



# SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið  
Skuggasundi 1  
101 Reykjavík

Reykjavík 26. janúar 2024

2401011SA FHS  
Málalykill: 00.64

## Efni: Þingsályktun um vindorku og frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun - óskað umsagnar

### I. Inngangur

Í samráðsgátt stjórnvalda er að finna tilkynningu um frumvarp til laga um vindorku ásamt tillögu til þingsályktunar um vindorku. Markmið frumvarpsins er að einfalda uppbyggingu vindorkuvera til framleiðslu á grænni orku en um leið að lágmarka umhverfisáhrif. Fyrir liggja tillögur starfshóps um vindorku, en frumvarpið og þingsályktunartillagan voru unnin skv. niðurstöðum hópsins. Í stefnumörkun Sambands Íslenskra sveitarfélaga kemur fram:

8.19 *Mótuð verði stefna og lagaumhverfi um uppbyggingu og starfsemi vindorkuvera.*

Samband Íslenskra sveitarfélaga fagnar því að þessar tillögur séu komnar fram og telur að framkomin þingsályktunartillaga og drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun séu í samræmi við stefnumörkun sambandsins. Þrátt fyrir það telur sambandið nauðsynlegt að gera athugasemdir við hluta framkominna tillagna.

### II. Umsögn

Í fyrirbyggjandi skjölum í samráðsgátt kemur skýrlega fram að gert sé ráð fyrir því að sveitarfélög hafi forræði á því að meta, í gegnum skipulagsvald sitt, hvort uppbygging verði á vindorku í sveitarfélaginu. Það er því pólitísk ákvörðun hvers sveitarfélags fyrir sig að meta hvort byggja eigi vindorkuver í sveitarfélaginu. Öfugt við það sem á við um aðra virkjanakosti, s.s. vatnsafls- og jarðvarmavirkjanir þá er skipulagsvald sveitarfélaga ekki aftengt ákvarðanatöku um vindorkuver. Með því er virtur sjálfstjórnarréttur sveitarfélaganna og skipulagsvald þeirra. Umræða um uppbyggingu vindorkuvera á Íslandi hefur verið vaxandi síðastliðin ár, starfshópar hafa verið stofnaðir og skýrslur unnar um verkefnið, s.s. starfshópur um valkosti og greiningu á vindorku sem skilaði skýrslu til Umhverfis- orku- og loftslagsráðuneytisins í apríl 2023. Í tengslum við þá vinnu hefur komið fram af hálfu sveitarfélaga að þau telji að alfarið skuli aftengja ákvörðun og leyfisveitingu um vindorkuver frá verkefnisstjórn um rammaáætlun, auk þess sem samþykki ráðherra skuli ekki vera forsenda slíkrar uppbyggingar. Í fyrirbyggjandi frumvarpi hefur ekki verið tekið tillit til þeirra sjónarmiða sveitarfélaga. Samband Íslenskra sveitarfélaga telur ekki ástæðu til þess að mótmæla því sérstaklega, en nauðsynlegt sé þó að endurskoða aðkomu verkefnisstjórnar um rammaáætlun og ráðherra þegar betri reynsla kemst á þá uppbyggingu.

Þetta skref sem þó er tekið er eitt af þeim skrefum sem nauðsynlegt er til þess að endurskoða stjórnýslu og málsmeðferð er tengist rammaáætlun, en það er í samræmi við stefnumörkun sambandsins sbr. eftirfarandi:

8.18 *Sambandið beiti sér fyrir því að ferlið við gerð og samþykkt rammaáætlunar verði tekið til gagn Gerrar endurskoðunar.*

Þrátt fyrir að þetta sé skref í þeirri endurskoðun vill sambandið taka fram að þörf er á gagngerri endurskoðun á öðrum þáttum en þeim er varða uppbyggingu vindorkuvera.

