151. löggjafarþing 2020–2021.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

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

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

1. gr.

Á eftir 1. mgr. 2. gr. laganna kemur ný málsgrein svohljóðandi:

Um virkjunarkosti til nýtingar vindorku fer samkvæmt ákvæðum 10. gr. a-c laganna.

2. gr.

Á eftir 4. tölul. 2. mgr. 2. gr. laganna kemur nýr töluliður sem verður 5. tölul. svohljóðandi:

Vindorka: Nýting vinds til framleiðslu raforku, 10 MW eða meira uppsett rafafl.

3. gr.

1. málslið 1. mgr. 7. gr. orðast svo: Verndar- og orkunýtingaráætlun er bindandi við gerð skipulagsáætlana nema um sé að ræða virkjunarkosti til nýtingar vindorku.

4. gr.

Á eftir 10. gr. laganna koma þrjár nýjar greinar sem verður grein 10. gr. a, 10.gr. b, og 10. gr. c, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

1. (10. gr. a.)

*Flokkun virkjunarkosta til nýtingar vindorku með tilliti til staðsetningar.*

Í samráði við ráðherra sem fer með orkumál leggur ráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands þar sem gerð skal grein fyrir stefnu, meginreglum og viðmiðum við hagnýtingu vindorku á landi.

Í stefnumörkuninni skulu skilgreindir eftirfarandi þrír flokkar landssvæða:

1. Landssvæði í flokki 1 þar sem öll nýting vindorku skv. lögum þessum er óheimil og er stjórnvöldum ekki heimilt að veita leyfi tengd orkuvinnslu vindorkuvera á slíkum svæðum.
2. Landssvæði í flokki 2 sem geta í eðli sínu almennt talist viðkvæm svæði með tilliti til hagnýtingar vindorku, en þar sem slík uppbygging getur þó komið til álita. Falli virkjunarkostur til nýtingar vindorku undir þennan flokk landssvæða skal verkefnisstjórn taka virkjunarkost til umsagnar og meta hvort hann sé í samræmi við þær meginreglur og viðmið sem fram koma í hinni opinberu stefnumörkun, skv. 1. mgr.
3. Landssvæði í flokki 3 þar sem staðreynt er af verkefnisstjórn að falli hvorki undir flokk 1 né flokk 2 skv. þessari grein. Landssvæði í flokki 3 sæta ekki takmörkunum samkvæmt lögum þessum hvað varðar möguleika á nýtingu þeirra til orkuvinnslu með vindorku.
4. (10. gr. b.)

*Málsmeðferð virkjunarkosta til nýtingar vindorku hjá verkefnisstjórn.*

Komist verkefnisstjórn að þeirri niðurstöðu að virkjunarkostur til nýtingar vindorku sé að hluta eða að öllu leyti innan landsvæðis í flokki 1 er verkefnisstjórn óheimilt að taka slíkan virkjunarkosti til frekari efnismeðferðar.

Komist verkefnisstjórn að þeirri niðurstöðu að virkjunarkostur í vindorku sé að hluta eða öllu innan landssvæðis í flokki 2 skal hún leggja mat á það, á grundvelli stefnumörkunar 1. mgr. 10. gr. a., hvort viðkomandi virkjunarkostur uppfylli meginreglur og viðmið varðandi nýtingu vindorku innan tilgreinds landsvæðis. Við umfjöllun um virkjunarkosti innan svæðis í þessum flokki getur verkefnisstjórn leitað til faghópa eftir þörfum, sbr. 9. gr., við mat á afmörkuðum þáttum þess virkjunarkosts sem fjallað er um.

Verkefnisstjórn skal birta opinberlega drög að niðurstöðu sinni skv. 2. mgr. og veita almenningi, félagasamtökum og öðrum hagaðilum 6 vikna frest til að koma að athugasemdum við drögin.

Að loknum þeim fresti skilar verkefnisstjórn ráðherra rökstuddri umsögn um virkjunarkostinn á grundvelli niðurstöðu sinnar og framkominna athugasemda skv. 3. mgr. Í umsögn verkefnisstjórnar skal koma fram hvort viðkomandi virkjunarkostur, eins og hann er lagður fram, uppfylli meginreglur og viðmið í stefnumörkun samkvæmt 1. mgr. 10. gr. a, eða ekki.

Sé það staðreynt að tilgreindur virkjunarkostur í vindorku falli undir landssvæði í flokki 3 skal verkefnisstjórn tilkynna ráðherra um þá niðurstöðu verkefnisstjórnar þegar hún liggur fyrir.

Umsögn verkefnisstjórnar samkvæmt þessari grein skal liggja fyrir innan tólf vikna eftir að umsóknin berst verkefnisstjórn frá Orkustofnun, enda hafi umsækjandi skilað inn þeim gögnum sem kveðið er á um í reglugerð skv. 12. gr., til að hægt sé að taka virkjunarkostinn til formlegrar meðferðar og umsagnar.

1. (10. gr. c.)

*Málsmeðferð virkjunarkosta til nýtingar vindorku hjá ráðherra.*

Fallist ráðherra á rökstudda umsögn verkefnisstjórnar um að staðsetning tiltekins virkjunarkosts innan landsvæðis í flokki 2. uppfylli meginreglur og viðmið í stefnumörkun sem kveðið er á um í 1. mgr. 10. gr. a tilkynnir hann umsækjanda um niðurstöðu sína og er hlutaðeigandi stjórnvöldum þá heimilt að veita honum leyfi til nýtingar virkjunarkostsins innan svæðisins.

Fallist ráðherra á rökstudda tillögu verkefnisstjórnar um að staðsetning tiltekins virkjunarkosts innan landsvæðis í flokki 2. uppfylli ekki þær meginreglur og viðmið í stefnumörkun sem kveðið er á um í 1. mgr. 10. gr. a., tilkynnir hann umsækjanda um niðurstöðu sína og er hlutaðeigandi stjórnvöldum þá óheimilt að veita leyfi til nýtingar viðkomandi virkjunarkosts innan svæðisins.

Fallist ráðherra ekki á tillögu verkefnisstjórnar skal hann rökstyðja þá ákvörðun sína og tilkynna umsækjanda og er stjórnvöldum þá óheimilt að veita leyfi til nýtingar virkjunarkostsins innan svæðisins.

Sé það staðreynt af verkefnisstjórn að virkjunarkostur til nýtingar vindorku sé á svæði í flokki 3 er hlutaðeigandi stjórnvöldum heimilt að veita leyfi fyrir framkvæmdinni í samræmi við almennar reglur án frekari málsmeðferðar samkvæmt lögum þessum.

Umsækjanda er heimilt að leggja virkjunarkost innan landsvæði í flokki 2, skv. 10. gr. a., að nýju til umsagnar hjá verkefnisstjórn, telji hann að unnt sé að bregðast við framkomnum ábendingum og athugasemdum við fyrri meðferð málsins. Þegar svo háttar til að ráðherra fallist ekki á umsögn verkefnisstjórnar, sbr. 3. mgr. 10. gr. c., skal umsækjanda einnig gefinn kostur á því að fjallað verði um virkjunarkostinn í verndar- og orkunýtingaráætlun, sbr. 1. mgr. 3. gr. óski hann þess.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Lögin koma til framkvæmda þegar þingsályktun skv. 1. mgr. 4. gr. hefur verið samþykkt á Alþingi.

Um virkjunarkosti til nýtingar vindorku sem hafa verið sendir til umfjöllunar verkefnisstjórnar skv. 2. mgr. 9. gr. fyrir gildistöku laga þessara gilda ákvæði 10. gr. laga nr. 48/2011 um verklag og málsmeðferð nema sérstaklega sé óskað eftir því að um viðkomandi virkjunarkost fari samkvæmt 10. gr. a-c laganna.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er kveðið á um að „setja þurfi lög um vindorkuver ásamt því að vinna með sveitarfélögum leiðbeiningar um skipulagsákvarðanir og leyfisveitingar“.

Á árinu 2016 settur á laggirnar starfshópur nokkurra ráðuneyta og stofnanna með aðkomu sambands íslenskra sveitarfélaga ásamt nokkrum hagsmunaaðilum á þessu sviði til að skoða regluverk í tengslum við starfsemi og framkvæmdir vegna vindorkuvera. Sá hópur skilaði af sér ítarlegri skýrslu í október 2018 með greiningu á regluverki þessara mála.

Í framhaldinu var ákveðið að skipa sérstakan starfshóp til að skoða frekar og vinna að mótuðum tillögum um hvernig best væri að haga málefnum vindorku sem orkunýtingarkosts hér á landi. Hópnum var m.a. falið að athuga hvort rétt væri að vindorka sætti annarri málsmeðferð innan rammaáætlunar en hinir hefðbundu orkunýtingarkostir skv. lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun, og þá hvernig það yrði best gert. Í hópnum sátu fulltrúar úr umhverfis- og auðlindaráðuneyti, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti ásamt samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti.

Verkefni hópsins voru nánar afmörkuð með eftirfarandi hætti:

1. Taka til skoðunar hvort núverandi aðferðarfræði laga nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, henti virkjunarkostum í vindorku að öllu leyti eða hvort rétt væri að setja sérreglur í lögin um meðferð virkjunarkosti í vindorku á grundvelli hugmynda um tiltekna svæðaskiptingu landsins.
2. Teldi starfshópurinn að slíkar sérreglur ættu að gilda um meðferð virkjunarkosta í vindorku innan rammaáætlunar skyldi starfshópurinn vinna drög að stefnumörkun ríkisins varðandi þá umhverfis- og samfélagsþætti sem helst ættu að vera ráðandi við staðsetningu vindorkuvera hérlendis auk mótaðra hugmynda um hvaða stofnun eða aðili væri best til þess fallinn að vinna áfram að framkvæmd slíks verkefnis á grundvelli slíkrar stefnumörkunar.
3. Starfshópurinn skyldi jafnframt útfæra og leggja fram tillögur að aðferðarfræði, málsmeðferð og leyfisveitingarferli virkjunarkosta í vindorku innan rammaáætlunar á grundvelli niðurstaðna sinna.
4. Starfshópurinn var að lokum falið að móta og gera tillögur að nauðsynlegum breytingum á lögum nr. 48/2011, um verndar- og nýtingaráætlun, á grundvelli framangreinds.

Eins og fram kemur í skýrslu starfshóps um vindorkunýtingu, sem fylgir frumvarpi þessu þá hafa nágrannalönd okkar farið ýmsar leiðir við meðhöndlun vindorku hjá sér. Í meginatriðum hefur verið um tvær leiðir að ræða, annars vegar hin svonefnda norska leið og hins vegar skoska leiðin svonefnda.

Norska leiðin byggðist á ítarlegri greiningu og kortlagningu á stærstum hluta Noregs með tilliti til vindorkunýtingar. Áhersla var í fyrstu lögð á að greina þau landssvæði sem útilokuð voru frá vindorkunýtingu. Síðan var unnið að því að greina þau landssvæði sem hugsanlega gætu hentað fyrir slíka uppbyggingu, út frá ákveðnum skilgreindum viðmiðum. Þau landsvæði voru að lokum skoðuð enn frekar með tilliti til þess hvaða svæði innan þeirra gætu hentað vel fyrir uppbyggingu vindorkuvera. Það vindorkukort sem varð til eftir þessa vinnu var í framhaldinu kynnt í Noregi var ekki óumdeilt, sérstaklega meðal sveitarfélaga og hafa norsk stjórnvöld hafið endurskoðun á þessari aðferðarfræði.

Sú leið sem Skotar fóru við stefnumörkun um vindorkuver í Skotlandi byggðist á því að nýta skosku landsskipulagsstefnuna sem ætlað er að lýsa áherslum skoskra yfirvalda í skipulagsmálum og stuðla að samræmi í skipulagsstefnu yfir landið allt með því að leggja línur fyrir skipulagsáætlanir á neðri skipulagsstigum og við hönnun og framkvæmdir. Byggt var á þeirri leið að flokka landssvæði að meginstefnu til í þrjá flokka: 1) svæði þar sem vindorkuverk eru ekki talin ásættanleg, 2) svæði með verulega vernd eða sérstöðu þar sem skoða þar einstök tilvik með ítarlegum hætti áður en vindorkuver geta komið til álita, m.a. út frá því hvort draga megi með afgerandi hætti úr áhrifum á viðkomandi svæði með staðsetningu og hönnun mannvirkja eða öðrum mótvægisaðferðum og 3) svæði með möguleika á vindorkuverum en þó alltaf háð mati með tilliti til skilgreindra viðmiða.

Sú leið sem ákveðið var að fara bæði í Noregi og Skotlandi að setja sérstakan ramma eða stefnu um málefni vindorku er til þess fallin að skapa skýrleika og gagnsæi við nýtingu og uppbyggingu þessa orkukosts. Sá fyrirsjáanleiki sem fæst með slíkri opinberri stefnumörkun er ekki síður mikilvægur við nýtingu vindorku hérlendis.

Fjallað er um vindorkunýtingu í gildandi landsskipulagsstefnu 2015-2026. Þar er Skipulagsstofnun falið, í samstarfi við hlutaðeigandi stofnanir, að standa fyrir fræðslu og miðlun upplýsinga um skipulagsmál og umhverfismat vindorkunýtingar. Á grundvelli þessa hefur Skipulagsstofnun m.a. gefið út leiðbeiningar um skipulag og vindorkunýtingu.

Umhverfis- og auðlindaráðherra fól Skipulagsstofnun enn frekara hlutverk að þessu leyti á árinu 2018 þar sem stofnuninni var sérstaklega falið að vinna tillögu að viðauka við gildandi landsskipulagsstefnu þar sem meðal annars skyldi fjallað nánar um skipulag vindorkunýtingar með tilliti til landslags og sett viðmið fyrir ákvarðanir um slíka nýtingu. Að mati starfshópsins sem fjallaði um mál þetta var í fyrstu talið rökrétt að tengja þessa vinnu Skipulagsstofnunar við breytingar á lögum um rammaáætlun í stað þess að leggja fram tillögur að sjálfstæðri greiningu á vindorkumöguleikum einstakra svæða landsins eða annarrar kortlagningu hennar á Íslandi. Ákveðið var hins vegar við frekari skoðun þessara mála að heppilegra væri ef landsskipulagsstefnan myndi frekar fjalla með almennari hætti um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og út frá skipulagslegum forsendum frekar en að í henni yrði að finna stefnumörkun og viðmið um það hvenær vindorkuver kæmu til greina út frá lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Í skýrslu starfshópsins er lagt til að gerðar verði tilteknar breytingar á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun með tilliti til málsmeðferðar og ferli vindorkumála í rammaáætlun. Þar yrði horft til þess að aðlaga lögin betur að séreðli vindorkunnar með þeim hætti að við mat á virkjunarkostum í vindorku yrði horft til stefnumörkunar stjórnvalda, meginreglna og viðmiða, að þessu leyti eins og gert var í nágrannalöndum okkar auk þess sem gert yrði ráð fyrir sérstakri málsmeðferð þeirra virkjunarkosta sem falla að opinberri stefnumörkun í þessum málaflokki. Lagt er til að við þessar breytingar verði í grundvallaratriðum horft til sambærilegrar hugmyndafræði og þróuð var í Skotlandi sem yrði hins vegar aðlöguð að íslenskum aðstæðum.

Starfshópurinn lagði til að í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun yrðu skilgreindir þrír flokkar landssvæða með tilliti til vindorkunýtingar.

 Flokkur 1. Mælt yrði fyrir um að ekki yrðu byggð vindorkuver á landssvæðum í þessum flokki og að stjórnvöldum væri óheimilt að veita leyfi fyrir slíkum virkjunarkostum eða taka þá til meðferðar.

Flokkur 2. Þar féllu undir svæði sem gætu í eðli sínu almennt verið viðkvæm fyrir uppbyggingu vindorkuvera eða annarri mannvirkjagerð, en vindorkuver innan slíkra svæða gætu þó komið til greina að uppfylltum tilteknum skilyrðum meginreglum og viðmiðum.

Flokkur 3. Þar yrðu um að ræða landsvæði sem hvorki teldust falla í flokk 1 né í flokk 2 skv. mati verkefnisstjórnar rammaáætlunar. Ákvörðunarvald um framhald virkjunarkosta á svæði í flokki 3 yrði þá hjá sveitarfélagi og öðrum stjórnvöldum að uppfylltum almennum reglum og skipulagsgerð einstakra sveitarfélaga.

Þá lagði starfshópurinn til eins og áður sagði að samhliða breytingum á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun myndu stjórnvöld standa að og birta sérstaka opinbera stefnumörkun um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands sem yrði grundvöllur að mati einstakra virkjunarkosta hjá verkefnisstjórn rammaáætlunar innan landssvæða í flokki 2. Starfshópurinn taldi rétt að slík stefnumörkun yrði lögð fram sem tillaga til þingsályktunar samhliða þeim breytingum sem lagðar eru til á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun (málmeðferð vegna virkjunarkosta í vindorku). Umfjöllun landsskipulagsstefnu um vindorku myndi í hins vegar, þegar fram í sækir, taka mið af þessari opinberu stefnumörkun og fjalla með sértækari hætti um uppbyggingu vindorkuvera í landslagi út frá skipulagi og skipulagslegum ákvörðunum og vinna að samþættingu þessara mála á landsvísu.

 Frumvarp þetta er byggt á vinnu framangreinds starfshóps, að höfðu samráði við nokkurn fjölda haghafa.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Lög nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun (lög um rammaáætlun) áttu upphaflega eingöngu að ná til virkjunarkosta í vatnsafli og jarðhita, sbr. frumvarp það sem lagt var fram á 139. löggjafarþingi. Í meðförum Alþingis kom fram breytingartillaga frá meirihluta iðnaðarnefndar þar sem lagt var til að gildissvið laganna yrði ekki afmarkað við vatnsafl og jarðhita, heldur ættu þau að gilda um alla virkjunarkosti óháð þeirri tækni sem notuð væri við orkuframleiðslunnar. Við meðferð frumvarpsins á Alþingi var heiti laganna, gildissviði og nokkrum greinum frumvarpsins í framhaldinu breytt þannig að þau yrðu ekki einungis bundin við vatnsafl og jarðhita.

Vindorkunýting fellur undir l. nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun að mati umhverfis- og auðlindaráðuneytisins sem fer með framkvæmd þessara laga. Þessi skilningur hefur m.a. verið staðfestur með þeim hætti að verkefnisstjórn rammaáætlunar hefur á grundvelli laganna fjallað um tvo virkjanakosti í vindorku á vegum Landsvirkjunar í þriðja áfanga rammaáætlunar, þ.e. Búrfellslund (200MW) og Blöndulund (100MW). Niðurstaða verkefnisstjórnar var á þá leið að Búrfellslundur færi í biðflokk en Blöndulundur í orkunýtingarflokk. Niðurstaða verkefnisstjórnar í 3. áfanga rammaáætlunar hefur hins vegar enn sem komið er ekki hlotið endanlega umfjöllun Alþingis. Í 4. áfanga rammaáætlunar hafa um 34 virkjunarkostir í vindorku komið til meðferðar hjá verkefnisstjórn.

Þrátt fyrir þann skýra og ótvíræð vilja löggjafans að virkjanakostir aðrir en jarðvarmi og vatnsorka féllu undir lög nr. 48/2011, afstöðu umhverfis- og auðlindaráðuneytis til málsins og að þegar hefur verið fjallað um virkjunarkosti á grundvelli málsmeðferðar laganna bæði í 3. og 4. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar, hafa komið fram tiltekin sjónarmið um að lögin gildi ekki um vindorku á þeim grundvelli að fjalla hefðu þurft með skýrari hætti um þennan virkjunarkost í lögunum.

Almenn samstaða er um að núgildandi ákvæði um málsmeðferð og aðferðarfræði í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun frá 2011 mætti aðlaga betur að þessum tiltekna orkukosti vegna sérstöðu hans miðað við aðra orkukosti sem meiri reynsla var af. Sú sérstaða felst m.a. í eftirfarandi þáttum:

1. Sem auðlind er vindurinn nokkurn veginn óþrjótandi, ólíkt öðrum orkukostum og takmarkast orkuvinnslan helst af því landrými sem er til staðar.
2. Vindurinn er ekki jafn staðbundinn orkukostur og aðrir hefðbundnari virkjunarkostir heldur er hægt að hagnýta hann á flestum stöðum landsins þar sem landrými er til staðar.
3. Vindorkuver krefjast almennt minni undirbúningstíma en hinir hefðbundnari orkukostir hérlendis, mun fljótlegra er að reisa slík mannvirki, auk þess sem hægt er að reisa þau í skilgreindum áföngum í samræmi við eftirspurn.
4. Telja verður að vindorkuver geti í mörgum tilvikum haft í för með sér minna óafturkræft rask en hefðbundnari orkukostir, ef rétt er að staðið, enda er auðveldara að fjarlægja slík mannvirki að stærstum hluta ásamt flestum öðrum ummerkjum af virkjunarstað, sé tekin ákvörðun um að hætta starfsemi. Segja má því að nýting vindorku á tilteknu landssvæði bindi ekki hendur framtíðarkynslóða með jafn afgerandi hætti og oft er þegar um er að ræða nýtingu á hinum hefðbundnari orkukostum.
5. Hagkvæmni vindorku er að aukast hratt og áhugi á hagnýtingu hennar fer vaxandi hér á landi sem annars staðar. Rekstur einstakra vindorkustöðva á Íslandi í tilraunaskyni hefur verið umfram væntingar og land- og veðurfræðilegar aðstæður ákjósanlegar til nýtingar vindorku á Íslandi.

Þar sem virkjunarkostir í vindorku eru ekki jafn bundnir við ákveðna staðsetningu eins og hinir hefðbundnu virkjunarkostir gefur það stjórnvöldum mikilvægt tækifæri til að móta opinbera stefnu um það hvar helst eigi að staðsetja slíka starfsemi og hvar ekki, til að reyna eins og kostur er að lágmarka neikvæð umhverfisleg áhrif af henni.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum nr. 48/2011, um verndar og orkunýtingaráætlun með það að markmiði að annars vegar 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.

Með frumvarpinu er lagt til að mat, málsmeðferð og leyfisveitingarferli virkjunarkosta í vindorku verði aðlöguð að hinu sérstaka eðli vindorkunnar sem orkukosts innan ramma laga um verndar- og orkunýtingaráætlun. Slíkt verði í meginatriðum gert með skýrri opinberri stefnumörkun um nýtingu vindorku og staðsetningu vindorkuvera með tilliti til ákveðinnar flokkunar lands auk þeirra þátta sem helst eru taldir skipta máli við staðsetningu slíkrar uppbyggingar. Gert er ráð fyrir að sú stefnumörkun komi til umfjöllunar og samþykktar Alþingis samhliða frumvarpi þessu í formi tillögu til þingsályktunar. Með aðlögun gildandi laga að vindorku sem orkukosts er reynt að stuðla að því að vindorkuver byggist síður upp á viðkvæmustu svæðum landsins auk þess sem reynt hefur verið að koma til móts við hið sérstaka eðli vindorkunnar með þeim hætti að aukin skilvirkni, einföldun og fyrirsjáanleiki verði í regluverki við undirbúning slíkra verkefna.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpi þessu er lagt til að sérstaklega verði kveðið á um vindorku í lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun til að taka af allan vafa um að virkjunarkostir í vindorku, sem eru yfir 10MW eða meira að uppsettu afli heyri undir lögin. Jafnframt er lagt til að slíkir virkjunarkostir sæti annarri málsmeðferð skv. lögunum en hefðbundnir virkjunarkostir. Vegna séreðlis vindorkunnar eru því lagðar til talsverðar breytinga á úrvinnslu, meðhöndlun og málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku verði frumvarpið að lögum, frá því sem gildir um hina hefðbundnu orkukosti, jarðvarma og vatnsorku, auk breytinga á þeirri aðferðarfræði sem gilt hefur um mat á virkjunarkostum í vindorku innan rammaáætlunar.

 Kveðið er á um að hlutverk verkefnisstjórnar rammaáætlunar verði í fyrsta lagi að yfirfara alla virkjunarkosti í vindorku sem lagðir eru fyrir verkefnisstjórn, eftir að Orkustofnun hefur farið yfir þá og greina landssvæði fyrirhugaðs virkjunarkosts. Ef staðsetning virkjunarkosts er innan svæða í flokki 1 þá vísar verkefnisstjórn slíkum virkjunarkostum frá. Sé staðsetning virkjunarkosts hvorki á svæði í flokki 1 né í flokki 3, þá tekur verkefnisstjórn slíka virkjunarkosti til skoðunar og mats út frá meginreglum og viðmiðum sem koma fram í þingsályktun um stefnu stjórnvalda um nýtingu vindorku og skilar ráðherra að því búnu sérstakri umsögn um það hvort verkefnisstjórn telji að viðkomandi virkjunarkostur í vindorku, eins og hann er lagður fram, uppfylli þær meginreglur og viðmið eða ekki.

Telji verkefnisstjórn hins vegar eftir skoðun sína á virkjunarkostinum að hann falli hvorki undir flokk 1 né flokk 2, þá tilkynnir hún ráðherra um þá niðurstöðu sína með formlegum hætti um leið og sú niðurstaða liggur fyrir. Gert er ráð fyrir að slíkir virkjunarkostir sæti ekki frekari málsmeðferð samkvæmt lögum nr. 48/2011 og geti farið áfram í hefðbundið leyfisveitingarferli.

Taki verkefnisstjórn virkjunarkost til meðferðar á þeim grundvelli að hann falli undir svæði í flokki 2, þá gerir hún það á grundvelli fyrir fram ákveðinna meginreglna, viðmiða og skilyrða sem fram koma í hinni opinberu stefnumörkun. Að lokinni meðferð sinni er gert ráð fyrir að verkefnisstjórn skili ráðherra rökstuddri umsögn eða tillögu um virkjunarkostinn á grundvelli niðurstöðu sinnar og eftir atvikum á grundvelli framkominna athugasemda í almennu samráði. Gert er ráð fyrir að niðurstaða verkefnisstjórnar verði annað hvort á þann veg að verkefnisstjórn telji að staðsetning virkjunarkostsins og útfærsla hans samkvæmt gögnum málsins séu í samræmi við þær meginreglur, áhrifaþætti og viðmið sem mælt er fyrir um í stefnumörkuninni eða að verkefnisstjórn telji að virkjunarkosturinn og útfærsla hans uppfylli ekki slík skilyrði og að verkefnisstjórn geti því ekki mælt með að landssvæðið verði nýtt með þessum hætti þar sem það gangi gegn hinni opinberri stefnumörkun. Ekki er gert ráð fyrir að verkefnisstjórn leggi mat á aðra þætti vegna viðkomandi virkjanakosts í vindorku, en þá sem koma fram í viðmiðum og meginreglum þingsályktunarinnar um hina opinberu stefnumörkun, þ.e. hvort þau séu uppfyllt eða ekki.

Kveðið er á um að verkefnisstjórn skuli birta opinberlega drög að umsögn sinni og þar með veita almenningi, félagasamtökum og öðrum hagaðilum 6 vikna frest til að koma að athugasemdum sínum við drög að umsögninni. Mikilvægt er að hægt sé fyrir almenning og félagasamtök að koma að sjónarmiðum sínum um slíkar framkvæmdir fram á þessu stigi máls. Endanleg ákvörðun um hvort af viðkomandi framkvæmdum verður eða ekki kemur hins vegar síðar í því hefðbundna leyfisveitingarferli sem tekur við eftir rammaáætlun (mat á umhverfisáhrifum, skipulag, framkvæmdaleyfi, virkjanaleyfi, byggingarleyfi o.fl.) og í því ferli gefst almenningi eða félagasamtökum einnig tækifæri til að koma að sínum sjónarmiðum. Þá er þessi málsmeðferð einnig í samræmi við Árósasamninginn.

Með hliðsjón af hinu sérstaka eðli vindorku sem orkukosts er einnig mikilvægt að hægt sé að bregðast við með markvissum og skjótum hætti telji bæði verkefnisstjórn rammaáætlunar og ráðherra að tiltekinn virkjunarkostur uppfylli þau skilyrði og viðmið sem lögð hafa verið til grundvallar í hinni opinberu stefnumörkun. Með slíkri aðferðarfræði er hægt að stuðla að aukinni skilvirkni og gagnsæi og því að tilvonandi virkjunaraðilar velji frekar svæði sem ekki teljast sérlega viðkvæm fyrir slíka uppbyggingu. Því er lagt til að ef ráðherra fellst á það mat verkefnisstjórnar að slíkur virkjunarkost innan svæða í flokki 2. uppfylli skilyrði stefnumörkunar verði heimilt á stjórnsýslustigi og án frekari aðkomu Alþingis eða rammaáætlunar, að halda áfram með verkefnið án þess að frekar þurfi að fjalla um virkjunarkostinn í verndar- og orkunýtingaráætlun skv. 3. gr. laganna. Í þessu sambandi er mikilvægt að hafa í huga að byggt er á því í tengslum við þessa aðferðarfræði að Alþingi hafi þegar samþykkt þá stefnumörkun sem unnið verður eftir verði frumvarpið að lögum þannig að ekki sé þá einnig þörf á frekari staðfestingu þingsins vegna einstakra virkjunarkosta.

Eins og áður segir er hins vegar ekki sjálfgefið að virkjunarkostur í vindorku sem fer í gegnum þessa málsmeðferð uppfylli skilyrði annarra laga til að hljóta á endanum nauðsynleg leyfi til uppbyggingarinnar og reksturs mannvirkja. Eins og verið hefur mun hlutaðeigandi virkjanakostur þurfa að fara í gegnum hefðbundna opinbera leyfisveitingarferla og mæta þeim kröfum sem þar er að finna, sbr. lög um mat á umhverfisáhrifum, raforkulög, skipulagslög og mannvirkjalög. Hlutaðeigandi sveitarfélag þarf einnig að gera ráð fyrir slíkum virkjunarkosti og tilheyrandi mannvirkjum í skipulagi sínu því frumvarpið gerir ekki ráð fyrir því að sveitarfélögum beri sjálfstæð skylda til að aðlaga skipulagsáætlanir sínar að virkjanakostum í vindorku eins og gildir um hina hefðbundnu orkukosti, vatnsafl og jarðhita, jafnvel þó slík verkefni hljóti framgang samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun. Í þessu sambandi má einnig nefna nauðsynleg atriði eins og samkomulag um aðgang og tengingar við raforkukerfið.

Sú staða getur komið upp við meðferð máls að ráðherra sé ekki sammála niðurstöðu verkefnisstjórnar um það hvort hlutaðeigandi virkjunarkostur uppfylli þau skilyrði og viðmið sem kveðið er á um í hinni opinberu stefnumörkun. Þegar svo stendur á verður að telja varhugarvert að gert sé gert ráð fyrir því að afgreiða megi slík mál á stjórnsýslustigi. Ósamkomulag um það milli þessara aðila um hvernig skilja beri stefnumörkunina gefur mikilvægar vísbendingar um að stíga þurfi varlega til jarðar vegna málsins. Fái verkefni ekki framgang er kveðið á um að umsækjandi hafi hins vegar möguleika á að leggja virkjunarkostinn fyrir að nýju til umsagnar hjá verkefnisstjórn. Slíkt myndi þó einungis koma að gagni ef þeir annmarkar sem væru á verkefninu væru þess eðlis að hægt væri að bregðast við þeim með einhverjum tilteknum hætti í samræmi við þær ábendingar sem komu fram við fyrri afgreiðslu málsins. Sé ekki samstaða meðal ráðherra og verkefnisstjórnar um mat á orkukostinum er jafnframt kveðið á um að umsækjanda skuli gefinn kostur á því að umræddur virkjunarkostur verði tekinn fyrir í næstu verndar- og orkunýtingaráætlun á Alþingi þar sem fjallað verður um hann og endanleg niðurstaða fáist þar með um það hvort virkjunarkosturinn uppfylli umrædd skilyrði stefnumörkunar eða ekki.

Hafi verkefnisstjórn staðreynt að virkjunarkostur sé hvorki á svæði í flokki 1 né svæði í flokki 2 er gert ráð fyrir að ráðherra tilkynni umsækjanda í framhaldinu um þá niðurstöðu og að verkefnið falli þar með ekki undir frekari málsmeðferð verkefnisstjórnar eða rammaáætlunar og umsækjendur geti því hafið undirbúning verkefnisins að uppfylltum öðrum skilyrðum laga.

Í frumvarpinu er kveðið á um að umsögn verkefnisstjórnar skuli liggja fyrir innan tólf vikna eftir að hún berst verkefnisstjórn enda hafi umsækjandi skilað nauðsynlegum og fullnægjandi gögnum skv. reglugerð til að hægt sé að taka virkjunarkostinn til mats. Þar sem byggt er á því í frumvarpinu að helstu viðmið vegna nýtingu virkjunarkosta í vindorku liggi fyrir með eins skýrum hætti og unnt er í stefnumörkuninni er gert ráð fyrir að mat verkefnisstjórnar eigi að taka mun styttri tíma en þegar engin slík viðmið liggja fyrir eins og gildir um hina hefðbundnu virkjunarkosti. Mikilvægt er að hægt sé að afgreiða slík mál frá verkefnisstjórn á tiltölulega skömmum tíma, m.a. í ljósi þess að eðli slíkra verkefni er með þeim hætti að almennt er undirbúningstími þeirra talsvert skemmri en við hina hefðbundnari orkukosti. Þessi tími er þó háður því að fullnægjandi gögn liggi fyrir til þess að hægt sé að meta virkjunarkostinn á þessum tiltölulega skamma tíma.

Eins og fram hefur komið þá byggist frumvarp þetta á því að samhliða því verði lögð fram og samþykkt sérstök opinber stefnumörkun um staðarval vindorkuvera út frá náttúru Íslands. Byggt er á að slík stefnumörkun hljóti umfjöllun og verði samþykkt af Alþingi sem tillaga til þingsályktunar. Því er mælt fyrir um það að frumvarp þetta taki gildi og komi til framkvæmda á sama tíma og slík stefnumörkun hefur verið samþykkt með framangreindum hætti.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ekki er talið að frumvarpið brjóti gegn stjórnarskrá eða alþjóðlegum skuldbindingum sem Íslandi er skylt að virða. Ákveðnar almennar opinberar takmarkanir sem settar eru á nýtingu lands eða landssvæða til meiriháttar atvinnureksturs út frá sjónarmiðum um landslag, náttúruverndar og náttúrufars eru ekki taldar brjóta gegn ákvæðum stjórnarskrár. Viðurkennt er í íslenskum rétti að slíkar takmarkanir eru heimilar gagnvart eignarréttar- og atvinnufrelsisáskvæði stjórnarskrár enda séu þær almennar, hlutlægar og þjóni almannahagsmunum.

5. Samráð.

Grunnur að þeirri vinnu sem liggur að baki frumvarpi þessu átti sér stað í vinnu starfshóps þriggja ráðuneyta, þ.e. umhverfis- og auðlindaráðuneytis, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytis. Við þá vinnu var haft samráð við ýmsa hagsmunaaðila og stofnanir. Þar má t.d. nefna fulltrúa Samorku, fulltrúa ýmissa aðila sem vinna að hagnýtingu vindorku, formann verkefnisstjórnar rammaáætlunar og Skipulagsstofnun.

 Drög að frumvarpinu voru auk þess birt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda xx. xxx 2020 og var frestur veittur til xx. xx sama ár, sbr. mál nr. xx/2020.

6. Mat á áhrifum.

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.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er kveðið á um það að um virkjunarkosti til nýtingar vindorku fari samkvæmt 10. gr. a-c laganna. Hér er því mælt fyrir um það að vindorka yfir 10MW teljist til þeirra orkukosta sem fjallað er um í lögum 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, jafnvel þó um hana gildi sérreglur með hliðsjón af séreðli vindorkunnar sem orkukosts.

Um 2. gr.

Í greininni er hugtakinu vindorku bætt við 2. gr. laganna sem kveður á um gildissvið og skilgreiningar laga 48/2011. Í greininni er kveðið á um að vindorka skv. lögunum felist í nýtingu vinds til framleiðslu raforku, 10 MW eða meira uppsett rafafl. Við undirbúning að frumvarpi þessu var það skoðað talsvert hvort rétt væri að breyta þessu viðmiði laganna vegna vindorku þar sem ljóst er að vindmyllur eru orðnar það stórar og öflugar að einungis fáar slíkar þarf til að fella þær undir rammaáætlun. Verði frumvarp þetta að lögum þar sem meðal annars er mælt fyrir um einföldun á málsmeðferð og leyfisveitingarferli þeirra virkjunarkosta í vindorku sem uppfylla tiltekin skilyrði, var ekki talin sérstök þörf á því að breyta þeim mörkum mörk umfram það sem gildandi lög mæla fyrir um. Flest vindorkuver sem eru í undirbúningi hérlendis virðast almennt vera talsvert stór eða í kringum 50-100 MW eða stærri. Hugsanlega kann jafnvel að vera heppilegra, t.d. úr frá sjónrænum áhrifum og tengingum við flutningskerfi raforku, að frekar verði reynt að ýta undir þá þróun að vindorkuver sem ákveðið verður að reisa séu frekar stór og fá og vel staðsett, en að þau verði mörg og dreifð og byggist hugsanlega upp á stöðum sem ekki eru heppilegir fyrir slíka starfsemi af náttúrulegum og kerfislegum ástæðum.

Um 3. gr.

Í 1. málslið 1. mgr. 7. gr. gildandi laga er kveðið á um að verndar- og orkunýtingaráætlun sé bindandi við gerð skipulagsáætlana. Sveitarfélög eru því skyldug til að samræma gildandi svæðis, aðal- og deiliskipulagsáætlanir verndar- og orkunýtingaráætluninni innan fjögurra ára með tilteknum skilgreindum frávikum. Telja verður að tilgangur ákvæðisins byggist á því sjónarmiði að hinir hefðbundnu virkjunarkostir vatnsorku og jarðvarma eru báðir staðbundnir auk þess sem hér er um takmarkaðar auðlindir landsins er að ræða. Um langt skeið hefur hinn íslenski lagarammi um auðlindanýtingu til raforkuframleiðslu verið á þá leið að umtalsverðar skorður hafa verið lagðar við því, á grundvelli almannahagsmuna, að hægt sé að koma í veg fyrir nýtingu staðbundinna og takmarkaðra auðlinda landsins. Þannig hefur eigandi lands t.d. fá úrræði til að koma í veg fyrir nýtingu slíkra auðlinda á eignarlandi sínu, nema að því er varðar að hann á rétt til að fá greiðslu fyrir réttindin. Að sama skapi hafa skorður verið lagðar við því, á grundvelli sömu raka, að sveitarfélög geti komið í veg fyrir nýtingu slíkra auðlinda með því að taka niðurstöðu verndar- og orkunýtingaráætlunar ekki inn í skipulagsáætlanir sínar. Grundvöllurinn fyrir þessari kvöð liggur bæði í því að hinir hefðbundnu orkunýtingarkostir eru staðbundnir, auk þess sem hér er um að ræða takmarkaðar auðlindir. Þetta sjónarmið á síður við um vindorkuna þar sem hún er ekki staðbundinn né takmarkaður orkukostur.

Í 3. gr. er lagt til að vindorka verði undanskilin 1. mgr. 7. gr. gildandi laga þannig að sveitarfélagi verði það í sjálfsvald sett hvort gert verði ráð fyrir slíkri orkuvinnslu í skipulagsáætlunum þess. Ástæða þess er aftur hið sérstaka eðli vindorku samanborið við hina hefðbundnu virkjanakosti. Vindorku þarf ekki að nýta á tilteknum stað eins og gildir um vatnsafl og jarðhita. Almennt er hægt að nýta hana á öllum þeim stöðum landsins þar sem vindur er fyrir hendi, þótt vissulega kunni vindaðstæður að vera heppilegri til vindorkuframleiðslu á sumum stöðum frekar en öðrum. Sömu rök eiga því ekki við vindorkuna og hinna hefðbundnu orkukosti. Eðlilegt er að sveitarfélög eigi að hafa ákvörðunarvald um það hvort, með hvaða hætti og hvar slík starfsemi eigi sér stað innan marka einstakra svæða sveitarfélagsins. Af þessum ástæðum er lagt til að hlutaðeigandi sveitarfélag eigi að hafi lokaorð um það hvort meiriháttar nýting vindorku til framleiðslu raforku verði heimiluð á tilteknum stöðum eða svæðum innan marka þess óháð því hvort talið sé að vindorkuver á tilteknum svæðum uppfylli skilyrði verndar- og orkunýtingaráætlunar sem einungis er ætlað að taka til skoðunar tiltekna þætti sem snúa að slíkri nýtingu.

Um 4. gr.

Í þessari grein frumvarpsins er kveðið á um þrjár nýjar greinar sem bætist við 10. gr. laganna og verða 10. gr. a-c.

Í 10. gr. a. er fjallað sérstaklega um flokkun virkjunarkosta til nýtingar vindorku með tilliti til staðsetningar. Í 1. mgr. er sérstaklega kveðið á um gerð opinberrar stefnumörkunar um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands, þar sem mótuð verður opinber stefna og viðmið fyrir uppbyggingu vindorkuvera á viðkvæmustu svæðum landsins. Gert er ráð fyrir að þingsályktunin verði unnin í samráði við þann ráðherra sem fer með orkumál og að stefnan skuli síðan lögð fram á Alþingi sem tillaga til þingsályktunar. Með þessum hætti á að vera hægt að ná fram ákveðinni sátt um þá flokka landssvæða þar sem stórfelld hagnýting vindorku ætti ekki að eiga sér stað undir neinum kringumstæðum og þá flokka landssvæða sem vitað er að geta verið almennt viðkvæmir fyrir slíkri hagnýtingu, þó ekki sé útilokað að slík hagnýting geti komið til greina eftir að hlutaðeigandi virkjunarkostur hafa sætt frekari skoðun og mati. Gert er ráð fyrir að þingsályktunin verði hún samþykkt verði þannig helsta stjórntækið við meðhöndlun og mat virkjunarkosta samkvæmt lögunum enda verði í henni að finna leiðbeiningar um hvaða meginreglur, áhrifaþættir og viðmið það eru sem helst þarfnast sérstakrar skoðunar og hvaða vægi slíkir áhrifaþættir eiga að hafa við endanlegt mat verkefnisstjórnar um virkjunarkosti á viðkvæmum svæðum í flokki 2 auk lýsingar og kortlagningu á svæðum í flokki 1. Áhrifaþættir og viðmið vegna þeirra svæða sem falla undir flokk 2 geta mjög mismunandi eftir því hvers eðlis svæðið er og hvað liggi að baki verndarþörf þess. Þannig er til dæmis ljóst að mismunandi áhrifaþættir ráða verndarþörf svæðis eftir því hvort um er að ræða viðkvæmt fuglasvæði eða t.d. friðlýstar menningarminjar.

Í 2. mgr. er kveðið á um að í stefnumörkuninni verði landssvæðum skipt í þrjá flokka. Í flokki 1 er gert ráð fyrir að öll uppbygging vindorkuvirkjana sem falla undir lög nr. 48/2011 verði óheimil og á slíkum svæðum verði stjórnvöldum ekki heimilt að veita leyfi tengd rannsóknum eða orkuvinnslu vindorkuvera, í flokk 2 falla landssvæði sem teljast í eðli sínu almennt vera viðkvæm svæði, en hagnýting vindorku getur allt að einu komið til álita að fenginni frekari skoðun og í flokk 3 eru landssvæði sem hvorki falla undir flokk 1 né flokk 2. Þessi málsgrein kveður því á um meginskiptingu svæða landsins með tilliti til hagnýtingar vindorku að því er varðar lög um verndar- og orkunýtingaráætlun. Hún á hins vegar ekki við um þá hagnýtingu vindorku sem ekki fellur undir lög nr. 48/2011, þ.e. ef orkuvinnsla er minni en 10MW að stærð, en um slíka hagnýtingu gilda almennar reglur. Þar sem kveðið er á um að hagnýting vindorku sé ekki heimil á svæðum í 1. flokki þá er það einungis vindorkuver sem falla undir flokk 2 sem koma til frekara mats og umsagnar hjá verkefnisstjórn rammaáætlunar verði frumvarp þetta að lögum. Sé það hins vegar staðreynt að virkjunarkostur vindorku sé hvorki að hluta eða öllu innan svæða í flokki 1 eða svæða í flokki 2 telst svæðið þar með í flokki 3 og er þá kveðið á um að virkjunarkostir vindorku á þeim svæðum sæti þá ekki frekari skoðun eða mati á grundvelli laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, heldur falli það í skaut annarra stjórnvalda og hlutaðeigandi sveitarfélags á grundvelli skipulags, mats á umhverfisáhrifum o.s.frv., að taka frekari ákvarðanir um slíka orkunýtingarkosti á grundvelli almennra laga og reglna.

Í 10. gr. b er fjallað um málsmeðferð virkjunarkosta til nýtingar vindorku hjá verkefnisstjórn rammaáætlunar.

Í 1. mgr. er kveðið á um að sé það staðreynt að virkjunarkostur í vindorku sé að hluta eða öllu innan landsvæðis í flokki 1 sé verkefnisstjórn þar með óheimilt að taka slíkan virkjunarkosti til frekari efnismeðferðar. Hér er um að ræða þau svæði landsins sem þykja njóta algerrar sérstöðu vegna náttúrufars, dýralífs eða annarrar mikilvægra þátta og sem njóta sérstakrar verndar eða friðlýsingar samkvæmt lögum. Almennt verður að telja ólíklegt að til þess komi að virkjunarkostur á svæði í þessum flokki berist verkefnisstjórn rammaáætlunar frá Orkustofnun, enda gert ráð fyrir að Orkustofnun gæti að því að skilyrði einstakra virkjunarkosta séu uppfyllt, áður en virkjunarkostur er sendur til verkefnisstjórnar. Ekki er þó hægt að útiloka að fyrirliggjandi gögn um staðsetningu virkjunarkostsins séu ónákvæm eða nægilegar upplýsingar eða kort kunni að skorta um landssvæðið sem um ræðir. Gert er því ráð fyrir að verkefnisstjórn taki alla virkjunarkosti í vindorku til skoðunar og það sé eitt af hlutverkum hennar að staðreyna hvort virkjunarkostur sé að hluta eða öllu innan svæða í þessum flokki. Sé ljóst að virkjunarkosturinn er að hluta eða öllu innan slíkra svæða er mælt fyrir um að henni sé þá óheimilt að taka slíkan virkjunarkost til frekari efnismeðferðar. Í slíkum tilvikum myndi verkefnastjórn vísa virkjunarkostinum frá verkefnisstjórn með viðeigandi rökstuðningi.

Í 2. mgr. er kveðið á um að sé virkjunarkostur í vindorku að hluta eða öllu innan viðkvæms landssvæðis í flokki 2 skuli verkefnisstjórn leggja mat á virkjunarkostinn. Hér er um að ræða tiltekin svæði landsins sem þykja hafa ákveðna sérstöðu eða verndarþörf vegna tiltekinna ástæðna sem fjallað er um í stefnumörkuninni. Við mat verkefnisstjórnar á virkjunarkostinum og staðsetningu hans byggir verkefnisstjórn í meginatriðum á tveimur meginþáttum. Annars vegar er um að ræða allar þær upplýsingar sem liggja fyrir um lýsingu og landfræðilega afmörkun hins tiltekna virkjunarkosts og hins vegar þær upplýsingar, meginreglur og viðmið sem mælt er fyrir um í hinni opinberu stefnumörkun 1. mgr. 10. gr. a. Hlutverk verkefnisstjórnar að þessu leyti er því að leggja mat á það út frá framangreindum gögnum hvort hagnýting vindorku í samræmi við fyrirliggjandi áætlanir umsækjanda, innan slíkra viðkvæmra landssvæða, uppfylli skilyrði og viðmið stefnumörkunarinnar eða ekki. Slíkt mat verkefnisstjórnar byggist þó ekki bara á mati á svæðinu sjálfu heldur einnig umfangi, hönnun eða jafnvel tæknilegum lausnum einstakra virkjunarkosta. Á því er byggt að helstu upplýsingar liggi fyrir í umsóknarferlinu, þ.e. áætluð hæð, stærð og fjöldi vindmylla, staðsetning þeirra í landi, ásamt áætlun um vegi og línutengingar vegna þess. Það er því engan veginn útilokað að verkefnisstjórn telji að tiltekinn útfærsla (t.d. hámarkshæð mannvirkja) verði talin fullnægja skilyrðum um slíka uppbyggingu á svæðinu en önnur útfærsla sé ekki talin fullnægja þessum kröfum. Einnig getur verkefnisstjórn litið til annarra aðgerða sem fyrirhugaðar eru við slíkar framkvæmdir eins og tiltekinna vel útfærðra aðgerða til að draga úr umhverfisáhrifum eða umhverfisspjöllum. Hér má í dæmaskyni nefna fyrirætlanir um að allar línulagnir verði lagðar í jörðu. Í greininni er mælt fyrir um það til áréttingar að verkefnisstjórn geti leitað til faghópa, sbr. 9. gr., við mat á einstökum afmörkuðum þáttum þess virkjunarkosts sem fjallað er um. Gera má ráð fyrir að oft þurfi að meta ýmis álitaefni út frá ýmsum faglegum þáttum þannig að eðlilegt er að faghópar geti verið kallaðir til við það verkefni að meta virkjunarkosti á tilteknum landssvæðum.

Í 3. mgr. er kveðið á um að verkefnisstjórn skuli birta opinberlega drög að niðurstöðu sinni skv. 2. mgr. og veita almenningi, félagasamtökum og öðrum hagaðilum 4 vikna frest til að koma að athugasemdum við drögin. Telja verður það eðlilega og góða stjórnsýslu að almenningi og félagasamtökum verði veitt svigrúm til að gera athugasemdir og koma að sjónarmiðum sínum um einstaka virkjunarkosti við málsmeðferð á þeim samkvæmt lögunum. Í slíkum umsögnum geta komið fram mikilvægar upplýsingar og sjónarmið sem geta skipt miklu máli við áframhaldandi meðferð einstakra virkjunarkosta.

Í 4. mgr. er mælt fyrir um að verkefnisstjórn skili ráðherra rökstuddri umsögn um virkjunarkostinn á grundvelli niðurstöðu sinnar og framkominna athugasemda skv. 4. mgr. Ekki er sérstaklega mælt fyrir um það með hvaða hætti verkefnisstjórn skili ráðherra slíkri umsögn eða á hvernig formi. Talið er rétt að veita verkefnisstjórn nokkurt svigrúm til að ákveða með hvaða hætti hún skilar rökstuddri umsögn sinni til ráðherra samkvæm greininni. Þannig getur hún t.d. ákveðið að skila inn umsögn um einn tiltekinn virkjunarkost sem hún hefur metið eða umsögn um marga virkjunarkosti saman, t.d. á tilteknu svæði landsins. Umsögn um einstaka virkjanakosti skal þó ávallt fylgja rökstuðningur frá hendi verkefnisstjórnar þar sem farið er yfir staðsetningu einstakra virkjunarkosta út frá stefnumörkuninni ásamt ítarlegu mati verkefnisstjórnar á virkjanakostinum sjálfum á grundvelli þeirra viðmiða sem þar koma fram. Í umsögn verkefnisstjórnar er gert ráð fyrir að fram komi skýr afstaða hennar hvort hún telji virkjunarkostinn eins og hann er fram settur uppfylla skilyrði stefnumörkunarinnar eða ekki. Mikilvægt er að fram komi slík afstaða verkefnisstjórnar vegna verkefnisins á annan hvorn veginn, þannig að ráðherra geti annað hvort fallist á umsögnina eða ekki. Telji verkefnisstjórnin að hún geti á þessu stigi ekki gefið afdráttarlaust svar um virkjunarkostinn á tilteknu svæði, t.d. vegna skorts á tilteknum gögnum um virkjunarkostinn eða vegna annarra atvika, er eðlilegt að hún leggi þá til í umsögn sinni að ekki verði fallist á slíkan virkjunarkost á hinu viðkvæma svæði og rökstyðji ítarlega í umsögn sinni af hverju hún kemst að slíkri niðurstöðu. Staðfesti ráðherra slíka umsögn gefur það umsækjanda tækifæri til að bregðast við, t.d. með því að afla slíkra gagna eða upplýsinga ef unnt er og nýta 5. mgr. 10. gr. c. til að bregðast við ábendingunum eða athugasemdunum.

Í 5. mgr. er kveðið á um að hafi verkefnisstjórn staðreynt það að virkjunarkostur í vindorku sem hún er með til meðferðar falli hvorki undir landssvæði í flokki 1 eða 2 þá teljist hann þar með vera á landssvæði í flokki 3. Verkefnisstjórn lýkur þá umfjöllun sinni um þann virkjunarkost með því að tilkynna ráðherra um þá niðurstöðu þegar hún liggur fyrir.

Í 6. mgr. er kveðið á um að umsögn verkefnisstjórnar skuli liggja fyrir innan tólf vikna eftir að hún berst verkefnisstjórn enda hafi umsækjandi skilað inn fullnægjandi gögnum til að hægt sé að taka virkjunarkostinn til meðferðar og umsagnar. Ákvæðið mælir þannig fyrir um að verkefnisstjórn fái tiltölulega skamman tíma til að veita ráðherra umsögn um einstaka virkjunarkosti, enda liggi fyrir þau gögn sem nauðsynleg eru og gert er ráð fyrir að verði skilgreind í reglugerð. Hafa verður í huga að ekki er um að ræða sambærilega umfjöllun að ræða samkvæmt málsmeðferð laganna og þegar um er að ræða hina hefðbundnu orkukosti, heldur mun matið og umsögnin byggjast á sérstöðu svæðisins eins og það er skilgreint í hinni opinberu stefnumörkun og út frá þeim meginreglum og viðmiðum sem þar er að finna. Ekki er heldur um að ræða forgangsröðun einstakra virkjunarkosta innbyrðis eins og gerð er krafa um varðandi vatnsafl og jarðvarma.

Í 10. gr. c er fjallar um málsmeðferð virkjunarkosta til nýtingar vindorku hjá ráðherra.

Í 1. mgr. er kveðið á um að fallist ráðherra með formlegum hætti á rökstudda tillögu verkefnisstjórnar að tiltekinn virkjunarkostur á svæði í flokki 2. uppfylli skilyrði hinnar opinberu stefnumörkunar er hlutaðeigandi umsækjanda heimilt að sækja um leyfi fyrir framkvæmdinni hjá öðrum stjórnvöldum í samræmi við almenna ferla leyfisveitinga án frekari málsmeðferðar samkvæmt lögum þessum. Í þessari grein er því einungis fjallað um þau tilvik þar sem verkefnisstjórn hefur fallist á að virkjunarkostur í vindorku á viðkvæmu svæði í flokki 2, og hefur verið til meðferðar hjá verkefnisstjórn, er talinn þess eðlis að hann uppfylli skilyrði og ráðherra hefur fallist á það mat verkefnisstjórnar. Í slíkum tilvikum er gert ráð fyrir að ráðherra fallist formlega á virkjunarkostinn með bréfi til umsækjanda. Þegar svo háttar til þá er málsmeðferð umrædds virkjunarkosts þar með lokið að því er varðar lög um verndar- og orkunýtingaráætlun og getur umsækjandi því haldið áfram með undirbúning verkefnisins á öðrum vettvangi. Í þessu sambandi þarf að hafa í huga að hlutaðeigandi stjórnvöldum er einungis heimilt, en ekki skylt, að veita leyfi vegna þess virkjunarkosts í samræmi við almenn lög og þau skilyrði sem þar koma fram, enda sé gert ráð fyrir slíkri starfsemi í skipulagsáætlunum sveitarfélags. Ekki er gert ráð fyrir að slíkur virkjunarkostur fari til Alþingis í formi sérstakrar þingsályktunar um verndar- og orkunýtingaráætlun eins og gildir um hina hefðbundnu orkukosti vatnsafl og jarðhita. Ástæða þess að lagt er til að hægt sé að afgreiða slíkan virkjunarkost á stjórnsýslustigi liggur í þeirri staðreynd að ákvörðunin er byggð á forsendum og viðmiðum sem samþykkar hafa verið á Alþingi. Í þessu sambandi verður einnig að hafa í huga að það er ekki sjálfgefið að virkjunarkostur í vindorku sem fer í gegnum þá málsmeðferð innan verkefnisstjórnar sem hér er lögð til uppfylli öll þau skilyrði til að hljóta nauðsynleg leyfi til endanlegrar uppbyggingar og reksturs slíkra mannvirkja í framhaldinu. Slík framkvæmd þarf eftir sem áður að fara í mat á umhverfisáhrifum, auk þess sem önnur stjórnvöld eins og sveitarfélag, Skipulagsstofnun og Orkustofnun munu þurfa að leggja mat á einstaka þætti framkvæmdarinnar út frá lögum um mat á umhverfisáhrifum, skipulagslögum, raforkulögum og mannvirkjalögum, svo eitthvað sé nefnt. Ríkar kröfur eru því gerðar til slíkra framkvæmda varðandi umhverfi, náttúru og dýralíf, óháð lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Í 2. mgr. er kveðið á um það tilvik þegar ráðherra felst á rökstudda umsögn verkefnisstjórnar um að staðsetning tiltekins virkjunarkosts innan svæðis í flokki 2 uppfylli að mati verkefnisstjórnar ekki þau skilyrði sem fram koma í þingsályktun skv. 1. mgr. 10. gr. a. Þegar svo er mælir greinin fyrir um að stjórnvöldum sé þá óheimilt að veita leyfi til nýtingar virkjunarkostsins innan svæðisins. Ljóst er að slíkt bann gildir einungis um þann virkjunarkost sem var til umfjöllunar en eins og fram hefur komið er ekki loku fyrir það skotið að aðrir virkjunarkostir á sama svæði geti uppfylli sett skilyrði að fenginni frekari skoðun. Slíkt bann gildir því fyrir virkjunarkostinn sem var til afgreiðslu og gildir nema virkjunarkostur sæti endurskoðun á grundvelli heimildar 5. mgr. 10. gr. c. þannig að hann sé lagður á ný fyrir verkefnisstjórn og hann verði heimilaður í kjölfar á því.

Í 3. mgr. er kveðið á um þá aðstöðu sem upp getur komið að ráðherra sé ekki sammála eða samstíga verkefnisstjórn um meðferð virkjunarkosts í vindorku. Fallist ráðherra ekki á tillögu verkefnisstjórnar skal hann rökstyðja þá ákvörðun sína og tilkynna umsækjanda og er stjórnvöldum þá óheimilt að veita leyfi til nýtingar virkjunarkostsins innan svæðisins. Hér getur bæði verið um þá stöðu að ræða að verkefnisstjórn telur að heimila eigi virkjunarkostinn en ráðherra er því ekki sammála eða að verkefnisstjórn telur að ekki eigi að heimila virkjunarkostinn en ráðherra telur að rétt sé að heimila hann. Þegar sú staða er komin upp að hin faglega verkefnisstjórn rammaáætlunar og ráðherra eru ekki sammála eða samstíga um meðferð á virkjunarkosti þá gefur það vísbendingu um að varhugavert geti verið að heimila einfaldari málsmeðferð og leyfisveitingarferli slíks virkjunarkosts og því rétt að málið sé skoðað frekar. Því er lagt til að það verði forsenda fyrir þeirri málsmeðferð sem lögð er til skv. lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun að bæði verkefnisstjórn rammaáætlunar og ráðherra séu samstíga í mati á virkjunarkostinum.

Í 4. mgr. er fjallað um meðferð á virkjunarkostum í vindorku þegar það hefur verið staðreynt að hann liggi innan svæðis í flokki 3. Þá er gert ráð fyrir að ferli rammaáætlunar sé þar með lokið varðandi þann virkjunarkost og að hlutaðeigandi umsækjanda sé þar með heimilt að halda áfram með málið á vettvangi annarra stjórnvalda í samræmi við almenn lög.

Í 5. mgr. er kveðið á um tiltekna málsmeðferð ef tiltekinn virkjanakostur uppfyllir ekki nauðsynleg skilyrði til að virkjunarkostur fái framgang á svæðum í flokki 2. Í slíkum tilvikum er opnað á það að umsækjanda sé heimilt að leggja virkjunarkostinn að nýju til umsagnar hjá verkefnisstjórn. Ljóst er þó að slíkt myndi einungis þjóna tilgangi ef umsækjandi getur brugðist við þeim ábendingum eða athugasemdum sem liggja að baki höfnun á slíkum virkjunarkosti t.d. með því að afla frekari gagna um málið eða breyta umsókn sinni til samræmi við niðurstöðu verkefnisstjórnar eða ráðherra. Umsækjanda skal einnig gefinn kostur á því að fjallað verði um virkjunarkostinn í verndar- og orkunýtingaráætlun, sbr. 1. mgr. 3. gr. óski hann þess, enda eigi þau atvik við sem fjallað er um í 3 mgr. 10. gr. c. Hér er um mikilvægt úrræði að ræða fyrir umsækjanda þar sem gert er ráð fyrir að ef hann fær höfnun á að vindorkuverkefni hans fái frekari framgang á stjórnsýslustigi vegna ósamkomulags á stjórnsýslustigi, geti hann óskað eftir því að um verkefni hans verði fjallað með hefðbundnum hætti á Alþingi í næstu verndar- og orkunýtingaráætlun ásamt öðrum virkjunarkostum samkvæmt lögunum.

Um 5. gr.

Í greininni er mælt fyrir um það að lögin öðlist þegar gildi en komi hins vegar ekki til framkvæmda fyrr en þingsályktun skv. 1. mgr. 4. gr. hefur verið samþykkt á Alþingi. Í greininni er jafnframt mælt fyrir um ákveðin lagaskil vegna þeirra virkjunarkosta í vindorku sem nú eru til meðferðar skv. gildandi lögum. Kveðið er á um að þeir virkjunarkostir til nýtingar vindorku sem hafa verið sendir til umfjöllunar verkefnisstjórnar skv. 2. mgr. 9. gr. fyrir gildistöku laga þessara gilda ákvæði 10. gr. laga nr. 48/2011 um verklag og málsmeðferð nema sérstaklega sé óskað eftir því að um viðkomandi virkjunarkost fari samkvæmt 10. gr. a-c laganna. Það er því á valdi umsækjanda í hverju tilviki fyrir sig að fara fram á að hin nýja málsmeðferð sem lögð er til gildi um virkjunarkost hans.