

## Frumvarp til laga

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

Frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

#### 1. gr.

Á eftir 4. tölul. 2. mgr. 2. gr. laganna kemur nýr töluliður, svohljóðandi:

5. *Vindorka*: Nýting vinds til vinnslu á orku.

#### 2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. mgr. 3. gr. laganna:

- Á eftir 1. másl. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Að auki tekur áætlunin til landsvæða og virkjunarkosta í vindorku sem hafa uppsett rafafli 10 MW eða meira eða vindorkumannvirki í hæstu stöðu er hærra en 100 metrar.
- Við bætist nýr málslíður svohljóðandi: Þegar um er að ræða landsvæði og virkjunarkosti í vindorku tekur verndar- og orkunýtingaráætlun að auki ekki til svæða á B-hluta náttúru-minjaskrár, svæða innan marka friðhelgunar menningarminja, svæða á heimsminjaskrá UNESCO auk svæða sem tilnefnd hafa verið á skrána, Ramsar-svæða og svæða innan marka miðhálendislinu eins og hún er skilgreind í landsskipulagsstefnu.

#### 3. gr.

Við 1. másl. 1. mgr. 7. gr. laganna bætist: nema um sé að ræða virkjunarkosti til nýtingar vindorku.

#### 4. gr.

Á eftir 2. másl. 1. mgr. 10. gr. laganna kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Við mat og tillögur um flokkun virkjunarkosta í vindorku skal verkefnisstjórn jafnframt horfa til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu vindorku á Íslandi þar sem gerð er grein fyrir helstu forsendum fyrir nýtingu vindorku til raforkuvinnslu.

## 5. 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 mun stuðla að því að ná markmiðum stjórnvalda um orkuskipta og kolefnishlutleysi og að staðið verði við skuldbindingar stjórnvalda þar að lútandi á beinni ábyrgð ríkisins.
- b. Virkjunarkosturinn er innan landsvæðis sem almennt telst hafa vera raskað af mannaöldum.
- 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 náttúruminja, menningarminja eða atvinnustarfsemi sem tengist slíkum svæðum.
- 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.

Uppfylli virkjunarkostur skilyrði 1. mgr. 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 sem tengist orkuvinnslu að undangengnu mati á umhverfisáhrifum og að öðrum skilyrðum laga uppfylltum.

Fallist ráðherra ekki á að virkjunarkosturinn uppfylli skilyrði skv. 1. mgr. fer um málsmeðferð hans eins og um aðra virkjunarkosti í verndar- og orkunýtingaráætlun samkvæmt lögum þessum.

## 6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Lögin koma til framkvæmda þegar þingsályktun skv. 4. 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.

Í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar frá 28. nóvember 2021 er kveðið á um að setja skuli sérstök lög um nýtingu vindorku með það að markmiði að einfalda uppbyggingu vindorkuvera til vinnslu á grænni orku. Jafnframt kemur fram að áhersla verði lögð á að vindorkuver byggist upp á afmörkuðum svæðum nærri tengivirkjum og flutningslínnum þar sem unnt verði að tryggja afhendingaröryggi og lágmarka umhverfisáhrif. Tekið er fram að mikilvægt sé að breið sátt ríki um uppbyggingu slíkra vindorkuvera, að tillit verði tekið til sjónrænna áhrifa, dýralífs og náttúru og taka verði afstöðu til gjaldtöku fyrir slíka nýtingu.

Til að vinna að þessum markmiðum stjórnarsáttmálans 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. Hafsteinnsson, lögfræðingur í umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu.

Í skipunarbréfi starfshópsins var sérstaklega kveðið á um að hann myndi fara ítarlega yfir lög um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, að því er varðar meðhöndlun og málsmeðferð vindorku yfir 10 MW innan verndar- og orkunýtingaráætlunar (rammaáætlunar), auk þess sem starfshópurinn kynnti sér fyrrnefnt lagafrumvarp (709. mál á 151. lögþ.) um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (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 um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, en gerðar yrðu tilteknar 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 álitæfnum í löggjöf um vindorku miðað við þá leið sem lögð væri 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 náttúrufer og friðlýst svæði, fuglalíf, ferðamennsku, grenndarrétt eða önnur sjónarmið sem starfshópurinn teldi mikilvæg.
2. Hvernig náð yrði 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 meðal landsmanna um hagnýtingu vindorku eins og fjallað er 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 fyrirkomulagi 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 í 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. Frumvarp þetta er, ásamt stefnu um vindorku, niðurstaða vinnu starfshópsins.

## 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni fyrirhugaðrar lagasetningar er að ná fram því markmiði að einfalda og flýta uppbyggingu vindorkuvera til vinnslu á grænni orku en um leið að reyna að lágmarka umhverfisáhrif vegna þeirra eins og kostur er. Frumvarpið 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 tiltekna 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 stefnu stjórnvalda um uppbyggingu vindorku á Íslandi 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 um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, gildi ekki um vindorku og að í lögnum þurfi að fjalla með skýrari hætti um þennan virkjunarkost. Við meðferð Alþingis á frumvarpi sem varð að lögum nr. 48/2011 (77. mál á 139. lögb.) 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 orkuvinnsluna. Við meðferð frumvarpsins og samþykkt 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 raforkuvinnslu.

Að mati umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins sem fer með framkvæmd laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, 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 virkjunarkostir 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 þeim virkjunarkostum fer stöðugt fjölgandi í hlutfalli við aðra virkjunarkosti í rammaáætlun. 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 vindafla 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 lagamma betur að þessari tilteknu tegund virkjunarkosts vegna sérstöðu hans. Sérstaðan felst fyrst og fremst í því að virkjunarkostir í vindorku eru ekki sérstaklega bundnir tiltekinni staðsetningu eins og hinir hefðbundnu virkjunarkostir og er því mun meira svigrúm til að velja þeim staðsetningu þar sem röskun á umhverfi er haldið í lágmarki. Í öðru lagi er vindur ekki jafn takmarkaður orkukostur og vatnsafl eða jarðvarmi 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 undir nýtinguna. Í þriðja lagi má segja að umhverfisáhrif vindorkuvera 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 virkjunarkosta í vindorku nokkuð frábrugðin hinum hefðbundnu virkjunarkostum. Þessi áhrif felast að verulegu leyti í sjónrænum og hljóðrænum áhrifum mannvirkjanna vegna mikillar hæðar og tilheyrandi snúnings vindmyllublaða. Jafnframt fylgir þessum mannvirkjum ljósmengun vegna nauðsynlegra viðvörunarljósa vegna flugumferðar. Vindmyllur geta auk þess haft mjög skaðleg áhrif á fugla í grennd við þær. 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 orkunýtingaráætlun til að fella þessa tilteknu tegund orkunýtingar betur undir lögum.

Meginbreytingin felst í þeirri tillögu að lögð verði fram sérstök opinber stefna um hagnýtingu vindorku. Slík stefnumörkun mun verða 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, svo sem 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 virkjunarkosta í vindorku 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 friðhelgunarsvæðis 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 byggjast að meginstefnu á þeirri meginreglu að hvorki landeigandi né sveitarfélög geti hindrað nýtingu staðbundinna og takmarkaðra auðlinda landsins eins og vatnsafls 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 áður nefnds starfshóps að skoðun lokinni varð að mannvirki til hagnýtingar vindorku væri einfaldlega þess eðlis, m.a. vegna þess hve ágeng og sýnileg þau geta verið í nær-umhverfinu, 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 gilda 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 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. Í þessu sambandi er einnig mikilvægt að sveitarfélög fái upplýsingar um virkjunarkosti sem allra fyrst í þessu ferli. Verði frumvarp þetta að lögum er mikilvægt að reglugerð nr. 530/2014 um virkjunarkosti í verndar- og orkunýtingaráætlun verði endurskoðuð með hliðsjón af virkjunarkostum í vindorku. Í reglugerðinni er að finna skilgreiningu á þeim gögnum sem fylgja þurfa beiðni um umfjöllun um virkjunarkosti hjá verkefnisstjórn rammaáætlunar. Í reglugerðinni væri t.d. hægt að skilgreina frekar skilyrði um upplýsingagjöf til sveitarfélaga á fyrstu stigum í umfjöllun um virkjunarkost.

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 formlegri meðferð um tiltekna virkjunarkosti í vindorku innan verndar- og orkunýtingaráætlunar ljúki og verði 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 lögmatum 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 málefnalegar takmarkanir séu heimilar gagnvart eignarréttar- og atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrár enda sé gætt meðalhófs og að takmarkanir séu 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 verkefninu lið enda ljóst að viðfangsefnið væri umdeilt, viðamikild og flókið. Í þessu skyni voru sendar út fjölmargar umsagnarbeiðnir, auk þess sem opnað var netfang til að taka við athugasemdum eða hugleiðingum um virkjun vindorku frá almenningi.

Í upphafi vinnunnar bárust starfshópnum yfir 70 umsagnir frá einstaklingum, samtökum og öðrum lögaðilum. Yfir 100 gestakomur voru á fundi hópsins, þar sem óskað hafði verið

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. Stöðuskýrsla starfshóps um vindorku.

Farin var sú leið að starfshópurinn skilaði af sér 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 Íslendingar væru komnir 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 í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 24. apríl 2023 (mál nr. S-84/2023) og þar var jafnframt óskað eftir umsögnum um efni hennar. 26 umsagnir bárust í samráðsgátt um efni skýrslunnar.

Í kjölfar útgáfu skýrslunnar voru jafnframt haldnir opnir kynningarfundir um vindorku um allt land 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 fundunum 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.

### 5.3. 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 (mál nr. S-251/2023). Umsagnir bárust frá 33 aðilum, 20 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. laga um náttúruvernd og svæða á náttúruminjasrá. Stofnunin bendir auk þess á að rétt sé að horfa til verndunar allra hálandissvæða landsins sem hafa verndargildi, auk óbyggðra víðerna. Bent er á að umhverfisáhrif vindorkumannvirkja séu ekki endilega í beinu samhengi við uppsett afl mannvirkjanna. Mikilvægt er að mati stofnunarinnar að fyrir liggi skýr stefna um samráð við hagaðila og almenning við ákvörðunar- og leyfisveitingarferli.

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

Fuglavernd telur nauðsynlegt að útiloka frá upphafi þessa ferils að vindorkuver verði staðsett í eða við mikilvæg fuglasvæði og jaðarsvæði þeirra, sem og í og við mikilvægar farleiðir fugla.

Í umsögn Orkustofnunar kemur fram að stofnunin telji nauðsynlegt að horfa til mismunandi virkjunarkosta heildstætt út frá innbyrðis samspili þeirra. Ef farin verði önnur leið varðandi vindorku en aðra kosti til raforkuvinnslu í ferli rammaáætlunar sé nauðsynlegt að fyrir liggi með hvaða hætti verði náð fram stöðugu framboði raforku ef nýting hennar krefst stöðugs framboðs. Stofnunin leggur einnig áherslu á nauðsyn þess að tryggja 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 einfalda málsmeðferð 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.

Samtökin Mótvindur – Ísland leggja áherslu á komið verði 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 byggjast á með því að einfalda meðferð 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 orkuvinnsluna. Bent er á þörfina á því að fyrir liggja hvert sé kolefnisspor allrar framleiðslukeðjunnar frá slíkum verkefnum en þær upplýsingar liggja ekki fyrir. Orkumarkaðir erlendis hafi gjörbreyst eftir innkomu vindorkunnar og gríðarlegar verðhækkningar á raforku fylgt í kjölfarið vegna óstöðugleika vinnslunnar og ógagnsæs eignarhalds virkjana. Landvernd leggur áherslu á að vandað verði til verka við laga-breytingar og hvetur til þess að veikja ekki stöðir 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 eigi 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 ásjón. Blikkandi ljós og snúningur spaða skapi mikla truflun á sjónrænni upplifun á landinu, 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. Vinnsla raforku með vindorku sé ekki sjálfbær því hún þarfnist jöfnunarorku sem leiði til krafna um fleiri vatnsaflsvirkjanir til að bregðast við skorti á henni. Vinnsla rafmagns með vindorku hafi ekki verið nýtt til orkuskipta hjá nágrennaþjóðum heldur farið til þeirra sem borga mest og geti því talist svokallaður grænþvottur. Fyrirtækin sem eiga mannvirkin í nágrennalöndum okkar hafi orðið uppvís að óskýru eignarhaldi og skattundanskotum. Auk framangreinds er bent á að arðurinn af þessum verkefnum hafi ekki orðið eftir í samfélögum þar sem vindorkuver hafa risið heldur verið fluttur úr landi.

#### 5.4. Umsagnir um drög að frumvarpi.

Frumvarpsdrög voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 5.–23. janúar 2024 (mál nr. S-1/2024) og bárust 46 umsagnir, 11 frá einstaklingum og 35 frá lögaðilum. Nokkur fjöldi lýsir í umsögnum sínum nokkuð jákvæðri afstöðu til frumvarpsins þótt fram hafi komið talsvert margar



ábendingar og tillögur um breytingar eða lagfæringar. Sumar umsagnir eru mjög neikvæðar gagnvart frumvarpinu og almennt gagnvart hagnýtingu vindorku. Ekki eru tók á því að gera grein fyrir öllum umsögnum sem bárust en hér að aftan er að finna stuttan útdrátt úr umsögnum helstu hagsmunaaðila og stofnana. Umsagnir einstaklinga voru að mestu sambærilegar og rakið er hér að framan varðandi umsagnir sem bárust við áform um lagasetningu.

Það frumvarp sem kynnt var í samráðsgátt stjórnvalda hefur tekið nokkrum breytingum að því er varðar númer einstakra greina. Tilvísanir í umsögnum hér að neðan hefur verið breytt í samræmi við frumvarpið eins og það er nú.

Samband íslenska sveitarfélaga telur að frumvarpið og þingsályktunartillaga séu í samræmi við stefnumörkun sambandsins. Sambandið er þó þeirrar skoðunar að alfarið eigi að aftengja ákvörðun og leyfisveitingu um vindorkuver frá verkefnisstjórn rammaáætlunar. Sambandið telur hins vegar ekki ástæðu til að mótmæla hvernig á því er tekið í frumvarpinu en telur rétt að endurskoða aðkomu verkefnisstjórnar og ráðherra þegar reynsla kemst á slíka uppbyggingu. Sambandið leggur áherslu á að verði frumvarpið samþykkt þurfi að yfirfara lög og reglugerðir með tilliti til þess að sveitarfélög verði fyrirferðarmeiri í stjórnsýslu þessara mála. Bent er á að skilyrði nýrrar 10. gr. a séu matskennd. Að mati sambandsins er það einnig forsenda þess að vindorka byggist upp að fyrir liggi mótaðar tillögur um hvernig skuli skipta mögulegum tekjum sem tengjast vindorkuverum. Bent er á að skýra þurfi orðalag í b-lið 2 gr. frumvarpsins þannig að enginn vafi sé á því hvaða landsvæði eigi einungis við um vindorkukosti. Bent er á að útilokun svæða á B-hluta náttúruminjaskrár þurfi frekari rýni enda sé með því hugsanlega verið að útiloka mjög mörg svæði frá hagnýtingu í þágu vindorku.

Samtök orkusveitarfélaga fagna því að komið sé til umsagnar frumvarp um breytingar á lagaumhverfi vindorkunýtingar ásamt drögum að stefnu um vindorkunýtingu. Áhersla er hins vegar lögð á þörfina á því að breyta skattaumhverfi orkuvinnslu sem sé lykillinn að farsælum orkuskiptum. Fram kemur að samtökin séu í meginatriðum sammála þeirri aðferðafræði sem byggt er á í frumvarpinu, sem er að áform um vindorkuver yfir skilgreindum stærðarmörkum skuli vera háð málsmeðferð rammaáætlunar. Það geti einnig leitt til skilvirkari stjórnsýslu við umfjöllun um vindorkuver að þau fái sérstaka málsmeðferð. Samtökin telja þó að gera mætti betur grein fyrir stjórnsýslu bæði hjá verkefnisstjórn og Orkustofnun áður en máli er vísað til ráðherra til ákvörðunar. sbr. 5. gr. frumvarpsins. Einnig gera samtökin athugasemdir við þann fjölda svæða sem lagt er til að undanskilin verði vindorkunýtingu, sbr. b-lið 2. gr. Í umsögninni er lögð áhersla á að sveitarfélög þurfi að fá kynningu á virkjunarkostum mun framar í ferlinu en nú er raunin.

Samtök ferðapjónustunnar lýsa yfir ánægju með það samráð sem átt hefur sér stað við gerð tillagnanna sem felast í frumvarpinu. Tilraun til að skapa sátt um þessi mál er að mati samtakanna gott fordæmi sem stjórnvöld mættu nota sem fyrirmynd þegar kemur að öðrum stórum málum. Samtökin telja að vatnsafl og jarðhiti eigi að vera grunnstoðir sjálfbærrar orkuöflunar en vindorka stuðningur við þá orkuvinnslu. Samtökin telja að réttur farvegur fyrir vindorkuna sé í lögum um rammaáætlun. Samtökin telja að skýra þurfi frekar hvað teljist til raskaðra svæða. Eðlilegt sé að fyrst séu skoðuð þau svæði sem eru röskuðust og vinna svo niður stigann þegar þau hafa verið virkjuð. Samtökin telja að 100 metra hæðarskilyrði sé of hátt og að miða ætti þess í stað við 50 metra. Þau telja einnig mikilvægt að lagt sé upp með að sveitarfélög geti hafnað vindorkuveri í skipulagsáætlunum sínum. Samtökin telja að mikilvægt sé að stíga varlega til jarðar við hagnýtingu vindorku í byrjun en slaka frekar á slíkum kröfum ef reynsla verður jákvæð.

Orkustofnun fagnar því að unnið sé að stefnumótun í málefnum vindorku. Stofnunin telur að e.t.v. þurfi að skýra 2. gr. til samræmis við ákvæði í greinargerð þess efnis að allar framkvæmdir við vindorkuver yfir 10 MW heyri undir rammaáætlun óháð stærð mannvirkja. Einnig telur stofnunin að skilgreina þurfi hvaða ný orkuöflun teljist framlag til orkuskipta. Kveða þurfi m.a. skýrt á um að átt sé við markmið á beinni ábyrgð Íslands og að ef orkuskiptamarkmið nái ekki fram að ganga þá falli leyfið úr gildi. Bent er á að ekki séu fyrir hendi í gildandi laga- og regluverki heimildir til að setja skilyrði um nýtingu orku í leyfisveitingarferlum.

Samtök iðnaðarins gera athugasemdir og telja skorta rökstuðning við að vindorkumannvirki sem eru yfir 100 metrar að hæð séu felld undir rammaáætlun þótt þau nái ekki 10MW lágmarki. Samtökin gera ekki athugasemdir við að stjórnvöld hvetji til orkuskipta en gjalda varhug við að kveðið sé á um tiltekið hagræði til handa einum orkugjafa umfram aðra, sbr. a-lið. 1. mgr. 5. gr., eða sett verði lagaboð um hverjum megi selja orku umfram aðra. Að lokum telja samtökin óljóst með hvaða hætti drögin að frumvarpi leiði af sér einföldun er viðkemur uppbyggingu vindorkuvera eða því að einfalda og flýta opinberri málsmeðferð. Í þessu sambandi er einnig bent á að ekki eru sett tímamörk um málsmeðferð eða ferla innan stjórnáráðunnar.

Samtök atvinnulífsins benda á að nauðsynlegt verði að nýta nýja endurnýjanlega orkugjafa á borð við vindorku svo unnt verði að hrinda orkuskiptum í framkvæmd. Í því samhengi telja samtökin jákvætt að mælt sé fyrir um sérstaka og einfaldaða málsmeðferð tiltekinna virkjunarkosta í vindorku í þágu orkuskipta og kolefnishlutleysis. Samtökin telja jákvætt að mælt sé fyrir um sérstaka og einfaldaða málsmeðferð tiltekinna virkjunarkosta í vindorku en telja hins vegar rétt að ráðherra eigi að geta metið hvort virkjunarkostur uppfylli skilyrði 5. gr. og vísað honum áfram jafnvel þó að verkefnisstjórn komist að gagnstæðri niðurstöðu. Þá telja samtökin mikilvægt að umsagnaraðilum og öðrum stofnunum verði ekki gefið of mikið vægi við mat á virkjunarkostum samkvæmt ákvæðinu, auk þess sem mælt verði fyrir um að verkefnisstjórn beri að komast að niðurstöðu innan nánar tiltekins frests. Samtökin benda einnig á að rétt sé að sömu reglur eigi að gilda um virkjunarkosti í vindorku og aðra virkjunarkosti ef þeir eru ekki undanskildir rammaáætlun. Hér er t.d. átt við að vindorka verði ekki heimil innan miðhálandisliðu en aðrir virkjunarkostir séu ekki háðir slíkri afmörkun. Samtökin benda einnig á að þau telji að vindorka eigi ekki að heyra undir rammaáætlun.

Viðskiptaráð fagnar því að fram sé komin stefna um uppbyggingu vindorku á Íslandi og frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun og þeim markmiðum sem stefnt er að. Bent er á að raforkukerfið sé fullselt og verulegar takmarkanir séu á raforkuflutningum og dreifingu þannig að orkuöryggi sé ógnað. Viðskiptaráð hafi hvatt stjórnvöld til að einfalda, skýra og hraða málsmeðferð sem snýr að málefnum endurnýjanlegrar orku líkt og gert hefur verið í Evrópusambandinu og nágrannaþjóðir okkar hafi leitast við að gera. Viðskiptaráð telur að ekki eigi að setja frekari kröfur, eins og hæðartakmörkun á vindorkumannvirki, til að fella þau undir rammaáætlun heldur ætti þvert á móti frekar að stefna að því að vindorka væri utan rammaáætlunar. Varðandi sérstaka málsmeðferð tiltekinna virkjunarkosta þá telur ráðið nauðsynlegt að skilyrði um að virkjunarkostur sé í þágu orkuskipta og kolefnishlutleysis verði túlkað til samræmis við breytt landslag og að raforka sem seld er á opnum og frjálsum markaði í samræmi við lög og reglur verði talin uppfylla skilyrðið. Ráðið gerir að lokum athugasemdir við að gert sé ráð fyrir að strangari skilyrði gildi að mörgu leyti um vindorku en vatn og jarðvarma.

Alþýðusamband Íslands telur að uppbygging innviða til raforkuvinnslu, þ.m.t. vindorku, geti skilað miklum ábata til samfélagsins en telur ágalla vera á frumvarpinu og sé því ekki

tímabært vegna skorts á mótun laga- og regluramma, styrkingar stjórnslu og eftirlits, auk skorts á stefnumörkun, t.d. vegna gjaldtöku. Þá telur sambandið að hætta sé á því að sérstök málsmeðferð skv. 5. gr. leiði til þess að ekki fari fram fullnægjandi mat á áhrifum virkjunarkosta í vindorku á samfélag, efnahag og umhverfi.

Landvernd styður þá tillögu að vindorka verði til umfjöllunar í rammaáætlun. Samtökin telja að skýra þurfi betur 2. gr. þannig að ljóst sé að viðmiðið eigi bæði við um hæð og aflgetu virkjunar. Þau svæði sem útilokuð eru í b-lið 2. gr. ættu að mati samtakanna einnig að gilda um aðrar tegundir orkunýtingar. Bent er á að hvorki orkuskipti né kolefnishlutleysi hafi verið skilgreind og því ekki hægt að taka afstöðu til virkjunarkosta á þeim grundvelli. Bent er á að sé raforka seld á opnum markaði geti það leitt til hærra orkuverðs, auk þess sem því þurfi að fylgja forgangsákvæði með tilliti til raforkulaga. Landvernd bendir einnig á að sú fullyrðing að umhverfisáhrif vindorkunýtingar sé að einhverju leyti afturkræfari en umhverfisáhrif annarra virkjunarkosta gefi ekki rétta mynd af stöðu mála. Umhverfisáhrif virkjunarkosta séu mismunandi og röskun á landi vegna vindorkuvera sé töluverð í ýmsu formi. Jafnframt hafi verið sýnt fram á tengsl vindorkuvinnslu við viðskipti í skattaskjólum erlendis. Mikilvægt sé í því sambandi að íslensk náttúra og almenningur þurfi ekki að gjalda fyrir slíka hagnýtingu.

Ungir umhverfisverndarsinnar fagna því að ákveðin svæði hafi verið skilgreind þar sem nýting vindorku verði ekki leyfð. Mikilvægt sé að hafa skýr lög sem segja til um hvar megi virkja og hvar ekki til að standa vörð um náttúru landsins og menningarminjar. Þeir telja hins vegar að skýra þurfi frekar orðalagið „röskuð svæði“ auk þess sem þeir benda á að í frumvarpinu sé ekki minnst á sjónræn áhrif eða nálægðaráhrif af vindorkuverum. Þeir telja auk þess að orkuskipti megi alls ekki vera á kostnað náttúruverndar og verndar líffræðilegrar fjölbreytni.

Umhverfissamtökin Náttúrugrið gera á þessu stigi alvarlega athugasemd við að svæði sem þegar hafi verið friðlýst séu undanskilin hagnýtingu vindorku en ekki þau svæði sem á eftir að friðlýsa eins og t.d. svæði samkvæmt þingsályktunum Alþingis frá gildistíð eldri náttúruverndarlaga, sem efnislega eru í gildi enn í dag, sbr. 2. tölul. ákvæðis til bráðabirgða í lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013.

Samtök náttúrustofa telja brýnt að lög og stefna um vindorku setji starfseminni skorður sem tryggja langtímahagsmuni almennings og náttúrunnar en ekki skammtímahagsmuni framkvæmdaraðila. Í greinargerðum með bæði frumvarpinu og stefnunni sé á mörgum stöðum réttilega lögð áhersla á að fara þurfi varlega til að vernda fuglalíf og aðra náttúru og að setja þurfi skorður við virkjun vindorku til að standa vörð um fuglalífið. Samtökin telja að sú hugsun endurspeglar ekki alltaf nægilega vel. Samtökin telja bæði 10 MW lágmark og 100 metra hæð mannvirkja of há mörk sem þurfi að lækka, sérstaklega með tilliti til svokallaðs „búta-saums“, þ.e. að byggja mannvirkin í áföngum. Varðandi b-lið 2. gr. gr. þar sem fjallað er um svæði sem lagt er til að verði útilokuð frá hagnýtingu vindorku, gera samtökin athugasemdir við að mikilvæg fuglasvæði séu ekki jafnframt undanskilin. Einnig telja þau að það hafi lítið gildi að undanskilja svæði á B-hluta náttúruinjasrár þegar sú skrá liggja ekki fyrir og telja að orða þurfi ákvæðið með þeim hætti að þetta eigi við um öll svæði sem Náttúrufræðistofnun hafi tilnefnt á slíka skrá þótt hún hafi ekki verið samþykkt. Einnig benda samtökin á að skilgreina þurfi jaðra verndarsvæða sem einnig skuli vernduð. Samtökin fagna því að gert sé ráð fyrir óskoruðu skipulagsvaldi sveitarfélaga þegar kemur að nýtingu vindorku innan þeirra. Varðandi ákvæði 5. gr., um sérstaka málsmeðferð vegna orkuskipta og kolefnishlutleysis, telja samtökin að allir orkukostir eigi að fara í gegnum ferli rammaáætlunar. Orða-lag og skilyrði greinarinnar séu einnig óljós og þurfi að skýra.

Fuglavernd telur nauðsynlegt að uppbyggingu vindorkuvera verði sett skýr og takmarkandi mörk og fagnar að unnið sé að umgjörð sem stuðla eigi að því. Fuglavernd gerir hins vegar alvarlegar athugasemdir við frumvarpið og telur að það muni stuðla að neikvæðum áhrifum á fuglalíf náð það fram að ganga. Fuglavernd telur nauðsynlegt að færa bæði skilyrði um uppsett afl og hæð vindorkumannvirkja neðar og jafnvel þannig að öll vindorkuver falli undir lög um rammaáætlun óháð stærð. Samtökin telja jákvætt að b-liður 2. gr. heimili ekki hagnýtingu vindorku á tilteknum svæðum en vilja að mikilvæg fuglasvæði falli einnig þar undir. Fuglavernd setur stórt spurningarmerki við að undanskilja svæði innan miðhálandislínu frá hagnýtingu vindorku enda sé lítið um fugla á sumum svæðum innan hálandislínunnar og geti því hentað vel til hagnýtingar vindorku. Fuglavernd gerir sérstakar athugasemdir við þá málsmeðferð sem lögð er til í 5. gr. frumvarpsins og telur að gera þurfi mun meiri kröfur til verndar fuglalífs í greininni en þar komi fram. Fuglavernd áréttar í umsögninni að mikilvæg fuglasvæði og mikilvægar umferðarleiðir fugla ættu alltaf að vera undanskildar því að þar verði sett upp vindorkuver sem og að lítið verði til þeirra tegunda sem eru sérlega viðkvæmar fyrir áflugi og að tekið verði mun ríkara tillit til fuglalífs en gert sé í frumvarpinu.

Að mati Umhverfisstofnunar geta vindmyllur verið til þess fallnar að skerða óbyggð víðerni töluvert umfram þau 5 km viðmiðunarmörk sem mælt er fyrir um í lögum. Stofnunin telur því mikilvægt að ekki verði horft til 5 km sem fastrar fjarlægðar en í staðinn verði viðurkennt að fjarlægðin geti verið mun meiri. Stofnunin telur að æskilegt væri einnig að ræða nálægð við þau svæði sem undanskilin eru í b-lið 2. gr.

Náttúrufræðistofnun Íslands telur jákvætt að verið sé að styrkja lagaramma um skipulag og framkvæmd vindorku. Stofnunin er fylgjandi því að fjallað sé áfram um vindorkunýtingu á vettvangi rammaáætlunar. Stofnunin telur mjög jákvætt að fleiri svæði séu undanskilin vindorku í b-lið 2. gr. en gildi um aðra virkjunarkosti. Stofnunin telur mikilvægt að ekki verði til staðar óvissa eða ógagnsæi varðandi verklag verkefnisstjórnar við mat á skilyrðum skv. 5. gr. Skilgreina þurfi þau viðmið sem lögð verða til grundvallar varðandi orkuskipti og kolefnishlutleysi. Stofnunin telur að gott gæti verið að kortleggja þau svæði sem teljast röskuð í skilningi greinarinnar. Stofnunin fagnar því að fuglum sé gefinn sérstakur gaumur í d-lið 5. gr. en bendir þó á að þótt stofnunin hafi staðið að gerð valista frá árinu 2000 þá hefur stofnunin ekki gefið einstökum fuglum verndargildismat. Stofnunin bendir á að rétt gæti verið að útfæra skilyrði greinarinnar með þeim hætti að virkjunarkostur uppfylli yfir höfuð ekki skilyrði sérstakrar málsmeðferðar ef virkjunarkosturinn er innan svæðis sem skilgreint er sem mikilvægt fuglasvæði og slíkir virkjunarkostir ættu þá að fara í hefðbundna meðferð rammaáætlunar.

Samorka fagnar því að fram séu komnar tillögur um hvernig haga skuli uppbyggingu virkjunarkosta í vindorku á Íslandi. Samorka fagnar einnig skýru markmiði stjórnvalda um að vindorka verði ein af grunnstöðum sjálfbærrar orkuöflunar landsins, auk vatnsafls og jarðhita. Fram kemur að Samorka hafi ítrekað komið á framfæri við stjórnvöld athugasemdum við rammaáætlun og þörf á heildarendurskoðun á ferlinu, þannig að það þjóni í reynd markmiðum laganna og leiði til þess að þjóðin geti treyst því að ákvarðanir um nýtingu eða vernd orkuauðlinda séu teknar með heildarhagsmuni samfélagsins að leiðarljósi. Mikilvægt sé að þeirri vinnu verði hraðað. Þá ítrekar Samorka fyrri afstöðu sína um að vindorka eigi að standa utan rammaáætlunar.

Samtökin gera athugasemdir við að í frumvarpsdrögum sé þrengt að orkuvinnslu með vindorku umfram virkjunarkosti vatns og jarðvarma. Falli vindorkukostur ekki undir 5. gr. frumvarpsins þá standa að mati Samorku engin rök til þess að ekki eigi að gilda sömu skilyrði og sami rammi og um vatnsafl og jarðvarma. Varðandi þá sérstöku leið sem fjallað er um í 5. gr. frumvarpsins þá benda samtökin á að mikilvægt sé varðandi túlkun á a-lið 1. mgr. að við

upphaf framkvæmda sé ekki alltaf ljóst hver muni nýta orku sem unnin verður. Að mati Samorku verði að vera ljóst að raforka sem seld yrði á opnum og frjálsum markaði í samræmi við lög og reglur uppfylli skilyrði um að vera í þágu orkuskipta og kolefnishlutleysis.

Varðandi d-lið sömu greinar færi betur á því að mati Samorku að orðalag væri þannig að leitað yrði sjónarmiða Náttúrufræðistofnunar Íslands við mat á skilyrðinu. Varðandi málsmeðferðina þá telur Samorka eðlilegt að umsækjendur og aðrir hagaðilar geti komið að sjónarmiðum sínum um niðurstöðu verkefnisstjórnar, óháð því hvort verkefnisstjórn telji virkjunarkostinn uppfylla skilyrði 5. gr. eða ekki. Einnig væri eðlilegt að veita umsækjendum kost á að koma að úrbótum ef virkjunarkosturinn uppfyllir ekki skilyrðin og hægt yrði að leggja hann aftur fyrir verkefnisstjórn með slíkum úrbótum. Þá telur Samorka að það yrði til bóta að setja frekari fresti inn í málsmeðferð verkefnisstjórnar og ráðherra í þessu ferli. Hér væri t.d. hægt að miða við að verkefnisstjórn skilaði niðurstöðu sinni innan sex mánaða frá því umsókn berst og að ráðherra skilaði sinni niðurstöðu innan sex vikna frá því umsögn verkefnisstjórnar berst honum.

Samorka gerir jafnframt athugasemdir við þá útfærslu frumvarpsins að miklu strangari skilyrði gildi um virkjunarkosti sem fara hefðbundna leið rammaáætlunar en gilda um virkjunarkosti með vatn og jarðvarma. Þessi skilyrði birtist t.d. í að stærð orkumannvirkja skiptir máli en ekki bara uppsett rafafll. Fjöldi landsvæða er útilokaður fyrir fram frá vindorkunýtingu, rammaáætlun er ekki bindandi við gerð skipulagsáætlana þegar um er að ræða vindorku og verkefnisstjórn er bundin af stefnu stjórnvalda um vindorku við vinnu sína en ekkert slíkt gildi um aðra orkukosti.

Samorka hefur efasemdir um að meginmarkmiðinu um að einfalda og flýta uppbyggingu vindorkuvera til vinnslu á grænni orku sé náð með frumvarpinu. Þótt slíkum sjónarmiðum sé að hluta mætt með 5. gr. þá verði ekki séð að rök standi til þess að aðrir virkjunarkostir í vindorku sem fara hefðbundna leið sæti flóknari og stífari málsmeðferð í rammaáætlun en nú þegar er. Með því að útiloka fjölda landsvæða strax í upphafi og með þeim skilyrðum sem sett eru í þingsályktunartillögu er að miklu leyti búið að taka fyrir að fram fari heildstætt hagsmunamat á vindorkuverkefnum. Einnig skýtur það skökku við að mati Samorku að útiloka tiltekin landsvæði þegar fyrir liggur að umhverfisáhrif virkjunarkosta í vindorku eru afturkræfari en umhverfisáhrif annarra virkjunarkosta. Þar er einnig horft fram hjá þeim jákvæðu áhrifum sem hlotist geta og hlotist hafa af uppbyggingu orkumannvirkja á umhverfi sitt, svo sem vegna vegagerðar og betra aðgengis að náttúruperlum og menningarminjum.

Að mati Samorku nægja þau skilyrði sem sett eru fram í ýmsum sérlögum, eins og t.d. lögum um náttúruvernd og lögum um menningarminjar, til að mæta þeim sjónarmiðum sem koma fram í 2. gr. Þá verði að koma til álita að hægt verði að reisa vindorkuver á slíkum svæðum til að mæta kröfum um raforkuöryggi, vegna uppbyggingar og þróunar á flutningskerfi raforku og vegna markmiða um orkuskipti og loftslagsmál eða vegna annarra mikilvægra samfélagslegra ástæðna. Samorka telur að betur færi á því að þau svæði sem talin eru upp í b-lið 2. gr. giltu einungis um virkjunarkosti sem færu þá leið sem fjallað er um í 5. gr. frumvarpsins. Þá telur Samorka að gera þurfi betur grein fyrir því hvernig þær takmarkanir sem settar eru fram í frumvarpinu gangi ekki um of á eignarrétt landeigenda til að nýta land sitt undir orkuvinnslu með vindorku.

Landsvirkjun leggur áherslu á að leikreglur séu skýrar og ferlið skilvirkt. Einnig telur hún mikilvægt að boðuð heildarendurskoðun á rammaáætlun eigi sér stað sem fyrst. Landsvirkjun telur að ef rétt er haldið á málum geti sú aðferðafræði sem verið er að þróa með frumvarpinu í grunninn leitt af sér aukinn skýrleika í uppbyggingu vindorku á Íslandi og aukna sátt þar um. Landsvirkjun leggur í meginatriðum til nokkrar breytingar á frumvarpinu til framdráttar

málinu. Í fyrsta lagi telur hún rétt að áfram verði hægt að meta vindorkunýtingu innan miðhálandisins í gegnum ferli rammaáætlunar þótt hægt sé að miða við að virkjunarkostir innan miðhálandis uppfylli ekki skilyrði um sérstaka meðferð skv. 5. gr. frumvarpsins. Í öðru lagi leggur Landsvirkjun til að raforkuöryggi verði ein af forsendum sérstakrar meðferðar skv. 5. gr. Í þriðja og síðasta lagi telur Landsvirkjun að óskorað skipulagsvald sveitarfélags eigi einungis að gilda um sérstaka meðferð skv. 5. gr. frumvarpsins en miða eigi við gildandi lög varðandi virkjunarkosti sem fá fulla meðferð samkvæmt rammaáætlun.

Tekið var tillit til umsagna eins og unnt var. Þannig hafa verið gerðar breytingar á 2. gr. með það að markmiði að gera ljóst að ætlunin er að verndar- og orkunýtingaráætlun taki bæði til landsvæða og virkjunarkosta í vindorku sem hafa uppsett rafafli 10 MW eða meira eða vindorkumannvirki í hæstu stöðu er yfir 100 metrar að hæð, jafnvel þótt slíkt mannvirki sé minna en 10 MW að stærð. Einnig hafa verið gerðar breytingar á 3. gr. til að skerpa á orðalagi. Tilgangur þeirrar breytingar var að skýrt væri að gildissvið frumvarpsins ætti einungis við um virkjunarkosti og landsvæði í vindorku en ekki aðra virkjunarkosti samkvæmt lögnum. Í d-lið 1. mgr. 5. gr. var gerð breyting til að skýra frekar aðkomu Náttúrufræðistofnunar Íslands að ákvörðun um skilyrði tölulíðarins. Það er verkefnisstjórn rammaáætlunar sem kannar hvort skilyrðið sé uppfyllt en hún getur hins vegar leitað til stofnunarinnar við mat á þeim skilyrðum sem fjallað er um í tölulíðnum.

## 6. Mat á áhrifum

Verkefnisstjórn rammaáætlunar fer með verkefni sem fjallað er um í frumvarpi þessu. Verði frumvarpið að lögum er gert ráð fyrir að það muni hafa óveruleg áhrif á útgjöld og afkomu fyrir ríkissjóð frá því sem nú er. Mat á virkjunarkostum í vindorku er þegar eitt af verkefnum verkefnisstjórnar rammaáætlunar. Frumvarpið felur ekki í sér tillögu um aukin verkefni heldur byggist frumvarpið frekar á því að beitt sé öðru verklagi við mat tiltekinna virkjunarkosta.

### *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 lögnum felist í nýtingu vinds til vinnslu á orku. Í 2. gr. laganna er að finna bæði skilgreiningu á fallvatni og háhitasvæðum en þar er ekki að finna skilgreiningu á vindorku.

