

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku).

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

1. gr.

Á eftir 1. mgr. 2. gr. laganna kemur ný málsgrein svohljóðandi:  
Um virkjunarkosti til nýtingar vindorku fer samkvæmt ákvæðum 10. gr. a–c.

2. gr.

Á eftir 4. tölul. 2. mgr. 2. gr. laganna kemur nýr töluliður, svohljóðandi, og breytist röð annarra liða samkvæmt því: *Vindorka*: Nýting vinds til framleiðslu raforku sem nemur 10 MW eða meira af uppsettu rafafli.

3. gr.

Við 1. másl. 1. mgr. 7. gr. bætist: nema um sé að ræða virkjunarkosti til nýtingar vindorku.

4. gr.

Á eftir 10. gr. laganna koma þrjár nýjar greinar, 10. gr. a – 10. gr. c, ásamt fyrisögnum, svohljóðandi:

a. (10. gr. a.)

*Flokkun virkjunarkosta til nýtingar vindorku með tilliti til staðsetningar.*

Ráðherra, í samráði við ráðherra sem fer með orkumál, leggur fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands þar sem gerð skal grein fyrir stefnu, meginreglum og viðmiðum við hagnýtingu vindorku á landi.

Í stefnumörkuninni skulu skilgreindir eftirfarandi þrír flokkar landsvæða:

1. Landsvæði í flokki 1 þar sem öll nýting vindorku samkvæmt lögum þessum er óheimil. Stjórnvöldum er ekki heimilt að veita leyfi fyrir orkuvinnslu til nýtingar vindorku á slíkum svæðum.
2. Landsvæði í flokki 2 sem geta í eðli sínu almennt talist viðkvæm svæði með tilliti til nýtingar vindorku, en þar sem slík uppbygging getur þó komið til álita. Falli virkjunarkostur til nýtingar vindorku undir þennan flokk landsvæða skal verkefnisstjórn taka virkjunarkost til umsagnar og meta hvort hann sé í samræmi við þær meginreglur og viðmið sem fram koma í stefnumörkun skv. 1. mgr.

3. Landsvæði í flokki 3 sem staðreynt er af verkefnisstjórn að falli hvorki undir flokk 1 né flokk 2. Landsvæði í flokki 3 sæta ekki takmörkunum samkvæmt lögum þessum hvað varðar möguleika til orkuvinnslu til nýtingar vindorku.

b. (10. gr. b.)

*Málsmeðferð verkefnisstjórnar vegna virkjunarkosta til nýtingar vindorku.*

Komist verkefnisstjórn að þeirri niðurstöðu að virkjunarkostur til nýtingar á vindorku sé að hluta eða að öllu leyti innan landsvæðis í flokki 1 er verkefnisstjórn óheimilt að taka slíkan virkjunarkost til frekari efnismeðferðar.

Komist verkefnisstjórn að þeirri niðurstöðu að virkjunarkostur til nýtingar á vindorku sé að hluta eða öllu leyti innan landsvæðis í flokki 2 skal hún leggja mat á það, á grundvelli stefnumörkunar skv. 1. mgr. 10. gr. a, hvort viðkomandi virkjunarkostur uppfylli meginreglur og viðmið varðandi nýtingu vindorku innan tilgreinds landsvæðis. Við umfjöllun um virkjunarkosti innan svæðis í þessum flokki skal verkefnisstjórn leita til viðeigandi faghópa, skv. 9. gr., við mat á afmörkuðum þáttum þess virkjunarkosts sem fjallað er um.

Verkefnisstjórn skal birta opinberlega drög að niðurstöðu sinni skv. 2. mgr. og veita almenningi, félagasamtökum og öðrum hagaðilum sex vikna frest til að koma að athugasemdum við drögin.

Að loknum þeim fresti skilar verkefnisstjórn ráðherra rökstuddri umsögn um virkjunarkostinn á grundvelli niðurstöðu sinnar og framkominna athugasemda skv. 3. mgr. Í umsögn verkefnisstjórnar skal koma fram hvort viðkomandi virkjunarkostur, eins og hann er lagður fram, uppfylli meginreglur og viðmið í stefnumörkun skv. 1. mgr. 10. gr. a, eða ekki.

Sé það staðreynt að tilgreindur virkjunarkostur falli undir landsvæði í flokki 3 skal verkefnisstjórn tilkynna ráðherra um þá niðurstöðu verkefnisstjórnar þegar hún liggur fyrir.

Umsögn verkefnisstjórnar skal liggja fyrir innan átján vikna eftir að umsóknin berst verkefnisstjórn frá Orkustofnun, enda hafi umsækjandi skilað inn þeim gögnum sem kveðið er á um í reglugerð skv. 12. gr., til að hægt sé að taka virkjunarkostinn til formlegrar meðferðar og umsagnar.

c. (10. gr. c.)

*Málsmeðferð ráðherra vegna virkjunarkosta til nýtingar vindorku.*

Fallist ráðherra á rökstudda umsögn verkefnisstjórnar um að staðsetning tiltekins virkjunarkosts til nýtingar vindorku innan landsvæðis í flokki 2 uppfylli meginreglur og viðmið í stefnumörkun sem kveðið er á um í 1. mgr. 10. gr. a tilkynnir hann umsækjanda um niðurstöðu sína og er hlutaðeigandi stjórnvöldum þá heimilt að veita umsækjanda leyfi til nýtingar virkjunarkostsins innan svæðisins.

Fallist ráðherra á rökstudda umsögn verkefnisstjórnar um að staðsetning tiltekins virkjunarkosts innan landsvæðis í flokki 2 uppfylli ekki þær meginreglur og viðmið í stefnumörkun sem kveðið er á um í 1. mgr. 10. gr. a til nýtingar vindorku, tilkynnir hann umsækjanda um niðurstöðu sína og er hlutaðeigandi stjórnvöldum þá óheimilt að veita leyfi til nýtingar viðkomandi virkjunarkosts innan svæðisins.

Fallist ráðherra ekki á umsögn verkefnisstjórnar skal hann rökstyðja þá ákvörðun sína og tilkynna umsækjanda um hana. Stjórnvöldum er þá óheimilt að veita leyfi til nýtingar virkjunarkostsins innan svæðisins.

Ákvörðun ráðherra skv. 1.–3. mgr. skal liggja fyrir innan sex vikna frá því að umsögn verkefnisstjórnar barst honum.

Sé það staðreynt af verkefnisstjórn að virkjunarkostur til nýtingar vindorku sé á svæði í flokki 3 er hlutaðeigandi stjórnvöldum heimilt að veita leyfi fyrir framkvæmdinni í samræmi við almennar reglur án frekari málsmeðferðar samkvæmt lögum þessum.

Umsækjanda er heimilt að leggja virkjunarkost innan landsvæði í flokki 2, skv. 10. gr. a, að nýju til umsagnar hjá verkefnisstjórn, telji hann að unnt sé að bregðast við framkomnum ábendingum og athugasemdum við fyrri meðferð málsins. Þegar svo háttar til að ráðherra fallist ekki á umsögn verkefnisstjórnar, sbr. 3. mgr. 10. gr. c, skal umsækjanda einnig gefinn kostur á að fjallað verði um virkjunarkostinn í verndar- og orkunýtingaráætlun, sbr. 1. mgr. 3. gr., óski hann þess.

Við málsmeðferð samkvæmt þessari grein skal ráðherra hafa samráð og samvinnu við þann ráðherra sem fer með orkumál.

#### 5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi og koma til framkvæmda þegar Alþingi hefur samþykkt tillögu til þingsályktunar skv. 1. mgr. 4. gr.

### Ákvæði til bráðabirgða.

Um virkjunarkosti til nýtingar vindorku sem hafa verið sendir verkefnisstjórn til umfjöllunar skv. 2. mgr. 9. gr. laganna fyrir gildistöku laga þessara gilda ákvæði 10. gr. laganna um verklag og málsmeðferð við meðferð virkjunarkosta í vindorku nema umsækjandi óski sérstaklega eftir því að um viðkomandi virkjunarkost fari samkvæmt ákvæðum 10. gr. a–c laga þessara.

Ákvæði laga þessara skulu endurskoðuð með tilliti til reynslu af framkvæmd þeirra eigi síðar en innan fjögurra ára frá því þau koma til framkvæmda, sbr. 5. gr.

### Greinargerð.

#### 1. Inngangur.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er kveðið á um að „setja þurfi lög um vindorkuver ásamt því að vinna með sveitarfélögum leiðbeiningar um skipulagsákvæðanir og leyfisveitingar“.

Á árinu 2016 var settur á laggirnar starfshópur nokkurra ráðuneyta og stofnana með aðkomu Sambands íslenskra sveitarfélaga ásamt nokkrum hagsmunaaðilum á þessu sviði til að skoða regluverk í tengslum við starfsemi og framkvæmdir vegna vindorkuvera. Sá hópur skilaði af sér ítarlegri skýrslu í október 2018 með greiningu á regluverki þessara mála.

Í framhaldinu var ákveðið að skipa sérstakan starfshóp til að skoða frekar og vinna að mótun tillagna um hvernig best væri að haga málefnum vindorku sem orkunýtingarkosts hér á landi. Hópnum var meðal annars falið að athuga hvort rétt væri að vindorka sætti annarri málsmeðferð innan rammaáætlunar en hinir hefðbundnu orkunýtingarkostir samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, og þá hvernig það yrði best gert. Í hópnum sátu fulltrúar úr umhverfis- og auðlindaráðuneyti, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti ásamt samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti.

Verkefni hópsins voru nánar afmörkuð með eftirfarandi hætti:

1. Taka til skoðunar hvort núverandi aðferðafræði laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, henti virkjunarkostum í vindorku að öllu leyti eða hvort rétt væri að setja sérreglur í lögum um meðferð virkjunarkosta í vindorku á grundvelli hugmynda um tiltekna svæðaskiptingu landsins.

2. Teldi starfshópurinn að slíkar sérreglur ættu að gilda um meðferð virkjunarkosta í vindorku innan rammaáætlunar skyldi starfshópurinn vinna drög að stefnumörkun ríkisins varðandi þá umhverfis- og samfélagsþætti sem helst ættu að vera ráðandi við staðsetningu vindorkuvera hérlendis auk mótaðra hugmynda um hvaða stofnun eða aðili væri best til þess fallinn að vinna áfram að framkvæmd slíks verkefnis á grundvelli slíkrar stefnumörkunar.
3. Starfshópurinn skyldi jafnframt útfæra og leggja fram tillögur að aðferðafræði, málsmeðferð og leyfisveitingarferli virkjunarkosta í vindorku innan rammaáætlunar á grundvelli niðurstaðna sinna.
4. Starfshópurinn var að lokum falið að móta og gera tillögur að nauðsynlegum breytingum á lögum um verndar- og nýtingaráætlun, nr. 48/2011, á grundvelli framangreinds.

Eins og fram kemur í skýrslu starfshóps um vindorkunýtingu þá hafa nágrannalönd farið ýmsar leiðir við meðhöndlun vindorku. Í meginatriðum hefur verið um tvær leiðir að ræða, annars vegar hin svonefnda norska leið og hins vegar skoska leiðin svonefnda.

Norska leiðin byggðist á ítarlegri greiningu og kortlagningu á stærstum hluta Noregs með tilliti til vindorkunýtingar. Áhersla var í fyrstu lögð á að greina þau landsvæði sem útilokuð voru frá vindorkunýtingu. Síðan var unnið að því að greina þau landsvæði sem hugsanlega gætu hentað fyrir slíka uppbyggingu, út frá ákveðnum skilgreindum viðmiðum. Þau landsvæði voru að lokum skoðuð enn frekar með tilliti til þess hvaða svæði innan þeirra gætu hentað vel fyrir uppbyggingu vindorkuvera. Það vindorkukort sem varð til eftir þessa vinnu og var í framhaldinu kynnt var umdeilt, sérstaklega meðal sveitarfélaga, og hafa norsk stjórnvöld hafið endurskoðun á þessari aðferðafræði.

Sú leið sem Skotar fóru við stefnumörkun um vindorkuver í Skotlandi byggðist á því að nýta skosku landsskipulagsstefnuna sem ætlað er að lýsa áherslum skoskra yfirvalda í skipulagsmálum og stuðla að samræmi í skipulagsstefnu yfir landið allt með því að leggja línur fyrir skipulagsáætlanir á neðri skipulagsstigum og við hönnun og framkvæmdir. Byggt var á þeirri leið að flokka landsvæði að meginstefnu til í þrjú flokka: 1) svæði þar sem vindorkuverk eru ekki talin ásætlanleg, 2) svæði með verulega vernd eða sérstöðu þar sem skoða þarf einstök tilvik ítarlega áður en vindorkuver geta komið til álita, meðal annars út frá því hvort draga megi með afgerandi hætti úr áhrifum á viðkomandi svæði með staðsetningu og hönnun mannvirkja eða öðrum mótvægisáðferðum og 3) svæði með möguleika á vindorkuverum en þó alltaf háð mati með tilliti til skilgreindra viðmiða.

Sú leið sem ákveðið var að fara bæði í Noregi og Skotlandi að setja sérstakan ramma eða stefnu um málefni vindorku er til þess fallin að skapa skýrleika og gagnsæi við nýtingu og uppbyggingu þessa orkukosts. Fyrirsjáanleiki sem fæst með slíkri opinberri stefnumörkun er ekki síður mikilvægur við nýtingu vindorku hérlendis.

Fjallað er um vindorkunýtingu í gildandi landsskipulagsstefnu 2015–2026. Þar er Skipulagsstofnun falið, í samstarfi við hlutaðeigandi stofnanir, að standa fyrir fræðslu og miðlun upplýsinga um skipulagsmál og umhverfismat vindorkunýtingar. Á grundvelli þessa hefur Skipulagsstofnun meðal annars gefið út leiðbeiningar um skipulag og vindorkunýtingu.

Umhverfis- og auðlindaráðherra fól Skipulagsstofnun enn frekara hlutverk að þessu leyti á árinu 2018 þar sem stofnuninni var sérstaklega falið að vinna tillögu að viðauka við gildandi landsskipulagsstefnu þar sem meðal annars skyldi fjallað nánar um skipulag vindorkunýtingar með tilliti til landslags og sett viðmið fyrir ákvarðanir um slíka nýtingu. Að mati starfshópsins sem fjallaði um málið var í fyrstu talið rökrétt að tengja þessa vinnu Skipulagsstofnunar við breytingu á lögum um rammaáætlun í stað þess að leggja fram tillögur að sjálfstæðri greiningu á vindorkumöguleikum einstakra svæða landsins eða annarri kortlagningu hennar á Íslandi.

Ákveðið var hins vegar við frekari skoðun þessara mála að heppilegra væri að landsskipulagsstefnan fjallaði frekar með almennari hætti um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og út frá skipulagslegum forsendum frekar en að í henni yrði að finna stefnumörkun og viðmið um hvenær vindorkuver kæmu til greina út frá lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Í skýrslu starfshópsins er lagt til að gerðar verði tiltekna breytingar á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun með tilliti til málsmeðferðar og ferli vindorkumála í rammaáætlun. Þar yrði horft til þess að aðlaga lögin betur að séreðli vindorkunnar með þeim hætti að við mat á virkjunarkostum í vindorku yrði horft til stefnumörkunar stjórnvalda, meginreglna og viðmiða, að þessu leyti eins og gert var í nágrannalöndum okkar auk þess sem gert yrði ráð fyrir sérstakri málsmeðferð þeirra virkjunarkosta sem falla að opinberri stefnumörkun í þessum málaflokki. Lagt er til að við þessar breytingar verði í grundvallaratriðum horft til samþætilegrar hugmyndafræði og þróuð var í Skotlandi og snýr að flokkun lands sem yrði þó aðlöguð verulega að íslenskum aðstæðum og íslensku regluverki.

Starfshópurinn lagði til að í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun yrðu skilgreindir þrjú flokkar landsvæða með tilliti til vindorkunýtingar.

Flokkur 1. Mælt yrði fyrir um að ekki yrðu byggð vindorkuver á landsvæðum í þessum flokki og að stjórnvöldum væri óheimilt að veita leyfi fyrir slíkum virkjunarkostum eða taka þá til frekari meðferðar.

Flokkur 2. Þar féllu undir svæði sem gætu í eðli sínu almennt verið viðkvæm fyrir uppbyggingu vindorkuvera eða annarri mannvirkjagerð, en vindorkuver innan slíkra svæða gætu þó komið til greina að uppfylltum tilteknum skilyrðum, meginreglum og viðmiðum.

Flokkur 3. Þar yrðu um að ræða landsvæði sem hvorki teldust falla í flokk 1 né flokk 2 skv. mati verkefnisstjórnar rammaáætlunar. Ákvörðunarvald um framhald virkjunarkosta á svæði í flokki 3 yrði þá hjá sveitarfélagi og öðrum stjórnvöldum að uppfylltum almennum reglum og skipulagsgerð einstakra sveitarfélaga.

Þá lagði starfshópurinn til eins og áður sagði að samhliða breytingum á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun myndu stjórnvöld standa að og birta sérstaka opinbera stefnumörkun um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands sem yrði grundvöllur að mati einstakra virkjunarkosta hjá verkefnisstjórn rammaáætlunar innan landsvæða í flokki 2. Starfshópurinn taldi rétt að slík stefnumörkun yrði lögð fram sem tillaga til þingsályktunar samhliða þeim breytingum sem lagðar eru til á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun (málsmeðferð vegna virkjunarkosta í vindorku). Umfjöllun landsskipulagsstefnu um vindorku myndi hins vegar, þegar fram í sækir, taka mið af þessari opinberu stefnumörkun og fjalla með sértækari hætti um uppbyggingu vindorkuvera í landslagi út frá skipulagi og skipulagslegum ákvörðunum og vinna að samþættingu þessara mála á landsvísu.

Frumvarp þetta er byggt á vinnu framangreinds starfshóps, að höfðu samráði við nokkurn fjölda haghafa.

## 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Lög um verndar- og orkunýtingaráætlun (lög um rammaáætlun), nr. 48/2011, áttu upphaflega eingöngu að ná til virkjunarkosta í vatnsafla og jarðhita, sbr. frumvarp það sem lagt var fram á 139. löggjafarþingi (þskj. 81 – 77. mál). Í meðförum Alþingis kom fram breytingartillaga frá meiri hluta iðnaðarnefndar þar sem lagt var til að gildissvið laganna yrði ekki afmarkað við vatnsafl og jarðhita, heldur ættu þau að gilda um alla virkjunarkosti óháð þeirri tækni sem notuð væri við orkuframleiðslunnar. Við meðferð frumvarpsins á Alþingi var heiti laganna, gildissviði og nokkrum greinum frumvarpsins í framhaldinu breytt þannig að þau yrðu ekki einungis bundin við vatnsafl og jarðhita.

Vindorkunýting fellur að mati umhverfis- og auðlindaráðuneytisins undir lög um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, en það ráðuneyti fer með framkvæmd þeirra laga. Þessi skilningur hefur meðal annars verið staðfestur með þeim hætti að verkefnisstjórn rammaáætlunar hefur á grundvelli laganna fjallað um tvo virkjanakosti í vindorku á vegum Landsvirkjunar í þriðja áfanga rammaáætlunar, þ.e. Búrfellslund (200MW) og Blöndulund (100MW). Niðurstaða verkefnisstjórnar var á þá leið að Búrfellslundur færi í biðflokk en Blöndulundur í orkunýtingarflokk. Niðurstaða verkefnisstjórnar í 3. áfanga rammaáætlunar hefur hins vegar enn sem komið er ekki hlotið endanlega umfjöllun á Alþingi. Í 4. áfanga rammaáætlunar hafa um 34 virkjunarkostir í vindorku komið til meðferðar hjá verkefnisstjórn.

Þrátt fyrir þann skýra og ótvíræð vilja löggjafans að virkjanakostir aðrir en jarðvarmi og vatnsorka féllu undir lög nr. 48/2011, afstöðu umhverfis- og auðlindaráðuneytis til málsins og að þegar hefur verið fjallað um virkjunarkosti á grundvelli málsmeðferðar laganna bæði í 3. og 4. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar, hafa komið fram tiltekin sjónarmið um að löggin gildi ekki um vindorku á þeim grundvelli að fjalla hefðu þurft með skýrari hætti um þennan virkjunarkost í lögnum.

