

Skipulagsstofnun
Sigurður Ásbjörnsson
Laugavegi 166
105 REYKJAVÍK

Reykjavík, 11. október 2016
Tilvísun: OS2016100008/22.2
Verknúmer: 1083000

Efni: Umsögn um tillögu að matsáætlun fyrir Vindaborg, vindorkugarð í Rangárþingi ytra

Vísað er í bréf Skipulagsstofnunar dags. 29. október sl., þar sem óskað er umsagnar Orkustofnunar um tillögu að matsáætlun fyrir Vindaborg. Um er að ræða vindorkugarð í Rangárþingi ytra sem samanstendur af 13, 3ja til 3,5 MW vindtúrbínunum, sem samtals verða allt að 45 MW af uppsettu afli. Með vísan til 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og 17. gr. reglugerðar nr. 660/2015 er óskað eftir að fram komi hvort tillagan geri nægilega grein fyrir framkvæmdinni og umhverfi hennar, hvort Orkustofnun geri athugasemdir við þá umhverfisþætti sem matið á að taka til o.fl. Einnig er óskað umsagnar um það hvaða leyfum umrædd framkvæmd er háð og varðar starfssvið umsagnaraðila, Orkustofnunar.

Orkustofnun vill benda á að verulega skortir á að lög og reglugerðir í íslenskri löggjöf fjalli um vindorku með sama heildstæða hætti og gert er um vatnsafls- og jarðvarmavirkjanir. (Sjá t.d. Aðalheiður Jóhannsdóttir og Bergþóra Njála Guðmundsdóttir. *Blowing in the wind: The legal framework for wind power utilization in Iceland*. Háskóli Íslands, 2012). Bent er á að einungis er að finna á stangli í íslenskri löggjöf almenn ákvæði um vindtúrbínur og vindorku. Það útilokar hins vegar ekki að unnt sé að fjalla um vindorkuver og vindorkugarða á hlutlægan hátt í fyrirliggjandi lagaumhverfi að mati Orkustofnunar.

Leyfisveiting Orkustofnunar og gildandi lagaumhverfi

Orkustofnun veitir virkjunarleyfi samkvæmt ákvæðum raforkulaga nr. 65/2003. Af því leiðir að til stofnunarinnar mun, eftir atvikum, berast umsókn um virkjunarleyfi fyrir vindorkugarðinn Vindaborg.

Orkustofnun bendir á með vísan til 3.02 tl. a, 1. viðauka laga nr. 106/2000 m.s.br., eru orkuver með uppsett rafafli 10MW eða meira háð mati á umhverfishárfum, sbr. 5. gr. laganna, sem kveður á um að framkvæmdir sem tilgreindar eru í A flokki 1. viðauka laganna skulu ávallt háðar mati á umhverfisáhrifum.

Orkustofnun bendir einnig á með vísan til 3.24 tl., 1. viðauka laga nr. 106/2000 m.s.br., eru stöðvar sem nýta vindafli til raforkuframleiðslu (vindtúrbína) með 2 MW uppsett rafafli eða meira í flokki B í 1. viðauka þeirra laga aðeins tilkynningaskyldar til Skipulagsstofnunar sbr. 2. mgr. 6. gr. laganna. Hver eining er þannig einungis tilkynningaskyld til Skipulagsstofnunar, en séu tvær eða fleiri einingar eða mannvirki sem notað er til vinnslu raforku sem mynda eðlilega heild og tengjast flutningskerfinu eða dreifikerfi gegnum sameiginleg tengivirki, þá teljast þær vera ein virkjun eða raforkuver sbr. 15. tl. 3. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Í ljósi þessa ákvæðis, ber því lögformlega að skoða þann vindorkugarð sem hér um ræðir sem eina virkjun, allt að samanlögðu uppsettu afli 45 MW. Hafa ber þó í huga að um er að ræða safn mannvirkja, þ.e. sjálfstæðra véltæknieininga sem breyta vinduorku í rafafli, í þessu tilviki að uppsettu afli 3-3,5 MW, hver eining. Að mati Orkustofnunar ættu því einkum að koma til álita við mat á umhverfisáhrifum þau viðmið sem um er fjallað í 2. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum. Í ljósi þeirra viðmiða verður, að mati Orkustofnunar, ekki séð að umrædd framkvæmd, á þeim stað sem þar um ræðir, hafi umtalsverð umhverfisáhrif frekar en safn bygginga á tilteknum stað í skipulagi sveitarfélags. Orkustofnun bendir á að með umræddum vindorkugarði, er um að ræða safn mannvirkja með tilteknum eiginleikum en hvorki sjálfstætt 10 MW orkuver sem nýtir fall í vatni eða staðbundinn jarðvarma, að teknu tilliti til nýtingarleyfis fyrir viðkomandi auðlind. Því er það mat Orkustofnunar að vindorkuver falli

G.B.P.
Sh.A.

ekki undir ákvæði laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998 eða ákvæði vatnalaga og hafi ekki afgerandi umhverfisáhrif á auðlindir sem krefjast víðtæks umhverfismats..

Að mati Orkustofnunar gilda því um framkvæmdina, auk raforkulaga og laga um mat á umhverfisáhrifum, ákvæði skipulagslaga, nr. 123/2010, en markmið þeirra laga er m.a. að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja vernd landslags, náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi sbr. 1. gr. laganna.

Almennt um vindorku

Mikill kostnaður við beislun vindorku utan landsteina gerir vindorkubú á landi sem eru umtalsvert hagkvæmari að eftirsóknarverðum orkukosti. Hér á Íslandi skortir ekki landsvæði sem opin eru fyrir vindi og eru sum þeirra einstaklega hagstæð til nýtingar vindorku þar sem lítill gróður og strjálbýli stuðlar að sambærilegum skilyrðum á landi og almennt er verið að sækjast eftir úti á hafi. Þar sem mikil umfram eftirspurn er eftir raforku á Íslandi má gera ráð fyrir auknum áhuga á nýtingu vindorku og hefur Landsvirkjun unnið að hugmyndum um vindorkugarðana Búrfellslund og Blöndulund.

Að mati Orkustofnunar er brýnt að huga að ítarlegri lagaramma um nýtingu vindorku, einkum varðandi skilgreiningu á vindorkugörðum eða vindbúum, svo notað sé orðalag laga um mat á umhverfisáhrifum, þannig að samræmi sé í hugtakanotkun í leyfisveitingum Orkustofnunar samkvæmt raforkulögum. Því fyrir sem þetta er gert því betra, en það útilokar ekki að vindorkugarðar séu teknir til hlutlægrar og stjórnsýslulegrar efnismeðferðar með vísna til fyrirbyggjandi lagaákvæða, einkum ákvæða laga um mat á umhverfisáhrifum, skipulagslaga og raforkulaga.

Orkustofnun bendir á að í Svíþjóð geri menn ráð fyrir að raforkuframleiðsla frá vindorku nái 30 TWs árið 2020, en það kallar á hundruð nýrra vindtúrbína, árlega. (Sjá t.d. Vindkraftshandboken, bls. 9, <http://www.raa.se/app/uploads/2012/06/vindkraftshandboken.pdf>). Þessi þróun, bæði í Svíþjóð og hérlendis, kallar á faglega og lýðræðislega málsmeðferð á umsóknum um uppbyggingu vindorkugarða. Mikilvægt er að þeir séu reistir á sem hagkvæmasta hátt á þeim stöðum þar sem aðstæður eru hagstæðar fyrir allan almenning og umhverfi, að öllum lagaskilyrðum uppfylltum. Í því sambandi koma nokkur álitæfni til skoðunar.

1. Orkustofnun vill í fyrsta lagi benda á að skilyrði til nýtingar vindorku er mikilvægasti þátturinn þegar ákveða skal staðsetningu vindorkuvers. Þá er nálægð við flutningskerfið og flutningsgeta þess á raforku veigamikill þáttur varðandi hagkvæmni staðarvals.

2. Við staðarval á vindorkugörðum og einstaka vindtúrbínunum er hagstæðast að skilyrði séu þess eðlis að ein vindátt sé ríkjandi. Hver vindtúrbína krefst mikils rýmis og þurfa fjarlægðir á milli þeirra að vera í réttu hlutfalli við þvermál spaða. Þeim mun stærri sem túrbínurnar eru þeim mun plássfrekari eru þær. Stærðarhagkvæmni er talsverð og er umtalsvert hagkvæmara að reisa eina stóra vindtúrbínu heldur en margar smáar. Þar sem berangur er mikill, eins og víða á Íslandi, þarf þó ekki að tróna vindtúrbínunum á jafnháar undirstöður og víða þekkist erlendis þar sem lítil fyrirstaða er fyrir óheftan vind nálægt jörðu. Þróun í hönnun á vindtúrbínunum hefur verið afar hröð hin síðari ár og eru nýjustu gerðir mun hljóðlátari en forverar þeirra.

3. Það er nauðsynlegt að nýta samhliða vindorku og vatnsafl, þar sem vindorkan getur ekki fylgt þörfum neytenda. Vatnsaflíð býður upp á stýranlegt afl þannig að nýting vindorku á Íslandi mun takmarkast af miðlanlegu vatnsafl. Þar sem vindur er mestur þegar lægst er í lónum fer rekstur vindorku og vatnsafls ákaflega vel saman og getur slík samþætting raforkuframleiðslu vatnsafls og vindorku bætt nýtingu á miðlunarlónum í landinu. Þá er hægt að safna eða spara vatn í lónum meðan vindur blæs, en nýta síðan vatnsaflíð þegar vindur er í lágmarki.

4. Þeir þættir sem mestu varða fyrir almenning um val á staðsetningu hvernar vindtúrbínu, eða

Handwritten signature and initials in blue ink, including the letters "S.A." and "B.B.P." with a flourish.

vindorkugarðs ef fleiri en eitt vindorkuver koma saman, á sama landssvæði, í nálægð byggðar, eru einkum hljóðmengun, skuggar og áhrif á landslagsmyndina. Hagkvæmustu vindtúrbínur í dag eru stórar og öflugar, þó að þær verði sífellt hljóðlátari. Ásýnd þeirra og skuggaflökt af þeirra völdum eru því það sem mest áhrif hefur á umhverfið. Vindorkan er endurnýjanlegur orkugjafi sem í stærra samhengi getur haft jákvæð umhverfisáhrif. Þess eru dæmi að vindorkuver (Whitelee í Skotlandi) hafi skapað ný tækifæri og laðað að sér ferðamenn og útivistarfólk. Það er því afar mikilvægt að vandað sé til verka við val á staðsetningu fyrir vindorkugarða og einstaka vindtúrbínur.

5. Rétt að hafa í huga það markmið raforkulaga að *stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu*, annars vegar út frá almannahagsmunum almennt séð og hins vegar út frá möguleikum sveitarfélaga til nýrra tækifæra í atvinnuuppbyggingu. Vindorkuver eru einn af möguleikum landsbyggðarinnar til að uppfylla þessi markmið fyrir sína heimabyggð. Val á staðsetning vindorkuvera er þess vegna með ólíkum hætti annars vegar á landsvísu, t.d. á hagkvæmum stöðum í þjóðlendum og hins vegar staðbundið á vettvangi sveitarfélaga eins um væri að ræða hverja aðra uppbyggingu iðnaðarsvæða. Staðbundin vindorkuver á samkeppnismarkaði lúta í raun sömu lögmálum og hvaða iðnaður annar sem er í samræmi við ákvæði skipulagslaga þeirra. Þau ættu því í raun að vera óháð lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun landsvæða sem tæki þá frekar til þjóðlenda, standist sú lögskýring að þau lög taki til vindorkuvera, sem Orkustofnun dregur verulega í efa.

