

Skýrsla starfshóps um samspil vindorku og rammaáætlunar.

Tillögur að breytingum á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, til að stuðla að skýrara, gagnsærra og einfaldara regluverki fyrir sjálfbæra nýtingu vindorku.

Til: Umhverfis- og auðlindaráðherra, ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarraðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.

Frá: Sameiginlegum starfshópi framangreindra þriggja ráðuneyta.

Efnisyfirlit:

- 1. Inngangur.**
 - 1.1. Almenn.
 - 1.2. Starfshópur um regluverk í tengslum við starfsemi og framkvæmdir vegna vindorkuvera.
 - 1.3. Starfshópur um málefni vindorkunnar.

- 2. Núgildandi lagarammi um vindorku á Íslandi.**
 - 2.1. Vindorka og lög nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun (rammaáætlun).
 - 2.2. Vindorkan og skipulagsákvæðanir um nýtingu hennar í gildandi lögum.
 - 2.3. Vindorkan og umhverfismat áætlana og mat á umhverfisáhrifum samkvæmt gildandi lögum.
 - 2.4. Vindorkan og önnur löggjöf.

- 3. Samanburður við nágrannalönd.**
 - 3.1. Noregur.
 - 3.1.1. Tillaga að rammaáætlun um nýtingu vindorku.
 - 3.2. Skotland.
 - 3.2.1. Landsskipulagsstefna.
 - 3.2.2. Staðsetning vindorkuvera út frá þremur flokkum.

- 4. Landsskipulagsstefna á Íslandi.**
 - 4.1. Almenn um landsskipulagsstefnu.
 - 4.2. Vindorka og landsskipulagsstefna.

- 5. Möguleg framtíðarsýn fyrir vindorku á Íslandi. Forsendur.**
 - 5.1. Lagalegt umhverfi vindorkunýtingar.
 - 5.2. Staðsetning vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands.
 - 5.3. Tillaga um tvö meginstjórnæki við ákvörðun um staðsetningu vindorkuvera skv. rammaáætlun
 - 5.3.1. Almenn
 - 5.3.2. Lög um vernd- og orkunýtingaráætlun.
 - 5.3.3. Stefnumörkun stjórnvalda um vindorku með tilliti til landslags og náttúru Íslands.
 - 5.4. Málsmeðferðar vindorku og eftirfarandi ferli leyfisveitinga vegna vindorku.
 - 5.4.1. Meðferð vindorkukosta sem samrýmast opinberri stefnumörkun um vindorku ákveðin á stjórnsýslustigi.
 - 5.4.2. Meðferð vindorkukosta sem samrýmast ekki opinberri stefnumörkun um vindorku eða ekki er samhljómur um slíku uppbyggingu á stjórnsýslustigi.

6. **Tillögur starfshópsins um breytingar á lagaumhverfi og málsmeðferð vindorkumála.**
 - 6.1. Tillögur um breytingar á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun.
 - 6.2. Sett verði fram opinber stefnumörkun um vindorku með tilliti til landslags og náttúru Íslands.
 - 6.3. Tillaga um sérstaka málsmeðferð vindorkukosta í rammaáætlun.
 - 6.4. Tímasetning framlagningar lagafrumvarps.
 - 6.5. Frumvarp til breytinga á lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun.

1. Inngangur.

1.1. Almennt.

Vindurinn sem orkuauðlind er nánast ótakmörkuð og takmarkast einna helst af því landssvæði sem hægt er að nýta undir slík mannvirki. Eðli vindorku er einnig að mörgu leyti ólíkt hinum hefðbundnu orkukostum vatnsorku og jarðvarma, þar sem hún er tiltölulega óstaðbundinn orkukostur í þeim skilningi að hægt er að virkja hann nánast alls staðar þar sem nægilegur vindur og landrými er til staðar.

Vindorka hefur alla burði til að vera vaxandi orkukostur á Íslandi. Rekstur vindmylla á Íslandi í tilraunaskyni hefur verið umfram væntingar enda ljóst að veðurfarslega er Ísland vindasamt og því að mörgu leyti einkar hentugt til beislunar vinds. Enn hafa þó engin stærri vindorkuver verið reist hér á landi en nokkur slík eru á mismunandi stigum undirbúnings.

Hagkvæmni vindorkuframléiðslu hefur verið að aukast á síðustu árum vegna hraðra tækniframfara í þessum geira sem meðal annars hefur leitt til stærri vindmylla, betri nýtingu þeirra og lækkunar framléiðslukostnaðar vindorkubúnaðar. Áhugi virkjunaraðila, sveitarfélaga og annarra hagaðila á nýtingu vindorku hérlendis hefur m.a. vegna framangreindra ástæðna því farið hratt vaxandi á síðustu misserum.

Undirbúningstími vegna vindorkuvirkjana er almennt styttri en hefðbundinna virkjana auk þess sem hægt er að reisa mannvirkin sjálf með tiltölulega skjóttum hætti enda eru þau flutt á virkjunarstað nánast tilbúin frá framléiðanda. Að sama skapi er tiltölulega einfalt að taka slík mannvirki niður og flytja af virkjunarstað ef ákvörðun er tekin um hætta starfsemi.

Orkuframléiðsla vindorkuvirkjana er með mesta móti á veturna þegar almennt er lítið í uppistöðulónum. Á sumrin þegar mest er í lónum vatnsorkuvera er orkuframléiðsla vindorkuvera hins vegar almennt minni. Uppbygging vindorku fer því einkar vel saman við eðli vatnsorkuvera og geta þessir tveir kostir hæglega vegið hvorn annan upp.

Meðal þeirra tækifæra sem felast í vindorku er að hægt er að byggja slíka orkuvinnslu tiltölulega fljótt upp og í þeim áföngum sem nauðsynlegir eru miðað við raforkuþörf hverju sinni.

Vindorka getur jafnframt nýst vel sem hluti af staðbundnum lausnum í orkumálum og stuðlað að jafnari dreifingu á raforkuframléiðslu í landinu og betri nýtingu á flutnings- og dreifikerfi raforku sem telja verður æskilega þróun. Áhersla á uppbygging vindorku um landið getur þannig verið liður í því að auka orkuöryggi á landsvísu.

Í Noregi og Skotlandi var tekin sú ákvörðun að setja sérstakan ramma eða stefnu um málefni vindorku til að skapa skýrleika og gagnsæi við nýtingu hennar. Sá fyrirsjáanleiki sem fengist hefur með slíkum ramma í nágrannalöndum okkar er að mati starfshópsins ekki síður mikilvægur við nýtingu vindorku hérlendis.

Ljóst er að undirbúningur, uppsetning og rekstur vindorkuvers er verulega kostnaðarsamur. Öll óvissa um aðferðarfræði við mat á slíkum orkukostum, skilyrðum sem sett verða og tímalengd leyfisveitingarferlis getur hæglega leitt til þess að áhugasamir aðilar hiki við að ráðast í slíkan undirbúning. Slík óvissa getur staðið í vegi fyrir framþróun vindorku á Íslandi og að óbreyttu mun ekki verða breyting þar á nema þessu málefni sé gefinn frekari gaumur.

Helsta áskorunin við vindorkunýtingu hérlendis felst í samspili hagnýtingar hennar gagnvart náttúru landsins, friðlýstum svæðum, byggðum svæðum og þéttbýli, ferðaþjónustu o.s.frv. Mikilvægt er að sá rammi sem settur verður um vindorkunýtingu hérlendis byggist á samspili framangreindra þátta. Í Noregi og Skotlandi hefur þetta samspil verið skoðað ítarlega og tekið með í reikninginn við gerð þeirra viðmiða sem þar gilda fyrir afmörkun svæða til nýtingu vindorku.

Vindorka er þess eðlis að fræðilega séð koma flestir staðir til greina sem hafa nægan vind og nægt landrými. Stór vindorkuver geta hins vegar verið mjög landfrek enda ákveðin takmörk fyrir nálægð vindmylla hvor við aðra. Þótt vindorkuver kunni að einhverju leyti að vera umhverfisvænni en aðrir orkukostir þá er ljóst að óheppileg staðsetning slíkra mannvirkja með tilheyrandi línu- og vegalagningum getur auðveldlega rýrt eða skemmt gæði svæðisins eða nálægra svæða, t.d. vegna sjónmengunar, hljóðmengunar eða annarra atriða.

Þar sem gera má ráð fyrir því að hagnýting vindorku verði enn hagkvæmari á næstu árum er mikilvægt að sem fyrst verði reynt að ná samfélagslegri sátt hérlendis um hvernig nýtingu og leyfisveitingarferli verður háttað til framtíðar. Mikilvægt skref í þá átt er að ná sem mestri sátt um megin staðsetningu slíkra orkuvera í náttúru Íslands, þ.e. annars vegar hvar slík vindorkuver yfir ákveðinni stærð geta mögulega risið og hins vegar á hvaða svæðum forðast eigi slíka starfsemi.

1.2. Starfshópur um regluverk í tengslum við starfsemi og framkvæmdir vegna vindorkuvera.

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

Til undirbúnings frekari vinnu við stefnumörkun vegna vindorku hér á landi skipaði umhverfis- og auðlindaráðherra, hinn 18. apríl 2016, sérstakan starfshóp sem falið var að greina hvort í lögum og reglum væri fjallað með nægilega skýrum hætti um starfsemi vindorkuvera og framkvæmdir vegna þeirra.

Í skýrslu hópsins sem skilað var í október 2018, komu m.a. fram eftirfarandi tillögur og ábendingar:

- Skoða verði hvort rétt geti verið að skýra lög nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun þannig að lögin feli í sér tæmandi upptalningu á þeim virkjunarkostum sem heyra undir lögin.
- Skoðað verði hvort sú aðferðarfræði og það vinnulag sem rammaáætlun byggir á henti í tilfelli vindorku.
- Starfshópurinn taldi lagarammann að öðru leyti ná vel utan um vindorku en lagði þó til tilteknar breytingar á nokkrum öðrum lögum og reglugerðum til að ná betur utan um málefnið.
- Mikilvægt væri að mati starfshópsins að leiðbeiningar Skipulagsstofnunar um vindorku lægju fyrir sem fyrst auk þess sem sett yrðu viðmið eða stefna af hálfu stofnunarinnar um skipulag vindorku með tilliti til landslags sem verði hluti endurskoðaðrar landsskipulagsstefnu.
- Lagt var til að skoðað yrði hvort rétt væri að miða áfram við 10MW í tilfelli vindorku til að falla undir lög nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun.

1.3. Starfshópur um málefni vindorku.

Í framhaldi af framangreindum niðurstöðum var tekin sú ákvörðun að skipaður yrði starfshópur þriggja ráðuneyta sem myndi vinna áfram að málefnum vindorku, þar sem m.a. yrði skoðað hvort rétt væri að vindorkan sætti annarri málsmeðferð innan rammaáætlunar en hinir hefðbundnu orkunýtingarkostir skv. lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Í lok september á síðasta ári, var á grundvelli ákvörðunar ríkisstjórnar, tekin sú ákvörðun að starfshópurinn myndi skila af sér formlegum tillögum um málið fyrir lok árs 2019, með það fyrir augum að unnt yrði að leggja frumvarp til laga fram á vorþingi 2020.

Ákveðið var að verkefni starfshópsins yrðu afmörkuð með eftirfarandi hætti:

1. Starfshópurinn taki til skoðunar hvort núverandi aðferðarfræði laga nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, henti vindorkukostum að öllu leyti eða hvort rétt sé að setja inn sérreglur í lögin um meðferð vindorkukosta á grundvelli hugmynda um tiltekna svæðaskiptingu landsins.
2. Telji starfshópurinn að slíkar sérreglur eigi að gilda um meðferð vindorkukosta innan rammaáætlunar skal starfshópurinn vinna drög að stefnumörkun ríkisins varðandi þá umhverfis- og samfélagsþætti sem helst eiga að vera ráðandi við staðsetningu vindorkuvera héraðs auk mótaðra hugmynda um hvaða stofnun eða aðili sé best til þess fallinn að vinna áfram að framkvæmd slíks verkefnis á grundvelli slíkrar stefnumörkunar.
3. Starfshópurinn skal jafnframt útfæra og leggja fram tillögur að aðferðarfræði, málsmeðferð og leyfisveitingarferli vindorkukosta innan rammaáætlunar á grundvelli niðurstaðna sinna.

4. Starfshópurinn skal að lokum móta og gera tillögur að nauðsynlegum breytingum á lögum nr. 48/2011, um verndar- og nýtingaráætlun, á grundvelli framangreinds.

2. Núgildandi lagarammi um vindorku á Íslandi.

2.1 Vindorka og lög nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun (rammaáætlun).

Lög nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun (lög um rammaáætlun) áttu upphaflega eingöngu að ná til virkjunarkosta í vatnsafl og jarðhita, sbr. frumvarp það sem lagt var fram á 139. löggjafarþingi.

Í meðförum Alþingis kom fram breytingartillaga frá iðnaðarnefnd þar sem lagt er til að gildissvið laganna væri ekki afmarkað við vatnsafl og jarðhita, heldur að þau gildi um alla virkjunarkosti óháð þeirri tækni sem notuð væri við orkuframleiðsluna.¹ Við meðferð frumvarpsins á Alþingi var því heiti laganna og gildissviði breytt þannig að þau væru ekki einungis bundin við vatnsafl og jarðhita.

Vindorkunýting fellur undir rammaáætlun að mati umhverfis- og auðlindaráðuneytisins sem fer með framkvæmd laganna og liggur m.a. utanaðkomandi lögfræðileg álitserð þess efnis fyrir í ráðuneytinu.² Álitamál hafa verið um þann skilning og hefur m.a. Orkustofnun og Samorka litið svo á að lögin séu ekki skýr um hvort þau taki til vindorkunýtingar. Að sama skapi liggja fyrir lögfræðilegar álitserðir þess efnis að svo sé ekki.³

Lög um um verndar- og orkunýtingaráætlun kveða á um að allir virkjunarkostir, 10 MW og stærri, skuli fá umfjöllun í rammaáætlun þar sem þeim er raðað í orkunýtingarflokk, biðflokk eða verndarflokk.

Í dag eru vindmyllur orðnar það stórar og öflugar að einungis fáar slíkar þarf til að fella þær undir rammaáætlun, enda getur ein stök vindmylla verið allt að 2-3 MW að uppsettu afli.

¹ Sjá nefndarálit iðnaðarnefndar dags. 29. mars 2011: „Gildissvið frumvarpsins er afmarkað í 2. gr. þannig að lögin nái til háhitasvæða og landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti fallvatna og verndar- og nýtingaráætlunin á samkvæmt frumvarpinu aðeins að ná til þeirra orkulinda. Í umsögn umsagnaraðila kom fram sú ábending að gildissvið frumvarpsins væri of þröngt afmarkað. Nefndin fellst á þetta sjónarmið. Forsögu rammaáætlunar um nýtingu vatnsafls og jarðvarma má rekja til ársins 1993 og voru óhefðbundnir virkjunarkostir eins og sjávarfallavirkjanir eða vindorka lítt komnir til skoðunar á þeim tíma. Mikið vatn hefur runnið til sjávar frá þessum tíma og telur nefndin að horfa verði til framtíðar þegar sett er heildstæð löggjöf á þessu sviði. Nefndin leggur því til breytt heiti frumvarpsins og víðtækara gildissvið því að öðrum kosti er frumvarpið afmarkað við virkjunarkosti í fallvötnum eða á háhitasvæðum. Lögin munu af þessum sökum ná til landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti til orkuvinnslu, jafnt innan eignarlanda og þjóðlenda.“

² Sbr. t.d. álitserð frá lögfræðiskrifstofunni Landslögum, dags. 19. janúar 2015. Niðurstaða lögfræðiálitsins var að skýrt væri að lög nr. 48/2011, tækju til allra landssvæða, óháð eignarhaldi, þar sem finna mætti virkjunarkosti til orkuvinnslu án tillits til tegundar virkjunarkosts. Virkjunarkostur sem felst í virkjun vindorku og er með uppsett rafafli 10MW eða meira félli því undir ákvæði laganna.

³ Sbr. t.d. minnisblað frá LOGOS, dags. 11. nóvember 2019. Niðurstaða þess er að hefðbundin lögskýringarsjónarmið leiði til þess að vindorkuframleiðsla eigi ekki undir lögin.

Verkefnisstjórn rammaáætlunar hefur þegar fjallað um tiltekna vindorkukosti í 3. áfanga rammaáætlunar. Niðurstaða verkefnisstjórnar var á þá leið að tilteknir virkjunarkostir Landsvirkjunar, þ.e. Búrfellslundur (200MW) færi í biðflokk en að Blöndulundur (100MW) í orkunýtingarflokk. Niðurstaða verkefnisstjórnar í 3. áfanga rammaáætlunar hefur hins vegar ekki enn hlotið afgreiðslu Alþingis.

Telja verður að einn af þeim þáttum sem skoða þarf vel við í tengslum við nýtingu vindorku hérlendis felist í meðhöndlun vindorkukosta í rammaáætlun. Ástæðu þess má helst rekja til þess að löggjöfin, og það ferli sem þar er kveðið á um, er að mörgu leyti frekar sniðið að hinum hefðbundnu orkunýtingarkostum vatnsafls og jarðvarma.

Þegar lög um verndar- og orkunýtingaráætlun voru samþykkt á sínum tíma voru ekki sett sérstök ákvæði um meðferð vindorkukosta, þrátt fyrir framangreinda breytingartillögu iðnaðarnefndar.

Starfshópnum er kunnugt um að tilteknir áhugasamir aðilar um hagnýtingu vindorku hafa verið hikandi við að leggja í það ferli að undirbúa uppsetningu vindorkuvera hérlendis, m.a. vegna óvissrar tímalengdar leyfisveitingarferils og í einhverjum tilvikum vegna misvísandi skilaboða sem þeir hafa fengið um það lögbundna ferli sem gildir um leyfisveitingu vindorkuvera.

Að mati starfshópsins er sérstaða vindorku slík að núgildandi ákvæði um málsmeðferð og aðferðarfræði í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun mætti aðlaga betur að þessum tiltekna orkukosti. Ástæður þess eru m.a. eftirfarandi að mati starfshópsins:

- Sem auðlind er vindurinn nokkurn veginn óþrjótandi, ólíkt öðrum orkukostum og takmarkast helst af því landrými sem til staðar er til vinnslunnar.
- Vindorkuver krefjast almennt minni undirbúningstíma en hinir hefðbundnari orkukostir, mun fljótlegri er að reisa slík mannvirki, auk þess sem hægt er að reisa þau í skilgreindum áföngum í samræmi við eftirspurn.
- Telja verður að vindorkuver geti í mörgum tilvikum haft í för með sér minna óafturkræft rask en hefðbundnari orkukostir, ef rétt er að staðið, enda er auðveldara að fjarlægja slík mannvirki að stærstum hluta ásamt flestum öðrum ummerkjum af virkjunarstað, sé tekin ákvörðun um að hætta starfsemi. Segja má því að nýting vindorku á tilteknu landssvæði bindi ekki hendur framtíðarkynslóða með jafn afgerandi hætti og oft er þegar um er að ræða nýtingu á hinum hefðbundnari orkukostum.
- Vindurinn er ekki jafn staðbundinn orkukostur og aðrir hefðbundnari virkjunarkostir heldur er hægt að hagnýta hann á flestum stöðum landsins.
- Þar sem vindorkukostir eru ekki jafn bundnir við ákveðna staðsetningu eins og hinir hefðbundnu orkukostir gefur það stjórnvöldum mikilvægt tækifæri til að móta opinbera stefnu um það hvar helst eigi að staðsetja slíka starfsemi og hvar ekki, til að reyna eins og kostur er að lágmarka neikvæð umhverfisleg áhrif af henni.

Í samræmi við framangreint telur starfshópurinn með hliðsjón af þessu séreðli vindorkunnar eðlilegt að fjallað verði sérstaklega um hagnýtingu hennar í lögum og að mat og leyfisveitingarferli taki mið af þessu séreðli hennar.

2.2 Vindorkan og skipulagsákvæðanir um nýtingu hennar í gildandi lögum.

Skipulagsákvæðanir um nýtingu vindorku lúta sömu lögmálum og önnur orkunýting samkvæmt skipulagslögum og skipulagsreglugerð. Leyfisveitingar til vindorkuvera eru háðar því að vindorkuverið sé á skipulagsáætlunum (aðal- og deiliskipulagi).

Verndar- og orkunýtingaráætlun er bindandi við gerð skipulagsáætlana, sbr. 7. gr. l. nr. 48/2011. Í því felst að sveitarstjórnir skulu samræma gildandi svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir verndar- og orkunýtingaráætluninni innan fjögurra ára frá samþykkt hennar, sbr. þó tilteknar undantekningar í lögnum.

Vindmyllur/vindorkuvirkjanir sem eru undir 2 MW eru tilkynningarskyldar til viðkomandi sveitarstjórnar, sem tekur ákvörðun um hvort þær skuli háðar umhverfismati.

Vindmyllur/vindorkuvirkjanir sem eru 2 MW og allt að 10 MW eru tilkynningarskyldar til Skipulagsstofnunar.

Ákvörðun um leyfi til að byggja vindorkuvirkjun undir 10MW er hjá hlutaðeigandi sveitarfélagi að öðrum skilyrðum uppfylltum, en vindorkuvirkjun yfir 10MW þurfa jafnframt að uppfylla ferli laga nr. 48/2011 áður en heimilt er að veita leyfi til uppbyggingar og reksturs þeirra.

2.3. Vindorkan og umhverfismat áætlana og mat á umhverfisáhrifum samkvæmt gildandi lögum.

Markmið laga nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana er að stuðla að sjálfbærri þróun og draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum og að stuðla að því að við áætlanagerð sé tekið tillit til umhverfissjónarmiða. Lögin gilda um umhverfismat þeirra skipulags- og framkvæmdaáætlana og breytinga á þeim sem marka stefnu er varðar leyfisveitingar til framkvæmda sem tilgreindar eru í lögum um mat á umhverfisáhrifum. Undir þetta geta m.a. fallið framkvæmdir sem fela í sér vindorkunýtingu.

Skipulagsáætlanir sveitarfélaga og verndar- og orkunýtingaráætlun eru meðal þeirra áætlana sem falla undir lögin og ber því að meta slíkar áætlanir í samræmi við nánari ákvæði laganna.

Markmið laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, er m.a. að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd, sem vegna staðsetningar, starfsemi sem henni fylgir, eðlis eða umfangs, kann að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, þá hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar.

Mat á umhverfisáhrifum gegnir einnig veigamiklu hlutverki til að draga eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmdar, t.d. með viðeigandi mótvægisaðgerðum. Við

umhverfismat ber jafnframt að taka mið af annarri viðeigandi löggjöf vegna ýmiss konar umhverfisáhrifa, t.d. á landslag, ferðapjónustu og útivist, dýralíf, hljóðvist o.fl.

Meðal tilkynningarskyldra og eftir atvikum matskyldra framkvæmda sem heyra undir lög um mat á umhverfisáhrifum eru stöðvar sem nýta vindafl til raforkuframleiðslu.

Vindmyllur/vindorkuvirkjanir sem eru undir 2 MW eru tilkynningarskyldar til viðkomandi sveitarstjórnar, sem tekur ákvörðun um hvort þær skuli háðar umhverfismati. Vindmyllur/vindorkuvirkjanir sem eru 2 MW og allt að 10 MW eru tilkynningarskyldar til Skipulagsstofnunar sem tekur ákvörðun um hvort þær skuli háðar umhverfismati.

Vindorkuvirkjanir yfir 10MW eru ávallt háðar umhverfismati.

Ljóst er því af framangreindu að allar framkvæmdir sem fara í orkunýtingarflokk skv. lögum nr. 48/2011, þ.m.t. vindorkuvirkjanir, eru háðar mati á umhverfisáhrifum síðar í ferlinu.

2.4. Vindorkan og önnur löggjöf.

Ekki er sjálfgefið að vindorkukostur sem fer í gegnum þá málsmeðferð innan verkefnisstjórnar sem kveðið er á um í lögum um verndar og orkunýtingaráætlun uppfylli öll þau skilyrði sem nauðsynleg eru til að hljóta leyfi til uppsetningu og reksturs vindorkuvers, jafnvel þó orkukosturinn sé metinn í orkunýtingarflokki.

Starfsemi vindorkuvera fellur undir ýmis önnur lög og reglur eins og rakið er í skýrslu starfshóps um regluverk um vindorkuver og vísað er til hér að framan. Hlutaðeigandi stjórnvöld á ýmsum sviðum, s.s. hlutaðeigandi sveitarfélag, Skipulagsstofnun, Orkustofnun auk annarra opinberra aðila leggja hvert fyrir sig mat á einstaka þætti slíkrar framkvæmdar út frá lögbundnu hlutverki þessara aðila. Hér má einnig nefna að þau eru t.d. háð virkjunarleyfi og starfsleyfi heilbrigðisnefnda sem og byggingarleyfi hvað varðar mannvirkjagerðina sjálfa.

Við uppbyggingu og rekstur slíkra mannvirkja er í lögum og reglum jafnframt gert ráð fyrir ýmiss konar annarri aðkomu og eftirliti af hálfu hins opinbera út rekstrartíma vindorkuversins.

3. Samanburður við nágrannalönd.

3.1. Noregur

3.1.1 Tillaga að rammaáætlun um nýtingu vindorku

Að baki tillögu að rammaáætlun um vindorku í Noregi liggur umfangsmikil heimilda- og greiningarvinna og ítarlegt samráðsferli. Olíu- og orkumálaráðuneyti Noregs (Olje- og energidepartementet, OED) fól Vatna- og orkustofnun Noregs (Norges vassdrags- og energidirektorat, NVE) að setja fram tillögu að rammaáætlun um vindorku á landi ásamt viðeigandi þekkingargrunni og korti yfir þau svæði sem kæmu til greina fyrir vindorkuver. Svæði skyldi velja út frá vindhraða og núverandi flutningskerfi raforku, að teknu tilliti til

annarra mikilvægra umhverfis- og samfélagssjónarmiða. Rammaáætluninni var ætlað að stuðla að því að vindorkuver yrðu staðsett á sem bestum stað.

Vinnsla tillögunnar fór fram í þremur megin skrefum:

- **Skilgreining svæða sem ekki koma til greina fyrir vindorkuver.**

Notaðar voru landupplýsingar og landupplýsingahugbúnaður til að útiloka svæði sem nokkuð augljóslega þættu ekki koma til greina fyrir vindorkuver. Dæmi um svæði sem voru útilokuð eru þjóðgarðar, mikilvæg svæði á landsvísu fyrir villt hreindýr, þéttbyggð svæði og svæði með lágan meðalvindhraða. Til þess að geta undanskilið svæði þurfti viðeigandi landsþekjandi kortagögn.

- **Ítarleg greining á svæðum sem eftir stóðu.**

Þeim landsvæðum sem eftir stóðu var síðan skipt upp í 43 greiningarsvæði. Þau svæði voru síðan greind nánar af NVE og viðeigandi fagstofnunum út frá áhrifum á flutningskerfið, möguleikum til orkuframleiðslu og áhrifum á umhverfi og samfélag á landsvísu. Einnig var leitað til hagsmunasamtaka og svæðis- og sveitarstjórna til að fá ítarlegri upplýsingar um svæðin og mikilvæg verðmæti innan þeirra.

- **Skilgreining þeirra svæða sem best henta til vindorkuframleiðslu.**

Út frá greiningu á svæðunum 43 tilgreindi NVE alls 13 svæði sem stofnunin taldi best fallin til vindorkuframleiðslu. Var það gert út frá fagskýrslum, greiningu á tæknilegum og fjárhagslegum þáttum sem og umhverfis- og samfélagshagsmunum þegar á landið allt var litið.

3.2. Skotland

3.2.1. Landsskipulagsstefna

Í Skotlandi hefur verið mörkuð stefna um vindorkuver í landsskipulagsstefnu, annars vegar í Scottish Planning Policy (SPP) og hins vegar í National Planning Framework (NPF).

Skosku landsskipulagsstefnunni (SPP) er ætlað að lýsa áherslum skoskra yfirvalda í skipulagsmálum og stuðla að samræmi í skipulagsstefnu yfir landið allt með því að leggja línur fyrir skipulagsáætlanir á neðri skipulagsstigum og við hönnun og framkvæmdir.

3.2.2 Staðsetning vindorkuvera út frá þremur flokkum

Skoska landsskipulagsstefnan (SPP) beinir því til skoskra skipulagsyfirvalda að setja fram skipulagsramma í skipulagsáætlunum sínum, þar sem skilgreind eru þau svæði sem líklegast er að henti best fyrir vindorku. Skipulagsramminn á að vera leiðbeinandi fyrir framkvæmdaraðila og íbúa og byggir á eftirfarandi þremur flokkum:

- **Flokkur 1. Svæði þar sem vindorkuver eru ekki talin ásættanleg:**

Þjóðgarðar og svæði sem njóta verndar vegna landslags (National Scenic Areas).

- **Flokkur 2. Svæði með verulega vernd (Areas of significant protection):**

Vindorkuver geta í einhverjum tilvikum komið til greina á þessum svæðum. Frekari skoðunar er krafist til að sýna fram á að draga meggi með afgerandi hætti úr verulegum áhrifum á gæði viðkomandi svæðis með staðsetningu og hönnun mannvirkja eða öðrum mótvægisáðgerðum.

- **Flokkur 3. Svæði með möguleika á vindorkuverum:**

Svæði þar sem vindorkuver eru líkleg til að vera ásættanleg, sem er þó háð mati með tilliti til skilgreindra viðmiða.

4. Landsskipulagsstefna á Íslandi.

4.1. Almennt um landsskipulagsstefnu.

Landsskipulagsstefna felur í sér samræmda stefnu ríkisins um skipulagsmál til 12 ára sem umhverfis- og auðlindaráðherra lætur vinna og leggur fyrir Alþingi í samræmi við ákvæði skipulagslaga, nr. 123/2010. Í landsskipulagsstefnu eru samþættar áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun auk fleiri þátta.

Í landsskipulagsstefnu er sett fram samræmd stefna um skipulagsmál á landsvísu til leiðbeiningar við skipulagsgerð sveitarfélaga og áætlunargerð um landnotkun og byggðapróun.

Landsskipulagsstefna 2015-2026 var samþykkt sem þingsályktun í mars 2016, sem var í fyrsta skipti sem slík stefna hefur verið samþykkt á Alþingi. Í henni er mörkuð stefna um fjögur viðfangsefni: 1) skipulagsmál á miðhálandinu, 2) skipulag í dreifbýli, 3) búsetumynstur og dreifingu byggðar og 4) skipulag á haf- og strandssvæðum.

Eftirfarandi leiðarljós eru lögð til grundvallar landsskipulagsstefnunni auk markmiða skipulagslaga:

- Að skipulag byggðar og landnotkunar stuðli að sjálfbærri þróun.
- Að skipulag byggðar og landnotkunar sé sveigjanlegt og stuðli að seiglu gagnvart samfélags- og umhverfisbreytingum.
- Að skipulag byggðar og landnotkunar stuðli að lífsgæðum fólks.
- Að skipulag byggðar og landnotkunar styðji samkeppnishæfni landsins alls og einstakra landshluta.

Í landsskipulagsstefnu 2015-2026 er því m.a. beint til sveitarfélaga við skipulagsgerð að taka afstöðu til möguleika á orkuframleiðslu í dreifbýli með vindorku, í sátt við náttúru og samfélag.

Líta verður svo á að hófleg nýting vindorku falli vel að framangreindum leiðarljósum (stuðlar að sjálfbærri þróun, er sveigjanleg, stuðlar að lífsgæðum og styður samkeppnishæfni bæði lands og einstakra landshluta).

Sveitarfélög skulu taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlana. Telji sveitarstjórn að ekki beri að taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlunar skal

hún gera rökstudda grein fyrir því og skal rökstuðningurinn fylgja með tillögu að skipulagsáætlun þegar hún er send Skipulagsstofnun. Aðal- og svæðisskipulag sveitarfélaga er háð staðfestingu Skipulagsstofnunar.

Skipulagsstofnun er í miklum samskiptum við sveitarfélög í landinu, m.a. í tengslum við gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga og gerð og framfylgd landsskipulagsstefnu, auk þess sem hún býr yfir faglegri þekkingu á vinnslu og hagnýtingu landupplýsinga.

4.2. Vindorka og landsskipulagsstefna.

Í ljósi aukins áhuga á vindorkunýtingu hér á landi hefur verið kallað eftir því að stjórnvöld gefi út viðmið og leiðbeiningar á landsvísu um skipulagsákvæðanir og leyfisveitingar um vindorku.

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

Umhverfis- og auðlindaráðherra fól Skipulagsstofnun á árinu 2018 að vinna tillögu að viðauka við gildandi landsskipulagsstefnu þar sem meðal annars skal fjalla nánar um skipulag vindorkunýtingar með tilliti til landslags og sett viðmið fyrir ákvæðanir um slíka nýtingu.

Í viðræðum starfshópsins við fulltrúa Skipulagsstofnunar kom fram að vinna við viðauka við gildandi landsskipulagsstefnu er komin á góðan rekspól. Gert var ráð fyrir að hægt yrði að kynna drög að viðaukanum í opnu umsagnarferli í apríl 2020 og hann yrði að því búnu lagður fyrir á Alþingi á haustþingi 2020. Vegna Covid19 er hins vegar ljóst að gera má ráð fyrir frekari drætti á honum.

Við vinnu starfshópsins var rætt hvort freista ætti að tengja vinnu við breytingar á lögum um rammaáætlun við þessa vinnu Skipulagsstofnunar í stað þess að leggja fram tillögur að sjálfstæðri greiningu á landssvæðum með tilliti til vindorkukosta á Íslandi.

Ástæður þessa voru í raun tvíþættar, annars vegar taldi starfshópurinn óheppilegt að unnið sé svipuðu verkefni af tveimur mismunandi aðilum af hálfu ríkisins og hins vegar að starfshópurinn að landsskipulagsstefnan geta verið heppilegt verkfæri til að koma fram með opinbera stefnumörkun um vindorku.

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

Þar leggur starfshópurinn frekar til að stjórnvöld standi að og birti sérstaka opinbera stefnu um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands sem yrði grundvöllur að mati vindorkukosta innan rammaáætlunar skv. lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun. Að

mati starfshópsins væri eðlilegt að hún yrði samþykkt sem þingsályktun samhliða þeim breytingum sem lagðar eru til á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Viðauki landsskipulagsstefnu um vindorku myndi í hins vegar þegar fram í sækir taka mið af þessari opinberu stefnumörkun og fjalla með sértækari hætti um uppbyggingu vindorkuvera í landslagi út frá skipulagi og skipulagslegum ákvörðunum og vinna að samþættingu þessara mála á landsvísu.

5. Möguleg framtíðarsýn fyrir vindorku á Íslandi. Helstu forsendur niðurstöðu starfshóps.

5.1. Lagalegt umhverfi vindorkunýtingar.

Með hliðsjón af þróun mála í nágrannalöndum Íslands og stöðu orkumála á Íslandi gæti möguleg framtíðarsýn fyrir vindorku, á næstu árum og áratugum, falið í sér hóflega og ábyrga uppbyggingu sjálfbærrar vindorkunýtingar, í samræmi við þróun eftirspurnar raforku

Vindorka er bæði hagkvæmur og að mörgu leyti umhverfisvænni valkostur við orkuöflun í samanburði við aðra valkosti og getur með tíð og tíma orðið þriðja stoðin í samsetningu endurnýjanlegra orkugjafa Ísland, ásamt vatnsafli og jarðvarma.

Vindorka hentar vel sem orkunýtingarkostur til hliðar við hina hefðbundnu orkunýtingarkosti, hún felur í sér staðbundnar lausnir í orkumálum, jafnari dreifingu raforku um landið og hefur burði til að stuðla að hagkvæmari og betri nýtingu á flutnings- og dreifikerfi raforku.

Mikilvægt er að mati starfshópsins að lagalegt og kerfislegt umhverfi vindorkunýtingar héraendis sé slíkri þróun hagfelld og að ferli leyfisveitinga sé ekki þyngra en nauðsynlegt er til að ýta undir hóflega og skynsamlega uppbyggingu hennar.

Að mati starfshópsins er hægt að ná framangreindum markmiðum skv. lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011, að því gefnu að lögin verði aðlöguð sérstaklega að vindorku sem orkukosti. Ástæður þess eru nokkrar:

- Eðlilegt er að verkefnisstjórn rammaáætlunar fjalli á einum stað um alla meiriháttar virkjunarkosti til raforkuframleiðslu á landinu með samræmdum hætti óháð því hvort um sé að ræða vatnsafl, jarðhita eða vindorku. Annað kann að skapa óheppilegt misræmi milli einstakra virkjunarkosta.
- Eins og niðurstöður starfshópsins eru lagðar upp þá er mikilvægt að miðlægur aðili eins og verkefnisstjórn rammaáætlunar yfirfari og staðreyni að umræddur virkjunarkostur og staðsetning hans sé í fullu samræmi við hina opinberu stefnumörkun í vindorkumálum.
- Sé fjallað um alla virkjunarkosti yfir 10 MW á miðlægan hátt heldur áfram að byggjast upp fagleg sérhæfing í málafloknum auk þess sem samræmdar upplýsingar um alla slíka virkjunarkosti liggja fyrir á einum stað.

Í skýrslu fyrri starfshóps um regluverk vindorkuvera var þeirri spurningu m.a. velt upp hvort það 10MW uppsetta rafafli sem lög nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun gera ráð fyrir til að orkukostur falli undir rammaáætlun sé að öllu leyti rétt eða eðlilegt viðmið varðandi vindorkukosti. Sé hins vegar fallist á þá niðurstöðu sem starfshópurinn setur fram í þessari skýrslu um einföldun á málsmeðferð og leyfisveitingarferli vindorkukosta er ekki talin sérstök þörf á því að breyta eða hækka þau mörk sem núgildandi lög mæla fyrir um eins og fjallað verður um síðar í álitinu.

Þau vindorkuver sem eru í undirbúningi héraendis og fjallað hefur verið um á opinberum vettvangi, virðast almennt vera á bilinu 50 til 150 MW af stærð. Erfitt er því að sjá að það myndi breyta miklu ef viðmið rammaáætlunar yrðu t.d. færð í 50 MW þegar um er að ræða vindorkuver. Jafnframt kann að vera óheppilegt að koma fram með hvata fyrir smærri vindorkulunda.

Hugsanlega kann að vera heppilegra, t.d. úr frá sjónrænum áhrifum, áhrifum á náttúruna og tengingum við flutningskerfi raforku, að reynt verði að ýta fremur undir að vindorkuver séu frekar stór og fá og vel staðsett, en að þau verði mörg og dreifð og byggist hugsanlega upp á stöðum sem ekki eru heppileg fyrir slíka starfsemi af náttúrulegum og kerfislegum ástæðum.

Eðli vindorku er ólíkt eðli vatnsafls og jarðvarma og því kann að vera skynsamlegt að gera ráð fyrir annarri málsmeðferð vegna vindorkukosta, og þar tekið tillit til þess að þeir verði metnir á þann hátt að þeir séu ekki á svæðum sem eru sérlega viðkvæm með tilliti til slíkrar uppbyggingar. Um það verður fjallað síðar.

5.2 Staðsetning vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands.

Forsenda hagkvæmrar uppbyggingar vindorku á Íslandi er að vandað sé sérstaklega til staðsetningar vindorkuvera í landslagi og náttúru, og að sem breiðust sátt náist um að slík starfsemi byggist ekki upp á viðkvæmustu stöðum landsins.

Einn af mikilvægum eiginleikum vindorkunnar er að auðlindina er hægt að nýta á mjög mörgum stöðum, öfugt við hinar hefðbundnu auðlindir sem verður að nýta á skilgreindum virkjunarstað auðlindarinnar. Þetta gefur færi á því að forgangsraða landssvæðum, ef svo má að orði komast, með það fyrir augum að slík starfsemi byggist ekki upp á svæðum sem þykja hafa verulegt gildi á grundvelli almannahagsmuna.

Starfshópurinn skoðaði talsvert þær aðferðir sem notaðar hafa verið í Noregi með umfangsmikilli kortlagningu landssvæða, sbr. umfjöllun í kafla 3.1. Þar var mikil vinna fyrst lögð í að greina þau landsvæði á landfræðilegan hátt sem útilokuð voru frá vindorkunýtingu. Síðan var unnið að því að greina þau landsvæði sem hugsanlega gætu hentað fyrir slíka uppbyggingu, út frá ákveðnum skilgreindum viðmiðum. Þau landsvæði voru að lokum greind enn frekar með tilliti til þess hvaða svæði innan þeirra gætu hentað fyrir uppbyggingu vindorkuvera. Það vindorkukort sem síðan var í framhaldinu kynnt í Noregi var ekki óumdeilt, sérstaklega meðal sveitarfélaga, og hafa norsk stjórnvöld nýverið ákveðið að endurskoða aðferðarfræði sína.

Eftir talsverða skoðun starfshópsins á norsku aðferðarfræðinni þá var það niðurstaða hans að slík heildarkortlagning á öllu landi á Íslandi væri ekki ráðleg með hliðsjón af þeirri vinnu, tíma og kostnaði sem slík greining hefði í för með sér. Í þessu sambandi er nauðsynlegt að hafa í huga líklegt heildarumfang vindorkunýtingar hérlendis. Eðli vindorkunnar sem orkukosts hérlendis er með þeim hætti að nauðsynlegt er að nýta hana samhliða hinum hefðbundnu orkukostum, vatnsafli og jarðhita. Vindorkan er þannig ekki jafn áreiðanlegur orkuöflunarkostur og hinir hefðbundnu orkukostir enda getur orkuöflunin alfarið stöðvast þegar lítill eða enginn vindur er fyrir hendi. Því er mikilvægt út frá markaðs- og orkuöryggisjónarmiðum að vindorkuframléiðendur hafi aðgengi að jöfnunarorku úr vatnsaflsvirkjunum eða jarðhitavirkjunum, hvort sem það er með samningum eða öðrum hætti.

Þetta er sérstaklega mikilvægt hérlendis vegna þeirrar sérstöðu að raforkukerfið hér er einangrað. Nægileg umframorka þarf því í raun að vera til staðar í hinu hefðbundna kerfi til að unnt sé að anna stærstum hluta eftirspurnar ef aðstæður eru með þeim hætti að ekki er næga vindorku að fá. Hér er ekki sá möguleiki til staðar að hægt sé flytja raforku inn eða út á raforkukerfið erlendis frá eftir þörfum. Þar sem vindorka þarf almennt að hafa aðgang að jöfnunarorku er ljóst að ákveðnar náttúrulegar skorður eru við uppbygging þessa orkukosts hérlendis.

Það er mat starfshópsins að flókin, umfangsmikil og að öllum líkindum mjög tímafrek vindorkukortlagning alls landsins, eins og gert var í Noregi, henti ekki að öllu leyti íslenskum aðstæðum.

Að mati starfshópsins er farsælla að taka mið af þeirri aðferðarfræði sem beitt var í Skotlandi (og Skipulagsstofnun hefur horft til í málefnum vindorku) og byggir á ákveðnum skýrum viðmiðum og leiðbeiningum út frá tiltekinni flokkun lands og náttúru, sem lagðar verði til grundvallar við staðsetningu vindorkuvera.

Með slíkum viðmiðum og leiðbeiningum væri:

1. Í fyrsta lagi hægt að tilgreina að tilteknir landslagsflokkar með ákveðna skilgreinda eiginleika, t.d. út frá náttúruvernd eða búsvæðum dýra eða annarrar sérstöðu, komi ekki til greina til vindorkunýtingar.
2. Í öðru lagi væri hægt að skilgreina að tilteknir aðrir landslagsflokkar með tilteknum öðrum skilgreindum eiginleikum gætu hugsanlega komið til greina undir slíka starfsemi að ákveðnum skilyrðum uppfylltum og
3. Í þriðja lagi landsvæði sem væru þess eðlis að tilheyri ekki framangreindum flokkum.

Í þessu sambandi er ágætt að hafa í huga að hérlendis hafa flest svæði landsins sem þótt hefur rík þörf á því að vernda eða varðveita með tilliti til náttúruvafars, landslags eða dýralífs, sérstaka stöðu að lögum eða hafa verið skilgreind með tilteknum hætti af hálfu hins opinbera. Þar má í dæmaskyni t.d. nefna Þjóðgarða og friðlýst svæði skv. sérlögum eða lögum um náttúruvernd, svæði á náttúruverndaráætlun eða náttúruminjaskrá, svæði sem skilgreind eru sem UNESCO svæði, svæði sem njóta verndar vegna sérstæðs náttúruvafars eða dýralífs

Gera má ráð fyrir að skiptar skoðanir kunni að vera um hvar draga beri slíka línu. Þó má almennt gera ráð fyrir að innan stórs hluta slíkra verndaðra svæða sé almennur skilningur á að æskilegt sé að forðast stórfellda uppbyggingu vindorkuvera eða annars konar uppbyggingu eða framkvæmdum af sambærilegri stærðargráðu.

Við vinnu starfshópsins hefur í meginatriðum verið horft til slíkra skilgreindra svæða sem ákveðinn útgangspunktur við gerð tillagna starfshópsins að því er varðar lög um verndar- og orkunýtingaráætlun. Með því er engan veginn verið að halda því fram að svæði sem ekki tilheyri þessum flokkum landssvæða geti ekki verið viðkvæm fyrir slíkri uppbyggingu. Í tillögnum er hins vegar byggt á því að við meðferð mála skv. rammaáætlun verði einungis horft til þess að vernda þau svæði landsins sem sérstaklega verða skilgreind með tilteknum hætti. Hinn almenni rammi íslenskra laga um uppbyggingu atvinnustarfsemi gildi hins vegar eftir sem áður um slíka uppbyggingu á öðrum svæðum að fengnu mati á umhverfisáhrifum og öðrum kröfum laga.

Ekki er lagt til að um eiginlega kortlagningu landssvæða verði að ræða eins og gerð var tilraun til í Noregi, heldur er frekar lagt til að nýta fyrirbyggjandi flokkun svæða landsins og þar sé m.a. horft til til verndargildis og verndarþarfar einstakra flokka svæða. Þó ekki sé lagt til að landið sé sérstaklega kortlagt að þessu leyti þá liggur hins vegar fyrir að þessi flokkar lands hafa lang flestir þegar verið kortlagðir að miklu eða öllu leyti hjá ýmsum aðilum á vegum ríkisins. Slík kortlagning gefur því mikilsverðar vísbindingar um staðsetningu viðkvæmra svæða landsins þó í mörgum tilvikum yrði við ákvörðun um einstök svæði að líta til bakgrunnsgagna eins og t.d. friðlýsingarskilmála.

Ekki er lagt til í tillögum starfshópsins að það mat sem fram fer á grundvelli verndar- og orkunýtingaráætlunar sé allsherjarmat í þeim skilningi að allar hugsanlegar forsendur slíkrar uppbyggingar komi til mats hjá verkefnisstjórn rammaáætlunar. Þannig leggur starfshópurinn til að ekki verði lagt mat á tiltekna forgangsröðun virkjunarkosta í vindorku eins og gert er ráð fyrir varðandi hina hefðbundnu orkukosti. Þar má ætla að slík forgangröðun laganna hafi byggst á þeirri staðreynt að hinir hefðbundnu orkukostir eru staðbundnar og takmarkaðar auðlindir í landinu. Gera má ráð fyrir að meginhugsun laganna hafi því verið að forgangsröðun nýtingu þessara takmörkuðu og staðbundnu auðlinda með sem skynsamlegustum hætti með tillit til allra þeirra sjónarmiða sem fram koma í lögnum. Ætla má að þar hafi markmiðið verið að reyna að nýta fyrst þær auðlindir sem hagkvæmastar væru og yllu sem minnstu tjóni á náttúru landsins og reyna að vernda aðrar fyrir slíkri nýtingu.

Með tilliti til þess meginþemas vindorku að hún telst tæplega vera staðbundin né takmörkuð auðlind telur starfshópurinn að horfa verði til annarrar nálgunar við mat á vindorku sem orkukosti en hinna hefðbundnu orkukosta sem byggja á hagnýtingu auðlinda sem eru bæði takmarkaðar og staðbundnar. Í tillögum starfshópsins er því ekki gert ráð fyrir að verkefnisstjórn rammaáætlunar raði vindorkukostum í sérstaka forgangsröð innbyrðis eða beri þá saman við aðra orkukosti hefðbundna eða óhefðbundna. Þess í stað er lagt til að við mat á orkukostum í vindorku verði einungis horft til staðsetningar vindorkuversins út frá staðsetningu og náttúru landsins en ekki annarra þátta í því ferli sem gert er ráð fyrir samkvæmt rammaáætlun. Ekki er heldur lagt til að orkukostir verði flokkaðir í nýtingarflokk, biðflokk eða verndarflokk heldur verði vindorkukostur annað hvort heimilaður eða hann

verður ekki heimilaður innan þeirrar sér málsmeðferðar sem lagt er til að gildi um vindorkukosti innan rammaáætlunar.

Verði vindorkukostur heimilaður samkvæmt framangreindu ferli þá kemur hann ekki til meðhöndlunar Alþingis líkt og gildir um hefðbundna virkjanakosti í rammaáætlun. Hins vegar liggur fyrir að það eru fjöldamargir aðrir þættir sem skoða þarf áður en slíkur vindorkukostur, og þau mannvirki sem honum fylgja, verður að veruleika. Þar má t.d. nefna að öll slík mannvirki þurfa að fara í gegn um mat á umhverfisáhrifum, hlutaðeigandi sveitarfélag þarf að samþykkja að gera ráð fyrir slíkum mannvirkjum í skipulagsáætlunum sínum, umsækjandi þarf að semja um og fá aðgang að orkudreifingarkerfinu, auk þess sem mannvirkin þurfa að uppfylla almenn lög og reglur um uppbyggingu og rekstur slíkra mannvirkja. Það er því í raun langur vegur frá samþykki slíks orkukosts af hálfu rammaáætlunar þar til slík mannvirki geta risið.

5.3 Tillaga um tvö meginstjórnæki við ákvörðun um staðsetningu vindorkuvera skv. rammaáætlun.

5.3.1. Almenn

Eftir skoðun á þeim leiðum sem farnar hafa verið í nágrennalöndum okkur er það mat starfshópsins að samhliða breytingum á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, sem myndi miða að því að lögfesta sérstaka reglur um meðferð vindorku innan laganna, þyrfti að liggja fyrir skýr og heildræn stefnumörkun stjórnvalda um vindorku með tilliti til landslags og náttúru Íslands. Slík stefnumörkun myndi þá gegna lykilhlutverki við að setja niður formleg opinber viðmið, áherslur og leiðbeiningarnar um staðsetningu vindorkuvera yfir ákveðinni stærðargráðu í náttúru Íslands.

Að mati starfshópsins er þörf á því í slíkri stefnumörkun að hún geri ekki einungis grein fyrir því hvaða flokkar lands koma alls ekki til greina til uppbyggingar, heldur einnig þeim tegundum svæða sem í eðli sínu eru viðkvæm fyrir raski og meiriháttar framkvæmdum en gætu þó komið til álita fyrir slíka orkunýtingu að fenginni sérstakri skoðun.

Starfshópurinn leggur því til að í meginatriðum verði gert ráð fyrir tveimur meginstjórnækjum við meðferð vindorkukosta í rammaáætlun, þ.e.:

1. lög um verndar- og orkunýtingaráætlun og
2. hins vegar opinber stefnumörkun um vindorku með tilliti til landslags og náttúru Íslands.

5.3.2. Lög um vernd- og orkunýtingaráætlun.

Lagt er til að á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun verði gerðar tilteknar breytingar um málsmeðferð og ferli vindorkumála í rammaáætlun. Þar yrði horft til þess að aðlaga lög in betur að séreðli vindorkunnar með þeim hætti að mat á vindorkukostum yrði horft til stefnumörkunar stjórnvalda að þessu leyti auk þess sem gert yrði ráð fyrir sérstakri málsmeðferð vindorkukosta sem eru falla að opinberri stefnumörkun í þessum málaflokki.

Lagt er til að við þessar breytingar verði í grundvallaratriðum horft til sambærilegrar hugmyndafræði og þróuð var í Skotlandi sem yrði hins vegar aðlöguð að íslenskum aðstæðum.

Í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun er lagt til að gert verði ráð fyrir þremur flokkum landssvæða með tilliti til vindorku:

- **Flokkur I.** Mælt yrði fyrir um að ekki yrðu byggð vindorkuver á landssvæðum í þessum flokki og að stjórnvöldum væri óheimilt að veita leyfi fyrir slíkum virkjunarkostum eða taka þá til meðferðar.
- **Flokkur II.** Þar féllu undir svæði sem geta í eðli sínu verið viðkvæm fyrir uppbyggingu vindorkuvera eða annarri mannvirkjagerð, en vindorkuver innan slíkra svæða gætu þó komið til greina að uppfylltum tilteknum skilyrðum.
- **Flokkur III.** Þar yrðu um að ræða landsvæði sem hvorki teldust falla í flokk I né í flokk II. skv. mati verkefnisstjórnar rammaáætlunar. Ákvörðunarvald um framhald vindorkukosta á svæði í flokki III. yrði þá hjá sveitarfélagi og öðrum stjórnvöldum að uppfylltum almennum reglum og skipulagsgerð einstakra sveitarfélaga.

Taka þarf til frekari skoðunar við vinnslu frumvarps að hvaða marki þurfi að telja upp tegundir landssvæða sem falla undir skilgreiningu framangreindra flokka og að hvaða marki það yrði úrlausnarefni í stefnumörkun samkvæmt þingsályktunartillögu.

Þar sem gert er ráð fyrir að mat verkefnisstjórnar á einstökum virkjunarkostum vindorku byggist á framangreindri **flokkun landssvæða** er lagt til að í lögum verði gert ráð fyrir að málsmeðferð vindorkukosta innan rammaáætlunar verði með nokkuð öðrum hætti en almennt gildir skv. lögum. Lagt er til að hún verði á þá leið að verkefnisstjórn veiti umhverfis- og auðlindaráðherra, **umsögn** eða tillögu um hið tilgreinda verkefni á grundvelli þeirra viðmiða og meginregla sem koma fram í stefnumörkuninni.

Gert verði ráð fyrir því að verkefnisstjórn fái **tiltölulega skamman tíma** til að veita umhverfis- og auðlindaráðherra slíka umsögn um vindorkukost og að umsögn og yfirferð verkefnisstjórnar afmarkist eins og áður sagði annars vegar við að ákvarða hvort vindorkukostur falli undir svæði í **flokki I-II** og hins vegar hvort hann sé í samræmi við þau viðmið og meginreglur sem fram koma í hinni opinberu stefnumörkun.

Telji verkefnisstjórn í umsögn sinni að hlutaðeigandi virkjunarkostur sem fellur **undir flokk II.** sé í samræmi við ákvæði opinberu stefnumörkunarinnar og telur óhætt að heimila staðsetningu virkjunarkostsins og ráðherra fellst á það með verkefnisstjórn að skilyrði séu uppfyllt, er lagt til að ráðherra verði heimilt **að ákveða** á stjórnarsýslustig að staðsetning orkukosts uppfylli skilyrði laganna þannig að umsækjanda verði þá **heimilt að halda áfram** með málið og hefja undirbúning og sækja um tilskilin leyfi vegna framkvæmdarinnar hjá sveitarfélögum, Orkustofnun og öðrum fagaðilum í samræmi við skilyrði í almennum lögum.

Fallist ráðherra hins vegar **ekki á tillögu verkefnisstjórnar** um staðsetningu virkjunarkosts á svæði í **flokki II.** verði í lögum gert ráð fyrir að hann þurfi þar með að hafna virkjunarkostinum

með rökstuðningi. Lagt er til þegar verkefnisstjórn og ráðherra eru ekki samhljóða um hvort heimila eigi virkjunarkost verði umsækjanda veitt heimild til að óska eftir því málið fari í hefðbundinn feril verndar- og orkunýtingaráætlunar þannig að orkukosturinn verði settur á næstu verndar- og orkunýtingaráætlun og hljóti meðferð á Alþingi eins og hinir hefðbundnu orkukostir. Sama gildir ef verkefnisstjórn leggur til að ekki eigi að heimila virkjunarkostinn en ráðherra er ósammála því mati. Með slíkri aðferðarfræði væri til staðar ákveðinn öryggisventill þar sem málið yrði þá endanlega útkljáð á Alþingi.

Telji **bæði verkefnisstjórn og ráðherra** út frá stefnumörkuninni að ekki eigi að heimila umræddan virkjunarkost er lagt til að þá sé málinu þar með lokið.

Hafi tilteknum vindorkukosti í **flokki II. verið hafnað** er þó lagt til að umsækjanda verði heimilt að leggja virkjunarkostinn fyrir verkefnisstjórn að nýju, að teknu tilliti til **ábendinga, tillagna og umsagna** við fyrri afgreiðslu, og fer þá um málsmeðferð í samræmi við framangreint. Að endurtaka málsmeðferð virkjunarkosts sem hefur verið hafnað hefði þó einungis þýðingu ef umræddur virkjunarkostur er þess eðlis að hægt sé að bregðast við eða lagfæra fram komnar ábendingar, tillögur eða athugasemdir við fyrri afgreiðslu, með þeim hætti að virkjunarkosturinn, þannig breyttur eða endurskoðaður, falli að hinum almennu forsendum hinnar opinberu stefnumörkunar um vindorkunýtingu sem fram kemur í stefnumörkuninni.

Að gefa virkjunaraðila tækifæri til að leggja virkjunarkostinn fram að nýju fyrir verkefnisstjórn að fengnum athugasemdum og tillögum er að álit starfshópsins mikilvægt skref til að tryggja eins og kostur er að umræddur virkjunarkostur og frekari útfærsla hans samræmist þeim áherslum sem lagðar verða um áhrif vindorkuvers á náttúru landsins eða viðkvæmra svæða.

Fyrir umsóknaraðila skiptir einnig miklu að fá strax tækifæri til að aðlaga verkefnið að framkomnum athugasemdum og tillögum, ef það er á annað borð hægt.

5.3.3. Stefnumörkun stjórnvalda um um vindorku með tilliti til landslags og náttúru Íslands.

Lagt er til að **hitt meginstjórnartækið** verði sérstök stefnumörkun um staðarval vindorkuvera út frá náttúru Íslands. Slík stefnumörkun yrði sett fram sem þingsályktun sem samþykkt yrði á Alþingi. Ástæða þess að starfshópurinn leggur til sérstaka opinbera stefnumörkun, sem fylgt yrði eftir með þingsályktun, sem umgjörð um málefnið, er sú að erfitt er eða ógjörningur að ná svo vel sé utan um almenna stefnumörkun og í lagatexta. Slíka stefnumörkun má þá einnig breyta og bæta eftir því sem þekking og reynsla á málaflokknum eykst án þess að hreyfa þurfi við lagatextanum.

Gert er ráð fyrir að í þessari stefnumörkun yrði gerð nokkuð ítarleg grein fyrir þeim landssvæðum í **flokki I.** þar sem vindorkuver yrðu ekki talin koma til greina og yfirlitskort yfir þessi svæði þar sem þau liggja fyrir ásamt rökstuðningi fyrir því af hverju ákveðið hefur verið að útiloka þau til vindorkunýtingar.

Með hliðsjón af þeirri flokkun landssvæða sem lögð er til þá má gera ráð fyrir að meginumfjöllun stefnumörkunar yrði um svæði sem teldust til **II. flokksins**, þ.e. svæða sem

geta almennt verið viðkvæm en þar sem orkunýting með vindorku geti komið til greina að fenginni frekari skoðun og mati út frá raunverulegri staðsetningu, umfangi, stærð og fyrirkomulagi einstakra virkjunarkosta.

Að mati starfshópsins er jafnframt mikilvægt að í stefnumörkuninni séu **skýrar leiðbeiningar** um hvaða **áhrifaþættir og viðmið** það eru sem helst þarfnast sérstakrar skoðunar og **hvaða vægi** slíkir áhrifaþættir eiga að hafa við endanlegt mat verkefnisstjórnar um virkjunarkosti í II. flokki. Þessir þættir geta verið mjög mismunandi eftir því hvers eðlis svæðið er og hvað liggja að baki verndarþörf þess. Þannig eru þessi áhrifaþætti mjög mismunandi eftir því hvort um er að ræða viðkvæmt fuglasvæði eða t.d. friðlýstar menningarminjar.

Skýr stefnumörkun stjórnvalda að þessu leyti myndi annars vegar þjóna þeim tilgangi að gera grein fyrir **verndarhagsmunum** einstakra svæða sem falla undir flokkinn og hins vegar að veita verkefnisstjórn rammaáætlunar og faghópum á hennar vegum **veigamiklar leiðbeiningar** og **leiðsögn** við mat á fýsileika einstakra virkjunarkosta á slíkum svæðum út frá **fyrirfram samþykktum viðmiðum og áhrifaþáttum**.

Hlutverk verkefnisstjórnar verði þannig í meginatriðum **afmarkað** við það annars vegar að staðreyna undir **hvaða flokk** landsvæða virkjunin er staðsett og hins vegar að meta virkjunarkosti í **flokki II** í samræmi við þau viðmið og meginreglur sem fram kæmu í stefnumörkuninni. Viðkomandi vindorkukostur færi þannig, eðli máls samkvæmt, **ekki í sambærilegt** mat hjá verkefnisstjórn og gildir um hina hefðbundnu orkukosti vatnsorku og jarðhita, heldur myndi matið byggjast í grundvallaratriðum á þessari sérstöku opinber stefnumörkun og þeim leiðbeiningum og viðmiðum sem þar kæmu fram.

Með framangreindi aðferðarfræði yrði stefnt að því markmiði að tryggja eins og unnt er sátt og **fyrirsjáanleika** við mat á vindorkukostum á viðkvæmum svæðum, auk þess sem **Alþingi** mun koma að ákvörðun um þessa stefnumörkun, bæði í tengslum við lög um rammaáætlun og þingsályktun sem innihéldi hina opinberu stefnumörkun.

Að mati starfshópsins myndi sú niðurstaða að setja stefnumörkun ríkisins vegna vindorkunnar fram með þessum hætti skapa svipaðan **skýrleika** í tengslum við mögulega staðsetningu vindorkukosta og er í nágrannalöndum okkar. Slík stefnumörkunin myndi einnig **nýttast virkjunaraðilum og sveitarfélögum** við skipulagsgerð sína enda myndi hún veita þessum aðilum möguleika að skipuleggja sig betur við staðarval vindorkuvera áður en kemur að ferli rammaáætlunar, m.a. með tilliti til þeirra áhrifaþátta og viðmiða sem gilda um fyrirhugað landsvæði virkjunar.

Skýr stefnumörkun að þessu leyti myndi einnig án vafa leiða til þess að áhugasamir aðilar um vindorku munu við staðarval sitt reyna frekar að skipuleggja slíkar virkjanir á svæðum sem **ekki eru meðal viðkvæmustu svæða landsins** og reyna þar með að tryggja að málsmeðferðin verði **auðveldari og kostnaðarminni** en ella.

5.4 Málsmeðferð vindorku og ferli leyfisveitinga vegna vindorku.

5.4.1. Meðferð vindorkukosta sem samrýmast opinberri stefnumörkun um vindorku ákveðin á stjórnarsýslustigi.

Eins og áður hefur verið bent á er gildandi regluverk að mestu leyti til staðar fyrir vindorku og því ekki þörf á umfangsmiklum breytingum á löggjöf vegna vindorku, né sérstökum lögum um um nýtingu vindorku. Gildandi lög gera ráð fyrir að fjallað sé um orkukosti á vegum verkefnisstjórnunar rammaáætlunar og ráðherra, ásamt því að allir orkukostir eru síðan teknir til meðferðar í verndar- og orkunýtingaráætlun sem lögð er fram á Alþingi.

Starfshópurinn telur hins vegar rétt og eðlilegt með tilliti til séreðlis vindorkunnar sem orkukosts að gert verði ráð fyrir **sérstakri málsmeðferð** og **skilvirkari leyfisveitingarferil** uppfylli fyrirhuguð staðsetning tiltekna vindorkukosts þau skilyrði sem sátt hefur náðst um í tengslum við hina opinberu stefnumörkun.

Sé unnið að mati á vindorkukostum á grundvelli ítarlegrar opinberrar stefnumörkunar sem sætt hefur þinglegri meðferð og samþykki Alþingis, má færa fyrir því rök að ekki sé jafn brýnt að einstakir virkjunarkostir í vindorku sem uppfylla skilyrði laga og stefnumörkunar þurfi eftir sem áður að sæta hefðbundnu mati verkefnisstjórnar og ráðherra **auk samþykkis Alþingis** í rammaáætlun eins og gildir um hina hefðbundnu virkjunarkosti.

Starfshópurinn leggur því til að gert verði ráð fyrir heimild í lögum til að afgreiða tiltekna virkjunarkosti í flokki II. sem uppfylla skilyrði laga og stefnumörkunar á stjórnarsýslustigi með ákvörðun ráðherra **enda sé hún í samræmi** við umsögn eða tillögu verkefnisstjórnar. Að öðrum kosti yrði ávinningur af slíkri breytingu minni og tímalengd þessa ferlis og myndi ekki breytast.

Að mati starfshópsins ætti sömu sjónarmiði að gilda í meginatriðum um þann virkjunarkost sem verkefnisstjórn rammaáætlunar **hefur staðreynt** að falli ekki undir viðkvæm skilgreind svæði skv. **I. eða II. flokki**. Þar er lagt til að **ferli rammaáætlunar hafi ekki meira um slíka virkjunarkosti að segja** og að framhald máls færist þá alfarið yfir til annarra stjórnvalda skv. lögum, þ.m.t. hlutaðeigandi sveitarfélags vegna ákvörðunar um skipulagsgerð.

Að þessu sögðu þá er starfshópnum að fullu ljóst að svæði sem falla undir flokk III. geta að sjálfsögðu verið þess eðlis að þau henti ekki sérstaklega undir hagnýtingu vindorku þó staðsetning þeirra sé ekki á viðkvæmum svæðum í flokki I. og II. Í þessu sambandi er hins vegar mikilvægt að hafa í huga að þótt veitt sé heimild á grundvelli laganna um verndar- og orkunýtingaráætlun til að hefja undirbúning að nýtingu á tilteknum vindorkukosti á stjórnarsýslustigi með ákvörðun ráðherra, þarf hlutaðeigandi vindorkukostur að sjálfsögðu jafnframt að fara í gegnum **hefðbundna leyfisveitingarferla** og mæta öllum þeim kröfum sem þar er að finna, sbr. **lög um mat á umhverfisáhrifum, skipulagslög, raforkulög, mannvirkjalög** auk annarra laga.

Starfshópurinn leggur að sama skapi til að sveitarfélag **verði ekki skuldbundið** til að gera breytingar á aðalskipulagi sínu til þess að gera ráð fyrir virkjunarkosti í vindorku í skipulagsáætlunum sínum, eins og gildir um aðra orkukosti rammaáætlunar, heldur verði

sveitarfélagi í sjálfs vald sett hvort það geri ráð fyrir slíkri orkuvinnslu í skipulagsáætlunum sínum. Tillögur starfshópsins gera því ráð fyrir að hlutaðeigandi sveitarfélag hafi alltaf lokaorðið um það hvort slík starfsemi henti á þeim stað sem gert er ráð fyrir í áætlunum virkjunaraðila óháð því hvort orkukosturinn hafi verið samþykkur í rammaáætlun eða sé á svæði í III. flokki og ekki hafi verið tekin afstaða til hans.

Ástæður þær sem liggja að baki lagaskyldu sveitarfélaga til að gera ráð fyrir hefðbundnum virkjunarkostum í skipulagsáætlunum sínum felast í þeirri staðreynd að hinir **hefðbundnu virkjunarkostir eru staðbundnir**. Hinn íslensk lagarammi um auðlindanýtingu til raforkuframleiðslu er þannig upp byggður að umtalsverðar skorður eru lagðar við því, á grundvelli almannahagsmuna, að hægt sé að koma í veg fyrir nýtingu staðbundinna og takmarkaðra auðlinda landsins. Þannig hefur eigandi lands t.d. fá úrræði til að koma í veg fyrir nýtingu hinna hefðbundnu auðlinda á eignarlandi sínu, nema að því er varðar rétt hans til að semja um greiðslu fyrir réttindin eða rétt til bóta á grundvelli eignarnáms ef ekki nást samningur um greiðslur.

Ástæða þess að starfshópurinn telur að annað eigi að gilda um vindorkuna er aftur hið sérstaka eðli hennar. Vindorku **þarf ekki** að nýta á tilteknum stað eins og gildir um vatnsafl og jarðhita. Hana er almennt hægt að nýta þar sem vindur er fyrir hendi, þótt vissulega kunni vindaðstæður að vera heppilegri til vindorkuframleiðslu á sumum stöðum frekar en öðrum.

Eðlilegt er af þessum ástæðum að hlutaðeigandi sveitarfélag eigi að hafi lokaorð um það hvort slík orkuöflun eigi að eiga sér stað á tilteknum stöðum innan marka þess eða ekki. Er það fyrirkomulag í samræmi við þá aðferðarfræði sem beitt er í Skotlandi, þar sem forræði á nýtingu vindorku er að miklu leyti hjá sveitarfélögum í gegnum skipulagsvinnu.

Hafa ber í huga að lög nr. 48/2011 voru **ekki** hugsuð þannig að það mat á framkvæmdum sem þar fer fram **sé ígildi mats á umhverfisáhrifum**. Slíkt mat á sér stað síðar í ferlinu. Að sama skapi er ekki sjálfgefið að virkjunarkostur í vindorku sem fer í gegnum þá málsmeðferð innan verkefnisstjórnar sem starfshópurinn leggur til, uppfylli öll þau skilyrði til að hljóta nauðsynleg leyfi til uppbyggingar og reksturs mannvirkja í framhaldi af því. Viðkomandi sérfróð stjórnvöld (sveitarfélög, Skipulagsstofnun og Orkustofnun) leggja hvert fyrir sig mat á einstaka þætti framkvæmdarinnar út frá viðkomandi sérlögum (lög um mat á umhverfisáhrifum, skipulagslögum, raforkulögum, mannvirkjalögum o.fl.).

Að sama skapi **hafa sveitarfélög ekki frjálsar hendur** um að heimila uppbyggingu slíkra orkukosta eftir að ferli rammaáætlunar er lokið eða á svæðum sem falla myndu í III. flokk, þar sem að viðkomandi framkvæmd er ávallt háð þeim kröfum og skilyrðum sem fram koma í fyrrgreindum lögum og ákvörðunum viðkomandi stofnana. Eins og fram kemur eru gerðar **ríkar kröfur** til slíkra framkvæmda varðandi umhverfi, náttúru og dýralíf, óháð lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun.

5.4.2. Meðferð vindorkukosta sem samrýmast ekki opinberri stefnumörkun um vindorku eða ekki er samhljómur um slíku uppbyggingu á stjórnsýslustigi.

Ljóst er að þeir vindorkukostir sem berast til verkefnisstjórnar rammaáætlunar geta verið þess eðlis að þeir samrýmist ekki opinberri stefnumörkun um uppbyggingu vindorkuvera á tilteknum svæðum. Það getur í fyrsta lagi verið vegna þess að þeir eru staðsettir innan svæða í **flokki I.** sem mæli fyrir um að vindorkuver skuli ekki heimil innan svæða sem flokkuð eru með þeim hætti. Sé það staðreynt að vindorkukostur sé staðsettur á slíku svæði er eðlilegt að í lögum sé fyrir hendi skýr lagaheimild til að **vísa slíkum orkukosti frá**, annað hvort strax í upphafi hjá Orkustofnun eða í tengslum við meðferð verkefnisstjórnar rammaáætlunar.

Varðandi **flokk II.** þá er þar gert ráð fyrir að um sé að ræða svæði sem skilgreind verði sem viðkvæm svæði í eðli sínu en slík uppbygging geti þó komið til greina í vissum tilvikum samkvæmt þeim viðmiðum sem er að finna í opinberri stefnumörkun um málefnið. Þar getur sú staða vissulega komið upp að verkefnisstjórn rammaáætlunar og ráðherra **séu ekki samstíga** um uppbyggingu vindorkukosts á slíku svæði t.d. á þann hátt að verkefnisstjórn telji óhætt að heimila uppbygginguna með tilliti til stefnumörkunar en ráðherra ekki. Staðan gæti einnig verið sú að verkefnisstjórn leggi til að vindorkuver verði ekki heimilað og ráðherra sé ekki sammála þeirri afstöðu verkefnisstjórnar. Það er **ráðherra og síðan Alþingi** sem taka ákvarðanir um endanlega flokkun hefðbundinna virkjanakosta á grundvelli gildandi laga.

Þegar sú staða er komin upp að hin faglega verkefnisstjórn rammaáætlunar og ráðherra eru ekki samstíga um vindorkukosti þá ætti það að gefa sterka vísbendingu um að **varhugavert sé að gera ráð fyrir einfaldari málsmeðferð og leyfisveitingarferils** vegna virkjunarkostsins. Því er lagt til að það verði forsenda fyrir undantekningu frá meginreglum laganna um að orkukostur í vindorku fari til endanlegar meðferðar á Alþingi í rammaáætlun að **bæði verkefnisstjórn rammaáætlunar og ráðherra séu samstíga** í því að orkukosturinn annað hvort sé í samræmi eða ósamræmi við hina opinberu stefnumörkun.

Starfshópurinn leggur því til að þegar **ekki er samstaða** milli þessara tveggja aðila um að heimila eigi staðsetningu vindorkuvers á viðkvæmum svæðum verði gert ráð fyrir þeim möguleika að umsækjandi geti þá farið fram á að slíkur orkukostur verði settur inn á verndar- og orkunýtingaráætlun með hinum hefðbundnu orkunýtingarkostum **og hljóta meðferð á Alþingi** eins og þeir. Það verður þá Alþingis að taka **endanlega ákvörðun** um hvort staðsetning þeirra verði talin uppfylla stefnumörkun um staðsetningu vindorkuvera eða ekki eins og gildir um hina hefðbundnu orkukosti vatnsafl og jarðhita.

Alþingi hefur þá möguleika á því að kynna sér ítarlega þau sjónarmið sem hvort aðili fyrir sig hefur lagt til grundvallar mati sínu á umræddum virkjunarkosti og **taka síðan ákvörðun** um hvort heimila eigi slíkan orkukost á umræddu landssvæði.

6. Samanteknar tillögur starfshópsins um breytingar á lagaumhverfi og málsmeðferð vindorkumála.

6.1. Tillögur um breytingar á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun.

- Tekin verði af hugsanleg tvímæli um að vindorka 10MW og stærri að uppsettu rafafli verði sem slík **hluti af rammaáætlun** skv. lögum nr. 48/2011, þ.e. falli almennt undir gildissvið laganna.
- **Vindorka** verði **sérstaklega skilgreind** í lögnum, ekki einungis fallvatn og háhitasvæði eins og í nógildandi lögum.
- Umsækjendur þurfi, eins og verið hefur, að leggja virkjunarkost í vindorku inn hjá **Orkustofnun** sem kemur honum til verkefnisstjórnar rammaáætlunar.
- Gert verði ráð fyrir **reglugerðarheimild** til að skilgreina hvaða gögnum þar að skila inn til að hægt sé að taka mál til meðferðar.
- Ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli rammaáætlunar um orkunýtingu einstakra virkjunarkosta **verði ekki bindandi fyrir sveitarfélög** eins og gildir um hina hefðbundnu orkunýtingarkosti og þeim verði því ekki skylt að aðlaga skipulagsgerð sína að slíkri ákvörðun.
- Virkjunarkostir í vindorku verði **ekki flokkaðir** með sama hætti og hinir hefðbundnu orkukostir í **nýtingarflokk, biðflokk og verndarflokk**.
- Gerðar verði breytingar á lögnum sem taki mið af sérstöðu vindorkunnar þar sem skilgreindir verði **þrjú flokkar landssvæða**:
 - **Flokkur I.** Þar yrði mælt fyrir um að ekki yrðu byggð vindorkuver á landssvæðum og mælt fyrir um að stjórnvöldum sé óheimilt að veita leyfi fyrir virkjunarkostum á slíkum svæðum eða taka slíkan virkjunarkost til meðferðar.
 - **Flokkur II.** Þar yrði mælt fyrir um að slík svæði geti verið viðkvæm með tilliti til uppbyggingar vindorkuvera, en gætu þó komið til greina að uppfylltum tilteknum skilyrðum.
 - **Flokkur III.** yrði gert ráð fyrir að landsvæði sem hvorki teljast falla í A eða B. flokk í framahaldi af skoðun og mati verkefnisstjórnar rammaáætlunar.
- Settar verði í lög **sérstakar málsmeðferðarreglur** vegna vindorkukosta sem víkja að nokkru frá málsmeðferðarreglum hinna hefðbundnu orkukosta, sbr. lið 6.3. hér að neðan.

6.2. Sett verði fram opinber stefnumörkun um vindorku með tilliti til landslags og náttúru Íslands.

Meðferð og mat á vindorkukostum í rammaáætlun byggist á sérstakri **opinberri stefnumörkun** um vindorkunýtingu með tilliti til landslags og náttúru Íslands, sem lögð verður fram á Alþingi til umfjöllunar og samþykktar sem sérstakrar þingsályktunar samhliða breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun.

- Stefnumörkunin ásamt lögum verði **helsta stjórnþækið** við meðhöndlun vindorkukosta í rammaáætlun.
- Í stefnumörkuninni verður **lýsing og samantekin kortlagning landssvæða** sem gert er ráð fyrir að falli undir **I. og II. flokk**.
- Í stefnumörkuninni verður jafnframt að finna **helstu sjónarmiðum** sem liggja að baki verndarþörf tiltekinna tegunda svæða innan **II. flokks** og **hvaða áhrifapættir og viðmið** það eru sem helst þarfnast sérstakrar skoðunar við mat á vindorkukostum á viðkvæmum svæðum og **hvaða vægi** slíkir áhrifapættir og viðmið eiga að hafa við endanlegt mat verkefnisstjórnar á virkjunarkostum á tilteknum svæðum út frá tegund þeirra.

6.3. Tillaga um sérstaka málsmeðferð vindorkukosta í rammaáætlun.

- Vindorkukostir fái ítarlega og **vandaða umfjöllun** innan verkefnisstjórnar, eftir atvikum með aðkomu **hlutaðeigandi faghópa** rammaáætlunar.
- Verkefnisstjórn fái tiltölulega **skamman tíma** til að veita umhverfis- og auðlindaráðherra **umsögn** eða tillögu um vindorkukosti, enda ekki um hefðbundna umfjöllun að ræða samkvæmt málsmeðferð laga nr. 48/2011, heldur mun hún byggjast á hinni opinberu stefnumörkun sem sætt hefur samþykki Alþingis.
- Sé það staðreynt af verkefnisstjórn að vindorkukostur sé á svæði í **flokki I**. vísar verkefnisstjórn slíkri umsókn formlega frá í samræmi við ákvæði laganna.
- Sé það staðreynt af verkefnisstjórn að vindorkukostur falli **hvorki undir flokk I. né flokk II**. í stefnumörkun þá verði verkefnisstjórn heimilt að afgreiða málið formlega frá sér sem orkukosti á svæði í **flokki III**. Frekari umfjöllun, afgreiðsla og leyfisveitingar á umræddum orkukosti á þar með undir önnur stjórnvöld eins og sveitarfélagi á grundvelli skipulags og annarra lögbundinna aðila.

- Sé virkjunarkostur á landssvæði í **flokki II**. Þá er gert ráð fyrir að verkefnisstjórn meti virkjunarkostinn út frá fyrirhugaðri staðsetningu virkjunarkostsins innan hins viðkvæma svæðis í floknum.
- Gert verði ráð fyrir að við mat á orkukosti í flokki II. horfi verkefnisstjórnin til **eðlis svæðisins og verndarþarfar** þess auk þeirra **áhrifþátta og viðmiða** sem er að finna í stefnumörkuninni um þessa tilteknu tegund svæða og **sjónarmiða um vægi** slíkra þátta við mat á því hvort heimila eigi virkjunarkost innan viðkvæms svæðis í þessum flokki.
 - Telji verkefnisstjórn að loknu mati sínu að **heimila eigi virkjunarkost** sendir hún formlega umsögn til ráðherra þar sem mælt er með því að virkjunarkostur verði heimilaður. Fallist ráðherra á niðurstöðu verkefnisstjórnar geti hann á grundvelli sérstakrar heimildar í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun ákveðið á stjórnarsýslustigi að heimila virkjunarkostinn og fer hann þá áfram til sveitarfélags og annarra stjórnvalda.
 - Fallist ráðherra **ekki á tillögu verkefnisstjórnar** um staðsetningu virkjunarkosts á svæði í flokki II. hafnar ráðherra virkjunarkostinum með rökstuðningi. Sé verkefnisstjórn og ráðherra ekki samhljóða um hvort heimila eigi virkjunarkost geti umsækjandi óskað eftir því málið fari í hefðbundinn feril verndar- og orkunýtingaráætlunar þannig að orkukosturinn verði settur á næstu verndar- og orkunýtingaráætlun og hljóti meðferð á Alþingi eins og hinir hefðbundnu orkukostir. Sama gildir ef verkefnisstjórn leggur til að ekki eigi að heimila virkjunarkostinn en ráðherra er ósammála því mati.
 - Telji **bæði verkefnisstjórn og ráðherra** út frá stefnumörkuninni að ekki eigi að heimila umræddan virkjunarkost er lagt til að þá sé málinu þar með lokið.
- Hafi tilteknum vindorkukosti í **flokki II. verið hafnað** er lagt til að umsækjanda verði heimilt að leggja virkjunarkostinn fyrir verkefnisstjórn að nýju, að teknu tilliti til **ábendinga, tillagna og umsagna** við fyrri afgreiðslu, og fer þá um málsmeðferð í samræmi við framangreint.

6.4. Tímasetning framlagningar lagafrumvarps.

- Meðfylgjandi skýrslu þessari eru drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun sem endurspeglar framangreint.
- Lagt er til að frumvarpið verði lagt fram á Alþingi samhliða tillögu til þingsályktunar um opinber stefnumörkun um vindorku með tilliti til landslags og náttúru Íslands. Þessi tvö þingmál vísa hvort í annað og er því æskilegt, samhengis vegna, að um þau séu fjallað á sama tíma á Alþingi.

- Lagt er til að báðar tillögurnar verði kynntar í opnu samráði í framhaldi af því lagðar fram á Alþingi á vorþingi 2021.

6.5 Frumvarp til breytinga á lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun.

- Meðfylgjandi skýrslu þessari eru drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 48/2011, sem endurspeglar framangreint.

Reykjavík, 15. janúar 2021,

Hafsteinn S. Hafsteinsson,
umhverfis- og auðlindaráðuneyti

Ingi Már Pálsson,
atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti

Hermann Sæmundsson,
samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti

Frumvarp til laga

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

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

1. gr.

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

2. gr.

Á eftir 4. tölul. 2. mgr. 2. gr. laganna kemur nýr töluliður sem verður 5. tölul. svohljóðandi:
Vindorka: Nýting vinds til framleiðslu raforku, 10 MW eða meira uppsett rafagl.

3. gr.

1. málslíð 1. mgr. 7. gr. orðast svo: Verndar- og orkunýtingaráætlun er bindandi við gerð skipulagsáætlana nema um sé að ræða virkjunarkosti til nýtingar vindorku.

4. gr.

Á eftir 10. gr. laganna koma þrjár nýjar greinar sem verður grein 10. gr. a, 10. gr. b, og 10. gr. c, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

a. (10. gr. a.)

Flokkun virkjunarkosta til nýtingar vindorku með tilliti til staðsetningar.

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

Í stefnumörkuninni skulu skilgreindir eftirfarandi þrír flokkar landssvæða:

1. Landssvæði í flokki 1 þar sem öll nýting vindorku skv. lögum þessum er óheimil og er stjórnvöldum ekki heimilt að veita leyfi tengd orkuvinnslu vindorkuvera á slíkum svæðum.
2. Landssvæði í flokki 2 sem geta í eðli sínu almennt talist viðkvæm svæði með tilliti til hagnýtingar vindorku, en þar sem slík uppbygging getur þó komið til álit. Falli virkjunarkostur til nýtingar vindorku undir þennan flokk landssvæða skal verkefnisstjórn taka virkjunarkost til umsagnar og meta hvort hann sé í samræmi við þær meginreglur og viðmið sem fram koma í hinni opinberu stefnumörkun, skv. 1. mgr.
3. Landssvæði í flokki 3 þar sem staðreynt er af verkefnisstjórn að falli hvorki undir flokk 1 né flokk 2 skv. þessari grein. Landssvæði í flokki 3 sæta ekki takmörkunum samkvæmt lögum þessum hvað varðar möguleika á nýtingu þeirra til orkuvinnslu með vindorku.

b. (10. gr. b.)

Málsmeðferð virkjunarkosta til nýtingar vindorku hjá verkefnisstjórn.

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

Komist verkefnisstjórn að þeirri niðurstöðu að virkjunarkostur í vindorku sé að hluta eða öllu innan landssvæðis í flokki 2 skal hún leggja mat á það, á grundvelli stefnumörkunar 1. mgr. 10. gr. a., hvort viðkomandi virkjunarkostur uppfylli meginreglur og viðmið varðandi nýtingu vindorku innan tilgreinds

landsvæðis. Við umfjöllun um virkjunarkosti innan svæðis í þessum flokki getur verkefnisstjórn leitað til faghópa eftir þörfum, sbr. 9. gr., við mat á afmörkuðum þáttum þess virkjunarkosts sem fjallað er um.

Verkefnisstjórn skal birta opinberlega drög að niðurstöðu sinni skv. 2. mgr. og veita almenningi, félagasamtökum og öðrum hagaðilum 6 vikna frest til að koma að athugasemdum við drögin.

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

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

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

c. (10. gr. c.)

Málsmeðferð virkjunarkosta til nýtingar vindorku hjá ráðherra.

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

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

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

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

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

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Lögina koma til framkvæmda þegar þingsályktun skv. 1. mgr. 4. gr. hefur verið samþykkt á Alþingi.

Um virkjunarkosti til nýtingar vindorku sem hafa verið sendir til umfjöllunar verkefnisstjórnar skv. 2. mgr. 9. gr. fyrir gildistöku laga þessara gilda ákvæði 10. gr. laga nr. 48/2011 um verklag og málsmeðferð nema sérstaklega sé óskað eftir því að um viðkomandi virkjunarkost fari samkvæmt 10. gr. a-c laganna.

Greinargerð.



Málsmeðferð vindorkukosta - Yfirlit