Almenn samstaða er um að gildandi ákvæði um málsmeðferð og aðferðafræði í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun frá 2011 mætti aðlaga betur að þessum tiltekna orkukosti vegna sérstöðu hans miðað við aðra orkukosti sem meiri reynsla var af. Sú sérstaða felst meðal annars í eftirfarandi þáttum:

1. Sem auðlind er vindurinn nokkurn veginn óþrjótandi, ólíkt öðrum orkukostum og takmarkast orkuvinnslan helst af því landrými sem er til staðar.
2. Vindurinn er ekki jafn staðbundinn orkukostur og aðrir hefðbundnari virkjunarkostir heldur er hægt að hagnýta hann á flestum stöðum landsins þar sem landrými er til staðar þótt hagkvæmni einstakra virkjunarkosta geti að sjálfsögðu verið mismikil eftir staðsetningu þeirra.
3. Vindorkuver krefjast almennt minni undirbúningstíma en hinir hefðbundnari orkukostir héraendis, mun fljótlegri er að reisa slík mannvirki, auk þess sem hægt er að reisa þau í skilgreindum áföngum í samræmi við eftirspurn.
4. Telja verður að vindorkuver geti í mörgum tilvikum haft í för með sér minna óafturkræft rask en hefðbundnari orkukostir, ef rétt er að staðið, enda er auðveldara að fjarlægja slík mannvirki að stærstum hluta ásamt flestum öðrum ummerkjum af virkjunarstað, sé tekin ákvörðun um að hætta starfsemi. Segja má því að nýting vindorku á tilteknu landsvæði bindi ekki hendur framtíðarkynslóða með jafn afgerandi hætti og oft er þegar um er að ræða nýtingu á hinum hefðbundnari orkukostum.
5. Hagkvæmni vindorku eykst hratt og áhugi á hagnýtingu hennar fer vaxandi hér á landi sem annars staðar. Rekstur einstakra vindorkustöðva á Íslandi í tilraunaskyni hefur verið umfram væntingar og land- og veðurfræðilegar aðstæður ákjósanlegar til nýtingar vindorku á Íslandi.

Þar sem virkjunarkostir í vindorku eru ekki jafn bundnir við ákveðna staðsetningu og hinir hefðbundnu virkjunarkostir gefur það stjórnvöldum mikilvægt tækifæri til að móta opinbera stefnu um hvar helst eigi að staðsetja slíka starfsemi og hvar ekki, til að reyna eins og kostur er að lágmarka neikvæð umhverfisleg áhrif af henni.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum um verndar og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, með það að markmiði að annars vegar að forgangsraða með tilteknum hætti landsvæðum þannig að ná megi fram tilteknu jafnvægi milli mikilvægra umhverfis-, samfélags- og efnahagslegra þátta við nýtingu þessa orkukosts og hins vegar að gera eftirfarandi leyfisveitingarferli vegna nýtingar vindorku skilvirkara en nú er.

Með frumvarpinu er lagt til að mat, málsmeðferð og eftirfarandi leyfisveitingarferli virkjunarkosta í vindorku verði aðlöguð að hinu sérstaka eðli vindorkunnar sem orkukosts innan ramma laga um verndar- og orkunýtingaráætlun. Slíkt verði í meginatriðum gert með skýrri opinberri stefnumörkun um nýtingu vindorku og staðsetningu vindorkuvera með tilliti til ákveðinnar flokkunar lands auk þeirra þátta sem helst eru taldir skipta máli við staðsetningu slíkrar uppbyggingar. Gert er ráð fyrir að sú stefnumörkun komi til umfjöllunar og samþykktar á Alþingi samhliða frumvarpi þessu í formi tillögu til þingsályktunar. Með aðlögun gildandi laga að vindorku sem orkukosts er stuðlað að því að vindorkuver byggist síður upp á viðkvæmstu svæðum landsins auk þess sem komið hefur verið til móts við hið sérstaka eðli vindorkunnar með þeim hætti að aukin skilvirkni, einföldun og fyrirsjáanleiki verði í regluverki við undirbúning slíkra verkefna.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að sérstaklega verði kveðið á um vindorku í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, til að taka af allan vafa um að virkjunarkostir í vindorku, sem eru yfir 10MW eða meira að uppsettu afli, heyri undir lögum. Jafnframt er lagt til að slíkir virkjunarkostir sæti annarri málsmeðferð samkvæmt lögnum en hefðbundnir virkjunarkostir. Vegna séreðlis vindorkunnar eru því lagðar til talsverðar breytingar á úrvinnslu, meðhöndlun og málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku verði frumvarpið að lögum, frá því sem gildir um hina hefðbundnu orkukosti, jarðvarma og vatnsorku, auk breytinga á þeirri aðferðafræði sem gilt hefur um mat á virkjunarkostum í vindorku innan rammaáætlunar.

Kveðið er á um að hlutverk verkefnisstjórnar rammaáætlunar verði í fyrsta lagi að yfirfara alla virkjunarkosti í vindorku sem lagðir eru fyrir verkefnisstjórn, eftir að Orkustofnun hefur mótttekið virkjunarkostina og meðfylgjandi gögn vegna þeirra. Verkefnisstjórn myndi þá byrja á að greina landsvæði fyrirhugaðs virkjunarkosts og nákvæma staðsetningu hans út frá fyrirbyggjandi gögnum. Ef staðsetning virkjunarkosts er innan svæða í flokki 1 þá vísar verkefnisstjórn slíkum virkjunarkostum frá. Sé staðsetning virkjunarkosts hvorki á svæði í flokki 1 né í flokki 3, þá tekur verkefnisstjórn slíka virkjunarkosti til skoðunar og mats út frá meginreglum og viðmiðum sem koma fram í tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um nýtingu vindorku og skilar ráðherra að því búnu sérstakri rökstuddri umsögn um það hvort verkefnisstjórn telji að viðkomandi virkjunarkostur í vindorku, eins og hann er lagður fram, uppfylli þær meginreglur og viðmið eða ekki.

Telji verkefnisstjórn hins vegar eftir skoðun sína á virkjunarkostinum að hann falli hvorki undir flokk 1 né flokk 2, þá tilkynnir hún ráðherra formlega um þá niðurstöðu sína um leið og hún liggur fyrir. Gert er ráð fyrir að slíkir virkjunarkostir sæti ekki frekari málsmeðferð samkvæmt lögum nr. 48/2011 og geti farið í hefðbundið leyfisveitingarferli samkvæmt almennum lögum og reglum.

Taki verkefnisstjórn virkjunarkost til meðferðar á þeim grundvelli að hann falli undir svæði í flokki 2, þá gerir hún það á grundvelli fyrir fram ákveðinna meginreglna, viðmiða og skilyrða sem fram koma í hinni opinberu stefnumörkun. Að lokinni meðferð sinni er gert ráð fyrir að verkefnisstjórn skili ráðherra rökstuddri umsögn eða tillögu um virkjunarkostinn á grundvelli niðurstöðu sinnar og eftir atvikum á grundvelli framkominna athugasemda í almennu samráði. Gert er ráð fyrir að niðurstaða verkefnisstjórnar verði annaðhvort á þann veg að verkefnisstjórn telji að staðsetning virkjunarkostsins og útfærsla hans samkvæmt gögnum málsins séu í samræmi við þær meginreglur, áhrifaþætti og viðmið sem mælt er fyrir um í stefnumörkuninni eða að verkefnisstjórn telji að virkjunarkosturinn og útfærsla hans uppfylli ekki slík skilyrði og að verkefnisstjórn geti því ekki mælt með að landsvæðið verði nýtt með þessum hætti þar

sem það gangi gegn hinni opinberri stefnumörkun. Ekki er gert ráð fyrir að verkefnisstjórn leggi mat á aðra þætti vegna viðkomandi virkjunarkosts í vindorku, en þá sem koma fram í viðmiðum og meginreglum þingsályktunarinnar um hina opinberu stefnumörkun, þ.e. hvort þau séu uppfyllt eða ekki.

Kveðið er á um að verkefnisstjórn skuli birta opinberlega drög að umsögn sinni og þar með veita almenningi, félagasamtökum og öðrum hagaðilum sex vikna frest til að koma að athugasemdum sínum við drög að umsögninni. Mikilvægt er að almenningur og félagasamtök geti komið sjónarmiðum sínum um slíkar framkvæmdir á framfæri á þessu stigi máls. Endanleg ákvörðun um hvort af viðkomandi framkvæmdum verður er hins vegar ekki tekin á vettvangi rammaáætlunar heldur síðar í því hefðbundna og lögbundna ferli sem tekur við eftir rammaáætlun (mat á umhverfisáhrifum, skipulag, framkvæmdaleyfi, virkjanaleyfi, byggingarleyfi o.fl.) og í því ferli gefst almenningi eða félagasamtökum einnig tækifæri til að koma að sínum sjónarmiðum. Þá er þessi málsmeðferð einnig í samræmi við Arósasamninginn.

Með hliðsjón af hinu sérstaka eðli vindorku sem orkukosts er einnig mikilvægt að hægt sé að bregðast markvisst og skjótt við telji bæði verkefnisstjórn rammaáætlunar og ráðherra að tiltekinn virkjunarkostur uppfylli þau skilyrði og viðmið sem lögð hafa verið til grundvallar í hinni opinberu stefnumörkun. Með slíkri aðferðafræði er hægt að stuðla að aukinni skilvirkni og gagnsæi og því að tilvonandi virkjunaraðilar velji frekar svæði sem ekki teljast sérlega viðkvæm fyrir slíkri uppbyggingu. Því er lagt til að ef ráðherra fellst á það mat verkefnisstjórnar að slíkur virkjunarkost innan svæða í flokki 2. uppfylli skilyrði stefnumörkunar verði heimilt á stjórnarsýslustigi og án frekari aðkomu Alþingis eða rammaáætlunar, að halda áfram með verkefnið án þess að frekar þurfi að fjalla um virkjunarkostinn í verndar- og orkunýtingaráætlun skv. 3. gr. laganna. Í þessu sambandi er mikilvægt að hafa í huga að byggt er á því í tengslum við þessa aðferðafræði að Alþingi hafi þegar samþykkt þá stefnumörkun sem unnið verður eftir verði frumvarpið að lögum þannig að ekki sé þá einnig þörf á frekari staðfestingu þingsins vegna einstakra virkjunarkosta.

Eins og áður segir er hins vegar ekki sjálfgefið að virkjunarkostur í vindorku sem fer í gegnum þessa málsmeðferð uppfylli skilyrði annarra laga og reglna til að hljóta á endanum nauðsynleg leyfi til uppbyggingarinnar og reksturs mannvirkja. Eins og verið hefur mun hlutaðeigandi virkjunarkostur þurfa að fara í gegnum hefðbundna opinbera leyfisveitingarferla og mæta þeim kröfum sem þar er að finna, sbr. lög um mat á umhverfisáhrifum, raforkulög, skipulagslög og mannvirkjalög. Hlutaðeigandi sveitarfélag þarf einnig að gera ráð fyrir slíkum virkjunarkosti og tilheyrandi mannvirkjum í skipulagi sínu því frumvarpið gerir ekki ráð fyrir því að sveitarfélögum beri sjálfstæð skylda til að aðlaga skipulagsáætlanir sínar að virkjanakostum í vindorku eins og gildir um hina hefðbundnu orkukosti, vatnsafl og jarðhita, jafnvel þó slík verkefni hljóti framgang samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun. Í þessu sambandi má einnig nefna nauðsynleg atriði eins og samkomulag um aðgang og tengingar við raforkukerfið.

Sú staða getur komið upp við meðferð máls að ráðherra sé ekki sammála niðurstöðu verkefnisstjórnar um það hvort hlutaðeigandi virkjunarkostur uppfylli þau skilyrði og viðmið sem kveðið er á um í hinni opinberu stefnumörkun. Þegar svo stendur á verður að telja varhugavert að gert sé ráð fyrir því að afgreiða megi slík mál á stjórnarsýslustigi. Ef ekki er samstaða um það milli þessara aðila hvernig skilja beri stefnumörkunina gefur það mikilvægar vísbendingar um að stíga þurfi varlega til jarðar vegna málsins. Fáir verkefni ekki framgang er kveðið á um að umsækjandi hafi hins vegar möguleika á að leggja virkjunarkostinn fyrir að nýju til umsagnar hjá verkefnisstjórn. Slíkt myndi þó einungis koma að gagni ef þeir annmarkar sem væru á verkefninu væru þess eðlis að hægt væri að bregðast við þeim með

einhverjum tilteknum hætti í samræmi við þær ábendingar sem komu fram við fyrri afgreiðslu málsins. Sé ekki samstaða meðal ráðherra og verkefnisstjórnar um mat á orkukostinum er jafnframt kveðið á um að umsækjanda skuli gefinn kostur á því að umræddur virkjunarkostur verði tekinn fyrir í næstu verndar- og orkunýtingaráætlun á Alþingi þar sem fjallað verður um hann og endanleg niðurstaða fáið þar með um það hvort virkjunarkosturinn uppfylli umrædd skilyrði stefnumörkunar eða ekki.

Hafi verkefnisstjórn staðreynt að virkjunarkostur sé hvorki á svæði í flokki 1 né svæði í flokki 2 er gert ráð fyrir að ráðherra tilkynni umsækjanda í framhaldinu um þá niðurstöðu og að verkefnið falli þar með ekki undir frekari málsmeðferð verkefnisstjórnar eða rammaáætlunar og umsækjendur geti því hafið undirbúning verkefnisins að uppfylltum öðrum skilyrðum laga.

Í frumvarpinu er kveðið á um að umsögn verkefnisstjórnar skuli liggja fyrir innan átján vikna eftir að hún berst verkefnisstjórn enda hafi umsækjandi skilað nauðsynlegum og fullnægjandi gögnum samkvæmt reglugerð til að hægt sé að taka virkjunarkostinn til mats. Þar sem byggt er á því í frumvarpinu að viðmið vegna nýtingar virkjunarkosta í vindorku liggja fyrir eins skýrt og unnt er í stefnumörkuninni er gert ráð fyrir að mat verkefnisstjórnar eigi að taka mun styttri tíma en þegar engin slík viðmið liggja fyrir eins og gildir um hina hefðbundnu virkjunarkosti. Þessi tími er þannig ákvarðaður með hliðsjón af því að skoðun og mat verkefnisstjórnar er afmarkaður við þau viðmið og áhrifaþætti sem liggur til grundvallar því að svæðið er skilgreint sem svæði í flokki 2. Mikilvægt er að hægt sé að afgreiða slík mál frá verkefnisstjórn á tiltölulega skömmum tíma, meðal annars í ljósi þess að eðli slíkra verkefni er þannig að almennt er undirbúningstími þeirra talsvert skemmri en við hina hefðbundnari orkukosti. Þessi tími er þó eins og áður sagði háður því að fullnægjandi gögn liggja fyrir til þess að hægt sé að meta virkjunarkostinn á þessum tiltölulega skamma tíma.

Eins og fram hefur komið þá byggist frumvarp þetta á því að samhliða því verði lögð fram og samþykkt sérstök opinber stefnumörkun um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands. Byggt er á að slík stefnumörkun hljóti umfjöllun og verði samþykkt af Alþingi sem tillaga til þingsályktunar. Því er mælt fyrir um það að frumvarp þetta verði þegar að lögum en komi til framkvæmda á sama tíma og slík stefnumörkun hefur verið samþykkt með framangreindum hætti.

#### **4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Ekki er talið að frumvarpið brjóti gegn stjórnarskrá eða alþjóðlegum skuldbindingum sem Íslandi er skylt að virða. Ákveðnar almennar opinberar takmarkanir sem settar eru á nýtingu lands eða landsvæða til meiri háttar atvinnureksturs út frá sjónarmiðum um landslag, náttúruverndar og náttúrufars eru ekki taldar brjóta gegn ákvæðum stjórnarskrár. Viðurkennt er í íslenskum rétti að slíkar takmarkanir eru heimilar gagnvart eignarréttar- og atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrár enda séu þær almennar, hlutlægar og þjóni almannahagsmunum.

#### **5. Samráð.**

Grunnur að þeirri vinnu sem liggur að baki frumvarpi þessu fór fram í vinnu starfshóps þriggja ráðuneyta, þ.e. umhverfis- og auðlindaráðuneytis, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytis. Við þá vinnu var haft samráð við ýmsa hagsmunaaðila og stofnanir. Þar má t.d. nefna fulltrúa Samorku, fulltrúa ýmissa aðila sem vinna að hagnýtingu vindorku, formann verkefnisstjórnar rammaáætlunar og Skipulagsstofnun.

Áform um lagasetningu ásamt frummati á áhrifum voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is dagana 9. desember 2019–2. janúar 2020 (mál nr. S-303/2019) og bárust 6

umsagnir. Drög að frumvarpi að breytingu á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku) voru kynnt í samráðsgátt dagana 22. janúar 2021–10. febrúar 2021 (mál nr. S-19/2021) og bárust um 23 umsagnir um frumvarpið bæði í samráðsgátt og beint til ráðuneytisins.

Rétt er að reifa helstu sjónarmið umsagnaraðila og þá sérstaklega þær greinar sem sættu breytingum í kjölfar samráðsins.

Nokkur fjöldi umsagnaraðilar töldu að málsmeðferð vindorku ætti alfarið að vera utan laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, og að fjalla ætti um málefni vindorku á öðrum vettvangi samkvæmt almennum reglum. Aðrir umsagnaraðilar töldu á hinn bóginn að vindorku ætti að meta með sama hætti og aðra orkukosti innan rammaáætlunar og að hún fengi sömu málsmeðferð. Ljóst er því að skiptar skoðanir eru um meðhöndlun vindorku með tilliti til laga um verndar- og orkunýtingaráætlunar. Með frumvarpinu er farin millileið sem byggist á því að vindorkan verði áfram innan rammaáætlunar en viðurkennt sé hins vegar að hún njóti ákveðinnar sérstöðu þar sem hún er ekki er jafn staðbundin og takmörkuð og hinir orkukostirnir eins og rakið hefur verið. Mikilvægt er að reyna að ná sem mestri samstöðu um að beina henni frá verðmætustu svæðum landsins út frá samræmdum og fyrir fram ákveðnum skilgreiningum sem gildi fyrir landið allt. Að lokinni slíkri skoðun gerir frumvarpið hins vegar ráð fyrir að framhald málsins ráðist af þeim almennum reglum sem gilda um uppbyggingu slíkra mannvirkja og sæti þá fyllri skoðun og mati í tengslum við mat á umhverfisáhrifum og við meðferð slíks virkjunarkosts í skipulagsferli sveitarfélaga o.s.frv.

Athugasemdir umsagnaraðila voru nokkuð mismunandi varðandi stærðarmörk vindorkumannvirkja sem falla ættu undir rammaáætlun. Sumir umsagnaraðilar töldu að ekki ætti að hafa stærðarlágmark heldur ættu öll vindorkumannvirki að falla þar undir. Aðrir umsagnaraðilar töldu að lækka ætti stærðarlágmark verulega, t.d. allt niður í þrjú MW. Hluti umsagnaraðila taldi hins vegar að hækka ætti mörkin verulega og miða við 50–70 MW til að fella virkjunarkosti í vindorku undir rammaáætlun. Enn aðrir töldu að hugsanlega væri betra að miða við fjölda vindorkumannvirkja en ekki tiltekin stærðarmörk. Að lokinni yfirferð á umsögnum var ekki talin ástæða til að leggja til breytingar á viðmiðum varðandi uppsett rafafli vindorkumannvirkja frá því sem gildandi lög kveða á um eða 10 MW.

Nokkrir umsagnaraðilar töldu að verið væri að víkja verulega frá hinni svokölluðu skosku leið sem meðal annars er vísað til í skýrslu starfshópsins. Ljóst er að það var hvorki markmið starfshópsins né ráðuneytisins að taka í óbreyttri mynd upp kerfi annars lands að þessu leyti. Leitað var hins vegar fyrirmynda og hugmynda erlendis frá við þá undirbúningsvinnu sem lá til grundvallar vinnu hópsins. Ljóst er hins vegar að lagalegt og stjórnsýslulegt umhverfi hérlendis er með öðrum hætti en í þeim löndum sem skoðuð voru af hálfu starfshópsins. Þar er helst að nefna að hérlendis er fyrir hendi löggjöf, lög um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, sem gildir um alla orkunýtingu umfram 10 MW. Í þessu sambandi má einnig nefna að í löndum eins og Skotlandi er gert ráð fyrir að vindorkuver yfir ákveðinni stærð þurfi ekki einungis samþykki á sveitarstjórnarstigi heldur þarfnast slík mannvirki einnig samþykkis skoska ríkisins. Flokkun landslags er einnig með öðrum hætti í Skotlandi en hérlendis. Við undirbúning frumvarpsins var því ekki eins og áður sagði horft til þess að aðlaga íslenskt regluverk alfarið að tilteknum aðferðum annarra landa heldur var frekar horft til þeirra í tengslum við tiltekna afmarkaða þætti sem nýta mætti við frekari aðlögun vindorkunnar að hinni íslensku rammaáætlun.

Nokkrir umsagnaraðilar gerðu athugasemdir við að ráðherra umhverfismála tæki einn ákvörðun um málefni vindorkunnar en ekki einnig ráðherra orkumála. Tekið hefur verið tillit til réttmætra athugasemda um að skýrar komi fram að ráðherra umhverfismála skuli hafa

samráð og samvinnu við ráðherra orkumála áður en hann tekur ákvörðun á grundvelli 10. gr. c. Slík málsmeðferð er í samræmi við 1. mgr. 3. gr. gildandi laga sem mælir fyrir um að ráðherra skuli hafa samráð og samvinnu við ráðherra orkumála við framlagningu tillögu til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða. Í 7. mgr. 10. gr. c er nú kveðið á um að við málsmeðferð samkvæmt greininni skuli ráðherra hafa samráð og samvinnu við þann ráðherra sem fer með orkumál.

Ákveðnir umsagnaraðilar gerðu athugasemdir við að ráðherra væri ætlað að taka ákvarðanir um einstaka virkjunarkosti í vindorku verði frumvarpið að lögum. Ljóst er að verkefnisstjórn rammaáætlunar er ekki stjórnvald í þeirri merkingu að henni sé ætlað að taka stjórnsluákvarðanir sem þessa heldur er hún sett á laggirnar skv. lögum til að veita ráðherra faglega ráðgjöf við undirbúning að gerð tillagna fyrir verndar- og orkunýtingaráætlun eins og fram kemur í 1. mgr. 8. gr. gildandi laga. Það er því ávallt ráðherra sem ber endanlega ábyrgð á tillögum verkefnisstjórnar samkvæmt gildandi lögum enda er gert ráð fyrir því í 5. mgr. 10. gr. að ráðherra taki tillögur verkefnisstjórnar til skoðunar og geti lagt til breytingar á tillögum, þ.m.t. á einstökum virkjunarkostum í framhaldinu í samræmi við skilgreint ferli laganna. Telja verður að málsmeðferð gildandi laga sé því ekki mjög ólík þeirri málsmeðferð sem lögð er til í frumvarpinu varðandi virkjunarkosti í vindorku. Ráðherra er þar gert að taka endanlega ákvörðun í samráði og samvinnu við ráðherra orkumála, að fenginni hinni faglegu ráðgjöf verkefnisstjórnarinnar. Í þessu sambandi verður einnig að nefna að einhverjir umsagnaraðilar töldu ákvörðun ráðherra vera einstaka leyfisveitingu eða lið í einstakri leyfisveitingu. Með engu móti er hægt að fallast á það enda er ljóst að hér er eingöngu verið að leggja til ákveðna skoðun á virkjunarkostum í vindorku á grundvelli fyrir fram ákveðinna forsenda sem lagðar eru til samkvæmt lögum um rammaáætlun og þingsályktun, en hið hefðbundna leyfisveitingarferli einstakra virkjunarkosta í vindorku hefst hins vegar ekki fyrr en að lokinni meðferð samkvæmt þeim lögum.

Ákveðnir umsagnaraðilar gerðu athugasemdir við að verkefnisstjórn væri gert að „staðreyna“ staðsetningu virkjunarkosta samkvæmt frumvarpinu. Varðandi þessar athugasemdir er ljóst að þurft getur að finna og rýna gögn og upplýsingar sem oft eru ekki aðgengileg á einum stað nema ef vera skyldi í ráðuneyti umhverfismála eða stofnana þess. Hér getur t.d. verið um að ræða friðlýsingarskilmála, kortagögn, ráðuneytisbréf o.s.frv. Talið var rétt að þetta væri eitt af hlutverkum verkefnisstjórnar enda heyrir hún undir ráðuneyti umhverfismála og nýtur liðsinnis starfsmanns ráðuneytis umhverfismála.

Í umsögnum komu fram athugasemdir um að ekki væri gerð krafa um að verkefnisstjórn leitaði til faghópa í tengslum við málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku heldur væri gert ráð fyrir að verkefnisstjórn gæti leitað til faghópa. Fallist hefur verið á að rétt sé að skýrar komi fram að hún skuli leita til faghópa við málsmeðferð vindorkukosta og er nú kveðið á um í 10. gr. b að verkefnisstjórn skuli leita til viðeigandi faghópa, sbr. 9. gr., við mat á afmörkuðum þáttum þess virkjunarkosts sem fjallað er um. Ljóst er hins vegar að núverandi faghópar og málefnaleg skipting á milli þeirra er ekki ákveðin með lögum heldur ákvörðunum verkefnisstjórnarinnar sjálfar. Eins og rakið hefur verið er hins vegar gert ráð fyrir annars konar mati á virkjunarkostum í vindorku en gert er ráð fyrir varðandi vatnsorku og jarðvarma sem sætir mun umfangsmeira og ítarlegra mati á öllum þáttum virkjunarkostanna. Hlutverk þess faghóps eða faghópa sem leitað verður til varðandi virkjunarkost í vindorku verður því að veita verkefnisstjórn faglega ráðgjöf við mat verkefnisstjórnar á afmörkuðum þáttum þess virkjunarkosts sem fjallað er um hverju sinni út frá þeim áhrifaþáttum, meginreglum og viðmiðum sem kveðið er á um að þurfi að skoða og meta samkvæmt þingsályktuninni. Ekki er því edlilegt að verkefnisstjórn verði gert skylt að leita til allra þeirra faghópa sem settir hafa verið á laggirnar

varðandi mat á hinum hefðbundnu virkjunarkostum, heldur er einungis gerð krafa um að leitað verði til viðeigandi faghóps eða faghópa. Ekkert er því þannig til fyrirstöðu að verkefnisstjórn rammaáætlunar ákveði t.d. að settur verði á laggirnar sérstakur faghópur sem einungis tekur á málefnum vindorkunnar og að öllum málum sem snúa að henni verði vísað þangað. Óháð því hvernig slík mál kunna að verða leyst í framtíðinni af hálfu verkefnisstjórnarinnar er hins vegar ljóst að það er á hennar valdi að taka ákvörðun um hvaða faghóps eða faghópa skuli leita til vegna vindorkunnar út frá þeim afmörkuðu atriðum sem skoða þarf í hverju tilviki fyrir sig, enda hafa þeir yfir að ráða þeirri faglegu sérhæfingu sem nauðsynleg er við slíkt mat.

Í athugasemdum umsagnaraðila komu meðal annars fram athugasemdir við það fyrirkomulag að ekki ætti sér stað heildstætt mat á orkukostum í vindorku eins og gert er ráð fyrir varðandi aðra orkukosti sem falla undir lög nr. 48/2011. Ljóst er að sú málsmeðferð og aðferðarfræði sem byggt er á í frumvarpinu gerir ráð fyrir annars konar mati á virkjunarkostum í vindorku en gildir um vatnsafl og jarðhita. Ástæða þess er, eins og fram kemur í kafla 2 í greinargerð þessari, sú að vindorka er að mörgu leyti frábrugðin hinum hefðbundnari orkukostum þar sem þeir eru ekki eins staðbundnir og ekki jafn takmarkaðir og þeir. Byggt er á því að virkjunarkostir í vindorku sæti því annars konar skoðun og mati en hinir hefðbundnu virkjunarkostir í rammaáætlun og þá einungis út frá þeim ástæðum að þeir eru á svæði í flokk 2. Eins og fjallað hefur verið um munu slíkir virkjunarkostir hins vegar eftir sem áður þurfa að sæta mati á umhverfisáhrifum og fara í gegn um leyfisveitingarferli samkvæmt almennum lögum og reglum. Einnig þarf að hafa í huga að ekki er gerð krafa um það að sveitarfélögum verði gert skylt að gera ráð fyrir virkjunarkostum í vindorku í skipulagsáætlunum sínum. Meira svigrúm er því til skoðunar og mats á virkjunarkostum í vindorku við gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga varðandi virkjunarkosti í vindorku verði frumvarp þetta að lögum en gert er ráð fyrir vegna hinna hefðbundnari virkjunarkosta, vatnsafls og jarðvarma, þar sem á sveitarfélögum hvílir skylda að lögum til að aðlaga skipulagsáætlanir sínar að verndar- og orkunýtingaráætlun.

Fram komu athugasemdir frá umsagnaraðilum er bæði lutu að því að tímafrestur væru of skammur og að tímafrestur væru of langur. Einnig voru gerðar athugasemdir við að ekki væri gert ráð fyrir tímafrestum varðandi ákvörðun ráðherra. Tekið hefur verið tillit til þessara athugasemda á þann hátt að nú er kveðið á um það í 10. gr. b að frestur verkefnisstjórnar til að skila ráðherra umsögn skuli vera átján vikur eftir að umsögn berst Orkustofnun, enda hafi umsækjandi skilað inn þeim gögnum sem kveðið er á um í reglugerð að þurfi að liggja fyrir. Að sama skapi er kveðið á um að ákvörðun ráðherra skv. 1.–3. mgr. 10. gr. c skuli liggja fyrir innan sex vikna frá því umsögn verkefnisstjórnar barst honum.

Fram komu athugasemdir meðal annars frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga að sú leið sem lögð væri til í frumvarpinu gæti verið leið til að ná fram ákveðinni sátt eða málamiðlun á meðan verið er að afla frekari reynslu af vindorkunýtingu héraendis og móta um hana heildstæðan ramma. Mikilvægt væri því að reynsla af framkvæmd þessara mála yrði endurmetin innan tiltölulegra fárra ára. Eins og kunnugt er þá liggja fyrir ýmsar hugmyndir um framkvæmdir á þessu sviði en enn sem komið er hefur ekkert meiri háttar vindorkuver verið reist héraendis. Ljóst er einnig að sú tækni sem liggur að baki vindorkunýtingu er í stöðugri og hraðri þróun, nú stendur yfir vinna við flokkun og kortlagningu landslagsgerða á Íslandi, auk þess sem gert er ráð fyrir að á næstu misserum verði gefnar út ítarlegar leiðbeiningar til sveitarfélaga vegna skipulagsgerðar þeirra í tengslum við hagnýtingu vindorku. Með hliðsjón af framangreindu er fallist á að mikilvægt sé að fram fari endurskoðun á þeim lagaramma sem lagður er til í frumvarpinu innan tiltölulega fárra ára og þá með hliðsjón af reynslu af framkvæmdinni á þessum tíma. Lagt er því til að í sérstöku bráðabirgðaákvæði sé kveðið á um að

ákvæði laganna skuli endurskoðuð með tilliti til reynslu af framkvæmd þeirra eigi síðar en innan fjögurra ára frá því þau koma til framkvæmda.

## 6. Mat á áhrifum.

Ekki er gert ráð fyrir viðbótarkostnaði fyrir ríkissjóð vegna þeirrar málsmeðferðar sem hér er lagt til vegna mats á virkjunarkostum í vindorku. Gert er ráð fyrir að sá óverulegi tíma- bundni og varanlegi kostnaðar sem hlýst af breytingu á lögum um verndar og orkunýtingar- áætlun rúmist innan fjárheimilda málefnasviðs 17 Umhverfismál.

### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

#### Um 1. gr.

Í greininni er kveðið á um að um virkjunarkosti til nýtingar vindorku fari skv.10. gr. a– c. Hér er því mælt fyrir um það að vindorka yfir 10 MW teljist til þeirra orkukosta sem fjallað er um í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, jafnvel þótt um hana gildi sérreglur með hliðsjón af séreðli vindorkunnar sem orkukosts.

#### Um 2. gr.

Í greininni er hugtakinu vindorku bætt við 2. gr. laganna sem kveður á um gildissvið og skilgreiningar laga nr. 48/2011. Lagt er til að vindorka samkvæmt lögunum felist í nýtingu vinds til framleiðslu raforku, 10 MW eða meira af uppsettu rafafli. Við undirbúning að frumvarpi þessu var talsvert skoðað hvort rétt væri að breyta þessu viðmiði laganna vegna vindorku þar sem ljóst er að vindmyllur eru orðnar það stórar og öflugar að einungis fáar slíkar þarf til að fella þær undir rammaáætlun. Verði frumvarp þetta að lögum, þar sem meðal annars er mælt fyrir um einföldun á málsmeðferð og leyfisveitingarferli þeirra virkjunarkosta sem fela í sér nýtingu á vindorku sem uppfylla tiltekin skilyrði, er ekki talin sérstök þörf á því að breyta þeim mörkum umfram það sem gildandi lög mæla fyrir um. Flest vindorkuver sem eru í undirbúningi hérlendis virðast almennt vera talsvert stór eða í kringum 50–100 MW eða stærri. Hugsanlega kann jafnvel að vera heppilegra, t.d. út frá sjónrænum áhrifum og tengingum við flutningskerfi raforku, að frekar verði reynt að ýta undir þá þróun að vindorku- ver sem ákveðið verður að reisa séu frekar stór og fá og vel staðsett, en að þau verði mörg og dreifð og byggist hugsanlega upp á stöðum sem ekki eru heppilegir fyrir slíka starfsemi af náttúrulegum og kerfislegum ástæðum.

#### Um 3. gr.

Í 1. másl. 1. mgr. 7. gr. gildandi laga er kveðið á um að verndar- og orkunýtingaráætlun sé bindandi við gerð skipulagsáætlana. Sveitarfélög eru því skyldug til að samræma gildandi svæðis, aðal- og deiliskipulagsáætlanir við verndar- og orkunýtingaráætlunina innan fjögurra ára frá samþykkt hennar með tilteknum skilgreindum frávikum. Telja verður að tilgangur ákvæðisins byggist á því sjónarmiði að hinir hefðbundnu virkjunarkostir vatnsorku og jarðvarma eru báðir staðbundnir auk þess sem hér er um takmarkaðar auðlindir landsins er að ræða. Um langt skeið hefur hinn íslenski lagarammi um auðlindanýtingu til raforkuframleiðslu verið með þeim hætti að umtalsverðar skorður hafa verið lagðar við því, á grundvelli almanna- hagsmuna, að hægt sé að koma í veg fyrir nýtingu staðbundinna og takmarkaðra auðlinda landsins. Þannig hefur eigandi lands t.d. fá úrræði til að koma í veg fyrir nýtingu slíkra auð- linda á eignarlandi sínu, nema að því er varðar rétt hans til að fá greiðslu fyrir réttindin. Að sama skapi hafa skorður verið settar við því, á grundvelli sömu raka, að sveitarfélög geti komið

í veg fyrir nýtingu slíkra auðlinda með því að taka niðurstöðu verndar- og orkunýtingaráætlunar ekki inn í skipulagsáætlanir sínar. Grundvöllurinn fyrir þessari kvöð liggur bæði í því að hinir hefðbundnu orkunýtingarkostir eru staðbundnir, auk þess sem hér er um að ræða takmarkaðar auðlindir. Þetta sjónarmið á síður við um vindorkuna þar sem hún er hvorki staðbundinn né takmarkaður orkukostur.

Í 3. gr. er lagt til að vindorka verði undanskilin 1. mgr. 7. gr. gildandi laga þannig að sveitarfélagi verði í sjálfsvald sett hvort gert verði ráð fyrir slíkri orkuvinnslu í skipulagsáætlunum þess. Ástæða þess er aftur hið sérstaka eðli vindorku samanborið við hefðbundna virkjanakosti. Vindorku þarf ekki að nýta á tilteknum stað eins og gildir um vatnsafl og jarðhita. Almennt er hægt að nýta hana á öllum stöðum landsins þar sem vindur er fyrir hendi, þótt vissulega kunni vindaðstæður að vera heppilegri til vindorkuframleiðslu á sumum stöðum frekar en öðrum. Sömu rök eiga því ekki að fullu við um vindorkuna og hefðbundna orkukosti. Eðlilegt er að sveitarfélög hafi ákvörðunarvald um það hvort, hvernig og hvar slík starfsemi eigi sér stað innan marka einstakra svæða sveitarfélags. Af þessum ástæðum er lagt til að hlutaðeigandi sveitarfélag hafi lokaorð um það hvort meiri háttar nýting vindorku til framleiðslu raforku verði heimiluð á tilteknum stöðum eða svæðum innan marka þess óháð því hvort talið sé að vindorkuver á tilteknum svæðum uppfylli skilyrði verndar- og orkunýtingaráætlunar. Ljóst er að með þessu hefur sveitarfélag það í hendi sér að hafna virkjunarkostum í vindorku á tilteknum stöðum innan sveitarfélagsins, jafnvel þótt slíkur virkjunarkostur uppfylli skilyrði rammaáætlunar, meti sveitarfélag það svo. Að sama skapi er hins vegar ljóst að skipulagsáætlanir sveitarfélaga þar sem gert er ráð fyrir virkjunarkostum í vindorku af þeirri stærðargráðu sem heyrir undir lögin kemst samkvæmt eðli máls ekki til framkvæmda ef ekki fæst samþykki fyrir slíkum virkjunarkostum í rammaáætlun, enda eru leyfisveitingar stjórnvalda háð slíku samþykki.

#### Um 4. gr.

Í þessari grein er lagt til að þrjár nýjar greinar sem bætist við lögin og verða 10. gr. a–c.

Í 10. gr. a er fjallað sérstaklega um flokkun virkjunarkosta til nýtingar vindorku með tilliti til staðsetningar. Í 1. mgr. er sérstaklega kveðið á um gerð opinberrar stefnumörkunar um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands, þar sem mótuð verður opinber stefna og viðmið fyrir uppbyggingu vindorkuvera á viðkvæmstu svæðum landsins. Gert er ráð fyrir að tillaga til þingsályktunar um slíka stefnu verði unnin í samráði við þann ráðherra sem fer með orkumál og að tillagan skuli síðan lögð fram á Alþingi. Með þessum hætti á að vera hægt að ná fram ákveðinni sátt um þá flokka landsvæða þar sem stórfelld hagnýting vindorku ætti ekki að eiga sér stað undir neinum kringumstæðum og þá flokka landsvæða sem vitað er að geta verið almennt viðkvæmir fyrir slíkri hagnýtingu, þótt ekki sé útilokað að slík hagnýting geti komið til greina eftir að hlutaðeigandi virkjunarkostur hafi sætt frekari skoðun og mati. Gert er ráð fyrir að þingsályktunin, verði hún samþykkt, verði þannig helsta stjórnækið við meðhöndlun og mat virkjunarkosta samkvæmt lögunum enda verði í henni að finna leiðbeiningar um hvaða meginreglur, áhrifaþættir og viðmið það eru sem helst þarfnast sérstakrar skoðunar og hvaða vægi slíkir áhrifaþættir eiga að hafa við endanlegt mat verkefnisstjórnar um virkjunarkosti á viðkvæmum svæðum í flokki 2 auk lýsingar og kortlagningar á svæðum í flokki 1. Áhrifaþættir og viðmið vegna þeirra svæða sem falla undir flokk 2 geta verið mjög mismunandi eftir því hvers eðlis svæðið er og hvað liggur að baki verndarþörf þess. Þannig er til dæmis ljóst að mismunandi áhrifaþættir ráða verndarþörf svæðis eftir því hvort um er að ræða viðkvæmt fuglasvæði eða t.d. friðlýstar menningarminjar.

Í 2. mgr. er kveðið á um að í stefnumörkuninni verði landsvæðum skipt í þrjá flokka. Í flokki 1 er gert ráð fyrir að öll uppbygging vindorkuvirkjana sem falla undir lög nr. 48/2011 verði óheimil og á slíkum svæðum verði stjórnvöldum ekki heimilt að veita leyfi tengd rannsóknum eða orkuvinnslu vindorkuvera. Í flokk 2 falla landsvæði sem teljast í eðli sínu almennt vera viðkvæm svæði, en hagnýting vindorku getur allt að einu komið til álitu að fenginni frekari skoðun og í flokki 3 eru landsvæði sem hvorki falla undir flokk 1 né flokk 2. Þessi málsgrein kveður því á um meginskiptingu svæða landsins með tilliti til hagnýtingar vindorku að því er varðar lög um verndar- og orkunýtingaráætlun. Hún á hins vegar ekki við um þá hagnýtingu vindorku sem ekki fellur undir lög nr. 48/2011, þ.e. ef orkuvinnsla er minni en 10 MW af uppsettu rafafli en um slíka hagnýtingu gilda almennar reglur. Það er sama regla og gildir um hina hefðbundnu orkunýtingarkosti, jarðhita og vatnsafl samkvæmt gildandi lögum. Þar sem kveðið er á um að hagnýting vindorku sé ekki heimil á svæðum í 1. flokki falla einungis vindorkuver undir flokk 2 sem koma til frekara mats og umsagnar hjá verkefnisstjórn rammaáætlunar, verði frumvarp þetta að lögum. Sé það hins vegar staðreynt að virkjunarkostur vindorku sé hvorki að hluta né öllu leyti innan svæða í flokki 1 eða svæða í flokki 2 telst svæðið þar með í flokki 3 og er þá kveðið á um að virkjunarkostir vindorku á þeim svæðum sæti ekki frekari skoðun eða mati á grundvelli laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, heldur falli það í skaut annarra stjórnvalda og hlutaðeigandi sveitarfélags á grundvelli skipulags, mats á umhverfisáhrifum o.s.frv. að taka frekari ákvarðanir um slíka orkunýtingarkosti á grundvelli almennra laga og reglna.

