

Tillaga til þingsályktunar

um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands.

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

Alþingi ályktar í samræmi við 10. gr. a laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, að stjórnvöld skuli við ákvörðun um staðsetningu vindorkuvera byggja á stefnu þessari um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands.

1. Flokkur 1. Landsvæði þar sem öll uppbygging vindorkuvera samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, verði óheimil.

1.1. Almenn.

Uppbygging virkjunarkosta í vindorku sem falla undir lög um verndar- og orkunýtingaráætlun verði óheimil á svæðum sem falli í flokk 1 samkvæmt stefnu þessari.

1.2. Friðlýst svæði á A-hluta náttúruminjaskrár.

Undir þennan flokk svæða falli um 120 svæði á landsvísu. Þar er um að ræða svæði sem hafa verið friðlýst samkvæmt lögum um náttúruvernd og svæði sem njóta friðlýsingar samkvæmt sérlögum.

Eftirfarandi friðlýsingarflokkar samkvæmt lögum um náttúruvernd falli hér undir:

- a. Náttúruvæ.
- b. Óbyggð víðerni.
- c. Þjóðgarðar.
- d. Náttúruvætti.
- e. Friðlönd.
- f. Landslagsverndarsvæði.
- g. Verndarsvæði með sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda.
- h. Náttúruminjar í hafi.
- i. Fólkvangar.
- j. Friðlýsing heilla vatnakerfa.

Undir flokk friðlýstra svæða falli svæði sem friðlýst hafa verið á grundvelli eftirfarandi sérlaga:

- a. Lög um verndun Breiðafjarðar, nr. 54/1995.
- b. Lög um þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004.
- c. Lög um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu, nr. 97/2004.
- d. Lög um Vatnajökulsþjóðgarð, nr. 60/2007.

Undir flokk friðlýstra svæða falli ekki þau svæði sem friðlýst eru á grundvelli verndar-flokks verndar- og orkunýtingaráætlunar um vatnsafl eða jarðvarma, sbr. friðlýsingarflokk 53. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.

1.3. Svæði á heimsminjaskrá UNESCO og svæði sem hafa verið tilnefnd á skrána.

Undir þennan flokk falli bæði svæði sem nú þegar eru á heimsminjaskrá UNESCO og svæði sem hafa verið tilnefnd á skrána.

1.4. Ramsar-svæði.

Undir þennan flokk falli svæði sem eru á alþjóðlegri votlendisskrá Ramsar-samningsins sem hefur það að markmiði að stuðla að verndun búsvæða fugla á votlendissvæðum.

1.5. Óbyggð víðerni innan marka miðhálandislínu Íslands.

Undir þennan flokk falli svæði innan marka miðmiðhálandislínu Íslands sem teljast til óbyggðra víðerna samkvæmt skilgreiningu í lögum um náttúruvernd.

Ópinber kort verði lögð til grundvallar í landsskipulagsstefnu við frummat á því hvort svæði falli undir þennan flokk þar til fyrirhugaðri kortlagningu víðerna verður lokið.

1.6. Svæði á B-hluta náttúruminjaskrár.

Undir þennan flokk falli svæði á B-hluta náttúruminjaskrár, sem er framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 33. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.

1.7. Brunn- og grannsvæði vatnsverndar.

Undir þennan flokk falli brunn- og grannsvæði vatnsverndar samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglum settum samkvæmt þeim.

1.8. Friðlýstar menningarminjar.

Undir þennan flokk falli friðlýstar menningarminjar samkvæmt skilgreiningu laga um menningarminjar og skrá Minjastofnunar Íslands.

2. Flokkur 2. Landsvæði sem geta talist viðkvæm með tilliti til hagnýtingar vindorku, en þar sem slík uppbygging getur þó komið til greina samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011.

2.1. Almenn.

Virkjunarkostir sem falla að hluta eða öllu leyti innan svæða í flokki 2 skuli skoðaðir og metnir í samræmi við þá málsmeðferð sem kveðið er á um í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun og stefnu þessa.

Við matið skuli annars vegar horft til almenns og sértæks verndargildis og verndarþarfar svæða í þessum flokki og hins vegar til þeirra virkjunaráforma sem lögð eru til.

Að loknu slíku mati skuli í samræmi við lög um verndar- og orkunýtingaráætlun lögð fram rökstudd umsögn um hvort talið sé að hagnýting vindorku á svæðinu á þann hátt sem lagt er til komi til greina eða ekki.

Heimilt skuli að leggja til í umsögn samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun að endanleg ákvörðun um einstaka virkjunarkosti verði skilyrt með tilteknum málefnalegum hætti, svo sem um fjölda vindmylla, hæð þeirra, frekari staðsetningu mannvirkja innan svæðisins eða öðru sem talið er skipta máli og fram kom við matið.

2.2. Svæði innan 10 km fjarlægðar frá friðlýstu svæði skv. A-hluta náttúruminjaskrár eða svæði sem er á B-hluta náttúruminjaskrár í flokki 1.

2.2.1. Lýsing.

Í flokk 2.2 falli virkjunarkostir sem eru innan 10 km frá friðlýstum svæðum á A-hluta náttúruminjaskrár eða á svæðum sem eru í sömu fjarlægð frá svæðum sem tekin hafa verið upp í B-hluta náttúruminjaskrár.

2.2.2. Viðmið og meginreglur.

Meta skuli, í samræmi við lög um verndar- og orkunýtingaráætlun, öll virkjunaráform í vindorku sem eru innan 10 km nágrennis friðlýstra svæði á A-hluta náttúruminjaskrár og svæða á B-hluta náttúruminjaskrár í flokki 1.

Við mat á virkjunarkostum í flokki 2.2 skuli horfa til eðlis svæðisins, tilgangs og markmiðs friðlýsingar eða áformaðrar friðlýsingar sé svæðið á framkvæmdaáætlun vegna friðlýsingar og hvort vindorkuver innan 10 km fjarlægðar hafi neikvæð áhrif á verndargildi, tilgang eða markmið með friðlýsingu svæðisins eða þess svæðis sem fyrirhugað er að friðlýsa.

Sé meginmarkmið og tilgangur friðlýsingar eða áformaðrar friðlýsingar svæðisins að vernda eða varðveita landslag eða landslagsheildir, víðfeðm óröskuð svæði eða að þau njóti náttúrufræðilegrar, fagurfræðilegrar eða menningarlegrar sérstöðu, skuli leggja mat á það út frá eðli svæðisins hvort fyrirbyggjandi virkjunarhugmyndir, eins og þær eru fram settar, valdi svo neikvæðum sjónrænum, hljóðrænum eða öðrum áhrifum að þær muni rýra gildi viðkomandi svæðis.

Sé markmið og tilgangur friðlýsingar eða áforma um friðlýsingu að varðveita tiltekið og afmarkað náttúruvætti eins og fossa, eldstöðvar, hella, dranga eða fundarstaði steingervinga, sjaldgæfra steinda, bergtegunda eða bergforma, skuli við mat á sjónrænum og hljóðrænum áhrifum innan þessa 10 km svæðis taka mið af takmörkuðu umfangi hlutaðeigandi náttúruvættis og því hvort meginmarkmið eða megin tilgangur friðlýsingarinnar eða áforma um friðlýsingu sé að vernda náttúruvættið sjálft gegn raski og framkvæmdum en ekki svæðið utan þess.

Sjónræn og hljóðræn áhrif virkjunarkosta skuli einungis metin út frá sýnileika frá viðkomandi svæði á A- eða B-hluta náttúruminjaskrár og því hljóði sem kann að berast inn á það svæði en ekki þeim sjónrænu eða hljóðrænu áhrifum sem virkjunarkosturinn kann að hafa á öðrum svæðum sem ekki eru á náttúruminjaskrá.

Meta skuli hvort virkjunarkosturinn eins og hann liggur fyrir skerði óhæfilega verndargildi hins friðlýsta svæðis út frá framangreindum forsendum.

2.3. Svæði á C-hluta náttúruminjaskrár skv. 33. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.

2.3.1. Lýsing.

Í flokk 2.3 falli svæði á C-hluta náttúruminjaskrár, sbr. 33. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.

2.3.2. Viðmið og meginreglur.

Forðast skuli að raska svæðum eða náttúrumyndunum sem skráðar hafa verið á C-hluta náttúruminjaskrár nema almannahagsmunir krefjist og annarra kosta hafi verið leitað.

Meta skuli og greina hver séu áhrif virkjunarkosts í vindorku á náttúrufrar viðkomandi svæðis í C-hluta og náttúruminjar þess.

Við skoðun og mat á virkjunarkostum í vindorku á svæði sem fellur undir C-hluta skuli meta hvort röskun vegna virkjunarkostsins sé ásættanleg eða hvort hægt sé að lágmarka slíka röskun með því að skipuleggja og staðsetja mannvirki á þann hátt að hún verði talin ásættanleg.

2.4. Svæði sem njóta sérstakrar verndar skv. 61. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.

2.4.1. Lýsing.

Í flokk 2.4 falli svæði sem njóta sérstakrar verndar skv. 61. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.

2.4.2. Viðmið og meginreglur.

Við mat á áhrifum virkjunarkosts í vindorku á vistkerfi eða jarðminjar í þessum flokki skuli líta til verndarmarkmiða 2. og 3. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013, verndargildis og verndarþarfar með hliðsjón af eðli þeirra og jafnframt huga að mikilvægi minjanna og sérstöðu í íslensku og alþjóðlegu samhengi.

Líta skuli til þess hvort vistkerfi hafi að geyma kolefnisríkan jarðveg þar sem rask getur aukið á losun gróðurhúsalofttegunda.

Greina þurfi áhrif virkjunarkosts í vindorku á hina vernduðu hagsmuni samkvæmt þessum flokki og byggja endanlegt mat á því hvort sú röskun sem slíkar framkvæmdir munu hafa í för með sér sé talin ásættanleg.

2.5. Mikilvæg fuglasvæði.

2.5.1. Lýsing.

Í flokk 2.5 falli þau fuglasvæði landsins sem skilgreind hafa verið sem mikilvæg fuglasvæði.

2.5.2. Viðmið og meginreglur.

Við mat á einstökum virkjunarkostum í vindorku innan mikilvægra fuglasvæða skuli bæði byggjast á fyrirliggjandi rannsóknum og gögnum auk þeirra rannsókna og gagna sem mælt verði fyrir um að virkjunaraðili þurfi að afla til að hægt sé að taka slíkan virkjunarkosts til mat.

2.5.3 Áflugshætta.

Við mat á virkjunarkosti sem er á mikilvægu fuglasvæði í flokki 2.5 skuli taka til skoðunar og mats hættu á áflugi fugla á vindorkumannvirki og hversu mikil hætta er talin á áflugi út frá einstökum fuglategundum.

Leggja skuli megináherslu á að forðast uppbyggingu vindorkuvera á þeim svæðum eða stöðum landsins þar sem mikið er um villta fugla sem metnir eru í hættu eða verulegri hættu á válistum og þar sem mikið er um fuglategundir með hátt eða mjög hátt verndargildi og vitað er að geti stafað veruleg hætta af vindorkumannvirkjum.

Við skoðun og mat á fyrirliggjandi virkjunarkosti skuli heimilt að taka tillit til þess ef gert er ráð fyrir sérstökum tæknibúnaði sem staðreynt er að geti dregið úr slíku áflugi eins og t.d. hljóðmerkjum eða tækni sem stöðvar vindmyllur áður en af áflugi verður.

2.5.4. Fælingarmáttur.

Við mat á virkjunarkosti sem er á mikilvægu fuglasvæði í flokki 2.5 skuli skoða og meta almenn og sértæk áhrif virkjunarkostsins á fuglalíf í grennd við virkjunarkostinn sjálfan með tilliti til þess hvort áhrifin verði með þeim hætti að gera megi ráð fyrir að mikilvægt fuglalíf á slíkum svæðum skaðist eða verði raskað óhæfilega og til frambúðar.

2.5.5. Hindrun á meginfarleiðum.

Við mat á virkjunarkosti sem er á mikilvægu fuglasvæði í flokki 2.5 skuli skoða og meta hvort hlutaðeigandi virkjunarkostur sé staðsettur þannig að hann kunni að verða mikil hindrun á hefðbundnum og mikilvægum farleiðum fugla til tjóns fyrir þær tegundir eða stofna sem nýta slíkar farleiðir.

2.5.6. Búsvæðamissir.

Við mat á virkjunarkosti sem er á mikilvægu fuglasvæði í flokki 2.5 skuli taka til skoðunar og mats áhrif virkjunarkostsins á búsvæði fugla á landsvæði því sem gert er ráð fyrir að taka undir starfsemina og í næsta nágrenni þess og meta þau með tilliti til mikilvægis og verndargildis búsvæðanna.

2.6. Óbyggð víðerni utan marka miðhálandis Íslands.

2.6.1. Lýsing.

Í flokk 2.6 falli svæði sem teljast til óbyggðra víðerna samkvæmt skilgreiningu í lögum um náttúruvernd.

Byggt skuli á opinberum kortum í landsskipulagsstefnu við frummat á því hvort svæði falli undir óbyggð víðerni utan miðhálandislínu þar til fyrirhugaðri kortlagningu víðerna verður lokið.

2.6.2. Viðmið og meginreglur.

Séu virkjunarkostir í vindorku taldir koma til greina á óbyggðum víðernum utan marka miðhálandis, t.d. með hliðsjón af eðli landsvæðanna, skuli þess gætt að mannvirki valdi eins litlu raski og sjónmengun og unnt er og að óbyggð víðerni skerðist eins lítið og framast er unnt.

2.7. Svæði á náttúruverndaráætlunum 2004–2008 og 2009–2013.

2.7.1. Lýsing.

Í flokk 2.7 falli virkjunarkostir í vindorku sem eru innan svæða sem tilgreind eru í þingsályktun nr. 28/130 um náttúruverndaráætlun fyrir árið 2004–2008 sem samþykkt var á Alþingi 28. maí 2004 og þingsályktun nr. 3/138 um náttúruverndaráætlun fyrir árið 2009–2013 sem samþykkt var á Alþingi 2. febrúar 2010.

2.7.2. Viðmið og meginreglur.

Að meginstefnu til skuli forðast að gera ráð fyrir virkjunarkostum í vindorku innan svæða í flokki 2.7.

Við mat á virkjunarkostum í vindorku innan slíkra svæða sem Alþingi hefur þegar ályktað að skuli friðlýst vegna náttúruverndar skuli taka mið af því að landfræðileg afmörkun þeirra er víða ófullkomin og beri að skoða þann þátt vandlega í hverju tilviki.

Við mat og skoðun á svæðum í þessum flokki skuli byggja á verndargildi hlutaðeigandi svæða og þeirra verndarmarkmiða sem lágu til grundvallar því að svæðin voru skráð og samþykkt á náttúruverndaráætlun, auk skoðunar á landfræðilegri afmörkun svæðanna.

3. Flokkur 3. Landsvæði sem falla ekki undir 1. eða 2. flokk.

Í flokk 3 skuli falla önnur svæði landsins sem ekki falla í flokk 1 eða 2.

Svæði í flokki 3 skuli ekki háð frekara mati eða takmörkunum í tengslum við nýtingu þeirra til vindorku samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun og stefnu þessari en þar kemur fram.

Greinargerð

1. Almenn.

Í a-lið 1. mgr. 4. gr. frumvarps til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku), sem umhverfis- og auðlindaráðherra leggur fram á 151. löggjafarþingi samhliða þingsályktunartillögu þessari, er gert ráð fyrir að ráðherra, í samráði við ráðherra orkumála, leggi fram tillögu til þingsályktunar fyrir Alþingi um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands þar sem gerð skal grein fyrir stefnu, meginreglum og viðmiðum við hagnýtingu vindorku á landi. Í þingsályktunartillögu þessari felst stefnumótun ríkisins um staðsetningu vindorkuvera í samræmi við framangreint ákvæði.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar er kveðið á um lagasetningu um vindorku og til að hrinda þeim fyrirætlunum í framkvæmd skipaði umhverfis- og auðlindaráðherra starfshóp þriggja ráðuneyta sem fór yfir lagaumhverfi vindorkunýtingar hérlendis og skilaði ítarlegri greiningu ásamt tillögum um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, um vindorkunýtingu innan rammaáætlunar.

Starfshópurinn lagði til að sú leið yrði farin hérlendis að flokka landsvæði í þrjá flokka:

- Landsvæði þar sem öll nýting vindorku væri óheimil
- Landsvæði sem geta í eðli sínu almennt talist viðkvæm með tilliti til hagnýtingar vindorku, en þar sem slík uppbygging gæti þó komið til álita að fenginni skoðun og
- Landsvæði sem falli hvorki undir flokk 1 né flokk 2.

Eins og fram kom hjá starfshópnum var lagt til að samhliða frumvarpi til breytinga á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, yrði lögð fram tillaga til þingsályktunar þar sem umrædd skipting lands í flokka yrði skilgreind frekar ásamt stefnu, meginreglum og viðmiðum við hagnýtingu vindorku á landi.

Í þessari tillögu til þingsályktunar er þessari aðferðafræði fylgt og miðað við framangreinda þrjá flokka landsvæða í tengslum við vindorkunýtingu. Tillagan er nauðsynleg til að sú breyting sem lögð er til með frumvarpi til breytinga á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku), geti komið til framkvæmda, verði frumvarpið samþykkt. Í 5. gr. frumvarpsins er kveðið á um að ákvæði frumvarpsins öðlist þegar gildi, en komi hins vegar til framkvæmda þegar tillaga að þingsályktun þar sem gerð skal grein fyrir stefnu, meginreglum og viðmiðum við hagnýtingu vindorku á landi hefur verið samþykkt.

Frumvarp til breytinga á lögum nr. 48/2011 og sú stefna sem hér er lögð fram kveða á um málsmeðferð vegna virkjunarkosta í vindorku sem er í veigamiklum atriðum frábrugðin þeirri efnislegu meðferð sem vindorkukostir hafa hlotið samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun.

2. Undirbúningsferli við mat á skiptingu landsvæða í flokka og skilgreiningu viðmiða.

Við undirbúning að þeirri skiptingu lands í flokka sem lögð er til var að hluta byggt á vinnu verkfræðistofunnar Eflu sem býr yfir sérfræðipækkingu á vindorkumálum bæði hérlendis og erlendis. Sérfræðingar Eflu tóku saman fyrir umhverfis- og auðlindaráðuneytið ýmis gögn og upplýsingar um þá áhrifaþætti sem áhrif hafa á flokkun landsvæða sem voru nýttar af hálfu ráðuneytisins við mótun endanlegrar flokkunar landsvæða og skilgreining stefnu, meginreglna og viðmiða eins og hún birtist í tillögu þessari.

Sú greiningarvinna sem var unnin í samstarfi og samráði við ýmsa hagaðila leiddi til flokkunar landsvæða eftir eftirfarandi áhrifaþáttum: friðlýst svæði og svæði á náttúruverndar-áætlun og náttúruminjaskrá, Ramsar-svæði, svæði á heimsminjaskrá UNESCO og svæði sem hafa verið tilnefnd á þann lista, mikilvæg fuglasvæði, brunn- og grannsvæði vatnsverndar, friðlýstar menningarminjar, svæði sem njóta sérstakrar verndar skv. 61. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013, óbyggð víðerni, bæði utan og innan miðhálandis og svæði á náttúruverndar-áætlunum.

Ljóst er að flest þau svæði og áhrifaþættir sem taldir eru upp hér að framan eru tiltölulega skýrt afmarkaðir annaðhvort í lögum eða með öðrum hætti. Þau svæði sem gert er ráð fyrir að falli undir landsvæði í flokki 1 og 2 hafa í flestum tilvikum verið ítarlega kortlögð af hálfu stofnana ríkisins. Kortagögn varðandi þessa flokkun lands eru mikilvæg hjálpartæki við mat og ákvörðun um staðsetningu einstakra virkjunarkosta með tilliti til flokkunar lands. Hins vegar getur einnig þurfa að leita til frumgagna eða annarra undirliggjandi gagna um viðkomandi svæði eins og kveðið er á um í áðurgreindu frumvarpi til laga um breytinga á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun. Dæmi um slík gögn eru friðlýsingarskilmálar einstakra svæða í tengslum við friðlýsingu þeirra til að taka af allan vafa um landfræðileg mörk. Slík frumgögn hafa forgang umfram kortlagninguna enda er staða svæðisins skilgreind í slíkum frumgögnum. Því er í fyrrgreindu frumvarpi gert ráð fyrir því að virkjunarkostir í vindorku verði ávallt staðreyndir með ákveðnum hætti við upphaf meðferðar slíkra mála hjá verkefnisstjórn rammaáætlunar. Við undirbúning að tillögu þessari var farið yfir gæði landupplýsingagagna fyrir þessi svæði og er það mat ráðuneytisins að þau gefi mjög góða mynd af helstu flokkum lands sem fjallað er um í tillögu þessari.

Auk laga um verndar- og orkunýtingaráætlun gilda til að mynda lög um umhverfismat áætlana, nr. 105/2006, um umhverfismat skipulagsáætlana þar sem mótuð er stefna sveitarfélaga um vindorkunýtingu á landi. Einnig lög um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, vegna mats á umhverfisáhrifum framkvæmda. Ljóst er að taka þarf tillit til ýmissa hugsanlegra umhverfisþátta við endanlega ákvörðun um framkvæmdir við vindorkuver sem ekki er fjallað um í tillögu þessari. Helstu umhverfisáhrif vegna vindorkuvera eru til að mynda skuggaflökt af spöðum vindmylla, áhrif á hljóðvist, áhrif á landslag, fugla og ferðaþjónustu og útivist og svo ýmis staðbundin áhrif. Augljós áhrif eru t.d. vegna nálægðar vindorkumannvirkja við þéttbýli eða aðra byggð, svo sem frístundabyggð eða bújarðir. Það mat sem gert er ráð fyrir í frumvarpi til breytinga á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 og tillögu þessari felur ekki í sér heildstætt mat á virkjunarkostum í vindorku. Byggt er á því að óháð þeirri málsmeðferð sem á sér stað samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun eigi sér jafnframt stað það mat sem gert er ráð fyrir í annarri löggjöf. Í þessu sambandi er bent á að samkvæmt fyrirliggjandi frumvarpi til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun er gert ráð fyrir að sveitarfélagi verði ekki gert skylt að aðlaga skipulagsáætlanir sínar að virkjunarkostum í vindorku þótt slíkur virkjunarkostur hafi verið heimiladur á grundvelli laga um rammaáætlun. Í þessu felst að sveitarfélag hefur því mun meira svigrúm til að skoða og meta alla þá þætti sem ekki er fjallað um í tillögunni enda er

skipulagsgerðin í höndum þess. Hér má einnig benda á að gert er ráð fyrir að Skipulagsstofnun muni á næstu misserum gefa út leiðbeiningar fyrir skipulagsgerð sveitarfélaga vegna vindorku sem munu án efa taka til ýmissa þeirra þátta sem ekki er fjallað um í tillögunni.

3. Megináherslur varðandi skiptingu landsvæða í flokka.

Eins og rakið hefur verið hér að framan byggist tillaga þessi til þingsályktunar á skilgreiningu þriggja flokka landsvæða eins og lagt er til í frumvarpi til breytinga á lögum nr. 48/2011.

3.1. Flokkur 1. Landsvæði þar sem öll uppbygging vindorkuvera samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, er óheimil.

Ástæður verndar á þeim svæðum sem falla undir flokk 1 geta verið af margvíslegum toga, meðal annars vegna landslags, vistgerða og fuglalífs eða að á svæðinu séu jarðmyndanir og náttúrufrýrbæri sem eru einstök á lands- eða heimsvísu.

Sérstaða þessara svæða er þess eðlis að mikilvægt hefur þótt að vernda þau til framtíðar með friðlýsingu eða sérlögum. Lagt er til að öll uppbygging virkjunarkosta í vindorku sem fellur undir gildissvið laga nr. 48/2011 verði óheimil á þessum svæðum og að verkefnisstjórn rammaáætlunar vísi virkjunarkosti frá komi í ljós að hann sé að hluta eða öllu leyti inni á svæðum í flokki 1.

Í flokk 1 falla eftirfarandi svæði:

Friðlýst svæði á A-hluta náttúruminjaskrár.

Þar er um að ræða svæði sem hafa verið friðlýst samkvæmt lögum um náttúruvernd og svæði sem njóta friðlýsingar samkvæmt sérlögum um verndun Breiðafjarðar, um Þjóðgarðinn á Þingvöllum, um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu og um Vatnajökulsþjóðgarð.

Svæði á B-hluta náttúruminjaskrár.

Svæði á B-hluta náttúruminjaskrár eru svæði sem eru á svokallaðri framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 33. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.

Tillaga til þingsályktunar um B-hluta náttúruminjaskrár liggur ekki fyrir enn sem komið er.

Svæði á heimsminjaskrá UNESCO eða sem hafa verið tilnefnd á skrána.

Þrjú svæði á Íslandi eru á heimsminjaskrá UNESCO og eru þau öll friðlýst eða vernduð með sérlögum. Um er að ræða Surtsey, Vatnajökulsþjóðgarð og Þingvelli.

Önnur svæði, þar á meðal Torfajökulssvæðið og Breiðafjörður eru á skrá eða skoðunarlista yfir fyrirhugaðar tilnefningar Íslands á heimsminjaskrá UNESCO en hafa ekki verið tilnefnd á skrána.

Ramsar-svæði.

Í þennan flokk falla svæði sem eru á alþjóðlegri votlendisskrá Ramsar-samningsins, sem hefur það að markmiði að stuðla að verndun búsvæða fugla á votlendissvæðum.

Sex svæði á Íslandi hafa verið færð inn á alþjóðlega votlendisskrá Ramsar-samningsins og hafa þau öll verið friðlýst nema hluti slíks svæðis innan Skútustaðahrepps.

Óbyggð víðerni innan marka miðhálandis Íslands.

Óbyggð víðerni eru samkvæmt lögum um náttúruvernd svæði í óbyggðum sem eru að jafnaði a.m.k. 25 ferkílómetrar að stærð eða þannig að hægt sé að njóta þar einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja og að jafnaði í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflinum, orkuverum, miðlunarlónum og uppbyggðum vegum.

Í flokk 1 samkvæmt tillöggunni falla einungis óbyggð víðerni innan marka miðhálandis Íslands.

Brunn- og grannsvæði vatnsverndar.

Fjallað er um vatnsvernd í lögum og reglum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998. Kveðið er nánar á um vatnsvernd í samþykktum og skipulagi sveitarfélaga. Brunnsvæði vatnsverndar er næsta nágrenni vatnsbólsins. Grannsvæði vatnsverndar er ákvarðað meðal annars út frá jarðvegsþekju og grunnvatnsstraumum sem stefna að vatnsbólinu. Tillaga þessi gildir ekki um fjarsvæði vatnsverndar sem liggur utan brunn- og grannsvæði vatnsverndar. Um fjarsvæði vatnsverndar er gert ráð fyrir að almennar reglur gildi um staðsetningu virkjunarkosta í vindorku.

Friðlýstar menningarmínjar.

Ljóst er að þau svæði sem hér falla undir eru í mörgum tilvikum þess eðlis að meiri háttar uppbygging og framkvæmdir koma almennt ekki til greina innan þeirra samkvæmt lögum óháð tillögu þessari. Frekari lýsing á eðli þessara svæða er að finna í meginmáli tillögunnar.

3.2. Flokkur 2. Landsvæði sem geta talist viðkvæm svæði með tilliti til hagnýtingar vindorku, en þar sem slík uppbygging getur þó komið til greina samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, að fenginni frekari skoðun og mati.

Undir þennan flokk falla svæði sem talist geta viðkvæm með tilliti til uppbyggingar á virkjunarkostum í vindorku, en slík uppbygging geti þó komið til greina eftir skoðun og mat á virkjunarkostinum. Meginástæður þess að svæði fellur undir þennan flokk geta verið margvíslegar. Í einhverjum tilvikum er afmörkun þessara svæði jafnframt ekki jafn skýr og gildir um þau svæði sem falla undir flokk 1.

Þótt svæði í þessum flokki geti verið viðkvæm fyrir uppbyggingu virkjunarkosta er slík uppbygging þó ekki útilokuð eins og ávallt gildir um svæði í flokki 1. Tillagan gerir því ráð fyrir að falli virkjunarkostur undir svæði í þessum flokki skuli hann skoðaður og metinn af verkefnisstjórn rammaáætlunar og síðar ráðherra í samræmi við sérstaka málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku samkvæmt frumvarpi til breytinga á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011. Samkvæmt frumvarpinu og tillögu þessari eru virkjunarkostir sem falla undir þennan flokk lands einu virkjunarkostirnir sem koma til frekari skoðunar og mats af hálfu verkefnisstjórnar og síðar ráðherra. Við slíka skoðun og mat verkefnisstjórnar og ráðherra skal annars vegar horft til almenns og sértæks verndargildis og verndarþarfar svæða í þessum flokki og hins vegar til þeirra virkjunaráforma sem lögð eru til.

Í fyrirliggjandi frumvarpi og tillögu þessari er gengið út frá því að skoðun og mat verkefnisstjórnar og síðar ráðherra byggist einungis á þeim áhrifaþáttum sem eru þess valdandi að umrætt landsvæði er í flokki 2. Ef virkjunarkostur er í dæmaskyni á svæði sem skilgreint er sem mikilvægt fuglasvæði felst skoðun og mat verkefnisstjórnar á virkjunarkostinum þá einungis í því að skoða þann áhrifaþátt. Hins vegar getur svæði verið í flokki 2 vegna fleiri en eins áhrifaþátta, t.d. á þann hátt að svæðið sé talið mikilvægt fuglasvæði, auk þess sem það

er innan 10 km frá friðlýstu svæði í flokki 1. Þá felst mat og skoðun verkefnisstjórnar í að skoða báða þessa þætti í samræmi við stefnu, meginreglur og viðmið tillögu þessarar en hins vegar ekki aðra óskylda áhrifaþætti.

Að lokinni skoðun og mati er gert ráð fyrir að verkefnisstjórn rammaáætlunar leggi fyrir ráðherra rökstudda umsögn um hvort hún telji að ákvörðun um hagnýtingu vindorku á svæðinu með þeim hætti sem lagt er til komi til greina eða ekki.

Heimilt er að leggja til í umsögninni að ákvörðun um einstaka virkjunarkosti í vindorku á slíkum svæðum verði skilyrt á tiltekinn málefnalegan hátt, t.d. eins og um fjölda vindmylla, hæð þeirra, frekari staðsetningu mannvirkja innan svæðisins eða öðru sem talið er skipta máli við gerð umsagnarinnar.

Innan svæða í flokki 2 falla eftirfarandi landsvæði og áhrifaþættir:

Svæði sem eru innan 10 km fjarlægðar frá friðlýstum svæðum skv. A-hluta náttúruminjaskrár eða svæðum sem eru í B-hluta náttúruminjaskrár í flokki 1.

Mjög mismunandi er hvaða áhrif virkjunarkostir í vindorku kunna að hafa á svæði í þessum flokki eftir landfræðilegri afmörkun þeirra og almennu eða sértæku verndargildi svæðisins. Áhrif á viðkomandi náttúruminjar geta verið talsverð, einkum þó á landslag og ásýnd, upplifun, víðerni, fuglalíf eða hljóðvist.

Meta skal áhrif áformaðs virkjunarkosts á markmið og verndargildi svæðisins. Þessi áhrif geta verið allt frá því að vera lítil sem engin, t.d. þegar markmið friðlýsingar er að vernda tiltekið og afmarkað náttúruvætti eða jarðminjar fyrir raski, í það að vera það mikil að slík áform spilli óhæfilega eða algjörlega markmiðum hins friðlýsta svæðis.

Við mat á virkjunarkosti innan þessa jaðarsvæðis getur hönnun og landslagsaðlögun viðkomandi vindorkuvers og nákvæm staðsetning þess innan þessa 10 km nágrennis skipt miklu.

Einungis er gert fyrir slíku áhrifasvæði í nágrenni svæða sem annaðhvort njóta formlegrar friðlýsingar á grundvelli A-hluta náttúruminjaskrár eða eru í nágrenni við svæði sem hafa verið samþykkt á B-hluta náttúruminjaskrár þar sem Alþingi hefur samþykkt að stefnt skuli að friðlýsingu svæðisins. Ekki er hins vegar gert ráð fyrir að slík fjarlægðarmörk gildi um önnur svæði, t.d. mikilvæg fuglasvæði, ef þau njóta ekki sérstakrar friðlýsingar á þeim grundvelli eða svæði sem eru á C-hluta náttúruminjaskrár eða teljast vera óbyggð víðerni.

Svæði á C-hluta náttúruminjaskrár skv. 33. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.

Á C-hluta náttúruminjaskrár geta verið lífverur, vistkerfi, jarðminjar, vatn eða landslag sem hafa verndargildi og ástæða getur verið til að vernda eða friða en eru hvorki friðlýst skv. A-hluta náttúruminjaskrár né hafa verið tekin upp í framkvæmdaáætlun skrárinnar á B-hluta hennar.

Markmið skráningar náttúrminja í C-hluta náttúruminjaskrár geta verið mjög misjöfn auk þess sem eðli náttúrminja sem falla undir þennan flokk er af misjöfnum toga og geta þær haft misjafnt verndargildi og verndarþörf.

Gera má ráð fyrir að í flestum tilvikum verði viðkomandi svæði fyrir einhverjum áhrifum af byggingu vindorkuvers, en við mat á virkjunarkostum á þessum svæðum skal leggja mat á hvort slík röskun sé ásættanleg og hvort hægt sé að lágmarka hana þannig að hún verði talin ásættanleg.

Á þessum svæðum ber jafnframt að sýna sérstaka aðgæslu gagnvart vistgerðum, vistkerfum og tegundum á náttúruminjaskrá ef hætta er á að náttúruleg útbreiðslusvæði eða búsvæði minnki og verndarstaða þeirra versni, sbr. 37 gr. laga um náttúruvernd.

Svæði sem njóta sérstakrar verndar skv. 61. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.

Í þennan flokk falla svæði sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt 61. gr. laga nr. 60/2013, en þau eru:

- a. votlendi, svo sem hallamýri, flóar, flæðimýrar, rústamýrar 20.000 fm eða stærri, stöðuvötn og tjarnir, 1.000 fm að flatarmáli eða stærri og sjávarfitjar og leirur.
- b. sérstæðir eða mikilvægir birkiskógar og leifar þeirra þar sem eru meðal annars gömul tré.

Eftirtaldar jarðminjar sem njóta verndar eru:

- a. eldvörp, eldhraun, gervigigar og hraunhellar sem myndast hafa eftir að jökull hvarf á síðjökultíma
- b. fossar og nánasta umhverfi þeirra að því leyti að sýn að þeim spillist ekki, hverir og aðrar heitar uppsprettur ásamt lífríki sem tengist þeim og virkri ummyndun og útfellingum, þar á meðal hrúðri og hrúðurbreiðum.

Áhrif virkjunarkosts í vindorku á vistkerfi eða jarðminjar í þessum flokki geta verið mjög mismunandi eftir eðli þeirra og verndarþörf. Gera má ráð fyrir að viðkomandi vistkerfi eða jarðminjar verði fyrir einhverjum áhrifum af byggingu vindorkuvers, en að slík áhrif geti verið afar misjöfn.

Þessi vistkerfi og jarðminjar geta náð yfir gríðarstór landsvæði. Þannig falla t.d. öll eldhraun sem er að finna á landinu undir þessa grein. Ekki er fyrir hendi í lögum almennt bann við röskun á slíkum svæðum en hins vegar er gert ráð fyrir að á þeim fari fram mat á þeirri röskun sem svæðið verður fyrir vegna fyrirhugaðra framkvæmda út frá verndarmarkmiðum 2. og 3. gr. laga um náttúruvernd, verndargildis og verndarþarfar svæðisins og hvort slík röskun sé talin ásættanleg, sbr. 61. gr. laganna.

Sum þessara svæða eru lítil og ekki samfelld sem krefst þess að staðhættir séu kannaðir ítarlega við slíkt mat.

Mikilvægt er að fyrir liggja hvaða aðgerðir kunna að vera nauðsynlegar til að draga úr áhrifum framkvæmdarinnar á þau náttúrufrýrbæri sem verða fyrir röskun.

Mikilvæg fuglasvæði samkvæmt greiningu Náttúrufræðistofnunar Íslands.

Áhrif vindorkuvera á villta fugla geta verið ólík og breytileg eftir tegundum fugla. Náttúrufræðistofnun Íslands hefur kortlagt helstu fuglasvæða landsins á undanförunum árum.

Alls er 121 svæði á Íslandi sem telst alþjóðlega mikilvægt fuglasvæði og eru þau flokkuð í þrennt; 1) sjófuglabýggðir, 2) fjörur og grunnsævi og 3) votlendi og önnur svæði inn til landsins. Nokkur fuglasvæðanna falla undir fleiri en einn flokk.

Mikilvæg fuglasvæði sem falla undir flokk 2 eru veigamikill áhrifaþáttur við mat á virkjunarkostum í vindorku. Þrátt fyrir að þessi svæði hafi að mestu eða öllu leyti verið kortlögð eru þau þó í mörgum tilvikum skilgreind með ansi víðtækum hætti enda liggja ekki alltaf fyrir það nákvæmar fuglarannsóknir á einstökum svæðum landsins að hægt sé að skilgreina slík svæði á nákvæmari hátt.

Við mat á virkjunarkosti á mikilvægu fuglasvæði skal leggja mat á áflugshættu, fælingarmátt og hindrun á meginfarleiðum og búsvæðamissi. Sérstaklega skal horft til fuglategunda með hátt eða mjög hátt verndargildi sem vitað er að geti stafað veruleg hætta af vindorkumannvirkjum. Dæmi um slíkt eru tilteknar tegundir ránfugla eins og ernir og fálkar.

Það liggur því fyrir að ef virkjunarkostur telst vera innan mikilvægs fuglasvæðis er almennt þörf á að frekari rannsókna eða gagna sé aflað í tengslum við fyrirhugaðan virkjunarkost og þá útfærslu hans sem þar er gert ráð fyrir. Ljóst er að slíkar rannsóknir kunna í sumum tilvikum að vera nokkuð umfangsmiklar, sérstaklega ef þær þurfa að standa yfir í langan tíma til að afla

fullnægjandi gagna, en þær munu hins vegar jafnframt nýtast í tengslum við lögbundið mat á umhverfisáhrifum verði virkjanaáform heimiluð samkvæmt lögum nr. 48/2011.

Óbyggð víðerni utan marka miðhálandis Íslands.

Eins og fram hefur komið í umfjöllun um óbyggð víðerni í flokki 1, þá eru óbyggð víðerni svæði í óbyggðum sem eru að jafnaði a.m.k. 25 ferkílómetrar að stærð eða þannig að hægt sé að njóta þar einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja og að jafnaði í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflinum, orkuverum, miðlunarlonum og uppbyggðum vegum.

Í tillögu þessari er lagt til að mismunandi reglur gildi um óbyggð víðerni innan marka miðhálandis Íslands og óbyggðra víðerna utan marka miðhálandis Íslands. Þannig gerir tillaga þessi ráð fyrir að óbyggð víðerni innan miðhálandisins falli í flokk 1. Í því felst að tillagan gerir ekki ráð fyrir að hægt sé að staðsetja virkjunarkost í vindorku sem fellur undir lög 48/2011 á óbyggðum víðernum innan miðhálandisins. Ástæða þess er sú að rétt þykir eins og kostur er að vernda stór samfelld óbyggð víðerni á miðhálandinu fyrir hvers kyns framkvæmdum, þar á meðal til hagnýtingar vindorku. Þrátt fyrir að stefna stjórnvalda sé að stór samfelld óbyggð víðerni verði einnig að finna utan marka miðhálandis Íslands þá er lagt til að óbyggð víðerni utan marka miðhálandisins falli í flokk 2 og skuli því sæta skoðun og mati verkefnisstjórnar rammaáætlunar. Ljóst er að óbyggð víðerni utan marka miðhálandisins geta náð yfir stór svæði á láglandi þar sem ekki er að finna þau mannvirki sem kveðið er á um í framangreindri skilgreiningu um óbyggð víðerni. Hafi slík víðerni ekki verið friðlýst samkvæmt lögum njóta þau í raun ekki sterkrar verndar fyrir annarri og hefðbundnari nýtingu, eins og t.d. byggingu ýmiss konar mannvirkja, vegagerð, línulögnum eða annarri uppbyggingu. Talið er rétt að virkjunarkostir í vindorku sem eru að hluta til eða öllu leyti á óbyggðum víðernum utan miðhálandisins sæti mati samkvæmt flokki 2 enda geta rök staðið til þess að heimila slíka uppbyggingu í ákveðnum tilvikum, t.d. þar sem aðstæður þykja sérstaklega hagfelldar að öðru leyti. Hér má nefna aðstæður þar sem umrædd víðerni hafa almennt ekki hátt verndargildi eða víðerni muni ekki skerðast nema að litlu leyti.

Svæði á náttúruverndaráætlunum 2004–2008 og 2009–2013.

Báðar þessar þingsályktanir um náttúruverndaráætlun voru samþykktar í tíð eldri laga um náttúruvernd, nr. 44/1999. Mörg þeirra svæða sem eru á náttúruverndaráætlun hafa þegar verið friðlýst.

Nokkur þessara svæða hafa hins vegar enn ekki verið friðlýst. Fyrir því geta verið ýmsar ástæður sem nauðsynlegt er að skoða frekar við mat á virkjunarkostum í þessum flokki.

Landsvæði sem hvorki falla undir flokk 1 né flokk 2.

Þau svæði landsins sem falla hvorki undir flokk 1 né 2 samkvæmt tillögunni falla undir flokk 3. Sé staðreynt af verkefnisstjórn að virkjunarkostur í vindorku falli undir þann flokk þá lýkur þar með efnislegri skoðun verkefnisstjórnar á slíkum virkjunarkosti. Slíkir virkjunarkostir geta því farið í hefðbundið ferli hjá sveitarfélagi og öðrum aðilum samkvæmt almennum lögum.

4. Samspil við landsskipulagsstefnu og skipulagsgerð sveitarfélaga

Á vegum ráðuneytisins er nú unnið að tillögu til þingsályktunar um endurskoðaða landskipulagsstefnu 2015–2026, sem mun leggja línur varðandi skipulagsgerð sveitarfélaga hvað varðar vindorku.

Stefnt er að því að í fyrrnefndri tillögu komi fram að skipulag sveitarfélaga móti stefnu um nýtingu vindorku í sátt við umhverfi og samfélag, þannig að staðinn verði vörður um sérstætt landslag og tekið tillit til grenndarhagsmuna og annarrar landnotkunar. Jafnframt verður lagt til að í aðalskipulagi verði mótuð stefna um nýtingu vindorku í sveitarfélaginu, þ.e. hvort og með hvaða skipulagsákvæðum og skilyrðum gert er ráð fyrir nýtingu vindorku, byggt á mati á aðstæðum í sveitarfélaginu með tilliti til landslags, fuglalífs, grenndarhagsmuna og nauðsynlegra innviða.

Við frekara staðarval og ákvörðun um útfærslu vindorkuvera varðandi fjölda, stærð og niðurröðun vindmylla verði leitast við að lágmarka áhrif á landslag. Tekið verði mið af einkennum landslags, svo sem ráðandi línur í landslagi og landformum og hlutföllum í landslagi viðkomandi svæðis.

Um umhverfismat vegna nýtingar vindorku verður lagt til að í umhverfismati áætlana varðandi vindorkunýtingu verði eftir atvikum greind og metin áhrif einstakra framkvæmda-áforma á:

- Verndarsvæði og óbyggð víðerni.
- Einstakar landslagsgerðir samkvæmt landslagsflokkun fyrir Ísland.
- Landslag og ásýnd almennt frá nærliggjandi svæðum og völdum útsýnisstöðum og sjónarhornum.
- Varpsvæði og farleiðir fugla.
- Nærsamfélag og byggð, flugvelli og flugumferð, fjarskipti og aðra landnýtingu, svo sem gott landbúnaðarland.
- Ferðaleiðir og áfangastaði ferðamanna.
- Búsetulandslag og menningarminjar.
- Hljóð.
- Ljós og skuggaflökt.
- Gróður, dýralíf og vatnafar.

Jafnframt verði hugað sérstaklega að áhrifum utan marka hlutaðeigandi sveitarfélags og samlegðaráhrifum tveggja eða fleiri þegar byggðra og/eða áformaðra vindorkuvera og samlegðaráhrifum með öðrum mannvirkjum og landnýtingu.

Í tillögu til þingsályktunar um endurskoðaða landsskipulagsstefnu verður jafnframt gert ráð fyrir að Skipulagsstofnun gefi út leiðbeiningar fyrir skipulagsgerð sveitarfélaga um stefnumótun og skipulagssjónarmið vegna nýtingar vindorku með tilliti til landslags. Þar verði einnig fjallað um gögn og aðferðir við umhverfismat vindorkunýtingar.

Verði framangreind tillaga til þingsályktunar um endurskoðaða landsskipulagsstefnu 2015–2026 samþykkt á Alþingi verður því komið veigamikið og heildstætt undirlag og leiðbeiningar varðandi hvernig sveitarfélögum beri að meðhöndla þá virkjunarkosti í vindorku sem kann að verða fallist á samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, þ.e. í flokki 2 og þá kosti sem eru í flokki 3, verði frumvarp til breytinga á lögum samþykkt ásamt tillögu þessari.

5. Samráð

Drög að frumvarpi að breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku), og drög að þingsályktunartillögu um stefnu stjórnvalda um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is dagana 22. janúar 2021–10. febrúar 2021 (mál nr. S-19/2021). Bárust 23 umsagnir um málið bæði í samráðsgátt og beint til ráðuneytisins. Umsagnir bárust

m.a. frá ýmsum aðilum sem hyggja á framleiðslu raforku með vindorku, Samorku, sveitarfélögum, Samtökum atvinnulífsins, verkefnisstjórn rammaáætlunar og faghópum hennar, Orkustofnun, Landvernd, Skipulagsstofnun, Umhverfisstofnun, Samtökum ferðaþjónustunnar, Minjastofnun og Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Rétt er að reifa helstu sjónarmið umsagnaraðila hvað varðar efni þingsályktunartillögunnar og viðbrögð við þeim en varðandi athugasemdir við lagafrumvarpið er vísað til samráðskafla frumvarpsins.

Tilteknir umsagnaraðilar bentu á að mögulega væri um tvíverknað að ræða milli fyrirhugaðrar málsmeðferðar virkjunarkosta í vindorku og mats á umhverfisáhrifum framkvæmda. Í þessu sambandi var bent á að viðmiðin sem verkefnisstjórn á að fara eftir feli í sér þætti sem skoðaðir eru í mati á umhverfisáhrifum. Ekki væri því um einföldun á regluverki eða skilvirkara leyfisveitingaferli að ræða. Bent skal á að vissulega er gert ráð fyrir ákveðinni skörun við mat á umhverfisáhrifum. Hins vegar verði í þessu sambandi að líta til þess að mjög ólíklegt er að gerðar verði meiri kröfur til gagna og upplýsinga við þá meðferð sem lögð er til en gert er við lögbundið mat á umhverfisáhrifum verði virkjunarkostur heimilaður. Í flestum tilvikum má gera ráð fyrir að þessar kröfur verði í raun mun umfangsminni enda byggist skoðun og mat rammaáætlunar á afmarkaðri þáttum en gert er ráð fyrir við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Þeir þættir sem lagt er til að sæti mati samkvæmt frumvarpi til breytinga á lögum nr. 48/2011 verða heldur ekki jafn umfangsmiklir og gildandi lög gera nú þegar ráð fyrir varðandi virkjunarkosti í vindorku, auk þess sem þar getur einnig komið til ákveðinnar skörunar milli mats rammaáætlunar og mats á umhverfisáhrifum. Mat rammaáætlunar á virkjunarkostum, bæði samkvæmt gildandi lögum og þeirri tillögu sem hér er lögð til, gerir hins vegar ekki ráð fyrir að slíkt mat rammaáætlunar komi í stað mats á umhverfisáhrifum, enda gert ráð fyrir slíku mati síðar í ferlinu. Ljóst er einnig að þau gögn og upplýsingar sem aflað kann að vera í tengslum við mat á virkjunarkosti samkvæmt tillögu þessari mun nýtast við eftirfarandi mat á umhverfisáhrifum verði virkjunarkostur samþykktur í rammaáætlun.

Nokkuð margar athugasemdir komu frá umsagnaraðilum um tillögur um skiptingu landsins í flokka, þ.e. varðandi hvaða áhrifaþátta bæri að taka tillit til og einnig hvernig bæri að skipta áhrifaþáttum milli flokka. Talsvert margir töldu flokka 1 og 2 of stóra og vildu láta flokk 3 ná yfir stærstan hluta landsins en aðrir umsagnaraðilar voru á öndverðum meiði og vildu hafa flokk 3 eins lítinn og mögulegt væri og jafnvel fella hann út þannig að allt landið væri annaðhvort í flokki 1 eða 2. Hugmyndafræði þeirrar nálgunar á flokkun lands sem hér hefur verið valin beinist að því að nýta fyrirliggjandi flokkun lands út frá tilteknum áhrifaþáttum. Ekki þótti því tilefni til að endurskoða flokkun vegna vindorkunýtingar eingöngu út frá þeim sjónarmiðum að ákveðinn hluti landsins eigi ávallt að vera opin fyrir vindorkunýtingu. Ekki þótti heldur tilefni til að fella öll þau svæði sem nú falla undir flokk 3 undir hina tvo flokkana þar sem slíkt myndi stangast á við þau sjónarmið um skiptingu lands í flokka sem lagt var upp með, þ.e. að landsvæði væri í þessum flokkum vegna tiltekinna og vel skilgreindra áhrifaþátta. Í einhverjum tilvikum mátti jafnframt sjá að ákveðins misskilnings gætti um þá flokka sem lagðir eru til því tilteknir umsagnaraðilar töldu að verkefnisstjórn gæti ákveðið upp á sitt eindæmi að víkka á óskilgreindan hátt út áhrifasvæði tiltekins virkjunarkosts eða jafnvel að bæta við 10 km fjarlægðarmörk frá öðrum áhrifaþáttum en svæði á A- og B-hluta náttúru-minjaskrár. Slíkt er hins vegar ekki mögulegt verði tillagan samþykkt eins og hún liggur fyrir.

Í ákveðnum framkomnum athugasemdum umsagnaraðila var gerð tillaga um að öll óbyggð víðerni yrðu í flokki 1 en ekki eingöngu óbyggð víðerni innan miðhálandisins. Eins og rakið er hér að framan þá njóta ófriðlýst óbyggð víðerni ekki tryggrar verndar gegn framkvæmdum

sem raskað geta víðernum, eins og t.d. bygging annars konar mannvirkja en vindorkumannvirkja, vegagerðar eða línulagna eða hvers kyns annarri nýtingu. Mikilvægt var hins vegar talið að tryggja vernd óbyggðra víðerna á miðhálandinu eins og kostur væri enda er miðhálandi landsins eitt af síðustu svæðunum í Evrópu af þessari stærðargráðu sem er tiltölulega óraskað. Í þessu ljósi var jafnframt talið rétt að fara millileið gagnvart víðernum utan miðhálandisins á þann hátt að þau væru í eðli sínu viðkvæm svæði og myndu sæta mati á grundvelli flokks 2 enda gætu rök staðið til þess að heimila slíkt í ákveðnum tilvikum þar sem aðstæður þykja sérstaklega hagfelldar að öðru leyti. Þessi leið kemur jafnframt að einhverju leyti til móts við fram komnar athugasemdir meðal annars frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga sem lýsti yfir nokkrum áhyggjum af því að of ströng viðmið um vindorkunýtingu á hálandinu kynnu að skapa aukinn þrýsting á vindorkunýtingu í þéttbýli og í grennd við önnur byggð svæði. Við meðferð málsins var því ákveðið að breyta ekki skilgreiningu á flokki 1 og 2 með tilliti til óbyggðra víðerna í tillögunni.

Í athugasemdum umsagnaraðila komu fram sjónarmið um að tryggja þyrfti vernd svæða sem innihéldu mjög kolefnisríkan jarðveg. Þetta á meðal annars við um votlendi en allt votlendi á Íslandi er kolefnisríkt og þá ekki síst mómýrar. Þetta á einnig við um sumt mólendi. Mómýrar og annað votlendi falla að nokkru leyti undir svæði sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt 61. gr. laga um náttúruvernd, þ.e. votlendi yfir 2 ha og eru því í flokki 2 samkvæmt tillögu að flokkun svæða. Vistgerðarkort Náttúrufræðistofnunar Íslands tengjast ekki beinlínis jarðvegsflokkum og gefa því eingöngu vísbendingu um kolefnisinnihald jarðvegs. Út frá þeim má þó flokka mómýrar sérstaklega. Vinna stendur nú yfir hjá Landbúnaðarháskóla Íslands og Landgræðslunni við að útbúa kort sem gefur betri upplýsingar um kolefnisinnihald jarðvegs. Þetta er sérstaklega mikilvægt í ljósi þeirra áhrifa sem rask á kolefnisríkum jarðvegi getur haft á losun gróðurhúsalofttegunda. Einnig má benda á að samkvæmt lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012, ber sveitarfélögum að setja sér loftslagsstefnu. Stefnan skal innihalda skilgreind markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og kolefnisjöfnun starfseminnar ásamt aðgerðum svo að þeim markmiðum verði náð. Benda má á að þetta er einn af þeim áhrifaþáttum sem horft er til í öðrum löndum svo sem í Skotlandi. Mikilvægt er því að líta sérstaklega til þessa þáttar við staðarval virkjunarkosta í vindorku sem og allra annarra framkvæmda. Líklegt er að innan nokkurra ára muni liggja fyrir góð gögn til að leggja mat á þennan þátt. Mikilvægt er að sveitarfélög rýni einnig þennan hátt við skipulagsvinnu sína og jafnframt sé horft til þessa þáttar við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda.

Mjög skiptar skoðanir voru meðal umsagnaraðila um 10 km áhrifasvæði friðlýstra svæða í flokki 2. Ýmsir umsagnaraðila töldu að svæðinu væru of þröngar skorður settar með þessum fjarlægðarmörkum og vildu sjá að þau yrðu allt upp í 40 km frá mörkum friðlýstra svæða. Aðrir töldu að ekki ætti að festa tiltekna fjarlægð og töldu að viðmiðin ættu að vera sveigjanleg. Hluti umsagnaraðila taldi hins vegar að þetta svæði væri allt of stórt og yrði þess valdandi að einungis fá svæði féllu undir flokk 3. Ljóst er að í sumum tilvikum kann 10 km svæði t.d. frá litlu friðlýstu náttúruvætti að vera mjög rífleg fjarlægðarmörk. Ljóst er að þá kemur til mats verkefnisstjórnar á virkjunarkostinum með tilliti til þess hvaða áhrif virkjunarkosturinn kann að hafa á slíkt friðlýst svæði eftir landfræðilegri afmörkun þess og almennu eða sértæku verndargildi þess. Í sumum tilvikum er alls ekki útilokað að virkjunarkostur hafi lítil sem engin áhrif á hið friðlýsta svæði þó að hann sé innan 10 km áhrifasvæðis. Hér má t.d. hugsa sér jarðminjar eins og t.d. helli sem friðlýstur hefur verið sem náttúruminjar og virkjunarkostur í grenndinni hafi lítil sem engin áhrif á friðlýsinguna eða verndargildi minjanna. Í tilvikum sem þessum er gert ráð fyrir að verkefnisstjórn beri að horfa til þess við mat á virkjunarkostinum ef áhrifin verði lítil sem engin. Í öðrum tilvikum kann virkjunarkostur

að raska verulega verndargildi og tilgangi friðlýsingarinnar. Að virkjunarkostur sé staðsettur á slíku 10 km áhrifasvæði útilokar því ekki hagnýtingu vindorku innan þess heldur er einungis verið að tryggja að vindorkunýting sæti skoðun og mati út frá verndargildi og tilgangi friðlýsingar áður en endanleg ákvörðun verður tekin. Varðandi þau sjónarmið umsagnaraðila að 10 km svæði væri ekki nægilegt, þá verður að hafa í huga að tillögurnar gera ráð fyrir að landi sé skipt í ákveðna flokka út frá tiltölulega skýrt afmörkuðum áhrifaþáttum. Ljóst er að erfitt er að setja algilda reglu um slíkt áhrifasvæði sem taki á öllum þeim tilvikum sem upp geta komið. Í einhverjum tilvikum kann þessi fjarlægð að vera of lítil og í einhverjum tilvikum of mikil. Þessi 10 km fjarlægðarmörk eru millileið sem lögð er til þar sem ekki liggur enn fyrir ítarleg landslagsgreining hérlendis. Sums staðar erlendis hefur gildi landslags verið skilgreint á mælanlegan hátt (e. scenic areas). Verði slíkar greiningar gerðar hérlendis í framtíðinni yrði hægt að leggja slíkt mat á landslag til grundvallar sem einn af þeim áhrifaþáttum sem taka verður tillit til við endurskoðun þessara mála. Að lokinni skoðun á þeim athugasemdum sem lutu að 10 km áhrifasvæði var ákveðið að breyta ekki þessum fjarlægðarmörkum.

Minjastofnun Íslands lagði áherslu á að friðlýstar menningarminjar, menningarlandslag auk verndarsvæða í byggð eigi að vera í flokki 1. Á tillöggunni hefur verið gerð sú breyting að nú er lagt til að friðlýstar menningarminjar falli undir flokk 1. Hvað aðrar menningarminjar varðar þá skal samkvæmt lögum um menningarminjar fara fram skráning fornleifa, húsa og mannvirkja áður en gengið er frá aðalskipulagi eða deiliskipulagi. Áður en deiliskipulag er afgreitt eða leyfi til framkvæmda eða rannsókna er gefið út skal skráning ætíð fara fram á vettvangi. Slíka skráningu ber því að framkvæma í hverju tilviki sem sett eru fram áform um virkjunarkost í vindorku.

Þó nokkrir umsagnaraðilar minntu á að samkvæmt gildandi lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun skuli fara fram heildstætt hagsmunamat á virkjunarkostum og landsvæðum sem þeim tengjast. Ekki er nóg að mati tiltekinna umsagnaraðila að skoðaðir verði fyrst og fremst hagsmunir náttúruverndar eins og gert er í tillöggunni. Bent er á að taka þurfi tillit til landslagsverndar, samfélagslegra þátta (þ.m.t. áhrif á jaðarsvæði borga og bæja) og efna-hagslegra þátta, hagsmuna annarra atvinnugreina og minjaverndar í sinni víðustu mynd. Eins og rakið hefur verið er gert ráð fyrir annars konar mati á virkjunarkostum í vindorku en gert er ráð fyrir varðandi vatnsorku og jarðvarma sem sætir mun umfangsmeira og ítarlegra mati á öllum þáttum virkjunarkostanna. Hlutverk þess faghóps eða faghópa sem leitað verður til varðandi virkjunarkost í vindorku verður því að veita verkefnisstjórn faglega ráðgjöf við mat verkefnisstjórnar á afmörkuðum þáttum þess virkjunarkosts sem fjallað er um hverju sinni út frá þeim áhrifaþáttum, meginreglum og viðmiðum sem kveðið er á um að þurfi að skoða og meta samkvæmt tillöggunni. Ekki er því gert ráð fyrir að verkefnisstjórn verði gert skylt að leita til allra þeirra faghópa sem settir hafa verið á laggirnar varðandi mat á hinum hefðbundnu virkjunarkostum, heldur er gerð krafa um að leitað verði til viðeigandi faghóps eða faghópa. Ekkert er því þannig til fyrirstöðu að verkefnisstjórn rammaáætlunar ákveði t.d. að settur verði á laggirnar sérstakur faghópur sem einungis tekur á málefnum vindorku og að öllum málum sem snúa að henni verði vísað þangað. Óháð því hvernig slíkt mál kunna að verða leyst í framtíðinni af hálfu verkefnisstjórnarinnar þá er hins vegar ljóst að það er á hennar valdi að taka ákvörðun um hvaða faghóps eða faghópa skuli leitað til vegna vindorkunnar út frá þeim afmörkuðu atriðum sem skoða þarf í hverju tilviki fyrir sig, enda hafa þeir yfir að ráða þeirri faglegu sérhæfingu sem nauðsynleg er við slíkt mat hverju sinni.

Nokkrir umsagnaraðilar bentu á ferðaþjónustuna sem veigamikinn áhrifaþáttur sem ekki væri nægilegt tillit tekið til. Varðandi hagsmuni ferðaþjónustunnar er rétt að benda á að einn af faghópum verkefnisstjórnar rammaáætlunar hefur skilgreint svokölluð ferðasvæði sem notuð

hafa verið til að meta áhrif virkjunarkosta á ferðamennsku. Framkvæmdasvæði hvers virkjunarkosts getur verið staðsett á einu eða fleiri ferðasvæðum en áhrifasvæði virkjunarkosts nær í langflestum tilfellum yfir nokkurn fjölda ferðasvæða. Faghópurinn skipti landinu upp í ferðasvæði og vann virðismat á tilteknum ferðasvæðum sem eru innan áhrifasvæða þeirra virkjunarkosta sem nú eru til umfjöllunar í 4. áfanga áætlunarinnar. Ekki liggur hins vegar fyrir slíkt virðismat fyrir öll ferðasvæði á landinu og jafnvel þó svo væri er hæpið að skipta mætti því í tiltekna flokka á grundvelli slíks virðismats. Ætla má að horfa þurfi á ferðaleiðir í heild sinni en ekki einstök ferðasvæði þegar áhrif vindorkukosta á ferðaþjónustuna eru metin. Ljóst er hins vegar að uppbygging vindorku getur haft umtalsverð áhrif á upplifun ferðamanna, ekki síst þeirra sem sækjast eftir því að njóta náttúru og útsýnis. Flokkar 1 og 2 ná til mjög margra svæða sem búa yfir sérstöðu hvað varðar náttúrufar og einnig menningarminjar og eru oft svæði þar sem ferðamennska er jafnframt mikil. Sú rýni sem fram fer á virkjunarkostum í flokki 2, sérstaklega að því er varðar 10 km áhrifasvæðið, felur í sér mat á ýmsum þáttum sem snúa að verndargildi aðliggjandi friðlýstra svæða og tekur að hluta til upplifunar þeirra ferðamanna sem sækja slíka staði heim. Alls staðar þar sem meiri háttar uppbygging eins og uppbygging vindorkuvera er fyrirhuguð er mikilvægt að leggja heildstætt mat á möguleg áhrif á atvinnugrein eins og ferðaþjónustu þó að það verði ekki gert nema að takmörkuðu leyti innan rammaáætlunar samkvæmt tillögu þessari. Eins og bent hefur verið á þá liggur ekki fyrir heildstæð kortlagning ferðasvæða hérlendis sem hægt er að nýta við mat á virkjunarkostum í vindorku í samræmi við tillögu þessa. Verði af slíkri kortlagningu í framtíðinni gætu slík áhrifasvæði komið til greina sem einn af þeim áhrifaþáttum sem taka þyrfti tillit til enda verði tillaga þessi endurskoðuð með tilliti til þess. Í þessu sambandi gæti einnig komið til greina að aðferðafræði svipaðri þeirri sem þróuð hefur verið af faghópi rammaáætlunar verði beitt á vettvangi umhverfismats áætlana og mats á umhverfisáhrifum framkvæmda til að meta áhrif virkjunarkosta í vindorku á ferðamennsku. Hér verður einnig ávallt að hafa í huga að það eru fjöldamargir aðrir áhrifaþættir sem hlutaðeigandi sveitarfélög þurfa að leggja heildstætt mat á áður en þau heimila slíka uppbyggingu innan marka sveitarfélagsins.

Nokkrir umsagnaraðilar gerðu athugasemdir við kortavefsjá þá sem vísað var til í umsagnarferlinu. Tilteknir umsagnaraðilar bentu meðal annars á að endanlegt kort af svæðum í flokki 1, 2 og 3 yrði að gera strax í upphafi og ráðherra umhverfis- og auðlindamála fengi umboð til að breyta þeim eftir þörfum. Aðrir bentu á að skýrt þyrfti að vera hvaða aðili bæri ábyrgð á kortagerð vegna flokkunar lands vegna málsmeðferðar vindorku í verndar- og orkunýtingaráætlun og að einkum þyrfti að skýra óbyggð víðerni með tilliti til kortlagningar. Þessu er til að svara að þeir áhrifaþættir sem notaðir eru til að skipta landi í flokka 1 og 2 eru nokkuð breytilegir. Þannig eru ný svæði friðlýst, mörk friðlýstra svæða taka breytingum, þekking á útbreiðslu verndaðra náttúru- og minjafyrirbæra þróast o.s.frv. Það sem ræður úrslitum er hins vegar ekki kortlagningin sjálf eins og rakið hefur verið, því hún er einungis hjálpartæki fyrir aðila til að átta sig á skiptingu landsins í flokka. Oft þarf því að skoða undirliggjandi frumgögn, eins og t.d. friðlýsingarskilmála til að hægt sé að staðreyna með nákvæmum hætti það svæði sem um ræðir. Í tilviki óbyggðra víðerna liggur fyrir ákveðin kortlagning slíkra svæða sem tekin hefur verið upp í opinber gögn, t.d. í gildandi landsskipulagsstefnu. Sé virkjunarkostur á svæði sem kann að teljast óbyggð víðerni er hins vegar þörf á því að það verði staðreynt frekar við meðferð og mat á virkjunarkosti hjá verkefnisstjórn rammaáætlunar út frá nákvæmri staðsetningu virkjunarkostsins, fyrirliggjandi gögnum auk skilgreininga laga á óbyggðum víðernum. Ljóst er því að þó að kortlagning allra þessara svæða sé mikilvæg þá er ekki raunhæft að hún verði það nákvæm, í bráð að minnsta kosti, til að hægt sé að láta kort ráða alfarið svæðaskiptingu landsins. Hins vegar mun verða lögð áhersla á að ávallt séu fyrir

hendi nýjustu og bestu fáanleg kortagögn og upplýsingar til að auðvelda staðsetningu virkjunarkosta með tilliti til flokkunar lands samkvæmt tillögunni eins og hún kann að verða samþykkt.