

Hildur Edwald
skjalaritari
skrifstofa Alþingis, nefndasviði

29. Apríl 2021

Efni: Umsögn EM Orku með vísan í umsagnabeiðnir frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis frá 15. apríl síðastliðnum, um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku) & þingsályktunartillögu um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands. Athygli er vakin á því að umsögnin er sameiginleg um þingmálin tvö.

Varðandi þátttöku ráðherranna í ferlinu eins og lýst er í c-lið 10. gr. í frumvarpi til laga um breytingar á lögum nr. 48/2011

“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.”

Verkefnastjórn rammaáætlunar er fjölbreyttur hópur sem bæði umhverfis- og orkumálaráðherra hafa hönd í að skipa og leitast hópurinn eftir faglegu áliti sérfræðinga á viðkomandi sviðum og skilar rökstuddum ráðleggingum til þeirra sem taka að lokum stjórnvaldsákvörðun. Rannsóknarvinna rammaáætlunar eru í samræmi við sífellt ítarlegri rannsóknir sem eiga sér stað í skipulagsferlinu og síðar við mat á umhverfisáhrifum og þá línu ætti ekki að rjúfa með pólitískri ákvörðun.

Þar sem vinna rammaáætlunar er byggð á vísindalegu ferli tekur EM Orka fúslega þátt, en valdið til að hafna verkefni á ekki að vera pólitískt og EM Orka vildi helst sjá að stjórnvaldsákvörðun yrði afhent Orkustofnun eða jafnvel sveitarfélögi umrædds verkefnis. Það er óviðunandi hætta á pólitískum afskiptum eða seinkun, þegar ráðherra getur ákveðið örlög þvert á ráðleggingar verkefnahóps rammaáætlunar. Höfnun ráðherra væri pólitísk ákvörðun fremur en vísindaleg þar sem ekki er tiltekinn nein stofnun né nefnd sem ráðherra myndi sækjast eftir áliti eða rökstuðningi hjá. Ráðherra sjálfur hefur hvorki tíma né yfirsýn til skoða málið jafn gagnert og fjölskipuð verkefnastjórn rammaáætlunar. Því er hætta á að höfnun hans sé byggð á skorti á rannsóknum og myndi hallast að pólitískri hlutdrægni.

Þó að EM Orka mæli með að loka stjórnvaldsákvörðun færist til Orkustofnunar þá er það breyting til hins betra frá því sem fyrst var kynnt að nú muni umhverfisráðherra vinna með orkumálaráðherra við að samþykkja ráðleggingar um rammaáætlun. Jafnvel er mikilvægara að nú skuli ráðherra skila ákvörðun innan 6 vikna. En til að tryggja að þessi 6 vikna tímarammi séu ekki orðin tóm þarf öryggisventil, annars er augljós hætta á miklum töfum. Þar sem ferlið þarf endanlegt samþykki stjórnvalds mælir EM Orka með því að ef ráðherra bregst ekki við innan 6 vikna færist stjórnvaldssamþykkið til Orkustofnunar.

Varðandi 10 km jaðarsvæði eins og lýst er í „2.2. Svæði innan 10 km í nágrenni friðlýstra svæða í flokki 1. “ í tillögu til þingsályktunar um stefnu ríkisstjórnarinnar um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands

Reglur og lög verða að vera til staðar þegar fyrirætlanir eru um verkefni innan verndra svæða, hins vegar er yfirdrifið að setja öll verkefni sem eru innan en að bæta við 10 km jaðarsvæðis undir sama hatt þar sem nánast allt svæði annað en vernduð svæði og miðhálandi fellur þar undir. Ef lítill greinarmunur er gerður á verkefnum innan gula svæðisins eykst hættan á hlutdrægri óvísindalegri höfnun þar sem verkefni hafa ekki klárað rannsóknir sem annars mætti búist við í umhverfisáhrifum framkvæmda. Án slíkra rannsókna geta verkefni ekki varið sig gegn óvísindalegum alhæfingum og eiga á hættu að verða stöðvuð ótímabært. Réttast væri að brjóta þetta svæði betur upp. Á því stigi sem rammaáætlun tekur við hugmyndum er ekki hægt að gera slíkar kröfur sem mat á umhverfisáhrifum krefst.

Vel ígrunduð og vísindaleg ályktun verkefnisstjórnar rammaáætlunnar ætti ekki að víkja fyrir pólitískri hlutdrægni. Ef verkefnisstjórn rammaáætlunnar yfirsést óljós atriði sem gæti reynst hafa neikvæð áhrif eru slík atriði leidd fram í dagljósið í mun nákvæmari rannsóknum á umhverfismati áætlana (sem hluti af aðalskipulagi sveitarfélaga) og umhverfismati framkvæmda.

Sveitarfélög þurfa einnig að geta haft réttindi og getu til að haga skipulagi sínu fyrir vindorkukosti sem samkvæmt skilgreiningu falla inn 10 km jaðars verndaðs svæðið. Til þess þurfa leiðbeiningar að vera ítarlegri til að viðeigandi rannsóknir geti átt sér stað. EM Orka mælist þess vegna með að viðmið hvers jaðarsvæðis verði gerð skýrari.

Ríkarður Örn Ragnarsson
Verkefnastjóri EM Orku.

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Sent með tölvupósti á: nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 29. apríl 2021

Umsögn Landverndar um:

frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku), 709. mál,

og

tillögu til þingsályktunar um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands, 707. mál.

Almennt

Stjórn Landverndar fagnar framkomnum tillögum. Samtökin hafa undafarin ár beitt sér fyrir því að samfélagið komi sér saman um leikreglur við umfjöllun um áformuð vindorkuver. Það er bæði nauðsynlegt og skynsamlegt að taka af allan vafa um það óvissu ástand sem Orkustofnun undanfarin ár hefur með óheppilegum hætti stuðlaða að. Með því að beita áþekku vinnulagi við mat á vindorkuáformum og gert er vegna jarðvarma- og vatnsaflsvirkjana, er byggt að reynslu sem á margan hátt hefur verið farsæl og lærdómsrík. Með skýrum leikreglum og vinnubrögðum má koma í veg fyrir umhverfisslys vegna ófullnægjandi undirbúnings, sóun fjármuna og óheppilegs staðarvals fyrir vindorkuver.

Vegna mismundi túlkunar stjórnsýslustofnanna og sveitarstjórna á gildandi lögum er hafin vinna við bæði skipulagsbreytingar og mat á umhverfisáhrifum vegna áforma um nokkur vindorkuver. Það er algjörlega ótímabært, bæði vegna þess að sú leið er bæði kostnaðarsöm og ekki líkleg til að skila ásættanlegri niðurstöðu, og vegna þess að næg orka er til í landinu til að mæta öllum þörfum samfélagsins. Með áformuðum lagabreytingum verður tekin af allur vafi um hvað gildi og þá má ætla að stjórnsýslustofnanir verði samstíga í vinnubrögðum. Með því yrði öll umfjöllun í fastari skorðum og óvissu eytt.

1. Breyting á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun

Stærðarmörk

Stjórn Landverndar telur að mörkin um 10 MW virkjun sem koma fram í 2. gr. frumvarpsins vera varhugaverð. Til að framleiða 10 MW með einni vindmyllu þarf verulega stórt mannvirki, minnst 200 m að hæð með tilheyrandi jarðraski. Slíkt mannvirki gæti haft afar mikil áhrif á umhverfið, sérstaklega fuglalíf og útsýni. Því er lagt til að viðmiðin verði tiltölulegar smáar einstakar vindmyllur til heimilisnota og minni háttar framkvæmdir, að hámarki 3 MW að afli.

Flokkun svæða

Stjórn Landverndar styður ákvæði í lagatillögunni (10 gr.) og nánari útlistun í tillögu að þingsályktun, um flokka á landssvæðin í þrjá megin flokka:

- Flokkur 1 um landsvæði þar sem öll nýting vindorku skv. lögunum yrði óheimil.
- Flokkur 2 um landsvæði sem geta í eðli sínu almennt talist viðkvæm svæði með tilliti til hagnýtingar vindorku, en þar sem slík uppbygging getur þó komið til álita eftir mat innan rammaáætlunar.
- Flokki 3 um landssvæði þar sem staðreynt er af verkefnisstjórn að falli hvorki undir flokk 1 né flokk 2 sæti því ekki takmörkunum rammaáætlunar.

Flokkun af þessu tagi hefur reynst vel í Skotlandi ef marka má athugasemdir við frumvarpið og má sjá fyrir sér að þetta leiði til skilvirkni og skýrleika í vinnu hér á landi. Þessi svæðaskipan væri afar gagnlegt í upphafi að tilgreina á korti við lagasetninguna sjálfa svo ekki verði það neinum vafa undirorpið hvað átt er við. Ef kemur til frekari verndunar á svæðum þarf að uppfæra kortið og veita ráðherra heimild til þess.

Þörf fyrir leiðbeiningar

Stjórn Landvernd telur vegna séreðlis vindorkunnar gæti verið gagnlegt að hafa sérstakar leiðbeiningar um úrvinnslu, meðhöndlun og málsmeðferð virkjunarkosta í flokki 2 og 3 í sjálfum lögunum. Í þessu sambandi er vakin athygli á riti samtakanna frá 2018 [Virkjun vindorku á Íslandi, stefnumótunar- og leiðbeiningarit Landverndar](#). Ritið er hugsað sem aðstoð við mat á vindorkuverum. Leiðbeiningar af þessu tagi eru gangleg viðbót við ákvæði í 4. gr. um málmeðferð verkefnisstjórnar.

2. Þingsályktunartillaga um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands

Lögformleg staða ákvæða í þingsályktun er óljósari en lagaákvæði. Stjórn Landverndar telur því að það myndi draga úr réttaráðvissu að festa megin reglur um svæðaskiptinu við staðsetningu vindorkuvera, sem nú eru í þingsályktunartillögu, í sjálf lögin (4. gr. í frumvarpinu)).

Stjórn gerir þrjár megin efnislega athugasemd við framkoma þingsályktunartillög um um staðsetningu vindorkuvera.

Samkvæmt lið 1.5. í tillögunni segir að „óbyggð víðerni innan marka miðhálendislinu Íslands“ falli í flokk 1. Þessi takmörkun við miðhálendislinu er hvorki skynsamleg né í samræmi við náttúruverndarlög. Í náttúruverndarlögum njóta víðerni almennt verndar og ekki er gerður greinarmun á óbyggðum víðernum eftir því hvort þau liggja innan eða utan s.k. miðhálendislinu. Stjórnin telur að til að gæta samræmi beri að láta öll óbyggð víðerni landsins falla í flokk 1, eða þar til þau verði kortlögð skv. grein 73 a og ákvæði til bráðabirgða í náttúruverndarlögunum, sem Alþingi lögfesti í febrúar 2021. Frumforsenda flokkunar víðerna er kortlagning. Verndargildi óbyggðra víðerna miðast ekki við miðhálendislinu enda

eru það stjórnsýsluleg mörk en ekki verndarmörk. Engin fagleg sjónarmið og ekkert mat á verndargildi liggur að baki flokkun þeirri sem gert er ráð fyrir í tillögunni, að víðerni utan hálendisins falli í flokk 2.

Í tillögunni segir að undir flokk friðlýstra svæða falli ekki þau svæði sem friðlýst eru á grundvelli verndarflokks verndar- og orkunýtingaráætlunar um vatnsafl eða jarðvarma, sbr. friðlýsingarflokk 53. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013. Þessi svæði hafa verið skilgreind sem sérlega verðmæt óspillt eftir viðamikla úttekt og samráð, og að lokum með samþykkt þingsályktunartillögu þar um. Stjórn Landverndar fær því ekki séð að nokkur rök sé hægt að færa fyrir því að þau séu ekki felld undir flokka 1 og hvetur Alþingi til að breyta þessu ákvæði.

Þá telur stjórn Landverndar að svæði sem njóta sérstakrar verndar skv. 61. gr. náttúruverndarlaga eigi að heyra til flokks 1. Um er að ræða vistgerðir og jarðminjar sem Alþingi telur sérlega verðmæt og njóta þau þess vegna verndar laga. Þetta eru til dæmis votlendissvæði, sérstæðir birkiskógar, eldvörp, eldhraun, hraungígar, fossar og nánasta umhverfi þeirra og hverir og aðrar heitar uppsprettur. Full ástæða er til þess að taka sérstaklega fram í þingsályktunartillögunni að á þessum svæðum sé óheimilt að reisa vindorkuver.

Virðingarfyllst,
f.h. stjórnar Landverndar

Auður Önnu Magnúsdóttir, framkvæmdastjóri

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Nefndasvið Alþingis
Alþingi v/Austurvöll
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 7. maí 2021
Tilvísun: 202104-0031/42-1-1
SS, LA
þlp/ss

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku), 709. mál.

Visað er til tölvupósts frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis, dags. 16. apríl sl. þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku). Náttúrufræðistofnun Íslands þakkar fyrir þann frest sem henni var veittur til að skila umsögninni.

Að mati Náttúrufræðistofnunar er jákvætt að setja skýran lagaramma um málsmeðferð vindorkukosta, ekki síst í ljósi aukinna áforma um virkjun vindorku hér á landi.

Með frumvarpinu er tekin ákvörðun um að innleiða meðferð vindorku inn í lög um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, frekar en að setja sér lög eða treysta á hefðbundna ferla mats á umhverfisáhrifum og leyfisveitinga við ákvarðanatöku um staðsetningu og starfsemi vindorkuvera. Náttúrufræðistofnun telur að það sé skynsamleg ákvörðun þar sem heppilegra sé að umfjöllun og málsmeðferð sé ekki of ólík því sem tíðkast um vatnsafls- og jarðvarmavirkjunarkosti. Í ljósi sérstöðu vindorku er í frumvarpinu þó lögð til öðruvísi málsmeðferð á vettvangi rammaáætlunar þar sem markmiðið er að einfalda og flýta ferlinu í samanburði við hið hefðbundna verklag verkefnastjórnunar rammaáætlunar. Til dæmis þarf ekki samþykki Alþingis á neinum tímapunkti og ekki er hægt að flokka virkjunarkosti í bið. Náttúrufræðistofnun telur að tryggja þurfi að einföldun og stytting á málsmeðferðarfyrirkomulagi verði aldrei til þess að ekki gefist nægjanlegt tækifæri til að meta umhverfisáhrif þeirra vindorkukosta sem verkefnastjórnin fær til úrvinnslu. Tryggja þarf t.d. að verkefnastjórn geti tryggt útfærslu og aðkomu faghópa eins og við á. Verkefnastjórn er gefið mikið frelsi um hvort og hvernig leitað sé til faghópa. Með umtalsvert styttri úrvinnslutíma eins og stefnt er að er alltaf hætt á að aðkoma faghópa verði of takmörkuð.

Stærsta sérkenni málsmeðferðar vindorku í samanburði við aðra orkukosti eins og það er lagt fram í frumvarpinu, er sú að áður en kemur að aðkomu verkefnastjórnar rammaáætlunar, fer fram flokkun á vindorkukostum byggt á tilteknum einkennum landssvæða. Þar með eru tiltekin landsvæði útilokuð með öllu frá uppbyggingu vindorku. Þetta eru svæði náttúruverndar og menningarminja. Önnur svæði falla í flokk 2, svæði sem geta í eðli sínu talist viðkvæm með tilliti til hagnýtingar vindorku og lagt er til að verkefnastjórn rammaáætlunar fjalli um, og svo þriðji flokkurinn sem í eru svæði sem ekki falla í framangreinda flokka (flokk 1 og 2) og þar



sem áform um vindorkuuppbyggingu fylgja hefðbundnu fyrirkomulagi leyfisveitinga og umhverfismats.

Samsetning þessara flokka er útskýrð og rökstudd í meðfylgjandi tillögu til þingsályktunar (707. mál) og er vísað í umsögn Náttúrufræðistofnunar um þá tillögu varðandi afstöðu stofnunarinnar til flokkunarinnar og hvernig hún er framkvæmd.

Náttúrufræðistofnun telur að margt gott felist í þessu fyrirkomulagi. Með þessu móti sé sannarlega tryggt að náttúruverndarsvæði séu undanskilin frá uppbyggingu vindorkuvera og að önnur viðkvæm svæði séu skoðuð sérstaklega. Hins vegar tekur Náttúrufræðistofnun undir þá skoðun sem kemur fram í umsögn Umhverfisstofnunar að ef til vill væri betri og einfaldari nálgun að stjórnvöld myndu leggja til heppilegustu staðsetningar fyrir vindorkuver á Íslandi utan svæða náttúruverndar og menningarminja. Það er skynsamlegt að staðsetja stærstu vindorkuverin nálægt öðrum virkjanamannvirkjum t.d. vatnsafls- eða jarðvarmavirkjunum á svæðum sem þegar eru röskuð og þar sem hægt er að nýta þá innviði og góðu tengsl við raforkuflutningskerfið sem fyrir eru. Þetta er sambærileg skoðun og kemur fram í umfjöllun um 2. grein í greinargerð frumvarpsins þar sem segir “*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 vindorkuver 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*”. Náttúrufræðistofnun telur að það væri einmitt heppilegra, en aðferðafræði sú sem frumvarpið felur í sér er ekki líkleg til að beina þróun vindorku héraðs í þá átt.

Athugasemdir um einstakar greinar frumvarpsins:

Í **2. grein** er bætt við í nágildandi lög skilgreiningu á vindorku. Þar er miðað við að einungis nýting vinds til framleiðslu raforku sem nemur 10 MW eða meira falli undir ákvæði laganna. Þar með eru öll smærri vindorkuver undanskilin. Það þýðir að uppbygging smærri vindorkuvera á mikilvægustu náttúruverndarsvæðum landsins séu ekki útilokuð. Náttúrufræðistofnun telur 10 MW viðmiðið vera of hátt. Til dæmis þyrfti mjög stóra vindmyllu ef ein slík ætti að framleiða 10 MW. Betra væri að hafa þetta viðmið lægra. Náttúrufræðistofnun tekur annars undir með Umhverfisstofnun í umsögn þeirra þar sem segir að “*fjöldi vindmylla, stærð þeirra og flatarmál framkvæmdasvæðis [sé] meira lýsandi mælikvarði en uppsett afl til þess að meta umhverfisáhrif*”.

Virðingarfyllt,



Þorkell Lindberg Þórarinnsson
forstjóri



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 jarðhitauðlindunum, sem lögin 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 stjórnsýslustofnun. 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 kærانlegar. 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 stjórnsýslustofnun 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.

Virðingarfyllst,
f.h. orkumálastjóra



Harpa Þórunn Pétursdóttir
lögfræðingur



Sýlvía Rakel 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 stjórnsýsluferil sem lagður er til samkvæmt frumvarpinu, annars vegar til þess að uppfylla markmið stjórnvalda um einföldun og bætta skilvirkni stjórnsýslunnar og hins vegar til þess að skipuleggja stjórnsýsluferilinn 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.

Virðingarfyllst,



Guðni A. Jóhannesson
orkumálastjóri

Reykjavík, 29. apríl 2021
HTH/

Alþingi
Við Austurvöll
101 Reykjavík

Efni: Umsögn um frv. til laga um breytingu á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku), 709. mál.

Vísað er til ofangreinds frumvarps. Umsögn þessi er sett fram fyrir hönd Orkuveitu Reykjavíkur og dótturfélags þess Orku náttúrunnar (hér eftir vitnað í sem OR).

Ljóst er að vindur mun skipa veigameiri þátt í orkuframleiðslu landsins í framtíðinni sökum hagstæðra skilyrða hér til vindorkuframleiðslu og framþróunar í vindorkutækni. Rannsóknir á vindaðstæðum hér á landi sýna að framleiðslukostnaður á orkueiningu getur verið lægri hér en annars staðar. Þetta gefur færi á samkeppnisforski fyrir Ísland ef vel er að verki staðið enda kemur fram í nýrri orkustefnu fyrir Ísland að það er „... skynsamlegt að auka fjölbreytni í orkugjöfum með hagnýtingu vindorku og annarra nýrra endurnýjanlegra orkukosta fyrir raforkuvinnslu.“

OR styður það heils hugar að skýra regluverk vindorku til að draga úr þeirri óvissu sem hagnýting vindsins býr nú við. Mikilvægi fyrirsjáanleika sem fæst með opinberri stefnumörkun í nýtingu vindorku er ótvíræður eins og rætt er um í skýringum með frumvarpinu. En fyrirsjáanleiki fæst ekki með hvaða ferli sem er. Reynslan af Rammaáætlun 3 hefur sýnt hversu mikilvægt er að sátt skapist um málsmeðferð orkukosta og að sárlega þurfi að auka skilvirkni. Annars er hætta á að verkefni og ákvarðanir festist í kerfinu og óvissan viðhaldist.

Í frumvarpinu 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 orkukosta og hins vegar að gera eftirfarandi leyfisveitingarferli vegna nýtingar vindorku skilvirkara en nú er.“ Eins segir í Orkustefnu Íslands að nauðsynlegt sé að hafa öfluga stjórnsýslu sem getur uppfyllt sínar skyldur með skilvirkum hætti og styðji þannig við þarfir samfélagsins er varða orkumál. Því miður virðist sú málsmeðferð sem hér er lögð til uppfylla hvorugt að mati OR. Í stað þess að leggja upp með einfalt og skýrt ferli er lögð til flókin málsmeðferð sem býður upp á óskilvirkni.

Sérferli vindorkukosta innan rammaáætlunar með aðra tímaramma, án heildstæðs samanburðarmats við aðra orkukosti og óskýrar kröfur um faghópa bætir við flækjustig rammaáætlunar og þar með meðferð orkukosta á Íslandi í stað þess að skýra hana. Þar að auki er lagt til að ferli rammaáætlunar hafi mismunandi þýðingu fyrir mismunandi orkukosti því ekki er gert ráð fyrir að sveitarfélögum beri sjálfstæð skylda til að aðlaga

skipulagsáætlanir sínar að virkjanakostum í vindorku eins og gildir um hina hefðbundnu orkukosti. Þetta eykur enn á ógegnsæi og óskilvirkni rammaáætlunarferlisins.

Að auki telur OR hættu á að málsmeðferð vindorkukosta með styttri tímaramma en rammaáætlunarferli annarra orkukosta muni koma niður á málsmeðferð hefðbundinna orkukosta. Það er að segja að sá orkugjafi sem hefur 18 vikna tímaramma ýti til hliðar málsmeðferð á vatns- og jarðhitakostum sem afgreiða skal á lengri tíma og seinki þannig ferli þeirra. Þannig skapast ójafnræði milli orkukosta. Ekki hefur verið gerð grein fyrir í skýringum með frumvarpinu hvernig draga eigi úr og eða koma í veg fyrir þessa áhættu.

Rætt er um í skýringum með frumvarpinu að verið sé að fara millileið sem byggist á því að vindorkan verði áfram innan rammaáætlunar en hins vegar sé viðurkennt að hún njóti ákveðinnar sérstöðu. Málamiðlanir eru eðlilegar og oft nauðsynlegar í orkumálum enda málaflokkurinn mikilvægur fyrir samfélagið allt ásamt umhverfi og efnahag. Margs konar hagsmunir koma þar að. Engu að síður þarf að tryggja að valin málamiðlunarleið sé skýr og að gæðum sé ekki fórnað. Mikilvægt er að ferlið sé eins einfalt og hægt er. Þannig eru að mati OR meiri líkur en minni á að skapa umgjörð gegnsæis, skilvirkni og sáttar. OR hefur efasemdir um að nægilega hafi verið horft til þessara þátta í frumvarpinu sem hér er lagt fram.

Virðingarfyllt,



Hildigunnur H. Thorsteinsson
Framkvæmdastýra rannsókna og nýsköpunar



Alþingi- umhverfis- og samgöngunefnd

Austurstræti 8-10

150 Reykjavík.

Reykjavík, 29. apríl 2021

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun - 709. mál og tillögu til þingsályktunar um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands, 707. mál

Reykjavíkurborg hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku) (709. mál 151. löggjafarþings 2020-20121) sem og tillögu til þingsályktunar um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru landsins (707. mál).

Reykjavíkurborg, umhverfis- og skipulagssvið, barst frumvarpið og þingsályktunartillagan til umsagnar með tölvupóst 15. apríl sl. og gerir hér sameiginlega umsögn um þessi tvö þingmál fyrir hönd Reykjavíkurborgar.

Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarpið:

Frumvarpið felur í sér breytingu á núgildandi lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun. Sú breyting er umtalsverð þar sem virkjunarkostir í vindorku eru í fyrsta sinn formlega felldir inn í lögina. Er það skynsamleg og tímabær ákvörðun enda fjölgar áformum um uppbyggingu vindorkuvera hratt og eyða þarf óvissu um lagalega stöðu þeirra. Að mati Reykjavíkurborgar er rammaáætlun heppilegur vettvangur fyrir vindorkukosti.

Í frumvarpinu er lagt til að flokka virkjunarkosti í vindorku eftir eðli landsvæða þar sem uppbygging þeirra er áformuð og ákvarðar flokkunin málsmeðferð þeirra. Í flokki 1 er öll nýting vindorku óheimil. Í flokki 2 er um viðkvæm svæði að ræða og uppbygging getur verið takmörkunum háð. Virkjunarkostir í þessum flokki fara til meðferðar hjá verkefnastjórn rammaáætlunar. Í flokki 3 eru ekki sértækar takmarkanir skilgreindar. Virkjunarkostir í þessum flokki fara ekki til meðferðar hjá verkefnastjórn rammaáætlunar heldur sæta almennt málsmeðferð opinberra leyfisveitingaferla þ.m.t. mats á umhverfisáhrifum. Forsendur að baka þeirri stefnu stjórnvalda sem felst í flokkuninni er til umfjöllunar í þingsályktunartillögunni um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru landsins.

Grunnforsenda fyrir því að virkjunarkostur í vindorku er yfir höfuð flokkaður samkvæmt þessu flokkunarkerfi er að hann falli undir skilgreiningu laganna á vindorku en hún er skv. 2. grein laganna „nýting vinds til framleiðslu raforku sem nemur 10 MW eða meira af uppsettu rafafli“. Reykjavíkurborgveitir fyrir sér hvort 10 MW sé of hátt viðmið. Þó flest áform um vindmylluver hér á landi stefni að orkuframleiðslu sem er meiri en 10 MW þá er mögulegt að áhugi fyrir smærri vindmylluverum aukist í framtíðinni, ekki síst ef það kallar á einfaldara regluverk. Mörg þeirra svæða sem falla undir flokk 1 þar sem nýting vindorku er óheimil eru þess eðlis að m.a.s. litlar og fáar

vindmyllur geta valdið tjóni hvað varðar ásýnd eða fuglalíf. Það væri ef til vill skynsamlegra að hafa lægra viðmið fyrir vindorku almennt til að tryggja að þeim svæðum sé hlíft í raun og veru.

Jákvætt er að skv. 3. grein sé vindorka undanskilin 1. mgr. 7. gr. gildandi og að þar með geti sveitarfélag haft meira um það að segja hvort vindorkuver séu reist innan marka þess eða ekki, óháð því hvort talið sé að vindorkuver á tilteknum svæðum uppfylli skilyrði verndar- og orkunýtingaráætlunar.

Ekki eru gerðar athugasemdir við umfjöllunarefni 3. og 4. málsgreinar 4. greinar laganna, þ.e. tillögur að málsmeðferð þeirra virkjunarkosta sem falla í flokk 2 og eru til umfjöllunar hjá verkefnastjórn rammaáætlunar sem er í góðu samræmi við almenna málsmeðferð virkjunarkosta sem falla undir rammaáætlun.

Umsögn Reykjavíkurborgar um þingsályktunartillöguna:

Sú stefnumörkun stjórnvalda sem ákvarðar flokkun landsvæða í þrjá flokka eftir því hvaða málsmeðferð á við þegar kemur að ákvörðunum um vindorkukosti, er viðfangsefni þingsályktunartillögu um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru landsins. Tekið er tillit til sérstöðu vindorkunnar sem orkukosts en frekar en að skilgreina svæði sem henta best fyrir vindorkunýtingu eru þau svæði skilgreind sem henta ekki.

Það má velta fyrir sér hvort það sé besta nálgunin að taka frá þau svæði sem henta ekki og skilja eftir öll önnur svæði burtséð frá því hvernig landfræðileg dreifing þeirra er eða hentugleiki. Önnur nálgun hefði verið að draga fram þau svæði sem eru heppilegust og forgangsraða áformum um vindorku þangað.

Í flokki 1 eru svæði þar sem lagt er til að vindorkuframleiðsla 10mW eða meiri sé óheimil. Þetta eru öll friðlýst svæði, svæði á heimsminjaskrá UNESCO, Ramsar-svæði, óbyggð víðerni innan marka miðhálendislnú Íslands, svæði á B-hluta náttúruminjaskrár, brunn- og grannsvæði vatnsverndar og friðlýstar menningarminjar. Reykjavíkurborg gerir ekki athugasemd við val á þessum svæðum í flokk 1, en það vekur upp spurningar hvers vegna óbyggð víðerni innan marka miðhálendislnunnar séu flokkuð umfram önnur óbyggð víðerni í flokk 1.

Í flokki 2 eru landsvæði sem geta talist viðkvæm en uppbygging virkjunarkosta í vindorku getur komið til greina og er það hlutverk verkefnastjórnar rammaáætlunar að skera úr um það. Þetta eru svæði sem eru innan 10 km fjarlægð frá friðlýstum svæðum eða svæðum á B-hluta náttúruminjaskrár, svæði á C-hluta náttúruminjaskrár, svæði sem njóta sérstakrar verndar skv. 61. grein laga um náttúruvernd nr. 60/2013, mikilvæg fuglasvæði samkvæmt greiningu Náttúrufræðistofnunar Íslands, óbyggð víðerni utan marka miðhálendis Íslands og svæði á náttúruverndaráætlunum 2004-2008 og 2009-2013.

Reykjavíkurborg leggur ekki til sértækar breytingar á þessari flokkun að svo stöddu en nokkrar spurningar hafa vaknað sem ástæða er til að vekja athygli á.

Í fyrsta lagi er sérkennilegt að ekki sé gert ráð fyrir einhvers konar jaðarsvæði frá friðlýstum menningarminjum á sambærilegan hátt og gert er fyrir náttúruverndarsvæði. Það þyrfti ef til vill ekki að vera 10 km heldur eitthvað minna.



Varðandi 61. greinina er ljóst að upp geta komið vandamál varðandi afmörkun svæða því útbreiðsla náttúruyfyrirbæra sem falla undir 61. greinina er oft mjög dreifð yfir stór svæði. Það á t.d. við um votlendi, vötn, ýmsar jarðminjar o.fl. Móta þarf skýra aðferðafræði við afmörkun þessara svæða þegar greina á milli svæða í flokki 2 og 3.

Notkun mikilvægra fuglasvæða samkvæmt skilgreiningu og kortlagningu Náttúrufræðistofnunar Íslands er því vandkvæði bundið að þessi svæði eru ekki skilgreind út frá neinni lagalegri stoð náttúruverndarlaga á sambærilegan hátt og t.d. svæði á náttúruminjaskrá og svæði sem falla undir sérstaka vernd. Almenn verndarstaða þeirra er því óljós og t.d. flokkast þau ekki sem verndarsvæði í samhengi mats á umhverfisáhrifum, nema þau skarist við önnur skilgreind verndarsvæði. Ekki er efast um mikilvægi þess að taka tillit til þessara svæða þar sem fuglalíf er sá umhverfisþáttur sem verður hvað oftast fyrir neikvæðum áhrifum þegar um vindorku er að ræða. Hins vegar vekur þessi skortur á lagastoð í samanburði við önnur verndarsvæði upp spurningar um lögmæti ákvarðanatökunnar t.d. á vettvangi verkefnastjórnunar rammaáætlunar þegar greint er á milli svæða í flokki 2 og 3.

Sama á í raun í hlut með óbyggð víðerni, bæði í flokki 1 og flokki 2. Óbyggð víðerni falla ekki undir neina lögbundna verndun eins og er nema þau hafi verið friðlýst. Tryggja þarf að þetta valdi engri lagalegri óvissu um málsmeðferð.

Varðandi svæði á náttúruverndaráætlunum 2004-2008 og 2009-2013 þarf að vera skýrt hvort að það eigi áfram við eftir að B-hluti náttúruminjaskrár hefur verið samþykktur af Alþingi.

Það vekur furðu að svæði undir hverfisvernd sveitarfélaga séu ekki með hér í flokki 2. Hverfisverndarsvæði eru vissulega mörg og mismunandi en svæðisbundin náttúruvernd er að stórum hluta framkvæmd hér á landi með hverfisvernd skv. ákvæðum skipulagslaga og hefur sú verndun m.a. gildi við ákvarðanatöku í ferli mats á umhverfisáhrifum. Eðlilegt væri því að mati Reykjavíkurborgar að hafa þau með í þessari flokkun landsvæða fyrir vindorku, þar sem það eru svæði sem fela í sér náttúruvernd með lagalega stoð, ólíkt t.d. mikilvægum fuglasvæðum og óbyggðum víðernum.

Neikvæð samfélags- og lýðheilsuáhrif geta verið af vindorkuverum mjög nálægt híbýlum fólks t.d. vegna hávaða, sjónrænna áhrifa og annarrar truflunar. Að mati Reykjavíkurborgar vantar að þetta sé ávarpað í flokkun landssvæða fyrir virkjunarkosti vindorku og það skoðað hvort ástæða sé til að tilgreina íbúðabyggð af ákveðnum toga og jaðarsvæði þeirra sem svæði sem koma ekki eða síður til greina.

f.h. Reykjavíkurborgar,

Þórólfur Jónsson, deildarstjóri náttúru og garða á skrifstofu umhverfisgæða á umhverfis- og skipulagssviði Reykjavíkurborgar

Snorri Sigurðsson, verkefnastjóri á deild náttúru og garða.



Reykjavíkurborg
Umhverfis- og skipulagssvið



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 4. maí 2021

2104033SA GB
Málalýkill: 00.63

Efni: Umsögn um frv. um breytingar á l. um verndar- og orkunýtingaráætlun (málsmeðferð vindorkukosta), 709. mál og þált. um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands, 707. mál

Vísað er til tölvupósta frá nefndasviði Alþingis þar sem óskað er eftir umsögnum um ofangreind mál. Drög að umsögn þessari voru rædd í stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga 30. apríl sl. og tekur stjórnin undir umsögnina.

Við undirbúning þessarar umsagnar hafa lögfræðingar sambandsins haft samráð við forsvarsmenn Samtaka orkusveitarfélaga, sem hafa lýst sig sammála þeim áherslum sem fram koma í þessari umsögn en ekki hefur gefist tími til að ræða umsögnina á stjórnarfundum samtakanna.

Áherslur sambandsins í orku- og skipulagsmálum

Við gerð umsagnarinnar hefur verið litið til stefnumörkunar Sambands íslenskra sveitarfélaga 2018-2022. Þar segir m.a.:

- Skipulagsvaldið er einn af hornsteinum sjálfstjórnarréttar sveitarfélaganna sem skal virða og ná til alls lands sem og haf- og strandsvæða (1.4)
- Sambandið beiti sér fyrir því að sveitarfélögin verði virkir þátttakendur í umræðu um framtíðarstefnu í orkumálum, þ.m.t. uppbyggingu flutningskerfis Landsnets, stefnu um lagningu raflína, áherslur í rammaáætlun, skattlagningu á virkjanir og flutningsmannvirki og þróun í nýtingu auðlinda, s.s. vindafis- og sjávarfallavirkjana. (3.4.17)
- Sambandið beiti sér fyrir því að til verði heildstætt lagaumhverfi um byggingu og starfsemi vindorkuvera. (3.4.18)
- Sambandið skal beita sér fyrir því að sveitarfélögin fái auknar tekjur af raforkuframleiðslu. Þess verði sérstaklega gætt að skatttekjur sveitarfélaga af skattskyldum virkjanamannvirkjum skiptist ekki eingöngu eftir því hvar virkjanamannvirki eru staðsett heldur verði einnig tekið sanngjarnt tillit til umhverfisáhrifa virkjana og flutningskerfis raforku á nærliggjandi sveitarfélög. (3.1.16)

Almennt um lagaumhverfi vindorkuvera

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur um langt skeið kallað eftir heildstæðu regluverki um uppbyggingu vindorkuvera. Ljóst er að áhugi bæði innlendra og erlendra raforkufyrirtækja á því að koma upp slíkri starfsemi hér á landi hefur aukist mikið á síðustu árum. Af hálfu sveitarfélaga er lögð áhersla á að lög og reglugerðir

um skipulagsmál og tengd efni taki mið af þessari þróun en að áliti sambandsins hefur skort verulega á að lög og reglugerðir fjalli um vindorkuver á sama hátt og gert er um vatnsafls- og jarðvarmavirkjanir. Ágætt dæmi um það er langvarandi ágreiningur milli stofnana ríkisins um hvort vindorkuver falli undir gildissvið laga um rammaáætlun. Verði frumvarp það sem hér er lagt fram að lögum mun fást endanlegt svar í því deilumáli.

Ástæða er til þess að gagnrýna almennt hve lítil áhugi hefur verið á því að vinna að úrbótum á lagaumhverfi vindorkuvera. Því til stuðnings má benda á að á árinu 2018 var birt skýrsla starfshóps sem umhverfis- og auðlindaráðherra skipaði til að fjalla um úrbætur á lagaumhverfi vindorkuvera.¹ Í skýrslunni eru lagðar til ýmsar úrbætur á lagaumhverfi, fæstar þó stórvægilegar. Einnig er lagt til í skýrslunni að hafin verði vinna við samræmd starfsleyfisskilyrði fyrir vindorkuver og að Skipulagsstofnun skoði þörf á setningu reglna um um fjarlægðarmörk milli vindorkuvera og byggðar, m.a. með tilliti til hávaða, skuggavarps og öryggisþátta. Í skýrslunni er einnig komið inn á fleiri mikilvæg atriði án þess að gerðar séu beinar tillögur um breytingar. Þar er e.t.v. mikilvægast hvaða reglur eigi að gilda um lýsingu vindorkumastra m.t.t. flugöryggis.

Því miður hefur lítið farið fyrir frekari vinnu til að fylgja þessari úttekt starfshópsins eftir, ef frá er talin vinna Skipulagsstofnunar við gerð viðauka við landsskipulagsstefnu, sem nú liggur fyrir Alþingi í formi þingsályktunartillögu.

Jafnframt hljóta sveitarfélög að lýsa mikilli óánægju með hve hægt hefur gengið að vinna tillögur um úrbætur á skattlagningu raforkuvera og flutningskerfis raforku. Tveir starfshópar hafa fjallað um þetta álitaefni á undanförunum árum en litlar líkur virðast á að lagafrumvarp verði lagt fram á næstunni. Af þeirri ástæðu hafa Samtök orkusveitarfélaga ákveðið að leita til Eftirlitsstofnunar EFTA í þeim tilgangi að fá úr því skorið hvort núverandi fyrirkomulag fasteignamatsskráningar feli í sér ólögmeða ríkisaðstoð við fyrirtæki í samkeppnisrekstri.

Framangreindar athugasemdir eru settar fram til að vekja athygli Alþingis og hlutaðeigandi ráðuneyta og stofnana á því að sveitarfélögin telja ríkisvaldið hafa verið alltof áhugalítið um að vinna markvisst að því að undirbúa þá þróun í vindorkunýtingu sem lengi hefur verið fyrirsjáanleg hér á landi. Mikilvægt er að unnið verði markvisst, þvert á ráðuneyti og stofnanir að því að setja skýrar leikreglur um þessa starfsemi þannig að stjórnsýsla ríkis og sveitarfélaga geti afgreitt erindi frá framkvæmdaraðilum á skilvirkan og samræmdan hátt.

Málsmeðferð vindorkukosta í rammaáætlun

Gangi tillögur um lagabreytingar og samþykkt stefnumörkunar eftir getur það leitt til umtalsverðrar einföldunar á samþykktarferli vindorkukosta sem eru umfram 10 MW að stærð. Í dag þurfa slíkar tillögur að fara í gegnum allt ferli rammaáætlunar, sem ekki tekur gildi fyrr en við samþykkt þingsályktunar á Alþingi. Þetta er ferli sem getur tekið mörg ár og er vert að undirstrika að samþykktarferli á Alþingi er þar stærsti flöskuhalsinn.

¹ Skýrslan er birt á heimasíðu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins:
<https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skvyslur-og-skrar/Sk%C3%BDrsla%20starfsh%C3%B3ps%20um%20vindorkuver.pdf>

Í stað þess að framkvæmdaraðilar geti vænst þess að ferli rammaáætlunar taki mörg ár myndi það ferli sem lagt er til í frumvarpinu taka nokkra mánuði, að því gefnu að þeim tímafrestum sem lagðir eru til í frumvarpinu verði fylgt. Til að stuðla enn betur að því að markmið um tímaramma náist er nauðsynlegt að skoða jafnhliða hvaða tækifæri eru til að bæta verklag við undirbúning rammaáætlunar, ekki síst með því að skerpa á hlutverkum Orkustofnunar annars vegar og verkefnisstjórnar hins vegar.

Byggt á reynslu af þátttöku í vinnu verkefnisstjórnar rammaáætlunar í 4. áfanga blasir við að þörf er á skýrari verkferlum milli þessara aðila. Liður í því er að skerpa á því að þær sveitarstjórnir sem mál varðar fái tímanlega upplýsingar um að Orkustofnun hafi vísað orkunýtingarkostum til umfjöllunar í rammaáætlun. Slíkt verklag myndi augljóslega auka verulega líkurnar á því að mál sem vísað er til verkefnisstjórnar rammaáætlunar fái kynningu í sveitarfélögunum og að sveitarstjórnir verði í stakk búnar til að veita verkefnisstjórn gagnlegar upplýsingar um einstaka virkjanakosti.

Mögulegir aðrir valkostir við lagasetningu

Þar sem afar skiptar skoðanir komu fram um málið í umsögnum sem bárust í samráðsgátt er tilefni til að hugleiða hvort sú málsmeðferð sem lögð er til í frumvarpinu leiði til bestu mögulegu niðurstöðu. Þótt hér kunni að vera um ákveðna málamiðlun að ræða væri að áliti sambandsins tilefni til að ræða aðra valkosti:

- a. Einkum telur sambandið mögulegt að fela sveitarfélögum meiri ábyrgð við mat á vindorkukostum en lagt er til í frumvarpinu. Forsenda þess er að sett verði skýr stefna og gefnar út leiðbeiningar til sveitarfélaga um framfylgd hennar. Ef slík málsmeðferð kæmi til álita mætti sjá fyrir sér að fela Orkustofnun, eða eftir atvikum öðru stjórnvaldi sem sátt getur tekist um, að annast frummat á vindorkukostum m.t.t. þeirrar flokkunar svæða sem lagt er upp með í frumvarpinu. Málsmeðferð af hálfu verkefnisstjórnar um rammaáætlun og ráðherra umhverfis- og auðlindaráðherra gæti þá reynst með öllu óþörf en að sjálfsögðu gilda lög um mat á umhverfisáhrifum eftir sem áður um þá vindorkukosti sem falla undir lög um rammaáætlun. Eins og áður segir er sveitarstjórnun og öðrum stjórnvöldum skylt að leggja niðurstöðu umhverfismats og álit Skipulagsstofnunar til grundvallar við ákvörðun um staðsetningu vindorkuvera.
- b. Hinn megin valkosturinn sem þörf er á að ræða eru kostir og gallar við óbreytt fyrirkomulag, þ.e. að allir vindorkukostir yfir ákveðnum stærðarmörkum hljóti áfram umfjöllun í verkefnisstjórn um rammaáætlun, í heildarsamhengi við umfjöllun verkefnisstjórnar um aðra virkjanakosti. Að áliti sambandsins er takmörkuð sátt um þá leið, ekki síst í ljósi þess hve miklar tafir hafa orðið á að ná endanlegri niðurstöðu í því ferli með samþykkt þingsályktunartillögu á Alþingi. Eflaust væri mögulegt að gera úrbætur á vinnu við rammaáætlun en eðlilegt er þó að spyrja hvort svo umfangsmikið ferli sé nauðsynlegt til að tryggja vandaða málsmeðferð við mat á vindorkukostum. Sambandinu er ekki kunnugt um að í nálægum ríkjum sé gengið svo langt í miðstýringu og er án efa algengara að

staðbundnum stjórnvöldum sé falið ákvörðunarvald um staðsetningu vindorkuvera, að teknu tilliti til viðmiða eða leiðbeininga sem miðlæg stjórnvöld gefa út.

Nánar um frumvarpið

Í frv. er lagt til að gerðar verði tilteknar breytingar á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun með tilliti til málsmeðferðar og ferli vindorkumála í rammaáætlun. Þar er gerð tillaga að því að aðlaga lög nr. 48/2011 betur að séreðli vindorkunnar með þeim hætti að landsvæði verði að meginstefnu til flokkað í þrjá flokka landssvæða með tilliti til hagnýtingar vindorku. Jákvætt er að bætt hefur verið inn ákvæði um málsmeðferðartíma eftir að verkefnisstjórn vísar máli til ráðherra.

Ljóst má vera að það fyrirkomulag við mat vindorkukosta sem lagt er til í frumvarpinu felur í sér verulegar breytingar frá hefðbundnu verklagi við gerð rammaáætlunar. Meginbreyting er sú að gert er ráð fyrir að verkefnisstjórn meti hvern virkjanakost sérstaklega, út frá afmörkuðum forsendum sem ráðast af efni þingsályktunar um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru. Til þessa verkefnis hefur verkefnisstjórn fremur skamman tíma. Að áliti sambandsins er það áhugaverð hugmynd sem reifuð er í frumvarpinu að settur verði á fót sérstakur faghópur á vegum verkefnisstjórnar, sem fjalli eingöngu um mat á vindorkukostum. Líklegt er að slíkt fyrirkomulag stuðli að skilvirkri málsmeðferð og mælir sambandið með því að sú leið verði skoðuð frekar.

Hvað varðar þau frávik sem mælt er fyrir um í frumvarpinu gagnvart þeirri löggjöf sem í dag gildir um rammaáætlun lýsir sig sambandið sig sammála því að niðurstaða málsmeðferðar verkefnisstjórnar rammaáætlunar eða umhverfis- og auðlindaráðherra um flokkun vindorkukosta verði ekki bindandi fyrir sveitarstjórnir. Þess í stað mun endanleg niðurstaða um hvort vindorkunýting er leyfð á tilteknu svæði ávallt ráðast af skipulagslegum forsendum viðkomandi sveitarstjórnar. Fyrirhuguð málsmeðferð vindorkukosta leiðir því ekki sjálfkrafa til skerðingar á skipulagsvaldi sveitarfélaga, öfugt við það sem almennt gildir um niðurstöður rammaáætlunar, sbr. 7. gr. laganna.

Samt sem áður mun niðurstaða málsmeðferðar binda hendur sveitarstjórna að því leyti að þær geta ekki samþykkt vindorkunýtingu á svæðum í 2. flokki sem verkefnisstjórn eða ráðherra hefur ákveðið að henti ekki til vindorkunýtingar. Í því felst ekki breyting frá núverandi lagaumhverfi þar sem allir vindorkukostir yfir 10 MW að stærð þurfa að fá umfjöllun í rammaáætlun.

Um þingsályktunartillögu um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru

Í umsögnum sambandsins um málefni sem varða vindorkunýtingu er lögð áhersla á að ákvarðanir um staðsetningu vindorkuvera þurfi að byggja á hlutlægri aðferðafræði þar sem lögð er áhersla á að vindorkuver falli vel inn í landslag og manngert umhverfi. Jafnframt er tilefni til að ítreka að gera þarf nauðsynlegar úrbætur á lagaumhverfi, útbúa leiðbeiningar til leyfisveitenda og samræma starfsleyfisskilyrði fyrir þessa starfsemi, sem án efa mun færast í vöxt á næstu árum.

Hér má m.a. vísa til umsagnar Sambands Íslenskra sveitarfélaga frá 26. janúar 2019 til starfshóps um mótun orkustefnu fyrir Ísland. Þar segir m.a.:

Löggjöf ein og sér er ekki nægileg ef ekki liggur fyrir skýr stefna af hálfu stjórnvalda um nýtingu vindorku og staðsetningu vindorkuvera í landslagi. Sveitarfélögin kalla mjög eindregið eftir stefnu og leiðbeiningum af hálfu ríkisvaldsins um þetta efni og hafa fram til þessa að mestu haldið að sér höndum gagnvart aðilum sem hafa áform um byggingu vindorkuvera. Vert er í þessu samhengi að árétta að af hálfu sambandsins hafa komið fram miklar efasemdir um að málefni vindorkuvera verði best leyst á vettvangi rammaáætlunar. Með vandaðri stefnu ríkisins og leiðbeiningum til sveitarfélaga ætti þannig hæglega að vera hægt að fela sveitarfélögum ákvarðanir um staðsetningu vindorkuvera.

Sambandið hefur jafnframt lagt á það áherslu að umfjöllun um málefnið miðist við að ákvarðanataka um hvort vindorkuver fái að rísa er skipulagsleg og að til framtíðar litið þurfi slíkar ákvarðanir að rúmast innan þess regluverks sem almennt gildir um skipulagsmál og mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Af þeirri ástæðu lítur sambandið svo á að frumvarpið þurfi ekki að fela í sér framtíðarfyrirkomulag þótt í þeirri málsmeðferð kunni að felast möguleg tímabundin lausn við núverandi aðstæður.

Vert er að undirstrika að þær tillögur sem felast í frumvarpinu og þingsályktunartillögunni sem hér eru til umsagnar fjalla ekki um staðsetningu vindorkuvera í nálægð við manngert umhverfi. Hefur sambandið lagt á það áherslu í sínum málflutningi að ef einblínt er eingöngu á náttúruverndar- og útivistarhagsmunum við mótun stefnu um staðsetningu vindorkuvera, og settar miklar skorður við uppbyggingu vindorkuvera á óbyggðum svæðum, geti það orðið til þess að ýta slíkri starfsemi nær byggð en æskilegt er.

Helstu ábendingar við þingsályktunartillöguna

Sambandið gerir sér grein fyrir því að það málefni sem hér er til umsagnar er umdeilt. Virða ber skoðanir þeirra sem telja að stórfelld uppbygging vindorkuvera hér á landi geti haft óæskileg umhverfisáhrif. Á hinn bóginn er óhjákvæmilegt að horft verði til þess að vindorkunýting þykir í flestum löndum sjálfsagður og umhverfisvænn valkostur og að stjórnvöld margra ríkja styðja við frekari uppbyggingu slíkrar orkuframleiðslu.

Hér á landi hafa löggjöf og stefna stjórnvalda ekki verið nægilega skýr en í orkustefnu sem kynnt var sl. haust er gert ráð fyrir aukinni nýtingu vindorku. Óháð afstöðu til slíkrar uppbyggingar hljóta flestir að vera sammála um að ákvarðanir stjórnvalda þurfi að grundvallast á skýrum leikreglum.

Á þessu stigi gerir sambandið einkum fyrirvara við drög að þingsályktunartillögu varðandi eftirfarandi atriði:

- Þótt að einhverju leyti sé horft til sömu aðferðar og í Skotlandi um skiptingu lands eftir verndargildi er ljóst að í tillögunni er flokkur 1 (svæði þar sem vindorkunýting er ekki leyfð) mun viðameiri en í Skotlandi, sem leiðir til þess að ýmis svæði sem kunna að teljast álitleg út frá vindafari verði

sjálfkrafa útilokuð. Jafnframt er afar smár hluti lands sem fellur í flokk 3 (svæði sem henta vel til vindorkunýtingar).

- Sambandið áskilur sér rétt til nánari ábendinga um viðmið um flokkun svæða við frekara samráð um málið en ljóst er að Alþingi mun þurfa að rýna vel hvort sú flokkun sem hér er lögð til grundvallar standi í vegi fyrir eðlilegri framþróun vindorkunýtingar. Við frekari umræðu um málið telur sambandið nauðsynlegt að horfa til þess að viðmið um vindorkunýtingu á óbyggðum svæðum verði ekki svo ströng að þau leiði til þess að eingöngu komi til álita að heimila vindorkukosti á láglendi. Sú takmarkaða reynsla sem komin er á vindorkunýtingu hér á landi bendir alls ekki til þess að slík nálgun sé líkleg til að skapa sátt meðal almennings í nærsamfélagi.

Nánar um flokkun svæða

Það sem einkennir flokkaskiptingu þingsályktunartillögunnar er að mjög margir flokkar svæða sem njóta verndar eru settir í A-flokk. Óheimilt er að taka vindorkukosti á svæðum í þeim flokki til málsmeðferðar þar sem vindorkunýting er sjálfkrafa óheimil á þeim svæðum.

Að áliti sambandsins hefði verið þörf á viðtæku samráði um skiptingu landsvæða í þá þrjá flokka sem kveðið er á um í þált. Reyndin er sú að nánast enginn tími var gefinn til samráðs um þetta málefni. Erfitt er að setja fram beinar tillögur um hvaða flokkar svæða sem talin eru upp í A-flokki eiga þar síður heima en rétt þykir þó að benda m.a. á fólkvanga og friðlýst vatnakerfi sem dæmi um flokkun sem þarfnist sérstakrar umræðu.

Einnig er tilefni til að ræða hvort tilnefning svæða á framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár eigi sjálfkrafa að leiða til þess að útiloka heilu svæðin. Vel má færa rök fyrir annarri nálgun, sem væri að skoða nánar hvaða verndarhagsmunir leiða til þeirrar flokkunar með því að setja slík svæði í B-flokk (svæði sem geta talist viðkvæm m.t.t. vindorkunýtingar). Í málsmeðferð verkefnisstjórnar er gert ráð fyrir því að við mat á vindorkukostum sem eru innan 10 km frá svæði í B-flokki sé sérstaklega horft til þess hvort verndargildi svæðis skerðist óhæfilega, sbr. nánari lýsingu í kafla 2.2 í þált. Hér er því mögulega gengið umtalsvert lengra í að útiloka fyrirfram áform um vindorkunýtingu heldur en nauðsynlegt getur talist.

Lokaorð

Vert er að lokum að árétta að sambandið lítur ekki svo á að lög um verndar- og orkunýtingaráætlun muni gilda um aldur og ævi fyrir ákvarðanir um orkunýtingu. Er í því sambandi vísað til þess að í Noregi hefur verið ákveðið að hverfa frá sambærilegu stjórnsýslufyrirkomulagi.

Við umfjöllun á Alþingi mun reyna á hvort í tillögunum geti falist ákveðin málamiðlun sem sátt kunni að takast um á meðan verið er að afla reynslu af vindorkunýtingu og ljúka vinnu við að móta um hana heildstæðan ramma. Óhjákvæmilegt er að ítreka að stefnudrögin taka fjarri því á öllum álitaefnum varðandi staðsetningu vindorkuvera heldur fjalla þau eingöngu um staðsetningu vindorkuvera út frá verndargildi náttúrusvæða. Eftir standa álitaefni um m.a.

staðsetningu vindorkuvera út frá almennu verndargildi landslags og viðmið um fjarlægð vindorkuvera frá þéttbýli og mannabústöðum utan þéttbýlis.

Ef niðurstaðan verður að lögfesta tillögurnar er mikilvægt að reynslan af þeim verði metin innan tiltölulega fárra ára. Framtíðarsýn Sambands íslenskra sveitarfélaga er samt sem áður sú að ákvarðanir um staðsetningu vindorkuvera verði í höndum sveitarfélaga á grundvelli stefnu sem felur í sér vandaðar leiðbeiningar og hlutlæg viðmið sem sátt getur orðið um.

Þar sem frumvarpið varðar ekki skattlagningu mannvirkja til raforkuframleiðslu er ekki fjallað um álitamál af þeim toga í þessari umsögn en rétt þykir þó að lokum að áréttu kröfur sambandsins um að fyrirkomulag fasteignamats orkumannvirkja verði endurskoðað sem fyrst. Ótækt er að einungis 20% mannvirkja á borð við vindorkuver séu skattandlag eins og raunin er nú við framkvæmd fasteignamats.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

29. apríl 2021

Umsögn Samorku um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun (málmeðferð virkjunarkosta í vindorku) & þingsályktunartillögu um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands.

Með vísan í umsagnabeiðnir frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis frá 15. apríl síðastliðnum, um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun (málmeðferð virkjunarkosta í vindorku) & þingsályktunartillögu um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands, þá veita samtökin hér umsögn sína. Athygli er vakin á því að umsögnin er sameiginleg um þingmálin tvö.

Samorka minnir á nýsamþykktu Orkustefnu fyrir Ísland, þar sem mótuð hefur verið sú stefna að „leyfisferli og regluverk verður að vera gegnsætt, einfalt og skilvirkt og ekki lengra eða tímafrekara en best gerist í þeim löndum sem við viljum gjarnan miða okkur við.“ Samtökin gera athugasemd við að nú einungis nokkrum mánuðum eftir að ný orkustefna var lögð fram í þverpólitískri sátt sé innleitt nýtt kerfi í kringum nýtingu vindorku sem sé ekki í samræmi við þessa stefnumörkun.

Samorka leggst gegn framgöngu frumvarpanna og kallar eftir því að í stað þeirra verði hafin vinna, í víðtæku samráði, við að búa til nýtt kerfi í kringum nýtingu vindorku sem raunverulega styður við nýtingu hennar, um leið og gætt er að áhrifum á umhverfið. Yfirlýstur tilgangur málsins var upphaflega að reyna að finna leið til að styðja við nýtingu vindorku. Það er eindregið álit Samorku að þessi tvö þingmál fari í þveröfuga átt við það.

Helstu áherslur í umsögn Samorku

- Vindorka er sjálfsögð viðbót við þá endurnýjanlegu orkukosti sem nýttir eru í dag og er uppbygging hennar hér á landi tækifæri til að uppfylla þarfir þjóðarinnar fyrir græna orku á fjölbreyttari máta en nú er gert. Það er nauðsynlegt fyrir framtíðarsamkeppnishæfni raforku á Íslandi að vindorka verði hluti af fjölbreyttri nýtingu endurnýjanlegrar orku hérlandis.
- Mikilvægt er að um vindorku sé gott lagaumhverfi sem liðkar fyrir hagnýtingu vinds í þágu samfélagsins en horfir um leið til umhverfisins. Þannig verður Ísland áfram í forystuhlutverki í nýtingu grænnar orku.
- Mikið hefur verið fjallað um að með þessum tveimur frumvarpsdrögum sé verið að innleiða kerfi að skoskri fyrirmynd. Það kom m.a fram í máli umhverfis- og auðlindaráðherra við umræðu um málið. Þá kom einnig fram í umfjöllun um málið í samráðsgáttinni að „hér er í raun horft nokkuð til sambærilegrar hugmyndafræði og þróuð var í Skotlandi sem hefur hins vegar verið aðlöguð að íslenskum aðstæðum“. Samorka er ósammála því það kerfi sem þingmál þessi boða, ferli í sér sambærilega hugmyndafræði og í Skotlandi. Skoska leiðin svokallaða, felur í sér að vindorkunýting sé meðhöndluð í skipulagsferlum sveitarfélaga, byggt á öflugri Landsskipulagsstefnu. Hérlandis er ætlunin að skipta landinu upp í svæði, eins og í Skotlandi, en bæta svo við aðkomu rammaáætlunar fyrir meirihluta landsins.

Að mati Samorku **er þarna verið að innleiða tvö mismunandi kerfi til auðlindastýringar, án nægilegs tilefnis.** Og í raun er um að ræða þrefalt kerfi ef horft er til viðbótar við Landsskipulagsstefnu, sem nú er í þinglegu ferli. Að mati Samorku eru skipulagsferlar sveitarfélaga, með MáU og öðrum ferlum, hentugasti ferillinn fyrir vindorkunýtingu.

- Auk þess að fela í sér tvöfalt kerfi, er sá hluti hins nýja kerfis sem byggt er á fyrirkomulaginu í Skotlandi, umtalsvert þyngri umsvifs en kerfið þar, þ.e. þau viðmið hérlandis eru höfð harðari en þau sem notuð eru í Skotlandi. Hér er sérstaklega vísað til þess að í flokk 1 hefur verið bætt við fjölda landssvæða þar sem uppbygging vindorku er óheimil. Þá er bætt við 10 km nærsvæðum í kringum svæði á náttúrminjaskrá, í flokk 2. **Að mati samtakanna er hér um að ræða ákaflega íþyngjandi viðbætur, sem ekki er tilefni til.**
- Í því nýja kerfi sem hér er boðað, mun ráðherra umhverfis- og auðlindamála taka ákvarðanir um alla vindorkukosti í flokki 2. Landsvæði í flokki 2 eru yfirgnæfandi meirihluti þeirra landssvæða sem ekki eru að öllu lokuð fyrir nýtingu vindorku. **Þetta þýðir að framtíðarumhverfi vindorkunnar á Íslandi felur í sér að ráðherra mun taka ákvarðanir um langflest framkvæmdaáform í vindorku.** Þetta er að mati Samorku mikil afturför í íslenskri stjórnsýslu. Samtökin kalla eftir faglegu ferli – frekar en að pólitískt skipaður ráðherra sé að taka ákvarðanir um einstaka framkvæmdaáform.
- Afar takmörkuð svæði eru í flokki 3, þeim flokki sem á að nafninu til að ýta undir nýtingu vindorku á einfaldan og skilvirkan máta. Þau svæði sem þó eru eftir þar, eru að verulegu leyti svæði sem eru tæknilega óhentug fyrir nýtingu vindorku. **Þetta eru vonbrigði í ljósi yfirlýsinga um að stefna ætti að einföldu og skilvirku ferli sem liði fyrir nýtingu vindorku.** Rétt er að hafa í huga að vindorkukostir í flokki 3 eru langt því frá að fá sjálfkrafa heimilid til uppbyggingar, því þeir þurfa engu að síðu að lúta hefðbundnu skipulags- og leyfisveitingarferli ferli með mati á umhverfisáhrifum og öðrum opinberum kröfum.
- Að mati Samorku er eðlilegt að vindorkukostir séu afgreiddir í gegnum hefðbundna skipulagsferla sveitarfélaga, að teknu tilliti til Landsskipulagsstefnu. Í Landsskipulagsstefnu kæmi þá fram stefnumótun löggjafans um hvernig sveitarfélög eiga að standa að því verkefni. Þar vekur Samorka athygli á að nú er til umsagnar á þingi, þingsályktunartillaga um viðbót við Landsskipulagsstefnu, þar sem einmitt er mótuð slík stefna varðandi helstu atriði sem snúa að nýtingu vindorku.

Ábendingar um grundvallaratriði

Í umfjöllun um vindorku í nýrri orkustefnu fyrir Ísland kemur eftirfarandi fram: „Fjölbreytni í orkuöflun stuðlar að bættu orkuöryggi og sveigjanleika orkukerfisins. Þó að Ísland búi enn yfir óbeisluðu vatnsafla og jarðhita, er skynsamlegt að auka fjölbreytni í orkugjöfum með hagnýtingu vindorku og annarra nýrra endurnýjanlegra orkukosta fyrir raforkuvinnslu.“

Á Íslandi eru aðstæður mjög góðar til orkuframleiðslu úr vindi. Vegna hagstæðra vindskilyrða er kostnaður við hverja orkueiningu minni. Það getur veitt Íslandi samkeppnisforskot nú þegar vindorka verður sífellt hagkvæmari eftir því sem tækninni fleygir fram. Að auki fellur framleiðsla vindorku vel með annarri orkuframleiðslu. Með því að nýta vindorku er áfram stuðlað að samkeppnishæfni Íslands til framtíðar.

Hér á landi hafa komið fram hugmyndir um marga vindorkukosti til nýtingar. Hins vegar skortir mjög á fullnægjandi lagaumgjörð svo þeir geti fengið eðlilegan framgang. Að mati Samorku er mikilvægt að regluverk um vindorku sé skýrt og skilvirkt.

Vindorkunýting hefur sérstöðu þar sem hægt er að reisa vindorkuver mjög víða út frá tæknilegum sjónarmiðum, umhverfisáhrif hennar eru afturkræf og að mestu leyti bundin við þann tíma sem nýting stendur yfir. Þetta skapar tækifæri til að hafa regluverkið einfaldara en um aðra orkunýtingu. Það myndi einnig auðvelda nýjum og minni framleiðendum að koma inn á markaðinn, sem stuðlar að aukinni samkeppni.

Tillögur þessar að breytingum á lögum um vernd og orkunýtingaráætlun og drög að þingsályktun um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands, þýða að um vindorku mun gilda tvöfalt kerfi. Það skýtur skökku við að svo umhverfissvænn orkukostur þurfi að fara í gegnum verulega þungt og flókið ferli.

Samorka, sem og fleiri aðilar, hefur kallað eftir því að fram fari heildarendurskoðun á ferli rammaáætlunar eða hún lögð niður, þannig að fram komi nýtt skilvirkt fyrirkomulag, sem tryggi að ákvarðanir um nýtingu eða vernd orkuauðlína séu teknar með heildarhagsmuni samfélagsins að leiðarljósi. Samorka telur því ekki gagnlegt að bæta ákvörðunum um nýtingu á vindorkukostum inn í verkahring verkefnisstjórnar rammaáætlunar. Að auki þá er það mat samtakanna að nýting vindorku passar illa við rammaáætlunarferlið:

- Eðli vindorkuverkefna er þannig að langtíma- eða varanleg áhrif þeirra á náttúru og umhverfi eru lítil.
- Ákvarðanir um vindorkunýtingu svipa mun frekar til þeirra ákvarðana sem reglulega eru teknar í skipulagsferlum sveitarfélaga, heldur en þeim tilgangi sem rammaáætlun er ætlað að ná fram varðandi vatnsafl og jarðvarma.
- Sérlega mikilvæg grundvallaratriði í undirbúningi vindorkuverkefna eru, eðli málsins samkvæmt, annars vegar áhrif á fugla og hins vegar sjónræn áhrif sem vindmyllurnar hafa á líftíma vindmylla. Vandséð er að ekki sé nægjanlegt að þessi áhrif séu metin í hinu lögformlega mati á umhverfisáhrifum - og rammaáætlunarferli því ónauðsynlegt vegna vindorku.

Með hliðsjón af ofangreindu eru að mati samtakanna augljós rök fyrir því að vindorka eigi ekki erindi í rammaáætlun. Þar að auki hefur ferlið reynst tímafrekt og ekki til þess fallið að liðka fyrir hagnýtingu vindorku. Ekkert tillit er tekið til orkuöryggis í rammaáætlun og ferlið tryggir ekki að orka sé nýtt á sem hagkvæmasta hátt, m.t.t. bæði umhverfissjónarmiða og hagsmuna atvinnulífs, sveitarfélaga og samfélagsins almennt. Mat Samorku er því að ekkert sé því til fyrirstöðu að skipulagslöggjöfin og löggjöfin um mat á umhverfisáhrifum teljist fullnægjandi málsmeðferð gagnvart þróun vindorkuverkefna. Í slíku ferli er aðkoma almennings og hagsmunaaðila tryggð og með mati á umhverfisáhrifum er tryggt að neikvæð umhverfisáhrif séu lágmörkuð og framkvæmdin í góðu samræmi við umhverfissjónarmið, sem er mikilvægt að mati Samorku.

Samorka tekur undir eftirfarandi áherslur í orkustefnu fyrir Ísland: „Nauðsynlegt er að hafa öfluga stjórnsýslu sem getur uppfyllt sínar skyldur með skilvirkum hætti og styðji þannig við þarfir samfélagsins er varða orkumál. Ferli leyfisveitinga þarf að tryggja að aðilar uppfylli kröfur um leið og það er einfalt og skilvirkt þannig að tímafrestir séu hæfilegir í samanburði við það sem best gerist í þeim löndum sem við miðum okkur gjarnan við“. **Að mati Samorku stefnir ekki í að þessi markmið orkustefnu um einfalt og skilvirkt regluverk verði uppfyllt með þingmálum þessum.**

Athugasemdir um einstaka kafla og greinar

Í umsögn Samorku er bæði fjallað um frumvarp til laga um breytingu á lögum um vernd og orkunýtingaráætlun og þingsályktunartillögu um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands. Saman mynda málin heildstætt kerfi sem samtökin hafa ýmsar athugasemdir við. Þrátt fyrir að Samorka leggist gegn framgöngu frumvarpanna, vilja samtökin koma á framfæri athugasemdum um eftirfarandi kafla og greinar:

Athugasemdir við frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun

1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að vindorkukostir yfir 10 MW teljist til þeirra orkukosta sem fjallað er um í lögum um verndar- orkunýtingaráætlun. Samorka telur tilefni til að endurskoða stærðarmörkin sem lögð eru til hér. Vegna mismunandi eðlis vindorku m.v vatnsafl og jarðvarma væri nærri lagi að miða við framleidda orku, eða að hækka mörkin í takt við eðli vindorku. Þannig er 10 MW uppsett afl í vindorku sambærilegt við 25-30 MW uppsett afl í vatnsafl eða jarðvarma, ef horft er til framleiddrar orku.

4. gr. b. Málsmeðferð verkefnisstjórnar vegna virkjunarkosta til nýtingar vindorku.

- Fram kemur í greininni að „Komist verkefnisstjórn að þeirri niðurstöðu að virkjunarkostur til nýtingar vindorku sé að hluta eða að öllu leyti innan landsvæðis í flokki 1 er verkefnisstjórn óheimilt að taka slíkan virkjunarkosti til frekari efnismeðferðar.“ Að mati Samorku er orðalag greinar þessar óskýrt og opnar á víðtæka túlkun á hvort að virkjanakostur sé „innan landsvæðis í flokki 1“. Er virkjunarkostur t.d. innan landsvæðis í flokki 1 ef verkefnisstjórn skilgreinir áhrifasvæði í kringum kostinn sem snertir á landsvæði í flokki 1? Í rammaáætlun 3 var áhrifasvæði (af faghópi 1) skilgreint með 25 km radíus í kringum vindlundinn. Mikilvægt er að skýra að hér sé átt við um staðsetningu vindlundsins sjálfs og ekki e-s konar áhrifasvæðis í kringum hann. Hið sama á við um 2. mgr. og hlutverk verkefnisstjórnar við að meta hvort að virkjunarkostur sé innan landssvæðis í flokki 2.
- Fram kemur að „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“.
 - Samorka gerir athugasemd við þá breytingu sem orðið hefur á greininni frá því að málið var kynnt í samráðsgátt. Þá var orðalag hennar á þann hátt að verkefnisstjórnin gæti leitað til faghópa, ef tilefni væri til. Að mati samtakanna er þessi breyting mikil afturför og til þess eins fallin að tefja för virkjunarkosta í gegnum þegar flókið ferli. Samtökin spyrja hvaða tilefni er til að skylda verkefnisstjórn í öllum tilfellum til að leita til faghópa?
 - Þá kallar Samorka eftir því að skilgreint verði nánar hvert hlutverk faghópanna verði. Eitt af meginvandamálunum við rammaáætlunarferlið í dag, er hvernig faghópar rammaáætlunar hafa skilgreint verkefni sín á mjög víðtækan hátt og búið til ferli til mats á áhrifum virkjanakosta sem er í litlum tengslum við raunveruleg áhrif. Það er því mikilvægt að löggjafinn skilgreini nákvæmar hvernig þetta ferli á að líta út, þannig að verkefnisstjórn vinni eftir leikreglum Alþingis en búi þær ekki sjálf til.
 - Að mati Samorku væri í raun ekki heppilegt að fjallað væri um vindorkukosti í núverandi faghópum rammaáætlunar. Nærtakara væri að stofnaður verði sérstakur faghópur með sérþekkingu á vindorkumálum, sem starfi svo innan tímamarka nýja kerfisins sem lagt er til með þingmálum þessum.
- Gert er ráð fyrir að „Umsögn verkefnisstjórnar skal liggja fyrir innan átján vikna eftir að umsóknin berst verkefnisstjórn frá Orkustofnun“.
 - Í þeim drögum sem kynnt voru í samráðsgátt stjórnvalda, þá var gert ráð fyrir tólf vikna tímafresti. Samorka gerir athugasemd við breytingu þessa og sér ekki tilefni fyrir henni

- Það er jákvætt að sett eru tímamörk á umfjöllun verkefnisstjórnar og fagnar Samorka því. Það vantar hins vegar upp á að skilgreint sé hvað gerist ef að verkefnisstjórn stendur ekki við þennan tímafrest. Að mati samtakanna væri þá eðlilegt að virkjanakosturinn haldi áfram í skipulagsferlinu, þ.e. að fallið verði frá aðkomu rammaáætlunar og kosturinn fari beint í skipulagsferli sveitarfélaga.

4. gr. c. Málsmeðferð ráðherra vegna virkjunarkosta til nýtingar vindorku.

- Það er álit Samorku að grein þessi feli í sér mikla afturför í íslenskri stjórnsýslu. Ef að fyrirkomulag það sem hún boðar nær fram að ganga, **þá mun ráðherra í raun taka ákvarðanir um einstaka vindorkukosti á stórum meirihluta þess landsvæðis sem ekki er með öllu lokað fyrir vindorkunýtingu.** Hér mætti spyrja sig hvort að slíkt fyrirkomulag þætti eðlilegt í öðrum atvinnugeirum. Væri t.d. eðlilegt fyrirkomulag að ráðherra ferðamála taki ákvarðanir um uppbyggingu einstaka hótela eða sjávarútvegsráðherra um uppbyggingu einstaka frystihúsa. En þetta er raunverulega fyrirkomulagið sem lagt er til fyrir vindorkunýtingu. Eftir umfjöllun verkefnisstjórnar fara allir vindorkukostir í flokki 2 til ráðherra, sem svo samþykkir þá eða hafnar þeim. **Samorka kallar eftir því að þetta fyrirkomulag verði endurskoðað, og að stefnt verði að því að koma á faglegu skipulagsferli fyrir ákvörðun um nýtingu vindorkunnar – frekar en að pólitískt skipaður ráðherra taki ákvarðanir um einstaka framkvæmdir.**
- Ekki er fjallað um það í greininni, hvað gerist ef að ráðherra stendur ekki við þau tímamörk sem sett eru á ákvörðun ráðherra. Að mati samtakanna væri í slíku tilfelli eðlilegt að kosturinn fari áfram í skipulagsferli sveitarfélaga. Það er mikilvægt að virkjunaraðilar hafi e-a vissu um það hversu langan tíma það taki orkukost að fara í gegnum hið flókna kerfi sem þingmál þessi tvö leggja til að verði innleitt hérlandis.
- Samtökin fagna því að gert er ráð fyrir að umsækjanda verði „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.“. Hér er um að ræða mikla framför m.v núverandi fyrirkomulag rammaáætlunar.

Athugasemdir við drög að þingsályktun um opinbera stefnu vegna vindorku

Flokkur 1. Landssvæði þar sem öll uppbygging vindorkuverka samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, verði óheimil

- Í umfjöllun um málið í Samráðsgátt stjórnvalda var fjallað um það að fyrirmyndin að baki því að skipta landinu upp í þrjú mismunandi svæði sé komin frá Skotlandi. Umhverfis- og auðlindaráðherra hefur einnig í fjölmiðlum fjallað um hvernig um sé að ræða kerfi að skoskri fyrirmynd, enda virki kerfið vel þar og sé gott. Í greinargerð með frumvarpinu er dregið úr þessu og talað um að þetta hafi ekki verið fyrirætlunin. Samtökin vekja athygli á því að sú umfjöllun er í ákveðnu ósamræmi við opinbera kynningu ráðherra á málinu.

Samorka tekur undir það að kerfið hafi gengið vel í Skotlandi, en gerir alvarlegar athugasemdir við að innleiðingu þess á Íslandi séu gerðar stórar breytingar, sem miða allar að því að herða kerfið og gera framtíðarnýtingu vindorku ólíklegri. Flokkur 1 – landssvæði þar sem öll uppbygging vindorkuvera er óheimil, er gott dæmi um það. Í Skotlandi voru einungis Þjóðgarðar og „national scenic areas“ í flokki 1. **Eftirfarandi svæði eru í flokki 1 á Íslandi (og þannig útilokuð frá vindorkunýtingu), en eru í flokki 2 í Skotlandi. Sjá viðauka 1 þar sem ítarlegar er borin saman flokkun svæða á Íslandi og í Skotlandi.**

- Friðlýst svæði á A-hluta náttúruminjaráttur. Eftirfarandi friðlýsingarflokkar samkvæmt lögum um náttúruvernd falli hér undir:
 - Náttúruvé

- Óbyggð víðerni
- Náttúruvætti
- Friðlönd
- Landslagsverndarsvæði
- Verndarsvæði með sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda
- Náttúruminjar í hafi
- Fólkvangar
- Friðlýsing heilla vatnakerfa. Undir flokk friðlýstra svæða falli svæði sem friðlýst hafi verið á grundvelli eftirfarandi sérlaga:
 - Lög um verndun Breiðafjarðar
 - Lög um þjóðgarðinn á Þingvöllum
 - Lög um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu
 - Lög um vatnajökulþjóðgarð
- Undir flokk friðlýstra svæða falli ekki þau svæði sem friðlýst eru á grundvelli verndarflokks verndar- og orkunýtingaráætlunar um vatnsafl eða jarðvarma, sbr. friðlýsingarflokk 53. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.
 - Svæði á heimsminjaskrá UNESCO og svæði sem hafa verið tilnefnd á skrána
 - Ramsarsvæði
 - Óbyggð víðerni innan marka miðhálandis
 - Svæði á B hluta náttúruminjaskrár
 - Friðlýstar menningarminjar
- Samorka bendir á að með þeim friðunaráformum sem til umræðu eru nú hérlandis stefnir í að þetta landssvæði verði allt að 50% landsins. **Í Skotlandi er sambærileg tala 8%. Samtökin spyrja hvert er tilefnið til þess að hafa kerfið hérlandis svo mikið þyngra en í Skotlandi.**
- Þá er mörgum spurningum ósvarað um hvernig flokkur 1 mun í raun leggjast út og þar með hversu stór svæði lendi í raun á bannsvæði. Eins og myndin lítur út núna er ljóst að svæði 1 er stórt og mun síðan stækka enn frekar ef hálandisþjóðgarður með jaðarsvæðum verður að veruleika. Hér þarf líka að hafa í huga að friðlýsingarflokkarnir óbyggð víðerni og landslagsverndarsvæði (gr. 1.2. í tillögu til þingsályktunar) eru enn mjög óræð svæði í stærð. Nú er til umræðu viðbót sérákvæðis í náttúruverndarlögin um kortlagningu á óbyggðum víðernum, fjölgun þjóðgarða o.fl., sem mun hafa mikil áhrif á þetta.

Flokkur 2. Landssvæði sem geta talist viðkvæm með tilliti til hagnýtingar vindorku, en þar sem slík uppbygging getur þó komið til greina samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011.

- Á sama hátt og fyrir svæði í flokki 1, þá gerir Samorka alvarlega athugasemd við að hér sé gengið ákaflega langt - og mun lengra en í Skotlandi. Þar er afdrifaríkast að bætt er við 10 km nærsvæðum í kringum öll friðlýst svæði skv. A-hluta náttúruminjaskrár eða svæði sem er á B-hluta náttúruminjaskrár í flokki 1. Samorka kallar eftir því að þetta verði endurskoðað og nærsvæði tekin út.
- Þá er einnig bætt við svæðum á C hluta náttúruminjaskrár, en sambærileg svæði eru ekki í flokki 2 í Skotlandi

Flokkur 3. Landssvæði sem falla ekki undir svæði 1. né svæði 2.

- Hér er um að ræða landsvæði þar sem vindorkukostir fara í hefðbundið skipulagsferli. Rétt er að minna á að þær framkvæmdir þurfa m.a. að fara í gegnum: Mat á umhverfisáhrifum, aðkomu

Skipulagsstofnunar og Orkustofnunnar, skipulagsferli og leyfisveitingar sveitafélaga, með tryggðri aðkomu almennings og haghafa. Að mati Samorku ætti þetta landsvæði að vera stærsti hluti landsins.

- Að mati Samorku er þessi flokkur svo lítill að hann mun raunverulega hafa afar takmörkuð áhrif á nýtingu vindorku á Íslandi. Eins og sést í kortasjá þeirri sem gefin var út með tillögunum þá er undir 5% af landinu í þessum flokki (sem að nafninu til á að greiða fyrir nýtingu vindorku). Þau landssvæði sem þó lenda í þessum flokki eru að miklu leyti landssvæði sem eru tæknilega ómöguleg fyrir nýtingu vindorku (t.d. vegna landfræðilegra aðstæðna).
- Samorka kallar eftir því að flokkaskiptingin verði endurskoðuð og horft til þess að vera með sambærilega skiptingu og í Skotlandi. Þetta myndi hafa þau áhrif að flokkur 3 yrði raunverulegur valkostur sem myndi styðja við nýtingu vindorku, og beina að stöðum þar sem slík nýting er ákjósanleg.

Að síðustu þá þakkar Samorka fyrir tækifærið til að veita málinu umsögn og eru samtökin tilbúin til að koma að vinnu málsins í framhaldinu. Að öðru leyti vísast til umsagna aðildarfyrirtækja Samorku.

Sigurjón Norberg Kjærnested, forstöðumaður.

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Nefndasvið Alþingis
Alþingishúsið við Austurvöll
101 Reykjavík
nefndasvid@althingi.is



Reykjavík 29. apríl 2021

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

Hinn 15. apríl sl. barst Samtökum ferðapjónustunnar – SAF beiðni um umsögn um frumvarp um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011. Þann sama dag barst SAF beiðni um að skila inn umsögn um tillögu til þingsályktunar um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands.

Frumvarpið byggir á skýrslu starfshóps þriggja ráðuneyta sem ætlað var að skoða frekar og vinna að mótuðum tillögum um hvernig best væri að haga málefnum vindorku sem orkunýtingarkosts hér á landi. Í skýrslunni eru lagðar til að gerðar verði tiltekna breytingar á lögum um verndar- orkunýtingaráætlun með tilliti til málsmeðferðar og ferli vindorkumála í rammaáætlun. Þar er gerð tillaga að því að aðlaga lög nr. 48/2011 betur að séreðli vindorkunnar með þeim hætti að landssvæði verði að meginstefnu til flokkað í þrjá flokka landssvæða með tilliti til hagnýtingar vindorku. Afrakstur þessarar skýrslu birtist svo í drögum að frumvarpi sem birt var á samráðsgátt stjórnvalda 22. janúar sl. SAF skilaði inn umsögn um drögin. Frumvarpið nú hefur í reynd einungis fengið smávægilegar orðalagsbreytingar.

Í frumvarpinu kemur fram í 4. og 5. gr. þess að lögin öðlist þegar gildi og komi til framkvæmda þegar Alþingi hefur samþykkt tillögu til þingsályktunar um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands. Þingsályktunin er því lögð fram á sama tíma og því skila samtökin sameiginlegri umsögn um frumvarpið og þingsályktunina.

Frumvarpið og þingsályktunin hafa verið yfirfarin á vettvangi SAF og vilja samtökin koma eftirfarandi ábendingum á framfæri. Umsögnin tekur jafnt til mála 707 og 709 og skal lesa hana með það í huga.

Meginefni frumvarpsins

Frumvarpinu er ætlað að taka af allan vafa um að nýting vinds til framleiðslu raforku sem nemur 10 MW eða meira af uppsettu rafafli eigi undir lögin. Jafnframt er lagt til að slíkir virkjunarkostir sæti annarri málsmeðferð skv. lögnum en hefðbundnir virkjunarkostir

Séreðli vindorkunnar

Í frumvarpinu er mikið rætt um séreðli vindorkunnar. Vegna þessa séreðlis eru 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. Af lestri frumvarpsins mætti halda að áhrif vindorku á umhverfið væru í raun sama sem engin. Áhrif vindorku væru nær eingöngu jákvæð og skipulagning vindorkuvera sé í eðli sínu einfalt.

SAF vilja þó benda á að þó það sé hægt að taka undir margt sem kemur fram um séreðli vindorkunnar virðist heldur lítið fara fyrir neikvæðum áhrifum vindorkuvera. Í drögunum er ekkert fjallað um sjónræn áhrif þeirra og hljóðmengun. Né áhrif þeirra á dýralíf og þá sérstaklega áhrif á fuglalíf.

Í kaflanum um mat á áhrifum er engin umfjöllun um hvort þessi breyting hafi áhrif á hvort vindorkuverum hér á landi muni fjölga eða áhrif á þjóðfélagið almennt SAF telja að frumvarpið sé of einhliða í umfjöllun sinni um vindorkuver. Þau geta mögulega haft neikvæð áhrif á dýralíf, sérstaklega á fuglalíf og þá er sjón- og hljóðmengun af vindorkuverum. Þó vissulega sé minna um óafturkræft rask að ræða þá er ávallt erfitt að taka niður vindorkuver þegar það er komið í gagnið og hafa þau t.d. bein áhrif á ferðaþjónustu. Öll óæskileg sjónmengun hefur áhrif á upplifun ferðamanna af landinu og því verður að velja landssvæði undir vindorku mjög vel. Ferlið verður að vera unnið í víðu samráði við hagaðila.

Sérferli fyrir vindorku

Það er jákvætt þegar lagasetning eyðir ákveðinni óvissu um ákveðin málefni eins og frumvarpinu er ætlað að gera. Hins vegar verður að setja spurningarmerki við það að ferlið um vindorku sé tekið úr hinu hefðbundna ferli um val á virkjunarkostum. Þrátt fyrir umfjöllun um séreðli vindorkunnar er í raun ekkert sem styður það af hverju um vindorkuna eigi að gilda aðrar reglur en hina hefðbundnu orkukosti, jarðvarma og vatnsorku. Samtökin setja spurningamerki við af hverju því sé ekki slegið föstu að núverandi ferli gildi um alla orkukosti hvaða nafni sem þeir nefnast, þar á meðal vindorku. Þingsályktunin gæti því verið hluti af þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða en ekki sér þingsályktun eingöngu um vindorku.

Ferðaþjónusta

Þegar kemur að því að koma með tillögu og í framhaldinu að taka ákvörðun um staðsetningu vindorkuvera hér á landi þá þarf það að vera opið ferli svo ferðaþjónustan geti komið að sínum sjónarmiðum. Vindorkuver mega ekki eyðileggja upplifun af viðkomandi svæði. Efnahagslegt vægi svæðisins verður að vera metið í heild samhliða mati á áhrifum vindorkuvera t.d. á upplifun ferðamanna. Þannig þarf að huga að samspili náttúru- og ferðamannastaða, minjastaða og vindmylla út frá sjónmengun og mögulegri truflun á upplifun gesta á staðnum.

Tegund náttúru sem umlykur fyrirhugað vindorkusvæði skiptir einnig gríðarlegu máli. T.d. ef landslag er hólótt eða fjalllendi eru minni líkur á sjónmengun heldur en t.d. við strönd eða flatlendi. Upplifun íbúa og gesta af svæðum ætti að vera grundvöllur fyrir úttekt á sjónmengun vegna fyrirhugaðs vindorkuvers.

Samtökin vilja benda á danska skýrslu¹ sem unnin var fyrir danska umhverfisstjórnuneytið um áhrif vindorkuvera á landslagið út frá sjónmengun. Í skýrslunni kemur m.a. fram að mikilvægt sé að horfa vandlega til staðsetningar á vindorkuverum þar sem vindmyllur eru gríðarlega ráðandi í landslaginu og upplifun af slíkum svæðum breytist hratt úr náttúruupplifun í upplifun af iðnaðarsvæði. Þannig geta vindmyllur til dæmis haft mjög neikvæð áhrif ef þær eru staðsettar við þjóðgarða eða minjar sem standa hátt í landsslaginu s.s. kirkjur.

Samtökin benda einnig á athugasemdir systursamtaka SAF,² NHO Rejseliv við tillögum norskra stjórnvalda³ um ramma fyrir vindmyllur en þar kemur skýrt fram að ferðaþjónusta og sveitafélög hafa ávallt litið í gras vegna þess að of lítið tillit er tekið til þeirra verðmæta sem ferðaþjónusta skapar. Það má segja að það hafi batnað hér á landi í þeim grunni sem hefðbundin rammaáætlun gengur út í dag á en þó má alltaf gera betur.

Kortlagning ferðasvæða

Í greinargerð með þingsályktuninni kemur fram að ekki liggi fyrir heildstæð kortlagning ferðasvæða hérlandis sem hægt er að nýta við mat á virkjunarkostum í vindorku í samræmi við tillögurnar og er það miður. SAF leggja til að ráðist verði í slíka kortlagningu áður en vindorkusvæði verða samþykkt enda ættu slík svæði að koma til greina sem einn af þeim áhrifapáttum sem taka þyrfti tillit til. Þó er það jákvætt að tillöguna eigi að endurskoða síðar með það í huga.

Niðurlag

SAF benda á að yfir 80% erlendra ferðamanna koma til landsins vegna þeirrar náttúru sem Ísland hefur upp á að bjóða. Þá skapa fyrirtæki í ferðaþjónustu fjölda starfa við þjónustu í kringum viðerni og ósnortin svæði landsins. Samtökin eru með máli sínu hér ekki að mælast gegn uppbyggingu á vindorkuverum. SAF eru með umsögn sinni að benda á að þó vindorkuver geti haft minni óafturkræf áhrif á náttúruna og upplifun af náttúru þarf samt sem áður að fara varlega þegar landsvæði til nýtingar eru ákveðin.

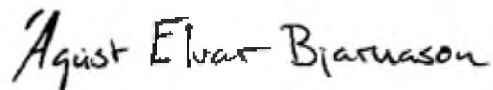
Í raun gilda enn þá sömu sjónarmið og við hina virkjunarkostina og þá sérstaklega það sjónarmið að vindorkan takmarkist helst af landrýminu og að við sem samfélag verðum að passa vel hvaða landsvæði eru sett undir vindorkuver. Landið og náttúran er auðlind sem þarf að nýta með sjálfbærum hætti með heildarhagsmuni samfélagsins að leiðarljósi.

Virðingarfyllt

F.h. Samtaka ferðaþjónustunnar



Baldur Sigmundsson, lögfræðingur



Ágúst Elvar Bjarnason, verkefnastjóri

¹ https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/store-vindmoeller-i-det-aabne-land-978-87-7279-751-9_0.pdf

² <https://www.nhoreiseliv.no/vi-mener/vindkraft-vindindustri/dokumenter/2019/horingssvar-om-nasjonal-ramme-for-vindkraft-pa-land/>

³ <https://www.nrk.no/norge/regjeringen-dropper-nasjonal-rammeplan-for-vindkraft-1.14744999>



Nefndasvið Alþingis
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

nefnadasvid@althingi.is

Reykjavík, 27. apríl 2021

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, og tillögu til þingsályktunar um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands

Samtök atvinnulífsins og Samtök iðnaðarins (hér eftir „**samtökin**“) vísa til tölvupósta frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis, dags. 15. apríl sl., þar sem óskað er umsagnar um annars vegar frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku), 709. mál, og hins vegar tillögu til þingsályktunar um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands, 707. mál. Að mati samtakanna er efni fyrirbyggjandi þingmála það nátengt, og þar sem samtökin hafa á fyrri stigum málsins látið sig bæði þessi mál varða sameiginlega í umsögnum á Samráðsgátt Stjórnarráðsins, að fjallað verður hér sameiginlega í umsögn samtakanna um málin.

Eins og fram kemur í umfjöllun um frumvarpið, sbr. 709. mál, er ætlun þess að fella hugsanlega virkjunarkosti vindorku undir ferli svokallaðrar rammaáætlunar, sbr. lög um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011. Er þar kveðið á um að ætlunin sé að nýting vindorku verði óheimil á öllum friðlýstum svæðum og á svæðum sem hugmyndir hafa verið uppi um að friðlýsa. Ennfremur kveður frumvarpið á um að nýting vindorku á langstærstum hluta landsins verði háð mati verkefnisstjórnar rammaáætlunar og samþykki ráðherra. Þetta leiðir til þess að nýting vindorku yrði einungis heimiluð á agnarsmáum hluta landsins án mati verkefnisstjórnar og sérstöku samþykki umhverfis- og auðlindaráðherra. Í fyrri umsögnum samtakanna sama efnis, sbr. umsagnir sem sendar voru á Samráðsgátt Stjórnarráðsins, dags. 5. apríl 2017 og 9. febrúar 2021, leggjast samtökin eindregið gegn þessum áformum.

Að mati samtakanna eru boðaðar breytingar óþarfar vegna þess að með skipulagslögum, nr. 123/2010, og landsskipulagsáætlun ásamt aðal- og deiliskipulagsáætlunum sveitarfélaga og einnig með lögum um umhverfismat áætlana, nr. 105/2006, og lögum mati á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, ásamt náttúruverndarlögum, nr. 60/2013, sé þegar tryggt fullkomlega í lögum að vindorkuver verði ekki reist nema að gættum öllum ítarlegustu umhverfissjónarmiðum. Vandséð er að boðaðar breytingar leggi þar til frekari nýmæli á því sviði eða bæti þar við frekari skilyrðum sem ekki nú er gert að uppfylla til að taka á málefnum er varða málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku.

Ítrekuð skal sú afstaða samtakanna að nauðsynlegt sé almennt að taka til heildarendurskoðunar lög verndar- og orkunýtingaráætlun með hliðsjón af því að rammaáætlun var áður sameiginlegt verkefni tveggja ráðuneyta og að umsýsla laganna væri betur komið að með að vera á hendi tveggja ráðuneyta. Þannig að atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra verði jafnsettur umhverfis- og auðlindaráðherra hvað þetta varðar. Þegar rammaáætlun var sameiginlegt verkefni tveggja ráðuneyta var betur horft til allra sjónarmiða. Þannig var með lögnum umsýsla með rammaáætlun flutt til umhverfis- og



auðlindaráðuneytisins, verkefnisstjórn var skipuð af umhverfis- og auðlindaráðherra sem síðan velur í faghópa og skilgreinir verkefni þeirra og hverjir vinna nauðsynleg verkefni. Af þessu hefur leitt að ekki hefur náðst sátt um niðurstöður verkefnisstjórnarinnar eins og nauðsynlegt er og að ekki er litið jafnt til efnahagslegra og félagslegra þátta við mat virkjunarkosta heldur er megináherslan lögð á náttúruverndarsjónarmið. Því blasir við að með þessu fyrirkomulagi hefur sjálfbærri þróun samfélagsins til langs tíma verið vikið til hliðar.

Í ljósi framangreindra athugasemda er viðkemur boðuðum breytingum á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun telja samtökin sömu sjónarmið eiga við um tillögu til þingsályktunar um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands. Leggjast samtökin gegn þeirri tillögu á grundvelli áðurreifaðra sjónarmiða og telja nú þegar vera til staðar lagaleg úrræði og stjórnsýslulegar kvaðir til að takast á við þau álitamál er varða staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands. Er því um að ræða að mati samtakanna íþyngjandi viðbætur við núgildandi laga- og regluverk sem eru óþörf.

Að öðru leyti eru ekki gerðar frekari athugasemdir við fyrirliggjandi frumvarp til laga. Samtökin áskilja sér þó rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum og lýsa sig um leið reiðubúin til að funda um efnið sé þess óskað af hálfu nefndarinnar.

Virðingarfyllt

F.h. Samtaka iðnaðarins

Lárus M. K. Ólafsson

F.h. Samtaka atvinnulífsins

Árni Grétar Finnsson

Alþingi
Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
Reykjavík

Norðurlandi vestra, 6. maí 2021

Sent rafrænt á nefndasvid@althingi.is

Umsögn; frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr 48/2011 (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku), 709. mál

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn Samtaka sveitarfélaga á Norðurlandi vestra um frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku), 709. mál.

Stjórn SSNV tekur undir þau sjónarmið sem koma fram í umsögn [Sveitarfélagsins Skagafjarðar](#) og gerir að sínum.

Stjórn SSNV áskilur sér rétt til að veita umsögn um málið á seinni stigum og lýsir sig jafnframt tilbúna til samtals við umhverfis- og samgöngunefnd vegna málsins.

F. h. Samtaka sveitarfélaga á Norðurlandi vestra,



Unnur Valborg Hilmarsdóttir,
framkvæmdastjóri



Skagafjörður

Ráðhúsinu, Skagfirðingabraut 21 • 550 Sauðárkrúki • S: 455 6000 • Netf.: skagafjordur@skagafjordur.is • Kt.: 5506982349

Alþingi
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Skagafjörður, 29. apríl 2021
nr. erindis 2104126 SIS

Á 964. fundi byggðarráðs Sveitarfélagsins Skagafjarðar þann 28. apríl 2021 var tekið fyrir neðangreint erindi.

Umsagnarbeiðni; Frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun

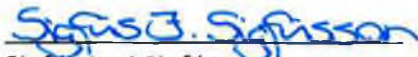
Svofelld bókun var gerð:

Lagður fram tölvupóstur dagsettur 15. apríl 2021 frá nefndasviði Alþingis. Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis sendir til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku), 709. mál.

Byggðarráð fagnar því að virkjunarkostir í vindorku séu fyrir alvöru komnir inn á borð stjórnarsýslunnar í landinu enda ljóst að á margan hátt getur vindorka farið vel saman með virkjun vatnsafls á umhverfisvænan og sjálfbæran hátt. Byggðarráð telur að núverandi lagarammi, t.d. skipulagslög, lög um umhverfismat áætlaða, náttúruverndarlög o.fl., tryggi að gætt verði til hins ýtrasta að umhverfissjónarmiðum þegar virkjun vindorku kemur til álita. Byggðarráð leggur því áherslu á að ekki verði gengið of langt í þeim efnum að takmarka fyrirfram nýtingu vindorku á Íslandi. Nauðsynlegt er að orkukostir sem tryggt geta dreifðum byggðum vítt og breitt um landið aðgang að tryggri raforku verði skoðaðir á faglegan og vandaðan hátt.

Þessi afgreiðsla byggðarráðs tilkynnist hér með.

Virðingarfyllt,
f.h. byggðarráðs Sveitarfélagsins Skagafjarðar


Sigfus Ingi Sigfússon
sveitarstjóri




Stjórnarráð Íslands
Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

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

Kynning fyrir Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis

- Björn Helgi Barkarson, skrifstofustjóri
- Herdís Helga Schopka, sérfræðingur
- Hafsteinn S. Hafsteinsson, lögfræðingur



Starfshópur þriggja ráðuneyta skipaður í lok árs 2019 til að vinna að málefnum vindorkunnar í samræmi við stjórnarsáttmála.

- ☐ Skoða lagaumhverfi og aðferðarfræði l. 48/2011 um rammaáætlun
- ☐ Skoða hvort sérstakar reglur eigi að gilda um vindorku
- ☐ Leggja fram tillögur að málmeðferð og drög að lagafrumvarpi.



- ☐ Gildandi lagarammi um vindorku
- ☐ Staða vindorkukosta í rammaáætlun
- ☐ Sérstaða vindorkunnar
 - ✓ Ekki staðbundin
 - ✓ Ótakmörkuð
 - ✓ Annars konar umhverfisáhrif



❑ Forsenda starfshópsins:

1. Verja mikilvægustu svæði landsins
2. Létta á málsmeðferð og leyfisveitingaferli á öðrum svæðum

Reyna að beina uppbyggingu vindorku frá svæðum með hátt og mjög hátt verndargildi en auðvelda á móti uppbyggingu á svæðum þar sem slík sjónarmið eru ekki til staðar.



- ☐ Skipulag vindorkumála í nágrannalöndum
 - ✓ Noregur
 - ✓ Skotland

- ☐ Flokkun landssvæða hérlandis
 - ✓ Landssvæði með ákveðna stöðu að lögum
 - ✓ Mörg svæði verið skilgreind
 - ✓ Kortlagning



Þrír meginflokkar landssvæða

Mjög viðkvæm svæði
Vindorka kemur ekki til greina

Svæði sem geta verið viðkvæm.
Vindorka getur komið til greina

Önnur svæði



Stefnumörkun í þingsályktun





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

1. gr.

Lagt til að um vindorku fari samkvæmt ákvæðum 10. gr. a–c.

2. gr.

Sérstök skilgreining á vindorku komi inn í 2. mgr. 2. gr. laganna:

„Vindorka: Nýting vinds til framleiðslu raforku sem nemur 10 MW eða meira af uppsettu rafafli.“



3. gr.

Lögð til breyting á 1. máls. 2. gr. laganna:

„Verndar- og orkunýtingaráætlun er bindandi við gerð skipulagsáætlana ***nema um sé að ræða virkjunarkosti til nýtingar vindorku.***“

- ☐ Íslensk lög = eigendur lands geta ekki komið í veg fyrir hagnýtingu staðbundinna og takmarkaðra auðlinda landsins
- ☐ Séreðli vindorku = ekki **staðbundinn** né **takmörkuð** auðlind.



4. gr.

Flokkun virkjunarkosta

(10. gr. a.)

- ☐ **Tillaga til þingsályktunar** um staðsetningu vindorkuvera
- ☐ Tillagan skal gerð í **samráði** umhverfis- og auðlindaráðherra og ráðherra orkumála
- ☐ Gert ráð fyrir skiptingu landsins í **þrjá flokka**:
 1. Landssvæði þar sem vindorkunýting skv. lögnum **ekki heimil**
 2. Landssvæði sem **geta verið viðkvæm** fyrir slíkri starfsemi en uppbygging getur þó komið til álita.
 3. Landssvæði sem **hvorki falla undir flokk 1 né flokk 2.**



Málsmeðferð verkefnisstjórnar
(10. gr. b.)

- ☐ Verkefnisstjórn **staðreynir alla** vindorkukosti
- ☐ Einungis virkjunarkostir á **svæði 2** sem verkefnisstjórn fjallar um.
- ☐ Mat á virkjunarkosti á **grundvelli stefnumörkunar** í þingsályktun
- ☐ Skuli leita til „**viðeigandi**“ faghópa við mat á afmörkuðum þáttum virkjunarkosts
- ☐ Birtir **opinberlega drög** að niðurstöðu sinni – sex vikna frestur til athugasemda
- ☐ Skilar ráðherra **rökstuddri umsögn** um virkjunarkosti á svæði 2
- ☐ Annað hvort **mælir hún með eða hún mælir ekki með**
- ☐ **18 vikna frestur** verkefnisstjórnar – ef fullnægjandi gögn liggja fyrir



Málsmeðferð ráðherra

(10. gr. c.)

- ☐ Ráðherra fellst á niðurstöðu verkefnisstjórnar um **að heimila** virkjunarkost.
- ☐ Ráðherra fellst á niðurstöðu verkefnisstjórnar að **heimila ekki** virkjunarkost.
- ☐ Ráðherra **ósammála** niðurstöðu verkefnisstjórnar.



Málsmeðferð ráðherra

frh.

☐ Úrræði umsækjanda ef verkefnisstjórn og ráðherra eru ekki sammála

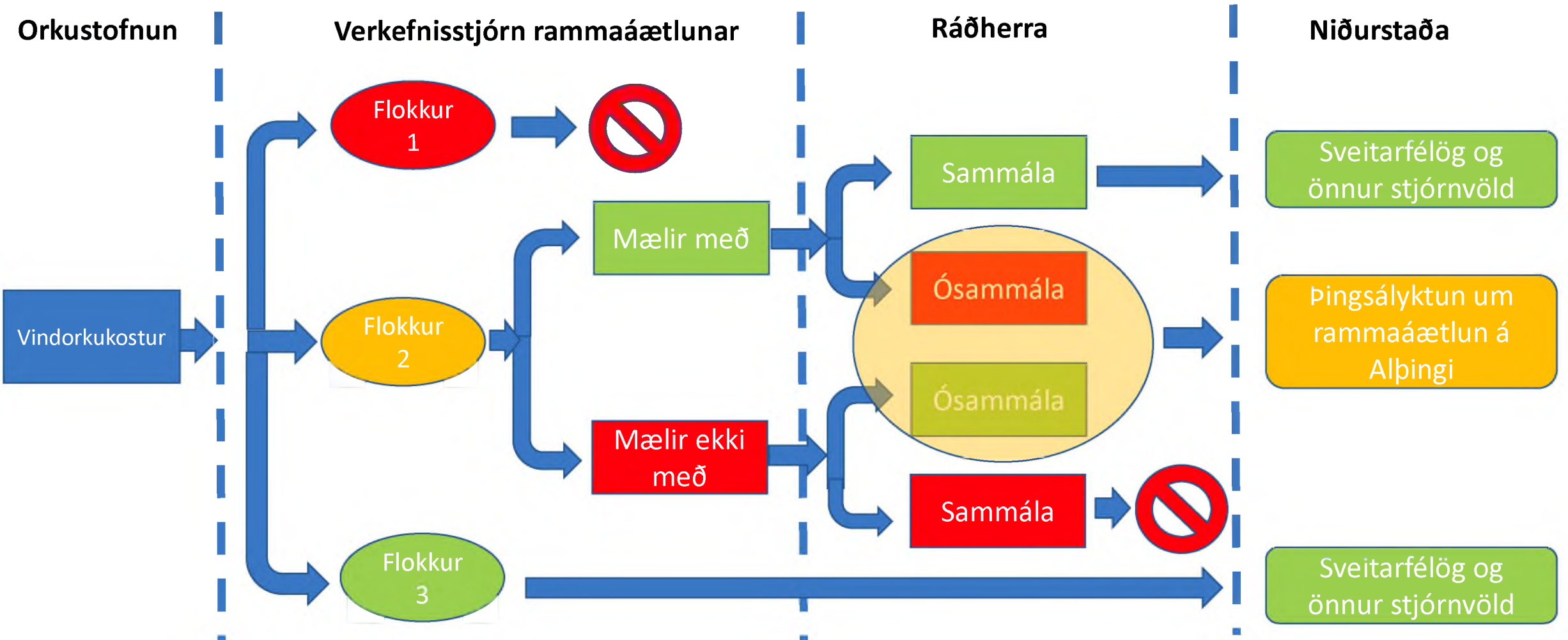
- Gert ráð fyrir að hægt sé að **fara með mál aftur fyrir verkefnisstjórn** til meðferðar
- Einnig lagt til að umsækjandi geti óskað eftir að fjallað verði um virkjunarkostinn í næstu **verndar- og orkunýtingaráætlun**.

☐ Samráð

- Mælt fyrir um að ráðherra umhverfismála hafi samráð við **ráðherra orkumála** við ákvarðanir skv. greininni.



Málsmeðferð vindorkukosta - Yfirlit





Ákvæði til bráðabirgða

☐ Lagaskil

- Gert ráð fyrir að umsækjendur sem hafi mál til meðferðar hjá verkefnisstjórn geti óskað eftir að málsmeðferð **fari eftir nýjum reglum** verði þær að lögum.

☐ Endurskoðun

- Mælt fyrir um að ákvæði um vindorku skuli **endurskoðuð innan 4 ára** frá því þau komu til framkvæmda.

UMHVERFIS
STOFNUN

Alþingi - Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík, 23. apríl 2021
UST202104-189/UST202104-191/H.G.
04.05

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun - 709. mál og tillögu til þingsályktunar um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands, 707. mál

Vísað er til tölvupósts dags. 15. apríl sl. þar sem Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis sendi Umhverfisstofnun til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun - 709. mál og tillögu til þingsályktunar um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands, 707. mál.

Markmið lagabreytingarinnar er að málsmeðferð vindorkuvera sem falla undir rammaáætlun (uppsett afl yfir 10 MW) verði skilvirkari. Landsvæðum verður skipt í þrjá flokka. Flokk I, þar sem uppbygging vindorkuvera verður óheimil; flokk II, sem geta talist viðkvæm m.t.t. hagnýtingar vindorku og verkefnisstjórn tekur til umsagnar; og flokk III; sem sæta ekki takmörkunum laganna á hagnýtingu vindorku. Í þingsályktunartillögunni eru flokkarnir nánar skilgreindir.

Umhverfisstofnun veitti umsögn dags. 10. febrúar sl. (UST202101-407) um drögin í máli nr. 19/2021 í Samráðsgátt. Í umsögninni eru gerðar athugasemdir við skilgreiningu á hugtakinu „vindorku“ í 2. gr. laganna, gerð er athugasemd þingsályktunartillögunna, nánar tiltekið, við flokkun óbyggðra víðerna og fjarðlægdarmörk við friðlýst svæði. Þá er lögð fram tillaga að aðferðarfræði.

Í framangreindum þingskjölum er rökstuðningur fyrir því að tillagan sem var í samráðsgátt stendur óbreytt. Umhverfisstofnun telur rökin ekki fullnægjandi og heldur því fyrri athugasemdum til haga. Því ítrekar stofnunin fyrri umsögn (sjá viðhengi) og gerir sömu athugasemdir við þingskjölin.

Fulltrúar stofnunarinnar eru reiðbúnir að koma á fund Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis til að fara nánar yfir efni umsagnarinnar.

Virðingarfyllt

Hlín Gísladóttir
lögfræðingur

Ísak Már Jóhannesson
sérfræðingur

Viðhengi

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Reykjavík, 10. febrúar 2021
UST202101-407/H.G.
04.04

Efni: Umsögn um drög að breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun og drög að þingsályktunartillögu um opinbera stefnu vegna vindorku

Vísað er til máls nr. 19/2021 í Samráðsgátt stjórnvalda þar sem kynnt eru drög að breytingu á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku). Markmið lagabreytingarinnar er að málsmeðferð vindorkuvera sem falla undir rammaáætlun (uppsett afl yfir 10 MW) verði skilvirkari. Landsvæðum verður skipt í þrjá flokka. Flokk I, þar sem uppbygging vindorkuvera verður óheimil; flokk II, sem geta talist viðkvæm m.t.t. hagnýtingar vindorku og verkefnisstjórn tekur til umsagnar; og flokk III; sem sæta ekki takmörkunum laganna á hagnýtingu vindorku.

Vísað er til umsagna Umhverfisstofnunar um fyrri þingmál. Í fyrsta lagi um breytingartillögu við tillögu til þingsályktunar um breytingu á þingsályktun um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða nr. 13/141, dags. 13. febrúar 2015¹, í öðru lagi tillögu til þingsályktunar um vernd og orkunýtingu landsvæða - 207. mál, dags. 3. apríl 2017² og í þriðja lagi nýja umsögn um tillögu til þingsályktunar um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, 370. mál, dags. 9. febrúar 2021.³

Umhverfisstofnun gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarpsdrögin og þá flokkun sem sett er fram í drögum að tillögu til þingsályktunar:

¹ https://ust.is/library/Skrar/Umsagnir/Umsagnir-um-thingmal/%c3%beingsalyktun_13_141_130215.pdf

² https://ust.is/library/Skrar/Umsagnir/Umsagnir-um-thingmal/207_mal_2017.pdf

³ https://ust.is/library/sida/umhverfisstofnun/Ums%c3%b6gn%20um%20till%c3%b6gu%20til%20%c3%beings%c3%a1lyktunar%20um%20%c3%a1%c3%a6tlun%20um%20vernd%20og%20orkun%c3%bdtingu%20landsv%c3%a6%c3%b0a,%20307.%20m%c3%a1_undirrita%c3%b0.pdf

Hugtök

Umhverfisstofnun bendir á að í 2. gr. frumvarpsins kemur ekki fram að 5. tl. verður að 6. tl. og svo framvegis. Lagfæra þarf því töluliðina sem á eftir koma.

Stærðarmörk

Í 2. gr. frumvarpsdraga er vindorka skilgreind sem „nýting vinds til framleiðslu raforku, 10 MW eða meira uppsett raf afl“. Að mati um Umhverfisstofnunar er fjöldi vindmylla, stærð þeirra og flatarmál framkvæmdasvæðis meira lýsandi mælikvarði en uppsett afl til þess að meta umhverfisáhrif.

Umhverfisstofnun bendir á að umhverfisáhrif vindorkuvera eru ekki endilega í beinu samhengi við uppsett afl þeirra. Til dæmis eru tilraunavindmyllur Landsvirkjunar við Búrfell 900kW að uppsettu afli hvor. Þannig myndi vindorkuver með 11 slíkum vindmyllum ekki falla undir löginn þrátt fyrir að slíkri framkvæmd fylgdi umtalsvert rask og áhrif á umhverfið sérstaklega ef framkvæmt er innan svæða í flokki I.

Óbyggð víðerni

Umhverfisstofnun bendir á að nýverið var lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd breytt (Þingskjal 308 – 276. mál) þar sem nýju ákvæði var bætt við um kortlagningu víðerna. Gert ráð fyrir að kortlagning óbyggðra víðerna nái til landsins alls, en ekki aðeins hálendisins. Þá bendir stofnunin einnig á þá auknu áherslu sem lögð hefur verið á landslag og víðerni í löggjöfinni og að eðlilegt er að það endurspeglast í flokkun virkjunarkosta. Í drögum að þingsályktunartillögu er lagt til að óbyggð víðerni innan marka miðhálendis Íslands séu í flokki I. og að óbyggð víðerni utan marka miðhálendis Íslands séu í flokki II. Umhverfisstofnun telur ekki við rök að styðjast að aðgreina óbyggð víðerni í þessa tvo flokka og telur eðlilegt að þau eigi bæði heima í flokki I.

Fjarlægðarmörk við friðlýst svæði

Svæði innan 10 km fjarlægðar frá friðlýstum svæðum eru talin falla í flokki II. Í samantekt Skipulagsstofnunar um skipulag og vindorkunýtingu⁴ kemur fram að vindmyllur séu mjög áberandi og geti verið ráðandi í allt að 16 km fjarlægð og þær séu áberandi í allt að 19 kílómetra fjarlægð. Í samantekt Eflu fyrir Skipulagsstofnun vegna mótunar landsskipulagsstefnu um landslag kemur fram að í Noregi sé sýnileiki vindorkuvera metinn í 20 km fjarlægð en aðaláhersla lögð á 10 km fjarlægð.

Umhverfisstofnun leggur til að í stað þess að miðað er við 10 km sé gefið svigrúm til að fella svæði sem eru utan 10 km nágrennis friðlýstra svæða undir vernd laganna. Til að mynda gæti verið æskilegt að bætt sé við orðinu „að jafnaði“ fyrir framan 10 km til að svigrúm skapist til að fella svæði undir flokk II. Eins og ákvæðið er orðað í drögunum að þingsályktunartillögunni er ekki unnt að fella svæði undir flokk II ef vindmyllur eru í 10 km fjarlægð en sjást vegna landfræðilegra aðstæðna.

⁴ <https://www.skipulag.is/media/pdf-skjol/Um-skipulag-og-vindorkunyttingu.pdf>

Aðferðafræði

Umhverfisstofnun veltir því loks upp hvort heppilegra væri við stefnumótun vindorku að stjórnvöld legðu til heppilega valkosti fyrir stærri vindorkuver á Íslandi í stað þess að skilgreina hvar ekki megi byggja slíka starfsemi upp. Að mati stofnunarinnar er árangursríkast að vindorkuver séu staðsett nálægt vatnsaflsvirkjunum og á svæðum sem eru þegar röskuð eða með mannvirkjum. Með því móti væri hægt að koma upp stórum vindorkuverum á tiltölulega fáum stöðum á landinu í stað þess að margir smærri ver verði byggð upp á víð og dreif um landið.

Fulltrúar stofnunarinnar eru reiðbúnir að koma á fund og fara nánar yfir efni umsagnarinnar.

Virðingarfyllst

Hlín Gísladóttir
lögfræðingur

Axel Benediktsson
sérfræðingur