



ÁFORM UM LAGASETNINGU

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

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 48/2011 um verndar og orkunýtingaráætlun.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	6. desember 2019

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Tækniframfarir hafa leitt til þess að hagvæmni vindorkunnar sem orkukosts hefur aukist verulega á síðustu árum. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að „setja þarf lög um vindorkuver ásamt því að vinna með sveitarfélögum leiðbeiningar um skipulagsákvarðanir og leyfisveitingar“. Umhverfis- og auðlindaráðherra setti snemma á árinu 2019 á fót starfshóp þriggja ráðuneyta til að skoða málefni vindorkunnar í samræmi við framangreint. Í hópnum sitja fulltrúar atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins auk umhverfis- og auðlindaráðuneytisins. Að lokinni grunnhugmyndavinnu starfshópsins um málefnið samþykkti ríkisstjórn í lok septembermánaðar 2019 að starfshópurinn fengi það verkefni að skoða hvort núverandi aðferðarfræði laga nr. 48/2011, um verndar og orkunýtingaráætlunir henti vindorkukostum eða hvort rétt gæti verið að í lögin yrðu sett sérákvæði um meðferð slíkra kosta. Starfshópnum var einnig falið að vinna tillögur að stefnumörkun sem ættu að mati starfshópsins að vera ráðandi við staðsetning slíkra mannvirkja og hægt væri að fullvinna í framhaldi af lögfestingu frumvarpsins. Að lokum fékk starfshópurinn það verkefni að útfæra og leggja fram tillögur að aðferðarfræði, málsmeðferð og leyfisveitingarferli vindorkukosta á grundvelli niðurstaðna sinna og vinna síðan drög að nauðsynlegum breytingum á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun. Starfshópurinn hefur ekki lokið störfum sínum eða útfært tillögur sínar að fullu enda gert ráð fyrir að hann hafi frest til lok árs 2019 til að skila af sér. Þær fyrirhuguðu breytingar á lögum nr. 48/2011, sem greint er frá í áformaskjali þessu byggjast því á grunnvinnu starfshópsins.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Lög nr. 48/2011, um verndar og orkunýtingaráætlun (rammaáætlun), kveða á um að allir virkjunarkostir, 10 MW og stærri, skuli fá umfjöllun í rammaáætlun þar sem þeim er raðað í orkunýtingarflokk, biðflokk og verndarflokk. Færa má fyrir því rök að málsmeðferð laganna henti hefðbundnari virkjunarkosti frekar en vindorkukostum. Sem auðlind er vindurinn nokkurn veginn óþrjótandi, ólíkt öðrum orkukostum og takmarkast helst af því landrými sem til staðar er. Vindurinn er ekki jafn staðbundinn orkukostur og hefðbundnari virkjunarkostir enda hægt að hagnýta hann á flestum stöðum landsins. Þessi orkukostur krefst almennt styttri undirbúnings- og framkvæmdatíma en vatnsafls- eða jarðvarmavirkjanir. Tiltölulega auðvelt er að taka niður og fjarlægja slík mannvirki af virkjunarstað sé tekin ákvörðun um að hætta starfsemi. Markmið þeirra

breytinga sem lagðar eru til á lögum nr. 48/2011, er að málsmeðferð og meðhöndlun vindorku innan rammaáætlunar taki mið af séreðli vindorkunnar sem orkukosts. Með þeirri breytingu má gera mats- og ákvarðanaferlið markvissara, einfaldara og skjótara en nú er, enda byggist hún þá á skýrri opinberri stefnumörkun um staðsetningu vindorkuvirkjana á Íslandi.

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

Lykilatriðið varðandi vindorkuna er að hægt er að beisla hana nánast alstaðar öfugt við aðra orkukosti, sem krefjast þess að beislun orkunnar fari fram þar sem auðlindina er að finna. Þessi sérstaða vindorkunnar sem orkukosts gefur einstakt tækifæri til að móta opinbera stefnu um hvar og hvar eigi ekki að byggja upp vindorkumannvirki, sem taki mið af samfélagslegu mikilvægi einstakra svæða landsins, auk annarra þátta sem mikilvægir þykja við staðsetningu slíkra mannvirkja. Verði ekki farið í slíka stefnumörkun er hættu á að vindorkuver kunni í auknum mæli að byggjast upp á svæðum sem ekki henta fyrir slíka uppbyggingu og þar sem ekki er fyrir hendi samfélagsleg sátt um byggingu slíkra mannvirkja. Til að ná fram þessu markmiði er hins vegar nauðsynlegt að breyta núgildandi lögum þannig að málsmeðferð og leyfisveitingarferli vindorkukosta verði aðlöguð að slíkri stefnumörkun.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Í málaflokki 17.5 í gildandi fjármálaáætlun er m.a. fjallað um áherslur stjórnvalda varðandi stjórnsýslu umhverfismála. Þar kemur m.a. fram að stefnt skuli að því að mæta kröfum fyrirtækja og almennings um aukna skilvirkni, nútímavæðingu og gagnsæi í stjórnsýslunni, m.a. í tengslum við umfangsmiklar og flóknar framkvæmdir sem geta haft umtalsverð áhrif á umhverfið. Tækifæri felast m.a. í endurskoðun löggjafar og aðgerðum með það að markmiði að auka skilvirkni í ákvarðanatöku, uppfylla kröfur laga um málshraða auk þess að tryggja aðkomu almennings og hagsmunaaðila. Staðsetning umfangsmikilla vindorkuvera þarf að samrýmast stefnu ríkisins í umhverfis- og náttúruverndarmálum. Þar sem hægt er að nýta vindorku á flestum stöðum þar sem nægilegan vind er að finna er mikilvægt að reynt verði að stuðla að því með sérstakri opinberri stefnumótun að staðsetning þeirra valdi sem minnstu tjóni á svæðum sem njóta sérstöðu vegna náttúru eða dýralífs þegar önnur hentugri svæði kunna að vera fyrir hendi. Vindorka hentar vel sem þriðja stoðin í orkubúskap Íslands á móti vatnsafla og jarðvarma. Má það m.a. rekja til stefnu og áforma stjórnvalda um aukinn hraða í orkuskiptum og almennrar aukningar raforkunotkunar hjá heimilum og minni fyrirtækjum. Skynsamleg uppbygging vindorku fer því vel saman við vaxandi raforkuþörf samfélagsins, auknar áherslur á orkuöryggi, betri nýtingu flutnings- og dreifikerfi raforku sem og staðbundnar lausnir í orkumálum.

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

Markmið með breytingum á lögum nr. 48/2011, um verndar og orkunýtingaráætlun, er að horft sé til skýrrar stefnu hins opinbera um hagnýtingu vindorku við mat á henni sem orkukosts, m.a. í því skyni að ná markmiðum stjórnvalda í umhverfismálum og orkuskiptum með skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu vindorku sem þriðju stoðinni í orkubúskap landsins, á móti vatnsafla og jarðvarma.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Skýr opinber stefna um staðsetningu vindorkuvera og málsmeðferðarreglur um vindorkuver í rammaáætlun kemur í veg fyrir að vindorkuver byggist upp á stöðum þar sem þau eru ekki æskileg, t.d. vegna náttúrufars, sjónmengunar eða kostnaðarsamra tenginga við raforkunetið. Óskýr stefnumörkun að þessu leyti getur einnig leitt til þess, vegna séreðlis vindorkunnar sem orkukosts, að undirbúnings- og framkvæmdartími verði mun lengri og flóknari en nauðsynlegt og ásættanlegt er.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Ef ná á fram breytingum í þá átt sem stefnt er að er nauðsynlegt að breyta núgildandi lagaramma.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Eina leiðin sem möguleg er að mati ráðuneytisins til að ná fram öllum þeim markmiðum sem að er stefnt byggist á því að breyta lögum nr. 48/2011, um verndar og orkunýtingaráætlun í samræmi við áformaskjal þetta.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

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

Áformað er að fara þá leið að mæla fyrir um í lögum að stjórnvöld fái það verkefni að vinna að formlegri stefnumörkun um vindorkunýtingu þar sem svæðum landsins verði í raun forgangsraðað með tilliti til samfélagslegs mikilvægis þeirra á grundvelli almannahagsmuna (heildstætt mat sem tekur til umhverfis, samfélags og kerfislegra þátta). Í kaflanum um vindorku verður einnig mælt fyrir um málsmeðferð við mat á vindorkukostum. Gert er ráð fyrir því að mismunandi málsmeðferð muni gilda um mat á vindorkukostum eftir því hvort fyrirhuguð vindorkunýting sé í samræmi við fyrirhugaða stefnumörkun um vindorkunýtingu eða í andstöðu við hana. Gert er ráð fyrir því að málsmeðferð vegna mats þeirra kosta sem falla innan stefnumörkunarinnar verði bæði einfaldari og skjóttari.

