

Umhverfis- orku- og loftslagsráðuneytið

Skilað á samráðsgátt

Mál nr. S- 255/2025

19.01.2026

Drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun (vindorka og verndarflokkur)

Inngangur

Í áformaskjali ráðuneytisins birt 22.09.2025 á samráðsgátt segir:

„Gert er ráð fyrir að settar verði tilteknar sérreglur að þessu leyti enda eru þessir virkjunarkostir að mörgu leyti frábrugðnir hinum hefðbundnu virkjunarkostum vatnsorku og jarðvarma”

Í drögum hér til samráðs er orðalag hinsvegar frábrugðið að nokkru leyti með tilvitnun:

„Samkvæmt meðfylgjandi frumvarpsdrögum er gert ráð fyrir að virkjunarhugmyndir í vindorku verði að meginstefnu til metnar með sambærilegum hætti og aðrir orkukostir, en þó með vissum undantekningum vegna sérstöðu vindorkunnar.”

Landvernd telur að ráðuneytið hafi dregið úr vægi sérstöðu vindorkunnar sem er þó mjög veigamikið atriði þegar litið er til ólíkra áhrifa á umhverfi og á orkukerfið vegna þess að um er ræða orkukost sem á allt undir áreiðanleikaafli frá orku frá vatni og jarðhita.

Landvernd hefur miklar áhyggjur af því að vindorkufyrirtæki muni geta gert kröfur um afhendingu sem ekki er hægt að tryggja. Nú þegar hafa verið sett fram stórfelld áform um vindorkuver víða um land, án þess að nokkurt af þeim erlendu fyrirtækjum hafi sýnt fram á rekstrarhæfni án jafnvægisorku. Við búum við lokað raforkukerfi sem takmarkar enn frekar uppbyggingu á þessari tegund orkunýtingar.

Landvernd telur að vindorka sé þess eðlis að hún skuli hljóta meðferð í rammaáætlun. Að mati Landverndar eiga stærðarmörk virkjana að fara eftir staðháttum í hverju tilfelli í ljósi þess að 10 MW virkjun getur haft alvarlega neikvæð umhverfisáhrif, jafnvel sambærileg áhrif og stærri virkjanir gagnvart viðkvæmu landslagi, náttúrufari og vegna samfélagslegra áhrifa.

Landvernd telur ánægjulegt að ákveðin svæði séu í frumvarpinu undanskilin hagnýtingu vindorku en myndi vilja sjá alþjóðlega mikilvæg fuglasvæði meðal þeirra svæða sem undanskilin eru ásamt því að taka ekki einungis tillit til A og B hluta eldur einnig C hluta náttúruuminjaskrár.

Landvernd telur möguleika á að forgangsöröðun í náttúruvernd á Íslandi verði óskýr og óskilvirk ef áhersla sé lögð á að formlegt friðlýsingarferli fari af stað á þeim svæðum sem flokkuð eru í verndarflokk. Það sé vegna þess að bæði sé það í lögum um rammaáætlun að þau svæði sem séu í verndarflokki séu vernduð gegn orkuöflun enda séu það forsendur mats faghópa rammaáætlunar. Eðlilegra sé að setja aukinn kraft í framkvæmdaáætlun

náttúruminjasrár þar sem Náttúrufræðistofnun metur svæði til verndar á mun heildstæðari grunni. Þá sé ekkert því til fyrirstöðu að svæði sem flokkuð hafi verið í verndarflokk rammaáætlunar verði skilað með rökstuðningi til Náttúrufræðistofnunnar sem myndi taka svæðin inn í vinnu við náttúruminjasrá. Með því að hafa friðlýsingaferli á mörgum stöðum innan stjórnsýslunnar er hætta á að forgangur í friðlýsingum verði skakkur.

Landvernd þykir að í frumvarpinu þurfi að móta vandaðari og heildstæðari stefnu í vindorkumálum. Sú stefna þarf að liggja fyrir á grunni upplýstrar umræðu og í samfélagssátt áður en lagt er upp með einstök áform. **Vaðölduvirkjun**, er farin af stað fyrir utan þennan ramma og þá stefnu sem enn á eftir að móta í vindorkumálum á landsvísu. Landvernd harmar slík vinnubrögð enda er sú virkjun innan miðhálandislínu sem stríðir gegn þeim drögum sem fram koma hér. Er það von Landverndar að Vaðölduvirkjun verði ekki fyrirmynd að því sem koma skal.

Mikill skortur á gagnrýndum upplýsingum.

Stjórnvöldum ber að kynna þennan áður óþekkta orkukost á Íslandi fyrir almenningi af mun meiri kostgæfni og með hlutleysi að leiðarljósi þar sem metnir verði kostir og gallar í gagnsærri og lýðræðislegri umræðu. Veigamikil atriði í þessari nýju orkuöflunaraðferð hafa ekki fengið fullnægjandi kynningu og umræðu og er þar margt á huldu sem varðar þjóðarhag og náttúru landsins sem verður að upplýsa áður en vaðið er í verkin.

Hér verða nefnd nokkur dæmi:

- **Áhrif á vatnshlot, vatnasvið og líffræðilega fjölbreytni.**
 - Sérstaklega á áformuðum framkvæmdasvæðum á heiðarlendum. Áform stjórnvalda um endurheimt votlendis á láglandi eru lítils virði í baráttunni gegn losun gróðurhúsalofttegunda ef ætlun er á sama tíma að ganga að dýrmætum votlendissvæðum á heiðum landsins með óafturkræfu jarðraski.
 - Vindorkufyrirtækin hafa ekki skilað áreiðanlegum upplýsingum um losun CO₂ í umhverfismatsskýrslum, í framleiðsluferli íhluta og/eða losun frá landi. Meðan ekki eru gerðar kröfur með lögum og reglugerðum um eftirfylgni með þessum lykilþáttum í baráttunni gegn loftslagsbreytingum geta viðkomandi vindorkufyrirtæki vikið sér undan því að skila sannreyndum lykilgögnum um áhrifaþætti við mat á umhverfisáhrifum.
 - Hlutlaus rýni og þekking leyfisveitenda á málefnum vindorku frá öllum hliðum liggur ekki fyrir og skapar það hættu á að fyrirtækin skili eigin rannsóknargögnum án athugasemda. Allt eins gæti það gerst að einhver vindorkuverkefni leiði til meiri losunar CO₂ á líftíma sínum heldur en þeim var ætlað að koma í veg fyrir.
- **Áhrif á áreiðanleika orkuafhendingar**
 - Landvernd bendir jafnframt á að þessi óáreiðanlega raforkuframleiðsla veldur óstöðugleika í raforkukerfinu í heild sinni og hefur þannig neikvæð áhrif á rekstur kerfisins. Vandamálið vex eftir því sem hlutfall vindorku stækkar á

raforkumarkaði. Þetta er nú þegar þekkt vandamál og fylgifiskur vindorkuframleiðslu í öðrum löndum.

- Ísland býr við lokað raforkukerfi með stöðugri orkuframleiðslu og raforkukerfið sjálft er hannað út frá því. Flutningskerfi raforku er víða veikburða vegna aldurs.
- Óstöðugur aflagjafi, sem vindorkan er, gæti valdið miklu tjóni á slíku flutningskerfi og truflunum nema það verði byggt upp með kostnaðarsömum viðbótarbúnaði. Það mun því þurfa miklar fjárfestingar í raforkukerfinu, línun, tengivirkjum/safnstöðvum og sértækum tæknibúnaði sem fylgja óstöðugri orkuframleiðslu. Þetta mun leiða af sér flóknara og dýrara flutningskerfi sem bitnar á almenningi og fyrirtækjum og síðast en alls ekki síst náttúrunni sjálfri. Um þetta hefur ekkert verið fjallað af hálfu stjórnvalda.

- **Óljóst hvaðan mótvægisafli á að koma**

- Engin af þeim vindorkuáformum í einkaeigu sem fyrir liggja hér á Íslandi sýna fram á nægilegt mótvægisafli til að starfrækja vindorkuver í lokuðu raforkukerfi í eigu þjóðarinnar.
- Landsvirkjun ein getur byggt vindorkuver á þessum grunni en okkar langstærsta einstaka framleiðslufyrirtæki í raforku í þjóðareign hefur burði til að afhenda sjálfu sér jafnvægisorku með vatnsafli. Hún á ekki jafnvægisorku handa öðrum vindorkufyrirtækjum og setja þarf lög um að erlend vindorkufyrirtæki geti ekki krafist jafnvægisorku frá Landsvirkjun á grunni ráðandi stöðu LV á orkumarkaði.
- Stjórnvöld verða að skrifa inn í frumvarp sem skilyrði að vindorkufyrirtækjum verði óheimilt að setja fram kynningar á verkefnum á opinberum vettvangi og/eða í samráðsgáttum, sbr. skipulagsgátt nema að fyrir liggi að þau geti sýnt fram á hvernig þau hafi tryggt mótvægisorku með samningum við önnur orkufyrirtæki. Sú umræða hefur ekki farið fram.

- **Áskoranir í lagaumhverfi ESB**

- Með vindorkunni hafa birst nýjar áskoranir í orkumálum í lagaumhverfi ESB. Í því ljósi er eðlilegt að fyrir liggi vitneskja um skuldbindingar Íslands hvað varðar fjölda og stærð erlendra vindorkuorkufyrirtækja sem eiga að fá heimildir til að hreiðra um sig í litlu og einangruðu raforkukerfi í almannaeigu.
- Þá er því ósvarað hvernig íslensk stjórnvöld ætla að koma í veg fyrir að ráðandi eignarhald á orkuauðlindum landsmanna verði í eigu örfárara orkufyrirtækja með ógagnsæju eignarhaldi á aflandseyjum eins og dæmi eru um. Ekkert erlent vindorkufyrirtæki með áform hér á landi hefur þurft að sýna hvar bakland þess liggur. Nágrannarþjóðir hafa brennt sig illa á þessu og sporin hræða.

- **Lagaumhverfi orkuuppbyggingar þar sem jafnvægisorka er markmiðið**

- Stjórnvöld og/eða vindorkufyrirtækin hafa hvergi sýnt fram á hvað þarf að virkja mikið í vatnsafla á Íslandi til að mæta þörfum nýrra vindorkufyrirtækja á jafnvægisorku. Öll þau vindorkufyrirtæki sem hafa kynnt áform sín á Íslandi geta alls ekki aflað 40 – 60% jöfnunarorku án þess að ráðast sjálf í stórfelldar framkvæmdir í vatnsorku og/eða jarðhita.
- Orkuskortur er ekki ríkjandi vandamál á Íslandi líkt og meðal þeirra þjóða sem hafa engan eða mjög takmarkaðan aðgang að endurnýjanlegri orku. Gerólikir orkuinnviðir Íslands óháðir orkuinnviðum annarra þjóða kalla á ólíka nálgun við nýtingu orkuauðlinda. Það hefur ekki fengið umfjöllun. Þetta er nú þegar þekkt vandamál og fylgífiskur vindorkuframleiðslu í öðrum löndum.

Samspil vindorku og frjálsrar markaðsvæðingar

- Hver er þáttur vindorkunnar og hvernig kemur hún inn í tengslum við samfélag og náttúru? Markaðsvæðing raforku er nú þegar þekkt áskorun gagnvart náttúruvernd og markaðsvæðing á nýjum virkjunum og orkuframleiðslu hefur nú þegar valdið aukinni ásókn í auðlindir og náttúru, þar sem náttúruvernd er víkjandi. Almannahagsmunir í náttúrutilvist víkja fyrir einkaframkvæmdum.
- Bæst hafa við nýjar áskoranir með nýjum stórum hagsmunaöflum sem tala fyrir meiri orkuvinnslu á grunni eftirspurnar sem þeir sjálfir búa til. Stjórnvöld ættu því að láta fara fram áhættumat á vindorkuiðnaði með almannahag að leiðarljósi. Stjórnvöld ættu einnig að láta fara fram sérstaka skoðun á frjálsri markaðsvæðingu orkuauðlinda þjóðarinnar.
- Náttúra Íslands liggur að óbreyttu undir eins og hver önnur markaðsvara. Gjaldið greiða samfélög með óspilltri náttúru og engar skorður virðast í sjónmáli. Engin umræða hefur farið fram um þessa gjörbreyttu og ójöfnu stöðu sem bitnar á almenningi og umhverfi.

- **Áhrif á vegakerfi landsins og umferð vegna vindorkuframkvæmda.**

- Hver verða umhverfisáhrifin af vindorkuverunum einkareknu og hver mun bera kostnað af þeim? Það er óráðin gáta, sem og hvernig aðgengi orkurisanna á að vera að veikburða vegakerfi ef þessi orkuver eiga að rísa á heiðum Íslands.

Lítill sem engin umræða hefur farið fram um þær risastóru spurningar sem hér hefur aðeins verið tæpt á, nema í skötulíki í stöku umhverfismatsskýrslu. Hér vantar nánari og mun faglegri og hlutlausari umræðu og greiningu á öllum mikilvægum áhrifaþáttum.

Rammaáætlun og skipulagsvaldið

Í fylgiskjali kemur fram að stefnt sé að því að veita sveitarfélögum undanþágu frá meginreglu laga um rammaáætlun þegar kemur að vindorku. Þau verði ekki bindandi gagnvart skipulagsvaldi sveitarfélaga, og er það vel. Stjórnvöld hafa þó hvatt sveitarfélög til að taka vindorku inn í sitt skipulag og enn hefur ekki komið fram eitt einasta sveitarfélag í landinu

sem hefur viljað hafna vindorku í sínu sveitarfélagi. Það stafar af því að stjórnvöld hafa á dagskrá að verðlauna sveitarfélög með því að greiða fyrir því að þau fái aukna fjármuni í sveitasjóði, m.a. í formi fasteignagjalda af orkumannvirkjum. Í ljósi þessa eru litlar líkur á andstöðu sveitarfélaga gegn vindorkuáformum. Vindorkuverkefnunum er stillt upp eins og sjálfstæðri tekjulind fyrir sveitarfélög, óháð orkuþörf og samfélagsþróun á hverjum stað. Hér bera stjórnvöld þá meginskyldu að standa vörð um almannahagsmuni og upplýsa sveitafélög og almenning um raforkuverðshækkanir og náttúruspjöll sem fylgja hverju vindorkuveri áður en af stað er farið.

Að lokum

Vindorkuver sem kynnt eru í yfir 40 verkefnum erlendra stórfyrirtækja hringinn í kringum landið eru af þeirri stærðargráðu og tegund sem aldrei hefur sést hérlandis fyrr. Um er að ræða hugmyndir sem raska og umturna víðernum og heiðarlendum um ókomna tíð, innrás á votlendissvæði á viðkvæmum heiðum víðsvegar - ásýndarbylting og samfélagsbreyting um allt land. Það hefur ekki fengið viðunnandi lýðræðislega umræðu og kynningu meðal landsmanna.

Landvernd vísar til stefnuyfirlýsingar ríkisstjórnarinnar um að unnið verði að breiðri sátt um lagaumgjörð í vindorku. Landvernd metur það svo að breið sátt verði ekki sköpuð um vindorku hér á landi fyrr en tekið verði á grundvallaratriðum og spurningum svarað sem varða hagsmuni þjóðarinnar út frá umhverfi, samfélagi og eignarhaldi á orkuauðlindum þjóðarinnar. Sú umræða hefur ekki farið fram.

Með vinsemd og virðingu, fh. stjórnar Landverndar

Þorgerður María Þorbjarnardóttir