

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (vindorka og verndarflokkur).

Frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

- a. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
Um virkjunarhugmyndir til nýtingar vindorku fer skv. 10. gr. a.
- b. Eftirfarandi orðskýring bætist við í viðeigandi stafrófsröð: *Vindorka*: Nýting vinds til vinnslu á orku.

2. gr.

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

- a. Á eftir 1. másl. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Að auki tekur áætlunin til landsvæða og virkjunarhugmynda í vindorku sem hafa uppsett rafafli 10 MW eða meira.
- b. Við bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Þegar um er að ræða landsvæði og virkjunarhugmyndir í vindorku tekur verndar- og orkunýtingaráætlun að auki ekki til svæða á B-hluta náttúruminjasráðs, Ramsar-svæða, svæða á heimsminjasráðs UNESCO auk svæða sem tilnefnd hafa verið á skrána.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

- a. Orðin „gagnvart orkuvinnslu“ í 1. mgr. og 1. másl. 2. mgr. falla brott.
- b. 4. mgr. orðast svo:
Eftir að Alþingi hefur samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlun skal Náttúruverndarstofnun hefja undirbúning að friðlýsingu svæða í verndarflokki áætlunarinnar skv. 2. mgr. 38. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013. Friðlýsing skal byggjast á verndarmarkmiðum 2. og 3. gr. sömu laga og skal stofnunin hafa samráð við Náttúrufræðistofnun við framkvæmd hennar. Varði friðlýsing menningarsögulegar minjar fer um hana samkvæmt lögum um menningarminjar.
- c. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Hafi ekki náðst samkomulag við landeiganda og viðkomandi sveitarfélag um friðlýsingu viðeigandi hluta svæðisins á grundvelli 45.–52. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013, innan fimm ára frá samþykki svæðisins í verndarflokk áætlunarinnar skal ráðherra friðlýsa svæðið á grundvelli 53. gr. laganna. Ráðherra getur framlengt þennan frest um tvö ár ef hann telur það nauðsynlegt til að ná samkomulagi.

4. gr.

Á undan tölunni „5.“ í 3. másl. 3. mgr. 9. gr. laganna kemur: 4. eða.

5. gr.

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

Sérstök sjónarmið við mat virkjunarhugmynda til nýtingar á vindorku.

Auk þeirra sjónarmiða sem greinir í 4. mgr. 3. gr. skal verkefnisstjórn horfa sérstaklega til eftirfarandi þátta:

- a. hvort viðkomandi sveitarfélag hafi lýst yfir formlegri afstöðu til virkjunar-hugmyndarinnar og hvaða sjónarmið liggi til grundvallar. Jafnframt skal litið til umsagna nálæggra sveitarfélaga hafi virkjunarhugmynd áhrif á hagsmuni þeirra,
- b. hvort virkjunarhugmyndin sé til þess fallin að efla raforkuöryggi og falli að gildandi þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku,
- c. hvaða áhrif virkjunarhugmyndin hefði á atvinnu- og byggðáþróun, einkum á svæðum sem standa frammi fyrir áskorunum í byggðamálum samkvæmt gildandi byggðastefnu og aðgerðaáætlun,
- d. hvort virkjunarhugmynd sé innan marka miðhálandislínu samkvæmt gildandi landskipulagsstefnu, en innan hennar skal sérstaklega litið til þess hvort slíku svæði hafi þegar verið raskað vegna orkuvinnslu eða uppbyggingar flutningskerfis raforku,
- e. hvort virkjunarhugmyndin sé að öðru leyti á röskuðu svæði, þ.e. svæði þar sem landnotkun eða mannleg umsvif hafa breytt landi frá upprunalegu náttúrulegu ástandi þess.

Meðferð virkjunarhugmynda til nýtingar vindorku fara að öðru leyti eftir almennum ákvæðum laga þessara.

6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er lagt fram af umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra og felur í sér breytingar á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011. Meginmarkmið frumvarpsins er tvíþætt. Annars vegar er lagt til að skapa skýran lagamma um meðferð virkjunarhugmynda í vindorku innan verndar- og orkunýtingaráætlunar. Hins vegar eru lagðar til almennar breytingar á réttaráhrifum og málsmeðferð þegar virkjunarhugmyndir eru flokkaðar í verndarflokk áætlunarinnar.

Undanfarin ár hefur áhugi á nýtingu vindorku á Íslandi aukist verulega og fjölmargar hugmyndir að vindorkuverum komið fram. Gildandi lög um verndar- og orkunýtingaráætlun voru aftur á móti að meginstefnu til samþykkt þegar virkjunarhugmyndir í vatnsafli og jarðvarma voru allsráðandi þannig að löggin hafa ekki þótt taka nægilegt tillit til sérstöðu vindorkunnar í samanburði við hina hefðbundnu orkukosti. Með frumvarpinu er lagt til að virkjunarhugmyndir í vindorku verði að miklu leyti meðhöndlaðar með sama hætti og aðrar virkjunarhugmyndir, þó með ákveðnum mikilvægum viðbótarskilyrðum vegna sérstöðu hennar.

Í frumvarpinu er jafnframt leitast við að styrkja vernd þeirra svæða sem flokkuð eru í verndarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar. Þau ákvæði gilda ekki einungis um svæði þar sem vindorka kemur við sögu heldur öll svæði sem flokkuð eru í verndarflokk áætlunarinnar.

Markmiðið er að tryggja að þau svæði sem talin eru svo verðmæt í eðli sínu að rétt sé að flokka þau í verndarflokk áætlunarinnar sæti ítarlegri skoðun með það fyrir augum að fyrsti kostur verði að friðlýsa þau á grundvelli almennra friðlýsingarflokka VIII. kafla laga um náttúruvernd, nr. 60/2013, frekar en einungis gegn orkuvinnslu.

Á undanförunum árum hafa verið lögð fram tvö lagafrumvörp um vindorku á Alþingi sem ætlað var að aðlaga verndar- og orkunýtingaráætlun frekar að þessum orkukosti. Annars vegar var lagt fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku), sbr. 709. mál á 151. löggjafarþingi. Samhliða því frumvarpi var lögð fram þingsályktunartillaga um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands, sbr. 707. mál sama þings. Hins vegar var lagt fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (virkjunarkostir í vindorku), sbr. 900. mál á 154. löggjafarþingi. Þá var einnig lögð fram þingsályktunartillaga samhliða frumvarpinu, sbr. 899. mál sama þings, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu vindorku á Íslandi. Hvorugt framangreindra lagafrumvarpa hlaut lokaafgreiðslu Alþingis og varð að lögum. Framangreindar þingsályktunartillögur hlutu heldur ekki samþykki Alþingis.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni fyrirhugaðrar lagasetningar er að ná fram því markmiði að fella vindorku formlega undir lög um verndar- og orkunýtingaráætlun með tilteknum sérreglum. Í frumvarpinu eru í samræmi við það lagðar til ákveðnar takmarkanir á hagnýtingu vindorku á tilteknum svæðum umfram aðra orkukosti, auk þess sem skilgreind eru tiltekin viðbótarsjónarmið og áherslur við mat á virkjunarhugmyndum til nýtingar vindorku. Tilefni frumvarpsins er einnig að styrkja vernd þeirra svæða sem flokkuð eru í verndarflokk rammaáætlunar með það að markmiði að tryggja í lögum ítarlegri og betri vernd þeirra svæða sem talin eru svo verðmæt í eðli sínu að rétt sé að flokka þau í verndarflokk áætlunarinnar. Sé ekkert aðhafst má búast við því að áfram verði regluverk um vindorku ekki nægilega skýrt og að sérstaklega viðkvæm svæði verði ekki útilokuð frá slíkri hagnýtingu.

3. Meginefni frumvarpsins.

Núgildandi lög um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, eiga sér talsverðan aðdraganda og grundvallast á viðamikilli vinnu við mat og samanburð á virkjunarhugmyndum yfir 10 MW að uppsettu afli eða uppsettu varmaafli 50 MW eða meira. Markmið laganna er að tryggja að nýting landsvæða byggi á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati þar sem m.a. er lagt mat á verndar- og orkunýtingargildi landsvæða og efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif nýtingar, þ.m.t. verndunar. Í 1. gr. laganna kemur fram að við þetta mat skuli taka tillit til verndargildis náttúru og menningarsögulegra minja, hagkvæmni, markmiða og skuldbindinga stjórnvalda um líffræðilega fjölbreytni, orkuöryggi almennings og orkuskipti, stefnu stjórnvalda um orkuöflun og arðsemi ólíkra nýtingarkosta og annarra gilda sem varða þjóðarhag, svo og hagsmuna þeirra sem nýta þessi sömu gæði, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Eitt af markmiðum frumvarpsins er að taka af tvímæli um að lög um verndar- og orkunýtingaráætlun taki einnig til vindorku. Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið, sem fer með framkvæmd laganna, hefur lagt þann skilning í ákvæði þeirra að nýting vindorku falli undir lögin með sama hætti og nýting vatnsafls og jarðhita. Sá skilningur hefur jafnframt verið staðfestur í framkvæmd, enda hefur verkefnisstjórn rammaáætlunar á grundvelli laganna haft til meðferðar fjölda virkjunarhugmynda í vindorku í 3.–5. áfanga áætlunarinnar. Þá hefur Alþingi fjallað um virkjunarhugmyndir í vindorku og þegar fært tvo virkjunarkosti í nýtingarflokk

áætlunarinnar. Í frumvarpinu er lagt til að skilgreiningu á hugtakinu vindorka verði bætt við lögin og að gildissvið laganna taki ótvírætt til slíkra virkjunarhugmynda yfir tiltekinni stærðargráðu.

Með hliðsjón af stærð, umfangi og sýnileika vindorkumannvirkja eru í frumvarpinu lagðar til ákveðnar landfræðilegar takmarkanir sem miða að því að undanskilja verðmætustu svæði landsins slíkri hagnýtingu. Ekki er talið að framangreindar almennar takmarkanir feli í sér ósanngjarna mismunun gagnvart vindorku í samanburði við aðra orkukosti. Við það mat verður að líta til þess séreðlis vindorkunnar að fræðilega er unnt að nýta hana á flestum svæðum landsins. Öðru máli gegnir um vatnsafl og jarðhita þar sem nýtingarmöguleikar eru bundnir við mjög afmörkuð svæði þar sem auðlindirnar er að finna. Samkvæmt gildandi lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun tekur áætlunin ekki til svæða sem falla undir A-hluta náttúruminjaskrár, þ.e. friðlýstra svæða, nema sérstaklega sé kveðið á um heimild til virkjunarframkvæmda í friðlýsingarskilmálum viðkomandi svæðis. Í ljósi þess að umhverfisáhrif virkjunarhugmynda í vindorku eru talsvert frábrugðin áhrifum annarra orkukosta er í frumvarpinu lagt til að nokkur önnur svæði verði undanskilin hagnýtingu vindorku. Auk friðlýstra svæða er þannig lagt til að nýting vindorku verði óheimil á svæðum sem skráð eru á B-hluta náttúruminjaskrár, á svæðum sem eru á heimsminjaskrá UNESCO eða hafa verið tilnefnd á þá skrá, svo og á svonefndum Ramsar-svæðum, sem einkum eru óröskuð votlendissvæði og mikilvæg búsvæði fuglastofna.

Í frumvarpinu er einnig gert ráð fyrir að fjallað verði um vindorku í sérstakri grein í lögnum þar sem kveðið verði á um ákveðin viðbótarsjónarmið og áherslur sem horfa þurfi til við mat á slíkum virkjunarhugmyndum. Þar er m.a. kveðið á um að verkefnisstjórn skuli, auk almennra matsþátta laganna, horfa til afstöðu viðkomandi og nálægra sveitarfélaga til slíkrar hugmynda, hvort hún muni efla raforkuöryggi, hvort hún falli að stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, hver áhrif hennar verði á atvinnulíf og byggðapróun, hvort hún sé fyrirhuguð innan marka miðhálandislínu og hvort hún sé staðsett á þegar röskuðu svæði. Að öðru leyti er gert ráð fyrir að meðferð slíkra hugmynda fari eftir almennum ákvæðum laganna. Í umfjöllun verkefnisstjórnar um vindorkukosti hafa almenn ákvæði laganna tryggt að matsþættir á borð við sjónmengun, áhrif á fuglalíf, óbyggð víðerni og nálæg friðlýst svæði eru teknir til skoðunar af hálfu verkefnisstjórnar og munu þau sjónarmið áfram gilda um vindorkukosti.

Loks er með frumvarpi þessu leitast við að styrkja vernd þeirra svæða sem flokkuð eru í verndarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar með það að markmiði að tryggja betri vernd þeirra svæða sem talin eru svo verðmæt í eðli sínu að rétt sé að flokka þau í verndarflokk áætlunarinnar. Markmiðið er að tryggja að þau svæði sem flokkuð eru í verndarflokk áætlunarinnar sæti í framhaldinu ítarlegri skoðun með það fyrir augum að fyrsti kostur verði að friðlýsa þau á grundvelli almennra friðlýsingarflokka VIII. kafla náttúruverndarlaga frekar en samkvæmt sérstöku ákvæði 53. gr. um friðlýsingu einungis gegn orkuvinnslu. Það er ekki fyrr en fullreynt hefur verið að ná samkomulagi um friðlýsingu viðeigandi hluta svæðisins samkvæmt hinum almennu ákvæðum sem hefja skal undirbúning að friðlýsingu skv. 53. gr. laganna.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins er hvorki talið brjóta gegn stjórnarskrá né alþjóðlegum skuldbindingum sem Íslandi er skylt að virða. Gert er ráð fyrir ákveðnum almennum takmörkunum á hagnýtingu vindorku út frá lögum um sjónarmiðum sem snúa að vernd sérstakra svæða landsins sem þegar njóta ríkrar verndar samkvæmt lögum og alþjóðasamningum. 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. Umsagnir um áform um lagasetningu.

Áform um lagasetningu ásamt frummati á áhrifum voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda dagana 22. september 2025–13. október 2025 (mál nr. S-178/2025) og bárust 14 umsagnir.

Í umsögn Storm orku ehf. er lagst eindregið gegn því að vindorka verði felld undir lög nr. 48/2011. Færð eru rök fyrir því að málsmeðferð rammaáætlunar sé of seinvirk, gangi gegn markmiðum um að flýta orkuskiptum og að nógildandi löggjöf sé fullnægjandi. Þá er dregið í efa að lögini hafi verið sett með stjórnskipulega réttum hætti og bent á að vindur, sem almanna-eign (res communes), falli illa að lagaramma sem miðist við staðbundnar auðlindir. Jafnframt eru gerðar athugasemdir við að gildissvið laganna nái yfir einkalönd með vísan til stjórnarskrárvarins eignarréttar.

Bændasamtök Íslands leggja áherslu á mikilvægi þess að vernda landbúnaðarland og tryggja fæðuöryggi. Vísað er til jarðalaga, nr. 81/2004, og bent á að áður en land er tekið úr landbúnaðarnotum þurfi að fara fram mat á áhrifum og öðrum valkostum.

Samband íslenskra sveitarfélaga styður þau áform að virkjunarkostir í vindorku verði undanþegnir þeirri meginreglu að niðurstaða rammaáætlunar sé bindandi gagnvart skipulagsvaldi sveitarfélaga. Sambandið minnr á að skipulagsvaldið sé hornsteinn í sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga.

Samtök orkusveitarfélaga taka undir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga. Samtökin leggja jafnframt til þá breytingu að sveitarfélögum verði einungis skylt að aðlaga skipulagsáætlanir sínar að nýtingar- og verndarflokki, en ekki biðflokki, og að formlegt samráð verkefnisstjórnar við viðkomandi sveitarfélög verði lögfest.

Samtök ferðapjónustunnar telja rétt að vindorkukostir fari í gegnum ferli rammaáætlunar og styðja þá tillögu að niðurstaðan verði ekki bindandi gagnvart skipulagsvaldi sveitarfélaga. Samtökin leggja áherslu á að forgangsraða uppbyggingu vindorkuvera á svæði sem þegar eru verulega röskuð og benda á að óspillt náttúra sé meginástæða þess að ferðamenn sækja Ísland heim.

Qair Ísland gerir athugasemdir við fyrirætlanir um almennar takmarkanir á hagnýtingu vindorku á tilteknum svæðum og telur hugtakið „hátt verndargildi“ of huglægt. Slíkt bann við hagnýtingu á vindorku á tilteknum svæðum með hátt verndargildi myndi auk þess skapa ósamræmi milli orkukosta. Fyrirtækið telur mat á umhverfisáhrifum rétta verkfærið til að meta áhrif á hverjum stað og að vald sveitarfélaga til að hafna virkjunarkostum ætti að vera fullnægjandi vernd.

Samtök atvinnulífsins telja áformin geta haft neikvæð áhrif á orkuöryggi og samkeppnishæfni. Núverandi fyrirkomulag rammaáætlunar sé óskilvirkt og muni það auka flækjustig að fella vindorku undir áætlunina. Samtökin vara við því að gera niðurstöðuna óbindandi fyrir sveitarfélög, þar sem slíkt auki óvissu fjárfesta, og benda á að kerfið samræmist ekki kröfum Evrópulöggjafar. Einnig er bent á að almennar takmarkanir við nýtingu lands þurfi að virða stjórnarskrárvarin eignarréttindi landeigenda.

Landsvirkjun fagnar vilja til að skýra reglur en telur afar óheppilegt að niðurstaða Alþingis verði ekki bindandi við gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga. Þá gerir Landsvirkjun athugasemdir við að takmarkanir á vindorkunýtingu byggji á óljósum mörkum, svo sem miðhálandislinunni, sem byggist ekki á verndargildi heldur sögulegri landnotkun.

Fuglavernd leggur áherslu á að útiloka þurfi uppbyggingu vindorkuvera innan marka alþjóðlega mikilvægra fuglasvæða. Samtökin velta upp þeirri spurningu hvers vegna horft sé til þess að undanskilja allt miðhálandið frá uppbyggingu, sem þrýsti verkefnum á láglandi þar sem fuglalíf er jafnan ríkara, á meðan vísindalega skilgreind fuglasvæði hafi ekki hlotið sambærilega vernd.

Landvernd telur að móta þurfi heildstæða stefnu um vindorkumál á grundvelli upplýstrar umræðu áður en ráðist er í lagabreytingar. Samtökin benda á að fjölmörg veigamikil atriði hafi ekki fengið næga umræðu, svo sem áhrif á vatnasvið, kostnaður við uppbyggingu flutningskerfis og þörf fyrir jöfnunarorku.

Samorka lýsir áhyggjum af áformunum og telur að þau gangi þvert á fyrirheit um einföldun. Lagt er til að kannaðir verði aðrir valkostir, svo sem nýtt „orkuþróunarskipulag“ í stað rammaáætlunar eða að vindorka lúti almennum reglum um skipulags- og leyfisveitingamál utan rammaáætlunar, að undanskildum nánar skilgreindum, viðkvæmum svæðum.

wpd Ísland ehf. gerir ekki athugasemd við að vindorkukostir verði meðhöndlaðir innan rammaáætlunar en bendir á að sú röð sem lögð er til, þar sem afstaða sveitarfélags kemur seint í ferlinu, skapi mikla óvissu eftir að orkuaðili hefur ráðist í verulegan kostnað.

Samtök iðnaðarins lýsa áhyggjum af áformunum og vísa til brýnnar þarfar á aukinni raforkuframleiðslu. Samtökin telja að sú fyrirætlun að niðurstaða rammaáætlunar verði ekki bindandi fyrir sveitarfélög skapi óásættanlega óvissu. Standi vilji til þess að færa sveitarfélögum endanlegt ákvörðunarvald sé réttara að undanskilja vindorku gildissviði laganna.

Orkuveita Reykjavíkur telur ósamræmi fylgið í þeim áformum að fella vindorku undir rammaáætlun en jafnframt setja sérreglur sem veikja samræmda stefnumótun. Orkuveitan telur að niðurstaða rammaáætlunar eigi áfram að vera bindandi og kallar eftir heildstæðri endurskoðun og einföldun á rammaáætlun með samræmingu og skilvirkni að leiðarljósi.

5.2. Umsagnir um drög að lagafrumvarpi.

Drög að frumvarpinu voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is (mál nr. S-255/2025). Alls barst 31 umsögn frá fyrirtækjum, stofnunum, sveitarfélögum, félagasamtökum og einstaklingum. Hér á eftir fer yfirlit yfir helstu athugasemdir og ábendingar sem fram komu í umsögnunum, flokkað eftir efnisatriðum.

5.2.1. Helstu efnisatriði umsagna.

5.2.1.1. Stærðarmörk.

Í frumvarpsdrögum til samráðs var lagt til að vindorkuver með uppsett afl 10 MW eða meira eða með vindmyllur 100 metra eða hærri falli undir lögin.

Náttúruverndaraðilar, þ.m.t. Fuglaverndarfélag Íslands, Náttúrustofa Vestfjarða og Eldvötn, telja þessi mörk of há og vara við því að framkvæmdaraðilar geti komist hjá rammaáætlun með því að setja upp margar minni vindmyllur („bútasumur“). Lagt er til að lækka mörkin eða miða við fjölda vindmylla óháð stærð.

Á hinn bóginn telja Samtök iðnaðarins og wpd Ísland ehf. að hæðarmörkin geti hamlað tækniþróun og leitt til notkunar á eldri og óhagkvæmari tækni.

5.2.1.2. Undanskilin svæði.

Í frumvarpsdrögum til samráðs var lagt til að tiltekin svæði væru undanskilin, þ.m.t. svæði innan miðhálandislínu, á A- og B-hluta náttúruinjasráðs, friðlýstar menningarminjar, svæði á heimsminjaskrá UNESCO og Ramsar-svæði.

Náttúruverndaraðilar telja bannsvæðin ekki nógu víðtæk. Fuglaverndarfélag Íslands, Náttúrustofa Vestfjarða, Landvernd og Náttúrufræðistofnun leggja áherslu á að alþjóðlega mikilvæg fuglasvæði (IBA-svæði) verði sérstaklega undanskilin. Eldvötn og Náttúruverndarsamtök Íslands vilja einnig vernda víðerni utan miðhálandislínu og C-hluta náttúruinjasráðs.

Almennt töldu orkufyrirtæki og samtök þeirra bannsvæðin of víðtæk. Landsvirkjun bendir á að stærsta orkuvinnslusvæði landsins sé innan miðhálandislínu þar sem þegar eru virkjanir og lón, þar á meðal vindorkuver sem Landsvirkjun rekur, og telur ekki rétt að útiloka þessi svæði alfarið. Samorka og Samtök atvinnulífsins telja bannsvæðin draga úr sveigjanleika og gera samanburð virkjunarkosta erfiðari.

5.2.1.3. Verndarflokkur og friðlýsingarferli.

Í frumvarpinu voru lagðar til breytingar á friðlýsingarferli svæða í verndarflokki.

Náttúruverndarstofnun og Alþýðusamband Íslands fagna því að friðlýsingarferli sé fært í fastari skorður. Eldvötn og Náttúruverndarsamtök Íslands vilja þó tryggja að svæði í verndarflokki njóti strax fullrar verndar á meðan unnið er að friðlýsingu.

Landsvirkjun og Samorka vara við ákvæði um að ráðherra skuli friðlýsa svæði gegn orkuvinnslu ef samkomulag næst ekki innan fimm ára og telja það ganga gegn meginreglum um sátt og bætur.

5.2.1.4. Skipulagsvald sveitarfélaga.

Í frumvarpsdrögum til samráðs var lagt til að niðurstaða rammaáætlunar um vindorkukosti yrði ekki bindandi fyrir skipulag sveitarfélaga.

Sveitarfélög og samtök þeirra styðja ákvæðið. Samband íslenskra sveitarfélaga, Langanesbyggð og Skagafjörður telja það styrkja skipulagsvald sveitarfélaga og vera í samræmi við sjálfsákvörðunarrétt þeirra. Samtök ferðaþjónustunnar styðja einnig neitunarvald sveitarfélaga.

Orkufyrirtæki og samtök þeirra eru á móti ákvæðinu. Samtök iðnaðarins, Samtök atvinnulífsins, Samorka, Landsvirkjun, Orkuveita Reykjavíkur, Qair Ísland og wpd Ísland ehf. telja hugmyndina grafa undan tilgangi rammaáætlunar og auka óvissu og fjárhagslega áhættu framkvæmdaraðila. Þessir aðilar leggja til að vindorka fari annaðhvort í rammaáætlun á sömu forsendum og aðrir orkukostir (bindandi niðurstaða) eða verði alfarið utan hennar.

5.2.1.5. Sérstök sjónarmið við mat á virkjunarhugmyndum.

Í frumvarpinu voru tilgreind sérstök sjónarmið sem verkefnisstjórn skal horfa til við mat á virkjunarhugmyndum í vindorku.

Minjastofnun Íslands leggur til að bætt verði við tilvísun í menningar- og búsetulandslag.

Bændasamtök Íslands leggja til að horft verði til verndar landbúnaðarlands og áhrifa á búsetu bænda og matvælaframleiðslu.

Samtök ferðaþjónustunnar leggja til að upplifun ferðamanna verði tekin til greina við mat.

Náttúrustofa Vestfjarða og Heilbrigðiseftirlit Vesturlands leggja áherslu á að meta samanlögð áhrif margra vindorkuvera á sama svæði.

Nokkrir umsagnaraðilar, þ.m.t. Heilbrigðiseftirlit Vesturlands, Sól til framtíðar og tilteknir einstaklingar, leggja áherslu á að frumvarpið taki ekki nægilega á áhrifum vindorkuvera á

heilsu og lífsgæði íbúa, og bentu í því skyni á hávaða, lágtíðnihljóð, skuggaflókt og sjónmengun.

Fuglaverndarfélag Íslands, Náttúrustofa Vestfjarða, Landvernd og Náttúrufræðistofnun Íslands lýsa vonbrigðum með að alþjóðlega mikilvæg fuglasvæði (IBA-svæði) séu ekki undanskilin í frumvarpinu. Þessir aðilar benda á alþjóðlegar skuldbindingar Íslands um vernd fugla og telja að þessi svæði séu mikilvægari fuglum en önnur svæði landsins.

5.2.1.6. Kerfislæg gagnrýni á rammaáætlun.

Storm orka o.fl. gagnrýna rammaáætlunarferlið í heild og telja það þungt, ógagnsætt og henta illa fyrir vindorku. Storm orka hvetur til afnáms rammaáætlunar og styttingar leyfisveitingaferlis í eitt ár. Tiltekinn einstaklingur leggur til að taka upp aðferðafræði frá Noregi og Svíþjóð þar sem kerfisskoðun og flutningskerfið stýra uppbyggingu frekar en pólitísk flokkun.

5.2.1.7. Jafnræði orkukosta.

Samtök atvinnulífsins, Samtök iðnaðarins, Samorka og Qair Ísland telja að frumvarpið setji vindorku í verri stöðu en vatnsafl og jarðvarma með sértækum bannsvæðum, óbindandi réttaráhrifum og matskenndum viðmiðum. Þessir aðilar telja að slík mismunun samrýmist ekki jafnræðisreglu og kunni að brjóta gegn EES-reglum.

5.2.2. Breytingar á frumvarpinu í kjölfar umsagna.

Eftir yfirferð ráðuneytisins á umsögnum sem bárust við almennt samráð um drög að frumvarpinu voru gerðar nokkrar veigamiklar efnis- og lagatæknilegar breytingar á texta þess, einkum með það að markmiði að gæta að samræmi milli orkukosta og tryggja eins og kostur er sambærilega stjórnásluframkvæmd innan rammaáætlunar. Helstu breytingar eru eftirfarandi:

5.2.2.1. Stærðarmörk og gildissvið.

Fallið var frá því að miða gildissvið frumvarpsins við vindorkumannvirki yfir 100 metra að hæð jafnvel þó að þau næðu ekki 10 MW uppsettu afli. Gildissviðið tekur nú einungis til virkjunarhugmynda í vindorku sem hafa 10 MW uppsett rafafli eða meira. Niðurstaðan samræmir gildissvið vindorku við aðra orkukosti laganna.

5.2.2.2. Undanskilin svæði.

Tekin voru út ákvæði um að svæði innan marka miðhálandislínu og friðhelguð svæði menningarminja yrðu fortakslaust undanskilin verndar- og orkunýtingaráætlun hvað vindorku varðar. Í stað fortakslauss banns við vindorkunýtingu innan miðhálandislínu er lagt til að bæta við nýju matsviðmiði í 10. gr. a þar sem verkefnisstjórn yrði falið að horfa sérstaklega til þess hvort virkjunarhugmynd er innan línunnar og þá einkum hvort landið þar teljist þegar raskað vegna orkuvinnslu eða orkuflutninga. Með þessu er gætt betur að meðalhófi en jafnframt stuðlað að því að framkvæmdum sé beint að svæðum sem þegar hafa orðið fyrir manngerðri röskun fremur en að ósnortnum svæðum. Þá er óhjákvæmilegt að líta til þess að nú þegar hefur vindorkuver risið innan miðhálandislínu. Varðandi friðhelguð svæði menningarminja er vernd slíkra svæða þegar tryggð með fullnægjandi hætti í lögum um menningarminjar, nr. 80/2012. Skv. 21. gr. þeirra laga er óheimilt að spilla, granda eða breyta fornleifum án leyfis Minjastofnunar Íslands. Þá kveður 22. gr. laganna á um að friðlýstum fornleifum fylgi sjálfkrafa 100 metra friðhelgað svæði (helgunarsvæði) og öðrum fornleifum sem njóta friðunar í krafti aldurs

fylgi 15 metra svæði, en innan þeirra marka eru hvers konar byggingarframkvæmdir óheimilar án leyfis. Þar sem löginn leggja nú þegar fortakslaust bann við framkvæmdum sem raska friðlýstum minjum og helgunarsvæðum þeirra var ekki talin þörf á að mæla fyrir um sérstakt bannsvæði vegna vindorku í lögum nr. 48/2011.

5.2.2.3. Bindandi réttaráhrif og skipulagsvald sveitarfélaga.

Þá tillögu úr samráðsdrögum að niðurstaða rammaáætlunar um vindorku yrði ekki bindandi við gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga er ekki að lengur að finna í frumvarpinu. Niðurstaða rammaáætlunar mun því einnig hafa bindandi réttaráhrif gagnvart sveitarfélögum verði frumvarpið að lögum, sbr. 1. mgr. 7. gr. laganna. Til að tryggja að sjónarmið sveitarfélaga komi engu að síður skýrt fram og fái sérstaklega aukið vægi í ferlinu er lagt til að bæta við ákvæði í 10. gr. a sem skyldar verkefnisstjórn til að líta sérstaklega til formlegrar afstöðu viðkomandi sveitarfélags og nálægra sveitarfélaga við mat á virkjunarhugmyndinni. Er þar með gætt samræmis um réttaráhrif rammaáætlunar fyrir sveitarfélög og fyrirsjáanleiki aukinn.

5.2.2.4. Mælikvarðar verkefnisstjórnar.

Upptalning í nýrri 10. gr. a á þeim viðbótarsjónarmiðum sem verkefnisstjórn skal horfa til var nokkuð einfölduð. Í stað upptalningar á þáttum eins og víðernum og fuglasvæðum er nú í greininni að finna skýr fyrirsmæli um að við mat sitt skuli verkefnisstjórn, auk viðbótarsjónarmiða greinarinnar, ávallt horfa til þeirra almennu mats- og verndarsjónarmiða sem þegar eru lögfest í 4. mgr. 3. gr. laga nr. 48/2011. Þetta var gert til að taka af allan vafa um að almenn mats- og verndarsjónarmið laganna, sem m.a. innihalda skoðun og mat t.d. á víðernum, fuglasvæðum og nálægum friðlýstum svæðum, gildi eftir sem áður um mat á vindorku.

6. Mat á áhrifum.

Skýrari lagarammi á þessu sviði er líklegur til að einfalda og flýta málsmeðferð til lengri tíma lítið. Verkefnisstjórn rammaáætlunar fer nú þegar 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. Frumvarpið felur ekki í sér tillögu um aukin verkefni í tengslum við virkjunarhugmyndir í vindorku heldur byggist frumvarpið frekar á því að skýra áhersluþætti við mat slíkra virkjunarkosta. Einnig er gert ráð fyrir ákveðinni skoðun Náttúrufræðistofnunar á öllum virkjunarhugmyndum í verndarflokki áætlunarinnar með það fyrir augum að slík svæði kunni að verða friðlýst samkvæmt öðrum friðlýsingarflokkum en einungis friðlýsingu gegn orkuvinnslu. Slíkt kann að hafa einhvern kostnað í för með sér en gera má ráð fyrir að slík skoðun falli þegar að mestu innan verksviðs og fjárheimilda stofnunarinnar. Ekki er talið að frumvarpið hafi í för með sér sérstök áhrif á fjárhag sveitarfélaga frá gildandi lögum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í a-lið er lagt til að fella vindorku formlega undir löginn með tilvísun til sérstakrar greinar, 10. gr. a, sem fjalli um virkjunarhugmyndir í vindorku. Í b-lið er lagt til að hugtakið vindorka verði skilgreint sérstaklega í lögnum.

Um 2. gr.

Í a-lið er lagt er til að því sé slegið föstu að verndar- og orkunýtingaráætlun taki til landsvæða og virkjunarhugmynda í vindorku sem hafa 10 MW eða meira uppsett rafafli. Hér er um að ræða sama uppsetta afl og gildir um aðrar virkjunarhugmyndir í áætluninni. Í 3. mgr. 3. gr. gildandi laga er kveðið á um að verndar- og orkunýtingaráætlun taki ekki til landsvæða í A-hluta náttúruminjasrár nema tiltekið sé í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir séu heimilar á viðkomandi svæði. Í 33. gr. laga 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 náttúruminjasrár og ekki er tiltekið í friðlýsingarskilmálum að virkjanir séu heimilar er ekki heimilt að taka virkjunarkostinn til meðferðar samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun. Sú regla gildir því einnig um vindorku samkvæmt gildandi lögum.

Í b-lið er lagt til að tiltekin önnur sérstaklega viðkvæm svæði séu útilokuð frá hagnýtingu einungis þegar um vindorku er að ræða. Þar er í fyrsta lagi um að ræða svæði á B-hluta náttúruminjasrár. Skv. 33. gr. laga nr. 60/2013 er B-hluti skrárinnar framkvæmdaáætlun um friðlýsingar og friðun sem Alþingi hefur ákveðið að setja í forgang á næstu fimm árum. Ekki er talið eðlilegt að hægt verði að skipuleggja vindorkunýtingu innan svæða sem Alþingi hefur þegar samþykkt að séu svo verðmæt að rétt þyki að setja þau í forgang um friðlýsingu. Í þessum lið ákvæðisins er jafnframt lagt til að þegar um vindorku er að ræða taki verndar- og orkunýtingaráætlun heldur ekki til þeirra svæða landsins sem eru á heimsminjasrá UNESCO eða hafa verið tilnefnd á skrána. Til að komast á heimsminjasrá UNESCO þarf staður eða fyrirbæri að hafa það sem kallað er einstakt gildi á heimsvísu. Fjórir staðir á Íslandi eru á skránni, þ.e. Þjóðgarðurinn á Þingvöllum, Vatnajökulspjóðgarður, 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. Í b-liðnum er einnig lagt til að Ramsar-svæði verði undanskilin verndar- og orkunýtingaráætlun að því er varðar virkjunarhugmyndir í vindorku. Á Íslandi eru sex svæði skráð sem Ramsar-svæði: Andakill, 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.

Um 3. gr.

Lagðar eru til breytingar á réttaráhrifum verndarflokks áætlunarinnar.

Í a-lið er lagt til að felldar verði brott í 1. og 2. mgr. 6. gr. laganna tilvísanir sem einungis ná til friðlýsingar gagnvart orkuvinnslu, sbr. þær breytingar sem lagðar eru til í öðrum liðum greinarinnar.

Í b-lið er kveðið á um að eftir að Alþingi hefur samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlun skuli Náttúruverndarstofnun hefja undirbúning að friðlýsingu svæða í verndarflokki áætlunarinnar skv. 2. mgr. 38. gr. náttúruverndarlaga. Friðlýsing skuli byggjast á verndarmarkmiðum 2. og 3. gr. náttúruverndarlaga og skuli stofnunin hafa samráð við Náttúrufræðistofnun við framkvæmd hennar. Varði friðlýsing menningarsögulegar minjar fari um hana samkvæmt lögum um menningarminjar. Í þessari breytingu felst að ekki er gert ráð fyrir að flokkun

svæðis í verndarflokk áætlunarinnar hafi það í för með sér að hefja skuli undirbúning að friðlýsingu svæðisins sérstaklega gagnvart orkuvinnslu heldur hefjist þá sérstakt ferli sem miði fyrst og fremst að því að friðlýsa svæðið samkvæmt hinum almennu friðlýsingarflokkum í 45.–52. gr. náttúruverndarlaga. Við meðferð virkjunarhugmynda hjá verkefnisstjórn rammaáætlunar fer fram umfangsmikið mat á náttúrufari þeirra svæða sem þar eru til skoðunar. Markmiðið með breytingunni er að tryggja vernd svæða í verndarflokki betur og með almennari hætti en að vernda það einungis gagnvart orkuvinnslu. Ef svæðið er talið hafa svo hátt verndargildi eða mikla verndarþörf að ástæða hefur þótt til þess að flokka það í verndarflokk áætlunarinnar gefur það ástæðu til að ætla að á slíkum svæðum sé að finna svæði sem falli í flestum tilvikum undir 2. og 3. gr. náttúruverndarlaga sem mæla annars vegar fyrir um verndarmarkmið fyrir vistgerðir, vistkerfi og tegundir og hins vegar um verndarmarkmið fyrir jarðminjar, vatnasvæði, landslag og víðerni. Verði ákvæðið að lögum er mælt fyrir um að Náttúruverndarstofnun hefji undirbúning að friðlýsingu skv. 2. mgr. 38. gr. náttúruverndarlaga. Sú grein laganna kveður á um að ákvarðanir um friðlýsingar skuli almennt byggjast á framkvæmdaáætlun náttúruinjaskrár eða svokölluðum B-hluta skrárinnar. Sú áætlun öðlast gildi þegar Alþingi hefur samþykkt tillögu um hana frá ráðherra. Heimilt sé þó að ákveða friðlýsingu einstakra svæða með samþykki landeiganda og viðkomandi sveitarfélags þótt ekki sé gert ráð fyrir svæðunum á framkvæmdaáætlun. Hlutverk Náttúruverndarstofnunar eftir að Alþingi hefur samþykkt svæði í verndarflokk áætlunarinnar er því að hefja fyrir hönd ráðherra friðlýsingarferlið með því að hefja viðræður við hlutaðeigandi landeiganda og viðkomandi sveitarfélags um að svæðið eða hluti þess verði friðlýst á grundvelli þeirra flokka friðlýstra svæða sem finna má í VIII. kafla náttúruverndarlaga, þ.e. sem náttúruvæ, óbyggt víðerni, þjóðgarður, náttúruvætti, friðland, landslagsverndarsvæði, verndarsvæði með sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda eða fólkvangur. Í greininni er gert ráð fyrir að Náttúruverndarstofnun hafi við þetta verkefni samráð við Náttúrufræðistofnun sem hefur sérþekkingu á lífríki og náttúru landsins.

Í c-lið er fjallað um þær aðstæður þegar fullreynt hefur verið að ná samkomulagi við landeiganda og viðkomandi sveitarfélag um friðlýsingu viðeigandi hluta svæðisins á grundvelli almennra ákvæða VIII. kafla náttúruverndarlaga. Hafi slíkt samkomulag ekki komist á innan fimm ára frá samþykki svæðisins í verndarflokk áætlunarinnar ber ráðherra í slíkum tilvikum að friðlýsa svæðið einungis gagnvart orkuvinnslu á grundvelli 53. gr. laganna með sama hætti og gert er ráð fyrir í gildandi lögum. Telji ráðherra nauðsynlegt til að ná samkomulagi um almenna friðlýsingu að veita aukinn frest getur hann framlengt frestinn um tvö ár. Sú breyting verður því á verndarflokki að vernd gegn orkuvinnslu kemur aðeins til ef samningar við landeiganda og viðkomandi sveitarfélag um vernd skv. VIII. kafla náttúruverndarlaga tekst ekki innan fimm ára, eða sjö ára með framlengingu ráðherra.

Um 4. gr.

Hér er um að ræða minni háttar breytingu til samræmis við 3. gr. frumvarps þessa þar sem vísað verður til bæði 4. og 5. mgr. 9. gr. laganna í ákvæðinu en ekki einungis til 5. mgr.

Um 5. gr.

Í 5. gr. er lagt til að bætt verði við lög nr. 48/2011 nýrri grein, 10. gr. a, þar sem kveðið verði á um sérstök viðbótarsjónarmið sem verkefnisstjórn rammaáætlunar skal horfa til við mat á virkjunarhugmyndum er varða nýtingu vindorku.

Í inngangsmálslið segir að verkefnisstjórn skuli, auk þeirra sjónarmiða sem greinir í 4. mgr. 3. gr. laganna, horfa sérstaklega til tiltekinna þátta sem taldir eru upp í staflaðum greinarinnar.

Með tilvísun til 4. mgr. 3. gr. laganna er tryggt að lagt sé til grundvallar að öll fagleg almenn verndarsjónarmið sem þegar eru lögfest gildi um mat á vindorkuhugmyndum án þess að þörf sé á að telja þau sérstaklega upp í nýju ákvæði um vindorku. Tilvísunin tryggir að við flokkun virkjunarhugmynda skuli því eftir sem áður horfa til áhrifa á friðlýst svæði, vistgerðir, jarðminjar, landslagsheildir, óbyggð viðerni, mikilvæg fuglasvæði og menningarminjar, svo dæmi séu tekin. Þá skal jafnframt litið til samfélagslegra og efnahagslegra þátta, svo sem áhrifa á ferðaþjónustu, samgöngur og atvinnu eins og lagagreinir fjallar um. Við áframhaldandi vinnslu frumvarps eftir samráð var talið betra að vísa til þessarar greinar heldur en að telja sérstaklega upp atriði sem þegar eru skoðuð ítarlega við meðferð verkefnisstjórnar og faghópa á einstökum virkjunarhugmyndum í vindorku. Slíkar upptalningar geta verið varasamar í lagatexta þar sem þær geta valdið ákveðinni óvissu um túlkun, t.d. hvernig taka eigi til skoðunar atriði sem ekki eru talin upp í greininni. Markmiðið með 5. gr. frumvarpsins er ekki að draga úr vægi almennra verndarsjónarmiða laganna heldur þvert á móti að tryggja að þau gildi að fullu, samhliða því að bæta við ákveðnum viðbótarsjónarmiðum sem einnig verði að leggja áherslu á, t.d. við mat á samfélagslegum þáttum og við mat á náttúrufari. Þessi viðbótarsjónarmið, sem talin eru upp í staflíðum greinarinnar, lúta m.a. að afstöðu sveitarfélaga, staðsetningu innan miðhálandislínu, röskuðum svæðum og áhrifum á raforkuöryggi og byggðasjónarmið. Með orðalagi greinarinnar er tryggt að mat á vindorkukostum taki bæði mið af almennum sjónarmiðum rammaáætlunar og tilteknum áhersluþáttum sem taldir eru skipta máli.

Á þessu löggjafarþingi samþykkti Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun og raforkulögum (orkuöflunarstefna, aukin skilvirkni o.fl.), þar sem kveðið er á um að lögð skuli fram sérstök stefna stjórnvalda um orkuöflun (229. mál). Í 11. gr. frumvarpsins er kveðið á um að ráðherra skuli á fjögurra ára fresti leggja fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um orkuöflun til næstu 25 ára og að tekið skuli mið af henni við flokkun virkjunarhugmynda í verndar- og orkunýtingaráætlun. Hér er um talsverða breytingu að ræða þar sem stefnunni er ætlað að auka fyrirsjáanleika um framboð raforku með skýrum og mælanlegum markmiðum sem eru sett með hliðsjón af annarri stefnumörkun stjórnvalda, svo sem varðandi atvinnuuppbyggingu, byggðapróun og orkuskipti. Gert er ráð fyrir að í umræddri stefnu verði einnig að finna stefnumörkun stjórnvalda varðandi orkuöflun með vindorku sem m.a. mun koma frekar inn á og styðja við þau sjónarmið sem fjallað er um í þessari grein frumvarpsins.

Í a-lið er kveðið á um að verkefnisstjórn rammaáætlunar skuli, við mat á virkjunarhugmynd til nýtingar vindorku, horfa sérstaklega til þess hvort viðkomandi sveitarfélag hafi lýst yfir formlegri afstöðu til virkjunarhugmyndarinnar og hvaða sjónarmið liggja til grundvallar þeirri afstöðu. Jafnframt skuli litið til umsagna nálægra sveitarfélaga hafi virkjunarhugmynd áhrif á hagsmuni þeirra. Þessi liður greinarinnar opnar því á að það geti verið tilefni til að líta ekki einungis til afstöðu þess sveitarfélags þar sem virkjun er fyrirhuguð heldur einnig til þess að kanna afstöðu nágrennasveitarfélaga sem kunna að verða fyrir áhrifum. Eftir almennt samráð um drög að frumvarpi þessu var tekin sú ákvörðun að meðferð vindorkukosta gagnvart skipulagsvaldi sveitarfélaga yrði með sama hætti og annarra virkjunarhugmynda samkvæmt lögnum. Í stað þess að undanskilja virkjunarhugmyndir í vindorku frá 7. gr. laga nr. 48/2011, sem mælir fyrir um að áætlunin sé bindandi við gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga, var talið réttara að gera þá kröfu að verkefnisstjórn tæki sérstaklega til skoðunar afstöðu viðkomandi sveitarfélags til slíkra virkjunarhugmynda og að slík afstaða hefði vægi í heildarmati hennar. Þessi liður ákvæðisins byggist á þeirri forsendu að sveitarfélög hafi ríka hagsmuni af því hvernig landnotkun þróast innan marka þeirra og að sjónarmið þeirra eigi að hafa raunverulegt

vægi við mat á vindorkukostum. Hafi sveitarfélag sett fram formlega afstöðu til virkjunarhugmyndar, hvort sem hún er jákvæð eða neikvæð, ber verkefnisstjórn að taka hana til skoðunar og meta þau sjónarmið sem að baki henni búa. Þetta getur t.d. varðað skipulags-áætlanir sveitarfélagsins, stefnu þess um landnotkun, sjónarmið um ferðaþjónustu, byggða-sjónarmið eða almenna afstöðu íbúa. Sé sveitarfélag ósátt við virkjunarhugmynd getur það að sjálfsögðu beint erindi til verkefnisstjórnar þar sem það gerir grein fyrir andstöðu sinni og þeim rökum sem liggja henni til grundvallar. Einnig geta hlutaðeigandi sveitarfélög komið sínum sjónarmiðum að við lögbundið samráðsferli. Verkefnisstjórn ber þá að taka slíkt erindi til skoðunar við mat sitt á kostinum. Þá felur ákvæðið jafnframt í sér að verkefnisstjórn geti hvenær sem er í þessu ferli sérstaklega óskað eftir afstöðu hlutaðeigandi sveitarfélags eða þeirra nálægu sveitarfélaga sem verða fyrir áhrifum af fyrirhugaðri virkjun. Ákvæðið leggur einnig grunn að viðtækara samráði og samtali framkvæmdaraðila við sveitarfélög á undirbúningsstigi slíkra hugmynda, auk þess sem það tryggir að verkefnisstjórn hafi heildstæðar upplýsingar um afstöðu sveitarstjórna áður en hún lýkur mati sínu á vindorkukostum.

Í b-lið er mælt fyrir um að við mat verkefnisstjórnar sé skoðað hvort virkjunarhugmyndin sé til þess fallin að efla raforkuöryggi og falli að gildandi þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Samkvæmt skilgreiningu raforkulaga felst raforkuöryggi í að notendur hafi aðgang að raforku á viðráðanlegu verði þegar hennar er þörf og þar sem hennar er þörf, með hliðsjón af almennri stefnumörkun stjórnvalda á hverjum tíma og skilgreindum áreiðanleika og gæðum. Mikilvægt er að það liggi fyrir hvort framkvæmdin geti stuðlað að auknu raforkuöryggi, sérstaklega á þeim svæðum landsins þar sem afhendingaröryggi raforku er ekki nægilega tryggt og jafnvel á svæðum þar sem skortur er á raforku sem unnin er með endurnýjanlegum orkugjöfum. Staðsetning vindorku á tilteknum svæðum eða í landshlutum þar sem að mestu leyti er treyst á raforkuflutning frá öðrum svæðum landsins getur einnig verið hluti af því að auka raforkuöryggi staðbundið. Að sama skapi er þörf á að fyrir liggja hvernig uppbygging vindorku á tilteknum stöðum falli almennt að stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Í tilvitnaðri þingsályktun er að finna almenn atriði sem hafa ber að leiðarljósi við gerð kerfisáætlunar Landsnets um uppbyggingu flutningskerfisins. Kerfisáætlun hefur jafnframt það hlutverk að áætla hvar og hvenær nýjar línur verða byggðar upp eða styrktar og tryggja þar með öruggan flutning raforku á milli landshluta. Eðlilegt er að forgangsraða þeim verkefnum sem skila mestum ávinningi að þessu leyti.

Í c-lið er kveðið á um að verkefnisstjórn rammaáætlunar skuli, við mat á virkjunarhugmynd um nýtingu vindorku, skoða áhrif hennar á atvinnu- og byggðapróun. Sérstaklega skal líta til áhrifa á svæðum sem standa frammi fyrir áskorunum samkvæmt gildandi byggðastefnu og aðgerðaáætlun, sbr. lög um stefnur og aðgerðaáætlanir á sviði húsnæðis- og skipulagsmála, samgangna og byggðamála, nr. 30/2023. Með því er vísað til þeirra opinberu stefnuskjala sem á hverjum tíma gilda um byggðamál. Ákvæðið byggist á því sjónarmiði að nýting vindorku geti haft jákvæð áhrif á atvinnuþróun og byggð, einkum á landsbyggðinni. Vindorkuver geta skapað störf og efnahagsleg umsvif á byggingar- og rekstrartíma, auk þess sem tekjur af starfsemi geta styrkt efnahag sveitarfélaga og annarra hagaðila. Aukin raforkuframléiðsla getur jafnframt skapað grundvöll fyrir frekari atvinnuuppbyggingu á svæðum þar sem aðgengi að orku er lykilforsenda. Þetta getur haft sérstaka þýðingu á svæðum sem glíma við fólksfækkun, atvinnuleysi eða fábreytni í atvinnulífi. Markmið ákvæðisins er að tryggja að slík jákvæð byggða- og atvinnuáhrif séu metin og fái raunverulegt vægi í heildarmati verkefnisstjórnar. Um leið er lögð áhersla á að ávinningur af vindorkunýtingu geti dreifst um landið og komið sérstaklega til góða þar sem þörf er á stuðningi við atvinnulíf og byggðafestu.

Byggðasjónarmið er þó aðeins eitt af þeim sjónarmiðum sem líta ber til. Ákvæðið felur ekki í sér að þau gangi framar verndarsjónarmiðum eða öðrum lögbundnum matsþáttum. Verkefnisstjórn skal áfram gera heildstætt mat þar sem allir þættir, svo sem áhrif á náttúru, fuglalíf, landslag og aðra umhverfisþætti, eru vegnir og metnir í samhengi.

Í d-lið er kveðið á um að verkefnisstjórn rammaáætlunar skuli, við mat á virkjunarhugmynd um nýtingu vindorku, horfa sérstaklega til þess hvort hún falli innan miðhálandislinu samkvæmt gildandi landsskipulagsstefnu á hverjum tíma. Miðhálandi Íslands nær yfir stóran hluta landsins og einkennist víða af óbyggðum víðernum og lítt röskuðum svæðum. Vegna umfangs, hæðar og sýnileika vindorkumannvirkja geta áhrif þeirra á landslag og upplifun víðerna verið veruleg. Því er mikilvægt að við staðarval sé gætt að vernd hálandissvæða sem hafa sérstakt gildi með tilliti til náttúruverndar, landslags, ferðamennsku og útivistar. Ákvæðið felur ekki í sér fortakslaust bann við uppbyggingu vindorkuvera innan miðhálandislinu. Aftur á móti er gert ráð fyrir að verkefnisstjórn beiti sérstakri varúð og leggi sjálfstætt mat á hvort aðstæður á viðkomandi svæði réttlæti uppbyggingu. Innan miðhálandislinu eru jafnframt svæði sem þegar hefur verið raskað, til að mynda vegna vatnsaflsvirkjana, miðlunarlóna, stíflumannvirkja, vega, háspennulína, vindorkuvinnslu og annarra mannvirkja tengdum orkuvinnslu og raforkuflutningi. Á slíkum svæðum hefur landslag og náttúrufar þegar tekið miklum breytingum og getur viðbótarröskun vegna vindorkunýtingar verið hlutfallslega minni en á óröskuðum svæðum. Markmið ákvæðisins er að beina vindorkunýtingu, eftir því sem kostur er, frekar að röskuðum svæðum þar sem innviðir og mannvirki eru þegar til staðar, fremur en að ósnortnum svæðum. Með því er einnig stuðlað að hagkvæmri nýtingu fyrirbyggjandi innviða. Verkefnisstjórn skal meta hvert tilvik fyrir sig og vega saman verndarsjónarmið annars vegar og möguleika á nýtingu þegar raskaðra svæða hins vegar.

Í e-lið er kveðið á um að verkefnisstjórn skuli horfa til þess hvort virkjunarhugmynd sé að öðru leyti á röskuðu svæði, þ.e. svæði þar sem landnotkun eða mannleg umsvif hafa breytt landi frá upprunalegu náttúrulegu ástandi þess. Nánar tiltekið á raskað svæði samkvæmt frumvarpinu við um land sem nýtt er undir ýmsa mannlega starfsemi, svo sem iðnað, hafnir, virkjanir, línulagnir, tengivirki, þjóðvegi eða önnur svæði þar sem manngerð ummerki eru áberandi. Hér er því í raun um að ræða andstæðu óraskaðra svæða. Hugtakið „raskað svæði“ hefur hvorki fastmótaða lagalega stöðu né hefur það verið skilgreint í lögum nr. 48/2011 eða öðrum lögum. Líkt og kveðið er á um í 1. mgr. 10. gr. laganna, er það hlutverk verkefnisstjórnar rammaáætlunar og faghópa að greina og meta þetta viðmið út frá samræmdum viðmiðum og almennt viðurkenndum aðferðum. Gert er ráð fyrir að verkefnisstjórn setji sér fagleg viðmið og leiðbeiningar um hvernig meta skuli röskun svæða í skilningi laganna og greini mismunandi umfang röskunar eftir eðli hennar. Tilgangur ákvæðisins er að beina uppbyggingu vindorkuvera frekar að svæðum sem þegar hafa orðið fyrir mannlegri röskun í þeim tilgangi að hlífa ósnortnu landi og víðernum. Þótt svæði teljist raskað samkvæmt faglegu mati verkefnisstjórnar felur það ekki sjálfkrafa í sér að það sé heppilegt til vindorkunýtingar. Tiltekið svæði sem hefur verið raskað, t.d. vegna lagningar vega, getur engu að síður haft hátt verndargildi vegna ferðaþjónustu eða útivistar. Verkefnisstjórn ber því að vega og meta röskun landsins á móti öðrum verndar- og nýtingarsjónarmiðum.

Í lok greinarinnar er kveðið á um að meðferð virkjunarhugmynda til nýtingar vindorku fari að öðru leyti eftir almennum ákvæðum laganna. Með ákvæðinu er undirstrikað að virkjunarhugmyndir í vindorku njóti ekki sérstakrar málsmeðferðar umfram það sem mælt er fyrir um í frumvarpinu. Að öðru leyti gilda því sömu reglur um vindorkukosti og aðrar virkjunarhugmyndir samkvæmt lögnum. Þetta þýðir að þær fara í gegnum sama matsferli og vatnsafls- eða jarðvarmavirkjanir, eru metnar af sömu faghópum, taki verkefnisstjórn ákvörðun um það,

og flokkast í orkunýtingar-, bið- eða verndarflokk eftir sömu viðmiðum. Tilgangurinn með ákvæðinu er að tryggja samræmi og fyrirsjáanleika í meðferð allra virkjunarkosta innan rammaáætlunar. Ekki var talin ástæða til að setja á fót sérstakt matskerfi eða aðskilda málsmeðferð fyrir vindorku heldur skyldi slíkum kostum beint inn í það kerfi sem þegar er til staðar. Með þessu er komið í veg fyrir óþarfa flækjustig í stjórnsýslunni og tryggt að sá þekkingargrunnur og sú reynsla sem byggst hefur upp við framkvæmd rammaáætlunar nýtist að fullu við mat á vindorkukostum.

Um 6. gr.

Greinin þarfnast ekki sérstakra skýringa.