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

Gert er ráð fyrir að sérstakur kafli um meðferð vindorkunnar bættist við lög nr. 48/2011, um verndar og orkunýtingaráætlun. Í kaflanum verður annars vegar mælt fyrir um gerð sérstakrar opinberrar stefnumörkunar um vindorkunýtingu á Íslandi með tilliti til þeirra fjölmargra þátta sem þar skipta máli og hins vegar ákvæði um málsmeðferðarreglur við mat á vindorkukostum. Gert verður ráð fyrir því að slík stefnumörkun, þegar hún verður tilbúin, muni þurfa umfjöllun og samþykki Alþingis sem opinber stefna í málefnum vindorkunnar. Settur verður ákveðinn tímafrestur í lögum til að ljúka stefnumörkuninni. Gert verður ráð fyrir að málsmeðferð og leyfisveitingarferli þeirra vindorkukosta sem myndu falla innan svæða sem eru í samræmi við stefnuna verði bæði styttri og einfaldari en þeirra vindorkukosta sem ekki eru í samræmi við stefnumörkunina. Ekki er hins vegar ætlunin að útiloka þá vindorkukosti sem ekki eru í samræmi við stefnumörkunina, heldur verði gert ráð fyrir því að slíkir kostir geti áfram farið inn í rammaáætlun með

hefðbundnum hætti, sæta mati verkefnisstjórnar hennar og fari síðan til ákvörðunar Alþingis.
E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar
1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Það verður ekki séð eins og er að áformin komi inn á svið stjórnarskrár eða þjóðréttarskuldbindinga. 2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Nei. 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Málefnið hefur ákveðna snertifleti við ýmsa aðra löggjöf án þess að lögin krefjist sérstakra breytinga á þeim.
F. Samráð
1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Hagsmunaaðilar eru fjölmargir verði frumvarpið að lögum. Hér má nefna hagsmunaaðila á sviði náttúruverndar, dýralífs, útivistar, ferðaþjónustu, sveitarfélaga, raforkufyrirtækja og fyrirtækja um raforkudreifingu. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Það er einhver skörun við málefni nokkurra ráðuneyta. Helsta skörunin er við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið sem fer með málefni er snúa að raforkudreifingu, raforkuflutningum, ferðamálum og atvinnuvegum. Einnig er skörun við málefni sveitarstjórnarráðuneytis enda mun frumvarpið hafa áhrif á möguleika til nýtingar vindorku í sveitarfélögum um allt land. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram Unnið er að málinu á vettvangi þriggja ráðuneyta. Verkefnishópurinn hefur haft samráð við ýmsa aðila við vinnuna og má þar t.d. nefna Samband íslenskra sveitarfélaga, Samorku, Verkefnisstjórn rammaáætlunar, Skipulagsstofnun, auk nokkurra aðila sem hug hafa á nýtingu vindorku. 4. Fyrirhugað samráð Haft verður frekara samráð við ofangreinda aðila þegar málinu vindur fram auk fleiri aðila sem nauðsynlegt þykir að hafa samráð við. Varðandi áframhaldandi vinnu við gerð stefnu stjórnvalda um vindorkunýtingu sem gert er ráð fyrir að hefjist verði frumvarpið að lögum mun verða gert ráð fyrir ítarlegu samráði við sem flesta hagsmunaaðila á þessum vettvangi. Þegar drög að frumvarpi liggja fyrir verða þau kynnt í samráðsgátt stjórnvalda
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal

Ekki er gert ráð fyrir viðbótarkostnaði hjá ríkissjóði. Gert er ráð fyrir að sá tímabundni og varanlegi kostnaðar sem hlýst af breytingu á lögum um verndar og orkunýtingaráætlun rúmist innan fjárheimilda málefnasvið 17 Umhverfismál.
H. Næstu skref, innleiðing
1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina? Nei. 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningsmenn, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Nokkur aðdragandi mun verða á því að hægt sé að vinna eftir löggjöfinni. Ástæða þess er sú að lagt verður til að ljúka þurfi stefnumörkun til að hægt sé að beita henni við mat á orkukostum í samræmi við ný ákvæði um vindorkunýtingu. Það hefur þó ekki áhrif á þá orkukosti sem þegar kunna að vera komnir í mat verkefnisstjórnar eða sem sótt verður um við vinnu fjórða áfanga rammaáætlunar. Þeir orkukostir munu verða meðhöndlaðir í samræmi við núgildandi lagaramma. 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Á ekki við. 4. Mælikvarðar á árangur og útkomu Ráðuneytið mun halda utan um árangur og útkomu verði frumvarpið að lögum. 5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Tilgangur frumvarpssmíðinnar er m.a. að fá fram traustari töluleg gögn á þessu málefnasviði. Auðvelt er að halda utan um árangur þar sem einfalt er að sjá niðurstöðu um mat allra virkjunarkosta í þessum flokki orkunýtingarkosta.
I. Annað []
J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum