

Verkefnisstjórn 3. áfanga rammaáætlunar

6. júlí 2016

Umsögn um endurskoðaða lokaskýrslu

Vísað er til endurskoðaðrar lokaskýrslu verkefnisstjórnar sem birt var á vefnum www.ramma.is 11. maí sl., til umsagnar á tímabilinu 11. maí til 3. ágúst. Samorka hafði áður skilað umsögn (dags. 15. apríl) um drög að lokaskýrslu verkefnisstjórnar. Að mestu er hér þó um sömu ábendingar að ræða, en efnisflokkuð viðbrögð við umsögnum, í kafla 9.4.2., draga að mati Samorku ekki úr vægi þessara ábendinga. Þá hafa ný gögn komið til sögunnar frá birtingu fyrri skýrsludraga, gögn sem að mati Samorku hafa talsvert vægi gagnvart niðurstöðum verkefnisstjórnar og er þeirra getið hér á eftir.

Að mati Samorku hefur verkefnisstjórn, miðað við þær forsendur sem hún starfar samkvæmt, náð þarna ákveðnu jafnvægi sem sumir geta verið ánægðir með. Annars staðar ríkir minni sátt, en að mati Samorku er afar mikilvægt að rammaáætlun virki sem tæki til að ná sem víðtækastri sátt um ráðstöfun þeirra takmörkuðu auðlinda sem orkuauðlindir og náttúrusvæði mynda. Ekki síst á tímum sem þessum, þar sem eftirspurn eftir raforku í landinu er mun meiri en framboðið og knýjandi þörf er á bættum tengingum flutningskerfisins milli landshluta. Hvers kyns framkvæmdir til nýtingar á vatnsafla, jarðhita og vindorku hafa að sjálfsögðu í för með sér röskun og áhrif á ásýnd viðkomandi landsvæða. Á móti kemur mikil þjóðhagsleg verðmætasköpun sem virkjanaf framkvæmdir og aukin orkunýting geta haft í för með sér og mikil áhrif slíkrar uppbyggingar á nærsamfélög viðkomandi orkunýtingarsvæða. Verkefnið er að vega þessi sjónarmið og meta og leita sem víðtækastar sáttar milli mismunandi áherslna og sjónarmiða.

Niðurstöður skýrslunnar byggja hins vegar eingöngu á vinnu faghópa 1 (um náttúru- og menningarminjar) og 2 (um aðra nýtingu en orkuvinnslu, svo sem vegna ferðaþjónustu, útivistar og landbúnaðar). Að mati Samorku er ótímabært að setja fram drög að flokkun virkjanakosta án þess að tekið sé tillit til samfélagslegra og efnahagslegra áhrifa orkunýtingar. Þá benda samtökin á ákveðnar spurningar sem vakna varðandi hagsmunamat, túlkun laga um landsskipulagsstefnu o.fl.

Ennfremur vill Samorka vekja athygli á því að nálgun verkefnisstjórnar grundvallast á flokkun svæða, en röðun virkjanakosta er í kjölfarið afleidd stærð af flokkun umrædds svæðis. Í upphafi 3. mgr. 10. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- orkunýtingaráætlun segir hins vegar:

Að fengnum niðurstöðum faghópa vinnur verkefnisstjórn drög að tillögum um flokkun virkjunarkosta og afmörkun virkjunar- og verndarsvæða í samræmi við flokkunina.

Með öðrum orðum þá nálgast verkefnisstjórnin verkefnið úr öfugri átt miðað við ákvæði laganna. Skv. þeim ber henni að flokka virkjunarkosti, en afmörkun virkjunar- og verndarsvæða á að vera afleidd stærð af þeirri flokkun. Þessi nálgun virðist hafa veruleg áhrif á niðurstöður verkefnisstjórnar, a.m.k. hvað varðar áður lítt röskuð svæði, en að mati Samorku þarf að endurskoða þessa aðferðafræði til samræmis við ákvæði laganna.

