

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík, 28. desember 2021
Tilvísun: 201910057 / 3.2

Efni: Vindorkuver í landi Hróðnýjarstaða og í landi Sólheima, Dalabyggð

Dalabyggð hefur með tveimur erindum, dags. 19. október 2021, óskað staðfestingar Skipulagsstofnunar samkvæmt 3. mgr. 32. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 á tveimur breytingum á Aðalskipulagi Dalabyggðar 2004-2016 vegna iðnaðarsvæða að Hróðnýjarstöðum og Sólheimum fyrir vindorkuver.

Í aðalskipulagsbreytingunum er mörkuð stefna og sett skipulagsákvæði um 414 ha iðnaðarsvæði að Sólheimum (I7), þar sem heimilt verður að reisa vindorkuver, á svæði sem skilgreint hefur verið sem landbúnaðarsvæði. Um er að ræða virkjun vindorku með allt að 150 MW uppsettu afli og allt að 30 vindmyllum að hámarkshæð 200 m, með spöðum í efstu stöðu. Að Hróðnýjarstöðum er um að ræða 419 ha iðnaðarsvæði (I8), sem hefur verið skilgreint sem landbúnaðarsvæði, fyrir virkjun vindorku með allt að 130 MW uppsettu afli með allt að 40 vindmyllum að hámarkshæð 180 m. Báðum vindorkuverunum er ætlað að tengjast Glerárskógalínu (132 kV). Fyrirkomulagi vindorkuveranna og tengdum framkvæmdum er nánar lýst í meðfylgjandi skipulagsgögnum og fylgir uppdráttur aftast í greinargerð.

Hér með er staðfestingu breytinga á Aðalskipulagi Dalabyggðar 2004-2016, varðandi vindorkuver að Sólheimum og Hróðnýjarstöðum, vísað til ákvörðunar ráðherra samkvæmt 4. mgr. 32. gr. skipulagslaga. Skipulagsstofnun fékk aðalskipulagsbreytingarnar til staðfestingar samkvæmt 3. mgr. 32. gr. skipulagslaga og eftir athugun málsins er það niðurstaða stofnunarinnar að henni beri að afgreiða málin til staðfestingar innviðaráðherra vegna formgalla. Skipulagsstofnun telur að synja beri staðfestingu aðalskipulagsbreytinganna þar sem efni og framsetning þeirra samræmist ekki lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun og skipulagsreglugerð nr. 90/2013.

Áformuð vindorkuver að Sólheimum og Hróðnýjarstöðum falla undir lög nr. 48/2011. Verndar- og nýtingaráætlun (rammaáætlun) er bindandi við gerð skipulagsáætlana samkvæmt 7. gr. laganna. Virkjunarkostirnir á Hróðnýjarstöðum og Sólheimum eru ekki í gildandi rammaáætlun. Í tillögu verkefnisstjórnar 4. áfanga rammaáætlunar er fjallað um virkjunarkostinn að Sólheimum og lagt til að hann falli í biðflokk. Sú tillaga hefur ekki enn hlotið þá málsmeðferð sem áskilin er samkvæmt 1. mgr. 3. gr. og 3.-5. mgr. 10. gr. laga nr. 48/2011, þ.e. opinbera kynningu og afgreiðslu sem þingsályktun frá Alþingi. Virkjunarkostur að Hróðnýjarstöðum hefur ekki borist verkefnisstjórn rammaáætlunar til umfjöllunar.

Skipulagsstofnun telur ekki unnt að staðfesta aðalskipulagsbreytingarnar að óbreyttu þar sem skilgreining iðnaðarsvæðis fyrir vindorku án takmarkana samræmist ekki 5. gr. laga nr. 48/2011, sbr. einnig n-lið gr. 4.3.1 og gr. 4.5.3 í skipulagsreglugerð nr. 90/2013. Í 4. mgr. 5. gr. laga nr. 48/2011 segir: „Virkjunarkostir sem verndar- og orkunýtingaráætlun á að taka til skv. 3. mgr. 3. gr. og ekki hefur verið

tekin afstaða til í gildandi verndar- og orkunýtingaráætlun skulu lúta sömu reglum og virkjunarkostir í biðflokki áætlunarinnar.“ Í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 48/2011 segir jafnframt: „Í frumvarpinu er lagt til að um nýja virkjunarkosti, þ.e. virkjunarkosti sem ekki hefur verið tekin afstaða til í gildandi verndar- og nýtingaráætlun, fari líkt og um virkjunarkosti í biðflokki og vísast til þess sem að framan greinir um réttaráhrif flokkunar virkjunarkosta í biðflokk.“

Samkvæmt skipulagsreglugerð nr. 90/2013 skulu svæði í biðflokki rammaáætlunar skilgreind sem varúðarsvæði, samanber n-lið í gr. 4.3.1 og gr. 4.5.3 í reglugerðinni. Skilgreining varúðarsvæðis felur í sér takmörkun á landnotkun og skal í aðalskipulagi setja ákvæði og skilmála sem fela í sér takmarkanir til að bregðast við þeim sérstöku aðstæðum sem á svæðinu ríkja svo sem um mannvirkjagerð, umgengni og landnotkun. Þær takmarkanir sem eiga við á svæðum í biðflokki rammaáætlunar eru tilgreindar í 3. gr. laga nr. 48/2011 og fela í sér að ekki er heimilt að veita leyfi tengd orkuvinnslu vegna virkjunarkostsins og einungis er heimilt að veita leyfi tengd orkurannsóknnum og stunda orkurannsóknir sem ekki eru leyfisskyldar enda séu framkvæmdir vegna þeirra ekki háðar umhverfismati.

Dalabyggð hefur ekki fallist á ítrekaðar ábendingar Skipulagsstofnunar um að skilgreina þurfi fyrirhuguð iðnaðarsvæði sem varúðarsvæði. Skýringar sveitarfélagsins á því að skilgreina ekki svæðin sem varúðarsvæði eru sett fram í hjálögðum bréfum sveitarfélagsins til Skipulagsstofnunar dags. 19. október 2021. Skipulagsstofnun hefur farið yfir skýringar sveitarfélagsins en fellst ekki á skilgreiningu iðnaðarsvæðanna til orkuvinnslu án takmarkana. Vegna orða sveitarfélagsins um að af greinargerð frumvarps þess er varð að lögum nr. 48/2011 megi ráða að ákvæði 4. mgr. 5. gr. hafi það að markmiði að takmarka leyfisveitingar á svæðum í biðflokki, m.a. til orkurannsókna, bendir Skipulagsstofnun á að orðalag ákvæðisins í sjálfum lögnum gefur ekki til kynna að það einskorðist við leyfisveitingar.

Skipulagsstofnun telur unnt að staðfesta aðalskipulagsbreytingarnar þegar gögn hafa verið lagfærð með þeim hætti að fyrirhuguð iðnaðarsvæði verði skilgreind sem varúðarsvæði.

Ferli málsins

Ferli við breytingar á aðalskipulagi Dalabyggðar vegna vindorkuvera að Sólheimum og Hróðnýjarstöðum hófst með gerð tveggja lýsinga sem kynntar voru samkvæmt 1. mgr. 30. gr. skipulagslaga vorið 2019. Skipulagsstofnun fékk lýsingarnar til umsagnar með erindum dags. 11. og 24. apríl 2019 og gaf sameiginlega umsögn um skipulagsáformin með bréfi dags. 8. maí 2019. Í umsögn stofnunarinnar var bent á að mótun stefnu um tvö vindorkuver þyrfti að skoða og meta á heildstæðan hátt með samanburði á valkostum um orkuöflun og væri eðlilegt að vísa skipulagsáformum um vindorkunýtingu til heildarendurskoðunar aðalskipulags, m.a. með tilliti til samlegðaráhrifa. Einnig var hvatt til þess, ef vilji sveitarfélagsins stæði til þess að vinna áfram að breytingum á aðalskipulagi í stað endurskoðunar á stefnu, að vinna samhliða að mótun aðalskipulagsbreytinga og umhverfismati framkvæmdanna. Á þeim tíma var nýlokið kynningu framkvæmdaraðila á tillögu að matsáætlun fyrir vindorkuver að Hróðnýjarstöðum samkvæmt þágildandi lögum um mat á umhverfisáhrifum. Jafnframt að í skipulagstillögnum þyrfti að gera grein fyrir tengslum breytinganna við rammaáætlun og kerfisáætlun Landsnets.

Skipulagsstofnun fékk tillögur að breytingum á aðalskipulagi til athugunar með erindum Dalabyggðar dags. 30. júní og 1. júlí 2020. Skipulagsstofnun afgreiddi erindi Dalabyggðar með bréfi dags. 4. september 2020. Skipulagsstofnun áréttaði hvatningu þess efnis að stefnumótun um vindorkuver að Hróðnýjarstöðum og Sólheimum yrði vísað inn í endurskoðunarferli aðalskipulagsins sem þá var hafið með kynningu á lýsingu, en benti einnig á tiltekin atriði í skipulagstillögnum sem bregðast þyrfti við svo sem um tengsl við rammaáætlun, tengdar framkvæmdir, vernd votlendis og búsvæði fugla, umhverfismat og fleira. Auk þess lagði Skipulagsstofnun til við Dalabyggð að bíða með að auglýsa tillögur að aðalskipulagsbreytingum þar til tillaga að viðauka við landsskipulagsstefnu lægi fyrir, þannig að sveitarstjórn gæti kannað hvernig stefna og skipulagsákvæði um vindorkuver að Hróðnýjarstöðum og Sólheimum samræmdu henni og brugðist við eftir tilefni. Á sama tíma vann Skipulagsstofnun að

viðauka við Landsskipulagsstefnu 2015-2026 sem fólst meðal annars í að útfæra stefnu um skipulag vindorkunýtingar og viðmið fyrir ákvarðanir um slíka nýtingu m.t.t. landslags. Um var að ræða stefnu sem ætlað var að liggja til grundvallar skipulagsgerð sveitarfélaga og annarri áætlanagerð og ákvarðanatöku stjórnvalda, þ.m.t. vinnu verkefnisstjórnar við gerð rammaáætlunar.

Stefnt var að auglýsingu tillögu að viðauka við landsskipulagsstefnu haustið 2020. Þegar tillagan var kynnt í nóvember 2020 var hinsvegar, að ákvörðun umhverfis- og auðlindaráðherra, felldur út kafli sem unnið hafði verið að um skipulag vindorkunýtingar vegna samspils við vinnu sem þá var hafin í umhverfis- og auðlindaráðuneyti við smíði frumvarps um breytingar á lögum um rammaáætlun og sérstakrar þingsályktunartillögu á grunni þeirra um vindorku. Kaflanum var svo að hluta bætt inn aftur áður en landsskipulagstillagan var lögð fram á Alþingi á vorþingi 2021, en hún hlaut ekki afgreiðslu fyrir þinglok.

Tillögur að breytingum á aðalskipulagi Dalabyggðar voru auglýstar 23. nóvember 2020 með athugasemdafresti til 20. janúar 2021. Aðalskipulagsbreytingarnar voru samþykktar í sveitarstjórn Dalabyggðar 15. apríl 2021 ásamt svörum við athugasemdum sem bárust við auglýstar tillögur. Aðalskipulagsbreytingarnar voru afgreiddar af sveitarstjórn Dalabyggðar til staðfestingar Skipulagsstofnunar samkvæmt 3. mgr. 32. gr. skipulagslaga með tveimur bréfum, mótt. 19. apríl 2021.

Að lokinni yfirferð Skipulagsstofnunar á aðalskipulagsbreytingunum, samkvæmt 3. mgr. 32. gr. skipulagslaga, lagði stofnunin til, í bréfi dags. 20. maí 2021, að Dalabyggð biði með endanlega afgreiðslu aðalskipulagsbreytinganna þar til umhverfismati framkvæmdanna samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum væri lokið. Vænta mætti að ýmis mikilvæg atriði sem á þessu stigi skorti upplýsingar um eða ríkti óvissa um, lægju skýrar fyrir þegar umhverfismati framkvæmdanna væri lokið, t.d. um áhrif á landslag og ásýnd, áhrif á fuglalíf, tengsl við raforkuflutningskerfið og samlegðaráhrif vindorkuveranna með áformuðu vindorkuveri í landi Garpsdals í Reykhólahreppi.

Skipulagsstofnun mælti með að sveitarfélagið tæki aðalskipulagsbreytingarnar til afgreiðslu að nýju þegar umhverfismati framkvæmdanna væri lokið og tæki þannig afstöðu til þess hvort upplýsingar í matsskýrslum framkvæmdaraðila og áliti Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdanna gæfu tilefni til breytinga. Það gæti til dæmis varðað umfang og útfærslu uppbyggingarinnar, tengingu virkjunar við raforkuflutningskerfið og mótvægisáðgerðir til að koma í veg fyrir eða draga úr neikvæðum áhrifum.

Skipulagsstofnun vakti jafnframt athygli á því að óleyst væri hvernig áformuð vindorkuver í Dalabyggð og Reykhólahreppi geta tengst við raforkuflutningskerfið.

Skipulagsstofnun benti einnig á að Alþingi hefði til umfjöllunar lagafrumvarp og þingsályktunartillögu um breytta málsmeðferð virkjanakosta í vindorku frá því sem gildi samkvæmt lögum um rammaáætlun. Bent var á að miðað við núgildandi lög og rammaáætlun þyrfti að útfæra stefnu og skipulagsákvæði í aðalskipulagi, bæði í greinargerð og á uppdrætti, varðandi vindorkuver að Hróðnýjarstöðum og Sólheimum eins og gildi um virkjunarkosti í biðflokki rammaáætlunar. Svæði sem falla í biðflokk í rammaáætlun væru skilgreind sem varúðarsvæði í aðalskipulagi sbr. n-lið í gr. 4.3.1 í skipulagsreglugerð.

Þann 7. júní 2021 átti Skipulagsstofnun fund með sveitarstjórnnum Dalabyggðar og Reykhólahrepps þar sem fram kom að sveitarfélögin vildu bæði klára aðalskipulagsbreytingarnar með staðfestingu þar sem iðnaðarsvæði væru skilgreind fyrir vindorkuver og mótuð stefna um nýtingu vindorku í Garpsdal í Reykhólahreppi og á Hróðnýjarstöðum og Sólheimum í Dalabyggð, þrátt fyrir að mati á umhverfisáhrifum væri ekki lokið og að ekki væri gert ráð fyrir þeim í gildandi rammaáætlun eða fyrirbyggjandi þingsályktunartillögu um nýja rammaáætlun (3. áfanga rammaáætlunar). Skipulagsstofnun benti á ýmis atriði sem forsendu þess að unnt væri að staðfesta aðalskipulagsbreytingarnar, m.a. að svæðin féllu undir skilgreiningu biðflokks samkvæmt lögum um

rammaáætlun sem gerði að verkum að skilgreina þyrfti þau sem varúðarsvæði samkvæmt skipulagsreglugerð í aðalskipulagi og fjalla þyrfti um óvissu um áhrif framkvæmdanna á umhverfið og óvissu um tengingu við raforkuflutningskerfið.

Í kjölfar fundarins bárust Skipulagsstofnun tvö erindi Dalabyggðar, dags. 16. júní 2021, þar sem ítrekuð var fyrri beiðni um staðfestingu á breytingum á aðalskipulagi vegna iðnaðarsvæða fyrir vindorkuver að Hróðnýjarstöðum og Sólheimum.

Skipulagsstofnun tilkynnti þann 20. júlí 2021 um tafir á afgreiðslu málsins í samræmi við 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Stofnunin afgreiddi erindi Dalabyggðar með tveimur bréfum dags. 3. september 2021 og benti á tiltekin atriði sem sveitarstjórn þyrfti að bregðast við og lagfæra skipulagsgögn því til samræmis áður en unnt væri að staðfesta aðalskipulagsbreytingarnar. Megin atriðið varðaði útfærslu stefnu og skipulagsákvæða um vindorkuverið til samræmis við ákvæði laga nr. 48/2011 þannig að farið væri með fyrirhuguð virkjunaráform eins og gildir um virkjunarkosti í biðflokki rammaáætlunar, samanber 4. mgr. 5. gr. laganna. Vísað var til þess að svæði sem falla í biðflokk í rammaáætlun eru skilgreind sem varúðarsvæði í aðalskipulagi sbr. n-lið í gr. 4.3.1 í skipulagsreglugerð. Bent var á að á slíkum svæðum gilda ákveðnar takmarkanir um nýtingu svæðisins sem þarf að sýna sem takmörkun á landnotkun á skipulagsupprætti og gera grein fyrir í greinargerð breytingarinnar. Þegar niðurstaða röðunar um virkjunarkostinn í rammaáætlun liggur fyrir, þarf að gera breytingu á aðalskipulaginu til samræmis þeirri niðurstöðu.

Í bréfum Skipulagsstofnunar var jafnframt bent á að fara þyrfti með aðalskipulagsbreytingarnar samkvæmt jarðalögum nr. 81/2004 en samkvæmt þeim bar sveitarfélaginu við undirbúning aðalskipulagsbreytinganna að afla leyfis landbúnaðarráðherra til að breyta landnotkun frá því að vera skilgreint sem landbúnaðarsvæði í aðra landnotkun, sbr. 6. gr. þágildandi jarðalaga. Þegar tillögurnar voru samþykktar lá heimild ráðherra (atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið) ekki enn fyrir en með breytingu á jarðalögum sem tók gildi þann 1. júlí s.l. er það nú á hendi sveitarstjórnar, en ekki ráðherra, að leysa land úr landbúnaðarnotum. Sveitarstjórn Dalabyggðar samþykkti á fundi sínum 14. október sl. að leysa Sólheima og Hróðnýjarstaði úr landbúnaðarnotum til samræmis við ákvæði jarðalaga. Auk þess voru á sama fundi samþykktar breytingar sem lúta að skýrleika skipulagsákvæða í breytingunum og aðgerðum til að draga úr neikvæðum áhrifum vindorkuuppbyggingar á m.a. votlendi.

Sveitarstjórn Dalabyggðar hefur lýst sig ósammála Skipulagsstofnun um hvernig beri að túlka ákvæði laga nr. 48/2011, eins og kemur fram í bréfum sveitarfélagsins dags. 19. október 2021, þar sem er ítrekuð krafa um að málunum verði lokið annað hvort með staðfestingu eða vísun til ráðherra.

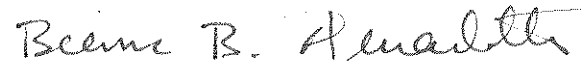
Sveitarstjórn Dalabyggðar telur lögskýringu Skipulagsstofnunar á 4. mgr. 5. gr. laga nr. 48/2011 ranga. Sveitarstjórnin telur að af greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 48/2011 megi ráða að ákvæði 4. gr. 5. mgr. laganna hafi það að markmiði að takmarka leyfisveitingar á svæðum í biðflokki, m.a. til orkurannsókna. Ekki komi fram að ákvæðinu sé ætlað að hafa áhrif í sambandi við skipulagsgerð sveitarfélaga. Þess sé heldur ekki að vænta þar sem sérstakt ákvæði sé í 7. gr. laganna um áhrif á skipulag og það sé aðeins sú stefnumörkun sem felist í þingsályktun um rammaáætlun sem takmarki heimildir sveitarfélaga í skipulagsmálum eins og ráðið verði af 1. mgr. 7. gr. laganna eins og hún sé nánar skýrð í greinargerð með frumvarpi. Tilvitnuð 7. gr. hafi að geyma þær takmarkanir á heimildum sveitarfélaga í skipulagslögum sem leiði af lögum nr. 48/2011 og hefði þurft að koma fram í ákvæðinu ef það hefði átt að taka til orkunýtingarkosta sem ekki hefðu komið til meðferðar í gildandi rammaáætlun. Ákvæði 4. mgr. 5. gr. sé því einungis ætlað að tryggja að ekki verði teknar aðrar ákvarðanir um slík svæði en yrðu heimilar um svæði í biðflokki, en hafi ekki með skilgreiningu slíkra svæða að gera í aðalskipulagi.

Niðurlag

Málsmeðferð þessa máls undirstrikar mikilvægi þess að lagaumgjörð og stefnumörkun stjórnvalda um uppbyggingu vindorku sé skýr. Nýting vindorku er nýtt viðfangsefni í skipulagsgerð hér á landi sem fylgja nýjar áskoranir meðal annars varðandi ýmis áhrif á umhverfi og samfélag, svo sem áhrif á landslag og ásýnd og fuglalíf. Jafnframt setur uppbygging vindorkuvera ákveðnar kröfur á raforkuflutningskerfið. Eins og greinir að framan er margt enn óljóst um áhrif áformaðra vindorkuvera að Sólheimum og Hróðnýjarstöðum á umhverfi og samfélag.

Það er niðurstaða Skipulagsstofnunar, eins og fram kemur að framan, að vísa erindum Dalabyggðar um staðfestingu breytinga á aðalskipulagi sveitarfélagsins varðandi vindorkuver að Sólheimum og Hróðnýjarstöðum til ákvörðunar ráðherra samkvæmt 4. mgr. 32. gr. skipulagslaga. Skipulagsstofnun telur að synja beri staðfestingu aðalskipulagsbreytinganna þar sem efni og framsetning þeirra samræmist ekki lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun og skipulagsreglugerð nr. 90/2013.


Ásdís Hlökk Theodórsdóttir


Birna Björk Árnadóttir

Afrit sent til Dalabyggðar

Hjálagt

- Erindi Dalabyggðar til Skipulagsstofnunar vegna Hróðnýjarstaða dags. 11. apríl 2019, 1. júlí 2020, 19. apríl 2021, 16. júní 2021 og 19. október 2021.
- Erindi Dalabyggðar til Skipulagsstofnunar vegna Sólheima 24. apríl 2019, 30. júní 2020, 19. apríl 2021, 16. júní 2021 og 19. október 2021.
- Bréf Skipulagsstofnunar til Dalabyggðar dags. 8. maí 2019, 4. september 2020, 20. maí 2021 og 3. september 2021 (tvö bréf).
- Aðalskipulagsbreyting, greinargerð og umhverfisskýrsla vegna vindorkuvers á Hróðnýjarstöðum, dags. 26. maí 2020/síðast breytt 12. október 2021.
- Aðalskipulagsbreyting, greinargerð og umhverfisskýrsla vegna vindorkuvers á Sólheimum dags. 26. maí 2020/síðast breytt 12. október 2021.