



Húnavöllum, 5. febrúar 2021.

*Umhverfis- og auðlindaráðuneyti
Skuggasundi 1
101 Reykjavík*

Efni: Umsögn um drög að lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun í umsagnarferli.

Núverandi staða vindorku gagnvart lögum 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun (rammaáætlun) hefur verið talin sú að vindorka falli þar undir í ljósi 1. og 2. gr. laganna um að lögin nái til landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti til orkuvinnslu. Hins vegar er staða vindorku nokkuð óljós, enda er í 3. gr. einungis vikið að stærðarmörkum varðandi rafafl (10 MW) og varmaafli (50 MW). Samkvæmt 3. gr. er einnig ljóst að rammaáætlun nær ekki til landsvæða í A-hluta náttúruvinjaskrár.

Miðað við þetta hefur verið talið að vindorkukostir eigi að falla undir rammaáætlun.

Hluti núverandi framkvæmdaferlis þarf svo jafnframt að taka mið af landsskipulagsstefnu, skipulagsáætlunum sveitarfélaga og umhverfismati framkvæmdar.

Breyting sem felst frumvarpinu er í meginráttum þessi:

- Gert verði ráð fyrir að verkefnisstjórn rammaáætlunar undirbúi drög að þingsályktun um stefnu í vindorku, sem geri ráð fyrir flokkun landsins í svæði þar sem nýting er óheimil (Flokkur 1 - rautt), svæði þar sem nýting getur komið til skoðunar af verkefnisstjórn (Flokkur 2 - gult) og svæði sem falla utan umfjöllunar rammaáætlunar (Flokkur 3). Sjá 10. gr. a í frumvarpsdrögum.
 - Drög að þessari stefnu eru jafnframt til umsagnar og þar byggt á því að rautt svæði verði hvers kyns friðuð svæði + óbyggð víðerni.
 - Stærstur hluti landsins fellur undir gult svæði. Ástæðan er sú að undir þann flokk eru m.a. tekin svæði í 10 km fjarlægð frá svæðum í Flokki 1, hugmyndir um friðun þótt þau hafi ekki verið tekin upp í náttúruverndaráætlun, sjónarmið um mikilvæg svæði fugla og náttúruvinjar sem njóta sérstakrar verndar skv. náttúruverndarlögum t.d. votlendi.
 - Svæði sem fellur utan rammaáætlunar (Flokkur 3) er lítill hluti Íslands og inn á því mikill fjöldi votlendissvæða eða annarra náttúruvinja sem njóta verndar skv. náttúruverndarlögum.

- Þá er gert ráð fyrir sérstakri málsmeðferð verkefnisstjórnar rammaáætlunar um einstaka virkjunarkosti, sbr. nýja 10. gr. b. og afgreiðslu ráðherra á leyfisveitingu sbr. grein 10. c. Í afgreiðslu ráðherra getur falist höfnun á að unnið verði áfram að undirbúningi virkjunarkosts, eða samþykki, sem þá fer um eftir almennum reglum um breytingar skipulagsáætlana og umhverfismat framkvæmdar.

Þessar tillögur er eðlilegt að setja í samhengi við meginrök að baki rammaáætlunarferli. Þau eru að tryggja að nýting landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti byggist á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati, bæði varðandi náttúru- og menningarsögulegum hagsmunum og arðsemi ólíkra nýtingarkosta. Til að þjóna þessu markmiði er gert ráð fyrir endurskoðun á 4 ára fresti og aðkomu Alþingis að samþykkja rammaáætlunina. Þannig er unnið að heildstæðu hagsmunamati, en umfjöllun um einstakar framkvæmdir hvílir á málsmeðferð skipulagsáætlana og umhverfismati framkvæmdar.

Um stefnumótun Alþingis um nýtingu vindorku

Tillögur frumvarpsins um stefnumótun í formi þingsályktunartillögu um nýtingu vindorku er í raun skynsamleg. Ef sú leið er farin standa rök til þess að aðkoma verkefnisstjórnar rammaáætlunar og Alþingis væri þar með lokið um vindorkukosti. Stefnan sem þá væri komin fram yrði mikilvægt gagn fyrir vinnu varðandi skipulagsáætlanir og Skipulagsstofnun við umhverfismat framkvæmdar. Það væri þá eðli máls samkvæmt hluti af skipulagsvaldi sveitarfélags að fjalla um staðsetningu virkjunarkosta og þyrfti þá að taka mið af stefnu Alþingis um vindorkukosti, landsskipulagsstefnu og umhverfismat sem mun varða viðkomandi framkvæmd sérstaklega.

Það mætti skoða þann kost að gera stefnumótunina ítarlegri þannig að hún verði sem skýrastur grunnur fyrir aðra áætlanagerð, t.d. um það hvernig hún er tekin upp í landskipulagsstefnu eða hvernig litið skuli til hennar við skipulagsvinnu sveitarfélaga. Drög að þingsályktun varðar fyrst og fremst hagsmuni á sviði náttúruverndar og kæmu því til umfjöllunar við umhverfismat. Stefnumörkun um nýtingu vindorku ætti að taka til allra þátta sem vísað er til í 3. mgr. 3. gr. laga nr. 48/2011, þ.e. mat á verndar- og orkunýtingargildi landsvæða og efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg áhrif nýtingar, þ.m.t. verndunar.

Einnig væri hægt að skoða þann kost, að til viðbótar við stefnu samþykktri af Alþingi, héldi regluleg vinna rammaáætlunar áfram að fjalla um vindorkukosti og þeir yrðu teknir upp í rammaáætlun sem samþykkt væri af Alþingi eins og aðrir virkjunarkostir. Með því væri samræmis gætt í löggjöf um umfjöllun um virkjunarkosti. Það er í raun fá rök sem skýra af hverju Alþingi eigi ekki að hafa sambærilega aðkomu að stefnumótun um vindorkukosti og aðra kosti.

Um tillögur frumvarps um málsmeðferð verkefnisstjórnar og leyfisveitingu ráðherra.

Tillögur sem felast í 10. gr. b og 10. gr. c eru ekki æskilegar. Með því yrði komið upp sértæku leyfisveitingarhlutverki verkefnisstjórnar rammaáætlunar og ráðherra. Rök gegn því eru m.a.:

- Sértækt leyfisveitingarkerfi einstakra virkjunarkosta er ekki hluti af vinnu við mat á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati og er annars eðlis en meginmarkmið að baki lögum nr. 48/2011.
- Með sértæku leyfisveitingaferli stjórnvalda á sér ekki stað heildstætt hagsmunamat á vegum Alþingis, sem verður vegna umfjöllunar um marga virkjunarkosti og samanburð á þeim.

- Ferlið tekur ekki mið af þeirri grundvallaruppbyggingu stjórnkerfisins að Alþingi kemur að samþykkt náttúruverndaráætlunar og Landskipulagsstefnu og því ljóst að umfjöllun um einstaka virkjunarkosti mun ganga á vald Alþingis og skapa ósamræmi. Það er t.a.m. órökrétt að sjónarmið/hugmyndir um tiltekna friðun geti leitt til höfnunar virkjunarkosts, ef Alþingi hefur beinlínis ákveðið að taka þau upp í náttúruverndaráætlun.
- Það sértæka leyfisveitingakerfi sem er lýst felur að verulegu leyti í sér mat á sömu atriðum og koma til umfjöllunar við umhverfismat áætlana og umhverfismat framkvæmdar. Um væri að ræða tvíverknað sem ekki er unnt að réttlæta á þeim grunni að hann sé hluti af heildstæðu mati eða stefnumörkun á vegum Alþingis.
- Í ljósi þessa virðist málsmeðferð sem greinar 10 b og 10 c fyrst og fremst fela í sér að gengið er á skipulagsvald sveitarfélaga og birtir ákveðið vantraust á hlutverk sveitarfélaga og Skipulagsstofnunar að fjalla faglega um mögulega virkjunarkosti. Ef stefna á sviði vindorku verður samþykkt af Alþingi og gert ráð fyrir gildi hennar í annarri áætlanagerð og starfi sveitarfélaga og Skipulagsstofnunar munu einstakir virkjunarkostir fá eðlilega umfjöllun.
- Ljóst er að rammaáætlun hefur nú skuldbindandi áhrif á skipulagsáætlanir sveitarfélaga, sbr. 7. gr. laga nr. 48/2011. Sú takmörkun hvílir nú á ákvörðun Alþingis, en það væri eðlisbreyting ef ákvarðanir stjórnvalda, þ.e. verkefnisstjórnar rammaáætlunar eða ráðherra, skerði skipulagsvald sveitarfélaga.

Um drög að tillögu til þingsályktunar að stefnu stjórnvalda um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands

Vísað er til fyrri umfjöllunar.

Það er umhugsunarefni hvort tímabært sé að setja fram athugasemdir við drög að tillögu til þingsályktunar, sem gert er ráð fyrir að hvíli á mögulegu lagaákvæði sem ekki er hluti af löggjöf.

Virðingarfyllst,
fyrir hönd sveitarstjórnar Húnavatnshrepps,