Í þingsályktunartillögu um vindorku er að finna almenna umfjöllun um ýmsar aðgerðir sem stefnt sé að því að framkvæma, bæði hvað varðar tekjur af vindorkuverum, sem og ýmsum kröfum sem gera eigi gagnvart þeim sem byggja upp vindorkuver, s.s. um framlagningu á tryggingu fyrir niðurrifi, lýsingu á vindmyllum vegna flugumferðar o.fl. atriði. Ekki er að finna skýra aðgerðaráætlun í þingsályktunartillögunni, tímasetta, kostnaðarmetna og með ábyrgðaraðila, eins og algengt er þegar sett er heildarstefna um mikilvæga málaflokka. Mikilvægt er að sú vinna verði unnin samhliða þinglegri meðferð málsins enda getur það haft grundvallaráhrif á afstöðu sveitarfélaganna til uppbyggingar vindorkuvera innan sveitarfélagamarka, að þær aðgerðir sem fjallað er um í þingsályktunartillögu verði raunverulega framkvæmdar.

## **II.1 Stjórnýsla vegna uppbyggingar vindorkuvera**

Verði þingsályktunartillaga samþykkt af Alþingi sem og fyrirbyggjandi drög að frumvarpi liggur fyrir að sveitarfélög munu hafa lykilhlutverki að gegna í tengslum við leyfisveitingar vegna vindorkuvera vegna skipulags á viðkomandi svæði, byggingarleyfa sem og framkvæmdaleyfa. Afar mikilvægt er því að samhliða endurskoðun á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun verði ákvæði skipulagslaga, skipulagsreglugerðar, mannvirkjalaga og byggingarreglugerðar endurskoðuð með tilliti til þess að málaflokkur vindorkuvera verður mun fyrirferðameiri í stjórnýslu sveitarfélaga. Rýna þarf allar þessar lagaheimildir til þess að sveitarfélög, framkvæmdaraðilar og íbúar geti gert sér með einföldum hætti grein fyrir hvernig ferill uppbyggingar vindorkuvers gengur fyrir sig.

Fyrir liggur að deilur hafa staðið um uppbyggingu og aðdraganda byggingar vindorkuvera. Hafa slíkar deilur meðal annars endað fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Hér má benda á mál nefndarinnar nr. 136/2022 þar sem því var hafnað að heimilt væri að setja upp rannsóknarmastur á jörð kæranda þar sem það var hvorki í samræmi við aðalskipulag sveitarfélagsins né var til staðar deiliskipulag á svæðinu sem gerði ráð fyrir slíku mannvirki. Þá hefur verið deilt um hversu ríkar kröfur hægt er að gera til rannsókna í tengslum við umhverfismat slíkra framkvæmda sbr. mál nr. 78/2020 fyrir úrskurðarnefnd. Gera má ráð fyrir að bæði framkvæmdaaðilar sem og andstæðingar uppbyggingar vindorkuvera muni láta reyna á réttindi sín í tengslum við ákvarðanir sveitarfélaga og því er nauðsynlegt að lagarammi þeirrar uppbyggingar sé skýr.

Með fyrirbyggjandi drögum að lagafrumvarpi er að takmörkuðu leyti gerð grein fyrir því hvernig stjórnýsla sveitarfélaga skuli taka við hinu nýja verkefni sem felst í mati á því hvort reisa eigi vindorkuver innan marka sveitarfélagsins. Verði fyrirbyggjandi

skjöl afgreidd af Alþingi sem þingsályktun og breyting á lögum er mikilvægt að vinna skýrar leiðbeiningar og þá mögulega aðlaga bæði skipulags- og byggingarreglugerð að umræddri uppbyggingu. Mikilvægt er einnig að móta vel framkvæmd sem tengist grenndaráhrifum slíkrar uppbyggingar. Hvað sé eðlileg fjarlægð slíkra mannvirkja frá þéttbýli, sem og íbúabyggð í dreifbýli og hvernig almennt eigi að meta grenndaráhrif slíkra mannvirkja. Fyrir liggur að í samanburðarlöndum eru til slík viðmið varðandi grenndaráhrif og mikilvægt að tengja slík viðmið við fyrirhugaða uppbyggingu á Íslandi, eða a.m.k. taka afstöðu til þess hvort líta eigi til slíkra viðmiða eða hvort móta eigi að fullu skilyrði sem tengjast grenndaráhrifum á séríslenskum mælikvarða. Þá er afar mikilvægt við uppbyggingu vindorkukosta að skýrt sé hvernig skuli haga málsmeðferð þegar uppbygging hefur grenndaráhrif út fyrir viðkomandi sveitarfélag. Þarf þá að liggja fyrir hvernig skuli haga samráði og ákvarðanatöku milli aðliggjandi sveitarfélaga. Skiptir hér verulegu máli að ekki er sérstök löggjöf á Íslandi er tengist grenndaráhrifum eða nábylisrétti, öfugt við það sem á við t.d. í öðrum Norðurlöndum.

Í frumvarpinu liggur jafnframt fyrir að hlutverk ráðherra og verkefnisstjórnar, verður töluvert þegar meta þarf við hvaða aðstæður sé heimilt að undanskilja vindorkukosti frá rammaáætlun. Þau skilyrði sem sett eru í 10. gr. a frumvarpsins. eru í öllum tilvikum verulega matskennd, sérstaklega þegar litið er til skilyrða í a- og b-lið. Takmörkuð umfjöllun er í frumvarpinu á hvaða grundvelli skuli meta umrædd ákvæði og að einhverju leyti er mótun á skilyrðum sett í hendur verkefnisstjórnar. Gagnlegt yrði að bæta við umfjöllun um þau viðmið sem skuli miða við, s.s. hvernig meta eigi hvort virkjanakostur komi til með að verða liður í því að ná markmiðum Íslands við orkuskipti og kolefnishlutleysi. Vandséð er hvernig meta skuli að það rafmagn sem framleitt er af vindmyllum eigi sérstaklega að vera markaður farvegur til tiltekinna verkefna, þegar fyrir liggur að framleitt rafmagn fer einfaldlega inn á raforkukerfið og þær flutningsleiðir sem til staðar eru á virkjanasvæðinu. Þá er mikilvægt hvað varðar b-lið ákvæðisins að fjalla nánar um það hvað teljist raskað landsvæði. Til að mynda hvort dugi að uppbyggður vegur liggji um viðkomandi landsvæði eða hvort röskunin þurfi að vera annars eðlis og meiri, s.s. í tengslum við stærri iðnaðarsvæði, tengingu við önnur orkumannvirki o.s.frv.

## **II.2 Skatttekjur vegna vindorkuvera**

Samband íslenskra sveitarfélaga fagnar umfjöllun í þingsályktunartillögu um að til standi að endurskoða skiptingu skatttekna vegna vindorkuvera milli ríkis og sveitarfélaga. Er það í samræmi við stefnumörkun sambandsins:

- 3.6 *Sambandið leggur áherslu á að fasteignaskattar séu greiddir af öllum fasteignum. Þá verði laga- og reglugerðarumhverfi fasteignaskatta tekið til heildarendurskoðunar með það að markmiði að auka fyrirsjáanleika. Í þeirri vinnu verði litið til allra þátta þ.e. álagningar, útreiknings fasteignamats og tenginga við regluverk jöfnunarsjóðs.*
- 8.14 *Í stefnumörkun stjórnvalda í raforkumálum verði áfram lögð rík áhersla á náttúruvernd en einnig verði lagt mat á samfélagsleg og efnahagsleg áhrif virkjana ásamt þörf fyrir raforkuöryggi um allt land*

Ekki liggja þó fyrir mótaðar tillögur um hvernig skuli skipta mögulegum tekjum sem tengjast vindorkuverum. Samband íslenskra sveitarfélaga telur það forsendu fyrir því að uppbygging vindorkuvera verði farsæl að þau sveitarfélög sem verða fyrir áhrifum af viðkomandi virkjun fái að njóta ágóðans af þeim tekjum sem verða til af viðkomandi virkjun. Sambandið telur jafnframt að líta verði til að orkumannvirki skuli bera fasteignaskatt og afnema skuli því undanþágu 3. tölul. 26. gr. laga nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna. Eins og fram kemur í þingsályktunartillögu er verulegur munur á skiptingu skatttekna á Íslandi miðað við samanburðarlönd, eins og t.d. Noreg. Ef markmið stjórnvalda er að vindorkuver verði ein af undirstöðum raforkuframléiðslu á Íslandi er farsælast að sveitarfélög sem verða fyrir áhrifum af slíkri starfsemi njóti verulegs ábata af þeim verðmætum sem sköpuð eru í vindorkuverum.

### II.3 Gildissvið verndar- og orkunýtingaráætlunar

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að breyta orðalagi síðasta málsl. 3. mgr. 3. gr. laganna. Í núgildandi lögum felst að verndar- og orkunýtingaráætlun taki ekki til landsvæði í A-hluta náttúruminjaskrár nema tiltekið sé í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir séu heimilar á viðkomandi svæði. Með fyrirleggjandi frumvarpi er auk friðlýstra svæða í náttúruminjaskrá bætt við eftirfarandi svæðum:

1. B-hluti náttúruminjaskrár.
2. Svæði innan marka friðlýstra menningarminja.
3. Svæða á heimsminjaskrá UNESCO auk svæða sem tilnefnd hafa verið á skrána.
4. Ramsar-svæða.
5. Svæða innan marka miðhálandislínu skv. landsskipulagsstefnu.

Samband íslenskra sveitarfélaga telur að breyta verði orðalagi ákvæðisins svo enginn vafi sé á því hvaða uppbygging sé heimil á svæðum sem talin eru upp hér að ofan í tölulíðum 1-5. Í frumlið síðasta málsl. 3. mgr. 3. gr. er fjallað almennt um að almennt sé óheimilt að virkja á landsvæðum sem falla undir A-hluta náttúruminjaskrár nema tiltekið sé í friðlýsingarskilmálum viðkomandi svæðis að uppbygging sé heimil. Í kjölfar þeirrar setningar eru talin upp 5 svæði til viðbótar sbr. hér að ofan þar sem uppbygging vindorkuvera er óheimil. Mikilvægt er að skýr aðgreining sé á milli almenna hlutans og þess hluta sem eingöngu snýr að vindorkukostum, en um þetta er allt fjallað í einum og sama málslið, sem valdið getur ruglingi. Af frumvarpinu og athugasemdum með því er þó vafalaust að markmið laganna er eingöngu að undanskilja umrædd landsvæði sem talin eru upp hér að ofan frá uppbyggingu vindorkuvera en ekki öðrum virkjanaframkvæmdum.

Nauðsynlegt er að vekja sérstaka athygli á því að samkvæmt ákvæðinu eins og það liggur fyrir í frumvarpinu verður heimil uppbygging vindorkuvera á svæðum í A-hluta náttúruminjaskrár ef fjallað er um slíkar framkvæmdir í friðlýsingarskilmálum, en þær alfarið óheimilar án undantekninga á öðrum svæðum sem hafa minna verndargildi, eins og t.d. á svæðum í B-hluta náttúruminjaskrár. Mikilvægt er að þetta verði rýnt nánar. Um verulegt landflæmi er um að ræða, en eingöngu sú viðbót sem felst í B-hluta náttúruminjaskrár er um 10% alls lands á Íslandi eða

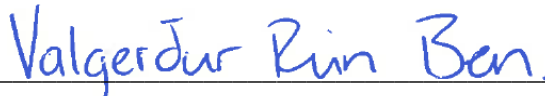
tæplega 9.000 ferkílómetrar. Samband íslenskra sveitarfélaga lýsir efasemdum um að nauðsynlegt sé að taka alfarið fyrir mögulega uppbyggingu vindorkuvera á öllum þessum landsvæðum, heldur þurfi að vera til staðar matskennd heimild þar sem mögulegt yrði að meta aðstæður á hverjum stað fyrir sig og hvort uppbygging vindorkuvera hafi raunveruleg áhrif á þau svæði sem um ræðir. Nú þegar eru til staðar ákvæði í lögum sem vernda slík svæði, s.s. í skipulagslögum, náttúruverndarlögum, lögum um menningarminjar, lögum um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og áætlana svo einhver löggjöf sé nefnd. Ætla mætti að sú löggjöf dugi, auk þess sem ráðherra ber skv. 10. gr. a að taka tillit til umhverfissjónarmiða við mat sitt á því hvort undanþiggja megi vindorkukosti frá rammaáætlun.

### III. Niðurlag

Samband íslenskra sveitarfélaga lýsir yfir samstarfsvilja við áframhaldandi meðferð málsins og er tilbúið til þess að koma að frekari vinnu við mótun frumvarpsins. Jafnframt er ítrekað mikilvægi þess að hafa gott samráð við þau sveitarfélög þar sem vindorkukostir hafa komið til skoðunar. Sambandið bendir auk þess á fyrirliggjandi umsögn samtaka orkusveitarfélaga þar sem fram koma sjónarmið þeirra sveitarfélaga þar sem eru starfandi orkuver eða virkjanir, sem finna má í samráðsgátt.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Valgerður Rún Benediktsdóttir  
yfirlögfræðingur