



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um vindorku, ásamt breytingu á lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Umhverfis, orku- og loftslagsráðuneyti.
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	7. desember 2023

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Hinn 11. júlí 2022 skipaði umhverfis-, orku og loftslagsráðherra sérstakan starfshóp um nýtingu vindorku með það að markmiði að hann skyldi leggja fram tillögur um hvernig einfalda mætti uppbyggingu vindorkuvera til framleiðslu á grænni orku. Í framhaldi skyldi starfshópurinn vinna drög að lagafrumvarpi á grundvelli niðurstaðna sinna.

Í tengslum við vinnu starfshópsins var settur á laggirnar annar starfshópur undir forystu fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem hefur það hlutverk að skoða skattlagningu og gjaldtöku í tengslum við orkuframleiðslu. Vonast er til þess að niðurstöður beggja starfshópana geti orðið liður í að mynda einn heildarramma um málefnið.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Í lögum nr. 48/2011, um verndar og orkunýtingaráætlun, er kveðið á um að allir virkjunarkostir, 10 MW og stærri, skuli fá umfjöllun í rammaáætlun þar sem þeim er raðað í orkunýtingarflokk, biðflokk og verndarflokk. Nú hafa nokkrir vindorkukostir fengið meðferð í rammaáætlun og af þeim hafa tveir verið færðir í nýtingarflokk áætlunarinnar. Þrátt fyrir það má færa fyrir því rök að málsmeðferð laganna henti frekar hefðbundnari virkjunarkosti en vindorkukostum. Þessi orkukostur krefst almennt styttri undirbúnings- og framkvæmdatíma en vatnsafls- eða jarðvarmavirkjanir auk þess sem vindorkuver geta haft í för með sér minna óafturkræft rask en hefðbundnari orkukostir sé vel að þeim staðið.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Markmið þeirra breytinga sem lagðar eru til á lögum nr. 48/2011, er að skýra og einfalda málsmeðferð og meðhöndlun vindorku til raforkuframleiðslu í íslenskum lagaramma.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Í málaflokki 17.5 í gildandi fjármálaáætlun er m.a. fjallað um áherslur stjórnvalda varðandi stjórnsýslu umhverfismála. Þar kemur m.a. fram að stefnt skuli að því að mæta kröfum fyrirtækja og almennings um aukna skilvirkni, nútímavæðingu og gagnsæi í stjórnsýslunni, m.a. í tengslum við umfangsmiklar og flóknar framkvæmdir sem geta haft umtalsverð áhrif á umhverfið. Í málaflokki málaflokk 17.5 er fjallað um að draga úr nettólosun gróðurhúsalofttegunda í samræmi við skuldbindingar Íslands í loftslagsmálum og markmið um kolefnishlutleysi Íslands. Þá er markmið á málefnasviði 15 að auka hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í orkubúskap Íslands. Ein af meginstefnum hins opinbera er jafnframt að vernda einstæða náttúru landsins. Ljóst er að til að ná fram orkuskiptum þarf að auka sjálfbæra

orkuframleiðslu á landinu án þess þó að ganga um of á náttúru landsins. Framleiðsla á rafmagni með vindorku er ein af þeim leiðum sem hægt er að nýta í samblandi við hina hefðbundnu orkukosti, vatnsafl og jarðhita, til að ná því markmiði að ekki verði gengið um of á náttúrleg gæði landsins. Það er einnig stefna hins opinbera að auka raforkuöryggi hérlendis. Vindorkuver sem risið geta nánast hvar sem vind er að finna getur verið liður í því að bæta og tryggja raforkuöryggi á þeim stöðum þar sem raforka er ekki framleidd með hinum hefðbundnu orkukostum.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Markmið þeirra breytinga sem lagðar verða til er að ná markmiðum stjórnvalda í umhverfismálum og orkuskiptum með skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu vindorku sem þriðju stoðinni í orkubúskap landsins, á móti vatnsafl og jarðvarma.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Skýr og einföld málsmeðferð og stefnumörkun í íslenskum lögum um meðhöndlun vindorku til raforkuframleiðslu stuðlar að hagkvæmri og skjótri uppbyggingu vindorkuvera í sátt við umhverfið. Mikilvægt er að vindorkuver byggist ekki upp á stöðum þar sem þau eru ekki æskileg, t.d. vegna náttúruafars, sjónmengunar eða kostnaðarsamra tenginga við raforkunetið. Óskýrar reglur og stefnumörkun að þessu leyti getur leitt til þess, vegna séreðlis vindorkunnar sem orkukosts, að undirbúnings- og framkvæmdartími verði mun lengri og flóknari en nauðsynlegt og ásættanlegt er. Slíkt getur haft áhrif á græn orkuskipti hérlendis.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Breyta verður lögum ef ná á þeim markmiðum sem að er stefnt.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Ekki liggur fyrir hvort farin verður sú leið að breyta einungis lögum nr. 48/2011, um verndar og orkunýtingaráætlun, eða hvort ákveðið verði að setja sérstök lög sem fjalli einungis um vindorku sem orkukost. Ljóst er að niðurstaða þess starfshóps sem er með málið til umfjöllunar mun leggja fram tillögu að þeim leiðum sem hagfelldastar þykja. Jafnvel þó sett verði sérstök lög um vindorku þá mun hins vegar jafnframt þurfa að breyta lögum nr. 48/2011 enda liggur fyrir að vindorka fellur innan þess lagaramma nema þau sæti breytingum að því leyti.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Framangreindur starfshópur um vindorku hefur skilað sérstakri skýrslu með greiningu á helstu álitaeftum varðandi hagnýtingu á vindorku. Skýrslan sem ber heitið „Vindorka - valkostir og greining“ var skilað til ráðherra í apríl 2023. Í henni er að finna greiningu á viðfangsefninu þeir valkostir og leiðir sem helst koma til greina við lausn á viðfangsefninu. Skýrslan fór í viðtækt samráð og kynningu víðs vegar um landið. Á grundvelli skýrslunnar og samráðsins hefur starfshópurinn unnið áfram að málefnum og mun gera tillögur að þeim leiðum sem hann mælir með við lausn á viðfangsefninu og rökstuðning fyrir þeim á næstu vikum.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Eins og fram hefur komið munu þær tillögur að öllum líkindum leiða til þess að breyta þurfi lögum nr. 48/2011, hverjar sem endanlegar tillögur hópsins munu verða. Telji hópurinn að sérstök lög beri að setja um vindorkuna sem orkukost en að hún verði ekki innan ramma laga

