Umsögn um drög að frumvarpi umhverfis- og auðlindaráðherra til breytinga á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku).

Undirritaður sendir hér eftirfarandi athugasemdir og ábendingar vegna frumvarpsdraga umhverfis- og auðlindaráðuneytisins um breytingu á lögum nr. 48/2011 um verndar og orkunýtingaráætlun (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku), sbr. og drög að tillögu til þingsályktunar um staðsetningu vindorkuvera.

Í greinargerð með umræddri tillögu að frumvarpsdrögum segir að þar sé „í grundvallaratriðum horft til sambærilegrar hugmyndafræði og þróuð var í Skotlandi sem yrði hins vegar aðlöguð að íslenskum aðstæðum". **Í reynd víkja frumvarpsdrögin,** ásamt tilheyrandi viðmiðunum sem sett eru fram í samhliða drögum að tillögu að þingsályktun um stefnu stjórnvalda um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands, **verulega frá svonefndri skoskri leið og tilvísun til hennar sem e.h.k. fyrirmyndar hlýtur því að teljast hæpin.**

Undirritaður saknar þess að ekki skuli í athugasemdum við frumvarpsdrögin vera nánari lýsing á mismuninum á skosku leiðinni og því sem segir í frumvarpsdrögunum, auk þess sem ástæða hefði verið til að hafa samanburð af löggjöf fleiri landa. Þá kæmi í ljós að umræddar tillögur eru í ýmsum atriðum óvenju þrengjandi að nýtingu vindorku og myndu þar með þrengja einkennilega mikið að möguleikum Íslands til að taka þátt í orkuskiptum og baráttu gegn loftslagsbreytingum.

Einnig er ástæða til að benda á að í greinargerðinni með frumvarpsdrögunum er vísað til aðlögunar vegna íslenskra aðstæðna án þess að útskýrt sé með fullnægjandi hætti í hverju hinar íslensku aðstæður felast. Fyrir vikið er erfitt að átta sig á hvaða aðstæður það nákvæmlega eru sem valda því að höfundar frumvarpsins álíta að víkja skuli frá skosku leiðinni. Sennilega væri réttari lýsing á innihaldi tillagnanna sú að **skoska leiðin er notuð sem e.k. viðmiðun, en í reynd ganga tillögurnar töluvert lengra en skoska leiðin í þá átt að þrengja að nýtingu vindorku**.

Í greinargerðinni segir að markmiðið með frumvarpinu sé annars vegar að „**gera leyfisveitingarferli vegna nýtingar vindorku skilvirkara en nú er**" og hins vegar að „forgangsraða með tilteknum hætti landssvæðum þannig að ná megi fram tilteknu jafnvægi milli mikilvægra umhverfis-, samfélags- og efnahagslegra þátta við nýtingu þessa orkukosts."

Þegar frumvarpið ásamt þingsályktunartillögunni eru lesin er þó vandséð að þarna sé verið að reyna að skapa skilvirkara leyfisveitingarferli frá því sem nú er.

Minnt skal á að ekki hefur verið eining um það meðal stofnana stjórnsýslunnar hvort vindorka eigi undir rammaáætlun. Þá skal einnig bent á að orðalagið um skilvirkara leyfisveitingarferli ber með sér að misskilningur sé uppi hjá höfundum umræddra tillagna. Því það er jú svo að endanleg ákvörðun um hvort að af viðkomandi framkvæmdum verður eða ekki kemur síðar í því hefðbundna leyfisveitingarferli sem tekur við eftir rammaáætlun (mat á umhverfisáhrifum, skipulag, framkvæmdaleyfi, virkjanaleyfi, byggingarleyfi o.fl.), svo vísað sé orðrétt í greinargerð með frumvarpsdrögunum .

Með tillögunum er því í reynd ekki verið að fjalla um leyfisveitingu, heldur er þar lagt til að vindorkuverkefni verði sett í tiltekið ferli forskoðunar þar sem verkefnastjórn rammaáætlunar á m.a. að taka ákvörðun um það hvort virkjunarkosturinn fellur eða fellur ekki í svonefndan „flokk 2“. **Allsendis óljóst er að þetta ferli verði skilvirkt og reynslan af vinnu við ramma-áætlun til þessa sýnir miklu fremur að sú vinna getur alls ekki talist skilvirk.**

Það vekur athygli að ráðherra er, skv. tillögunum, gert heimilt að virða að vettugi niðurstöðu verkefnastjórnar þess efnis að staðsetning virkjunarkostsins og útfærsla hans samkvæmt gögnum málsins séu í samræmi við þær meginreglur, áhrifaþætti og viðmið sem mælt er fyrir um í stefnumörkun um vindorku. Ráðherra getur því nánast upp á eigin spýtur ákveðið að tefja eða jafnvel stöðva virkjunarkost þrátt fyrir að öllum viðeigandi gögnum um virkjunar-kostinn hafi verið skilað til verkefnastjórnar rammaáætlunar og verkefnastjórnin hafi komist að þeirri niðurstöðu að staðsetning virkjunarkostsins og útfærsla hans samkvæmt gögnum málsins séu í samræmi við þær meginreglur, áhrifaþætti og viðmið sem mælt er fyrir um í stefnumörkun um vindorku.

Ekki er eðlilegt að ráðherra fái þarna svo mikið vald gegn sérfræðiáliti verkefnastjórnar rammaáætlunar. Breytir þar engu þó svo kveðið sé á um að ráðherra skuli „rökstyðja“ ákvörð-un sína um að hafna kostinum að svo stöddu. Tillagan veitir ráðherra víðtæka heimild til að tefja og jafnvel stöðva virkjunarkost án þess að nægjanlega sé skilgreint hvaða atriði það nákvæmlega eru sem hann má eða má ekki byggja slíka ákvörðun á. Þetta skapar hættu á ófaglegri niðurstöðu og er óæskilegt skref fyrir íslenska stjórnsýslu.

Þá er ónefnt það mikilvæga atriði að að reynslan af rammaáætlun til þessa hefur því miður verið með þeim hætti að lítt er hægt að treysta á þá tímafresti sem þar er mælt um og varla á bætandi að hlaða fleiri verkefnum á verkefnastjórnina. Einnig er vert að benda á að ramma-áætlunarferlið hefur ekki skapað þá sátt sem hugsuð var sem eitt helsta markmiðið að baki þeirri ætlun.

Í stað þess að bæta vindorku við verkefni rammaáætlunar væri skynsamlegra að huga að því hvernig gera megi núverandi rammaáætlunarferli skilvirkara og þá eftir atvikum láta áætlun-ina einungis taka til mun stærri orkuverkefna en nú er og þá t.d. miða við 50 MW eða jafnvel 100 MW í stað 10 MW. Þessi ábending er utan þess meginefnis sem þessi umsögn varðar, en á engu að síður rétt á sér því rammaáætlun er geysilega tímafrekt ferli, er mjög íþyngjandi fyrir bæði orkufyrirtæki og landeigendur og hefur alls ekki skapað þá sátt á sviði orkumála sem lagt var upp með.

Vert er að hafa í huga að vindorkuverkefni eru nú þegar undir árvökulu auka Skipulagsstofn-unar í samræmi við gildandi löggjöf og þ.á m. eru lögin um mat á umhverfisáhrifum og skipu-lagslöggjöfin. Ekki hefur verið sýnt fram á að þessi lagagrunnur sé ófullnægjandi gagnvart vind-orkuverkefnum.

Reyndin er sú að með því aukaferli sem nú er verið að reyna að búa til um vindorku er hætt við að niðurstaðan eða afleiðingin verði hvorki sú að gera ferlið skýrt né skilvirkt, auk þess sem tillögurnar gera ráð fyrir að veita ráðherra mjög víðtæk völd sem er nokkuð á skjön við lýðræðisumræðu dagsins.

Lagt er til að í stað umræddra tillagna verði komið upp kerfi sem er einfaldara og skilvirkara en felst í núverandi tillögum. Í hnotskurn gæti slíkt kerfi falist í eftirfarandi breytingum frá núverandi tillögum:

a) Vindorkuverkefni sem eru utan miðhálendisins og eru undir 75 MW falli ekki undir verkefni rammaáætlunar.
b) Um þau vindorkuverkefni sem falli undir verkefni rammaáætlunar (vindorkuverkefni 75 MW eða stærri og öll vindorkuverkefni staðsett á miðhálendinu) gildi að ákvörðun verkefnastjórnar þess efnis að verkefni sem falla í flokk 2 og verkefnastjórn telur uppfylla skilyrði stefnumörkunar um vindorku, sé endanleg ákvörðun á stjórnsýslustigi. M.ö.o. að ráðherra geti ekki breytt eða tafið þá niðurstöðu.

Reykjavík, 10. febrúar 2021

Ketill Sigurjónsson