



Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið
Sent í Samráðsgátt stjórnvalda
Borgartún 26
105 Reykjavík

Reykjavík, 23.01.2024

Efni: Umsögn Alþýðusambands Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun (virkjunarkostir í vindorku). Mál nr. S-1/2024.

Uppbygging innviða til raforkuframleiðslu- og nýtingar, þ.m.t. vindorku, getur skilað miklum ábata til samfélagsins og stutt við græna atvinnusköpun, velferð og lífsgæði almennings. Alþýðusamband Íslands telur of marga ágalla á fyrirliggjandi frumvarpi til að það nái markmiðum sínum og að framlagning þess sé ótímabær vegna skorts á undirbúningi sem felst í mótun laga- og regluramma, styrkingu stjórnsýslu og eftirlits auk skorts á stefnumörkun t.d. í gjalddöku auðlinda. Þá sé hætta á því að sú flýtimeðferð sem frumvarpið veiti vindorkuverum, umfram aðra virkjunarkosti, verði til þess fallin að ekki fari fram fullnægjandi mat á áhrifum virkjunarkosta vindorku á samfélag, efnahag og umhverfi. Nauðsynlegt er að sveitarfélög, sem eru misjöfn að stærð og gerð, hafi á lokastigum fullnægjandi mat til grundvallar við ákvarðanatöku um virkjanakosti í sínu nærsamfélagi.

Að mati Alþýðusambands Íslands er grundvallarforsenda fyrir uppbyggingu vindorkuvera að tryggt sé að arður af þeirri auðlind sem beislun og nýtingu vindorku er, renni til samfélagsins og nærsamfélaga áður en gerðar eru jafn róttækar breytingar og frumvarp þetta felur í sér. Stefnumörkun eða lagasetning til að tryggja það hefur ekki enn átt sér stað.

Þá telur Alþýðusamband Íslands að ekki sé sjálfsgefið að frumvarpið, og meðfylgjandi þingsályktunartillaga, verði til þess fallin að ná markmiðum sínum um að stuðla að orkuskiptum.

Ekki tryggt að arður af hagnýtingu vindorku renni til þjóðarinnar eða nærsamfélaga

Stefna Alþýðusambands Íslands er sú að samfélagslegir innviðir eigi að vera í almannaeigu og fjárfesting innviða eigi að vera gerð með opinberum fjármunum. Með frumvarpinu er gerð grundvallarbreyting á orkumálum hér á landi sem felst í að orkuinnviðir verða í auknum mæli í byggðir upp af og í eigu einkaaðila.

Til viðbótar fyrirliggjandi frumvarp kom fram í stjórnarsáttmála vilji til að skapa sátt um nýtingu auðlinda hér á landi. ASÍ telur réttláta skattlagningu auðlinda gegna lykilhlutverki í að tryggja að sátt skapist um slíka nýtingu.

Það er mat Alþýðusambands Íslands að móta þurfi stefnu og löggjöf um hvernig tryggja megi réttláta hlutdeild þjóðarinnar allrar sem og nærsamfélaga í þeim ábata og arði sem verður til vegna auðlindanýtingar, í þessu tilfelli vindorkuvera, áður en ráðist er í uppbyggingu þeirra¹. Vert er að benda á Noreg sem dæmi um réttláta nýtingu auðlinda þar sem skattlagning auðlindarentu hefur byggt upp olíusjóð. Í Noregi ríkir almenn sátt um rentuskatta og eru þeir til staðar m.a. í olíuvinnslu, orkuvinnslu

¹ Sjá sjónarmið ASÍ varðandi skattlagningu orkuvinnslu, <https://island.is/samradsgatt/mal/3491>



þ.m.t. vindorku. Á undanförunum árum hafa norsk stjórnvöld aukið vægi rentuskatti og hafa nýlega verið lagðir sérstakir rentuskattar í fiskeldi og vindorku.

Ekki hefur verið ráðist í nauðsynlegar breytingar á lögum sem tryggja sanngjarna og eðlilega gjalddöku af þeirri verðmætasköpun sem verður til við uppbyggingu og rekstur vindorkuvera. Erlent eignarhald orkufyrirtækja gæti þannig orðið til þess að auðlindarenta færist úr landi. Að óbreyttu er því ekkert sem tryggir að þjóðin muni njóta góðs af þeim arði sem verður til við beislun og nýtingu á vindorku hér á landi og að nærsamfélög njóti ábata af uppbyggingu vindorkuvera.

