

154. löggjafarþing 2023–2024.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

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

Frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

1. gr.

Á eftir 4. tölul. 2. mgr. 2. gr. laganna kemur nýr töluliður sem verður 5. tölul., svohljóðandi:
Vindorka: Nýting vinds til framleiðslu á orku.

2. gr.

Fyrsti málsliður 3. mgr. 3. gr. laganna orðast svo: Verndar- og orkunýtingaráætlun tekur til landsvæða og virkjunarkosta sem verkefnisstjórn skv. 8. gr. hefur fjallað um og hafa uppsett rafafli 10 MW eða meira eða uppsett varmaafli 50 MW eða meira eða vindorkumannvirki í hæstu stöðu yfir 100 metra að hæð.

3. gr.

Síðasti málsliður 3. mgr. 3. gr. orðast svo: Verndar- og orkunýtingaráætlun tekur ekki til landsvæða í A-hluta náttúruminjasrár, sbr. lög um náttúruvernd nema tiltekið sé í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir séu heimilar á viðkomandi svæði, auk þess sem áætlunin tekur ekki til svæða á B-hluta náttúruminjasrár, svæða innan marka friðlýstra menningarminja, svæða á heimsminjaskrá UNESCO, auk svæða sem tilnefnd hafa verið á skrána, Ramsar-svæða og svæða innan marka miðhálandislínu eins og hún er skilgreind í landsskipulagsstefnu, þegar um er að ræða virkjunarkosti til nýtingar vindorku.

4. gr.

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

5. gr.

Á eftir 2. málslið 1. mgr. 10. gr. laganna kemur nýr málsliður, svohljóðandi:

Við mat og tillögur um flokkun virkjunarkosta í vindorku skal verkefnisstjórn jafnframt horfa til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um vindorku þar sem gerð er grein fyrir helstu forsendum fyrir nýtingu vindorku til orkuframleiðslu.

6. gr.

Á eftir 10. gr. laganna kemur ný grein, 10. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Sérstök málsmeðferð tiltekinna virkjunarkosta í vindorku í þágu orkuskipta og kolefnishlutleysis.

Við mat á virkjunarkostum í vindorku skal verkefnisstjórn kanna hvort einstakir virkjunarkostir uppfylli eftirfarandi skilyrði:

- a. Virkjunarkosturinn komi til með að vera liður í því að ná markmiðum Íslands við orkuskipti og kolefnishlutleysi.
- b. Virkjunarkosturinn er innan landsvæðis sem almennt telst vera raskað af mannlegum athöfnum.
- c. Virkjunarkosturinn er ekki talinn rýra um of mikilvæga verndarhagsmuni svæða sem njóta verndar að lögum né annarra nærliggjandi svæða sem njóta sérstöðu á landsvísu vegna náttúru-, menningarminja eða tengdrar atvinnustarfsemi.
- d. Virkjunarkostur er ekki á svæði þar sem mikið er um villta fugla sem metnir eru í hættu eða verulegri hættu á válistum eða fuglategundir með hátt eða mjög hátt verndargildi að mati Náttúrufræðistofnunar Íslands.

Uppfylli virkjunarkostur skilyrði þessarar greinar að mati verkefnisstjórnar skal hún birta opinberlega drög að slíkri niðurstöðu og veita almenningi, félagasamtökum, sveitarfélögum og öðrum hagaðilum átta vikna frest til að koma að athugasemdum við hana. Að loknum fresti skilar verkefnisstjórn ráðherra niðurstöðum sínum ásamt framkomnum athugasemdum.

Telji ráðherra eftir skoðun á niðurstöðu verkefnisstjórnar og framkomnum athugasemdum að virkjunarkosturinn uppfylli skilyrði greinarinnar getur hann tekið ákvörðun um að virkjunarkosturinn sæti ekki frekari meðferð innan verndar- og orkunýtingaráætlunar en sé vísað til ákvörðunar hjá hlutaðeigandi sveitarfélagi og öðrum stjórnvöldum sem þá taka afstöðu til veitingar leyfis tengdu orkuvinnslu að undangengnu mati á umhverfisáhrifum og að öðrum skilyrðum laga uppfylltum.

Fallist ráðherra hins vegar ekki á að virkjunarkosturinn uppfylli framangreind skilyrði fer um málsmeðferð hans eins og um aðra virkjunarkosti í verndar- og orkunýtingaráætlun samkvæmt lögum þessum.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Lögina koma til framkvæmda þegar þingsályktun skv. 1. mgr. 10. gr. hefur verið samþykkt á Alþingi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Ákvæði laga þessara skulu endurskoðuð með tilliti til reynslu af framkvæmd þeirra eigi síðar en innan fjögurra ára frá því að þau koma til framkvæmda.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Talsverður aðdragandi er að máli þessu. Í stjórnarsáttmála síðustu ríkisstjórnar var kveðið á um að „setja þurfi lög um vindorkuver ásamt því að vinna með sveitarfélögum leiðbeiningar um skipulagsákvæðanir og leyfisveitingar“. Á grundvelli niðurstaðna starfshóps var á 151. löggjafarþingi 2020–2021 lagt fram frumvarp um breytingu á lögum um verndar- og

orkunýtingaráætlun (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku) (709. mál) og samhliða var lögð fram þingsályktunartillaga um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands (707. mál). Hvorki frumvarpið né þingsályktunartillagan náðu fram að ganga.

Í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar er kveðið á um að setja skuli sérstök lög um nýtingu vindorku með það að markmiði að einfalda uppbyggingu vindorkuvera til framleiðslu á grænni orku. Jafnframt kemur fram að áhersla verði lögð á að vindorkuver byggist upp á afmörkuðum svæðum nærri tengivirkjum og flutningslínunum þar sem unnt verði að tryggja afhendingaröryggi og lágmarka umhverfisáhrif. Tekið er fram að mikilvægt sé að breið sátt ríki um uppbyggingu slíkra vindorkuvera og að tillit sé tekið til sjónrænna áhrifa, dýralífs og náttúru og taka verði afstöðu til gjaldtöku fyrir slíka nýtingu.

Til að vinna að þessum markmiðum stjórnarsáttmála var hinn 11. júlí 2022 skipaður sérstakur starfshópur þriggja aðila til að skoða og gera tillögur til ráðuneytisins um hvernig framangreindum markmiðum stjórnarsáttmála yrði náð. Í starfshópnum sátu Hilmar Gunnlaugsson, hrl., formaður, Björt Ólafsdóttir, fyrrv. umhverfis- og auðlindaráðherra, og Kolbeinn Óttarsson Proppé, fyrrv. alþingismaður. Með hópnum starfaði Hafsteinn S. Hafsteinsson, lögfræðingur í umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu.

Í skipunarbréfi starfshópsins var sérstaklega kveðið á um að hann myndi fara ítarlega yfir lög nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, að því er varðar meðhöndlun og málsmeðferð vindorku yfir 10 MW innan verndar- og orkunýtingaráætlunar (rammaaætlunar), auk þess sem starfshópurinn kynnti sér fyrrnefnt lagafrumvarp sem lagt var fram á 151. löggjafarþingi 2020–2021 (709. mál), um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku), og einnig fyrrnefnda þingsályktunartillögu sem lögð var fram samhliða lagafrumvarpinu (707. mál), um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands.

Í skipunarbréfinu var óskað eftir að starfshópurinn hugaði sérstaklega að eftirfarandi grundvallarspurningum: a. Hvort rétt væri að virkjunarkostir heyri áfram undir lög nr. 48/2011, um verndar og orkunýtingaráætlun, en gerðar yrðu tiltekna breytingar á lögnum sem miðuðu að því að aðlaga gildandi lagamma betur að sérstöðu þessara virkjunarkosta þannig að unnt væri að einfalda og flýta opinberri málsmeðferð með hliðsjón af séreðli þeirra, eða b. Hvort rétt væri að virkjunarkostir í vindorku yrðu alfarið undanskildir lögum nr. 48/2011 en að settar yrðu sérreglur um meðferð slíkra virkjunarkosta með öðrum hætti en innan gildandi laga.

Í framhaldinu var starfshópnum ætlað að taka til skoðunar og gera tillögur um hvernig ná mætti eftirfarandi markmiðum eða hvernig mætti leysa úr eftirfarandi álitaeftum í löggjöf um vindorku miðað við þá leið sem lögð er til: 1. Hvernig haga ætti samspili hagnýtingar vindorku og skipulags- og leyfisveitingarferli þegar í hlut ættu viðkvæm svæði eða viðkvæmir þættir, eins og áhrif á náttúrufar og friðlýst svæði, fuglalíf, ferðamennsku, grenndarrétt eða önnur sjónarmið sem starfshópurinn teldi mikilvæg. 2. Hvernig lagt væri til að ná fram þeirri áherslu í stjórnarsáttmála að vindorkuver byggðust helst upp á afmörkuðum svæðum nærri tengivirkjum og flutningslínunum þar sem unnt væri að tryggja afhendingaröryggi. 3. Hvernig ná mætti fram sem breiðastri sátt um hagnýtingu vindorku meðal landsmanna eins og einnig er fjallað um í stjórnarsáttmála. 4. Hvort horfa ætti til þess að hið opinbera hefði með höndum einhvers konar forgangsöröðun einstakra virkjunarkosta, heildarfjölda eða heildarstærð leyfðra vindorkuvera eða setti aðrar mögulegar skorður við vindorkunýtingu og fyrirkomulag vindorkuvera. Hér var í dæmaskyni nefnd opinber stefnumörkun sem stuðlaði að fáum en stórum vindorkuverum frekar en fjölda minni vindorkuvera, útilokun tiltekinna svæða landsins frá vindorkunýtingu eða með öðrum hætti að mati starfshópsins. 5. Hvernig

starfshópurinn teldi rétt að haga ákvörðunar- og leyfisveitingarferli virkjunarkosta í vindorku, þ.m.t. hlutverki ólíkra stjórnsýslustiga, hvort sem er ríkis, sveitarfélaga eða hugsanlega annarra aðila að slíku ferli. 6. Hvernig starfshópurinn teldi best að haga gjaldtöku vegna hagnýtingar vindorku.

Að loknu mati og greiningu á viðfangsefninu var gert ráð fyrir að starfshópurinn myndi vinna drög að lagafrumvarpi á grundvelli niðurstaðna sinna.

Starfshópurinn hélt yfir 90 fundi á starfstíma sínum, auk þess sem yfir 100 gestakomur voru á fundi starfshópsins. Frumvarp þetta er, ásamt stefnu um vindorku, niðurstaða vinnu starfshópsins.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetninga.

Tilefni lagasetningarinnar er að ná fram því markmiði að einfalda og flýta uppbyggingu vindorkuvera til framleiðslu á grænni orku en um leið að reyna að lágmarka umhverfisáhrif vegna þeirra eins og kostur er. Lagasetningin byggist á tillögum starfshóps um vindorku og er liður í því að freista þess að ná tiltölulega breiðri sátt meðal landsmanna um þær reglur sem gilda eiga um uppbyggingu slíkrar starfsemi þannig að við staðarval virkjunarkosta sé tekið tillit til sjónrænna og hljóðrænna áhrifa starfseminnar, auk þess sem gætt sé að náttúru landsins, hálendinu, friðlýstum svæðum og fuglalífi. Í frumvarpinu eru lagðar til tilteknar takmarkanir á hagnýtingu vindorku á ákveðnum svæðum umfram aðra virkjunarkosti en á móti eru lagðar til breytingar til einföldunar á málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku sem uppfylla ákveðin skilyrði. Samhliða frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að lögð verði fram þingsályktunartillaga um opinbera stefnu um vindorku sem lögð verði til grundvallar við meðferð mála er snúa að þessum tiltölulega nýja orkukosti hér á landi.

3. Meginefni frumvarpsins.

Á undanförunum árum hafa komið fram sjónarmið um að lög nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, gildi ekki um vindorku á þeim grundvelli að í lögnum hefði þurft að fjalla með skýrari hætti um þennan virkjunarkost. Við meðferð Alþingis á frumvarpi til laga nr. 48/2011 komu fram breytingartillögur frá meiri hluta iðnaðarnefndar þar sem lagt var til að gildissvið frumvarpsins yrði ekki afmarkað við vatnsafl og jarðhita, heldur skyldi það gilda um alla virkjunarkosti óháð þeirri tækni sem notuð væri við orkuframleiðsluna. Við meðferð frumvarpsins og samþykki þess á Alþingi voru því gerðar nokkrar breytingar. Ein af þeim var að lögin yrðu ekki einungis bundin við vatnsafl og jarðhita heldur alla virkjunarkosti til raforkuframleiðslu. Að mati umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins sem fer með framkvæmd laga nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, er ljóst að vindorkunýting fellur undir lögin, ásamt vatnsafl og jarðhita. Þessi skilningur hefur verið staðfestur í raun með þeim hætti að verkefnisstjórn rammaáætlunar hefur á grundvelli laganna haft til meðferðar talsverðan fjölda virkjunarkosta í vindorku, bæði í 3. og 4. áfanga áætlunarinnar, auk þess sem Alþingi hefur jafnframt fengið til umfjöllunar tvo virkjunarkosti í vindorku í 3. áfanga rammaáætlunar, þ.e. Búrfellslund og Blöndulund. Niðurstaða Alþingis var á þá leið að þeir færu í orkunýtingarflokk. Óheppilegt er hins vegar að vindorka sé ekki skilgreind til jafns við vatnsafl og jarðhita í lögnum, sérstaklega í ljósi þess að þessum virkjunarkostum fer stöðugt fjölgandi í hlutfalli við aðra virkjunarkosti í áætluninni. Í frumvarpinu er því lagt til að bætt verði við skilgreiningu á hugtakinu *vindorka* auk þess sem gildissvið laganna verði skýrt til að taka af allan vafa um að áætlunin taki einnig til virkjunarkosta í vindafli af ákveðinni stærðargráðu.

Niðurstaða starfshóps um vindorku var að vindorka ætti áfram að heyra undir verndar- og orkunýtingaráætlun. Það var hins vegar samstaða um það innan hópsins að laga þyrfti gildandi lagaramma betur að þessari tilteknu tegund virkjunarkosts vegna sérstöðu hans. Sérstaðan felst fyrst og fremst í því að vindorkan er ekki sérstaklega bundin staðsetningu eins og hinir hefðbundnu virkjunarkostir og er því mun meira svigrúm til að velja henni staðsetningu þar sem röskun á umhverfi er haldið í lágmarki. Í öðru lagi er vindorkan ekki jafn takmarkaður orkukostur og vatnsaflíð eða jarðvarminn sem einungis er hægt að nýta þar sem slíkar auðlindir eru staðsettar. Vindurinn er í raun óþrjótandi og takmarkast hagnýting hans einungis af því landsvæði sem hægt er að leggja til nýtingarinnar. Í þriðja lagi má segja að umhverfisáhrif vindorkunnar kunni að vera að einhverju leyti afturkræfari en umhverfisáhrif annarra virkjunarkosta. Að notkun lokinni er hægt að taka mannvirkin niður og jafna að einhverju leyti rask sem framkvæmdirnar hafa haft í för með sér. Í fjórða lagi eru meginumhverfisáhrif vindorkunnar nokkuð frábrugðin hinum hefðbundnu virkjunarkostum. Þessi áhrif felast að verulegu leyti í sjónrænum og hljóðrænum áhrifum mannvirkjana vegna mikillar hæðar og tilheyrandi snúnings vindmyllublaða. Jafnframt fylgir þessu mannvirkjum ljósmengun vegna nauðsynlegra viðvörunarljósra vegna flugumferðar. Vindmyllumannvirki geta auk þess haft mjög skaðleg áhrif á fugla í grennd við mannvirkin. Mannvirkin geta skapað áflugshættu og truflun á farleiðum fugla auk missis búsvæða. Til að bregðast við þessum nýju áskorunum og tækni í orkunýtingu eru því lagðar til ákveðnar breytingar og aðlaganir á lögum um verndar- og orkunýtingu til að fella þessa tilteknu tegund orkunýtingar betur undir lögum.

Meginbreytingin að þessu leyti felst í þeirri tillögu að samþykkt verði sérstök opinber stefna um hagnýtingu vindorku. Slík stefnumörkun mun verða ákveðið leiðarljós til þeirra sem koma að þessu málefni, hvort sem er á vegum opinberra aðila eins og ríkis, þ.m.t. verkefnisstjórnar rammaáætlunar, sveitarfélaga eða þeirra sem koma að slíkum málum með öðrum hætti, s.s. á hönnunar- og framkvæmdastigi virkjunarkosta í vindorku. Gert er ráð fyrir því að samhliða þessu frumvarpi verði lögð fram á Alþingi sérstök þingsályktunartillaga um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu vindorku á Íslandi.

Í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun er mælt fyrir um að áætlunin taki ekki til svæða sem eru á A-hluta náttúruminjaskrár (friðlýst svæði) nema tiltekið sé í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir séu heimilar á viðkomandi svæði. Vegna tiltölulega ólíkra umhverfisáhrifa vindorkunnar í samanburði við aðra virkjunarkosti, auk þeirrar staðreyndar að vindorkuna er hægt að hagnýta á mun fleiri svæðum landsins en gildir um aðra virkjunarkosti, er lagt til að fleiri svæði landsins verði undanskilin slíkri hagnýtingu. Auk friðlýstra svæða verði hagnýting vindorku ekki heimil á svæðum á B-hluta náttúruminjaskrár, innan marka friðlýstra menningarminja, svæða á heimsminjaskrá UNESCO og svæða sem tilnefnd hafa verið á skrána. Einnig er lagt til að svonefnd Ramsar-svæði, sem eru að mestu óröskuð votlendissvæði og því mikilvæg búsvæði fuglastofna, verði alfarið útilokuð fyrir hagnýtingu vindorku. Lagt er til að sama regla gildi um öll svæði innan marka miðhálandislínu eins og hún er skilgreind í landsskipulagsstefnu. Í frumvarpinu er því stefnt að því að hlífa viðkvæmstu svæðum landsins við uppbyggingu af þessum toga enda ljóst að vindorkan er þess eðlis, eins og áður sagði, að mun fleiri möguleikar eru á uppbyggingu virkjunarkosta á öðrum og hentugri svæðum en gildir um hina hefðbundnu virkjunarkosti.

Íslensk lög byggja í meginstefnu á þeirri meginreglu að hvorki landeigandi né sveitarfélög geti hindrað nýtingu staðbundinna og takmarkaðra auðlinda landsins eins og vatnsafl og jarðhita á grundvelli eignarréttar eða skipulagsvalds. Sveitarfélög hafa hins vegar heimild til að fresta því að samræma skipulagsáætlanir sínar við verndar- og orkunýtingaráætlun um ákveðið árabil. Varðandi skipulagsvald sveitarfélags er í 7. gr. laga um verndar- og

orkunýtingaráætlun kveðið á um það að áætlunin sé bindandi við gerð skipulagsáætlana. Niðurstaða starfshópsins að skoðun lokinni varð að vindorkan væri einfaldlega þess eðlis, m.a. vegna þess hve ágeng hún getur verið í nærumhverfinu, að óhjákvæmilegt væri að endanleg ákvörðun um það hvort virkjunarkostur rísi á tilteknum stað eða ekki væri á forræði sveitarfélags, eins og gildir um aðra skipulagsskylda starfsemi. Að þessu leyti yrði að horfa til þeirrar staðreyndar að auðlindin er hvorki staðbundin í þeim skilningi að hana þurfi að virkja á tilteknum stað né er hún takmörkuð að því leyti að einungis væri hægt að virkja hana á fáum stöðum landsins. Eðlilegt er því að sveitarfélag hafi víðtækari heimildir en gildir um aðra virkjunarkosti til að taka ákvarðanir um slíka landnotkun innan sveitarfélagsins í tengslum við gerð skipulagsáætlana sinna. Sú aðstaða getur auðveldlega komið upp að sveitarfélag hafni því að vindorka byggist upp á tilteknu svæði innan sveitarfélagsins vegna óheppilegra aðstæðna eða áhrifa eða sveitarfélag vilji skipuleggja svæðið undir önnur not, en sé hins vegar t.d. reiðubúið að samþykkja vindorku á öðru heppilegra svæði innan marka þess.

Í frumvarpinu er lagt til að málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku fylgi almennt sömu málsmeðferð og aðrir virkjunarkostir samkvæmt lögnum. Hins vegar er lögð til sú meginbreyting að ákveðnir virkjunarkostir í vindorku geti að uppfylltum tilteknum skilyrðum sætt sérstakri málsmeðferð vegna markmiða um orkuskipti og kolefnishlutleysi. Í þessari leið felst að ráðherra geti ákveðið að uppfylltum skilyrðum að tilteknir virkjunarkostir í vindorku ljúki formlegri meðferð innan verndar- og orkunýtingaráætlunar og sé vísað til sveitarfélags og annarra stjórnvalda varðandi frekari ákvörðun um leyfi til hagnýtingar þeirra. Hér er um að ræða þá virkjunarkosti sem að fenginni skoðun uppfylla skilyrði um að raska ekki um of tilteknum verndarhagsmunum sem gerð er nánari grein fyrir í frumvarpi þessu.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins er hvorki talið brjóta gegn stjórnarskrá né alþjóðlegum skuldbindingum sem Íslandi er skylt að virða. Gert er ráð fyrir ákveðnum almennum takmörkunum á hagnýtingu vindorku út frá lögum um sjónarmiðum sem snúa að vernd hálendis landsins, vernd náttúru og vernd fuglalífs. Slíkar almennar takmarkanir eru ekki taldar brjóta gegn ákvæðum stjórnarskrár enda viðurkennt í íslenskum rétti að slíkar takmarkanir séu heimilar gagnvart eignarréttar- og atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrár enda séu þær almennar, hlutlægar og þjóni almannahagsmunum.

5. Samráð.

5.1. Samráð á skipunartíma starfshóps um vindorku.

Í skipunarbréfi starfshóps um vindorku kom fram að gert væri ráð fyrir því að starfshópurinn ynni náði með Sambandi íslenskra sveitarfélaga við undirbúning málsins, auk þess sem gert var ráð fyrir samráði við hagaðila, hlutaðeigandi ráðuneyti og stofnanir eftir því sem við gæti átt. Starfshópurinn ákvað í upphafi að opna sem mest fyrir umsagnir og fundi með hagaðilum, samtökum og stofnunum sem lagt gætu verkefnum lið enda ljóst að viðfangsefnið væri umdeilt, viðamikill og flókið. Í þessu skyni voru sendar út fjölmargar umsagnarbeiðnir, auk þess sem opnað var sérstakt netfang þar sem almenningur gat sent inn athugasemdir eða hugleiðingar um virkjun vindorku.

Yfir 70 umsagnir bárust starfshópnum strax í upphafi vinnunnar frá einstaklingum, samtökum og öðrum lögaðilum. Yfir 100 gestakomur voru á fundi hópsins, þar sem óskað var eftir að innsendum umsögnum yrði fylgt eftir eða þar sem starfshópurinn óskaði eftir upplýsingum og samræðum við ýmis hagsmunasamtök, sveitarfélög, stofnanir og fyrirtæki á þessu sviði.

5.2. Stöðuskýrslu starfshóps um vindorku.

Farin var sú leið að starfshópurinn skilaði af sér sérstakri stöðuskýrslu í apríl 2023, „Vindorka – valkostir og greining“. Í skýrslunni var ekki um eiginlegar tillögur að ræða, heldur var ákveðið að draga saman helstu álitæfni sem komið höfðu upp við vinnu starfshópsins, auk þess sem settir voru fram ýmsir valkostir um hvaða leiðir væru færar til að leysa úr þeim. Starfshópurinn taldi að slík stöðuskýrsla, þar sem fram kæmi almenn greining á málinu, gæti verið góður grundvöllur opinna umræðu um málefnið í ljósi þess hve skammt á veg við værum komin í málefnum vindorku í samanburði við margar aðrar þjóðir. Slíkt gæfi jafnframt tækifæri til að horfa heildstætt á málefnið og setja skýran ramma til framtíðar.

Stöðuskýrslan var einnig birt opinberlega á samráðsgátt stjórnvalda og þar var jafnframt óskað eftir umsögnum um efni hennar. Um 30 umsagnir bárust um efni skýrslunnar í samráðsgáttinni.

Við útgáfu hennar voru jafnframt haldnir opnir kynningarfundir um allt land um vindorku og starfshópurinn sat, ásamt umhverfis, orku- og loftslagsráðherra, fyrir svörum um málefnið. Haldnir voru fjölmennir fundir í Reykjavík, á Hvolsvelli, á Egilsstöðum, í Búðardal og á Akureyri. Á umræddum fundum fóru fram líflegar og uppbyggilegar umræður um þau viðfangsefni sem skýrslan fjallar um, m.a. þau áhrif sem slík starfsemi gæti haft á daglegt líf þeirra sem búa í grennd við hugsanlega virkjunarstaði.

5.2. Áform um lagasetningu.

Áform um lagasetninguna voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda hinn 7. desember 2023 með fresti til að veita umsagnir til 22. desember 2023. Umsagnir bárust frá 33 aðilum og af þeim voru 10 umsagnir frá stofnunum, samtökum og lögaðilum en 13 frá einstaklingum.

Í umsögn Minjastofnunar var áhersla lögð á samráð vegna minjamála.

Í umsögn Umhverfisstofnunar var áhersla lögð á að taka þurfi tillit til friðlýstra svæða, svæða sem falli undir 61. gr. náttúruverndarlaga og svæða á náttúruminjaskrá. Stofnunin bendir auk þess á að rétt sé að horfa til verndunar allra hálendissvæða landsins sem hafa verndargildi auk óbyggðra víðerna. Bent er á að umhverfisáhrif vindorkumannvirkja séu ekki endilega í beinu samhengi við uppsett afl mannvirkjanna. Mikilvægt sé að mati stofnunarinnar að fyrir liggja skýr stefna um samráð við hagaðila og almenning við ákvörðunar og leyfisveitingaferli.

Storm orka ehf. hvetur stjórnvöld til þess að verndar- og orkunýtingaráætlun verði alfarið lögð af. Einnig kemur fram sú afstaða félagsins að vindorka falli nú þegar ekki undir gildandi lög og ekki sé rétt að breyta því.

Fuglavernd telur að setja verði hagnýtingu vindorku skorður til að koma í veg fyrir stórfellt tjón á fuglum. Jafnframt er bent á að stórauka þurfi fuglarannsóknir til að kortleggja fuglasvæði landsins.

Í umsögn Orkustofnunar kemur fram að stofnunin telji nauðsynlegt að horfa til mismunandi virkjunarkosta heildstætt út frá samspili þeirra hver við annan. Ef farin verði önnur leið varðandi vindorku en aðra kosti til raforkuframleiðslu í ferli rammaáætlunar er nauðsynlegt að fyrir liggja með hvaða hætti náð verði fram stöðugt framboði raforku ef nýting hennar krefst stöðugs framboðs. Stofnunin leggur einnig áherslu á að tryggja verði að slík orka fari til orkuskipta í samræmi við orkustefnu.

Landsvirkjun bendir á að á sama tíma og verið sé að vinna að loftslagsvænni framtíð sé raforkukerfið fullselt og raforkuöryggi ógnað. Fyrirtækið telur að auka verði skilvirkni og

einföldun málsmeðferðar til að tryggja orkuöryggi, orkusjálfstæði og árangur í loftslagsmálum.

Í umsögn Fagfélaganna kemur fram að stjórnvöld og þá helst Alþingi verði að setja skýra og greinargóða heildarstefnumörkun um virkjun vindorku. Reglur að þessu leyti þurfi jafnframt að vera skýrar. Mikilvægt sé einnig að skatt- og gjaldheimta af slíkum rekstri renni til samfélagsins og að sveitarfélög fái hlutdeild í henni.

Summa rekstrarfélag hf. bendir á að í sumum tilvikum geti það beinlínis verið jákvætt og í þágu raforkuöryggis að byggja upp vindorkuver á stöðum og svæðum þar sem tengingar eru veikar eða ekki til staðar í dag.

Mótvindur – Ísland leggur áherslu á að félagið vilji koma í veg fyrir áformaða uppbyggingu risavaxinna vindorkuvera af erlendum og innlendum einkafyrirtækjum og leyfisveitingar vegna slíkra áforma. Skorað er á stjórnvöld að standa vörð um sveitir lands, heiðar og víðerni og tefla ekki náttúruauðæfum landsins í tvísýnu vegna fjárhagslegra hagsmuna virkjunaraðila.

Landvernd varar við að veikja þann grunn sem lög um verndar- og orkunýtingaráætlun byggja á með því að einfalda málsmeðferð þessara mála. Bent er á að engar heildstæðar rannsóknir hafi verið gerðar á nýtingu vindorku á Íslandi með tilliti til loftslagsmála. Aðgerðir eigi að snúast um að draga úr losun en ekki auka orkuframleiðslu. Bent er á þörfina á því að fyrir liggi hvert sé kolefnisspor allrar framleiðslukeðjunnar frá slíkum verkefnum en þær upplýsingar liggi ekki fyrir. Orkumarkaðir erlendis hafi gjörbreyst eftir innkomu vindorkunnar og gríðarlegar verðhækkningar á raforku fylgt í kjölfarið vegna óstöðugleika framleiðslunnar og óegnsæs eignarhalds virkjana. Landvernd leggur áherslu á að vandað verði til verka við setningu nýrra laga og hvetur til þess að veikja ekki stoðir náttúru- og umhverfisréttar auk stöðu almennings og annarra hagsmunaaðila til þátttöku í ákvörðunum.

Almennt má segja að þær 13 umsagnir sem skilað var inn af hálfu einstaklinga eiga það sammerkt að vera mjög neikvæðar gagnvart uppbyggingu vindorkuvera hér á landi. Í umsögnunum koma fram ýmsar ástæður fyrir því að varað er við slíkri uppbyggingu. Bent er m.a. á að almennt hafi slík uppbygging í för með sér mikil og óafturkræf náttúruspjöll. Mannvirkin séu gríðarlega stór og hafi því mjög neikvæð áhrif á ásýnd. Blikkandi ljós og snúningur spaða skapi mikla truflun á sjónrænni upplifun landsins auk þess sem hljóðræn áhrif séu veruleg. Mannvirkin hafi neikvæð áhrif á ferðamennsku og útivist. Mikil hætta sé til staðar fyrir fuglalíf landsins. Framkvæmdir hafi í för með sér umfangsmiklar línulagnir, vegalagnir og jarðvegsrask. Bent er á að mannvirkin sjálf gefi frá sér örplast sem valdi skaða og mengun auk þess sem þau innihaldi bæði olíu og önnur spilliefni. Vindorkan hafi valdið ágreiningi meðal íbúa og sveitarfélaga á ýmsum stöðum landsins þar sem slík áform hafi komið til álita. Framleiðsla raforku með vindorku sé ekki sjálfbær því hún þarfnist jöfnunarorku sem leiði til krafna um fleiri vatnsaflsvirkjanir til að bregðast við skorti á henni. Framleiðsla rafmagns hafi ekki verið nýtt til orkuskipta hjá nágrennaþjóðum heldur farið til þeirra sem borga mest og getur því talist svokallaður grænþvottur. Fyrirtækin sem eiga mannvirkin í nágrennalöndum okkar hafi orðið uppvis að óskýru eignarhaldi og skattaundanskotum. Auk framangreinds er bent á að arðurinn af þessum verkefnum hafi ekki orðið eftir í samfélögum á þessum stöðum heldur verið fluttur úr landi.

6. Mat á áhrifum

(.....)

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er hugtakinu vindorka bætt við 2. gr. laganna sem kveður á um gildissvið og skilgreiningar laga nr. 48/2011. Í greininni er kveðið á um að vindorka samkvæmt lögunum felist í nýtingu vinds til framleiðslu á orku. Í 2. gr. laganna er að finna bæði skilgreiningu á fallvatni og háhitasvæðum en ekki er að finna skilgreiningu á vindorku.

Um 2. gr.

Í greininni er því slegið föstu að verndar- og orkunýtingaráætlun taki til virkjunarkosta í vindorku sem hafi 10 MW eða meira uppsett rafafll. Nokkur umræða varð um það meðal starfshóps um vindorku hvort breyta ætti þessu viðmiði laganna um 10 MW uppsett afl varðandi vindorku. Niðurstaða hópsins var hins vegar að leggja til að það sama ætti að gilda um vindorku og aðra virkjunarkosti en leggja hins vegar til að öll vindorkumannvirki sem væru yfir tiltekinni hæð myndu heyra undir lögin, jafnvel þótt uppsett afl þeirra væri undir 10 MW lágmarkinu. Í þessari grein er því einnig kveðið á um að verndar- og orkunýtingaráætlun taki til vindorkumannvirkja sem eru hærri en 100 metra í hæstu stöðu, jafnvel þótt uppsett rafafll þeirra nái ekki 10 MW lágmarkinu. Þessi hæðarregla er lögð til af þeirri ástæðu að jafnvel þótt vindmyllur séu undir 10 MW lágmarkinu geta umhverfisáhrif þessara mannvirkja verið að mörgu leyti sambærileg umhverfisáhrifum mannvirkja sem eru yfir lögbundnu uppsettu afli verndar- og orkunýtingaráætlunar og því eðlilegt að þau sæti sambærilegu mati innan áætlunarinnar.

Um 3. gr.

Í 3. mgr. 3. gr. gildandi laga er kveðið á um að verndar- og orkunýtingaráætlun taki ekki til landsvæða í A-hluta náttúruminjasrár nema tiltekið sé í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir séu heimilar á viðkomandi svæði. Í 33. gr. laga nr. 60/2013, um náttúruvernd, kemur fram að A-hluti skrárinnar sé friðlýst svæði flokkuð eftir friðlýsingarflokkum, sbr. VIII. kafla sömu laga, auk friðaðra vistgerða, vistkerfa og tegunda, sbr. IX. kafla laganna, auk annarra svæða sem eru vernduð samkvæmt sérlögum. Þegar svo háttar til að virkjunarsvæði er á svæði í A-hluta náttúruminjasrár og ekki er tiltekið í friðlýsingarskilmálum að virkjanir séu heimilar er ekki heimilt að taka virkjunarkostinn til meðferðar samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Í 3. gr. frumvarps þessa er lagt til að sama regla gildi um vindorkuna að því er varðar svæði á A-hluta náttúruminjasrár, en að auk svæða í A-hluta falli einnig svæði á B-hluta náttúruminjasrár þegar um er að ræða virkjunarkosti í vindorku, en skv. 33. gr. laga nr. 60/2013 er B-hluti skrárinnar framkvæmdaáætlun um friðlýsingu og friðun sem Alþingi hefur ákveðið að setja í forgang á næstu fimm árum. Tillaga til þingsályktunar um B-hluta náttúruminjasrár liggur ekki fyrir enn sem komið er.

Í frumvarpinu er lagt til að verndar- og orkunýtingaráætlun taki heldur ekki til þeirra svæða landsins sem eru á heimsminjasrá UNESCO eða hafa verið tilnefnd á skrána. Til að komast á heimsminjasrá UNESCO þarf staður eða fyrirbæri að hafa það sem kallað er einstakt gildi á heimsvísu. Fjórir staðir á Íslandi eru á skránni, þ.e. Þjóðgarðurinn á Þingvöllum, Vatnajökulsþjóðgarður, Katla jarðvangur og Surtsey.

Lögum um menningarminjar, nr. 80/2012, er ætlað að stuðla að verndun menningarminja og tryggja að íslenskum menningararfi verði skilað óspilltum til komandi kynslóða. Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að kveðið verði á um það að svæði innan marka friðlýstra menningarminja verði eitt af þeim svæðum sem undanskilin verða verndar- og orkunýtingaráætlun að

Því er varðar virkjunarkosti í vindorku. Í V. og VI. kafla laga nr. 80/2012 er kveðið nánar á um friðlýsingu menningarminja og helgunarsvæði friðlýstra fornminja.

Ísland er aðili að hinum svonefnda Ramsar-samningi um votlendi sem hafa alþjóðlegt gildi, einkum fyrir fuglalíf (*Ramsar Convention*). Ramsar-samningurinn er alþjóðlegur samningur sem öðlaðist gildi hérlandis 2. apríl 1978. Markmið samningsins er að stuðla að verndun og skynsamlegri nýtingu votlendissvæða í heiminum, sérstaklega sem búsvæði fyrir votlendisfugla. Á Íslandi eru sex svæði skráð sem Ramsar-svæði: Andakíll, Grunnafjörður, Guðlaugstungur, Mývatn og Laxá, Snæfells- og Eyjabakkasvæðið og Þjórsárver. Öll þessi svæði eiga það sameiginlegt að vera að mestu öröskuð votlendissvæði ásamt því að vera mikilvæg búsvæði fuglastofna (yfir 1% ákveðinna stofna). Svæðin hafa þegar öll verið friðlýst nema hluti slíks svæðis innan Skútustaðahrepps. Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að kveðið verði á um það að Ramsar-svæði verði undanskilin verndar- og orkunýtingaráætlun að því er varðar virkjunarkosti í vindorku.

Að lokum er lagt til að öll svæði innan marka miðhálandislínu landsins eins og hún er skilgreind í landsskipulagsstefnu verði undanskilin verndar- og orkunýtingaráætlun. Hér er um meginbreytingu að ræða enda markar miðhálandislínan stærsta hlutann af hálandi Íslands. Telja verður að með því að undanskilja miðhálandi landsins slíkri hagnýtingu sé jafnframt stigið stórt skref í að vernda óbyggð víðerni hálandisins og þær einstöku náttúru og landslagsheildir sem þar er að finna. Miðhálandið þekur um 40% af flatarmáli Íslands og hefur að mestu verið óbyggt allt frá landnámi. Því hefur verið haldið fram að á Íslandi séu um 43% af síðustu ósnertu víðernum Evrópu. Í þessu ljósi er lagt til að hagnýtingu vindorku verði frekar beint að svæðum og stöðum landsins sem rýra ekki slíka mikilvæga verndarhagsmunum með sama hætti.

Af þeim tveimur virkjunarkostum sem samþykktir hafa verið í nýtingarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar er Búrfellslundur innan marka miðhálandislínu. Ekki er gert ráð fyrir að þessi takmörkun sem hér er lögð til, verði hún að lögum, hafi afturvirk áhrif á þá virkjunarkosti í vindorku sem þegar eru komnir í nýtingarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar.

Um 4. gr.

Í greininni er lagt til að verndar- og orkunýtingaráætlun verði ekki bindandi við gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga þegar um er að ræða virkjunarkosti til nýtingar vindorku. Meginregla gildandi laga er að hvorki sveitarfélög né eigandi þess lands þar sem er að finna auðlindir til raforkuframleiðslu geti hindrað nýtingu staðbundinna og takmarkaðra auðlinda landsins. Þannig getur eigandi lands t.d. ekki komið í veg fyrir nýtingu vatnsafls og jarðhita 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 samningar um greiðslur. Þessi meginregla endurspeglar í 1. málslíð 1. mgr. 7. gr. laga nr. 48/2011 þar sem mælt er fyrir um að sveitarfélögum sé skylt að gera ráð fyrir virkjunarkostum í nýtingarflokki í skipulagsáætlunum sínum. Þessi regla vikur í raun skipulagsvaldi sveitarfélaga til hliðar vegna þeirra sjónarmiða sem rakin eru hér að framan og byggjast á hagnýtingu staðbundinna og takmarkaðra auðlinda. Með hliðsjón af hinu sérstaka eðli vindorkunnar að hana þurfi ekki að nýta á tilteknum stað eins og gildir um vatnsafl og jarðhita, auk þess sem hún er ekki jafn takmarkaður orkukostur og vatnsafl og jarðhiti, er lagt til að þessi regla gildi ekki virkjunarkosti í vindorku. Sú niðurstaða byggist bæði á sjónarmiði um eðli vindorkunnar, auk þess að virkjunarkostir í vindi geta verið mun sýnilegri og ágengari í nærsamfélaginu en gildir almennt um aðra virkjunarkosti. Lagt er til að þessi regla gildi óháð því hvort virkjunarkosturinn fari hina hefðbundnu leið virkjunarkosta

innan verndar- og orkunýtingaráætlunar eða uppfylli skilyrði 6. gr. frumvarpsins um sérstaka málsmeðferð í þágu orkuskipta og kolefnishlutleysis.

Um 5. gr.

Í 1. mgr. 10. gr. gildandi laga er kveðið á um að verkefnisstjórn byggji faglegt mat sitt á upplýsingum sem fyrir liggja um þætti sem taka skal tillit til í verndar- og orkunýtingaráætlun og beiti við það samræmdum viðmiðum og almennt viðurkenndum aðferðum sem og að vinna faghópa skuli lögð til grundvallar. Í 5. gr. frumvarpsins er lagt til að við mat og tillögur um flokkun virkjunarkosta í vindorku skuli verkefnisstjórn jafnframt horfa til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um vindorku þar sem gerð er grein fyrir helstu forsendum fyrir nýtingu vindorku til orkuframleiðslu. Frumvarp þetta byggir á að samhliða framlagningu þess verði lögð fram sérstök tillaga til þingsályktunar með slíkri stefnu stjórnvalda. Eins og fram kemur í skýrslu starfshóps um vindorku frá því í apríl 2023 er ljóst að starfshópurinn var einhuga um að brýnt væri að setja almenna stefnu stjórnvalda um hagnýtingu vindorku, óháð því hvernig leyst yrði úr meginálitámálum við leyfisveitingar og hagnýtingu vindorku í lögum og reglum. Skýr opinber stefna um málefni vindorkunnar getur orðið ákveðið leiðarljós fyrir alla sem vinna að verkefnum á þessu sviði, hvort sem er opinbera eða einkaaðila, og á að geta orðið liður í því að hægt sé að vinna skipulega og markvissar að undirbúningi verkefna á þessu sviði.

Um 6. gr.

Í þessari grein frumvarpsins er kveðið á um nýja grein sem bætist við 10. gr. laganna og verður 10. gr. a og mælir fyrir um sérstaka málsmeðferð tiltekinna virkjunarkosta í vindorku í þágu orkuskipta og kolefnishlutleysis. Sú sérstaka málsmeðferð sem greinin kveður á um er í raun undantekning frá hinni almennu málsmeðferð samkvæmt lögum og byggir á að virkjunarkosturinn uppfylli tiltekin skilyrði laganna. Ekki er hins vegar verið að skerða möguleika þeirra virkjunarkosta sem annað hvort eru þegar til meðferðar hjá verkefnisstjórn rammaáætlunar eða eiga eftir að koma til meðferðar á þeim vettvangi enda eiga allir virkjunarkostir í vindorku rétt á þeirri málsmeðferð sem gildandi lög gera ráð fyrir. Þótt virkjunarkostur uppfylli ekki skilyrði fyrir sérstakri málsmeðferð hefur það ekki áhrif á það hvort virkjunarkostur kunni að fá framgang að lokinni hinni hefðbundnu málsmeðferð verndar- og orkunýtingaráætlunar.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að verkefnisstjórn fái það hlutverk að kanna hvort einstakir virkjunarkostir uppfylli þau skilyrði sem mælt er fyrir um í greininni. Ljóst er að verkefnisstjórn rammaáætlunar er ekki stjórnvald í þeim skilningi að henni sé ætlað að taka stjórn-sýsluákvæðanir samkvæmt lögum nr. 48/2011. Skýrt er kveðið á um það í 1. mgr. 8. gr. laganna að verkefnisstjórn skuli vera ráðherra til ráðgjafar við gerð tillagna fyrir verndar- og orkunýtingaráætlun. Það er því ávallt ráðherra sem ber endanlega ábyrgð á öllum tillögum verkefnisstjórnar samkvæmt lögum og það gildir einnig um ákvörðun þess hvort framan-greind skilyrði eru uppfyllt eða ekki. Forsendur fyrir þessari sérstöku málsmeðferð munu hins vegar byggja á faglegu mati verkefnisstjórnar á efnislegum skilyrðum greinarinnar. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun eru fáar eða engar leiðbeiningar eða fyrirmæli til verkefnisstjórnar um almennt mat á virkjunarkostum, önnur en þau að verkefnisstjórn byggji faglegt mat sitt á upplýsingum sem fyrir liggja um þætti sem taka skuli tillit til og beiti við það samræmdum viðmiðum og almennt viðurkenndum aðferðum. Telja verður því að mat verkefnisstjórnar á þessum tilteknu skilyrðum eigi að geta verið einfaldara og afmarkaðra enda skilyrðin tiltölulega fá og lögbundin, auk þess sem þessi atriði eru talsvert ítarlega útfærð og reifuð í opinberri stefnu um vindorku verði hún samþykkt.

