



Minnisblað

Viðtakandi	Umhverfis- og samgöngunefnd	Dagsetning	6. júní 2024
Sendandi	Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið5.	Málsnúmer	URN24010197
		Tilgangur	Til upplýsingar

900. mál Frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (virkjunarkostir í vindorku).

Meðfylgjandi eru viðbrögð við umsögnum sem hafa borist umhverfis- og samgöngunefnd vegna framangreinds máls, sbr. tölvubréf dags. 28.5.2024. Í ljósi fjölda umsagna var reynt að greina meginefni einstakra athugasemda og svara athugasemdum með hliðsjón af einstökum efnisgreinum frumvarpsins.

1. gr.

Skilgreining á hugtakinu vindorka samkvæmt lögum um rammaáætlun og almennt um vindorku og rammaáætlun.

- Efasemdir um að vindorka eigi að falla undir rammaáætlun (Samorka, Samtök atvinnulífsins, Viðskiptaráð)**

Fram komu efasemdir um að vindorka eigi yfir höfuð að falla undir rammaáætlun.

Svar: Starfshópurinn tók þetta til ítarlegrar skoðunar við undirbúning málsins og var niðurstaðan sú heppilegasta leiðin og sú sem væri best til þess fallin að skapa sátt um málefni vindorkunnar væri að hagnýting hennar ætti heima undir lögum um rammaáætlun. Færð eru ítarleg rök fyrir þeirri nálgun starfshópsins í athugasemdum við frumvarpið og tillögu til þingsályktunar.

- Of þrengt að vindorku. (Samorka, Samtök atvinnulífsins, Viðskiptaráð, WPD)**

Athugasemdir við að þrengt sé að vindorku miðað við aðra virkjunarkosti. Hér er t.d. átt við að fella vindorkumannvirki yfir ákveðinni hæð undir rammaáætlun. Leggja til að einungis verði miðað við 10MW en ekki hæðarmörk og að fleiri svæði séu útilokuð fyrirfram en gert er varðandi aðra virkjunarkosti.

Svar: Starfshópurinn skoðaði vel þau sjónarmið sem liggja að baki þessari afstöðu. Varðandi þá tillögu að þrengt verði að vindorkuhagnýtingu ákveðinni svæða landsins þá taldi hópurinn vera svigrúm til að leggja slíkt til enda væri það gert samhliða því að létta á kröfum eins og gert er með hinni sérstöku leið í 5. gr. frumvarpsins. Einnig taldi starfshópurinn mjög mikilvægt að bera saman fjölda þeirra mögulegu virkjunarkosti sem eru annars vegar í vatnsorku og jarðvarma borið saman við vindorku. Þótt svo virðist sem verið sé að þrengja að vindorkunýtingu þá verður að skoða það með hliðsjón af þeim heildar virkjunarmöguleikum eða virkjunarkostum sem eru fyrir hendi á landinu. Ljóst er að vatnsafl verður einungis virkjað



Í ám landsins þar sem nægilegt fall er fyrir hendi. Að sama skapi verður háhiti einungis virkjaður á tilteknum háhitasvæðum þar sem nægileg virkjanleg orka er til staðar. Fjöldi þessara virkjunarkosta er einungis brotabrot af fjölda þeirra virkjunarkosta sem til staðar varðandi vindorkuna. Mögulegir virkjunarstaðir hennar eru því sem næst óteljandi og takmarkast nánast einungis af því landrými sem er til staðar. Þrátt fyrir útilokun verðmætustu svæða landsins fyrir vindorku taldi starfshópsins þær útilokanir ekki skerða fjölda virkjunarkosta í vindorku svo neinu næmi þegar þeir væri bornir saman við hina hefðbundnu virkjunarkosti. Varðandi hæðarmörk einstakra vindmylla og lágmarks afl til að falla undir rammaáætlun vísast til umfjöllun hér síðar.

- **Nauðsynlegt er að samþykkja lagabreytingar til að lagfæra skattaumhverfi samhliða frumvarpinu. (Samtök orkusveitarfélaga, sveitarfélög, Alþýðusamband Íslands, Samband Íslenskra sveitarfélaga)**

Svar: Bent er á nauðsyn þess að tryggja þurfi sveitarfélögum og nærsamfélögum stærri hlut af í arði af orkunýtingu. Fyrir en það hefur verið gert er varla tímabært að fjalla um málið. Starfshópurinn tók heils hugar undir þau sjónarmið sem fram hafa komið að nærsamfélög eigi að bera meira úr bitum við hagnýtingu á auðlindum innan marka sveitarfélagsins eins og rakið er í tillögu til þingsályktunar. Við vinnslu frumvarpsins og tillögunnar var settur á fót sérstakur starfshópur á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins til að fara almennt yfir gjöld og skattlagningu í tengslum við orkuvinnslu. Sá hópur skilaði af sér tillögum sem eru til meðferðar í því ráðuneytinu. Að mati umhverfis- orku- og loftslagsráðuneytis er hins vegar ekki talin ástæða til að fresta því að marka skýrari lagaramma um hagnýtingu vindorku, eins og lagt er til í umsögnum sumra aðila, þrátt fyrir að ekki hafi verið tekin afstaða til tillagna um gjaldtöku og skattlagningu. Verði umræddar breytingar að lögum sem lagðar eru til í þessu frumvarpi munu sveitarfélög hafa aukið svigrúm til að stýra hagnýtingu vindorku innan sinna marka, m.a. á grundvelli kostnaðar- og ábatagreiningar vegna slíkra verkefna innan sveitarfélagsins.