Flýtimeðferð komi niður á heildstæðu mati á virkjanakostum

Alþýðusamband Íslands hefur lagt áherslu á að ákvarðanir um virkjanir og orkunýtingu séu byggðar á vinnu verkefnisstjórnar um áætlun um vernd og orkunýtingu landssvæða sem í almennu tali er nefnd rammaáætlun. Ferli rammaáætlunar er til þess fallið að skapa sátt meðal landsmanna um virkjanakosti og er eina ferlið sem tryggir að þverfaglegt mat fari fram á áhrifum virkjunarkosta á samfélag, efnahag og umhverfi.

Tilfni fyrirbyggjandi frumvarps er að einfalda og flýta uppbyggingu vindorkuvera. Drögin fela í sér að virkjunarkostir geti, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, fengið skemmri málsmeðferð en ferli rammaáætlunar felur í sér og aðrir virkjanakostir þurfa að fara í gegnum. Frumvarpið mun leiða til þess að margir vindorkukostir munu ekki þurfa að fara í gegnum fullt mat rammaáætlunar enda eru þau skilyrði sem virkjunarkostir þurfa að uppfylla til að sleppa við það ferli, almenn og rúm. Er þá sérstaklega vísað til þess ákvæðis sem snýr að orkuskiptum og kolefnishlutleysi.

Þrátt fyrir að vindorkuvirkjanir séu að einhverju leyti afturkræfar er fyrirséð að vindorkuver geti staðið til áratuga auk þess sem þau munu skilja eftir sig ummerki og rask. Eins og kemur fram í greinargerð með frumvarpinu eru vindorkuver ekki bundin við staðsetningu eins og aðrir virkjanakostir og því er meira svigrúm til að velja þeim staðsetningu. Staðsetning vindorkuvera hefur áhrif á fleiri þætti en náttúru og fuglalíf sem er nauðsynlegt að meta. Uppbygging vindorkuvera getur m.a. haft áhrif á aðrar atvinnugreinar hér á landi, ekki síst á ferðapjónustu, sem byggir samkeppnishæfni sína að miklu leyti á aðdráttarafla ósnortinnar náttúru og víðerna. Ljóst er að uppbygging vindorkuvera getur haft mikil áhrif á upplifun ferðamanna af landinu og því er mikilvægt að vandað sé til verka þegar vindorkukostir eru metnir og að þverfaglegt mat fari fram á áhrifum slíkra kosta á náttúru, samfélag og atvinnulíf hér á landi. Vegna framangreindra atriða verður ekki séð að það sé síður mikilvægt að vindorkukostir fari í gegnum heildstætt hagsmunamat sem byggist á langtímasjónarmiðum þar sem er tekið tillit til náttúru- og menningarsögulegra minja, sjálfbærni, hagkvæmni og arðsemi, samfélagslegs ábata og annarra gilda sem varða þjóðarhag, og ef um vatnsafls- eða jarðvarmavirkjanir er að ræða.

Alþýðusamband Íslands telur að ferli rammaáætlunar sé nauðsynlegt til að tryggja að heildarhagsmunir af vindorkuvirkjunarkostum séu metnir og að með frumvarpinu sé gengið of langt í að hraða meðferð virkjanakosta vindorku á kostnað vandaðs heildræns mats. Vera má að auka megi skilvirkni ferlis rammaáætlunar og stytta þann tíma sem tekur að meta virkjanakosti og vert er að skoða með hvaða hætti megi stuðla að því.

Ekki tryggt að vindorkukostir stuðli að markmiðum orkuskipta og kolefnishlutleysis

Í frumvarpinu er opnað á sérstaka flýtimeðferð virkjanakosta í vindorku í þágu orkuskipta og kolefnishlutleysis. Eitt af fjórum skilyrðum, sem virkjunarkostur vindorku þarf að uppfylla til að hljóta styttri málsmeðferð og fara fram hjá því heildræna mati sem rammaáætlun felur í sér og aðrir virkjanakostir fara í gegnum, er að „virkjunarkosturinn komi til með að vera liður í því að ná



Alþýðusamband Íslands

markmiðum um orkuskipti og kolefnishlutleysi“. Verkefnisstjórn er falið að meta hvort virkjanarkostur uppfylli þessi fjögur atriði og skal m.a. horfa til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um vindorku við það mat. Alþýðusamband Íslands gerir athugasemdir við framangreint skilyrði og telur það mjög rúmt og að háð huglægu mati. Í þingsályktunartillögunni er takmörkuð umfjöllun um hvaða skilyrði vindorkukostur þarf að uppfylla til þess að vera talinn liður í því að ná markmiðum um orkuskipti og kolefnishlutleysi. Ekki verður séð með hvaða hætti stjórnvöld ætli að tryggja að orka frá vindorkuverum verði notuð í verkefni eða atvinnustarfsemi sem er til þess fallin að stuðla að orkuskiptum eða ná markmiðum um kolefnishlutleysi og hvort eða hvernig eftirlit með því fer fram.

Er það mat Alþýðusambands Íslands að verði frumvarpið samþykkt sé ekkert sem tryggi að sú orka sem verður til við uppbyggingu vindorkuvera muni stuðla að orkuskiptum eða að Ísland nái markmiðum sínum í loftslagsmálum. Sú orka sem verður til við uppbyggingu vindorkuvera getur að öllu óbreyttu allt eins farið í atvinnustarfsemi sem er hvorki til þess fallin að stuðla að kolefnishlutleysi né orkuskiptum.

Framlagning frumvarpsins ótímabær og undirbúningur ófullnægjandi

Ljóst er að uppbygging vindorkuvera mun hafa víðtæk áhrif hér á landi til lengri tíma. Til að þessi uppbygging nái markmiðum sínum og skili samfélagslegum ábata er nauðsynlegt að tryggja að laga- og reglumhverfi sem og stjórnsýsla og eftirlit styðji við að svo verði. Í nýútkominni skýrslu Ríkisendurskoðunar um sjókvíaeldi kemur fram að stjórnsýsla og eftirlit með sjókvíaeldi hafi reynst veikburða og brotakennd og að hún hafi vart verið í stakk búin til að takast á við aukin umsvif greinarinnar hér á landi. Þá hafi breytingum á lögum um fiskeldi sem ætlað var að stuðla að sátt við samfélag og umhverfi ekki verið fylgt eftir með því að styrkja stjórnsýslu og eftirlit þeirra stofnana sem mest mæðir á í þessum málum. Alþýðusamband Íslands telur að draga þurfi lærdóm af dæmum sem þessum. Því sé nauðsynlegt að styrkja lagaramma og stjórnsýsluumgjörð utan um málaflokkinn. Tryggja þarf að stofnanir og sveitarfélög sem komi að ákvörðunum séu í stakk búnar til að fylgja honum eftir, áður en ráðist er í jafn veigamiklar breytingar og þetta frumvarp felur í sér.

Greinargerð með þingsályktunartillögunni sem liggur til grundvallar í máli þessu undirstrikar hversu margt er ógert í málaflokknum og hvað undirbúningur fyrir þær breytingar sem frumvarpið felur í sér er skammt á veg kominn. Að mati Alþýðusambands Íslands er framlagning frumvarpsins því ekki tímabær. Eðlilegast og réttast væri að ráðist yrði í að ljúka stefnumörkun í málaflokknum, að laga- og reglurammi væri lengra á veg kominn og að stjórnsýslan væri betur undirbúin, áður en þetta frumvarp er lagt fram.

Aðkoma og ábati nærsamfélaga

Að mati Alþýðusambands Íslands er jákvætt að sveitarfélög hafi aðkomu að ákvarðanatöku um vindorkuver enda munu slíkar virkjanir hafa mest áhrif á íbúa þeirra sveitarfélaga þar sem þau munu rísa. Reynsla nágrannalanda hefur sýnt að grundvallarforsenda þess að sátt skapist um uppbyggingu vindorkuvera er að nærsamfélög sé höfð með í ráðum. Það er því vel að sveitarfélög hafi lokaorðið í þessum málum. Í þessu samhengi ber þó að hafa í huga að sveitarfélög á Íslandi eru mörg og misstór og misvel í stakk búin til að fjalla um jafn veigamikil mál og uppbygging vindorkuvera er. Sveitarfélög standa misjafnlega að vígi og ósanngjarnt og óraunhæft er að ætlast til að þau geti fjallað um meiriháttar áform um vindorkuver með sambærilegum hætti.

Í ljósi þessa er sérlega mikilvægt að farið hafi fram heildstætt mat þar sem ábati af uppbyggingu raforkuvera er metinn í samfélagslegu, efnahagslegu og umhverfislegu samhengi, áður en sveitarfélögin fá málin í sínar hendur. Sveitarfélög hafa einnig kallað eftir því að ábati af uppbyggingu vindorkuvera



Alþýðusamband Íslands

skili sér til nærsamfélagsins en ekkert hefur verið ákveðið í þeim efnum. Eðlilegt verður að teljast að nærsamfélög njóti ábata af verkefnum sem þessum. Tryggja verður þó að fjárhagslegir hvatar verði ekki til þess að heildarhagsmunum sé fórnað fyrir hagsmuni fátta og að sveitarfélög séu í aðstöðu til að fara með og fjalla um veigamikil mál á borð við uppbyggingu vindorkuvera.

Virðingarfyllst,

f.h. Alþýðusambands Íslands

Auður Alfa Ólafsdóttir

A handwritten signature in black ink, reading 'Auður Alfa Ólafsdóttir'.