



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 4. maí 2021

2104033SA GB
Málalykill: 00.63

Efni: Umsögn um frv. um breytingar á l. um verndar- og orkunýtingaráætlun (málsmeðferð vindorkukosta), 709. mál og þált. um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands, 707. mál

Vísað er til tölvupósta frá nefndasviði Alþingis þar sem óskað er eftir umsögnum um ofangreind mál. Drög að umsögn þessari voru rædd í stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga 30. apríl sl. og tekur stjórnin undir umsögnina.

Við undirbúning þessarar umsagnar hafa lögfræðingar sambandsins haft samráð við forsvarsmenn Samtaka orkusveitarfélaga, sem hafa lýst sig sammála þeim áherslum sem fram koma í þessari umsögn en ekki hefur gefist tími til að ræða umsögnina á stjórnarfundum samtakanna.

Áherslur sambandsins í orku- og skipulagsmálum

Við gerð umsagnarinnar hefur verið litið til stefnumörkunar Sambands íslenskra sveitarfélaga 2018-2022. Þar segir m.a.:

- Skipulagsvaldið er einn af hornsteinum sjálfstjórnarréttar sveitarfélaganna sem skal virða og ná til alls lands sem og haf- og strandsvæða (1.4)
- Sambandið beiti sér fyrir því að sveitarfélögin verði virkir þátttakendur í umræðu um framtíðarstefnu í orkumálum, þ.m.t. uppbyggingu flutningskerfis Landsnets, stefnu um lagningu raflína, áherslur í rammaáætlun, skattlagningu á virkjanir og flutningsmannvirki og þróun í nýtingu auðlinda, s.s. vindafli- og sjávarfallavirkjana. (3.4.17)
- Sambandið beiti sér fyrir því að til verði heildstætt lagaumhverfi um byggingu og starfsemi vindorkuvera. (3.4.18)
- Sambandið skal beita sér fyrir því að sveitarfélögin fái auknar tekjur af raforkuframleiðslu. Þess verði sérstaklega gætt að skatttekjur sveitarfélaga af skattskyldum virkjanamannvirkjum skiptist ekki eingöngu eftir því hvar virkjanamannvirki eru staðsett heldur verði einnig tekið sanngjarnt tillit til umhverfisáhrifa virkjana og flutningskerfis raforku á nærliggjandi sveitarfélög. (3.1.16)

Almennt um lagaumhverfi vindorkuvera

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur um langt skeið kallað eftir heildstæðu regluverki um uppbyggingu vindorkuvera. Ljóst er að áhugi bæði innlendra og erlendra raforkufyrirtækja á því að koma upp slíkri starfsemi hér á landi hefur aukist mikið á síðustu árum. Af hálfu sveitarfélaga er lögð áhersla á að lög og reglugerðir

um skipulagsmál og tengd efni taki mið af þessari þróun en að áliti sambandsins hefur skort verulega á að lög og reglugerðir fjalli um vindorkuver á sama hátt og gert er um vatnsafls- og jarðvarmavirkjanir. Ágætt dæmi um það er langvarandi ágreiningur milli stofnana ríkisins um hvort vindorkuver falli undir gildissvið laga um rammaáætlun. Verði frumvarp það sem hér er lagt fram að lögum mun fást endanlegt svar í því deilumáli.

Ástæða er til þess að gagnrýna almennt hve lítil áhugi hefur verið á því að vinna að úrbótum á lagaumhverfi vindorkuvera. Því til stuðnings má benda á að á árinu 2018 var birt skýrsla starfshóps sem umhverfis- og auðlindaráðherra skipaði til að fjalla um úrbætur á lagaumhverfi vindorkuvera.¹ Í skýrslunni eru lagðar til ýmsar úrbætur á lagaumhverfi, fæstar þó stórvægilegar. Einnig er lagt til í skýrslunni að hafin verði vinna við samræmd starfsleyfisskilyrði fyrir vindorkuver og að Skipulagsstofnun skoði þörf á setningu reglna um um fjarlægðarmörk milli vindorkuvera og byggðar, m.a. með tilliti til hávaða, skuggavarps og öryggisþátta. Í skýrslunni er einnig komið inn á fleiri mikilvæg atriði án þess að gerðar séu beinar tillögur um breytingar. Þar er e.t.v. mikilvægast hvaða reglur eigi að gilda um lýsingu vindorkumastra m.t.t. flugöryggis.

Því miður hefur lítið farið fyrir frekari vinnu til að fylgja þessari úttekt starfshópsins eftir, ef frá er talin vinna Skipulagsstofnunar við gerð viðauka við landsskipulagsstefnu, sem nú liggur fyrir Alþingi í formi þingsályktunartillögu.

Jafnframt hljóta sveitarfélög að lýsa mikilli óánægju með hve hægt hefur gengið að vinna tillögur um úrbætur á skattlagningu raforkuvera og flutningskerfis raforku. Tveir starfshópar hafa fjallað um þetta álitafni á undanförunum árum en litlar líkur virðast á að lagafrumvarp verði lagt fram á næstunni. Af þeirri ástæðu hafa Samtök orkusveitarfélaga ákveðið að leita til Eftirlitsstofnunar EFTA í þeim tilgangi að fá úr því skorið hvort núverandi fyrirkomulag fasteignamatsskráningar feli í sér ólögmeata ríkisaðstoð við fyrirtæki í samkeppnisrekstri.

Framangreindar athugasemdir eru settar fram til að vekja athygli Alþingis og hlutaðeigandi ráðuneyta og stofnana á því að sveitarfélögin telja ríkisvaldið hafa verið alltof áhugalítið um að vinna markvisst að því að undirbúa þá þróun í vindorkunýtingu sem lengi hefur verið fyrirsjáanleg hér á landi. Mikilvægt er að unnið verði markvisst, þvert á ráðuneyti og stofnanir að því að setja skýrar leikreglur um þessa starfsemi þannig að stjórnvísla ríkis og sveitarfélaga geti afgreitt erindi frá framkvæmdaraðilum á skilvirkan og samræmdan hátt.

Málsmeðferð vindorkukosta í rammaáætlun

Gangi tillögur um lagabreytingar og samþykkt stefnumörkunar eftir getur það leitt til umtalsverðrar einföldunar á samþykktarferli vindorkukosta sem eru umfram 10 MW að stærð. Í dag þurfa slíkar tillögur að fara í gegnum allt ferli rammaáætlunar, sem ekki tekur gildi fyrr en við samþykkt þingsályktunar á Alþingi. Þetta er ferli sem getur tekið mörg ár og er vert að undirstrika að samþykktarferli á Alþingi er þar stærsti flöskuhálsinn.

¹ Skýrslan er birt á heimasíðu umhverfis- og auðlindaráðuneytisins:
<https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Sk%C3%BDrsla%20starfsh%C3%B3ps%20um%20vindorkuver.pdf>

Í stað þess að framkvæmdaraðilar geti vænst þess að ferli rammaáætlunar taki mörg ár myndi það ferli sem lagt er til í frumvarpinu taka nokkra mánuði, að því gefnu að þeim tímafrestum sem lagðir eru til í frumvarpinu verði fylgt. Til að stuðla enn betur að því að markmið um tímaramma náist er nauðsynlegt að skoða jafnhliða hvaða tækifæri eru til að bæta verklag við undirbúning rammaáætlunar, ekki síst með því að skerpa á hlutverkum Orkustofnunar annars vegar og verkefnisstjórnar hins vegar.

Byggt á reynslu af þátttöku í vinnu verkefnisstjórnar rammaáætlunar í 4. áfanga blasir við að þörf er á skýrari verkferlum milli þessara aðila. Liður í því er að skerpa á því að þær sveitarstjórnir sem mál varðar fái tímanlega upplýsingar um að Orkustofnun hafi vísað orkunýtingarkostum til umfjöllunar í rammaáætlun. Slíkt verklag myndi augljóslega auka verulega líkurnar á því að mál sem vísað er til verkefnisstjórnar rammaáætlunar fái kynningu í sveitarfélögum og að sveitarstjórnir verði í stakk búnar til að veita verkefnisstjórn gagnlegar upplýsingar um einstaka virkjanakosti.

Mögulegir aðrir valkostir við lagasetningu

Þar sem afar skiptar skoðanir komu fram um málið í umsögnum sem bárust í samráðsgátt er tilefni til að hugleiða hvort sú málsmeðferð sem lögð er til í frumvarpinu leiði til bestu mögulegu niðurstöðu. Þótt hér kunni að vera um ákveðna málamiðlun að ræða væri að áliti sambandsins tilefni til að ræða aðra valkosti:

- a. Einkum telur sambandið mögulegt að fela sveitarfélögum meiri ábyrgð við mat á vindorkukostum en lagt er til í frumvarpinu. Forsenda þess er að sett verði skýr stefna og gefnar út leiðbeiningar til sveitarfélaga um framfylgd hennar. Ef slík málsmeðferð kæmi til álita mætti sjá fyrir sér að fela Orkustofnun, eða eftir atvikum öðru stjórnvaldi sem sátt getur tekist um, að annast frummat á vindorkukostum m.t.t. þeirrar flokkunar svæða sem lagt er upp með í frumvarpinu. Málsmeðferð af hálfu verkefnisstjórnar um rammaáætlun og ráðherra umhverfis- og auðlindaráðherra gæti þá reynst með öllu óþörf en að sjálfsögðu gilda lög um mat á umhverfisáhrifum eftir sem áður um þá vindorkukosti sem falla undir lög um rammaáætlun. Eins og áður segir er sveitarstjórnnum og öðrum stjórnvöldum skylt að leggja niðurstöðu umhverfismats og álit Skipulagsstofnunar til grundvallar við ákvörðun um staðsetningu vindorkuvera.
- b. Hinn megin valkosturinn sem þörf er á að ræða eru kostir og gallar við óbreytt fyrirkomulag, þ.e. að allir vindorkukostir yfir ákveðnum stærðarmörkum hljóti áfram umfjöllun í verkefnisstjórn um rammaáætlun, í heildarsamhengi við umfjöllun verkefnisstjórnar um aðra virkjanakosti. Að áliti sambandsins er takmörkuð sátt um þá leið, ekki síst í ljósi þess hve miklar tafir hafa orðið á að ná endanlegri niðurstöðu í því ferli með samþykkt þingsályktunartillögu á Alþingi. Eflaust væri mögulegt að gera úrbætur á vinnu við rammaáætlun en eðlilegt er þó að spyrja hvort svo umfangsmikið ferli sé nauðsynlegt til að tryggja vandaða málsmeðferð við mat á vindorkukostum. Sambandinu er ekki kunnugt um að í nálægum ríkjum sé gengið svo langt í miðstýringu og er án efa algengara að

staðbundnum stjórnvöldum sé falið ákvörðunarvald um staðsetningu vindorkuvera, að teknu tilliti til viðmiða eða leiðbeininga sem miðlæg stjórnvöld gefa út.

Nánar um frumvarpið

Í frv. er lagt til að gerðar verði tilteknar breytingar á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun með tilliti til málsmeðferðar og ferli vindorkumála í rammaáætlun. Þar er gerð tillaga að því að aðlaga lög nr. 48/2011 betur að séreðli vindorkunnar með þeim hætti að landsvæði verði að meginstefnu til flokkað í þrjá flokka landssvæða með tilliti til hagnýtingar vindorku. Jákvætt er að bætt hefur verið inn ákvæði um málsmeðferðartíma eftir að verkefnisstjórn vísar máli til ráðherra.

Ljóst má vera að það fyrirkomulag við mat vindorkukosta sem lagt er til í frumvarpinu felur í sér verulegar breytingar frá hefðbundnu verklagi við gerð rammaáætlunar. Meginbreyting er sú að gert er ráð fyrir að verkefnisstjórn meti hvern virkjanakost sérstaklega, út frá afmörkuðum forsendum sem ráðast af efni þingsályktunar um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru. Til þessa verkefnis hefur verkefnisstjórn fremur skamman tíma. Að áliti sambandsins er það áhugaverð hugmynd sem reifuð er í frumvarpinu að settur verði á fót sérstakur faghópur á vegum verkefnisstjórnar, sem fjalli eingöngu um mat á vindorkukostum. Líklegt er að slíkt fyrirkomulag stuðli að skilvirkri málsmeðferð og mælir sambandið með því að sú leið verði skoðuð frekar.

Hvað varðar þau frávík sem mælt er fyrir um í frumvarpinu gagnvart þeirri löggjöf sem í dag gildir um rammaáætlun lýsir sig sambandið sig sammála því að niðurstaða málsmeðferðar verkefnisstjórnar rammaáætlunar eða umhverfis- og auðlindaráðherra um flokkun vindorkukosta verði ekki bindandi fyrir sveitarstjórnir. Þess í stað mun endanleg niðurstaða um hvort vindorkunýting er leyfð á tilteknu svæði ávallt ráðast af skipulagslegum forsendum viðkomandi sveitarstjórnar. Fyrirhuguð málsmeðferð vindorkukosta leiðir því ekki sjálfkrafa til skerðingar á skipulagsvaldi sveitarfélaga, öfugt við það sem almennt gildir um niðurstöður rammaáætlunar, sbr. 7. gr. laganna.

Samt sem áður mun niðurstaða málsmeðferðar binda hendur sveitarstjórna að því leyti að þær geta ekki samþykkt vindorkunýtingu á svæðum í 2. flokki sem verkefnisstjórn eða ráðherra hefur ákveðið að henti ekki til vindorkunýtingar. Í því felst ekki breyting frá núverandi lagaumhverfi þar sem allir vindorkukostir yfir 10 MW að stærð þurfa að fá umfjöllun í rammaáætlun.

Um þingsályktunartillögu um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru

Í umsögnum sambandsins um málefni sem varða vindorkunýtingu er lögð áhersla á að ákvarðanir um staðsetningu vindorkuvera þurfi að byggja á hlutlægri aðferðafræði þar sem lögð er áhersla á að vindorkuver falli vel inn í landslag og manngert umhverfi. Jafnframt er tilefni til að ítreka að gera þarf nauðsynlegar úrbætur á lagaumhverfi, útbúa leiðbeiningar til leyfisveitenda og samræma starfsleyfisskilyrði fyrir þessa starfsemi, sem án efa mun færast í vöxt á næstu árum.

Hér má m.a. vísa til umsagnar Sambands Íslenskra sveitarfélaga frá 26. janúar 2019 til starfshóps um mótun orkustefnu fyrir Ísland. Þar segir m.a.:

Löggjöf ein og sér er ekki nægileg ef ekki liggur fyrir skýr stefna af hálfu stjórnvalda um nýtingu vindorku og staðsetningu vindorkuvera í landslagi. Sveitarfélögin kalla mjög eindregið eftir stefnu og leiðbeiningum af hálfu ríkisvaldsins um þetta efni og hafa fram til þessa að mestu haldið að sér höndum gagnvart aðilum sem hafa áform um byggingu vindorkuvera. Vert er í þessu samhengi að áréttu að af hálfu sambandsins hafa komið fram miklar efasemdir um að málefni vindorkuvera verði best leyst á vettvangi rammaáætlunar. Með vandaðri stefnu ríkisins og leiðbeiningum til sveitarfélaga ætti þannig hæglega að vera hægt að fela sveitarfélögum ákvarðanir um staðsetningu vindorkuvera.

Sambandið hefur jafnframt lagt á það áherslu að umfjöllun um málefnið miðist við að ákvarðanataka um hvort vindorkuver fái að rísa er skipulagsleg og að til framtíðar litið þurfi slíkar ákvarðanir að rúmast innan þess regluverks sem almennt gildir um skipulagsmál og mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Af þeirri ástæðu lítur sambandið svo á að frumvarpið þurfi ekki að fela í sér framtíðarfyrirkomulag þótt í þeirri málsmeðferð kunni að felast möguleg tímabundin lausn við núverandi aðstæður.

Vert er að undirstrika að þær tillögur sem felast í frumvarpinu og þingsályktunartillögunni sem hér eru til umsagnar fjalla ekki um staðsetningu vindorkuvera í nálægð við manngert umhverfi. Hefur sambandið lagt á það áherslu í sínum málflutningi að ef einblínt er eingöngu á náttúruverndar- og útivistarhagsmunum við mótun stefnu um staðsetningu vindorkuvera, og settar miklar skorður við uppbyggingu vindorkuvera á óbyggðum svæðum, geti það orðið til þess að ýta slíkri starfsemi nær byggð en æskilegt er.

Helstu ábendingar við þingsályktunartillöguna

Sambandið gerir sér grein fyrir því að það málefni sem hér er til umsagnar er 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.

Hér á landi hafa löggjöf og stefna stjórnvalda ekki verið nægilega skýr en í orkustefnu sem kynnt var sl. haust er gert ráð fyrir aukinni nýtingu vindorku. Óháð afstöðu til slíkrar uppbyggingar hljóta flestir að vera sammála um að ákvarðanir stjórnvalda þurfi að grundvallast á skýrum leikreglum.

Á þessu stigi gerir sambandið einkum fyrirvara við drög að þingsályktunartillögu varðandi eftirfarandi atriði:

- Þótt að einhverju leyti sé horft til sömu aðferðar og í Skotlandi um skiptingu lands eftir verndargildi er ljóst að í tillögunni er flokkur 1 (svæði þar sem vindorkunýting er ekki leyfð) mun viðameiri en í Skotlandi, sem leiðir til þess að ýmis svæði sem kunna að teljast álitleg út frá vindafari verði

sjálfkrafa útilokuð. Jafnframt er afar smár hluti lands sem fellur í flokk 3 (svæði sem henta vel til vindorkunýtingar).

- Sambandið áskilur sér rétt til nánari ábendinga um viðmið um flokkun svæða við frekara samráð um málið en ljóst er að Alþingi mun þurfa að rýna vel hvort sú flokkun sem hér er lögð til grundvallar standi í vegi fyrir eðlilegri framþróun vindorkunýtingar. Við frekari umræðu um málið telur sambandið nauðsynlegt að horfa til þess að viðmið um vindorkunýtingu á óbyggðum svæðum verði ekki svo ströng að þau leiði til þess að eingöngu komi til álitu að heimila vindorkukosti á láglandi. Sú takmarkaða reynsla sem komin er á vindorkunýtingu hér á landi bendir alls ekki til þess að slík nálgun sé líkleg til að skapa sátt meðal almennings í nærsamfélagi.

Nánar um flokkun svæða

Það sem einkennir flokkaskiptingu þingsályktunartillögunnar er að mjög margir flokkar svæða sem njóta verndar eru settir í A-flokk. Óheimilt er að taka vindorkukosti á svæðum í þeim flokki til málsmeðferðar þar sem vindorkunýting er sjálfkrafa óheimil á þeim svæðum.

Að áliti sambandsins hefði verið þörf á víðtæku samráði um skiptingu landsvæða í þá þrjá flokka sem kveðið er á um í þátt. Reyndin er sú að nánast enginn tími var gefinn til samráðs um þetta málefni. Erfitt er að setja fram beinar tillögur um hvaða flokkar svæða sem talin eru upp í A-flokki eiga þar síður heima en rétt þykir þó að benda m.a. á fólkvanga og friðlýst vatnakerfi sem dæmi um flokkun sem þarfnist sérstakrar umræðu.

Einnig er tilefni til að ræða hvort tilnefning svæða á framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár eigi sjálfkrafa að leiða til þess að útiloka heilu svæðin. Vel má færa rök fyrir annarri nálgun, sem væri að skoða nánar hvaða verndarhagsmunir leiða til þeirrar flokkunar með því að setja slík svæði í B-flokk (svæði sem geta talist viðkvæm m.t.t. vindorkunýtingar). Í málsmeðferð verkefnisstjórnar er gert ráð fyrir því að við mat á vindorkukostum sem eru innan 10 km frá svæði í B-flokki sé sérstaklega horft til þess hvort verndargildi svæðis skerðist óhæfilega, sbr. nánari lýsingu í kafla 2.2 í þátt. Hér er því mögulega gengið umtalsvert lengra í að útiloka fyrirfram áform um vindorkunýtingu heldur en nauðsynlegt getur talist.

Lokaorð

Vert er að lokum að áréttu að sambandið lítur ekki svo á að lög um verndar- og orkunýtingaráætlun muni gilda um aldur og ævi fyrir ákvarðanir um orkunýtingu. Er í því sambandi vísað til þess að í Noregi hefur verið ákveðið að hverfa frá sambærilegu stjórnsýslufyrirkomulagi.

Við umfjöllun á Alþingi mun reyna á hvort í tillögunum geti falist ákveðin málamiðlun sem sátt kunni að takast um á meðan verið er að afla reynslu af vindorkunýtingu og ljúka vinnu við að móta um hana heildstæðan ramma. Óhjákvæmilegt er að ítreka að stefnu rögin taka fjarri því á öllum álitaeftum varðandi staðsetningu vindorkuvera heldur fjalla þau eingöngu um staðsetningu vindorkuvera út frá verndargildi náttúrusvæða. Eftir standa álitaefti um m.a.


staðsetningu vindorkuvera út frá almennum verndargildi landslags og viðmið um fjarlægð vindorkuvera frá þéttbýli og mannbústöðum utan þéttbýlis.

Ef niðurstaðan verður að lögfesta tillögurnar er mikilvægt að reynslan af þeim verði metin innan tiltölulega fárra ára. Framtíðarsýn Sambands íslenskra sveitarfélaga er samt sem áður sú að ákvarðanir um staðsetningu vindorkuvera verði í höndum sveitarfélaga á grundvelli stefnu sem felur í sér vandaðar leiðbeiningar og hlutlæg viðmið sem sátt getur orðið um.

Þar sem frumvarpið varðar ekki skattlagningu mannvirkja til raforkuframleiðslu er ekki fjallað um álitamál af þeim toga í þessari umsögn en rétt þykir þó að lokum að áréttu kröfur sambandsins um að fyrirkomulag fasteignamats orkumannvirkja verði endurskoðað sem fyrst. Ótækt er að einungis 20% mannvirkja á borð við vindorkuver séu skattandlag eins og raunin er nú við framkvæmd fasteignamats.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri