

Umsögn Samtaka orkusveitarfélaga um frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun

Tilvísun: Mál nr. 1/2024

1. Inngangur

Samtök orkusveitarfélaga (SO) fagna því að komið er til umsagnar frumvarp um breytingar á lagaumhverfi vindorkunýtingar ásamt drögum að stefnu um vindorkunýtingu. Þessi umsögn fjallar eingöngu um frumvarpið en sérstök umsögn er gerð um drög að tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu vindorku á Íslandi.

Ótvírætt er að mikil tækifæri eru til að nýta þá auðlind sem felst í vindorku í umtalsvert meira mæli en nú er raunin. Slík nýting þarf hins vegar að fara fram á grundvelli skýrrar stefnu stjórnvalda og bæta þarf regluverk og stjórnsýsluferla þannig að málsmeðferð verði fyrirsjáanleg.

SO telja ríkan vilja til þess af hálfu aðildarsveitarfélaga að vinna að markmiðum stjórnvalda um kolefnishlutlaust Ísland fyrir árið 2040. Stjórnvöld þurfa þó að vera meðvituð um að sú aukna nýting auðlinda sem nauðsynleg er til að ná þeim markmiðum næst ekki án fórna. Sveitarstjórnnum um allt land eru þröngar skorður settar í umfjöllun um skipulag og leyfisveitingar fyrir ný raforkuver ef ekki er hægt að sýna fram á það að nærsamfélagið njóti sýnilegs ávinnings af framkvæmdum.

Það er afar brýnt að þær tillögur sem nú liggja fyrir verði þannig úr garði gerðar að þær nái að rjúfa þá kyrrstöðu sem nú ríkir í raforkumálum. Í umsögn þessari er leitast við að skýra sjónarmið SO en óhjákvæmilegt er að jafnframt komi fram ásættanlegar tillögur um skattlagningu raforkumannvirkja eins og kemur skýrt fram í eftirfarandi bókun stjórnar SO:

- ✓ Það er sanngirnismál að orkuvinnslan skili sambærilegum tekjum í nærsamfélagið eins og öll önnur atvinnustarfsemi gerir. Stjórn samtaka orkusveitarfélaga fagnar því breytta viðhorfi sem fram hefur komið, bæði frá stjórnvöldum og orkuframleiðendum, þar sem þau gera sér grein fyrir að orkuskipti í náinni framtíð munu ekki raungerast nema með góðri samvinnu við nærsamfélagið. Umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra hefur tilkynnt að samþykkt hafi verið í ríkisstjórn að breyta skattaumhverfi orkuvinnslu og sú vinna sé að hefjast. Mikilvægt er að Samtök orkusveitarfélaga fái skýra aðkomu að þeirri vinnu til að tryggja að sátt verði um nýtt skattaumhverfi.
- ✓ Stjórnin telur mikilvægt að sveitarfélög, ríki og orkuframleiðendur gangi í takt og allir beri sanngjarnan ávinning af því gríðarlega mikilvæga markmiði sem orkuskiptin eru og að Ísland verði kolefnishlutlaust fyrir árið 2040. Lykillinn af farsælum orkuskiptum er nýtt skattaumhverfi sem tryggir sanngjarnan efnahagslegan ábata fyrir

SAMTÖK ORKUSVEITARFÉLAGA

www.orkusveitarfelog.is

nærsamfélagið. Engar forsendur eru fyrir því að orkuvinnsla hafi undanþágur frá lögbundnum tekjustofnum sveitarfélaga umfram aðrar atvinnugreinar.

- *Bókun stjórnar Samtaka orkusveitarfélaga frá 17. febrúar 2023.*

Við rýni SO hefur m.a. verið höfð hliðsjón af fyrirliggjandi stefnumótun í raforkumálum: [Sjálfbær orkuframtíð - Orkustefna til 2050](#) en þar kemur fram skýr framtíðarsýn sem SO tekur eindregið undir:

- ✓ Ísland er land hreinnar orku þar sem öll orkuframleiðsla er af endurnýjanlegum uppruna. Endurnýjanleg orkuframleiðsla gegnir grundvallarhlutverki í baráttunni gegn loftslagsvánni. Orkan er nýtt með sjálfbærum hætti, samfélagi og almenningi til hagsbóta. Allri orkuþörf er mætt með öruggum hætti til lengri og skemmri tíma. Landið er leiðandi í sjálfbærri orkuvinnslu, orkuskiptum, orkunýtni og skilvirkri fjölnýtingu orkugjafa. Sátt ríkir um vernd náttúru og nýtingu orkuauðlinda enda umhverfisáhrif lágörkuð.
- ✓ Samfélagslegur ábati af orkuauðlindum er hámarkaður og þjóðin nýtur ávinnings af því. Orkan er hreyfiafl fjölbreyttrar atvinnustarfsemi þar sem jafn aðgangur er að orku á samkeppnishæfu verði. Þjóðin býr yfir framúrskarandi þekkingu og framsækni í orkumálum sem skilar sér í gróskumikilli nýsköpun.
- ✓ Það er sanngjarnt að nærsamfélög (sveitarfélög) njóti ávinnings þeirrar orkuvinnslu sem á sér stað í grennd við íbúa. Tryggja þarf réttláta skiptingu hans milli þeirra nærsamfélaga sem verða fyrir áhrifum af orkuvinnslu.
- ✓ Innlend, endurnýjanleg orka þarf að vera aðgengileg á samkeppnishæfu verði um land allt og styðja þannig við byggðir landsins og atvinnulíf. Markmiðið er að þar geti þrífist atvinnustarfsemi með áreiðanlegu aðgengi að raforku. Til að ná þessu markmiði þarf að jafna orkukostnað milli þéttbýlis og dreifbýlis með aukinni jöfnun dreifikostnaðar raforku og niðurgreiðslu húshitunarkostnaðar á köldum svæðum.

2. Almennt um frumvarpið

SO eru meðvituð um að það frumvarp sem hér er til umsagnar mun verða umdeilt. Virða ber skoðanir þeirra sem telja að stórfelld uppbygging vindorkuvera hér á landi geti haft óæskileg umhverfisáhrif. Á hinn bóginn er óhjákvæmilegt að horft verði til þess að vindorkunýting þykir í flestum löndum sjálfsagður og umhverfisvænn valkostur og að stjórnvöld margra ríkja styðja við frekari uppbyggingu slíkrar orkuframleiðslu.

Jafnframt telur SO mikilvægt að minna á að í flestum nálægum ríkjum eru það staðbundin stjórnvöld sem fara með ákvarðanir um hvar heimiluð er bygging vindorkuvera. Þrátt fyrir þetta eru SO í meginatriðum sammála þeirri aðferðafræði sem byggt er á í frumvarpinu, sem er að áform um vindorkuver yfir skilgreindum stærðarmörkum skuli vera háð málsmeðferð rammaáætlunar, sbr. lögum verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011. SO er jafnframt sammála því að það geti leitt til skilvirkari stjórnsýslu við umfjöllun um fyrirhuguð vindorkuver að þau fái sérstaka málsmeðferð. Loks er SO sammála því að lokaorðið um hvort vindorkuver skuli vera leyft þurfi að liggja hjá sveitarstjórn, eins og lagt er til í 4. gr. frv.

- ✓ **Það sem SO telur nokkuð skorta á, bæði í frumvarpsdrögum og drögum að þingsályktunartillögu, er nánari útfærsla á þeirri stjórnarsýslu sem fram fer hjá Orkustofnun og verkefnisstjórn rammaáætlunar áður en verkefnisstjórn vísar máli til ráðherra til ákvörðunar, sbr. 3. mgr. 6. gr. frv.**
- ✓ **Sömuleiðis skortir skýrari ákvæði um aðkomu sveitarstjórna á fyrstu stigum málsmeðferðar samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlunar.**

- Hér vísar SO m.a. til umræðu um frumvarp og þingsályktunartillögu um sama efni á 151. löggjafarþingi, þar sem fram komu sjónarmið um að þörf væri á að bæta málsmeðferð rammaáætlunar, m.a. varðandi gæði gagna sem fylgja tillögum til Orkustofnunar. Einnig var þá rætt um aðkomu faghópa að vinnu verkefnisstjórnar rammaáætlunar. Á þessum atriðum virðist ekkert vera tekið í frumvarpinu.¹ Ef ætlunin er að skýra þessi framkvæmdatriði nánar í reglugerðum á grundvelli 9. eða 12. gr. laga nr. 48/2011 væri að lágmarki rétt að taka það fram í skýringum með frumvarpinu ásamt því að gera nánari grein fyrir slíkum úrbótum í þingsályktunartillögunni og hvenær þær eigi að koma til framkvæmda. Sjá einnig um þetta skýringar á bls. 23 í drögum að þingsályktunartillögu um uppbyggingu vindorku á Íslandi.

Tilefni er jafnframt til verulegra efasemda við ákvæði 3. gr. frv. um viðbót við 3. mgr. 3. gr. laga nr. 48/2011. Í ákvæði gildandi laga felst að svæði í A-hluta náttúruminjaskrár eru utan við rammaáætlun nema tiltekið sé í friðlýsingarskilmálum nema virkjunarframkvæmdir séu heimilaðar á viðkomandi svæði. SO telur frumvarpsgreinina fela í sér of miklar takmarkanir á gildissviði rammaáætlunar ásamt því að í henni felst veruleg skerðing á skipulagsvaldi sveitarfélaga.

- Tilefni er einnig til að áréttu að breytingar á 3. gr. einskorðast ekki við virkjanakosti í vindorku heldur gilda þær samkvæmt orðanna hljóðan einnig um virkjanakosti fyrir vatnsafl og jarðhita.
- Einkum beinast þessar athugasemdir að tillögu um að svæði á B-hluta náttúruminjaskrár og svæði þar sem eru friðlýstar menningarminjar verði algerlega undanskilin, eins og rakið verður nánar síðar í umsögninni. Augljóst tilefni er til þess að endurskoða þá tilhögun áður en frumvarp er lagt fram á Alþingi.

3. Afmörkun á gildissviði rammaáætlunar, 3. gr. frv.

Tilefni er til að kalla eftir nánari skýringum á 3. gr. frumvarpsins, einkum varðandi tillögu um að undanskilja fjölmörg landsvæði þannig að óheimilt verði að fjalla við gerð rammaáætlunar um virkjanakosti innan þeirra.

Að áliti SO er ákvæðið ekki til þess fallið að stuðla að sátt um efni frumvarpsins og er tilefni til að gera athugasemd við að í kynningu á efni frumvarpsins var einungis rætt um að svæði

¹ Sjá m.a. umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um framangreind mál á 151. löggjafarþingi, sem unnin var í samráði við stjórn SO: [151-2846.pdf \(althingi.is\)](#)

SAMTÖK ORKUSVEITARFÉLAGA

www.orkusveitarfelog.is

innan miðhálandislínu yrðu sérstaklega undanskilin. En skv. 3. gr. bætast nú við öll svæði sem eru:

- ✓ á B-hluta náttúruminjaskrár,
- ✓ innan marka friðlýstra menningarminja,
- ✓ á heimsminjaskrá UNESCO, auk svæða sem tilnefnd hafa verið á skrána,
- ✓ Ramsar-svæða og
- ✓ svæði innan marka miðhálandislínu eins og hún er skilgreind í landsskipulagsstefnu, þegar um er að ræða virkjunarkosti til nýtingar vindorku.

Eins og ákvæðið er orðað gildir þessi takmörkun ekki eingöngu um fyrirhuguð vindorkuver heldur nær það til einnig til vatnsafls og jarðvarma. Skýringar með frumvarpinu gefa þó til kynna að helsta röksemd fyrir breytingum í 3. gr. séu að:

Vegna tiltölulega ólíkra umhverfisáhrifa vindorkunnar í samanburði við aðra virkjunarkosti, auk þeirrar staðreyndar að vindorkuna er hægt að hagnýta á mun fleiri svæðum landsins en gildir um aðra virkjunarkosti, er lagt til að fleiri svæði landsins verði undanskilin slíkri hagnýtingu. [...] Í frumvarpinu er því stefnt að því að hlífa viðkvæmustu svæðum landsins við uppbyggingu af þessum toga enda ljóst að vindorkan er þess eðlis, eins og áður sagði, að mun fleiri möguleikar eru á uppbyggingu virkjunarkosta á öðrum og hentugri svæðum en gildir um hina hefðbundnu virkjunarkosti.

Óháð því hvort ætlun ráðuneytisins er að þessi viðbót í 3. gr. frumvarpsins gildi eingöngu um vindorkuver, eins og skýringar kunna að benda til, vill SO koma að mjög eindregnum andmælum við 3. gr. Sérstök ástæða er til þess að andmæla því að svæðum í B-hluta náttúruminjaskrár sé gert svo hátt undir höfði í frumvarpinu að þau verði með öllu útilokuð frá orkunýtingu, á meðan vægari regla gildir um svæði í A-hluta, sbr. 3. mgr. 3. gr. gildandi laga.²

Vert er að hafa í huga að skráning svæðis á B-hluta náttúruminjaskrár felur ekki í sér endanlega niðurstöðu um friðlýsingu. Sjá í þessu samhengi 2. tl. 2. mgr. 33. gr. náttúruverndarlaga:

Framkvæmdaáætlun um friðlýsingar og friðun. B-hluti: Framkvæmdaáætlun til næstu fimm ára, þ.e. skrá yfir þær náttúruminjar sem Alþingi hefur ákveðið að setja í forgang um friðlýsingu eða friðun á næstu fimm árum.

Jafnframt er í 2. mgr. 37. gr. náttúruverndarlaga ákvæði sem heimilar ráðherra að setja tímabundið bann við framkvæmdum á svæðum í B-hluta:

² Til skýringa vísa SO til upplýsinga á vef Náttúrufræðistofnunar Íslands: Samkvæmt [13. gr. laga um náttúruvernd](#) skal umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra gefa út náttúruminjaskrá eigi sjaldnar en á fimm ára fresti. Náttúruminjaskrá skiptist í þrjá hluta sem auðkenndir eru sem A, B og C-hluti. A-hluti er skrá yfir náttúruminjar og svæði sem hafa verið friðlýstar eða friðaðar. B-hluti er framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár þ.e. skrá yfir þær náttúruminjar sem Alþingi hefur ákveðið að setja í forgang um friðlýsingu eða friðun á næstu fimm árum og C-hluti er skrá yfir náttúruminjar sem ástæða þykir til að friðlýsa eða friða. Í lögnum er lögð áhersla á að byggja upp skipulegt [net verndarsvæða](#) til að stuðla að vernd líffræðilegrar fjölbreytni, jarðbreytileika og fjölbreytni landslags.

SAMTÖK ORKUSVEITARFÉLAGA

www.orkusveitarfelog.is

Ráðherra er heimilt að kveða á um tímabundið bann við framkvæmdum eða nýtingu sem skaðað getur verndargildi náttúruminja sem teknar eru á framkvæmdaáætlun (B-hluta). Bannið gildir í þrjú mánuði. Ráðherra er að þeim tíma loknum heimilt að ítreka bannið með sérstakri ákvörðun og gildir það þá þar til auglýsing um friðlýsingu eða friðun hefur verið birt en verði ekki af friðlýsingu eða friðun innan eins árs frá hinu upphaflega banni fellur það niður.

Í framangreindu ákvæði 2. mgr. 37. gr. er að öðru leyti vísað til þess að um B-hluta gildi ákvæði 3. og 4. mgr. sömu greinar. Umræddar málsgreinar kveða á um skyldu til þess að forðast rask á náttúrusvæðum nema almannahagsmunir krefjist þess og annarra kosta hafi verið leitað.

- ✓ **Með vísan til framangreindra ákvæða í náttúruverndarlögum er það álit SO að í frumvarpinu og drögum að þingsályktunartillögu sé kveðið of afdráttarlaust á um þýðingu þess að landsvæði er skráð í B-hluta náttúruverndaráætlunar.³**
- ✓ **Sama afstaða á í meginatriðum við um svæði sem eru innan marka samþykktar menningarminja⁴.**
- ✓ **Mun eðlilegra væri að ganga út frá þeirri forsendu að skipulagslög, náttúruverndarlög, lög um menningarminjar, lög um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og áætlana og önnur umhverfislöggjöf eftir því sem við á feli í sér nægilega skýra aðgæsluskyldu gagnvart náttúrusvæðum. Það virðist því vera alltof íþyngjandi fyrir orkufyrirtæki, landeigendur og sveitarfélög að kveða í frumvarpinu á um algert bann við virkjunum á öllum landsvæðum sem talin eru upp í 3. gr. frv.**

Varðandi það að undanskilja landsvæði innan miðhálandislínu frá rammaáætlun kemur fram í skýringum með frumvarpinu að af þeim tveimur vindorkukostum sem samþykktir hafa verið í nýtingarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar er Búrfellslundur innan marka miðhálandislínu. Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi afturvirk áhrif á þá virkjanaakosti í vindorku sem þegar eru komnir í nýtingarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar.

4. Málsmeðferð skv. 6. gr. frv. og 9. og 10. gr. laga nr. 48/2011

SO telur nokkuð vanta á lýsingu á fyrirhugaðri málsmeðferð fyrirhugaðra vindorkukosta, bæði í skýringum með frumvarpinu og í drögum að þingsályktunartillögu. Augljós tækifæri eru m.a. til þess að bæta úr þekktum ágöllum á núverandi málsmeðferð.

³ Um þýðingu framangreindrar umfjöllunar um útilokandi þætti má vísa til kafla 4.2 í þált. þar sem segir m.a.:
...Þetta á við þegar staðsetning virkjunarkosts er með þeim hætti að hann sé ekki talinn raska um of mikilvægum sameiginlegum verndarhagsmunum landsins alls heldur snúi frekar að nærhagsmunum og skipulagi innan einstakra sveitarfélaga.

Gert skal ráð fyrir að eitt af hlutverkum verkefnisstjórnar rammaáætlunar verði að skoða framkomna virkjunarkosti í vindorku með tilliti til þess hvort þeir uppfylli skilyrði slíkrar leiðar. Frumskilyrði slíkrar leiðar er að virkjunarkostur sé ekki innan svæða sem fjallað er um í 1.2. gr., auk þess sem virkjunarkosturinn komi til með að vera liður í því að ná markmiðum Íslands við orkuskipti og kolefnishlutleysi.

⁴ Sjá til hliðsjónar friðlýsingaskrá frá 1990 með uppfærslum á vef Minjastofnunar: [Skrá um friðlýstar fornleifar \(minjastofnun.is\)](http://www.minjastofnun.is)

SAMTÖK ORKUSVEITARFÉLAGA

www.orkusveitarfelog.is

Ekki er endilega víst að lagabreytinga sé þörf til að ná fram úrbótum þar sem reglugerðarheimild er bæði í 9. og 12. gr. laganna. Eðlilegt væri engu að síður að í þeim tillögum sem nú eru kynntar kæmi fram skýrari sýn á það hvernig ætlunin er að skerpa á málsmeðferð. Jafnframt ætti að setja fram markmið um hvenær þær breytingar taki gildi.

Út frá sjónarhóli sveitarfélaga er sérstök áhersla lögð á að sveitarstjórnir þurfi að fá kynningu á fyrirhuguðum virkjanakostum mun framar í ferlinu en nú er raunin. Einföld leið til að tryggja það gæti til dæmis verið að slík kynning þurfi að fara fram áður en Orkustofnun vísar virkjunarkosti til umfjöllunar í verkefnisstjórn rammaáætlunar.

Dæmi virðast vera um að fremur illa skilgreindir virkjanakostir hafi komist í gegnum ferlið og inn á borð verkefnisstjórnar, sem ekki getur talist vera nægilega vönduð stjórnsýsla. Telja verður að það þjóni jafnt hagsmunum framkvæmdaraðila, og stjórnvalda ríkis og sveitarfélaga að ná meiri festu um þessa framkvæmd, þannig að ljóst sé að vindorkukostir sem vísað er til ákvörðunar sveitarstjórnar, sbr. 3. mgr. 6. gr. séu nægilega skýrir og tilbúnir til umfjöllunar á sveitarstjórnarstigi. Um framangreind atriði er ágæt umfjöllun á bls. 23 í drögum að þált. þar sem segir m.a.:

Góður undirbúningur, fagleg frumhönnun og rétt staðsetning í landslagi og samráð við nærsamfélag á fyrstu stigum verkefnis getur dregið verulega úr umhverfisáhrifum og þar með einnig hugsanlegri andstöðu íbúa og sveitarfélags við slíkar framkvæmdir. Mikilvægt er að hugað sé strax að þessum þáttum en það ekki látið bíða þar til hugsanleg framkvæmd er komin lengra áleiðis við ferli leyfisveitinga. Í núverandi ferli rammaáætlunar hefur í einhverjum tilvikum orðið nokkur misbrestur á því að virkjunaráform í vindorku hafi verið nægilega vel unnin að þessu leyti áður en tillögurnar hafa verið sendar til Orkustofnunar til meðferðar hjá verkefnisstjórn rammaáætlunar. Núverandi ferli rammaáætlunar hefur leitt til þess að einhverjir virkjunaraðilar hafi jafnvel sent inn margar mismunandi tillögur á algeru frumstigi og á mismunandi svæðum nánast til þess að „taka frá“ tiltekna virkjunarkosti í þeirri von að einhverjir þeirra hljóti brautargengi. Í einhverjum tilvikum virðist sem takmörkuð kynning hafi átt sér stað gagnvart hlutaðeigandi sveitarfélagi um áformin.

SO leggja áherslu á að skýrar verði tekið á framangreindum annmörkum í frumvarpi sem ráðherra hyggst leggja fram á Alþingi.

5. Lokaorð

Það er von stjórnar Samtaka orkusveitarfélaga að tekið verði tillit til framangreindra ábendinga áður en endanlegt frumvarp verður lagt fram á Alþingi.

Stjórnin vill undirstrika eindreginn vilja sinn til að markviss en hófstíllt vindorkunýting hér á landi geti farið fram á grundvelli skýrrar stefnu og löggjafar sem uppfyllir nútíma kröfur.

Jafnframt þarf að sjálfsögðu að vera tryggt að nærsamfélög njóti ávinnings af vindorkunýtingu, eins og hefur verið áréttað af hálfu SO í samskiptum við ráðuneytið og starfshóp um vindorkunýtingu.

SAMTÖK ORKUSVEITARFÉLAGA

www.orkusveitarfelog.is

Stjórnin er tilbúin til að fylgja umsögn þessari eftir með nánari samtali um hugmyndir sínar um mögulegar leiðir til útfærslu á þeim ábendingum sem settar eru fram í umsögninni.

F.h. stjórnar Samtaka orkusveitarfélaga

16. janúar 2024

Ása Valdís Árnadóttir

Ása Valdís Árnadóttir

formaður