Um samfélagsleg og efnahagsleg áhrif orkunýtingar

Í 4. mgr. 3. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun segir:

Í verndar- og orkunýtingaráætlun skal í samræmi við markmið laga þessara lagt mat á verndar- og orkunýtingargildi landsvæða og efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif nýtingar, þ.m.t. verndunar. Í verndar- og orkunýtingaráætlun skal tekið mið af vatnaáætlun samkvæmt lögum um stjórn vatnamála. (undirstrikun Samorku)

Sem fyrr segir byggja niðurstöður skýrslunnar eingöngu á vinnu faghópa 1 og 2. Að mati Samorku er afar mikilvægt að horft sé til þátta á borð við hagkvæmni virkjunarkosta, efnahagsleg áhrif, áhrif á atvinnulíf, byggðapróun, uppbyggingu innviða, þróun búsetuskilyrða o.s.frv. Þá er spurningin um orkuöryggi algjör lykilspurning í allri umræðu um raforkumál í dag. Fyrir liggur umframeftirspurn eftir raforku og knýjandi þörf til eflingar á flutningskerfinu og bættum tengingum milli Suðurlands annars vegar og Norðausturlands hins vegar.

Fram kemur í skýrslunni að faghópur 3, sem ætlað var að fjalla um samfélagsleg áhrif, telur sig skorta forsendur til að meta með upplýstum hætti samfélagsleg áhrif þeirra virkjanakosta sem til umfjöllunar eru í 3. áfanga rammaáætlunar. Hópnun var þó ekki beinlínis falið að fjalla um þau atriði sem nefnd eru hér að framan, heldur var hópnun falið að meta „áhrif á félagslega velferð íbúa, samfélagslega fjölbreytni, samskipti, samstöðu, virkni og aðra þá þætti sem hópurinn telur æskilegt og mögulegt að leggja mat á.“ Hugsanlega hefði mátt skilgreina þetta verkefni öðru vísi og meira í anda laganna, sbr. fyrri ábendingu um mat á áhrifum á þróun byggðar, búsetuskilyrða, atvinnulífs, innviða o.s.frv. Sambærileg afstaða kemur fram hjá faghópi 4, sem ætlað var að fjalla um virkjunarkosti og landsvæði með tilliti til hagrænna þátta, einkum út frá áhrifum einstakra virkjunarkosta eða hópa virkjunarkosta á þjóðarhag. Hópurinn kemst m.a. að þeirri niðurstöðu að engin leið sé að áætla hagkvæmni einstakra virkjunarkosta meðan ekki liggja fyrir til hvers orkan frá þeim verði notuð.

Ljóst er að uppbygging orkunýtingar hefur alla jafna veruleg áhrif á slíka samfélagslega og efnahagslega þætti, og þá ekki síður sú atvinnustarfsemi sem orkuna nýtir. Sú staðreynd ein ætti að veða þungt í endanlegri röðun virkjunarkosta í flokka, sem hluti af heildar hagsmunamati. Vissulega liggur ekki ávallt fyrir hvaða starfsemi myndi nýta umrædda orku, en þá mætti e.t.v. horfa til almennra upplýsinga um eftirspurn eftir raforku, opinberra listaverða á raforku eða þekktara dæma um áætlaðar fjárfestingar sem háðar eru samningum um kaup á umtalsverðu magni af orku.

Þannig hefur t.d. nýlega komið fram að Silicor Materials, sem áformar að reisa sólarkísilverksmiðju á Grundartanga (ef þeim tekst að afla nægrar orku, þar sem skortur á framboði mun vera vandamálið en ekki viðræður um orkuverð) þarf 80 MW af orku (ígildi í uppsettu afli). Fyrirtækið ráðgerir að fjárfesta fyrir 120 milljarða króna, sem bætast við umsvifin vegna uppbyggingar í orkuöflun. Þá ráðgerir fyrirtækið að starfsemin muni skapa um 450 störf og skila útflutningsverðmætum sem nemur um 100 milljörðum króna á ári. Þessar tölur hér byggja á ítarlegri umfjöllun Fréttablaðsins 3. mars sl. Augljóslega geta faghópur 3 og verkefnisstjórnin horft til dæma sem þessa í sinni vinnu. Þess má ennfremur geta að fyrirtæki í ferðapjónustu munu að sjálfsögðu hafa þarna mikilla hagsmuna að gæta, en iðnfyrirtæki á borð við þetta mun t.d. ávallt þurfa mikla þjónustu ýmiss konar fólksflutninga- og veitingaaðila, að ekki sé talað um framkvæmdatímamann hjá hvort sem er virkjun eða iðnaðarstarfsemi. Oft fylgir slíkum framkvæmdum einnig veruleg uppbygging innviða á viðkomandi svæði.