Í 10. gr. b er fjallað um málsmeðferð virkjunarkosta til nýtingar vindorku hjá verkefnisstjórn rammaáætlunar.

Í 1. mgr. er kveðið á um að sé staðreynt að virkjunarkostur í vindorku sé að hluta eða öllu innan landsvæðis í flokki 1 sé verkefnisstjórn þar með óheimilt að taka slíkan virkjunarkosti til frekari efnismeðferðar. Hér er um að ræða þau svæði landsins sem þykja njóta algerrar sérstöðu vegna náttúrufars, dýralífs eða annarra mikilvægra þátta og sem njóta sérstakrar verndar eða friðlýsingar samkvæmt lögum. Almennt verður að telja ólíklegt að til þess komi að virkjunarkostur á svæði í flokki 1 berist verkefnisstjórn rammaáætlunar frá Orkustofnun, enda gert ráð fyrir að stofnunin gæti að því að skilyrði einstakra virkjunarkosta séu uppfyllt, áður en virkjunarkostur er sendur til verkefnisstjórnar. Ekki er þó hægt að útiloka að fyrirbyggjandi gögn um staðsetningu virkjunarkostsins séu ónákvæm eða nægilegar upplýsingar eða kort kunni að skorta um landsvæðið sem um ræðir. Gert er því ráð fyrir að verkefnisstjórn fari yfir og taki alla virkjunarkosti til nýtingar vindorku til skoðunar enda séu þeir umfram 10 MW af uppsettu rafafli og það sé eitt af hlutverkum hennar að staðreyna hvort virkjunarkostur og nákvæm staðsetning hans sé að hluta eða öllu leyti innan svæðis í flokki 1. Sé ljóst að virkjunarkosturinn er að hluta eða öllu leyti innan slíks svæðis er mælt fyrir um að henni sé þá óheimilt að taka slíkan virkjunarkost til frekari efnismeðferðar. Í slíkum tilvikum myndi verkefnisstjórn vísa virkjunarkostinum frá með viðeigandi rökstuðningi.

Í 2. mgr. er kveðið á um að sé virkjunarkostur í vindorku að hluta eða öllu leyti innan viðkvæms landsvæðis í flokki 2 skuli verkefnisstjórn leggja mat á virkjunarkostinn. Hér er um að ræða tiltekin svæði landsins sem þykja hafa ákveðna sérstöðu eða verndarþörf vegna tiltekinnna ástæðna sem fjallað verður um í stefnumörkuninni. Við mat verkefnisstjórnar á virkjunarkostinum og staðsetningu hans byggir verkefnisstjórn í meginatriðum á tveimur meginþáttum. Annars vegar er um að ræða allar þær upplýsingar sem liggja fyrir um lýsingu og landfræðilega afmörkun hins tiltekna virkjunarkosts og hins vegar þær upplýsingar, meginreglur og viðmið sem mælt verður fyrir um í opinberu stefnumörkuninni skv. 1. mgr.

10. gr. a. Hlutverk verkefnisstjórnar að þessu leyti er því að leggja mat á það út frá framan- greindum gögnum hvort hagnýting vindorku í samræmi við fyrirbyggjandi áætlanir umsækjanda, innan slíkra viðkvæmra landsvæða, uppfylli skilyrði og viðmið stefnumörkun- arinnar eða ekki. Slíkt mat verkefnisstjórnar byggist þó ekki bara á mati á svæðinu sjálfu heldur einnig umfangi, hönnun eða jafnvel tæknilegum lausnum einstakra virkjunarkosta. Á því er byggt að helstu upplýsingar liggi fyrir í umsóknarferlinu, þ.e. áætluð hæð, stærð og fjöldi vindmylla, staðsetning þeirra í landi, ásamt áætlun um vegi og línutengingar vegna virkjunarkostsins. Það er því engan veginn útilokað að verkefnisstjórn telji að tiltekinn útfærsla (t.d. hámarkshæð mannvirkja) verði talin fullnægja skilyrðum um slíka uppbyggingu á svæðinu en önnur útfærsla sé ekki talin fullnægja þessum kröfum. Einnig getur verk- efnisstjórn litið til annarra aðgerða sem fyrirhugaðar eru við slíkar framkvæmdir eins og tiltekinn vel útfærðra aðgerða til að draga úr umhverfisáhrifum eða umhverfisspjöllum. Hér má í dæmaskyni nefna fyrirætlanir um að allar línulagnir verði lagðar í jörðu. Í greininni er áréttað að verkefnisstjórn leiti til faghópa, sbr. 9. gr., við mat á einstökum afmörkuðum þáttum þess virkjunarkosts sem fjallað er um. Gera má ráð fyrir að meta þurfi álitafni út frá ýmsum faglegum þáttum þannig að eðlilegt er að faghópar geti verið kallaðir til við það verkefni að meta virkjunarkosti á tilteknum landsvæðum. Gert er hins vegar ráð fyrir að verkefnisstjórn og faghópar meti einungis þá þætti sem eru ástæða þess að svæðið er skilgreint í flokki 2 samkvæmt stefnumörkun og út frá þeim meginreglum, viðmiðum og áhrifaþáttum sem gilda um svæði í þeim flokki. Í sumum tilvikum kann svæðið að vera skilgreint í flokki 2 vegna fleiri en eins áhrifaþátta. Þannig kann svæði t.d. að vera bæði á nærsvæði friðlýsts svæðis og á svæði sem er t.d. skilgreint sem viðkvæmt fuglasvæði. Þá tæki mat og skoðun verkefnisstjórnar til beggja þessara áhrifaþátta en ekki annarra óskyldra og óskilgreindra áhrifaþátta.

Í 3. mgr. er kveðið á um að verkefnisstjórn skuli birta opinberlega drög að niðurstöðu sinni skv. 2. mgr. og veita almenningi, félagasamtökum og öðrum hagaðilum sex vikna frest til að koma að athugasemdum við drögin. Telja verður eðlilega og góða stjórnsýslu að almenningi og félagasamtökum verði veitt svigrúm til að gera athugasemdir og koma að sjónarmiðum sínum um einstaka virkjunarkosti við málsmeðferð á þeim samkvæmt lögnum. Í slíkum um- sögnum geta komið fram mikilvægar upplýsingar og sjónarmið sem geta skipt miklu máli við áframhaldandi meðferð einstakra virkjunarkosta.

Í 4. mgr. er mælt fyrir um að verkefnisstjórn skili ráðherra rökstuddri umsögn um virkjunarkostinn á grundvelli niðurstöðu sinnar og framkominna athugasemda skv. 4. mgr. Ekki er sérstaklega mælt fyrir um hvernig verkefnisstjórn skili ráðherra slíkri umsögn eða á hvaða formi. Talið er rétt að veita verkefnisstjórn nokkurt svigrúm til að ákveða með hvaða hætti hún skilar rökstuddri umsögn sinni til ráðherra samkvæmt greininni. Þannig getur hún t.d. ákveðið að skila inn umsögn um einn tiltekinn virkjunarkost sem hún hefur metið eða umsögn um marga virkjunarkosti saman, t.d. á tilteknu svæði landsins. Umsögn um einstaka virkjanakosti skal þó ávallt fylgja rökstuðningur frá hendi verkefnisstjórnar þar sem farið er yfir staðsetningu einstakra virkjunarkosta út frá stefnumörkuninni ásamt ítarlegu mati verkefn- isstjórnar á virkjanakostinum sjálfum á grundvelli þeirra viðmiða sem þar koma fram. Í umsögn verkefnisstjórnar er gert ráð fyrir að fram komi skýr afstaða um hvort hún telji virkjun- arkostinn eins og hann er fram settur uppfylla skilyrði stefnumörkunarinnar eða ekki. Mikilvægt er að fram komi slík afstaða verkefnisstjórnar vegna verkefnisins á annan hvorn veginn, þannig að ráðherra geti annaðhvort fallist á umsögnina eða ekki. Telji verkefnis- stjórnin að hún geti á þessu stigi ekki gefið afdráttarlaust svar um virkjunarkostinn á tilteknu svæði, t.d. vegna skorts á tilteknum gögnum um virkjunarkostinn eða vegna annarra atvika, er

eðlilegt að hún leggi þá til í umsögn sinni að ekki verði fallist á slíkan virkjunarkost á hinu viðkvæma svæði og rökstyðji ítarlega í umsögn sinni af hverju hún kemst að slíkri niðurstöðu. Staðfesti ráðherra slíka umsögn gefur það umsækjanda tækifæri til að bregðast við, t.d. með því að afla slíkra gagna eða upplýsinga ef unnt er og nýta 6. mgr. 10. gr. c til að bregðast við ábendingunum eða athugasemdunum.

Í 5. mgr. er kveðið á um að hafi verkefnisstjórn staðreynt það að virkjunarkostur í vindorku sem hún er með til meðferðar falli hvorki undir landsvæði í flokki 1 eða 2 þá teljist hann þar með vera á landsvæði í flokki 3. Verkefnisstjórn lýkur þá umfjöllun sinni um þann virkjunarkost með því að tilkynna ráðherra um þá niðurstöðu þegar hún liggur fyrir.

Í 6. mgr. er kveðið á um að umsögn verkefnisstjórnar skuli liggja fyrir innan átján vikna eftir að hún berst verkefnisstjórn enda hafi umsækjandi skilað inn fullnægjandi gögnum til að hægt sé að taka virkjunarkostinn til meðferðar og umsagnar. Ákvæðið mælir þannig fyrir um að verkefnisstjórn fái tiltölulega skamman tíma til að veita ráðherra umsögn um einstaka virkjunarkosti, enda liggi fyrir þau gögn sem nauðsynleg eru og gert er ráð fyrir að verði skilgreind í reglugerð. Hafa verður í huga að ekki er um að ræða sambærilega umfjöllun samkvæmt málsmeðferð laganna og þegar um er að ræða hina hefðbundnu orkukosti, heldur mun matið og umsögnin byggjast á sérstöðu svæðisins eins og það verður skilgreint í hinni opinberu stefnumörkun og út frá þeim meginreglum og viðmiðum sem þar verður að finna. Ekki er heldur um að ræða forgangsstöðun einstakra virkjunarkosta innbyrðis eins og gerð er krafa um varðandi vatnsafl og jarðvarma.

Í 10. gr. c er fjallað um málsmeðferð hjá ráðherra vegna virkjunarkosta til nýtingar vindorku.

Í 1. mgr. er kveðið á um að fallist ráðherra formlega á rökstudda tillögu verkefnisstjórnar að tiltekinn virkjunarkostur á svæði í flokki 2 uppfylli skilyrði hinnar opinberu stefnumörkunar sé hlutaðeigandi umsækjanda heimilt að sækja um leyfi fyrir framkvæmdinni hjá öðrum stjórnvöldum í samræmi við almenna ferla leyfisveitinga án frekari málsmeðferðar samkvæmt lögum þessum. Í þessari grein er því einungis fjallað um þau tilvik þar sem verkefnisstjórn hefur fallist á að virkjunarkostur í vindorku á viðkvæmu svæði í flokki 2, og hefur verið til meðferðar hjá verkefnisstjórn, er talinn þess eðlis að hann uppfylli skilyrði og ráðherra hefur fallist á það mat verkefnisstjórnar. Í slíkum tilvikum er gert ráð fyrir að ráðherra fallist formlega á virkjunarkostinn með bréfi til umsækjanda. Þegar svo háttar til þá er málsmeðferð umrædds virkjunarkosts þar með lokið að því er varðar lög um verndar- og orkunýtingaráætlun og getur umsækjandi því haldið áfram með undirbúning verkefnisins á öðrum vettvangi. Í þessu sambandi þarf að hafa í huga að hlutaðeigandi stjórnvöldum er einungis heimilt, en ekki skylt, að veita leyfi vegna þess virkjunarkosts í samræmi við almenn lög og þau skilyrði sem þar koma fram, enda sé gert ráð fyrir slíkri starfsemi í skipulagsáætlunum sveitarfélags. Ekki er gert ráð fyrir að slíkur virkjunarkostur verði lagður fram á Alþingi sem sérstök tillaga til þingsályktunar um verndar- og orkunýtingaráætlun eins og gildir um hina hefðbundnu orkukosti vatnsafl og jarðhita. Ástæða þess að lagt er til að hægt sé að afgreiða slíkan virkjunarkost á stjórnslustigi liggur í þeirri staðreynd að ákvörðunin er byggð á forsendum og viðmiðum sem samþykktar hafa verið á Alþingi. Í þessu sambandi verður einnig að hafa í huga að ekki er sjálfgefið að virkjunarkostur í vindorku sem fer í gegnum þá málsmeðferð innan verkefnisstjórnar sem hér er lögð til uppfylli öll þau skilyrði til að hljóta nauðsynleg leyfi til endanlegrar uppbyggingar og reksturs slíkra mannvirkja í framhaldinu. Slík framkvæmd þarf eftir sem áður að fara í mat á umhverfisáhrifum, auk þess sem önnur stjórnvöld eins og sveitarfélag, Skipulagsstofnun og Orkustofnun munu þurfa að leggja

mat á einstaka þætti framkvæmdarinnar út frá lögum um mat á umhverfisáhrifum, skipulagslögum, raforkulögum og mannvirkjalögum, svo eitthvað sé nefnt. Ríkar kröfur eru því gerðar til slíkra framkvæmda varðandi umhverfi, náttúru og dýralíf, óháð lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011.

Í 2. mgr. er kveðið á um það tilvik þegar ráðherra felst á rökstudda umsögn verkefnisstjórnar um að staðsetning tiltekins virkjunarkosts innan svæðis í flokki 2 uppfylli að mati verkefnisstjórnar ekki þau skilyrði sem fram koma í þingsályktun skv. 1. mgr. 10. gr. a. Þegar svo er mælt greinin fyrir um að stjórnvöldum sé óheimilt að veita leyfi til nýtingar virkjunarkostsins innan svæðisins. Ljóst er að slíkt bann gildir einungis um þann virkjunarkost sem var til umfjöllunar en eins og fram hefur komið er ekki loku fyrir það skotið að aðrir virkjunarkostir á sama svæði geti uppfyllt sett skilyrði að fenginni frekari skoðun. Slíkt bann gildir því fyrir virkjunarkostinn sem var til afgreiðslu og gildir nema virkjunarkostur sæti endurskoðun á grundvelli heimildar í 6. mgr. 10. gr. c þannig að hann verði lagður á ný fyrir verkefnisstjórn og heimilaður í kjölfarið.

Í 3. mgr. er kveðið á um þegar ráðherra er ekki sammála eða samstíga verkefnisstjórn um meðferð virkjunarkosts í vindorku. Fallist ráðherra ekki á tillögu verkefnisstjórnar skal hann rökstyðja þá ákvörðun sína og tilkynna umsækjanda og er stjórnvöldum þá óheimilt að veita leyfi til nýtingar virkjunarkostsins innan svæðisins. Hér getur bæði verið um þá stöðu að ræða að verkefnisstjórn telur að heimila eigi virkjunarkostinn en ráðherra er því ekki sammála eða að verkefnisstjórn telur að ekki eigi að heimila virkjunarkostinn en ráðherra telur að rétt sé að heimila hann. Ef hin faglega verkefnisstjórn rammaáætlunar og ráðherra eru ekki sammála eða samstíga um meðferð á virkjunarkosti gefur það vísbendingu um að varhugavert geti verið að heimila einfaldari málsmeðferð og leyfisveitingarferli slíks virkjunarkosts og því rétt að málið sé skoðað frekar. Því er lagt til að það verði forsenda fyrir þeirri málsmeðferð sem lögð er til samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun að bæði verkefnisstjórn rammaáætlunar og ráðherra séu samstíga í mati á virkjunarkostinum.

Í 4. mgr. er kveðið á um að ákvörðun ráðherra skv. 1.–3. mgr. þurfi að liggja fyrir innan sex vikna frá því umsögn verkefnisstjórnar barst honum. Rétt er talið að skilgreindur sé ákveðinn frestur fyrir ráðherra til ákvörðunar á grundvelli 10. gr. c, meðal annars með hliðsjón af því að hann þarf skv. 7. mgr. að hafa samráð og samvinnu við ráðherra orkumála áður en ákvörðun hans liggur fyrir. Ekki er gert ráð fyrir að þessi tími sé jafn rúmur og gert er ráð fyrir skv. 10. gr. b varðandi málsmeðferð verkefnisstjórnar þar sem ákvörðun ráðherra byggist á ítarlegri og rökstuddri umsögn verkefnisstjórnar ásamt þeim gögnum sem verkefnisstjórn telur nauðsynlegt að fylgi með umsögn hennar til ráðherra.

Í 5. mgr. er fjallað um meðferð á virkjunarkostum í vindorku þegar það hefur verið staðreynt að hann liggi innan svæðis í flokki 3. Þá er gert ráð fyrir að ferli rammaáætlunar sé þar með lokið varðandi þann virkjunarkost og að hlutaðeigandi umsækjanda sé þar með heimilt að halda áfram með málið á vettvangi annarra stjórnvalda í samræmi við almenn lög.

Í 6. mgr. er kveðið á um tiltekna málsmeðferð ef tiltekinn virkjanakostur uppfyllir ekki nauðsynleg skilyrði til að virkjunarkostur fái framgang á svæðum í flokki 2. Í slíkum tilvikum er umsækjanda heimilt að leggja virkjunarkostinn að nýju til umsagnar hjá verkefnisstjórn. Ljóst er þó að slíkt myndi einungis þjóna tilgangi ef umsækjandi getur brugðist við þeim ábendingum eða athugasemdum sem liggja að baki höfnun á slíkum virkjunarkosti t.d. með því að afla frekari gagna um málið eða breyta umsókn sinni til samræmi við niðurstöðu verkefnisstjórnar eða ráðherra. Umsækjanda skal einnig gefinn kostur á því að fjallað verði um virkjunarkostinn í verndar- og orkunýtingaráætlun, sbr. 1. mgr. 3. gr. óski hann þess, enda eigi þau atvik við sem fjallað er um í 3. mgr. 10. gr. c. Hér er um mikilvægt úrræði að ræða

fyrir umsækjanda þar sem gert er ráð fyrir að ef hann fær höfnun á að vindorkuverkefni hans fái frekari framgang á stjórnslustigi vegna þess að ráðherra og verkefnisstjórn eru ekki samstiga, geti hann óskað eftir því að um verkefni hans verði fjallað með hefðbundnum hætti á Alþingi í næstu verndar- og orkunýtingaráætlun ásamt öðrum virkjunarkostum samkvæmt lögnum.

Í 7. mgr. er kveðið á um að við málsmeðferð samkvæmt greininni skuli ráðherra hafa samráð og samvinnu við þann ráðherra sem fer með orkumál. Eðlilegt er að ráðherra hafi sams konar samráð og samvinnu við ráðherra orkumála varðandi virkjunarkosti í vindorku eins og kveðið er á um í 1. mgr. 3. gr. gildandi laga varðandi áætlun um vernd og orkunýtingu land-svæða.

#### Um 5. gr.

Í greininni er mælt fyrir um það að lögin öðlist þegar gildi en komi ekki til framkvæmda fyrr en þingsályktun skv. 1. mgr. 4. gr. hefur verið samþykkt á Alþingi.

#### Um ákvæði til bráðabirgða.

Í ákvæði til bráðabirgða er mælt fyrir um ákveðin lagaskil vegna þeirra virkjunarkosta í vindorku sem nú eru til meðferðar samkvæmt gildandi lögum. Kveðið er á um að um þá virkjunarkosti til nýtingar vindorku sem hafa verið sendir til umfjöllunar verkefnisstjórnar skv. 2. mgr. 9. gr. fyrir gildistöku laga þessara gildi ákvæði 10. gr. laga nr. 48/2011 um verklag og málsmeðferð nema sérstaklega sé óskað eftir því að um viðkomandi virkjunarkost fari skv. 10. gr. a–c. Það er því á valdi umsækjanda í hverju tilviki fyrir sig að fara fram á að hin nýja málsmeðferð sem lögð er til gildi um virkjunarkost hans.

Í ákvæði til bráðabirgða er einnig mælt fyrir um að verði frumvarp þetta að lögum skuli þau endurskoðuð með tilliti til reynslu af framkvæmd þeirra eigi síðar en innan fjögurra ára frá því þau koma til framkvæmda, sbr. 5. gr. Eins og rakið er hér að framan er mikilvægt að verði frumvarp þetta að lögum sæti þau endurskoðun innan tiltölulega skamms tíma með tilliti til reynslu af framkvæmd þeirra.