



Stjórnarráð Íslands
Innviðaráðuneytið

irn@irn.is
545 8200

Sölvhólsögötu 7,
101 Reykjavík

stjornarradid.is

Dalabyggð
Miðbraut 11
370 Búðardalur

Reykjavík 06. apríl 2022
Tilv.: IRN22011084/8.8

Hjálagt sendist yður ákvörðun ráðherra í máli IRN22011084 varðandi breytingu á aðalskipulagi Dalabyggðar.

Fyrir hönd ráðherra
eftir umboði

Brynjólfur Hjartarson



**Ákvörðun innviðaráðherra í máli IRN22011084
varðandi breytingu á aðalskipulagi Dalabyggðar**

I. Inngangur

Ráðuneytið vísar til erindis Skipulagsstofnunar sem barst ráðuneytinu þann 4. janúar 2022. Með erindinu var vísað til ákvörðunar ráðherra afgreiðslu að tillögu Dalabyggðar um staðfestingu á tveimur breytingum á aðalskipulagi sveitarfélagsins varðandi iðnaðarsvæði að Hróðnýjarstöðum og Sólheimum fyrir vindorkuver, sbr. ákvæði 4. mgr. 32. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Með erindinu fylgdi greinargerð Skipulagsstofnunar ásamt rökstuðningi. Telur Skipulagsstofnun að synja beri staðfestingu aðalskipulagsbreytinganna þar sem efni og framsetning þeirra samræmist ekki lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011 og skipulagsreglugerð nr. 90/2013.

Í erindi Skipulagsstofnunar kemur fram að í aðalskipulagsbreytingunum sé mörkuð stefna og sett skipulagsákvæði um 414 ha iðnaðarsvæði að Sólheimum (17) þar sem heimilt verði að reisa vindorkuver á svæði sem hafi verið skilgreint sem landbúnaðarsvæði. Um sé að ræða virkjun vindorku með allt að 150 MW uppsettu afli og allt að 30 vindmyllum að hámarkshæð 220 m, með spöðum í efstu stöðu. Að Hróðnýjarstöðum sé um að ræða 419ha iðnaðarsvæði (18) sem hafi 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 sé ætlað að tengjast Glerárskógalínu (132 kV). Fyrirkomulagi vindorkuveranna og tengdum framkvæmdum sé lýst í skipulagsgögnum og uppdrætti sem þeim fylgir.

Ráðuneytið sendi erindi Skipulagsstofnunar til umsagnar Dalabyggðar með bréfi dags. þann 5. janúar 2022 í samræmi við ákvæði 3. ml. 4. mgr. 32. gr. skipulagslaga. Barst

ráðuneytinu umsögn Dalabyggðar þann 17. janúar 2022. Er þess þar krafist að ráðuneytið staðfesti breytingar á aðalskipulagi sveitarfélagsins varðandi iðnaðarsvæða vegna vindorkuvera að Sólheimum og Hróðnýjarstöðum.

II. Erindi og afstaða Skipulagsstofnunar

Í greinargerð Skipulagsstofnunar kemur fram að áformuð vindorkuver að Sólheimum og Hróðnýjarstöðum falli undir lög nr. 48/2011. Verndar- og nýtingaráætlun (rammaáætlun) sé bindandi við gerð skipulagsáætlana samkvæmt 7. gr. laganna. Virkjunarkostirnir að Hróðnýjarstöðum og Sólheimum séu ekki í gildandi rammaáætlun. Í tillögu verkefnisstjórnar 4. áfanga rammaáætlunar sé fjallað um virkjunarkostinn að Sólheimum og lagt til að hann falli í biðflokk. Sú tillaga hafi ekki enn hlotið þá málsmeðferð sem er áskilin skv. 1. mgr. 3. gr. og 3.-5. mgr. 10. gr. laganna, þ.e. opinbera kynningu og afgreiðslu sem þingsályktun frá Alþingi. Virkjunarkostur að Hróðnýjarstöðum hafi ekki borist verkefnisstjórn rammaáætlunar til umfjöllunar. Telur Skipulagsstofnun ekki unnt að staðfesta aðalskipulagsbreytinguna 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. Í 4. mgr. 5. gr. laga nr. 48/2011 segi að virkjunarkostir sem verndar- og orkunýtingaráætlun eigi að taka til skv. 3. mgr. 3. gr., og ekki hafi verið tekin afstaða til í gildandi verndar- og orkunýtingaráætlun, skuli lúta sömu reglum og virkjunarkostir í biðflokki áætlunarinnar. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 48/2011 segi að í frumvarpinu sé lagt til að um nýja virkjunarkosti, þ.e. virkjunarkosti sem ekki hafi verið tekin afstaða til í gildandi verndar- og nýtingaráætlun, fari líkt og um virkjunarkosti í biðflokki. Samkvæmt skipulagsreglugerð skuli svæði í biðflokki rammaáætlunar skilgreind sem varúðarsvæði, sbr. n-lið gr. 4.3.1 og gr. 4.5.3. Skilgreining varúðarsvæðis feli í sér takmörkun á landnotkun og skuli í aðalskipulagi setja ákvæði og skilmála sem fela í sér takmarkanir til að bregðast við þeim sérstöku aðstæðum sem á svæðinu ríkja, s.s. um mannvirkjagerð, umgengni og landnotkun. Þær takmarkanir sem eigi við á svæðum í biðflokki rammaáætlunar séu tilgreindar í 3. gr. laga nr. 48/2011. Feli þær í sér að ekki sé heimilt að veita leyfi tengd orkuvinnslu vegna virkjunarkostsins og einungis sé heimilt að veita leyfi tengd orkurannsóknnum og stunda orkurannsóknir sem ekki eru leyfisskyldar, enda séu framkvæmdir vegna þeirra ekki háðar umhverfismati. Hafi Dalabyggð ekki fallist á ítrekaðar ábendingar Skipulagsstofnunar um að skilgreina þurfi fyrirhuguð iðnaðarsvæði

sem varúðarsvæði. Skýringar sveitarfélagsins á því að skilgreina svæðið ekki sem varúðarsvæði séu settar fram í bréfi sveitarfélagsins til Skipulagsstofnunar dags. 19. október 2021. Hafi Skipulagsstofnun farið yfir skýringar sveitarfélagsins en fallist ekki á skilgreiningu iðnaðarsvæðanna til orkuvinnslu án takmarkana. Vegna orða sveitarfélagsins um að af greinargerð með frumvarpi 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, bendi Skipulagsstofnun á að orðalag ákvæðisins í lögnum sjálfum gefi ekki til kynna að það einskorðist við leyfisveitingar. Telur Skipulagsstofnun unnt að staðfesta aðalskipulagsbreytingarnar þegar gögn hafa verið lagfærð með þeim hætti að fyrirhuguð iðnaðarsvæði verði skilgreind sem varúðarsvæði.

Þá rekur Skipulagsstofnun ferli málsins í greinargerð sinni til ráðuneytisins. Kemur þar fram að breyting á aðalskipulagi Dalabyggðar vegna vindorkuveranna hafi hafist með gerð tveggja lýsinga sem kynntar hafi verið samkvæmt 1. mgr. 30. gr. skipulagslaga vorið 2019. Hafi Skipulagsstofnun fengið lýsinguna til umsagnar með erindum þann 11. og 24. apríl 2019 og gefið sameiginlega umsögn um skipulagsáformin með bréfi dags. 8. nóvember 2019. Í umsögn stofnunarinnar hafi verið 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.t.t. samlegðaráhrifa. Einnig hafi verið hvatt til þess, ef vilji sveitarfélagsins stæði til, að vinna samhliða að mótun aðalskipulagsbreytinga og umhverfismati framkvæmdarinnar. Á þeim tíma hafi verið nýlokið kynningu framkvæmdaraðila á tillögu að matsáætlun fyrir vindorkuver að Hróðnýjarstöðum samkvæmt þágildandi lögum um mat á umhverfisáhrifum. Jafnframt að í skipulagstillögunum þyrfti að gera grein fyrir tengslum breytinganna við rammaáætlun og kerfisáætlun Landsnets. Skipulagsstofnun hafi fengið tillögu að breytingum á aðalskipulagi Dalabyggðar til athugunar dagana 30. júní og 1. júlí 2020. Hafi stofnunin afgreitt erindið með bréfi dags. 4. september 2020. Hafi stofnunin áréttað 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 einnig bent á tiltekin atriði í skipulagstillögunum sem bregðast þyrfti við, s.s. um tengsl við rammaáætlun, tengdar framkvæmdir, vernd votlendis og búsvæði fugla, umhverfismat o. fl. Auk þess hafi Skipulagsstofnun lagt til að Dalabyggð biði með að auglýsa tillögur að aðalskipulagsbreytingunum þar til tillaga að viðauka við landsskipulagsstefnu lægi fyrir,

Þannig að sveitarstjórn gæti kannað hvernig stefna og skipulagsákvæði um vindorkuver að Hróðnýjarstöðum og Sólheimum samræmdist henni og brugðist við eftir tilefni. Á sama tíma hafi Skipulagsstofnun unnið að viðauka við landsskipulagsstefnu 2015-2026 sem falist hafi m.a. í að útfæra stefnu um skipulag vindorkunýtingar og viðmið fyrir ákvarðanir um slíka nýtingu m.t.t. landslags. Um hafi verið að ræða stefnu sem ætlað hafi verið að liggja til grundvallar skipulagsgerð sveitarfélaga og annarri áætlanagerð og ákvarðanatöku stjórnvalda, þ.m.t. vinnu verkefnisstjórnar við gerð rammaáætlunar. Stefnt hafi verið að auglýsingu um tillögu að viðauka við landskipulagsstefnu haustið 2020. Þegar tillagan var kynnt í nóvember það ár hafi hins vegar að kröfu umhverfis- og auðlindaráðherra verið felldur út kafli sem unnið hafði verið að um skipulag vindorkunýtingar vegna samspils við vinnu þá sem var hafi í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu við smíði frumvarps um breytingar á lögum um rammaáætlun og sérstakrar þingsályktunartillögu á grunni þeirra um vindorku. Kaflanum hafi svo að hluta verið bætt inn aftur áður en landsskipulagsstillagan var lögð fram á vorþingi 2021, en hún hafi ekki hlotið afgreiðslu fyrir þinglok.

Tillaga að breytingum á aðalskipulagi Dalabyggðar hafi verið auglýst 23. nóvember 2020 með athugasemdafresti til 20. janúar 2021. Breytingarnar hafi verið samþykktar í sveitarstjórn 15. apríl 2021 ásamt svörum við athugasemdum sem bárust við auglýstar tillögur. Breytingarnar hafi verið afgreiddar af sveitarstjórn til staðfestingar Skipulagsstofnunar skv. 3. mgr. 32. gr. skipulagslaga þann 19. apríl 2021. Að lokinni yfirferð Skipulagsstofnunar á aðalskipulagsbreytingunum hafi stofnunin með bréfi dags. 20. maí 2021 lagt til að Dalabyggð biði með endanlega afgreiðslu breytinganna þar til umhverfismati framkvæmdarinnar skv. 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 vindorkuversins með áformuðum vindorkuveri í landi Garpsdals í Reykhólahreppi. Hafi Skipulagsstofnun mælt með að sveitarfélagið tæki aðalskipulagsbreytingarnar til afgreiðslu að nýju þegar umhverfismati framkvæmdanna væri lokið og tæki þannig afstöðu til þess hvort upplýsingar í matsskýrslu framkvæmdaraðila og áliti Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdanna gæfu tilefni til breytinga. Gæti það t.d. varðað umfang og útfærslu uppbyggingarinnar, tengingu virkjunar við raforkuflutningskerfið og mótvægisáðgerðir til

að koma í veg fyrir eða draga úr neikvæðum áhrifum. Skipulagsstofnun hafi jafnframt vakið athygli á því að óleyst væri hvernig áformuð vindorkuver í Dalabyggð og Reykhólahreppi gætu tengst við raforkuflutningskerfið. Einnig hafi stofnunin bent á að Alþingi hefði til umfjöllunar lagafrumvarp og þingsályktunartillögu um breytta málsmeðferð virkjanakosta í vindorku frá því sem gildi samkvæmt lögum um rammaáætlun. Bent hafi verið 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 gr. 4.3.1 í skipulagsreglugerð.

Þann 7. júní 2021 hafi Skipulagsstofnun átt fund með sveitarstjórnnum Dalabyggðar og Reykhólahrepps þar sem fram hafi komið 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 ekki væri gert ráð fyrir þeim í gildandi rammaáætlun eða fyrirliggjandi þingsályktunartillögu um nýja rammaáætlun. Skipulagsstofnun hafi bent á ýmis atriði sem forsendu þess að unnt væri að staðfesta aðalskipulagsbreytingarnar, m.a. að svæðin féllu undir skilgreindu biðflokks samkvæmt lögum um rammaáætlun sem gerði að verkum að skilgreina þyrfti þau sem varúðarsvæði skv. skipulagsreglugerð í aðalskipulagi. Þá þyrfti að fjalla um óvissu um áhrif framkvæmdanna á umhverfið og óvissu um tengingu við raforkuflutningskerfið. Í kjölfar fundarins hafi Dalabyggð ítrekað fyrri beiðni um staðfestingu á breytingu á aðalskipulagi með erindum dags. 16. júní 2021. Þann 20. júlí 2021 hafi Skipulagsstofnun tilkynnt um tafir á afgreiðslu málsins. Hafi stofnunin afgreitt erindi Dalabyggðar með bréfum dags. 3. september 2021 og bent á tiltekin atriði sem sveitarstjórn þyrfti að bregðast við oh lagfæra skipulagsgögn því til samræmis áður en unnt væri að staðfesta aðalskipulagsbreytingarnar. Megin atriðið varðaði útfærslu stefnu og skipulagsákvæða um vindorkuverin til samræmis við ákvæði laga nr. 48/2011 þannig að farið væri með fyrirhuguð virkjunaráform eins og gildi um virkjunarkosti í biðflokki rammaáætlunar, sbr. 4. mgr. 5. gr. laganna. Vísað hafi verið til þess að svæði sem falla í biðflokk rammaáætlunar séu skilgreind sem varúðarsvæði í aðalskipulagi, sbr. n-lið gr. 4.3.1 skipulagsreglugerðar. Bent hafi verið á að á slíkum svæðum gildi ákveðnar takmarkanir um nýtingu svæðisins sem þurfi að sýna sem takmörkun á landnotkun á

skipulagsuppdrætti og gera grein fyrir í greinargerð. Þegar niðurstaða röðunar um virkjunarkostinn í rammaáætlun liggur fyrir þurfi að gera breytingu á aðalskipulaginu til samræmis þeirri niðurstöðu. Í bréfum Skipulagsstofnunar hafi jafnframt verið bent á að fara þyrfti með skipulagsbreytingarnar skv. jarðalögum nr. 81/2004, en skv. þeim beri 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 hafi heimild ráðherra ekki enn legið fyrir en með breytingu á jarðalögum sem tóku gildi þann 1. júlí 2021, sé það nú á hendi sveitarstjórnar en ekki ráðherra að leysa úr landbúnaðarnotum. Sveitarstjórn Dalabyggðar hafi samþykkt á fundi þann 14. október 2018 að leysa Sólheima og Hróðnýjarstaði úr landbúnaðarnotum til samræmis við ákvæði jarðalaga. Auk þess hafi verið á sama fundi samþykktar breytingar sem lúti að skýrleika skipulagsákvæða í breytingunum og aðgerðum til að draga úr neikvæðum áhrifum vindorkuuppbyggingar á m.a. votlendi.

Þá kemur fram að sveitarstjórn Dalabyggðar hafi lýst sig ósammála Skipulagsstofnun um hvernig túlka beri ákvæði laga nr. 48/2011, sbr. bréfi sveitarfélagsins dags. 19. október 2021, þar sem ítrekuð sé krafa um staðfestingu eða vísun til ráðherra.

Að lokum áréttar Skipulagsstofnun mikilvægi þess að lagaumgjörð og stefnumörkun stjórnvalda um uppbyggingu vindorku sé skýr. Nýting vindorku sé nýtt viðfangsefni í skipulagsgerð hér á landi sem fylgi nýjar áskoranir, m.a. varðandi ýmis áhrif á umhverfi og samfélag, s.s. áhrif á landslag, ásýnd og fuglalíf. Einnig setji uppbygging vindorkuvera ákveðnar kröfur á raforkuflutningskerfið. Þá sé margt óljóst um áhrif áformaðra vindorkuvera að Sólheimum og Hróðnýjarstöðum á umhverfi og samfélag. Er það niðurstaða Skipulagsstofnunar að vísa erindi Dalabyggðar til ákvörðunar ráðherra skv. 4. mgr. 43. gr. skipulagslaga. Telur stofnunin að synja beri staðfestingu aðalskipulagsbreytinganna þar sem efni og framsetning þeirra samræmist ekki lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011 og skipulagsreglugerð nr. 90/2013.

III. Afstaða Dalabyggðar

Dalabyggð krefst þess að ráðuneytið staðfesti breytingu á aðalskipulagi sveitarfélagsins vegna vindorkuvera að Sólheimum og Hróðnýjarstöðum. Er það mat sveitarfélagsins að

með breytingum á aðalskipulagi sé það stefnumörkun sveitarfélagsins að það sé möguleiki að reist verði vindorkuver að Sólheimum og Hróðnýjarstöðum. Ekki sé um að ræða að verið sé að taka ákvörðun um slíkar framkvæmdir eða veita heimild til þeirra. Að ákvörðun um framkvæmdir sé langur vegur í gegnum deiliskipulag, umhverfismat framkvæmda, framkvæmdaleyfi, virkjanaleyfi, o.fl. Í því ferli muni koma til skoðunar þau atriði sem Skipulagsstofnun vísar til en þau eigi ekki við á þessu stigi varðandi þá tímabundnu og endurskoðunarskyldu stefnumótun sveitarfélagsins sem felist í aðalskipulagi. Ef breytingin verði ekki staðfest sé á byrjunarstigi komið í veg fyrir að framangreind atriði geti komið til skoðunar.

Í umsögn sveitarfélagsins kemur fram að óljóst sé hvort lög nr. 48/2011 taki til vindorku. Í frumvarpi til laganna hafi einungis verið gert ráð fyrir að verndar- og orkunýtingaráætlun skv. lögnum tæki til nýtingar vatnsafls og jarðvarma yfir ákveðnum viðmiðunarmörkum. Hafi það verið markmið laganna að tryggja að nýting háhitasvæða og landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti fallvatna byggist á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati þar sem tekið er tillit til verndargildis náttúru og menningarsögulegra minja, hagkvæmni og arðsemi ólíkra nýtingarkosta og annarra gilda sem varða þjóðarhag, svo og hagsmuna þeirra sem nýta þessi sömu gæði, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Við meðferð málsins á Alþingi hafi komið fram athugasemdir sem m.a. hafi lotið að því að gildissvið frumvarpsins væri of þröngt afmarkað og hafi iðnaðarnefnd Alþingis fallist á það sjónarmið. Segi í nefndaráliti að forsögu rammaáætlunar megi rekja til ársins 1993 og hafi óhefðbundnir virkjunarkostir, eins og sjávarfallsvirkjanir eða vindorka, verið lítt komnir til skoðunar á þeim tíma. Mikið vatn hafi runnið til sjávar frá þessu tíma og telji nefndin að horfa verði til framtíðar þegar sett sé heildstæð löggjöf á þessu sviði. Nefndin hafi því lagt til breytt heiti frumvarpsins og víðtækara gildissvið því að öðrum kosti væri frumvarpið afmarkað við virkjunarkosti í fallvötnum eða á háhitasvæðu, Lögin muni af þessum sökum ná til landsvæða þar sem finna mætti virkjunarkosti til orkuvinnslu, jafnt innan eignarlandi sem þjóðlenda. Einn flokkur áætlunarinnar væri þá orkunýtingarflokkur í stað nýtingarflokks.

Sú breyting sem gerð hafi verið á frumvarpinu hafi falist í því að virkjunarkostur sem í frumvarpinu hafi verið skilgreint sem „áætluð framkvæmd vegna virkjunar fallvatna og á háhitasvæðum á tilgreindum virkjunarstað“ hafi verið skilgreind sem „áætluð framkvæmd vegna virkjunar til orkuvinnslu á tilgreindum virkjunarstað“. Hafi lagatextanum verið

breytt til samræmis við það. Lögin beri þess þó merki að hafa aðeins átt að taka til virkjunar háhita og fallorku straumvatna, sbr. skilgreiningar hugtaka í 2. gr. þeirra. Hvergi sé vikið að virkjun vindorku eða sjávarfalla í lögnum. Telur sveitarfélagið að sú breyting sem gerð var á frumvarpinu hafi verið vanhugsuð og það hafi ekki skilað sér með skýrum hætti inn í lögin að beislun vindorku ætti að falla undir þau. Sé augljóst að full þörf hafi verið á að gaumgæfa sérstaklega stöðu vindorkunnar í þessu samhengi og megi benda á að beislun jarðvarma og fallorku sé ávallt staðbundin í einhverjum skilningi. Þess vegna séu raunhæfir virkjunarkostir á því sviði bundnir við tiltekinn virkjunarstað á meðan beislun vindorku sé ekki staðbundin í sama skilningi, þótt vissulega geti hagkvæmni vindorkuvinnslu verið mismunandi eftir staðháttum. Þá sé mikill munur á því hversu varanlegt inngríp fylgi jarðvarma- og vatnsaflsvirkjun annars vegar og vindorkuverum hins vegar og megi segja að vindorkuver geti að miklu leyti talist afturtæk framkvæmd. Birtist þessi réttaróvissa m.a. í því að Skipulagsstofnun hafi gert þá breytingu á viðauka við landsskipulagsstefnu í nóvember 2020 að felldur hafi verið út kafli um nýtingu vindorku í sátt við umhverfi og samfélag ásamt samsvarandi umfjöllun í umhverfismati. Hafi það sagt verið gert vegna áforma um breytingar á lögum nr. 48/2011 sem séu í vinnslu í umhverfis- og auðlindaráðuneyti, sem haft geti áhrif á efnis og útfærslu þessa kafla. Hafi ráðherra síðan lagt fram frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 48/2011 í byrjun apríl 2021 og þar sé gert ráð fyrir að staða vindorkuvera verði skýrð.

Þá kemur fram í umsögninni að jafnvel þótt því væri játað að lögin um orkunýtingaráætlun taki til vindorkuvera þá leiði ekki af því að Dalabyggð hafi borið að fara með umrædd virkjunaráform að Sólheimum og Hróðnýjarstöðum eins og um framkvæmdaáform í biðflokki rammaáætlunar væri að ræða og flokka svæðin sem varúðarsvæði í aðalskipulagi eins og Skipulagsstofnun haldi fram. Sé þar um rangtúlkun Skipulagsstofnunar að ræða. Af hálfu Skipulagsstofnunar sé því haldið fram að virkjunarkostir sem verndar- og orkunýtingaráætlun eigi að taka til skv. 3. mgr. 3. gr. og ekki hafi verið tekin afstaða til í gildandi verndar- og orkunýtingaráætlun, skuli lúta sömu reglum og virkjunarkostir í biðflokki áætlunarinnar. Telji stofnunin að í þessu felist að flokka beri slíka virkjunarkosti í biðflokk við gerð aðalskipulags. Telur Dalabyggð þessa lögskýringu ranga. Af greinargerð með frumvarpi til laganna megi ráða ákvæði 4. mgr. 5. gr. hafi það að markmiði að takmarka leyfisveitingar á slíkum svæðum, m.a. til orkurannsókna, en hvergi komi fram að ákvæðinu sé ætlað að hafa bein áhrif í sambandi við skipulagsgerð sveitarfélaga. Þess sé heldur ekki að vænta þar sem sérstakt ákvæði sé í

7. gr. laganna um áhrif verndar- og orkunýtingaráætlunar á skipulagsheimildir. Sé þar ljóst að það sé aðeins sú stefnumörkun sem felist í gildandi þingsályktun um verndar- og orkunýtingaráætlun sem takmarki heimildir sveitarfélaga í skipulagsmálum. Verði slíkt berlega ráðið af 1. mgr. 7. gr. laganna eins og hún sé skýrð í greinargerð. Tilvitnuð 7. gr. hafi að geyma þær takmarkanir á heimildum sveitarfélaga í skipulagslögum sem leiði af lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun og hefði þurft að koma fram í ákvæðinu ef það hefði átt að taka til orkunýtingarkosta sem ekki hefðu komið til meðferðar í staðfestri verndar- og orkunýtingaráætlun. Ákvæði 4. mgr. 5. gr. sé því einungis ætlað að tryggja að ekki verði teknar aðrar ákvarðanir um slík svæði en heimilar séu um svæði í biðflokki en hafi ekkert með skilgreiningu slíkra svæða í aðalskipulagi að gera. Þá tekur Dalabyggð fram að ákvæði laga nr. 48/2011 takmarki stjórnarskrárvarinn rétt til atvinnu og rétt sveitarfélaga til að ráða málefnum sínum og verði að gera þá kröfu að slíkar takmarkanir styðjist við skýrar lagaheimildir. Sé ekki um það að ræða í því tilviki sem hér um ræðir varðandi vindorku. Skipulagsstofnun sé því ekki stætt á því að setja skilyrði er lúta að tengslum skipulagsáætlunarinnar við ákvæði laga um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Dalabyggð telur að tilvitnun Skipulagsstofnunar til n-liðar gr. 4.3.1 í skipulagsreglugerð styðji ekki sjónarmið stofnunarinnar. Þvert á móti beri ákvæðið með sé að því sé ætlað að tryggja að aðalskipulag sé samræmt gildandi verndar- og orkunýtingaráætlun og eigi það því aðeins við um svæði sem þegar samþykkt rammaáætlun taki til. Af ákvæðinu megi einnig álykta að það eigi ekki við þegar verið er að fjalla um aðalskipulag fyrir svæði þar sem ekki hafi verið samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlun. Sé það í samræmi við 7. gr. laga nr. 48/2011 og þann skilning sem Dalabyggð leggur í ákvæðin. Þá verði að túlka ákvæði gr. 4.5.3 reglugerðarinnar með hliðsjón af n-lið gr. 4.3.1. og 7. gr. laga nr. 48/2011. Sé ljóst að ákvæðið eigi aðeins við að í gildi sé verndar- og orkunýtingaráætlun fyrir umrætt svæði sem viðkomandi sveitarfélagi sé skylt að líta til við skipulagsgerðina.

Þá telur Dalabyggð að verulegir annmarkar hafi verið á meðferð Skipulagsstofnunar á erindi sveitarfélagsins sem líta beri til við ákvarðanatöku í málinu. Telur ráðuneytið óþarft að rekja þær athugasemdir frekar en vísar til athugasemda varðandi málsmeðferð Skipulagsstofnunar í niðurstöðukafla.

Að lokum tekur Dalabyggð fram að við úrlausn málsins beri að hafa í huga að aðalskipulag sé í eðli sínu tímabundin og endurskoðunarskyld áætlun sem ekki leggi með

beinum hætti grunn að neinum umtalsverðum framkvæmdum. Við undirbúning framkvæmda þurfi að gæta fjölda annarra laga en skipulagslaga, þ.á.m. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun, laga um umhverfismat framkvæmda áætlana o.fl., auk þess sem gera þurfi deiliskipulag að framkvæmdasvæðinu. Það að setja fram stefnu í aðalskipulagi um uppbyggingu orkuvinnslu með beislun vindorku á afmörkuðu svæði feli ekki í sér neina hættu á ótímabærum eða lítt grunduðum framkvæmdum, en slík stefnumótun kunnhi vegar að vera nauðsynleg vegna hagsmuna sveitarfélagsins og þeirra landeigenda eða framkvæmdaaðila sem vilji kanna möguleika til uppbyggingar af þessu tagi. Sé það því krafa Dalabyggðar að ráðherra staðfesti breytingar þær á aðalskipulagi sveitarfélagsins sem til umfjöllunar séu í málinu.

IV. Niðurstaða ráðuneytisins

Til umfjöllunar er tillaga Skipulagsstofnunar sem barst ráðuneytinu þann 4. janúar 2022 varðandi breytingar á aðalskipulagi Dalabyggðar vegna iðnaðarsvæða að Hróðnýjarstöðum og Sólheimum fyrir vindorkuver. Er tillögunni vísað til ráðherra á grundvelli 4. mgr. 32. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Í ákvæðinu segir að telji Skipulagsstofnun að synja beri aðalskipulagi staðfestingar eða fresta staðfestingu þess að öllu leyti eða hluta skuli stofnunin senda tillögu um það til ráðherra innan fjögurra vikna frá því að henni barst tillaga að aðalskipulagi. Skal tillagan rökstudd með greinargerð þar sem fram skal koma hvort form- eða efnisgallar séu á afgreiðslu sveitarstjórnar eða gerð skipulagsins. Í greinargerð Skipulagsstofnunar kemur fram að stofnunin telji að synja beri staðfestingu aðalskipulagsbreytingarinnar þar sem efni og framsetning hennar samræmist ekki lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011 og skipulagsreglugerð nr. 90/2013. Hafa sjónarmið Skipulagsstofnunar verið rakin hér að framan, sem og athugasemdir sveitarfélagsins. Þar sem fyrir liggur að Skipulagsstofnun telur ekki um að ræða aðra form- eða efnisgalla á aðalskipulagstillögunni en raktir eru í greinargerð stofnunarinnar, auk þess sem ekki verður séð af gögnum málsins að um slíkt sé að ræða, mun umfjöllun ráðuneytisins afmarkast við þau álitaefti sem rakin hafa verið hér að framan.

Líkt og fram kemur í gögnum málsins falla áformuð vindorkuver að Hróðnýjarstöðum og Sólheimum undir lög um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011. Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. þeirra laga er verndar- og orkunýtingaráætlun (rammaáætlun) bindandi við gerð

skipulagsáætlana. Liggur fyrir að áformaðir virkjunarkostir eru ekki í gildandi rammaáætlun. Líkt og rakið er í greinargerð Skipulagsstofnunar liggur fyrir að samkvæmt tillögu verkefnisstjórnar 4. áfanga rammaáætlunar er lagt til að virkjunarkosturinn að Sólheimum falli í biðflokk. Hins vegar hefur sú tillaga ekki hlotið tilhlýðilega málsmeðferð samkvæmt 1. mgr. 3. gr. og 3.-5. mgr. 10. gr. laganna, þ.e. opinbera kynningu og afgreiðslu sem þingsályktun frá Alþingi. Virkjunarkosturinn að Hróðnýjarstöðum hefur hins vegar ekki borist verkefnisstjórn rammaáætlunar til umfjöllunar.

Í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 48/2011 kemur fram að í biðflokk rammaáætlunar falli virkjunarkostir sem talið er að þurfi frekari upplýsingar um svo meta megi á grundvelli sjónarmiða sem fram koma í 4. mgr. 3. gr. hvort þeir eigi að falla í orkunýtingarflokk eða verndarflokk. Í 2. mgr. 5. gr. kemur fram að stjórnvöldum sé ekki heimilt að veita leyfi tengd orkuvinnslu vegna virkjunarkosta sem eru í biðflokki. Í 4. mgr. 5. gr. kemur síðan fram að virkjunarkostir sem rammaáætlun á að taka til samkvæmt 3. mgr. 3. gr. og ekki hefur verið tekin afstaða til í gildandi rammaáætlun skuli lúta sömu reglum og virkjunarkostir í biðflokki rammaáætlunar. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 48/2011 kemur fram að lagt sé til að um nýja virkjunarkosti, þ.e. virkjunarkosti sem ekki hefur verið tekin afstaða til í gildandi rammaáætlun, fari líkt og um virkjunarkosti í biðflokki.

Líkt og rakið er í greinargerð Skipulagsstofnunar skulu svæði í biðflokki rammaáætlunar skilgreind sem varúðarsvæði. Kemur framangreint fram í n-lið gr. 4.3.1 þar sem fjallað er um verndar- og orkunýtingaráætlun, sem og gr. 4.5.3 þar sem fjallað er um skipulagsuppdrætti. Felur skilgreining varúðarsvæðis í sér takmörkun á landnotkun og skal þá í aðalskipulag setja ákvæði og skilmála sem fela í sér takmarkanir til að bregðast við þeim sérstöku aðstæðum sem á svæðinu ríkja, s.s. um mannvirkjagerð, umgengi og landnotkun. Eru þær takmarkanir sem eiga við á svæðum í biðflokki tilgreindar í 3. mgr. 5. gr. laga nr. 48/2011. Fela þær í sér að ekki er heimilt að veita leyfi tengd orkuvinnslu vegna virkjunarkostsins og einungis er heimilt að veita leyfi tengd orkurannsóknum og stunda orkurannsóknir sem ekki eru leyfisskyldar, enda séu framkvæmdir vegna þeirra ekki háðar umhverfismati.

Samkvæmt 1. mgr. 28. gr. skipulagslaga er aðalskipulag skipulagsáætlun fyrir eitt sveitarfélag og skal taka til alls lands innan marka sveitarfélagsins. Í aðalskipulagi er sett fram stefna sveitarstjórnar um þróun sveitarfélagsins varðandi landnotkun, byggðapróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál. Í 2. mgr. 28. gr. segir að í aðalskipulagi sé lagður grundvöllur fyrir gerð deiliskipulags varðandi landnotkun, takmarkanir á landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi og byggðamynstur. Í aðalskipulagi eða breytingu á því er heimilt að setja fram nánari stefnu, svo sem um nýbyggingarsvæði, svo sem um nýbyggingarsvæði eða endurbyggingarsvæði í eldri byggð eða um einstök viðfangsefni. Í 3. mgr. 28. gr. segir síðan að við gerð aðalskipulags skuli byggt á markmiðum skipulagslaga, landsskipulagsstefnu, svæðisskipulagi liggi það fyrir, og áætlunum um þróun og þarfir sveitarfélagsins. Þá skuli jafnframt gætt að samræmi við skipulagsáætlanir aðliggjandi sveitarfélaga.

Ráðuneytið tekur fram að í staðfestingu skipulagsáætlunar felst lögmætiseftirlit. Í því felst mat á því hvort farið hafi verið að réttum reglum við undirbúning og meðferð skipulagsáætlunar. Ber því að kanna hvort farið hafi verið að réttum reglum hvað varðar málsmeðferðina sem og athugun á því hvort efni ákvörðunar standist lög og ákveðnar grundvallarreglur að öðru leyti.

Það er mat ráðuneytisins að fallast beri á það með Skipulagsstofnun að 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 skipulagsreglugerðar nr. 90/2013. Samkvæmt tilvitnuðum reglugerðarákvæðum skuli svæði í biðflokki rammaáætlunar skilgreind sem varúðarsvæði. Hinu sama gildir um virkjunarkosti sem ekki hefur verið tekin afstaða til í gildandi rammaáætlun, sbr. 4. mgr. 5. gr. Þá áréttar ráðuneytið sérstaklega að samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laga nr. 48/2011 er rammaáætlun bindandi við gerð skipulagsáætlana, þ.m.t. við gerð aðalskipulags.

Ráðuneytið tekur undir það með Skipulagsstofnun að forsendur þess að unnt sé að staðfesta breytingar þær á aðalskipulagi Dalabyggðar sem hér eru til umfjöllunar, séu þær að fyrirhuguð iðnaðarsvæði verði skilgreind sem varúðarsvæði, sbr. það sem rakið hefur verið hér að framan. Getur ráðuneytið ekki fallist á það með Dalabyggð að fallast megi á skilgreiningu iðnaðarsvæðanna til orkuvinnslu án takmarkana, þar sem slíkt væri ekki

samræmi við þau ákvæði laga nr. 48/2011 og skipulagsreglugerðar sem vísað hefur verið til hér að framan.

Í 4. mgr. 32. gr. skipulagslaga segir að telji Skipulagsstofnun að synja beri aðalskipulagi staðfestingar skuli stofnunin senda tillögu um það til ráðherra. Skal tillagan rökstudd með greinargerð þar sem fram skal koma hvort form- eða efnisgallar séu á afgreiðslu sveitarstjórnar eða gerð skipulagsins. Er það mat ráðuneytisins að fallast beri á það með Skipulagsstofnun að efni og framsetning aðalskipulagsbreytinganna samræmist ekki lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011 og skipulagsreglugerð nr. 90/2013. Er það mat ráðuneytisins um sé að ræða formgalla í skilningi 4. mgr. 32. gr. skipulagslaga. Því sé óhjákvæmilegt að synja staðfestingu aðalskipulagsbreytinganna líkt og Skipulagsstofnun leggur til.

Að lokum telur ráðuneytið rétt að taka fram að samkvæmt 4. mgr. 32. gr. skipulagslaga skal Skipulagsstofnun senda tillögu til ráðherra innan fjögurra vikna frá því stofnuninni barst tillaga að aðalskipulagi telji hún að synja beri staðfestingar eða fresta staðfestingu. Tillagan var upphaflega send stofnuninni þann 19. apríl 2021. Með bréfi Skipulagsstofnunar dags. 20. maí 2021 lagði stofnunin til að Dalabyggð biði með endanlega afgreiðslu aðalskipulagsbreytinganna. Beiðni sveitarfélagsins var ítrekuð þann 16. júní 2021 og þann 20. júlí 2021 tilkynnti Skipulagsstofnun um tafir á afgreiðslu málsins. Með bréfum þann 3. september 2021 benti Skipulagsstofnun Dalabyggð á tiltekin atriði sem bregðast þyrfti við og lagfæra. Með bréfum Dalabyggðar þann 19. október 2021 var ítrekuð krafa um að Skipulagsstofnun afgreiddi skipulagsbreytingarnar. Það var síðan ekki fyrr en þann 4. janúar 2022 sem ráðuneytinu barst tillaga Skipulagsstofnunar, eða nálægt átta mánuðum eftir að tillagan barst stofnuninni fyrst í hendurnar. Er slíkur dráttur á afgreiðslu tillögunnar langt umfram þann afgreiðslutíma sem fram kemur í 4. mgr. 32. gr. skipulagslaga og er það ámælisvert. Breyta þau bréfaskipti sem rakin hafa verið engu þar um.

Ákvörðunarorð:

Synjað er um staðfestingu á breytingum á aðalskipulagi sveitarfélagsins Dalabyggðar varðandi vindorkuver að Hróðnýjarstöðum og Sólheimum.

Innviðaráðuneytið, 5. apríl 2022

Fyrir hönd innviðaráðherra



Ingilín Kristmannsdóttir



Brynjólfur Hjartarson