

Reykjavík 23. janúar 2024

Efni: Umsögn Samtaka ferðapjónustunnar – SAF um frumvarp til breytingar á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun (virkjunarkostir í vindorku) og tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu vindorku á Íslandi.

Samtök ferðapjónustunnar – SAF hafa farið yfir drög að frumvarpi til breytingar á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun (virkjunarkostir í vindorku) og tillögu til þingsályktunar um vindorku sem birtist á samráðsgátt stjórnvalda 5. janúar 2024. Samtökin vilja koma eftirfarandi ábendingum á framfæri.

Umsögn SAF fjallar bæði um lagafrumvarpið sem og þingsályktunina. Aðdragandi þessara mála er lengri en margra annarra mála stjórnvalda. Er því ágætlega lýst í greinargerðinni og þingsályktuninni. Samtökin vilja hrósa stjórnvöldum fyrir slíkt enda hafa stjórnvöld í þessu máli reynt að fá álit sem flestra sem eiga hagsmuni að gæta í þessu máli. Tilraun þeirra til að skapa sátt er gott fordæmi sem stjórnvöld mættu nota sem fyrirmynd þegar kemur að öðrum stórum málum. Samtökin hafa kallað eftir stefnu stjórnvalda þegar kemur að vindorku og því er mikilvægt að hún komi fram með frumvarpinu eins og gert er nú.

Vindorka og röskuð svæði

Samtökin hafa bent á það í gegnum ferlið í þessu máli að það er alveg ljóst að Íslendingar eru nýgræðingar þegar kemur að því að beisla og virkja vind. Samtökin setja spurningarmerki við yfirlýsinguna sem kemur fram í fyrirbyggjandi drögum að þingsályktun um að uppbygging virkjunarkosta í vindorku hérlendis skuli vera ein af grunnstoðum sjálfbærrar orkuöflunar landsins auk vatnsafls og jarðhita. Samtökin telja að þetta sé röng nálgun hjá stjórnvöldum, uppbygging virkjunarkosta með vatnsafl og jarðhita eigi að vera grunnstoðir sjálfbærrar orkuöflunar landsins og vindorka einungis stuðningur við þá orkuframleiðslu. Vindorka getur í raun aldrei orðið grunnstoð þar sem ávallt verður að treysta á varaafli frá öðrum orkugjöfum við orkuframleiðslu með vindi. Jarðvarmi og vatnsafl eigi eftir sem áður að vera okkar aðal virkjunarkostir og stjórnvöld eigi að horfa til þeirra fyrst áður en lagt er af stað í setja fjármuni í vindorku enda liggur þekking og reynsla landsins þar. Lönd sem horfa til vindorku hafa, ólíkt okkur, fæst þá kosti sem við höfum þegar kemur að því að nýta vatnsafl og jarðvarmann. Stjórnvöld verða því að horfa til raforkukerfisins í heild en ekki til vindorkunnar í tómarúmi.

Samtökin telja að réttur farvegur fyrir vindorkukosti sé í lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Í þessu máli er lagt upp með sérstaka málsmeðferð

tiltekinna virkjunarkosta í vindorku í þágu orkuskipta og kolefnishlutleysis. Í b. lið 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins kemur fram að virkjunarkosturinn sé innan landsvæðis sem almennt telst vera raskað af mannlegum athöfnum. Í ljósi eðlis vindorkunnar, þ.e. vindurinn er alls staðar og við höfum litla reynslu af vindorkuverum, þá telja samtökin að forgangsröðun stjórnvalda eigi að vera að vindorkuver skuli fyrst byggð upp á þeim svæðum sem eru þegar verulega röskuð. Sem dæmi má nefna á stórum iðnaðarsvæðum þar sem eru t.d. álver, áður en leitast verður eftir því að setja upp vindorkuver á minna röskuðum svæðum. Samtökin telja því að í greinargerð og í þingsályktun ætti að vera ítarlegri umfjöllun um hvað telst vera raskað svæði og mögulega þurfi að þrepaskipta röskuðum svæðum til að skýr forgangsröðun liggja fyrir. Í greinargerðinni eru fyrst nefnd iðnaðarsvæði og síðar þjóðvegir. Það er alveg ljóst að það er mikill munur á milli iðnaðarsvæða og þjóðvega, sem eðli máls samkvæmt liggja vítt og breitt um að öðru leiti óröskuð landsvæði. Samtökin telja því að það eigi að skoða fyrst þau svæði sem eru hvað mest röskuð og vinna sig svo niður stigann þegar þau hafa verið virkjuð.

Stærðartakmarkanir

Liður 3.3 í tillögu til þingsályktunar fjallar um stærð vindorkuverka. Þar er réttilega fjallað um áhrif vindorkuvera. Vindorkuver skapa alltaf sjónmengnum vegna þess hversu mikið þau skera sig úr landslaginu og bera við himinn. Því er mikilvægt að horfa til þessarra neikvæðu áhrifa við undirbúning og uppbyggingu á vindorkuverum. Hér má benda á að könnun sem Landsvirkjun lét gera meðal ferðamanna 2023 um viðhorf gagnvart orkumannvirkjum sýna hvað neikvæðust viðhorf gagnvart t.d. raflinum og möstrum sem standa upp úr landslagi og sjást víða að á sama hátt og vindmyllur.¹

Samtökin eru hins vegar ósammála því að á einhverjum tímapunkti séu einstakar vindmyllur heppilegur kostur líkt og talað er um í annarri málsgrein liðs 3.3. Þarna eru nefndar ástæður fyrir að slíkt gæti þótt heppilegt t.d. ef afhendingaröryggi raforku er ekki nægilega tryggt. Samtökin vísa til skýrslu Samtaka Iðnaðarins (SI) um innviði á Íslandi sem var birt 2021 þar sem m.a. er fjallað um að verulegar takmarkanir séu á núverandi flutningskerfi raforku og að áætluð uppsöfnuð viðhaldspörf í kerfinu sé um 66 milljarðar króna. Sé þetta ástandsmat á pari við raunverulega viðhaldspörf telja Samtök ferðaþjónustunnar mun mikilvægara að fjárfesta í flutningskerfi frekar en að ýta undir uppbyggingu stakra vindmylla viðsvegar um landið.

Í annarri grein frumvarps um breytingar á lögum nr. 48/2011 eru sett fram hæðarskilyrði fyrir vindorkumannvirki. Er hæðarskilyrðunum ætlað að vera skilgreinandi um hvort að umrætt vindorkuver eigi að heyra undir verndar- og orkunýtingaráætlun eða ekki. Hæðarreglan er lögð fram vegna mögulegra umhverfisáhrifa. Samtökin benda á að lækka þurfi þessi hæðarskilyrði og leggja til að ný hæðarskilyrði verði sett í 50m. Þær vindmyllur sem þegar hafa verið settar upp hér á landi eru allar undir 100m hæð í hæstu stöðu. Ef hæðartakmörkunum verður ekki breytt er hætt við því að við eigum eftir að sjá fjölda smærri vindorkuvera rísa

¹ https://www.landsvirkjun.is/api/get-pdf?id=2deb60a1-0ca2-4f0c-8e4b-6402cff7cd1e_K%C3%B6nnun+me%C3%B0al+fer%C3%B0amanna+LV+Gallup.pdf&name=K%C3%B6nnun%20me%C3%B0al%20fer%C3%B0amanna%20LV%20Gallup.pdf

víðsvegar um landið þar sem þau munu ekki heyra undir verndar- og orkunýtingaráætlun. Þá er hætt við því að búið sé að bjóða upp í sama dans og með vatnsaflsvirkjanir undir 10 MW þ.e. að verið sé að byggja virkjanir og orkuver undir 10 MW einungis til að sleppa við að heyra undir verndar- og orkunýtingaráætlun á svæðum þar sem hægt væri að framleiða mun meiri orku. Samtökin vara sterklega við því að stjórnvöld sjálf leggi upp með slíkar leiðir sem beinlínis ýta undir að farið sé á svig við grundvallarstjórnæki stjórnvalda um nýtingu auðlinda og uppbyggingu orkuinnviða.

Neitunarvald sveitarfélaga mikilvægt

Samtökin fagna fjórðu grein laganna sem leggur til að verndar- og orkunýtingaráætlun verði ekki bindandi við gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga þegar um er að ræða virkjunarkosti til nýtingar vindorku. Er þessi regla mikilvæg í ljósi þess að auðlindin vindur er á öllum stöðum ólíkt jarðvarma og vatnsafls. Það er því mikilvægt að hagsmunir nærsamfélagsins séu í fyrirrúmi og samfélagið ásamt atvinnulífi á svæðinu hafi þennan varnagla til að stöðva framkvæmdir.

Sjónræn áhrif

Líkt og tekið er fram í þingsályktunartillögunni geta áhrif vindorkumannvirkja verið mjög víðtæk og afgerandi, sér í lagi sjónræn áhrif. Hæð vindorkuvera, hreyfing á spöðum og blikkandi ljós geta haft mjög neikvæð áhrif á upplifun gesta og heimamanna. Samtökin taka undir umfjöllun í kaflanum „*Hljóðræn og sjónræn áhrif*“ um að vinna þurfi mat á sjónrænum og hljóðrænum áhrifum fyrirhugðara virkjana. Við slíkt mat þurfi að horfa til nálægðar við ferðamannastaði, þjóðgarða og friðlýst svæði ásamt stöðum með ómetanlegri náttúru og landslagsheildum. Tryggja þarf að uppbygging vindorkuvera hafi ekki neikvæð áhrif á slíka staði.

Lokaorð

Sýn Samtaka ferðapjónustunnar þegar kemur að vindorku hefur verið að við eigum að fara varlega í uppbyggingu vindorkuvera. Horfa á til þess að byggja stærri en færri vindorkugarða á þegar röskuðum svæðum t.d. á iðnaðarsvæðum og í nálægð við orkufrekan iðnað. Mikilvægt er að setja upp bæði belti og axlarbönd á byrjunarstigum uppbyggingar og slaka frekar á kröfum ef reynsla reynist jákvæð.

Núverandi ferli rammaáætlunar er faglegt og þekkt samtökin ekki betra ferli en það sem nú er til staðar þótt það sé ekki gallalaust. Bent hefur verið á að ferlið sé þungt og dragi verulega úr framkvæmdum virkjana. Það ýti undir smærri virkjanir sem standa utan rammans, þar sem orkukostir séu í raun vannýttir. Til að koma í veg fyrir að slíkt gerist með vindorkuver telja samtökin að þrengja eigi skilyrði um uppbyggingu vindorkuvera og að lækka eigi skilyrði um hæstu hæð vindmylla úr 100m í 50m til að tryggja faglega umfjöllun og betur upplýsta ákvörðunartöku.

Þá benda samtökin á að sú seinkun sem orðið hefur á ferlinu síðasta áratuginn hefur að stærstum hluta orðið vegna afar hægrar málsmeðferðar á Alþingi og í því samhengi síst við faglega hluta ferilsins að sakast.

Í þingsályktunartillögunni má lesa að vindorka sé heppileg til að stuðla að auknu orkuöryggi á svæðum þar sem afhendingaröryggi er ekki tryggt. Samtökin benda aftur á að vanfjármagnaðir innviðir af hálfu stjórnvalda sem ná ekki að sinna þeirri

flutningsgetu sem þarf líkt og flutningskerfi raforku heyra undir stjórnvöld. Horfa þarf til þess að byggja upp þetta kerfi í stað þess að ætla sér að plástra það með vindmyllum þar sem skóinn kreppir.

Samtökin ítreka það sem komið hefur fram í öðrum umsögnum SAF um málefni verndar- og orkunýtingaráætlunar að ferðaþjónusta og orkuvinnsla geta farið vel saman. Orkuöflun úr jarðvarma er sem dæmi saga sem dregur að töluverðan fjölda ferðamanna enda hefur Ísland lengi verið leiðandi í slíkri orkuöflun á sama tíma og þessi aðferð er minna þekkt í heimalandi ferðamanna. Samtökin leggja hins vegar höfuðáherslu á að við alla umfjöllun og ákvarðanir um virkjanakosti verður að hafa í huga að yfir 80 prósent erlendra ferðamanna sækja Ísland heim vegna óspilltrar náttúru. Því er mikilvægt að halda landslagsheildum óröskuðum og viðhalda þannig þeirri sérstöðu sem landið hefur sem ferðamannaland. Fljótferni og mistök við ákvarðanatöku um byggingu vindorkuvera þar sem ekki er hoft til heildarhagsmuna og sem leiða til röskunar á óröskuðum svæðum og spillingu náttúruheilda geta haft afdrifaríkar afleiðingar á íslenska ferðaþjónustu og þar með á atvinnuuppbyggingu, byggðapróun og efnahag.

Það er hagur allra landsmanna að vernda þá auðlind landsins sem felst í óspilltri náttúru og að nýting lands sé með skynsamlegum og sjálfbærum hætti. SAF telja að nýting landsins í þágu ferðaþjónustu sé ein arðbærasta nýting landsins fyrir samfélagið til framtíðar. Hin óspillta náttúra Íslands á sér fáa líka í Evrópu. Því felst mikið tækifæri til þróunar samkeppnisforskots íslenskrar ferðaþjónustu með áherslu á vernd og nýtingu landsins sem ferðaþjónustuuauðlindar.

Samtökin áskilja sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum og lýsa sig um leið reiðubúin til að funda um efnið sé þess óskað.

Virðingarfyllst,

f.h. SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar



Jóhannes Þór Skúlason

Framkvæmdarstjóri