6. Við staðarmat fyrir vindorkuver ber, að mati Orkustofnunar, með vísan til viðmiða 2. Viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum, að hafa í huga líffræðilegan fjölbreytileika og taka þar afstöðu til óspilltrar náttúru, þ.e. ósnortinnar náttúru, upprunaleik hennar og óbrotinnar landslagsmyndar þó flesta valkosti í bæði þjóðlendum og svæðisbundið í byggð megi heimfæra undir slík sjónarmið. Vönduð málsmeðferð við staðsetningu vindorkuvera, reynir einnig að lágmarka áhrif þeirra á útivist og starfsemi ferðaþjónustu. Ósnert svæði og kyrrlát eru oftast en ekki óheppileg fyrir vindorkuver. Náttúruumhverfi sem fallin eru til útivistar eru oftast en ekki einnig ferðamannastaðir sem slíkir. Þó þarf þetta alls ekki að vera með þessum hætti. Þess eru dæmi að vindorkuver á slíkum stöðum styðji við ferðaþjónustu á sama svæði með nýjum atvinnutækifærum. Þá eru dæmi þess að vindorkugarðar verði í sjálfu sér andlag ferðaþjónustu, á stöðum sem hvorki voru ferðamanna- né útivistarsvæði áður, eins og t.d. stærsti vindorkugarður Evrópu Whitelee, í aðeins 20 mínútna fjarlægð frá miðborg Glasgow í Skotlandi. Þar er nú lögð áhersla á kynningu á vistvænni endurnýjanlegri orku samfara tækifærum til útivistar í umhverfi vindorkugarðsins. Sjá <http://www.whiteleewindfarm.com/?nav=>.

Þessum ábendingum Orkustofnunar sem hér hafa verið settar fram er einungis ætlað að þjóna þeim tilgangi að vekja athygli á tilteknum þáttum við mat á umhverfisháhrifum vindorkugarða, sem geta haft félags- og fjárhagsleg áhrif á nærumhverfið, möguleg áhrif á lífríki þess og ferðaþjónustu sem Orkustofnun telur mikilvægt að hljóti umfjöllun í matsáætlun án þess að nánar sé farið út í mat á umhverfisáhrifum slíkra vindorkuvera hér, enda samrýmist það ekki hlutverki Orkustofnunar.

Stjórnýssla vindorkuvera

Vindorka birtist ekki í fyrirfram þekktum og afmörkuðum virkjunarkostum sem hægt er að leggja mat á eins og gildir um jarðvarma og vatnafl. Þar sem vindorka er ekki staðbundin, má færa rök fyrir því að mismunandi hagkvæmt sé að nýta hana eftir staðháttum. Það er því undir sveitarfélögum komið að skipuleggja svæði fyrir virkjun vindorku, sbr. ákvæði skipulagslaga, hafi menn hug á að stofna til slíkrar atvinnustarfsemi að vilja framleiða rafmagn úr vindorku á samkeppnismarkaði samkv. ákvæðum raforkulaga. Hafa ber í huga að í 75. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að engin bönd megi leggja á atvinnufrelsi manna, nema almannaþörf krefji og þurfi lagaboð þá að koma til. Einnig má nefna 78. gr. stjórnarskrárinnar sem kveður á um að sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Sé það vilji löggjafans að sveitarfélögum sé óheimilt að skipuleggja vindorku á þar til skipulögðum svæðum innan sveitarfélaga verða þau lagaákvæði að vera ótvíræð. Engum slíkum ótvíræðum lagaákvæðum er til að dreifa. Þó því hafi verið haldið fram að lög um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011 fælu í sér slíkar takmarkanir á atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar og

Sk R.

ákvæði hennar um sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga, þá stenst sú lagatúlkun enga lögfræðilega skoðun, að mati Orkustofnunar.