Loks vekur athygli að í könnun sem gerð var meðal Íslendinga á vegum faghóps 3 reynast t.d. mun fleiri vera hlynntir en andvígir vatnsafls- og jarðhitavirkjunum á hálendi fjarri byggð. Svo dæmi sé tekið um einn virkjanakost þá segjast 64% hlynnt vindmyllugarði nálægt Búrfellsvirkjun en 11% segjast vera andvíg. Ekki virðist vera horft til könnunar Háskóla Íslands (en hennar þó getið) þar sem 59% aðspurðra ferðamanna segja að uppbygging Búrfellslundar muni ekki hafa áhrif á ferðahegðun þeirra um svæðið. Í tillögum verkefnisstjórnar er umræddum vindlundi raðað í biðflokk, á grundvelli sjónarmiða ferðapjónustuaðila. Vandséð er að hægt sé að ljúka við röðun virkjanakosta án þess að horft sé til sjónarmiða á borð við þau sem þarna koma fram.

Þjóðhagslega getur það skipt gríðarmiklu hvort hagkvæmustu virkjanakostunum er raðað í nýtingarflokk eður ei. Sé horft á stofnkostnað getur samanlögð upphæðin skipt alls hundruðum milljarða króna, ef horft er á núverandi nýtingarflokk borið saman við hagkvæmustu virkjanakostina, að teknu tilliti til almennra forsendna um mismunandi líftíma og fjármögnunarkostnað. Ef horft er á rekstrarkostnað getur sami samanburður leitt í ljós mun upp á fjölda milljarða króna á ári. Mismunurinn myndi væntanlega koma fram sem einhvers konar blanda af:

- hærra raforkuverði á Íslandi,

- lægri arðsemi íslenskra orkufyrirtækja, sem flest eru í opinberri eigu, og
- því að ekkert yrði úr tilteknum stórum fjárfestingum í íslensku atvinnulífi.

Samorka bindur því miklar vonir við að í endanlegum tillögum verkefnisstjórnar verði horft til hagkvæmnipáttarins og efnahagslegra áhrifa, líkt og kveðið er á um lögunum um verndar- og orkunýtingaráætlun, og þeim sjónarmiðum gefið tilhlýðilegt vægi. Í því skyni að styðja við umfjöllun verkefnisstjórnar og faghóps 4 um mismunandi hagkvæmni virkjanakosta fékk Samorka ráðgjafa til að taka saman skýrslu um svokallaðan Levelized Cost of Energy (LCOE – „vegið meðalkostnaðarverð“) virkjunarkosta sem til umfjöllunar eru í 3. áfanga rammaáætlunar. Um er að ræða form núvirðisreiknings þar sem reynt er að ná utan um mismunandi stofnkostnað, rekstrarkostnað, orkuvinnslugetu, líftíma og fjármagnskostnað. Stuðst er við opinber gögn og viðurkennd almenn viðmið. Skýrslan var afhent verkefnisstjórn 27. júní sl. og hana má nálgast á vef Samorku.

Skortur á hagsmunamati

Í 5. kafla skýrslunnar er að finna all ítarlega umfjöllun um hagsmuni ferðaþjónustunnar. Fram kemur m.a. að hlutdeild ferðaþjónustu í gjaldeyristekjum hefur farið ört hækkandi og að erlendum ferðamönnum sem koma til Íslands hafi fjölgað að meðaltali um 9% á ári síðustu 30 ár. Þess má geta að raforkuframleiðsla hefur ríflega fjórfaldast á Íslandi á sama tíma og er hvergi í veröldinni jafn mikil á hvern íbúa og hérlendis, enda landið ríkt af grænum orkuauðlindum.

Aukin umsvif í ferðaþjónustu hafa augljóslega haft mikil og jákvæð áhrif á íslenskt efnahagslíf, sem allir hljóta að fagna. Í skýrsludrögunum er fjallað um þessa stóru mynd, en síðan er fjallað um mögulega hagsmuni ferðaþjónustuaðila á einstökum náttúrusvæðum sem til umfjöllunar eru vegna hugsanlegrar orkunýtingar. Til dæmis er rakið hvernig ferðamenn á tilteknum lítt snortnum náttúrusvæðum, aðspurðir þar, töldu að uppbygging orkumannvirkja myndi draga úr jákvæðri upplifun þeirra af umræddu svæði. Ekki er hins vegar lagt mat á það hvort umræddir ferðamenn myndu hætta við Íslandsför ef af umræddum framkvæmdum yrði, né kemur fram hvert efnahagslegt umfang viðkomandi þjónustustarfsemi er. Ljóst virðist að áhersla á náttúruvernd hafi lang mest vægi í niðurstöðum verkefnisstjórnar, en hagsmunir ferðaþjónustu virðast jafnframt fá mjög mikið vægi (tæp 90% í endanlegu mati faghóps 2).

Í samhengi við fyrri ábendingar um mikilvægi þess að meta efnahags- og samfélagslega þætti skortir þarna ákveðið hagsmunamat að mati Samorku. Þrátt fyrir efasemdir tiltekinna ferðamanna um framkvæmdir á tilteknu svæði er alls óvíst, raunar vandséð, að umræddir ferðamenn hefðu hætta við Íslandsför ef umræddar framkvæmdir hefðu átt sér stað. Hvað þá að áhrifin yrðu merkjanleg á þessa heildarmynd

gjalddeyrstekna sem raktar eru til ferðapjónustu. Ef áhrifin væru einhver á tekjur af ferðapjónustu á umræddu svæði, hversu mikil væru þau og hversu þungt myndu þau vega á móti t.d. 80 MW virkjun, með öllum þeim gríðarlega efnahags- og samfélagslegu áhrifum sem henni fylgja, líkt og áður er rakið dæmi um (af þekktum áformum Silicor Materials)? Um þetta er ekkert fjallað en af texta skýrslunnar virðist jafnvel sem slík sjónarmið geti vegið þungt gegn niðurstöðu um röðun virkjunarkosts í nýtingarflokk. Hvert er hagsmunamatið að baki slíkri niðurstöðu?

Græna orkan og ferðamenn

Íslenskt orkukerfi er algerlega einstakt í veröldinni og græna orkan mikilvægur hluti af ímynd landsins, enda er henni gjarnan tjaldað til í hvers kyns landkynningarefni. Hér byggist svo gott sem öll raforkunotkun og húshitun á grænum, endurnýjanlegum orkugjöfum, á meðan flest önnur lönd þurfa að stærstum hluta að treysta á brennslu jarðefnaeldsneyta á borð við olíu og kol, og/eða á kjarnorku. Stærsta verkefni mannkyns á sviði umhverfismála er að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Lykilverkefnið þar er að minnka hlut jarðefnaeldsneyta í orkuframleiðslu og tilheyrandi útblástur CO₂. Loftslagshlið nýtingar vatnsafls, jarðhita og vindorku á Íslandi hefur ekki mikið vægi í nálgun verkefnisstjórnar, en að ósekju mætti halda þeim sjónarmiðum betur til haga. Vægis þessara sjónarmiða á heimsvísu er lauslega getið á bls. 72, en ekki er að sjá að þau hafi haft neitt vægi í starfi faghóps 2. Orkustofnun benti nýlega á að 100 MW virkjun sparar – m.v. meðaltals samsetningu á orkuvinnslu innan OECD – árlega um 400 þúsund tonn af CO₂. Það jafngildir kolefnisbindingu um 200 milljóna trjáa, eða 950 ferkílómetra skógi. Loftslagsmálin eru hnattrænt viðfangsefni, en hlýnun jarðar hefur m.a. áhrif á bráðnun jökla hérlendis.

Náttúruvernd er sem fyrr segir það sjónarmið sem bersýnilega vegur þyngst í niðurstöðum verkefnisstjórnar. Þá er ljóst að íslensk náttúra er helsta aðdráttarafi ferðamanna sem hingað koma. Framsetningin á bls. 64 í skýrsludrögunum segir þó alls ekki alla söguna, en þar segir að um 80% erlendra ferðamanna komi til landsins vegna náttúrunnar. Þarna er væntanlega vísað í könnun Ferðamálastofu þar sem svarendum gefst kostur á að velja fleiri en einn svarmöguleika (alls 13). Lang flestir velja sannarlega íslenska náttúru, eða 80%, en í sömu könnun velja einnig 41% svarmöguleikann íslenska menningu/sögu. 13% nefna vini eða ættingja á Íslandi og samtals nemur svarprósentan ekki 100% heldur 209%. Samorka hefur óskað eftir því að græna orkan verði einn af þessum svarmöguleikum, en ekki hefur orðið af því.

Í könnun Iceland Naturally meðal almennings í Bandaríkjunum kom hins vegar fram að helmingur aðspurðra taldi hátt hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa auka líkurnar á að þeir myndu vilja heimsækja Ísland. Þá spurði Gallup nýlega erlenda ferðamenn sem leið áttu um Leifsstöð um viðhorf þeirra til endurnýjanlegra orkugjafa hérlendis. 97%

svarenda voru jákvæðir, 3% svöruðu hvorki né, 0% voru neikvæðir. 75% svarenda sögðu vinnslu endurnýjanlegrar orku hafa haft jákvæð áhrif á upplifun sína af íslenskri náttúru og 93% sögðu sögðust hafa tekið fetir orkuvinnslu með endurnýjanlegum orkugjöfum í heimsókn sinni. Gallup vann könnunina fyrir Landsvirkjun og var hún kynnt þann 7. júní sl.

Hátt á annað hundrað þúsund manns heimsækja íslenskar virkjanir á ári hverju og fjöldi vinsælla ferðamannastaða er beintengdur orkunýtingu. Bláa lónið er þar líklega besta dæmið. Að mati Samorku er því síður en svo tilefni til að ætla að græna orkan hafi neikvæð áhrif á viðhorf ferðamanna til landsins. Baráttan gegn losun gróðurhúsalofttegunda er án efa eitt helsta áhugamál fjölda þess fólks sem sækir Ísland heim.

Um landsskipulagsstefnu

Í lok kafla 4.4.2 um áhrifamat og röðun virkjanakosta er m.a. vísað til nýsamþykkrar landsskipulagsstefnu (bls. 56-57). Í 2. mgr. 10. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 segir:

Í landsskipulagsstefnu eru samþættar áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun og er hún útfærð með tilliti til skipulags landnotkunar með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Til grundvallar landsskipulagsstefnu skal leggja markmið laga þessara auk framangreindra áætlana. Þá skal eftir því sem við á hafa svæðis- og aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaga til hliðsjónar.
(undirstrikun Samorku)

Landsskipulagsstefnu er m.ö.o. ætlað að samþætta opinberar áætlanir, m.a. um orkunýtingu. Það orkar því tvímælis að miða áætlun um orkunýtingu við ákvæði landsskipulagsstefnu.

Val virkjunarkosta til umfjöllunar

Verkefnisstjórn hefur ákveðið að fjalla ekki um alla virkjunarkosti sem skilgreindir höfðu verið af Orkustofnun, og ekki um kosti úr fyrri nýtingar- og verndarflokkum þar sem höfðu að mati verkefnisstjórnar ekki orðið forsendubreytingar sem breyttu verndargildi umræddra svæða. Þessi ákvörðun hefur verið gagnrýnd, út frá lögnum um verndar- og orkunýtingaráætlun, af m.a. Orkustofnun og Landsvirkjun. Sú umræða verður ekki endurtekin hér.

Að lokum

Sem fyrr segir er það mat Samorku að afar mikilvægt sé að horft verði til sjónarmiða um efnahags- og samfélagsleg áhrif mögulegrar orkunýtingar, líkt og mælt er fyrir um í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun. Er þar m.a. vísað til verðmætasköpunar,

hagkvæmni, búsetuskilyrða, orkuöryggis og loftslagsmála. Samtökin binda því eðlilega vonir við að tillögur verkefnisstjórnar muni þróast áfram að teknu tilliti til heildstæðs hagsmunamats sem horfi til þeirra þátta. Niðurstaða um að ekki liggi fyrir til hvers nýta beri orkuna hverju sinni strikar ekki út mikilvægi þessara sjónarmiða í heildar hagsmunamati, heldur er einfalt að styðjast þá við opinber gögn um orkuverð, þekktar tölur um fjárfestingaráform og uppbyggingu o.s.frv. Þá skal hér ítrekað að skv. ákvæðum laganna ber að flokka virkjunarkosti og raða svæðum útfrá þeirri flokkun. Verkefnisstjórnin gerir hið gagnstæða en að mati Samorku ber henni að breyta þeirri nálgun til samræmis við ákvæði laganna.

Að öðru leyti vísast til umsagna einstakra aðildarfyrirtækja Samorku.

Virðingarfyllst,



Guðstaf Adolf Skúlason
framkvæmdastjóri