

**Starfshópur um vindorkuver**  
**Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti**  
**Skuggasund 1-3**  
**101 Reykjavík**

Sent með tölvupósti á: [vindorka@urn.is](mailto:vindorka@urn.is)

*Reykjavík, 2. September 2022*

Stjórn Landverndar fagnar því að stjórnvöld hafi loks hafist handa við að koma á skýrum reglum um vindorku og þakkar kærlega fyrir tækifærið til þess að koma sjónarmiðum sínum á framfæri varðandi hvernig staðið skal að mögulegri uppbyggingu vindorkuvera á Íslandi.

Að mati samtakanna er til næg raforka í landinu, líka fyrir orkuskiptin en hvernig henni er ráðstafað er í raun grundvallarspurningin. Sjónarmið Landverndar er að mikil aukning í raforkuframleiðslu án forgangsroðunar og orkusparnaðar auki í raun á loftslagsvandann. Nauðsynlegt er að sú viðbótarraforka sem mögulega verður framleidd á næstu árum fari beint í orkuskipti en ekki í iðnað sem veldur aukinni losun gróðurhúsalofttegunda.

Þá hafa samtökin ítrekað bent á að eðlilegt sé að vindorka falli undir lög um orkunýtingu og vernd landssvæða. Allt tal um að vindorka nýti ekki land er marklaus og í raun fjarstæðukennd. Vindorkuver eru plássfrek á land og hafa þar að auki mikil áhrif út fyrir byggingareit. Umhverfisáhrif vindorku geta verið mjög alvarleg, sérstaklega í landi sem er ríkt af einstökum jarðmyndunum, þar sem vísýni er mikil, gróður og fuglalíf er viðkvæmt og óbyggð víðerni eru ríkjandi. Allt ofangreint á við á Íslandi.

Stjórn Landverndar bendir á að samtökin hafa mikið látið sig mögulega uppbyggingu vindorkuvera varða á undanförunum árum og kallað eftir skýru regluverki í kringum hana<sup>1</sup>. Stjórn Landverndar vill einnig benda á umsagnir sínar um einstök vindorkuver, bæði í tengslum við ferli um mat á umhverfisáhrifum og skipulagsbreytingar einstakra sveitafélaga sem eru aðgengilegar á heimasíðu Landverndar<sup>2</sup>. Þá hefur

---

<sup>1</sup> <https://landvernd.is/virkjun-vindorku-leidbeiningar/>  
<https://landvernd.is/vindorkuver-eiga-heima-i-rammaaetlun/>  
<https://landvernd.is/vindorkuver-aettu-ad-bida-nidurstodu-rammaaetlunar/>  
<https://landvernd.is/umsogn-vindorkuver-i-rammaaetlun/>  
<https://landvernd.is/alyktun-adalfundar-um-vindorku/>  
[Vindorka - Vöndum til verka - Tryggvi Felixson, formaður Landverndar](https://landvernd.is/vindorka-vondum-til-verka-tryggvi-felixson-formadur-landverndar)

<sup>2</sup> Hér eru nokkur dæmi um umsagnir um matsáætlanir og skipulag sem tengjast einstökum vindorkuverum sem Landvernd hefur sent frá sér:

<https://landvernd.is/umsogn-vindorkuver-melrakkasletta/>  
<https://landvernd.is/storfelld-uppbygging-vindorkuvera-i-dalabyggd-ekki-til-heilla/>  
<https://landvernd.is/orkuvinnsla-skaftarhreppur/>  
<https://landvernd.is/breidafjordinn-tharf-ad-vernda-vindorkuver-eru-skadleg-fuglalifi/>

Landvernd birt á náttúrukorti sínu umfjöllun um einstök vindorkuver sem starfshópurinn er hvattur til að skoða<sup>3</sup>.

### **Sjónarmið Landverndar við einstökum þáttum:**

Með tölvupósti þann 24. ágúst sl. kom fram að starfshópur um vindorkuver skuli huga að tveimur grundvallarspurningum sem og hvernig ná skuli nokkrum markmiðum. Hér á eftir fylgja sjónarmið og athugasemdir við þessar spurningar og markmið.