48/2011, gæti slík leið þýtt að auk breytinga á lögum 48/2011, verði sett fram sérstakt frumvarp um meðhöndlun vindorku.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Það verður ekki séð eins og er að áformin komi inn á svið stjórnarskrár eða þjóðréttarskuldbindinga.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Málefnið hefur ýmsa snertifleti við ýmsa aðra löggjöf. Ekki liggur á þessu stigi fyrir hvort þörf verði á öðrum lagabreytingum.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Hagsmunaaðilar eru fjölmargir verði frumvarpið að lögum. Hér má nefna hagsmunaaðila á sviði náttúruverndar, dýralífs, útivistar, ferðaþjónustu, sveitarfélaga, raforkufyrirtækja og fyrirtækja um raforkudreifingu. Umfangsmikið samráð á sér nú stað við framangreinda aðila í tengslum við það starf sem unnið er að af hálfu starfshópsins.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Það er einhver skörun við málefni annarra ráðuneyta. Helsta skörunin er við málefni innviðaráðuneytis enda mun frumvarpið hafa áhrif á möguleika til nýtingar vindorku í sveitarfélögum um allt land. Einnig er skörun við ráðuneyti menningar- og viðskipta sem fer með ferðamál. Eins og rakið er að framan var í tengslum við vinnu starfshópsins settur á laggirnar annar starfshópur undir forystu fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem hefur það hlutverk að skoða skattlagningu og gjaldtöku í tengslum við orkuframleiðslu og skipta niðurstöður hans máli varðandi þetta umfjöllunarefni.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Mikið samráð hefur átt sér stað á vegum starfshópsins við hagsmunaaðila á sviði náttúruverndar, dýralífs, útivistar, ferðaþjónustu, sveitarfélaga, raforkufyrirtækja og fyrirtækja um raforkudreifingu, auk ýmissa opinberra stofnana sem koma að málefnum vindorkunnar. Í upphafi vinnunnar var óskað eftir umsögnum frá hundruðum hagaðila og sveitarfélaga. Um 70 umsagnir bárust starfshópnum og tekið á móti yfir 100 gestum. Frumskýrsla starfshópsins „Vindorka – valkostir og greining“ var birt á samráðsgátt stjórnvalda.

4. Fyrirhugað samráð

Haft verður samráð við framangreinda aðila á frekara vinnslustigi tillagna starfshópsins. Þegar drög að frumvarpi liggja fyrir verða þau kynnt í samráðsgátt stjórnvalda

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal

Ekki er á þessu stigi gert ráð fyrir viðbótarkostnaði hjá ríkissjóði. Gert er ráð fyrir að sá tímabundni og varanlegi kostnaðar sem hlýst af breytingu á lögum um verndar og

orkunýtingaráætlun eða hugsanlegum sérreglum rúmist innan fjárheimilda málefnasvið 17 Umhverfismál.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Já óformleg starfs- og tímaáætlun á vegum starfshóps.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Óljóst er á þessu stigi hvernig staðið verður að innleiðingu löggjafar og hvernig hún mun hafa áhrif á þá virkjunarkosti sem þegar eru komnir í mat verkefnisstjórnar.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Á ekki við.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Ráðuneytið mun halda utan um árangur og útkomu verði frumvarpið að lögum.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Auðvelt er að halda utan um árangur þar sem einfalt er að sjá niðurstöðu um mat allra virkjunarkosta í þessum flokki orkunýtingarkosta.

I. Annað

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað

2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum