

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Sent á samráðsgátt stjórnvalda

Reykjavík, 10. febrúar 2021
Tilvísun: 202101136 / 2.5

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi og þingsályktunartillögu um vindorku

Skipulagsstofnun hefur kynnt sér drög að frumvarpi og þingsályktunartillögu um vindorku sem umhverfis- og auðlindaráðuneytið birti í samráðsgátt stjórnvalda 22. janúar sl. (mál nr. 19/2021) og vill koma á framfæri eftirfarandi ábendingum:

Uppbygging og skýrleiki laganna

Í frumvarpsdrögunum eru lagðar til talsverðar breytingar á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun. Til verður ný málsmæðferð fyrir vindorkukosti og breytt hlutverk og verkefni verkefnisstjórnar.

Eins og frumvarpsdrögin eru sett fram virðist ekki nægilega skýrt hvernig hin sérstaka málsmæðferð vegna vindorkukosta fellur að öðrum ákvæðum laganna. Til dæmis er óljóst hvort og þá hvaða almennu reglur 9. og 10. gr. laganna eigi einnig við um vindorkukosti samkvæmt hinni nýju málsmæðferð, svo sem hvað varðar hlutverk lögbundinna umsagnaraðila og öflun gagna og upplýsinga. Hér má einnig nefna hlutverk Orkustofnunar, en þrátt fyrir að ráða megi af frumvarpsdrögunum að 2. mgr. 9. gr. eigi við um móttöku og afgreiðslu vindorkukosta er tilefni til að skýra betur tengsl þeirrar málsgreinar við hina sérstöku málsmæðferð sem gilda á um vindorkukosti.

Að mati Skipulagsstofnunar væri skýrara að lögnum yrði kaflaskipt, þannig að fjallað væri í sérstökum kafla um stjórnsýslu og hlutverk og verkefni verkefnisstjórnar og faghópa, í öðrum kafla um verndar- og orkunýtingaráætlun og í þeim þriðja um þá nýju málsmæðferð sem gilda á um vindorkukosti.

Skipulagsstofnun telur einnig, með vísni til þess sem nefnt er að ofan, að yfirfara þurfi efni 8. og 9. gr. gildandi laga með tilliti til þeirra nýju verkefna sem verkefnisstjórn eru falin með frumvarpinu.

Málsmæðferð vindorkukosta og samspil við málsmæðferð vindorkuáforma skv. öðrum lögum

Sú málsmæðferð sem lögð er til í frumvarpsdrögunum virðist nokkuð flókin og vekur útfærslan í frumvarpsdrögunum ýmsar spurningar, meðal annars varðandi samspil málsmæðferðarinnar við

lögbundna umfjöllun virkjunarkosta samkvæmt skipulagslögum og lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Ekki er ljóst hversvegna þarf sérstaka afgreiðslu verkefnisstjórnar um það hvort tiltekinn virkjunarkostur er á landsvæði í flokki 1, 2 eða 3, þar sem ekki verður séð að í því felist mat eða ákvörðun að greina hvort tiltekin staðsetning er á landsvæði í flokki 1, 2 eða 3.

Samkvæmt frumvarpsdrögunum virðist vera gert ráð fyrir því að verkefnisstjórn taki til umfjöllunar staka vindorkukosti, eftir því sem þeir berast frá framkvæmdaraðila. Þannig verður ekki um að ræða áætlun um marga orkunýtingarkosti sem greindir eru heildstætt og bornir saman innbyrðis, eins og á við varðandi gerð rammaáætlunar, sbr. einnig markmið laganna. Svo virðist sem verkefnisstjórn eigi í staðinn að taka hvern virkjunarkost fyrir sig til skoðunar og eingöngu meta út frá þeim atriðum sem skilgreind eru út frá flokki 2, sbr. 2. tl. a-liðar 4. gr. frumvarpsins. Ýmsar spurningar vakna varðandi þennan þátt og samspil við málsmeðferð vindorkuáforma samkvæmt skipulagslögum og lögum um mat á umhverfisáhrifum:

- Á grundvelli hvaða gagna á verkefnisstjórn að vinna sína umsögn? Í því sambandi er bent á að framkvæmdaraðila ber samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum að leggja fram ítarleg gögn og greiningar um umhverfisáhrif til málsmeðferðar samkvæmt þeim lögum.
- Hvert er samband þeirrar málsmeðferðar sem lögð er til í frumvarpsdrögunum við lögbundið mat á umhverfisáhrifum og lögbundna kynningu skipulagstillagna samkvæmt skipulagslögum? Gæti e.t.v. eins átt við að verkefnisstjórn væri lögbundinn umsagnaraðili við mat á umhverfisáhrifum og skipulagsmeðferð vindorkuvera, ef í reynd er eingöngu um að ræða skoðun verkefnisstjórnar á stökum vindorkukostum og tilteknum afmörkuðum þáttum varðandi þá?

Tímafrestir og skýrleiki gagnvart almenningi og hagsmunaaðilum

Samkvæmt frumvarpsdrögunum á verkefnisstjórn að skila ráðherra niðurstöðu sinni um vindorkukost innan 12 vikna frá því fullnægjandi erindi barst frá framkvæmdaraðila. Á þessum 12 vikum á meðal annars að fara fram a.m.k. sex vikna kynning fyrir almenningi. Gera verður ráð fyrir að verkefnisstjórn þurfi a.m.k. tvær vikur eftir að kynningu fyrir almenningi lýkur til að vinna úr því sem þar kemur fram og ganga frá sinni niðurstöðu. Það hefur í för með sér að verkefnisstjórn þarf að vera tilbúin með drög að sinni niðurstöðu til kynningar fyrir almenningi ekki síðar en fjórum vikum eftir að erindi framkvæmdaraðila berst. Á þeim fjórum vikum þarf einnig að virkja og fá niðurstöður frá faghópum, telji verkefnisstjórn þörf á því, sem og e.atv. að gera ráð fyrir öðru samráði og faglegri aðstoð. Þessi tímalína virðist mjög þröng.

Þá vakna spurningar um skilvirkni og skýrleika gagnvart almenningi þegar haft er í huga að sömu vindorkuáform og verkefnisstjórn kynnir með framangreindum hætti verða jafnframt kynnt almenningi við umhverfismat viðkomandi framkvæmdar og skipulagsgerð viðkomandi sveitarfélags.

Samspil nýrrar málsmeðferðar og rammaáætlunar og áhrif afgreiðslu

Samkvæmt frumvarpsdrögunum virðist vera lagt upp með eftirfarandi:

- Ef niðurstaða verkefnisstjórnar er jákvæð og ráðherra gerir ekki athugasemd við hana, er hægt að halda áfram með málið af hálfu framkvæmdaraðila.
- Ef umsögn verkefnisstjórnar er jákvæð en ráðherra er ekki sammála henni, er óheimilt að veita leyfi. Engu að síður virðist heimilt að gera ráð fyrir virkjunarsvæði fyrir vindorku í aðalskipulagi, óháð þessari afgreiðslu.

- Ef umsögn verkefnisstjórnar er neikvæð og ráðherra er sammála henni, er óheimilt að veita leyfi. Engu að síður virðist heimilt að gera ráð fyrir virkjunarsvæði fyrir vindorku í aðalskipulagi, óháð þessari afgreiðslu.
- Ef umsögn verkefnisstjórnar er neikvæð en ráðherra er ekki sammála, hvað gildir þá? Má þá halda áfram með málið af hálfu framkvæmdaraðila, þ.e. sækja um leyfi o.þ.h.? Frumvarpsdrögin virðast ekki útfæra þá leið.

Varðandi tilvik þar sem ráðherra segir nei, þá kemur fram að framkvæmdaraðili hafi þann möguleika að óska eftir að virkjunarkosturinn sé tekinn fyrir í rammaáætlun. Hvað gildir þá? Gilda þá ekki lengur sú flokkun og viðmið sem sett eru fram samkvæmt nýju málsmeðferðinni? Er þá viðkomandi vindorkukostur flokkaður í orkunýtingar-, bið- eða verndarflokk ásamt öðrum virkjunarkostum í vatnsafl og jarðvarma? Og er sú niðurstaða ekki bindandi?

Flokkun landsvæða með tilliti til vindorku

Skipulagsstofnun mælir með að heiti 10. gr. a verði endurskoðað þar sem viðfangsefni hennar er flokkun landsvæða með tilliti til vindorku, fremur en flokkun virkjunarkosta.

Tegundir landsvæða í flokki 1

Samkvæmt gildandi lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun liggja svæði á A-hluta náttúruuminjaskrár (með tilteknum skýringum sem fram koma í 3. mgr. 3. gr. laganna) utan við gildissvið laganna, þ.e. ekki er í rammaáætlun hægt að taka fyrir virkjunarkosti á slíkum svæðum.

Í frumvarpsdrögunum er lagt til að með þingsályktun verði tilteknar tegundir landsvæða friðaðar gagnvart vindorku, 10 MW og stærri. Í drögum að þingsályktunartillögu sem kynnt er með frumvarpsdrögunum er gert ráð fyrir að friða eftirtaldir tegundir landsvæða alfarið fyrir uppbyggingu vindorku:

- Svæði á A-hluta náttúruuminjaskrár (með tilteknum skýringum, öðrum en þeim sem gilda skv. 3. mgr. 3. gr. gildandi laga)
- Svæði á heimsminjaskrá Unesco
- Svæði sem tilnefnd hafa verið á heimsminjaskrá Unesco
- Ramsar-svæði
- Óbyggð víðerni á miðhálandinu (þ.e. ekki friðlýst óbyggð svæði, heldur landsvæði sem hafa þá landslagseiginleika sem felast í skilgreiningu óbyggðra víðerna samkvæmt 5. gr. náttúruverndarlaga)
- Svæði á B-hluta náttúruuminjaskrár
- Brunn- og grannsvæði vatnsverndar

Sú nálgun sem þarna er lögð til á sér óbeina fyrirmynd í skosku landsskipulagsstefnunni, en þar eru eingöngu tvær tegundir svæða í samsvarandi friðunarflokki, en það eru þjóðgarðar og svæði sem njóta verndar vegna landslags (*national scenic areas*).

Skipulagsstofnun telur þörf á því að skýra val á tegundum landsvæða í friðunarflokkinn ítarlega í skýringum við frumvarp og þingsályktunartillögu, m.a. með hliðsjón af 3. mgr. 3. gr. gildandi laga og einnig með hliðsjón af markmiðum laganna, sbr. 1. gr. þeirra. Þá bendir stofnunin sérstaklega á eftirfarandi atriði:

- Hvort rétt er að líta svo á að lög um verndun vatnasviðs Þingvallavatns falli undir A-hluta náttúruuminjaskrár.
 - Hvort rétt er að hafa svæði á heimsminjaskrá Unesco í flokki 1 frekar en flokki 2.
- Skipulagsstofnun bendir í þessu sambandi á að í skosku landsskipulagsstefnunni, sem er óbein

fyrirmynd þeirrar nálgunar sem útfærð er í þingsályktunardrögunum, falla slík svæði í flokk samsvarandi flokki 2. Þá má líta svo á að útnefning svæðis sem jarðvangs ætti að hafa sömu þýðingu og útnefning svæðis á heimsminjaskrá, en hvort tveggja er útnefning Unesco vegna alþjóðlegs mikilvægis viðkomandi svæðis. Jarðvangar eru hinsvegar hvorki í flokki 1 né 2 samkvæmt þingsályktunardrögunum. Þá setur stofnunin spurningamerki við að hafa svæði sem eingöngu hafa verið tilnefnd en ekki samþykkt af Unesco í flokki 1.

- Hvort rétt er að hafa Ramsar-svæði í flokki 1 frekar en flokki 2 sbr. það sem um þau gildir samkvæmt 61. gr. náttúruverndarlaga.
- Varðandi óbyggð víðerni, sem tilgreind eru í þingsályktunardrögunum í flokki 1 vill Skipulagsstofnun benda á að gera þarf skýran greinarmun á svæðum sem hafa verið friðlýst sem óbyggð víðerni á grundvelli 46. gr. náttúruverndarlaga og síðan landsvæða sem hafa tiltekna landslagseiginleika og teljast út frá því vera óbyggð víðerni, sbr. hugtakaskilgreiningu í 5. gr. náttúruverndarlaga. Stofnunin telur að betur geti átt við að hið síðarnefnda falli í flokk 2, enda ekki um að ræða verndarflokk svæða, heldur ákveðna landslagseiginleika. Til samburðar skal einnig bent á að sambærileg tegund svæða í Skotlandi, *wild land*, er í skosku landsskipulagsstefnunni í flokki sem samsvarar flokki 2 í þingsályktunardrögunum.
- Þar sem svæði á B-hluta náttúruminjasrár hafa ekki verið friðlýst, telur Skipulagsstofnun athugunarefni hvort þau eigi ekki fremur heima í flokki 2. Þá bendir stofnunin á að í þingsályktunardrögunum er gert ráð fyrir að samsvarandi svæði sem tilgreind hafa verið í náttúruverndaráætlun falli í flokk 2.
- Að endingu virðist ekki sérstakt tilefni til að tilgreina brunn- og grannsvæði í upptalningu svæða sem falli undir flokk 1. Um brunn- og grannsvæði gildir ítarlegt regluverk samkvæmt skipulags- og mengunarvarnarlöggjöfinni sem setur allri meiriháttar mannvirkjagerð, ótengdri vatnsöflun, verulega þröngar skorður.

Tegundir lands í flokki 2

Ekki hefur gefist ráðrúm til að rýna tillögur um hvaða tegundir landsvæða falla í flokk 2 að öðru leyti en fram kemur í umfjöllun um flokk 1 að ofan. Þó vekur athygli að þar er til dæmis ekki gert ráð fyrir jaðarsvæðum borga og bæja, líkt og gert er í skosku landsskipulagsstefnunni og virðist geta átt við þegar horft er til markmiðsákvæða laganna.

Þá má velta upp hvort tilefni er til að hafa þrjá flokka lands, ef niðurstaðan er að flokkur 1 og 2 séu í heild svo víðfeðmir að aðeins mjög takmörkuð landsvæði standi þar út af. Þá myndi sama málsmeðferð eiga við alla vindorkukosti, 10 MW og stærri.

Stefna um vindorkunýtingu

Í a-lið 4. gr. frumvarpsdraganna segir að í þingsályktun skuli gera grein fyrir stefnu, meginreglum og viðmiðum fyrir staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands. Skipulagsstofnun telur að vel hefði átt við að setja slíka stefnu fram sem hluta af landsskipulagsstefnu á grundvelli fyrirsmála um gerð hennar í 10. gr. skipulagslaga. Vísar stofnunin einnig til skýrrar og einfaldrar nálgunar í skosku landsskipulagsstefnunni um þetta efni, sem virðist hafa gefið góða raun. Að öðru leyti vísast til skýrslu sem Alta vann fyrir Skipulagsstofnun árið 2019 um skipulag vindorkunýtingar með tilliti til landslags, <https://www.skipulag.is/media/pdf-skjol/Landslag-og-vindorka.pdf>

Jafnframt telur Skipulagsstofnun að huga þurfi að því til framtíðar á hvaða vettvangi fæst heildstæð yfirsýn yfir vindorkunýtingu, þegar verkefnisstjórn virðist eingöngu ætlað að skoða staka virkjunarkosti. Skoða mætti hvort nýta má landsskipulagsstefnu í því sambandi.

Tilefni til heildarendurskoðunar laganna

Að endingu leggur Skipulagsstofnun til að yfirfarið verði hvort tilefni er til heildarendurskoðunar laga um verndar- og orkunýtingaráætlun í ljósi reynslu af framkvæmd laganna á undangengnum árum. Margt annað en málsmeðferð vindorku gefur að mati stofnunarinnar tilefni til þess. Nefna má atriði eins og skilvirkni málsmeðferðar rammaáætlunar og sátt um hana; tengsl rammaáætlunar við skipulag sveitarfélaga; stærðarmörk virkjana; gildissvið til hafs; og gildissvið laganna gagnvart afkastaaukningu starfandi virkjana.



Ásdís Hlökk Theodórsdóttir
forstjóri