#### *Grundvallarspurning um rammaáætlun*

Spurt var:

- a. *Hvort rétt sé að virkjunarkostir í vindorku heyri áfram undir lög nr. 48/2011, um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða, en gerðar verði tilteknar breytingar á lögnum sem miði að því að aðlaga gildandi lagamma betur að sérstöðu þessara virkjunarkosta þannig að unnt sé að einfalda og flýta opinberri málsmeðferð með hliðsjón af séreðli þeirra.*
- b. *Hvort rétt sé að virkjunarkostir í vindorku verði alfarið undanskildir lögum nr. 48/2011 en að settar verði sérreglur um meðferð slíkra virkjunarkosta með öðrum hætti en innan gildandi laga.*

Eins og fram hefur komið telur stjórn Landverndar að virkjanakostir í vindorku eigi að heyra undir lög 48/2011 um vernd og orkunýtingu landssvæða enda er um óafturkræfa orkunýtingu landssvæða að ræða þar sem vindorkuverin ná yfir stór landssvæði með tilheyrandi óafturkræfum umhverfisáhrifum á fugla, gróður, jarðmyndanir og landslag. Að neikvæð áhrif geti að hluta til verið afturkræf bætir ekki fyrir það umfangsmikla tjón sem af byggingu og rekstri slíka mannvirkja fylgir. Rammaáætlun byggir þegar á heildina er litið bæði á faglegum, fræðilegum, hagnýtum og vel skipulögðum grunni sem vel er hægt að nýta til þess að fjalla um vindorkukosti.

Hugmyndin með rammaáætlun í upphafi var að hún gæti afgreitt frá sér á fjögurra ára fresti. Þær tafir sem orðið hafa á afgreiðslu rammaáætlunar skrifast alfarið á meirihluta Alþingis sem um langt ára bili gat hvorki komið sér saman um niðurstöðu né beitt faglegum vinnubrögðum við breytingar á tillögu verkefnisstjórna. Sú skylda hvílir á Alþingi að bæta sín vinnubrögð.

Stjórn Landverndar hefur ekki séð haldbær rök fyrir því að flýta opinberri málsmeðferð í tengslum við vindorkuver umfram aðra orkuvinnslu. Tafir við afgreiðslu rammaáætlunar undanfarið hafa legið hjá meirihluta Alþingis og hefur því ekki með ferlið sjálft að gera heldur pólitísk afskipti af faglegri ákvarðanatöku. Meirihluti Alþingis hefur því brugðist skyldu sinni til þess að tryggja framgang rammaáætlunar og fagleg vinnubrögð. Næg raforka er til í landinu, sé henni forgangsraðað. Í landi sem framleiðir mesta raforku á íbúa í öllum heiminum er ljóst að nægur tími er til stefnu til að vanda til verka. Almannahagsmunir krefjast þess ekki að vindorkuver rísi hratt hér, eða að leyfisveitingaferli sér einfaldað og hraðvirkt. Slík vinnubrögð eru fyrst og fremst til að tryggja hagsmuni framkvæmdaaðila en ekki samfélagshagsmuni. Nánar er fjallað um sjónarmið Landverndar í umsögnum á liðnum árum<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> [Náttúrukortið - Kynntu þér náttúru í hættu - Landvernd](#)

<sup>4</sup> <https://landvernd.is/vindorkuver-eiga-heima-i-rammaaetlun/>  
<https://landvernd.is/vindorkuver-aettu-ad-bida-nidurstodu-rammaaetlunar/>  
<https://landvernd.is/umsogn-vindorkuver-i-rammaaetlun/>

Landvernd telur nauðsynlegt að heildarstefnumótun um uppbyggingu vindorkuvera af hálfu stjórnvalda fari fram og leggst ekki gegn tillögum sem fram hafa komið um að skipta upp landinu í svæði þar sem vindorkuver eru alfarið bönnuð og þar sem þau þurfa að fara í heildstætt mat. Það heildstæða mat er þó best sett innan kerfis sem við nú þegar höfum, sem er rammaáætlun.

#### Markmið til skoðunar

- *Hvernig haga eigi samspili hagnýtingar vindorku og skipulags-, og leyfisveitingarferli þegar í hlut eiga viðkvæm svæði eða viðkvæmir þættir, eins og áhrif á náttúrufar og friðlýst svæði, fuglalíf, ferðamennsku, grenndarrétt eða önnur sjónarmið sem starfshópurinn telur mikilvæg.*

Hér er um að ræða þætti sem eru til skoðunar innan rammaáætlunar og myndu því vera skoðaðir á heildstæðan og faglegan hátt innan hennar. Ekki er ástæða til að búa til nýtt kerfi sérstaklega fyrir vindorku. Auk þess stafar mikil plastmengun af vindorkuverum og hana þarf einnig að meta auk þess sem stuttur líftími spaða í vindorkuverum kallar á stór svæði til urðunar á úrgangi.

Heildstætt og faglegt ferli til þess að fjalla um ferðamennsku og önnur áhrif á hefðbundna landnýtingu er til staðar innan rammaáætlunar. Varðandi rétt íbúa í grennd við vindorkuver er þörf á frekara regluverki. Íbúar á svæðum þar sem vindorkuver eru komin eitthvað áleiðis í skoðun hafa kvartað yfir skorti á upplýsingagjöf og samtali við sín sveitafélög eins og í Dalabyggð og Hvalfjarðasveit og nýverið hafa íbúar sett fram undirskrifalista til að hvetja sveitafélög til að falla frá áformum um vindorkuver. Stjórn Landverndar bendir einnig á að íslensk lög um mat á umhverfisáhrifum stríða gegn EES-reglum um mat á umhverfisáhrifum þar sem leyfisveitendur (sveitafélög) eru ekki hlutlausir. Eftirlitsstofnun EES er með kvörtun vegna þessa til skoðunar.

