

Alþingi - Nefndasvið
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Reykjavík, 7. maí 2021
Tilvísun: OS2021040059/50.11
Verknúmer: 3241005

Efni: Umsagnir Orkustofnunar um tillögu til þingsályktunar, um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands, 707. mál, og um frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku), 709. mál.

Orkustofnun vísar til erindis yðar, dags. 15. apríl sl., þar sem óskað er umsagnar Orkustofnunar um framkomið frumvarp til breytingar á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, 709. mál og þingsályktunartillögu um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands, 707. mál. Vegna skyldleika málanna og þess að þau eru lögð fram samhliða fyrir Alþingi hefur Orkustofnun ákveðið að sameina umsögn sína.

Orkustofnun telur að breytingar þær sem lagðar eru til í frumvarpinu séu ekki til þess fallnar að einfalda regluverk það er orkunýting hér á landi byggir á. Síður en svo sé með nefndum breytingum matsferli það öllu heldur þyngt. Gildandi lög hafa sýnt að brotalamir eru þar víða, sem hefur orðið til þess að það ferli sem þau áttu að taka til og lagt var upp með hefur ekki gengið sem skyldi og telur stofnunin að nái breytingarnar fram að ganga verði ekki með nokkru móti bætt úr því ástandi. Í greinargerð með frumvarpinu segir á þó nokkrum stöðum að vindorkan sé í eðli sínu ólík vatns- og jarðhitauuðlindunum, sem löggin ná til nú þegar, og því sé meðferð slíkra kosta nokkuð önnur. Það er hins vegar ekki að sjá að sú meðferð sem lögð er til, bæði í frumvarpi þessu svo og í þingsályktunartillögu sem umhverfis- og samgöngunefnd hefur jafnframt óskað umsagna við, sé til þess fallið að einfalda núverandi regluverk.

Þá ítrekar Orkustofnun framkomna athugasemd sína um það að pólitískur ráðherra hafi ákvörðunarvald er varðar vindorkukosti og í raun alla orkukosti. Ákvarðanir umhverfis- og auðlindaráðherra eru byggðar á ráðgjöf verkefnisstjórnar, sem ekki er stjórnýslustofnun. Af því leiðir að þær ákvarðanir sem teknar eru, hvort sem er af verkefnisstjórn sjálfri í matsferlinu eða af ráðherra við ákvörðun um þær tillögur sem lagðar eru fyrir löggjafann, eru hvergi í ferlinu kæránlegar. Þarna er um að ræða ákvarðanir sem varða framtíðarorkuframleiðslu hér á landi og afar margir hafa hagsmuni af. Þetta er öfugt við þá þróun sem leiðir af Árósasamningnum en síðustu ár hafa leyfisveitingaferli verið færð til þess vegar að slíkt vald sé allajafna hjá stjórnýslustofnun sem hefur á að skipa sérfræðingum í málaflokknum og skýr heimild til að fá þær endurskoðaðar af óháðri úrskurðarnefnd.

Þá telur Orkustofnun mikilvægt að leyfisferli vindorku, líkt og annarra orkugjafa, sé einfalt og skilvirkt enda séu mikil tækifæri fyrir Ísland til að vera fremst í flokki hvað varðar raforkuframleiðslu með endurnýjanlegum orkugjöfum en telur einsýnt að það frumvarp sem lagt er fram sé ekki til þess fallið.

Verði frumvarpið hins vegar að lögum í óbreyttri mynd, telur stofnunin afar mikilvægt að farið sé í heildarendurskoðun á regluverkinu innan skamms tíma, standi það þróun vindorkukosta fyrir þrifum hér á landi.

Orkustofnun ítrekar fyrri umsögn sína um drög að breytingum á lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku), og er sú umsögn látin fylgja sem fylgiskjal þessa erindis.

Virðingarfyllt,
f.h. orkumálastjóra



Harpa Þórunn Pétursdóttir
lögfræðingur



Sýlvía Rákel Guðjónsdóttir
sérfræðingur

Fylgiskjöl: Umsögn um drög að breytingu á lögum 48 2011 2021

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
101 REYKJAVÍK

Reykjavík, 9. febrúar 2021
Verknúmer: 1257000

Efni: Umsögn um drög að breytingu á lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku)

Orkustofnun vísar til auglýsingar í Samráðsgátt stjórnvalda þar sem óskað er eftir umsögnum um drög að breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Orkustofnun lýsir mikilli ánægju með að nú standi til að skýra með hvaða hætti stjórnvöldum beri að meðhöndla hugmyndir um nýtingu vindorku og að breyta skuli lögum þeim er taka til stórra virkjana með vindinn í huga. Þetta fellur vel að þeim athugasemdum við gildandi lög og beitingu þeirra á vindorkukosti sem Orkustofnun hefur áður fært fram. Stofnunin telur hins vegar þörf á að endurskoða þá tilhögun sem lögð er fram og þann stjórnsluferil sem lagður er til samkvæmt frumvarpinu, annars vegar til þess að uppfylla markmið stjórnvalda um einföldun og bætta skilvirkni stjórnslunnar og hins vegar til þess að skipuleggja stjórnsluferilinn þannig að hann uppfylli gildandi kröfur um leyfisveitingar og rétt borgara til réttlátrar málsmeðferðar í umhverfismálum. Telur stofnunin ástæðu til að fjalla nánar um ákveðna þætti í frumvarpinu hér fyrir neðan.