#### Um 2. gr.

Í a-lið er lagt til að verndar- og orkunýtingaráætlun taki til virkjunarkosta í vindorku sem hafi 10 MW eða meira uppsett rafafli. Nokkur umræða varð um það í starfshópi um vindorku hvort breyta ætti þessu viðmiði laganna um 10 MW uppsett afl varðandi vindorku. Niðurstaða hópsins varð sú 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 einnig heyra undir lögin, jafnvel þótt uppsett afl þeirra væri undir 10 MW lágmarkinu. Í a-lið er því einnig lagt til að verndar- og orkunýtingaráætlun taki til vindorkumannvirkja sem eru hærri en 100 metrar í hæstu stöðu, jafnvel þótt uppsett rafafli þeirra nái ekki 10 MW lágmarkinu. Með hæstu stöðu er í þessu sambandi átt við hæstu stöðu vindmyllublaða mannvirkisins. 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.

Í 3. mgr. 3. gr. gildandi laga er kveðið á um að verndar- og orkunýtingaráætlun taki ekki til landsvæða í A-hluta náttúruminjaskrár nema tiltekið sé í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir séu heimilar á viðkomandi svæði. Í 33. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013, kemur fram að á A-hluta skrárinnar séu 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 náttúruminjaskrár 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 b-lið 2. gr. frumvarpsins er lagt til að sama regla gildi um vindorkuna að því er varðar svæði á A-hluta náttúruminjaskrár, en að auk svæða í A-hluta falli svæði á B-hluta náttúruminjaskrár einnig undir regluna þegar um er að ræða virkjunarkosti í vindorku. 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 náttúruminjaskrár liggur ekki fyrir enn sem komið er.

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 b-lið 2. gr. frumvarpsins er einnig lagt til að kveðið verði á um það að svæði innan marka friðhelgunar menningarminja verði á meðal þeirra svæða 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. Í 22. gr. laganna kemur fram að fornleifum sem eru friðlýstar skuli fylgja 100 metra friðhelgað svæði út frá ystu sýnilegu mörkum þeirra og umhverfis nema kveðið sé á um annað. Hvers konar röskun, byggingarframkvæmdir eða aðrar framkvæmdir á slíku friðhelguðu svæði umhverfis friðlýstar fornleifar eru samkvæmt ákvæðinu óheimilar án leyfis Minjastofnunar Íslands. Friðhelgað svæði umhverfis aðrar fornleifar, sem ekki eru friðlýstar en njóta friðunar, skal vera 15 metrar nema annað sé ákveðið.

Lagt er til að verndar- og orkunýtingaráætlun taki heldur ekki til þeirra svæða landsins sem eru á heimsminjaskrá UNESCO eða hafa verið tilnefnd á skrána. Til að komast á heimsminjaskrá 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.

Ísland er aðili að hinum svonefnda Ramsar-samningi um votlendi sem hefur alþjóðlegt gildi, einkum fyrir fuglalíf (Ramsar Convention). Ramsar-samningurinn er alþjóðlegur samningur sem öðlaðist gildi hérlendis 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 óröskuð 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 b-lið 2. gr. er lagt til að 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 landskipulagsstefnu 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 3. gr.

Lagt er 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 raforkuvinnslu 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. málsl. 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 um virkjunarkosti í vindorku. Sú niðurstaða byggist bæði á sjónarmiði um eðli vindorkunnar, auk þess sem 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 5. gr. frumvarpsins um sérstaka málsmeðferð í þágu orkuskipta og kolefnishlutleysis.

#### Um 4. 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 4. 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 uppbyggingu vindorku á Íslandi þar sem gerð er grein fyrir helstu forsendum fyrir nýtingu vindorku til orkuvinnslu. Frumvarp þetta byggist á að samhliða framlagningu þess verði lögð fram tillaga til þingsályktunar með slíkri stefnu stjórnvalda. Eins og fram kemur í skýrslu starfshóps um vindorku frá því í apríl 2023 var starfshópurinn einhuga um að brýnt væri að setja almenna stefnu stjórnvalda um hagnýtingu vindorku, óháð því hvernig leyst yrði úr meginálitamálum 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 fyrir opinbera aðila eða einkaaðila, og á



að geta orðið liður í því að hægt sé að vinna skipulega og markvisst að undirbúningi verkefna á þessu sviði.

#### Um 5. gr.

Kveðið er á um nýja grein, 10. gr. a, sem 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 lögnum og byggist á að virkjunarkosturinn uppfylli tiltekin skilyrði laganna. Ekki er hins vegar verið að skerða möguleika þeirra virkjunarkosta sem annaðhvort 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 lögnum og það gildir einnig um ákvörðun um hvort framan-greind skilyrði í nýrri 10. gr. a. eru uppfyllt eða ekki. Forsendur fyrir þessari sérstöku málsmeðferð munu hins vegar byggjast 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 tillaga til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu vindorku á Íslandi samþykkt. Stefnan getur því gefið verkefnisstjórn ákveðnar leiðbeiningar um þau sjónarmið sem henni ber að leggja til grundvallar við mat sitt.

Að öðru leyti gildir 1. mgr. 10. gr. laga nr. 48/2011 sem mælir fyrir um að verkefnisstjórn byggji faglegt mat sitt á upplýsingum sem fyrir liggja um þætti sem taka skuli tillit til í verndar- og orkunýtingaráætlun og beiti við það samræmdum viðmiðum og almennt viðurkenndum aðferðum. Gera verður því ráð fyrir að verkefnisstjórn hafi talsvert frjálsar hendur um það hvernig þetta mat fer fram, en telja verður eðlilegt og rétt að hún móti sér í upphafi ákveðið vinnulag eða verklagsreglur um hvenær skilyrði teljast uppfyllt þannig að samræmis og hlutlægni verði ávallt gætt. Í 1. mgr. 9. gr. laga nr. 48/2011 er fjallað um skipan faghópa. Þar kemur fram að verkefnisstjórn ákveði fjöldi faghópa og skipan þeirra. Greinin gefur verkefnisstjórn svigrúm til að haga aðkomu faghópa að verkefninu á þann hátt sem best verður talið. Þannig gæti verkefnisstjórn t.d. myndað sérstakan faghóp með aðkomu sérfræðinga á þeim sviðum sem fjallað er um í a–d-lið 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins til að fara yfir einstaka virkjunarkosti í vindorku með hliðsjón af skilyrðum greinarinnar.

Í a-lið 1. mgr. er kveðið á um að eitt af skilyrðum þess að virkjunarkostur falli undir hina sérstöku málsmeðferð sé að virkjunarkosturinn muni stuðla að því að ná markmiðum stjórnvalda um orkuskipti og kolefnishlutleysi og skuldbindingum þar að lútandi á beinni ábyrgð ríkisins. Þetta er í raun grunnskilyrði fyrir þessari leið enda meginmarkmiðið með því að leggja hana til að einfalda uppbyggingu vindorkuvera til vinnslu á grænni orku í þágu orkuskipta og kolefnishlutleysis landsins. Gera verður ráð fyrir að vinnsla á orku til sölu á opnum og frjálsum innanlandsmarkaði falli undir skilyrðið, 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. Á þessu undirbúningsstigi hugsanlegra framkvæmda verður að hafa í huga að vart er hægt að ætlast til að fyrir liggji skuldbindandi samningar um fyrirhugaða hagnýtingu raforkunnar. Við mat á því hvort skilyrðið sé uppfyllt verður verkefnisstjórn því í meginatriðum að byggja á fyrirætlunum og áformum umsækjendanna eins og þeir lýsa þeim í umsókn og byggja matið á því. Ljóst er hins vegar að ýmislegt getur breyst frá því mál eru til meðferðar hjá verkefnisstjórn rammaáætlunar þar til virkjunarkostur getur orðið að veruleika. Þar getur verið um að ræða breytingar á virkjuninni sjálfri, t.d. vegna nýjunga og tæknibreytinga, auk þess sem ýmsar breytingar geta orðið á fyrirætlunum eða áformum virkjunaraðila varðandi nýtingu raforkunnar. Eins og bent hefur verið á af hálfu Orkustofnunar þá eru takmarkaðar heimildir í lögum til eftirfylgni slíkra skilyrða við leyfisveitingarferli en ef þörf verður talin á því væri hægt að styrkja lagaramma þessara mála, t.d. í raforkulögum, til að tryggja eftirfylgni.

Í b-lið 1. mgr. er kveðið á um að virkjunarkosturinn sé innan landsvæðis sem almennt teljist vera raskað af mannavöldum. Eins og rakið er í lið 3.1. og skýringum við þann lið í tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu vindorku á Íslandi taldi starfshópur um vindorku mikilvægt að reynt yrði að hlífa óröskuðum svæðum og hálendi landsins fyrir uppbyggingu vindorkumannvirkja. Í stöðuskýrslu starfshópsins „Vindorka – valkostir og greining“ kom fram að forgangsraða þurfi 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 muni 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 að mannvirki verði sýnilegri í meira mæli. Á grundvelli varfærnisjónarmiða ætti því, a.m.k. fyrst í stað, að reyna eins og kostur er að forgangsraða nýtingu svæða þar sem náttúru hefur þegar verið raskað til slíkra virkjana frekar en óröskuðum svæðum ef þess er kostur. Í tillögu til þingsályktunar um stefnu í vindorku er hugtakið raskað svæði skilgreint með þeim hætti að átt sé við land sem raskað hefur verið af mannavöldum, eins og t.d. vegna iðnaðar, hafna, virkjana, línulagna, tengivirkja, þjóðvega eða landbúnaðar, 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 af mannavöldum.

Oft liggur ljóst fyrir að svæði teljist hafa verið raskað, eins og t.d. þegar virkjunarsvæði er á iðnaðar- eða hafnarsvæði. Í öðrum tilvikum getur leikið vafi á hvort svæði teljist hafa verið raskað, t.d. þegar eina röskunin er vegur sem liggur um svæðið án þess að önnur ummerki séu áberandi. Erfitt er að setja niður eina tiltekna reglu í lagatexta sem nær utan um öll tilvik sem upp geta komið. Við túlkun á þessu ákvæði má gera ráð fyrir að röskuð svæði séu almennt í meiri grennd við búsetu manna eða atvinnurekstur en í óbyggðum. Gera verður ráð fyrir að verkefnisstjórn þurfi sem fyrst að setja tiltekin viðmið og meginreglur um hvernig ná eigi utan

um skýringu hugtaksins með hliðsjón af framangreindu og hvernig meta skuli röskun af mannavöldum við heildarmat á svæðinu. Þá getur verkefnisstjórnin við mat sitt leitað um-sagnar viðeigandi stofnana um hvort tiltekið landsvæði teljist hafa verið raskað eða ekki í skilningi greinarinnar.

Í c-lið 1. mgr. 1. gr. er kveðið á um að til að uppfylla skilyrði greinarinnar megi virkjunarkosturinn ekki 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 er 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 verndarhagsmuni og verndargildi verndaðs svæðis, eins og t.d. þjóðgarðs, vegna sjónrænna og hljóðrænna áhrifa ef hann liggur alveg að slíkum mörkum. Í 3. mgr. er reynt að gera greinarmun á hagsmunum sem eru einstakir á landsvísu og heimsvísu og öðrum hagsmunum. Sé um að ræða hagsmuni 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. 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. Náttúrufræðistofnun Íslands hefur um talsvert skeið staðið fyrir gerð válista fyrir fugla þar sem stuðst er við viðmið Alþjóðlegu náttúruverndarsamtakanna (IUCN). Alls eru um 120 svæði á Íslandi sem teljast vera alþjóðlega mikilvæg fuglasvæði og er haldið utan um skráningu þeirra hjá Náttúrufræðistofnun Íslands. Vegna varfærnis sjónarmiða hafa slík svæði oft verið skilgreind frekar rúmt við kortlagningu svæðanna af hálfu stofnunarinnar. Mikilvægt er að við mat á skilyrðum frumvarpsins sé byggt á nýjustu upplýsingum eða rannsóknnum 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 rannsóknnum. 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. 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 hann geti fallið

undir skilyrði greinarinnar. Horft var til þess að fyrirkomulag slíkrar birtingar gæti verið nokkuð sambærilegt og mælt er fyrir um í síðari hluta 3. mgr. 10. gr. laganna þannig að verkefnisstjórn auglýsi umrædd drög opinberlega í dagblaði sem gefið er út á landsvísu, Lögbirtinga- blaðinu og á vef sínum 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. er fjallað um feril málsins eftir að verkefnisstjórn hefur sent það til meðferðar hjá ráðherra. Hér er kveðið á um 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 stjórnáskýringu að þessu leyti heldur er einungis ráðherra til ráðgjafar. Það er því ávallt ráðherra sem tekur 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 vef 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 því er ekki þegar lokið. Í umhverfismatinu eru áhrif framkvæmdarinnar greind, vægi þeirra metið og lagt til hvernig bregðast skuli við slíkum áhrifum. Eftir að meðferð innan verndar- og orkunýtingaráætlunar er lokið 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. Við útgáfu leyfis til framkvæmdar er mælt fyrir um í lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021, að leyfisveitandi skuli kynna sér umhverfismatsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og leggja álit Skipulagsstofnunar um umhverfismat hennar til grundvallar. Hafi verið sett skilyrði um mótvægisáðgerðir eða vöktun, skal það koma fram í leyfinu. Í raforkulögum, nr. 65/2003, er einnig kveðið á um að Orkustofnun geti sett skilyrði er lúta að umhverfisvernd við útgáfu virkjunarleyfis.

Í 4. mgr. er kveðið á um feril málsins ef ráðherra fellst ekki á að virkjunarkosturinn uppfylli skilyrði fyrir sérstakri málsmeðferð hans. Hér geta aðstæður t.d. verið 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. Ráðherra tekur endanlega ákvörðun í málinu en ekki verkefnisstjórn. Hafni ráðherra því 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. mgr. 10. gr. laga nr. 48/2011.

Um 7. gr.

Í greininni er kveðið á um að lögin 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 varfærnisjónarmiðum 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.