- **Undirbúningur fyrir frumvarpið og stefnuna þarf að vera lengra komin (Alþýðusamband Íslands)**

Svar: Að mati ASÍ væri eðlilegast og réttast að ráðist í að ljúka stefnumörkun í málaflokknum, að laga- og reglurammi væri lengra á veg kominn og að stjórnarsýslan væri betur undirbúin, áður en þetta frumvarp er lagt fram. Starfshópurinn lagði mikla vinnu í undirbúning máls þessa og hafði mikið og ítarlegt samráð við helstu hagaðila og samtök þeirra. Frumvarpið og stefnan er að mati starfshópsins góður grunnur undir það sem umsögninni telur að þurfi að vinna.

2. gr.

a. liður 1. mgr. 2. gr.

Uppsett rafafli og hæð vindmylla sem falli undir rammaáætlun

- **10 MW uppsett rafafli er of hátt til að falla undir rammaáætlun. (Fuglavernd, Samtök náttúrustofa, Umhverfisstofnun.)**



Svar: Gagnrýnt er að miða eigi uppsett rafafli vindorku við 10MW sem sé of hátt viðmið þar sem vindmyllur geti haft umtalsverð áhrif þó þær séu undir 10MW að uppsettu afli. Sumir umsagnaraðilar telja að ekki eigi að hafa mörk að þessu leyti og að uppsetning allra vindmylla eigi að heyra undir áætlunina. Aðrir telja að miða ætti við 2-3 MW til að mannvirkin falli undir hana. Þetta atriði kom mikið til umfjöllunar og skoðunar á vegum starfshópsins. Fram komu bæði sjónarmið um að umrædd lágmark væri of hátt og einnig að það væri of lágt. Þannig hafa t.d. heyrst sjónarmið um að miða ætti t.d. við 50 MW til að fella vindorkuver undir áætlunina. Við skoðun starfshópsins á málinu var talið rétt að gera sömu kröfur til vindorkuvera og gerðar eru til annarra virkjunarkosta, þ.e. 10 MW, að uppsettu afli. Sömu sjónarmið eiga í raun við um vindorkuna og hina hefðbundnu virkjunarkosti, umhverfisáhrif hvor tveggja getur verið veruleg þó uppsett af virkjunar sé undir 10 MW. Þannig getur 9,9 MW vatnsaflsvirkjun t.d. haft svipuð umhverfisáhrif í för með sér og 20 MW virkjun svo dæmi sé tekið. Sama gildir um eina staka vindmyllu sem er mjög há. Ákveðið var hins vegar af hálfu starfshópsins að draga þessi mörk við 10 MW þar sem með því næðist samræmi milli þeirra krafna sem gerðar eru um vatnsafl og vindorku. Á móti lagði starfshópurinn til hæðarviðmið einstakra virkjunarkosta jafnvel þó uppsett rafafli næði ekki lágmarksviðmiði og fjallað er um hér að neðan.

- **Hæðarmörkin óþarfi og ekki á að setja auknar kröfur um vindorkuna (Samorka, Samtök atvinnulífsins, Viðskiptaráð, Samtök lónaðarins, Orkusalan, WPD)**
- **100 metra hæðarviðmið eru of há. Slík viðmið ættu frekar að vera 40-70 metrar eða engar hæðatakmarkanir þannig að allar vindmyllur falli undir rammaáætlun. (Fuglavernd, Samtök náttúrustofa, Samtök ferðaþjónustunnar, Skeiða og Gnúpverjahreppur, Náttúrufræðistofnun Íslands)**

Svar: Að fella 100 metra vindmyllur undir rammaáætlun þó þær nái ekki 10 MW lágmarkinu er nýmæli verði frumvarpið að lögum. Starfshópurinn taldi rétt að setja tilteknar skorður við einstökum mjög stórum vindmyllumannvirkjum þó þær uppfylltu ekki lágmarksviðmið rammaáætlunar um afl, sérstaklega ef þær væru í grennd við viðkvæma staði. Varðandi hæðarmörk sem lögð eru til, vildi starfshópurinn þó ekki þrengja um of að þeim möguleika að hægt yrði með tiltölulega skjótum hætti að reisa nokkuð öflugar vindmyllur t.d. til að afla orku á stöðum þar sem mikil þörf væri á orku eða orkuöryggi væri ekki tryggt. Starfshópurinn ákvað að lokum að miða við 100 metra hæðarmörk jafnvel þó afl hennar sé undir 10 MW en eflaust mætti færa sannfærandi rök fyrir því að þau mörk gætu verið lægri eins og hluti umsagnaraðila leggur til eða jafnvel hærri eins og hinn hluti umsagnaraðila leggur til.

- **Ekki gert ráð fyrir svokölluðum „bútasamsáhrifum“ (Fuglavernd, Samtök náttúrustofa)**

Svar: Fram kemur í tilteknum umsögnum að ekki sé tekið á því í frumvarpinu að mörg vindorkumannvirki byggist upp á sama stað í áföngum sem öll eru undanskilin lögum þar sem einstök mannvirki eru undir viðmiðunarmörkum. Varðandi svokölluð „bútasamsáhrif“ þá liggur fyrir að sömu reglur myndu væntanlega gilda um vindorkuver og önnur orkuver. Sé vatnsorkuver stækkað úr 9,9 MW í 16 MW myndi framkvæmdin þar með falla undir rammaáætlun. Bæði vatnsorkuver og jarðhitaframleiðsla er hægt að stækka og gilda ákveðnar reglur þar að lútandi. Séu ráðgert að reisa fleiri en eina vindmyllu á sama stað og



heildarorkuvinnsla virkjunarinnar fer yfir 10 MW verður að gera ráð fyrir því að afla þurfi heimildar á grundvelli rammaáætlunar.

b. liður 1. mgr. 2. gr.

- **Fleiri svæði landsins undanskilin rammaáætlun þegar kemur að hagnýtingu vindorku, sbr. b. liður 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins, en gildir um aðrar tegundir orkunýtingar. (Samorka, sveitarfélög, Samtök atvinnulífsins, Orkusalan ofl.)**

Svar: Varðandi þá tillögu að þrengt sé að vindorkuhagnýtingu ákveðinni svæða landsins þá taldi hann svigrúm vera til staðar að leggja slíkt til, enda væri það gert samhliða því að létta á öðrum kröfum eins og gert er með hinni sérstöku leið. Einnig taldi starfshópurinn mjög mikilvægt að taka til skoðunar þann fjölda mögulegra virkjunarkosti sem eru annars vegar í vatnsorku og jarðvarma borið saman við vindorku. Þótt svo virðist sem verið sé að þrengja að vindorkunýtingu þá verður að skoða það með hliðsjón af þeim virkjunarmöguleikum eða virkjunarkostum sem eru fyrir hendi á öllu landinu. Ljóst er að vatnsafl verður einungis virkjað í ám landsins þar sem nægilegt fall er til staðar. Að sama skapi verður háhiti einungis virkjaður á háhitasvæðum þar sem nægileg virkjanleg orka er til staðar. Fjöldi þessara virkjunarkosta er einungis brotabrot af fjölda þeirra virkjunarkosta sem eru til staðar þegar kemur að vindorkunni. Mögulegir virkjunarstaðir hennar eru því sem næst óteljandi og takmarkast nánast einungis af því landrými sem er til staðar. Þrátt fyrir útilokun verðmætustu svæða landsins fyrir vindorku taldi starfshópsins þær útilokanir ekki skerða fjölda virkjunarkosta í vindorku svo neinu næmi samanborið við fjölda hinna hefðbundnu virkjunarkosta.

- **Of fá svæði væru undanskilin rammaáætlun. Undanskilja ætti t.d. svæði á eldri náttúruminjaskrá, svæði sem skilgreind eru í 61. gr. náttúruverndarlaga, óröskuð vatnasvið, jarðvanga, óbyggð víðerni, mikilvæg fuglasvæði, auk jaðarsvæði viðkvæmra svæða. (Fuglavernd, Samtök náttúrustofa, Eldvötn, Náttúrufræðistofnun Ísland, Vín)**

Svar: Starfshópurinn fór ítarlega yfir þau sjónarmið sem liggja að baki framangreindum sjónarmiðum. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að það eru einungis svæði á A-hluta náttúruminjaskrár sem í dag eru formlega undanskilin meðferð rammaáætlunar, bæði að því er varðar vindorku auk vatnsafls og jarðhita. Ákveðið var að leggja til ákveðnar frekari takmarkanir sem snéru að miðhálandinu, B-hluta náttúruminjaskrár, Ramsar-svæði og svæða innan marka friðhelgunar menningarminja varðandi vindorkuna.

Varðandi önnur mikilvæg svæði, eins og svæði sem falla undir 61. gr. náttúruverndarlaga, jaðarsvæði virkjana, mikilvæg fuglasvæði, óröskuð vatnasvið og óbyggð víðerni þá er ljóst að öll þessi svæði eru mikilvæg og verðmæt. Ekki var hins vegar talin ástæða til að útiloka þessi svæði strax í upphafi eins og lagt er til að gildi um framangreind svæði. Þessi svæði sem nefnd eru í umsögnum munu hins vegar koma til ítarlegrar skoðunar og mats verkefnisstjórnar rammaáætlunar á grundvelli bæði frumvarpsins og stefnunnar við mat á virkjunarkostum verði frumvarpið að lögum.



- **B-hluti náttúruminjasrárár hefur ekki verið samþykktur og færa má rök fyrir því að Ramsar-svæði eigi að vera fleiri. (Fuglavernd, Samtök náttúrustofa, Eldvötn, Náttúrufræðistofnun Ísland)**

Svar: Það hlýtur alltaf að vera mat stjórnvalda og Alþingis á hverjum tíma hvaða svæði séu sett í B-hluta náttúruminjasrárár sem svæði sem stefnt skuli að því að friðlýsa. Sama gildir í raun um hvaða svæði skuli tilnefnd sem Ramsar-svæði. Slík svæði verða þá formlega undanskilin vindorkunýtingu verði frumvarpið að lögum.

Ekki var talið að tillögur einstakra stofnana, eins og t.d. NÍ sem ekki hafa verið formlega samþykktar geti markað grundvöll undir bann við hagnýtingu vindorku samkvæmt lögum verði frumvarpið samþykkt eins og sumir umsagnaraðilar leggja til. Slíkar tillögur hafa ekki fengið þá umfjöllun stjórnvalda sem gera verður ráð fyrir að þurfi að liggja til grundvallar útilokun þeirra að lögum. Gagnrýni á að enn hafi ekki verið samþykkt svæði í B-hluta áætlunarinnar eða að Ramsar-svæði séu of fá hér á landi er málefni sem er annars eðlis en snýr að þessari tilteknu útilokun svæða.

- **Ekki eigi að undanskilja allt miðhálandi landsins enda sé fuglalíf frábreytt á þeim slóðum. (Fuglavernd)**

Svar: Við kynningu og samráð vegna málsins þá kom berlega í ljós að mjög stór hluti þeirra sem tjáðu sig um mál þetta fannst einna mikilvægast að vernda bæri eins og kostur væri miðhálandi Íslands fyrir uppbyggingu vindorkuvera, enda eru þar að finna um 43% af síðustu ósnertu víðernum Evrópu. Ljóst var að mati starfshópsins að vindorkuver á hálandinu gætu verið þess eðlis að þau skertu verulega óbyggð víðerni hálandisins auk þeirrar einstöku upplifunar sem miðhálandið er í augum þeirra sem um það fara. Efnahagsleg áhrif þess að raska miðhálandinu ekki um of eru einnig veruleg enda telja Samtök ferðapjónustunnar að stærstur hluti ferðamanna komi til landsins vegna ósnertrar náttúru. Starfshópurinn var því ekki sammála um að það sé heppilegur staður til að reisa slík mannvirki einungis á þeim grundvelli að fuglalíf sé frábreytt. Horfa þarf til mun fleiri þátta en fuglalífs við ákvörðun sem þessa.

- **Svæði á B-hluta náttúruminjasrárá hafa ekki verið formlega friðlýst og skráning í B-hluta náttúruminjasrárá feli því ekki í sér endanlega niðurstöðu (Samtök orkusveitarfélaga, Samband Íslenskra sveitarfélaga)**

Svar: Starfshópurinn taldi að ef svæði væri komið á B-hluta náttúruminjasrárá þá fælist í því ákvörðun Alþingis að svæðið væri það verðmætt að það skyldi vernda með friðlýsingu. Friðlýsingin sjálf er hins vegar stjórnsýsluákvörðun sem getur tekið mjög langan tíma af ýmsum ástæðum. Starfshópurinn taldi að með þeirri stefnumarkandi ákvörðun Alþingis að færa svæði á B-hlutann lægi fyrir að svæðið hefði það hátt verndargildi að það skuli friðlýsa. Talið var því rétt að undanskilja það strax frá þessari tilteknu hagnýtingu, m.a. byggt á þeim sjónarmiðum sem rakin eru hér annars staðar að mun fleiri mögulegir virkjunarkostir eru fyrir hendi í vindorku en þegar um er að ræða hina hefðbundnu virkjunarkosti. Þessi sjónarmið sveitarfélaga gætu frekar átt við um hefðbundna virkjunarkosti sem væru fáir og takmarkaðir, en síður um virkjunarkosti í vindorku sem væru fræðilega nánast ótakmarkaðir.



3. gr.

Skipulagsvald sveitarfélaga ekki skert þegar kemur að skipulagsgerð vegna vindorku.

- **Óeðlilegt að sveitarfélög geti tekið ákvarðandi þvert á náttúruvernd. (VÍN, Samtökin Eldvötn)**

Lagst er gegn sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga í skipulagsmálum vegna vindorku á þeim grundvelli að þá verði opnað á það að sveitarstjórnir geti tekið ákvarðanir þvert á náttúruvernd/landslagsvernd þar sem þær séu ekki bundnar af niðurstöðu verndar- og orkunýtingaráætlunar.

Svar: Afstaðan virðist að hluta vera byggð á misskilningi. Í tillögunum er ekki verið að gera ráð fyrir því að sveitarfélög geti heimilað vindorku sem hefur verið hafnað í rammaáætlun. Réttur sveitarfélaga er bundinn við það að sveitarfélög geta hafnað vindorku sem hefur verið samþykkt í rammaáætlun eða hefur verið talin uppfylla skilyrði um sérstaka meðferð. Sveitarfélög geta því ekki heimilað vindorku yfir 10 MW sem ekki fær samþykki í verndar- og orkunýtingaráætlun.

- **Þrengt er að vindorku miðað við aðra virkjunarkosti með því að takmarka ekki skipulagsvald vegna hagnýtingar vindorku. (Orkusalan)**

Svar: Ákvæði frumvarpsins um sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga í málefnum vindorku var eitt af meginatriðum tillagna starfshópsins. Eins og rakið er ítarlega í athugasemdum með bæði frumvarpi og tillögu að stefnu var það niðurstaða hópsins að sveitarfélag ætti að hafa viðtækari heimildir en gilda um aðra virkjunarkosti til að taka ákvarðanir um landnotkun vegna vindorku innan sveitarfélagsins. Vindorkumannvirki eru einfaldlega þess eðlis, m.a. vegna þess hve ágeng þau geta verið í nærumhverfinu, að starfshópurinn taldi óhjákvæmilegt að nærsamfélagið yrði haft með í ráðum um það hvort þau risi á tilteknum stað eða ekki og með hvaða hætti verkefnið verði útfært.

Þær ástæður sem liggja að baki þeirri takmörkun á skipulagsvaldi sveitarfélaga í lögum um rammaáætlun liggja í þeirri staðreynd að hinir hefðbundnu virkjunarkostir í vatnsafla og jarðhita eru mjög takmarkaðar auðlindi. Ástæða þótti til að hvorki sveitarfélög né eigendur eignarlands þar sem auðlindina væri að finna gæti komið í veg fyrir nýtingu hennar í þágu þjóðarinnar. Með hliðsjón af séreðli vindorkunnar að hana sé hægt að virkja á fjölmörgum stöðum landsins taldi starfshópurinn þessi skilyrði ekki vera til staðar. Eins og m.a. er rakið þá getur sú aðstaða t.d. auðveldlega komið upp að sveitarfélag hafni því að vindorka byggist upp á tilteknu svæði innan sveitarfélagsins vegna óheppilegra aðstæðna eða áhrifa, eða að sveitarfélag vilji skipuleggja svæðið undir önnur not, en sé hins vegar t.d. reiðubúið að samþykkja vindorku á öðru heppilegra svæði innan marka þess. Mikilvægt væri í slíkum tilvikum að þeir sem helst verði fyrir áhrifum af slíkri nýtingu geti með lýðræðislegum hætti haft raunveruleg áhrif á ákvarðanatöku.

Starfshópurinn taldi einnig að með því að fara þessa leið myndi það leiða til þess að fyrirhugaðir virkjunaraðilar myndu hafa meira samráð við sveitarfélög strax á undirbúningsstigi verkefna, en ljóst þótti af samtölum starfshópsins við fulltrúa sveitarfélaga að oft hafi verið misbrestur á því. Af umsögnum sveitarfélaga er einnig ljóst að flest öll fagna mjög þeim tillögum hópsins að skipulagsvaldið verði hjá þeim varðandi þessa virkjunarkosti.



- **Flutningur skipulagsvalds frá þingi til sveitarfélaga takmarkist við flýtleið (Landsvirkjun)**

Svar: Landsvirkjun leggur til að hafi vindorkukostur hlotið þinglega meðferð hjá Alþingi þá gildi áfram sú meginregla laga um rammaáætlun að sveitarfélög séu bundin af þeirri ákvörðun og verði að færa slíkan virkjunarkost inn í skipulagsgerð sína. Landsvirkjun telur hins vegar að ef virkjunarkostur uppfylli skilyrði um sérstaka meðferð skv. frumvarpinu sé eðlilegt að sveitarfélag verði heimilt að taka ákvörðun um hvort gert sé ráð fyrir virkjunarkostinum við skipulagsgerðina. Eins og fram kemur í svarinu á undan þá lagði starfshópurinn áherslu á sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga þegar kæmi að því að ákveða hvort vindorka byggðist upp innan sveitarfélagsins á tilteknum stöðum. Starfshópurinn taldi því að sveitarfélög ættu að geta hafnað slíkri landnotkun innan sveitarfélagsins eins og þeir hafa heimild til vegna annarrar starfsemi. Ekki væru rök til undanþágu á sama grundvelli og gildir um aðra virkjunarkosti sem verður að virkja á ákveðnum stöðum (þ.e. þar sem auðlindin er staðsett). Starfshópurinn fór yfir þessi sjónarmið Landsvirkjunar við vinnslu frumvarpsins en taldi ekki efni til breytinga á frumvarpinu í þessa átt.

- **Mótmælt að greinin eigi ekki að gilda um þær virkjunarframkvæmdir sem þegar eru komnar í nýtingarflokk rammaáætlunar, sbr. athugasemdir við 3. gr. frumvarpsins. (Skeiða- og Gnúpverjahreppur)**

Svar: Ekki var talið eðlilegt í umræddu frumvarpi að hróflað yrði við virkjunarkostum sem þegar hefðu verið afgreiddir í nýtingarflokk í rammaáætlunar með þeim hætti að óvissa kynni að skapast um slíka virkjunarkosti.

4. gr.

Stefna stjórnvalda um málefni vindorku.

- **Ekki sérstakar athugasemdir við efni greinarinnar en bent á að stefna hefur ekki sömu virkni og lög (Vín).**

Svar: Eins og fram kemur í gögnum málsins hefur verið kallað eftir stefnu stjórnvalda í málefnum vindorku ásamt skýrum lagareglum um sama efni. Með því að hafa skýra opinbera stefnu um hagnýtingu vindorku væri stuðlað að því að allir sem vinna að verkefnum á því sviði, hvort sem það eru opinberir aðilar eða einkaaðilar, geti unnið markvissar að undirbúningi þeirra verkefna. Einnig liggur fyrir að stefnan mun nýtast verkefnisstjórn rammaáætlunar við mat sitt á virkjunarkostum í vindorku innan áætlunarinnar.

5. gr.

Sérstök málsmeðferðtiltekinna virkjunarkosta í vindorku

- **Andstaða við sérmeðferð virkjanakosta og telja að allir orkukostir eigi að fara í gegnum hið faglega ferli rammaáætlunar. (Samtök Náttúrustofa)**

Svar: Tillögur starfshópsins byggja á þeirri nálgun sem lagt var upp með í skipunarbréfi hópsins og í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar að einfalda uppbyggingu vindorkuvera til vinnslu á grænni orku. Sú leið sem lögð er til í frumvarpinu var liður í því að ná því markmiði.



- **Sérstök meðferð virkjunarkosta komi niður á heildstæðu mati virkjunarkosta (Alþýðusamband Íslands, Eldvötn)**

Svar: Að mati ASÍ mun frumvarpið leiða til þess að margir vindorkukostir munu ekki þurfa að fara í gegnum fullt mat rammaáætlunar og það geti komið niður á heildrænu mati virkjunarkosta. Starfshópurinn taldi hina sérstöku leið ekki leiða til þess að það komi niður á heildstæðu mati virkjunarkosta. Ljóst er að þessi tiltekna leið gengur út á það að stytta málsmeðferð þeirra virkjunarkosta sem uppfylla best þau skilyrði sem fram koma í frumvarpinu og í drögum af stefnu stjórnvalda um vindorku.

a. liður 1. mgr. 5. gr.

- **Óljós skilyrði um orkuskipti og kolefnishlutleysi. (Landsvirkjun, Samorka, Samtök iðnaðarins, VÍN, ASÍ, Náttúrufræðistofnun Íslands, Samtök náttúrustofa, Umhverfisstofnun, Ungir umhverfissinnar)**

Talsvert margir gera athugasemdir við skilyrði sem gerð eru um orkuskipti og kolefnishlutleysi og hvernig sýna eigi fram á að vindorkukostur uppfylli það skilyrði að hann styðji við orkuskipti og kolefnishlutleysi og telja skilyrðin of matskennd. Mikilvægt að viðmið séu vel skilgreind.

Svar: Starfshópurinn var mjög meðvitaður um að hér væri um að ræða talsvert matskennt skilyrði auk þess sem á þessu undirbúningsstigi hugsanlegra framkvæmda verður að hafa í huga að vart er hægt að ætlast til að fyrir liggja skuldbindingar samningar um fyrirhugaða hagnýtingu raforkunnar. Það var mat starfshópsins að skilyrðið sem sett er í a-lið 1. mgr. sé í raun grunnskilyrði fyrir þessari leið enda meginmarkmiðið með því að leggja hana til af hálfu starfshópsins að einfalda uppbyggingu vindorkuvera til vinnslu á grænni orku í þágu orkuskipta og kolefnishlutleysis landsins eins og mælt er fyrir um í skipunarbréfi hópsins.

Við mat á því hvort skilyrðið sé uppfyllt verður verkefnisstjórn því í meginatriðum að byggja á fyrirætlunum og áformum umsækjendanna sjálfra eins og þeir lýsa þeim í umsókn og byggja matið á því. Varðandi getu verkefnisstjórnar til að meta umrædd skilyrði verður að hafa í huga að flestir ef ekki allir matsþættir og skilyrði sem skoðuð eru og metin almennt í rammaáætlun við mat og skoðun almennra virkjunarkosta eru einnig mjög matskenndir. Það hefur hins vegar ekki orðið til þess að ekki fáist niðurstaða um slíka þætti. Starfshópurinn taldi því rétt að verkefnisstjórn rammaáætlunar hefði talsvert sjálfsvald um það hvernig hún túlkaði og skýrði þessi skilyrði laganna á grundvelli þess að verkefnisstjórn skuli við mat sitt beita *samræmdum viðmiðum og almennt viðurkenndum aðferðum* eins og segir í lögnum. Einnig eru veittar ákveðnar vísbendingar um mat á þessu skilyrðum í athugasemdum við greinina. Þar kemur m.a. fram að gera verði ráð fyrir því að vinnsla á orku til sölu á opnum og frjálsum innanlandsmarkaði falli undir skilyrði greinarinnar, en t.d. framleiðsla á rafeldsneyti sem eingöngu er ætlað til útflutnings falli ekki undir skilyrðið enda mun slík framleiðsla ekki hafa áhrif á markmið Íslands um orkuskipti og kolefnishlutleysi og skuldbindingar sem íslenska ríkið hefur undirgengist. Ljóst er að ef þetta skilyrði er túlkað of þröngt þá er hætta á því að engir virkjunarkostir geti fari framangreinda leið.

Ljóst er að ýmislegt getur breyst frá því mál eru til meðferðar hjá verkefnisstjórn rammaáætlunar þar til virkjunarkostur getur orðið að veruleika. Eins og bent er á í athugasemdum við greinina þá geta orðið breytingar á virkjuninni sjálfri, t.d. vegna nýjunga og tæknibreytinga, auk þess sem ýmsar breytingar geta orðið á fyrirætlunum eða áformum



virðjunaraðila varðandi nýtingu raforkunnar. Verði slíkar breytingar þarf að meta hvort virkjunarkosturinn uppfylli enn skilyrði þess samþykkis sem veitt var í upphafi. Eins og bent hefur verið á af hálfu Orkustofnunar þá eru takmarkaðar heimildir í lögum til eftirfylgni skilyrða sem þessara við leyfisveitingarferli en ef þörf verður talin á því af hálfu stjórnvalda þá væri hægt að styrkja lagaramma þessara mála, t.d. í raforkulögum, til að tryggja eftirfylgni. Við skoðun á slíkum lagaramma þarf að hafa í huga að stjórnvöld eru bundin af jafnræðisreglu, raforkulögum og samkeppnislögum.

- **Raforkuöryggi ætti að vera eitt af skilyrðum greinarinnar (Landsvirkjun).**

Svar: Varðandi raforkuöryggi sem eitt af skilyrðum þessarar sérstöku leiðar eins og Landsvirkjun leggur til þá var raforkuöryggi einn af þeim mikilvægu þáttum sem skoðaðir voru ítarlega af hálfu starfshópsins og m.a. tekið á í tillögu að stefnu stjórnvalda um vindorku. Raforkuöryggi væri því eflaust einn af þeim mikilvægu þáttum sem gætu komið til greina sem einn af þeim þáttum sem réttlæta sérstaka meðferð samkvæmt þessari grein frumvarpsins. Starfshópurinn ákvað hins vegar eins og áður sagði að einskorða frumvarpsgreinina við að virkjunarkosturinn stuðlaði að því að ná markmiðum stjórnvalda um orkuskipti og kolefnishlutleysi og að staðið verði við skuldbindingar stjórnvalda þar að lútandi á beinni ábyrgð ríkisins.

- **Bæta ætti eftirfarandi við a. lið 1. mgr. 5. greinar, „án þess að rýra líffræðilega fjölbreytni“. (Ungir umhverfissinnar)**

Svar: Starfshópurinn lagði áherslu á mikilvægi líffræðilegrar fjölbreytni í störfum sínum eins og fram kemur m.a. fram í tillögu til þingsályktunar. Ekki var hins vegar talið að tilvísun til hennar á þessum stað hefði verið til bóta enda er greinin einskorðuð við að vísa til markmiða um orkuskipti og kolefnishlutleysi og þær skuldbindingar sem eru á ábyrgð ríkisins.

b. liður 1. mgr. 5. gr.

- **Kröfur og skilgreiningar þurfa að vera ljósar. (Náttúrufræðistofnun Íslands, Vín, Ungir umhverfissinnar)**

Svar: Fram koma sjónarmið um að of mikið vald sett sé á verkefnisstjórn varðandi það hvernig meta skuli virkjunarhugmyndir (t.d. „land sem almennt telst vera raskað af mannavöldum“ og „ekki rýra um of mikilvæga verndarhagsmunir“). Að mati Náttúrufræðistofnunar ætti að vera stefnt að því að kortleggja þessi röskuðu svæði. Einnig bendir stofnunin á að taka þurfi tillit til þess að ýmis röskuð svæði í byggð, t.d. á láglandi geta engu að síður verið óheppileg til uppbyggingar á vindorku vegna ýmissa annarra sjónarmið, þ.m.t. verndargildi náttúru sem finnst á röskuðu svæðunum, eins og t.d. fuglalífs.

Við yfirferð starfshópsins þótti ljóst að í gildandi lögum um rammaáætlun er ekki að finna neinar leiðbeiningar eða fyrirmæli til verkefnisstjórnar um hvernig meta skuli virkjunarhugmyndir almennt. Þær leiðbeiningar sem veittar eru við mat á virkjunarkostum í vindorku verði frumvarpið og stefnan samþykkt eru því mun ítarlegri og skýrari en fyrir hendi er varðandi hina hefðbundnu virkjunarkosti. Þessi gögn gefa verkefnisstjórn talsvert ítarlegar leiðbeiningar um þau sjónarmið sem henni ber að leggja til grundvallar við mat sitt. Telja verður því að mat verkefnisstjórnar á þessum tilteknu skilyrðum eigi að geta verið einfaldara og afmarkaðra enda skilyrðin tiltölulega fá og lögbundin. Starfshópurinn taldi rétt að verkefnisstjórn rammaáætlunar hefði hins vegar talsvert sjálfsveld um það hvernig hún túlkaði



og skýrði frekar einstök atriði á grundvelli þessara gagna út frá þeirri meginreglu að verkefnisstjórn skuli við mat sitt beita „samræmdum viðmiðum og almennt viðurkenndum aðferðum“ eins og segir í gildandi lögum. Hins vegar er bent á það m.a. í athugasemdum að eðlilegt væri að verkefnisstjórn setti sér verklagsreglur eða samræmda aðferðarfræði um hvernig hún leggi út af hugtökum eins og t.d. röskuðu landi. Ekkert mælir á móti því að þess sé freistað að kortleggja þessi svæði eins og NÍ leggur til. Það er einnig ljóst að þó röskuð svæði geti verið heppileg til uppbyggingar vindorku þá gerir frumvarpið og stefnan ráð fyrir því að það sé ekki eini þátturinn sem taka þurfi tillit til. Ef á svæði eru t.d. aðrir þættir, eins og t.d. fuglalíf, þá geta slíkir þættir leitt til þess að staðurinn sé ekki heppilegur til slíkrar uppbyggingar.

- **Raskað minja eða menningarlandslag. (Minjastofnun)**

Svar: Bent er á að rétt gæti verið að tiltaka sérstaklega að röskun í gegn um aldirnar, þ.e. vegna menningarlandslags, teljist ekki til raskaðra svæða. Starfshópurinn telur ekki að röskun vegna menningarminja myndi falla undir þær skýringar og skilgreiningar sem er að finna í lögum og þingsályktunartillögu um röskuð svæði. Slíkar minjar eru almennt þess eðlis að þær eru algjörlega eða nánast orðnir hluti af náttúru landsins. Ekki væri hins vegar tilefni til að standa gegn slíkri breytingu til að skýra það frekar ef talin er þörf á því.

c. liður 1. mgr. 5. gr.

- **Bent er á að gera þurfi ákveðið hagsmunamat þegar verið er að skoða þessi skilyrði og að horfa megi til ýmissa viðmiða þar að lútandi. Slík viðmið er þegar að finna á nokkrum stöðum í lögum sem bent er á í umsögninni. (Náttúrufræðistofnun Íslands)**

Svar: Starfshópurinn gerir ráð fyrir að verkefnisstjórn muni meta skilyrði greinarinnar. Þau viðmið og skilyrði sem Náttúrufræðistofnun telur upp koma vissulega til greina við mat verkefnisstjórnar á skilyrðum greinarinnar og er eðlilegt að verkefnisstjórn líti til þeirra. Eins og bent hefur verið á á öðrum stöðum lagði starfshópurinn upp með það að verkefnisstjórn hefði nokkuð frjálssar hendur með að móta hvernig hún mótar þau viðmið sem hún mun leggja til grundvallar og ljóst er að slík viðmið munu að sjálfsögðu taka tillit til þeirra laga og reglna sem gilda á einstökum sviðum.

d. liður 1. mgr. 5. gr.

- **Öll mikilvæg fuglasvæði eiga að vera undanskilin flýtimeðferð (Fuglavernd, Náttúrufræðistofnun Ísland, Samtök náttúrustofa)**

Svar: Það var skoðað af starfshópnum hvort undaskilja ætti öll mikilvæg fuglasvæði frá flýtimeðferð, en talið að með því að undanskilja alfarið öll slík svæði þá væri verið að útiloka strax mjög stór svæði og jafnvel heilu landssvæðin. Eins og fram kemur í athugasemdum með frumvarpi og einnig m.a. í umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands, þá hafa mikilvæg fuglasvæði oft verið ákvörðuð mjög rúmt. Þannig er stærstur hluti undirlendis á Suðurlandi skilgreindur sem mikilvægt fuglasvæði. Svo virðist að vegna skorts á rannsóknum hafi stærri svæði en þörf kann e.t.v. að vera á verið felld undir skilgreininguna í varúðarskyni. M.a. af þessum sökum taldi starfshópurinn rétt að leggja til að einskorða hina sérstöku leið ekki sérstaklega við landafræðilega afmörkun slíkra svæða heldur ætti frekar að leggja áherslu á villta fugla sem metnir eru í hættu eða verulegri hættu á válistum eða fuglategundir með hátt eða mjög hátt verndargildi. Gert er ráð fyrir því að nákvæm staðsetning vindorkuversins sæti hins vegar ávallt skoðun af hálfu verkefnisstjórnar þegar verið væri að meta hvort hún uppfylli



hina sérstöku meðferð. Þá munu fuglar og fuglasvæði að sjálfsgöðu verða skoðuð og metin. Þessi þáttur verður því skoðaður af hálfu þar til bærra aðila óháð því hvort svæðið sé formlega skilgreint sem mikilvægt fuglasvæði eða ekki. Hafa þarf einnig í huga að fuglar eru verulegur þáttur í umhverfismati framkvæmdarinnar sjálfrar og sæta umfangsmiklu mati og skoðun á þeim vettvangi áður en af framkvæmd getur orðið.

- **Því er velt upp hvort miða eigi við svokallaðar forgangstegundir í greininni, í stað þess að miða við fyrirliggjandi orðalag hennar. (Náttúrufræðistofnun Íslands)**

Svar: Samkvæmt umsögninni eru forgangstegundir þær tegundir sem að mati NÍ er mikilvægast að tilgreina verndarráðstafanir fyrir. Þær tegundir sem metnar hafa verið sem forgangstegundir eru t.d. tegundir sem metnar eru í hættu eða yfirvofandi hættu á válista, en einnig svokallaðar ábyrgðartegundir þ.e. þær sem teljast á alþjóðlegri ábyrgð Íslendinga og er þá miðað við að a.m.k. 20% af Evrópustofni viðkomandi tegundar nýti Ísland til varps eða komi hér við á ferðum sínum sem og tegundir sem teljast til forgangs í sérstakri búsvæðanefnd Bernarsamningsins sem Ísland er aðili að. Þetta var talsvert rætt hjá starfshópnum og m.a. við fulltrúa Náttúrufræðistofnunar Íslands. Ákveðið var að miða við fyrirliggjandi orðalag frumvarpsins þar sem skilningur starfshópsins var sá að þó mikilvægt væri að vernda búsvæði og aðstæður ábyrgðategunda, bæði hér á Íslandi sem og erlendis, þyrftu þessar tegundir þó ekki að vera í sérstakri hættu til að falla undir hugtakið ábyrgðategund. Undir ábyrgðategundir falla t.d. algengar fuglategundir eins og fíll, heiðlóa, heiðagæs, spói og stelkur. Stundaðar eru sportveiðar á sumum þeirra tegunda sem undir þennan flokk falla, annað hvort hérlendis eða erlendis eða hvort tveggja. Starfshópnum telur hins vegar að ef einhverjar af þeim tegundum sem eru ábyrgðategundir Íslendinga og metnir eru í hættu eða verulegri hættu eða eru með hátt eða mjög hátt verndargildi eigi þær að sjálfsgöðu undir greinina.

2. mgr. 5. gr.

- **Skortir á að gætt sé málsmeðferðarreglna við ákvörðun um hina sérstöku leið. (Samorka, Viðskiptaráð)**

Svar: Eins og rakið er í umsögn Samorku þá telja samtökin að það skorti á að máli ljúki með formlegrar stjórnvaldsákvörðunar og þar með úrræða fyrir málsaðila ef verkefnisstjórn telur að vindorkukostur uppfylli ekki skilyrði hinnar sérstöku leiðar. Starfshópurinn skoðaði þetta talsvert við undirbúning málsins. Ákveðið var hins vegar að leggja til þessa leið á þeim grundvelli að verkefnisstjórnin er ráðgjafarnefnd en tekur ekki stjórnsýsluákvæðanir í skilningi laga. Talið var því rétt að verkefnisstjórnin hefði svigrúm til að meta hvaða virkjunarkostir uppfylltu skilyrði til að fara hina sérstöku leið sem lögð er til án þess að um væri að ræða stjórnsýsluákvörðun. Það endurspeglast í frumvarpinu á þá leið að verkefnisstjórn gæti tekið þá kosti til skoðunar sem líklegastir eru til að uppfylla skilyrðin og væru það langt komnir í undirbúningi eða gagnaöflun að hægt væri að leggja mat á skilyrðin. Talin var talsverð hætta á því að með þeirri leið sem Samorka leggur til yrði stigið tiltekið skref í þá átt að gera verkefnisstjórnina nánast að ákvörðunarstjórnvaldi en ekki ráðgefandi aðila eins og löggin gera ráð fyrir. Þessa leið verður einnig að skoða í því ljósi að um er að ræða ívilnandi undantekningu í sérstökum tilvikum en ekki hugsuð sem sérstakur réttur til að fara þessa leið, því almenna leiðin samkvæmt frumvarpinu er að vindorkukostir heyri undir rammaáætlun og Alþingi eins og gildir um aðra virkjunarkosti í rammaáætlun.



Önnur atriði sem fram komu í umsögnum.

- **Leitað verði afstöðu sveitarfélaga strax í upphafi málsmeðferðar rammaáætlunar um virkjunarkostinn (Sveitarfélög, Samtök orkusveitarfélaga)**

Svar: Starfshópurinn er sammála því að sveitarfélög séu höfð með í ráðum og verði upplýst um virkjunarmálefni strax í upphafi máls. Þessi afstaða kemur m.a. fram í drögum að stefnu um vindorku auk þess sem frumvarpið gerir ráð fyrir að sveitarfélög hafi meira um það að segja hvort vindorka verði hagnýtt innan sveitarfélagsins.

- **Hindranir á áhrifasvæðum og flugleiðum, áhrif á radarmerki og veðursjár. (Isavia, Samgöngustofa, Flugfélagið Gerifugl, Svifflugfélag Íslands, FÍA)**

Svar: Ýmsir flugtengdir hagaðilar benda á flugöryggi m.a. í tengslum við að nálægð þessara mannvirkja geti falið í sér hindranir á áhrifasvæði flugvalla, á flugleiðir auk þess sem þau kunna að hafa áhrif á radarmerki og veðursjár. Starfshópurinn var vel meðvitaður um áhrif þessara mannvirkja á flug, fjarskipti, veðurmælingar og fleira. Í stefnunni er af þessum sökum bent á að stjórnvöld þurfi að setja skýrar reglur er snúi að öllum þessum þáttum. Það verkefni var of sérhæft til að starfshópurinn gæti mótað slíkar reglur við tillögu að endurskoðun á lögum um rammaáætlun vegna vindorku. Starfshópurinn taldi nauðsynlegt að stjórnvöld settu reglur um þessa þætti hvernig sem vindorku verður að endingu meðhöndluð í regluverkinu. Þær ábendingar sem settar eru fram í stefnunni gilda því í raun hvort sem frumvarp þetta verði að lögum eða ekki.