa sólaorkugarða raunhæft til að straumlínulaga umsóknarferlið.

Gæðaeftirlit

Gerðar eru ríkar kröfur um gæðakerfi í raforkuframleiðslu, til þeirrar starfsemi sem fram fer í orkuframleiðslufyrirtækjum. Umhverfi og Orkustofnun gæti unnið eftir hliðstæðu gæðakerfi eins og orkuframleiðslufyrirtæki.

Með nýjum völdum Umhverfis og Orkustofnunar, verða áhrif hennar mjög mikil á starfsemi orkufyrirtækja sem verða algerlega háð stofnunni hvað varðar nýja orkuvinnslu. Þekkt er að verulegar tafir hafa verið á afgreiðslu leyfa af ýmsum ástæðum. Nýlega settu dönsk stjórnvöld lög um að umsókn um leyfi til orkuframleiðslu teljist samþykkt, hafi umsókninni ekki verið svarað innan mánaðar þar sem fyrri breytingar umsóknarferlisins höfðu ekki skilað tilætluðum árangri og mætti taka slíkt upp á Íslandi. Tekið skal undir með umsögn SI um mikilvægi þess að útfæra nánar nýja ákvæðið 6. gr. a. og skýra nánar framkvæmd þess.

Virðingarfyllst,
f.h. Íslenskrar Gagnavinnslu ehf,



Anna Jonna Ármannsdóttir



Krista Hannesdóttir