- *Hvernig ná megi fram þeirri áherslu í stjórnarsáttmála að vindorkuver byggist helst upp á afmörkuðum svæðum nærri tengivirkjum og flutningslínunum þar sem unnt verður að tryggja afhendingaröryggi.*

Er þetta spurning um hvað kemur fyrst, hænan og eggid. Landsnet hefur til skoðunar að styrkja tengivirki eða fjölga þeim þar sem fyrirhugað er að reisa vindorkuver. Landsnet hefur gefið út að almenna raforkukerfið sé að miklu leyti fulllestað<sup>5</sup> og því fellur þetta markmið um sjálft sig til skemmri tíma litið. Raforkukerfið getur einfaldlega ekki tekið við mikið meiri raforku almennt séð ef marka má upplýsingar frá Landsneti.

- *Hvernig ná megi fram sem breiðastri sátt um hagnýtingu vindorku meðal landsmanna eins og einnig er fjallað um í stjórnarsáttmála.*

Breið sátt um hagnýtingu vindorku getur eingöngu náðst ef almenningur hefur skýra, tíða og breiða aðkomu að ákvörðunum um vindorku og ef ferlið við ákvarðanatöku er faglegt og laust við þrýsting frá hagsmunahópum. Traust til ákvarðantökunnar er fyrir öllu; að kynningar og leyfisveitingar séu unnar á grundvelli opins ferlis þar sem jafnræðisreglan er höfð að leiðarljósi en fjárfestum ekki hampað á kostnað annarra. Ljóst er að aldrei verða öll sátt við uppbyggingu vindorku en meiri sátt fæst ef um eðlilega, faglega og vel ígrundaða ákvarðanatöku er að ræða þar sem farið er eftir faglegum niðurstöðum og tilmælum sérfræðinga. Þá verða leyfisveitendur

---

<sup>5</sup> [Flutningsgeta og afhendingaröryggi flutningskerfisins \(landsnet.is\)](https://www.landsnet.is/)

að vera hlutlausir, þeir verða að sýna að þeir hafi tekið tillit til athugasemda almennings og fært góð rök fyrir ákvörðunum sínum sem byggja á langtímasjónarmiðum og almannahagsmunum. Faglegri ákvarðanatöku er lýst í lögum um rammaáætlun.

- *Hvort horfa eigi til þess að hið opinbera hafi með höndum einhvers konar forgangsroðun einstakra virkjunarkosta, heildarfjölda eða heildstæðra leyfðra vindorkuvera eða setji aðrar mögulegar skorður við vindorkunýtingu og fyrirkomulagi vindorkuvera. Hér má í dæmaskyni nefna opinbera stefnumörkun sem stuðlar að fáum en stórum vindorkuverum frekar en fjölda minni vindorkuvera, útilokun tiltekinna svæða landsins frá vindorkunýtingu eða með öðrum hætti að mati starfshópsins.*

Á Íslandi skortir alveg stefnumörkun á sviði orkunýtingar nema í rammaáætlun. Í orkustefnu fyrir Ísland kemur fram að framboð eigi að fylgja eftirspurn. Það sjónarmið mun á endanum verða til þess að allt landið verður undir fyrir raforkuframleiðslu því eftirspurn eftir raforku sem ekki er framleidd með jarðefnaeldsneyti fer hratt vaxandi og er í raun ótakmörkuð. Rammaáætlun er ætlað að meta náttúru- og menningarverðmæti ásamt ávinningi af orkuvinnslu. Sterk rammaáætlun sem pólitíkin tekur mark á er því ferli sem er til staðar og ekki hafa komið fram neinar hugmyndir um ferli sem gæti virkað betur. Mat á umhverfisáhrifum skoðar síðan hvern kost fyrir sig mun nánar og er því til viðbótar við rammaáætlun. Eins og áður sagði eru íslensk lög að mati stjórnar Landverndar í andstöðu við faglega ákvarðanatöku og EES-reglur þar sem leyfisveitendur eru ekki hlutlausir. Því er nauðsynlegt að hafa heildstæða stefnumótun og ákvörðunartöku af hálfu stjórnvalda á landsvísu. Fá vindorkuver á vandlega völdum svæðum gætu verið góð hugmynd en þetta þarf að skoða mjög vel. Skynsamlegt er að byggja á reynslu grannríkja og stefnan þar er að færa vindorkuver til hafs. Stjórnvöld á Íslandi ættu því að skoða vel vindorkuver á hafi.

Þá telur Landvernd ástæðu til að endurskoða það fyrirkomulag sem er í gildi í dag um markaðsvæðingu raforkuframleiðslu. Nú streyma fjárfestar inn á svið raforkuframleiðslu með alls konar hugmyndir um virkjanir. Frá stjórnahorni Landverndar líkist þetta “gullæði” þar sem sókn í ágóða ræður för. Þetta er grundvallar breyting frá því sem áður var þegar fáein fyrirtæki í eigu ríkis og sveitarfélaga byggðu raforkuver til að mæta skilgreindri þörf. Spurning er hvort ekki þarf að koma á útboðskerfi þar sem þörfin fyrir raforku á skilgreindu tímabili er afmörkuð og lýst er eftir tilboðum frá aðilum sem kunna til verka hvernig má mæta þeirri “skilgreindu þörf fyrir viðbótar raforku á tilgreindu tímabili.

- *Hvernig rétt sé að haga ákvörðunar- og leyfisveitingarferli virkjunarkosta í vindorku, þ.m.t. hlutverk ólíkra stjórnáætlustiga hvort sem er ríki, sveitarfélaga eða hugsanlega annarra aðila að slíku ferli.*

Hér er um að ræða mjög opna spurningu, eins og engin lög gildi nú þegar um orkuvinnslu í landinu. Að mati stjórnar Landverndar á vindorka heima í rammaáætlun og um uppbyggingu vindorkuvera gilda lög um mat á umhverfisáhrifum. Skýra þarf mjög skyldu sveitastjórna þegar þau skrifa undir viljayfirlýsingar um svo stór inngríp í umhverfi í sveitafélaginu og þegar þau breyta skipulagi þannig að þeim beri skylda til að svara spurningum íbúa um stefnu sveitafélagsins í þessum málefnum. Nokkuð hefur borið á því að á kynningarfundum um fyrirhuguð vindorkuver í þeim sveitafélögum þar sem þetta hefur verið til skoðunar hafi sveitastjórn ekki einu sinni mætt á fundina, heldur látið framkvæmdaaðila eftir að svara öllum spurningum sem er auðvita ótækt. Sveitastjórn þarf að geta svarað fyrir þær breytingar sem

þær vilja gera á aðalskipulagi óháð framkvæmdaaðilum. Ljóst er að mjög fámennt sveitafélög, eins og flest sveitafélög á Íslandi eru, mega sín lítils gagnvart mjög fjársterkum aðilum og erlendum stórfyrirtækjum sem geta með gylliboðum um fjárhagslega innspýtingu inn í sveitafélagið slegið ryki í augu sveitastjórnafólks við ákvarðanatöku.

- *Hvernig best sé að haga gjalddöku vegna hagnýtingar vindorku.*

Að mati stjórnar Landverndar eiga grundvallarreglur umhverfisréttar að gilda um vindorku eins og önnur verkefni sem valda skaða á náttúrunni, sk. mengunarbótaregla. Það þýðir að framkvæmdaaðilar eigi að greiða fyrir þann skaða sem þau valda. Gjald fyrir vindorku og allar orkuframkvæmdir ætti að miðast út frá skaðanum sem valdið er. Gjald fyrir afnot af landi þar sem viðkomandi orkumannvirki rís er allt annað prinsíp og á því ekki að blanda við umræðu um bætur á skaða. Einnig er mikilvægt að hagnaður af vindorkuverum verði eftir á Íslandi að mestu leyti en fari ekki úr landi eins og til dæmis í tilviki álvera á Íslandi. Því gæti einnig þurft að endurskoða skattalöggjöf á Íslandi þannig að ekki sé hægt að beita bókhaldsbrellum eins og háum lánnum til móðurfyrirtækja sem verða til þess að ekki er greiddur skattur af hagnaði. Vitað er að erlendir aðilar standa á bak við margar hugmyndir um vindorkuver á Íslandi þannig að ekki er ólíklegt að þessir aðilar myndu nýta sér þær undanþágur frá greiðslu eðlilegra gjalda á Íslandi ef ekkert verður að gert.

## **Lokaorð**

Mjög brýnt er að taka af allan vafa um að vindorkuver eiga heima í rammaáætlun og skýra fyrir sveitastjórnnum skyldu þeirra til þess að upplýsa íbúa um fyrirætlanir um meiriháttar breytingar í sveitafélaginu eins og uppbygging vindorkuvera er. Nauðsynlegt er að skoða allar ákvarðanir tengdar uppbygginu vindorkuvera út frá langtímasjónarmiðum og almannahagsmunum. Þá verður að láta af þeirri möntru að umhverfisáhrif vindorkuvera séu lítil og óafturkræf.

*Með vinsemd og virðingu  
f.h. stjórnar Landverndar*

Auður Önnu Magnúsdóttir, framkvæmdastjóri