Orkustofnun telur á köflum óljóst að frumvarpið taki í öllum tilfellum aðeins á virkjunarkostum yfir 10 MW að stærð en í ákveðnum ákvæðum þess má skilja sem svo að um sé að ræða alla nýtingu á vindorku til raforkuframleiðslu.

Þá vill Orkustofnun fá úr því skorið hvers vegna verkefnisstjórn hafi það hlutverk að meta vindorkukosti sem lagðir hafa verið fram, þ.e. hvort þeir séu í samræmi við meginreglur og viðmið sem komi fram í þingsályktunartillögu. Getur slík tillaga um staðsetningu vindorkuvera ekki falið í sér skilgreiningu svæða þannig að ákvörðun þingsins sé ekki háð túlkun verkefnisstjórnar sem aftur er ekki hægt að kæra til sjálfstæðrar úrskurðarnefndar.

Þá vill Orkustofnun jafnframt fá skýringar á því hvers vegna ráðherra sé falið ákvörðunarvaldið hvað varðar vindorkukosti þegar unnið hafi verið í því um árábil að færa ákvörðunarvald frá ráðherra með eru pólitískt kjörnir til undirstofnana ráðuneytanna með það að markmiði að gera aðilum kleift að fá ákvarðanir sínar endurskoðaðar af sjálfstæðum úrskurðarnefndum. Þetta gengur alfarið í berhöggi við þá góðu þróun.

Í frumvarpinu er ítrekað fjallað um að verkefnisstjórn skuli „staðreyna“ og „meta“ virkjunarkosti, landsvæði og gögn með hliðsjón af ákvörðun Alþingis og því veltir Orkustofnun upp þeirri spurningu hvað felist í þessu mati? Telja verður ljóst að ferlið er óþarflega flókið og að það býður upp á mat og túlkun á atriðum oftar en nauðsynlegt megi teljast eftir að Alþingi hefur samþykkt skilgreiningu sína. Þá verður líka að horfa til þess að aðilar hafa engar leiðir til að fá endurskoðaðar þessar ákvarðanir verkefnisstjórnarinnar sem getur ekki talist gagnsær stjórnsýsluferill.

Orkustofnun fagnar því vissulega að verkefnisstjórn sé gert að birta opinberlega drög að niðurstöðu sinni varðandi það hvort virkjunarkostur falli innan flokkunar 2 og gefa almenningi, félagasamtökum og öðrum haghöfum tækifæri til að koma athugasemdum sínum að en telur þó enn skorta á að þeim aðilum sem málið varðar hverju sinni sé gefinn kostur á því að fá endurskoðaðar þær ákvarðanir sem verkefnisstjórnin tekur. Einnig má benda á að ákvarðanir um að staðreyna virkjunarkost í flokk 1 eða 3 gera ekki ráð fyrir andmælarétti málsaðila né heldur aðkomu almennings.

Frumvarpið fjallar ekki nógu ítarlega um hvernig skal staðið að skiptingu landsins. Augljóslega þarf breiðari og öðruvísi aðkomu að því verki en verkefnisstjórn nær yfir samkvæmt núverandi skipulagi. Einnig gerir frumvarpið ráð fyrir að verkefnisstjórn verði einhvers konar afgreiðslustofnun fyrir virkjanakosti sem lagðir verða fram eftir að búið er að ákveða skiptingu landsins í svæði. Verkefnisstjórnin er skipulögð í kringum stóra áfanga í mati á virkjanakostum, hún er alltof þunglamalegt tæki til þess að afgreiða einstök mál jafnframt því sem stjórnsýsluleg staða hennar, ákvarðanir og mögulegar kæruleiðir eru á engan hátt skýrar gagnvart umsóknaraðilum. Þarna er því verið að búa til einhvers konar nýja „stofnun“ sem sinnir málum sem núverandi stofnanir hafa alla burði til að sinna.

Af ofangreindu má ljóst vera að ferli það sem lagt er til með frumvarpinu er of flókið og matskennt til þess að það uppfylli þá kröfu stjórnvalda að færa stjórnsýslulega ferla til einfaldari vegar og gagnsærri. Þá er illskiljanlegt hvers vegna verkefnisstjórn er jafnframt falið það vald að meta virkjunarkosti og kalla til faghópa eftir þörfum þegar undirstofnanir ráðuneytisins eru vel í stakk búnar til að framkvæma slíkt mat.

Virðingarfyllt,



Guðni A. Jóhannesson
orkumálastjóri