Í Svíþjóð eru það umhverfislögin (Miljöbalken) og skipulagslögin (plan- och bygglagen) sem eru þýðingarmesta regluverkið varðandi vindorkuver, einkum skipulagslögin. Hér á landi er vindorkuver einnig háð leyfisveitingum samkvæmt öðrum lögum m.a. um stærð, afl og staðsetningu. Þess má þó geta að samkvæmt Miljöbalken, eru viss svæði undir vindorkuver verðmætari en önnur út frá hagsmunum sænska ríkisins til raforkuöflunar. Slík svæði skal vernda fyrir annarri starfsemi en einmitt vindorkuverum. Sænska Orkustofnunin, *Energimyndigheten*, hefur nýlega bent á 423 slík svæði, út frá þessum hagsmunum sænska ríkisins, sem svæði fyrir vindorkuver.

Orkustofnun veitir virkjunarleyfi, eins og áður sagði, samkvæmt ákvæðum raforkulaga nr. 65/2003. Af því leiðir að til stofnunarinnar mun berast umsókn um virkjunarleyfi fyrir Vindaborg. Virkjanir sem eru 10 MW eða stærri skulu tengjast flutningskerfinu beint en minni virkjunum er heimilt að tengjast því um dreifiveitu. Samningur við flutningsfyrirtækið eða dreifiveitu á því dreifiveitusvæði sem virkjunin er á skal liggja fyrir þegar sótt er um virkjunarleyfi.

Fyrirhuguð vindorkuvirkjun, Vindaborg, fellur ekki undir ákvæði lag um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011, rammaáætlunar eins og áður sagði. Virkjunarkosturinn fellur hins vegar og m.a. undir ákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum og ákvæði skipulagslaga auk raforkulaga á borði Orkustofnunar.

Markmið raforkulaga er að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu. Í því skyni skal m.a. stuðla að skilvirkni og hagkvæmni í flutningi og dreifingu raforku og tryggja öryggi raforkukerfisins og hagsmuni neytenda í því sambandi. Framleiðsla á raforku úr vindorku fellur að þessum markmiðum og er m.a. til þess fallin að auka hagkvæmni og bæta nýtingu vatnsafls vatnsaflsvirkjana auk þess að stuðla að aukinni samkeppni á raforkumarkaði.

Um tillögu að matsáætlun fyrir Vindaborg

Í umræddri tillögu að matsáætlun kemur fram að lagt verði mat á gróður, fuglalíf, jarðmyndanir, fornleifar, náttúruvernd, náttúruvá, auk þess sem áhrif á landslag og ásýnd verði metin, og hagrænir og félagslegir samfélagsþættir sem Orkustofnun gerir ekki athugasemdir við vegna Vindaborgar.

Orkustofnun bendir á að umsögn þessi, sem stofnunin veitir Skipulagsstofnun, er af því tagi að ekki felist í henni vanhæfi stofnunarinnar til að taka afstöðu til umsóknar um virkjunarleyfi fyrir Vindaborg á grundvelli raforkulaga, komi til þess. Þar sem heimilt er að binda virkjunarleyfið skilyrðum sem varða m.a. skilyrði er lúta að umhverfisvernd og landnýtingu, sbr. 2. mgr. 5. gr. raforkulaga er nauðsynlegt að fyrir liggja afstaða Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum áður en afstaða til virkjunarleyfis er tekin af hálfu Orkustofnunar, komi til þess.

Orkustofnun gerir, í ljósi ofanritaðs, ekki athugasemdir eða hefur aðrar ábendingar fram að færa varðandi fram komna tillögu að matsáætlun, sem varða starfssvið stofnunarinnar.

Að öðru leyti hefur Orkustofnun ekki frekari athugasemdir fram að færa.

Virðingarfyllt
f. h. orkumálastjóra


Skúli Thoroddsen


Erla Björk Þorgeirsdóttir