Gera verður ráð fyrir að verkefnisstjórn hafi talsvert frjálstar hendur um það hvernig þetta mat fer fram, en telja verður eðlilegt að hún móti sér ákveðið vinnulag eða verklagsreglur um hvenær skilyrði teljast uppfyllt þannig að samræmis og hlutlægni verði ávallt gætt.

Í a-lið 1. mgr. 1. gr. er kveðið á um að eitt af skilyrðum þess að virkjunarkostur eigi þess kost að fara hina sérstöku málsmeðferð sé að virkjunarkosturinn komi til með að vera liður í því að ná markmiðum Íslands um orkuskipti og kolefnishlutleysi. Þetta er í raun grunnskilyrði fyrir þessari leið enda meginmarkmiðið með því að leggja til þessa leið að einfalda uppbyggingu vindorkuvera til framleiðslu á grænni orku í þágu orkuskipta og kolefnishlutleysis landsins.

Í b-lið 1. mgr. 1. gr. er kveðið á um að virkjunarkosturinn sé innan landsvæðis sem almennt teljist vera raskað af mannlegum athöfnum. Eins og rakið er í tillögu til þingsályktunar um vindorku taldi starfshópur um vindorku mikilvægt að reynt yrði að hlífa óröskuðum svæðum og hálendi landsins fyrir uppbyggingu vindorkumannvirkja. Fram kom að við sem samfélag yrðum að forgangsraða þeim gæðum sem tengjast óspilltri náttúru landsins umfram þau gæði að hafa slík mannvirki ekki í sjónmáli að einhverju leyti í daglegu lífi okkar. Hlýnun jarðar og aðgerðir til að sporna við loftslagsvá komi til með að hafa áhrif á daglegt líf okkar og þegar að því kemur að virkja vindorku í því skyni að ná markmiðum í loftslagsmálum sé betra að hún fari fram á röskuðum svæðum nærri byggð en í óspilltri náttúru þótt það þýði meiri sýnileika mannvirkjana. Á grundvelli varfærnisjónarmiða ætti því, a.m.k. fyrst í stað, að reyna eins og kostur er að forgangsraða þeim svæðum landsins þar sem náttúru hefur þegar verið raskað til slíkrar nýtingar frekar en óröskuðum svæðum ef þess er kostur. Í tillögu til þingsályktunar um stefnu í vindorku er reynt að ná utan um hugtakið raskað svæði með þeim hætti að átt sé við land sem nýtt er undir hina ýmsu mannlegu starfsemi, eins og t.d. iðnað, hafnir, virkjanir, línulagnir, tengivirki, þjóðvegi, landbúnað eða svæði þar sem sömu sjónarmið geta átt við. Til frekari skýringar kemur fram að með röskuðu svæði sé ekki sérstaklega átt við að virkjunarstæðið sjálft, þ.e. svæðið sem fer undir einstök vindorkumannvirki, þurfi að vera raskað, heldur að umhverfi þess, nágrenni og yfirbragð beri greinileg merki um röskun vegna mannglegra athafna og mannglegrar starfsemi. Í meginatriðum má telja að í hugum flestra sé nokkuð ljóst hvað sé raskað svæði og hvað sé algerlega óraskað svæði en þar á milli eru ýmis markatilvik þar sem óvissa getur verið talsverð og meta þarf þetta í hverju tilviki fyrir sig. Oft liggur þetta nokkuð skýrt fyrir, eins og t.d. þegar virkjunarsvæðið er staðsett á iðnaðar- eða hafnarsvæði. Við skýringu á þessu ákvæði má gera ráð fyrir að röskuð svæði séu almennt í meiri grennd við búsetu manna eða atvinnurekstur frekar en í óbyggðum. Gera verður ráð fyrir að verkefnisstjórn þurfi sem fyrst að setja sér tiltekin viðmið og meginreglur um hvernig ná eigi utan um skýringu hugtaksins með hliðsjón af framangreindu. Þá getur verkefnisstjórnin við mat sitt leitað umsagnar viðeigandi stofnana um hvort tiltekið landsvæði teljist vera raskað eða ekki.

Í c-lið 1. mgr. 1. gr. er eitt af skilyrðunum að virkjunarkosturinn sé ekki talinn rýra um of mikilvæga verndarhagsmuni svæða sem njóta verndar að lögum né annarra nærliggjandi svæða sem njóta sérstöðu á landsvísu vegna náttúru- og menningarminja eða tengdrar atvinnustarfsemi. Þótt lagt sé til að fleiri svæði landsins séu undanskilin hagnýtingu vindorku en gildir um aðra virkjunarkosti er hins vegar ljóst að einnig þarf að gæta varúðar í næsta nágrenni eða í grennd við slík svæði eða önnur svæði þar sem náttúra er einstök eða óviðjafnanleg, eða þegar um sé að ræða ferðamannastaði sem eru einstakir á landsvísu vegna náttúrufars eða útivistar. Virkjunarkostur getur t.d. verið staðsettur alveg á mörkum slíkra viðkvæmra svæða þótt virkjunarsvæðið sjálft njóti ekki sérstakrar verndar á grundvelli laga. Gera verður ráð fyrir að ákveðið hagsmunamat þurfi að fara fram jafnvel þó að virkjunarkostur

sé staðsettur á þegar röskuðu svæði ef ljóst þykir að hann geti haft mjög neikvæð áhrif á landsvæði í grennd við virkjunarstaðinn sem talið er mjög brýnt að vernda fyrir slíkum áhrifum. Virkjunarkostur getur rýrt verulega verndarhagsmunum og verndargildi verndaðs svæðis, eins og t.d. þjóðgarðs, vegna sjónrænna og hljóðrænna áhrifa ef hann liggur alveg að slíkum mörkum. Í greininni er reynt að gera greinarmun á hagsmunum sem eru einstakir á landsvísu og heimsvísu og öðrum hagsmunum. Sé um að ræða hagsmunum sem eru afmarkaðri eða snúa meira að staðbundnum hagsmunum einstakra svæða er eðlilegt að um þá sé frekar fjallað í nærsamfélagi af hálfu sveitarfélaga í tengslum við skipulagsgerð og leyfisveitingarferli að undangengnu lögbundnu umhverfismati, en af hálfu Alþingis.

Í d-lið 1. mgr. 1. gr. er kveðið á um að virkjunarkostur sé ekki á svæði þar sem mikið er um villta fugla sem metnir eru í hættu eða verulegri hættu á válistum eða fuglategundir með hátt eða mjög hátt verndargildi að mati Náttúrufræðistofnunar Íslands. Alls eru um 120 svæði á Íslandi sem teljast vera alþjóðlega mikilvæg fuglasvæði og er haldið utan um skráningu þeirra hjá Náttúrufræðistofnun Íslands. Vegna varfærnisssjónarmiða hafa slík svæði oft verið skilgreind frekar rúmt við kortlagningu svæðanna af hálfu stofnunarinnar. Mikilvægt er að við mat á þessu skilyrði sé byggt á nýjustu upplýsingum eða rannsóknum um svæðið sem um ræðir. Hér getur skipt máli að svæðið hafi verið rannsakað með tilliti til þessara þátta, t.d. að tilstuðlan þeirra aðila sem hyggjast reisa umrædda virkjun, og hægt sé að leggja mat á þessa þætti út frá slíkum rannsóknum. Skilyrði greinarinnar kunna að vera uppfyllt, jafnvel þó að virkjunarstaðurinn sé innan svæðis sem formlega er skilgreint sem mikilvægt fuglasvæði ef nýjustu upplýsingar og rannsóknir benda til þess að staðsetning virkjunarkostsins sé ekki líkleg til að valda óásættanlegum skaða á slíkum fuglategundum. Gera má ráð fyrir að hér þurfi verkefnisstjórn að leita til Náttúrufræðistofnunar Íslands þegar þessi skilyrði eru metin.

Í 2. mgr. greinarinnar er mælt fyrir um málsmeðferð virkjunarkosts sem verkefnisstjórn telur uppfylla skilyrði 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins. Kveðið er á um að ef verkefnisstjórn telur virkjunarkost geta fallið undir hina sérstöku málsmeðferð í vindorku í þágu orkuskipta og kolefnishlutleysis skuli hún birta opinberlega drög að slíkri niðurstöðu sinni og veita almenningi, félagasamtökum, sveitarfélögum og öðrum hagaðilum átta vikna frest til að koma að athugasemdum við hana. Gera verður ráð fyrir því að í drögum að slíkri greinargerð dragi verkefnisstjórn saman röksemdir sínar um virkjunarkostinn og helstu ástæður þess að hún telji að virkjunarkosturinn geti fallið undir skilyrði greinarinnar. Horft var til þess að fyrirkomulag slíkrar birtingar geti verið nokkuð sambærilegt og mælt er fyrir um í síðari hluta 3. mgr. 10. gr. laganna þannig að verkefnisstjórn auglýsi umrædd drög með opinberum hætti í dagblaði sem gefið er út á landsvísu, Lögbirtingablaðinu og á vefsíðu sinni og öllum gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum með tilgreindum hætti. Þegar niðurstöður slíks samráðs liggja fyrir er gert ráð fyrir að verkefnisstjórn taki saman helstu niðurstöður og athugasemdir og skili til ráðherra að því búnu til ákvarðanatöku af hans hálfu.

Í 3. mgr. greinarinnar er fjallað um feril málsins eftir að verkefnisstjórn hefur sent það til meðferðar hjá ráðherra. Hér er kveðið á um feril málsins, að ef ráðherra metur það svo á grundvelli niðurstaðna verkefnisstjórnar og að fengnum athugasemdum almennings að virkjunarkosturinn uppfylli skilyrði greinarinnar geti hann tekið formlega ákvörðun um að virkjunarkosturinn sæti ekki frekari meðferð innan verndar- og orkunýtingaráætlunar. Eins og rakið er að framan tekur verkefnisstjórn rammaáætlunar ekki stjórnsluákvörðun að þessu leyti heldur er einungis ráðherra til ráðgjafar. Það er því ávallt ráðherra sem þarf að taka hina eiginlegu ákvörðun um mál sem undir greinina heyra. Gera verður ráð fyrir að slík ákvörðun sé formbundin og skrifleg og send bæði verkefnisstjórn rammaáætlunar og Orkustofnun, ásamt hlutaðeigandi umsækjanda. Eðlilegt má teljast að umrædd ákvörðun sé jafnframt birt á

heimasíðu ráðuneytisins til upplýsingar. Eftir að ráðherra hefur tekið slíka ákvörðun lýkur í raun meðferð virkjunarkostsins innan verndar- og orkunýtingaráætlunar. Það hefur því í för með sér að frekari ákvarðanir um virkjunarkostinn liggja hjá hlutaðeigandi sveitarfélagi og öðrum stjórnvöldum. Í framhaldi af slíkri ákvörðun má jafnframt gera ráð fyrir að framkvæmdaraðili ljúki lögbundnu umhverfismati vegna framkvæmdarinnar ef henni er ekki þegar lokið. Í umhverfismatinu eru áhrif framkvæmdarinnar greind, vægi þeirra metið og lagt til hvernig bregðast skuli við slíkum áhrifum. Eftir að virkjunarkosturinn hefur lokið meðferð í verndar- og orkunýtingaráætlun þarf hlutaðeigandi sveitarfélag að taka til skoðunar hvort það ætli sér að laga skipulagsgerð sína að virkjunarkostinum, ef það hefur ekki þegar gert það, auk þess sem þá kemur einnig til kasta annarra stjórnvalda sem hafa lögbundnu hlutverki að gegna við veitingu leyfa fyrir starfsemi af þessu tagi. Þar er m.a. um að ræða virkjunarleyfi, samninga um tengingar við raforkukerfi, starfsleyfi og framkvæmdaleyfi ásamt öðrum leyfum og skilyrðum sem starfsemi af þessu tagi þarf að uppfylla. Verði niðurstaða þessara aðila sú að veita leyfi til framkvæmdarinnar er mælt fyrir um í lögum að nýta skuli niðurstöður umhverfismatsins við endanlega útfærslu framkvæmdarinnar, þannig að dregið verði eins og kostur er úr neikvæðum áhrifum hennar á umhverfið.

Í 4. mgr. greinarinnar er kveðið á um feril málsins ef ráðherra fellst ekki á að virkjunarkosturinn uppfylli skilyrði fyrir sérstakri málsmeðferð hans. Hér eru aðstæður þannig að verkefnisstjórn telur að virkjunarkosturinn sé á svæði sem kunni að uppfylla umrædd skilyrði en það sé hins vegar mat ráðherra að svo sé ekki. Slík afstaða gæti t.d. byggst á því sem fram kemur í þeim umsögnum sem borist hafa um fyrirhugaðan virkjunarkost. Það er alltaf ráðherra sem tekur endanlega ákvörðun í málinu en ekki verkefnisstjórn. Hafni ráðherra að virkjunarkosturinn uppfylli skilyrðin fer um eftirfarandi málsmeðferð hans með sama hætti og um aðra virkjunarkosti í verndar- og orkunýtingaráætlun. Meðferð hans heldur þá áfram innan verndar- og orkunýtingaráætlunar með hefðbundnum hætti og er hann tekinn til meðferðar á Alþingi með sama hætti og aðrir virkjunarkostir á grundvelli tillögu ráðherra, sbr. 5. gr. 10. gr. laga nr. 48/2011.

Um 7. gr.

Í greininni er kveðið á um að löggin öðlist þegar gildi en komi ekki til framkvæmda fyrr en þingsályktun skv. 1. mgr. 10. gr. hefur verið samþykkt á Alþingi.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Starfshópur um vindorku taldi rétt út frá varfærnisstjórnarmiðum að yrði frumvarp þetta að lögum yrði farið í skoðun og mat á framkvæmd laganna innan tiltölulega skamms tíma. Í ákvæði þessu til bráðabirgða er lagt til að slík endurskoðun fari fram eigi síðar en innan fjögurra ára frá því að þau koma til framkvæmda.