



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið  
Skuggasundi 1  
150 Reykjavík

Reykjavík 10. febrúar 2021

2101064SA GB  
Málalýkill: 00.64

### **Efni: Umsögn um drög að frv. um br. á l. um verndar og orkunýtingaráætlun, mál nr. S-19/2021**

Vísað er til tilkynningar í samráðsgátt, dags. 22. janúar sl. þar sem óskað er eftir umsögnum um drög að breytingum á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun ásamt skilabréfi starfshóps þriggja ráðuneyta sem vann að tillögum um meðferð vindorku innan verndar- og orkunýtingaráætlunar, og drögum að þingsályktun um meginreglur og viðmið við mat á vindorkukostum.

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. Ekki hefur heldur gefist tækifæri til að leggja málið fram til umræðu í stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga og er því rétt að hafa þann fyrirvara að á næsta stjórnarfundum kunnir að koma fram frekari sjónarmið um málið.

### **Stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga**

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

Í skýrslu starfshóps þriggja ráðuneyta sem birt er sem fylgiskjal með frumvarpi um breytingar á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun er lagt til að gerðar verði tiltekna 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 48/2911 betur að séreðli vindorkunnar með þeim hætti að landssvæði verði að meginstefnu til flokkað í þrjá flokka landssvæða með tilliti til hagnýtingar vindorku.

Í tillögum starfshópsins er gert ráð fyrir að við mat á virkjunarkostum í vindorku innan rammaáætlunar verði horft til sérstakrar stefnumörkunar stjórnvalda, meginreglna og viðmiða sem sett yrði fram í formi tillögu til þingsályktunar.

Nokkur samhljómur er á milli tillagna starfshópsins og áherslna sem koma fram í umsögn 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 áréttu 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.*

Sú almenna afstaða til lagasetningar um vindorkunýtingu hér á landi sem birst hefur í umsögnum sambandsins um málefnið er 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.

Einnig hefur sambandið talið mikilvægt 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 tillögur starfshópsins þurfi ekki að fela í sér framtíðarfyrirkomulag þótt í þeim kunni að felast möguleg lausn við núverandi aðstæður. Á sama hátt lítur sambandið 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 stjórnarsýslufyrirkomulagi. Jafnframt er sambandið meðvitað um að skort hefur á að aðferðafræði sem kveðið er á um í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun hafi verið fylgt að fullu. Þannig voru efnahagsleg áhrif ekki metin við afgreiðslu 3ja áfanga rammaáætlunar og samfélagsleg áhrif einungis að mjög takmörkuðu leyti. Úr þessum annmörkum hefur að einhverju leyti verið bætt í 4. áfanga rammaáætlunar.

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. Þess í stað myndi ferlið taka nokkra mánuði, að því gefnu að þeir tímafrestir sem lagðir eru til í frumvarpinu gangi eftir.

### **Ábendingar við lagafrumvarpið**

Að áliti sambandsins er það verulegur ókostur að þær tillögur sem hér eru til umsagnar afmarkast við gildissvið laga um rammaáætlun. Þær mæta því ekki nema að hluta ákalli sveitarfélaga um heildstæðan lagaramma og stefnu um nýtingu vindorku. Að því leyti er verulegur munur á drögum að þingsályktunartillögu og drögum að viðaukum við landsskipulagsstefnu, þar sem gert var ráð fyrir sérstökum kafla um almenn viðmið í aðalskipulagi sveitarfélaga fyrir vindorkunýtingu. Sá kafli var þó dreginn til baka og hefur sambandið af þeirri ástæðu ekki veitt umsögn um þann hluta viðauka við landsskipulagsstefnu.

- *Sambandið leggur áherslu á að áður en frumvarpið getur orðið að lögum þurfi að skýra betur tengsl þess fyrirkomulags sem þar er lagt til við fyrirhugaðan kafla um vindorkunýtingu í landsskipulagsstefnu.*

Sambandið er að sjálfsögðu meðvitað um að lög um mat á umhverfisáhrifum gilda um vindorkunýtingu en samkvæmt þeim eru vindorkuver með 2 MW framleiðslugetu eða meira ávallt háð tilkynningarskyldu og tekur Skipulagsstofnun ákvörðun um matsskyldu þeirra. Mikilvægt er að hafa hugfast að skipulags- og umhverfismatslöggjöf er ætlað að tryggja vandaða málsmeðferð allra framkvæmda og að í framkvæmd er á grundvelli þeirra laga gerð krafa um ítarlegar rannsóknir á þeim þáttum sem mestu skipta þegar kemur að ákvörðun um hvort starfsemi á borð við vindorkuver er leyfð og með hvaða skilyrðum. Engu að síður er brýn þörf fyrir skýrari viðmið og almennar leiðbeiningar um staðsetningu vindorkuvera.

Markmið frumvarpsins er að greiða leið fyrirhugaðra vindorkuvera, í raun til hliðar við hið lögbundna ferli rammaáætlunar. Sambandið telur rétt að hafa þann fyrirvara að skiptar skoðanir hljóti að vera meðal sveitarstjórnarmanna um ágæti þeirrar hugmyndar. Að því gefnu að málamiðlun náist um þá málsmeðferð telur sambandið mikilvægt að tryggja að málsmeðferð verkefnisstjórnar rammaáætlunar í þessu ferli taki að jafnaði ekki lengri tíma en 12 vikur frá því umsókn berst frá verkefnisstjórn, sbr. b-lið 4. gr. frv. Augljóst er að tryggja þarf verkefnisstjórn starfskrafta til að afgreiða mál svo fljótt.

Málsmeðferð á grundvelli laganna er þó ekki lokið fyrr en afstaða ráðherra liggur fyrir varðandi virkjanaáform sem eru að hluta eða öllu leyti á svæði í flokki 2. Í c-lið 4. gr. frv. er ekki kveðið á um hvaða hámarksfrest ráðherra hefur til að taka ákvörðun.

- *Til að tryggja að málsmeðferð ráðherra dragist ekki óhóflega telur sambandið eðlilegt að kveðið verði á um hámarksfrest ráðherra í c-lið 4. gr. frv., líkt og gert er í b-lið sömu greinar um málsmeðferð verkefnisstjórnar.*

## Flokkun svæða

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 umhverfsvænn valkostur og að stjórnvöld margra ríkja styðja við frekari uppbyggingu slíkrar orkuframléiðslu.

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 láglandi. 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 þeim skjölum sem nú eru til samráðs er engin tilraun gerð til að skýra hvernig tekið verði á vindorkunýtingu í landsskipulagsstefnu eða almennri löggjöf um skipulagsmál. Þetta er alvarlegur annmarki á málinu, sbr. ábendingar að framan um að þörf er á leiðbeiningum og viðmiðum um m.a. fjarlægð vindorkuvera frá þéttbýli og mannbústöðum utan þéttbýlis. Einnig skortir almenna leiðsögn um landslagsvernd utan verndarsvæða.

## Valkostir um málsmeðferð

Hvað varðar fyrirhugað lagafrumvarp lýsir sig sambandið sig sammála því að niðurstaða málsmeðferðar verkefnisstjórnar rammaáætlunar eða umhverfis- og auðlindaráðherra um flokkun vindorkukosta verði ekki bindandi fyrir sveitarstjórnir heldur muni 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. Engu að síður er tilefni til að sveitarstjórnir móti afstöðu til þeirrar aðferðafræði sem lögð er til í þingsályktunartillögunni.

Þar sem afar lítið samráð var haft um efni frumvarpsins áður en það var birt í samráðsgátt er tilefni til að hafa á þessu stigi fyrirvara um hvort sú málsmeðferð sem lögð er til í frumvarpinu leiði til bestu mögulegu niðurstöðu. Þótt hér kunnist að vera um ákveðna málamiðlun að ræða væri að álit sambandsins tilefni til að ræða aðra valkosti:

1. 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 sjálfsgöðu gilda lög um mat á umhverfisáhrifum eftir sem áður um þá vindorkukosti sem falla undir lög um rammaáætlun. Eins og áður segir er sveitarstjórnnum og öðrum stjórnvöldum skylt að leggja niðurstöðu umhverfismats og álit Skipulagsstofnunar til grundvallar við ákvörðun um staðsetningu vindorkuvera.

2. Hinn megin valkosturinn sem þörf er á að hljóti umræðu er 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 álit 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. 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.

### **Lokaorð**

Það er miður að ekki hefur gefist tími til vandaðrar umræðu á vettvangi sveitarfélaga um þær tillögur sem hér eru til umsagnar. Þegar af þeirri ástæðu áskilur sambandið sér rétt til að setja fram ítarlegri sjónarmið á síðari stigum samráðsferlis.

Á þessu stigi útilokar sambandið ekki að í tillögunum geti falist ákveðin málamiðlun sem sátt kunnir að takast um á meðan verið er að afla reynslu af vindorkunýtingu og móta um hana heildstæðan ramma. Fyrirliggjandi tillögur þurfa samt sem áður að fá vandaða rýni. Ef niðurstaðan verður að lögfesta tillögurnar er mikilvægt af 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.

Óhjákvæmilegt er að ítreka að stefnuþrógin taka fjarri því á öllum álitafnum varðandi staðsetningu vindorkuvera heldur fjalla þau eingöngu um staðsetningu vindorkuvera út frá verndargildi náttúrusvæða. Eftir standa álitafni um m.a. staðsetningu vindorkuvera út frá almennu verndargildi landslags og viðmið um fjarlægð vindorkuvera frá þéttbýli og mannbústöðum utan þéttbýlis.

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 áréttta 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.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



---

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri