

Sent á: nefndasvid@althingi.is

Sent á [umsagnagátt Alþingis](#).

Verndar- og orkunýtingaráætlun – vindorka og verndarflokkur

Inngangur

Í áformaskjali ráðuneytisins (samráðsgátt 22.09.2025) sem Landvernd hefur skrifað athugasemdir við var tekið fram að setja þyrfti sérreglur um vindorku þar sem hún væri „að mörgu leyti frábrugðin“ vatnsafl og jarðvarma. Í frumvarpinu er hins vegar lagt til að vindorka verði metin að meginstefnu til eins og aðrir orkukostir, með „vissum undantekningum“. Landvernd telur almennt dregið úr vægi áskorana tengdri vindorku þar sem hún hefur meðal annars víðtækari landslags- og náttúruáhrif en aðrar virkjanir, auk þess sem raforkuframleiðslan er óáreiðanleg og sveiflukennd og krefst jafnvægisafis og styrkingar flutningskerfis með mögulega verulegum aukreitum tilkostnaði sem liggur ekki fyrir á hverja fellur aðra en almenning .

Landvernd leggur áherslu á að móta þurfi heildstæða stefnu um vindorku og framkvæma kerfislæga greiningu (um raforkuöryggi, jafnvægisafli, flutningskerfi, náttúruáhrif og samfélagsleg áhrif) áður en lagabreytingar sem geta opnað fyrir umfangsmikla uppbyggingu vindorkuvera eru samþykktar. Án slíkrar heildarsýnar er hættu á að ákvarðanir verði teknar í óupplýstu tómarúmi og á grundvelli þrýstings einstakra hagsmunadila og verkefna þar sem varúðarsjónarmið náttúruverndar og almannahagsmunir verða fyrir borð bornir.

Mikill skortur á gagnrýndum upplýsingum.

Stjórnvöld leggja til nýjan lagaramma um vindorku án þess að svara lykilspurningum um þjóðarhag, náttúruvernd og fjölmarga aðra umdeilda þætti sem aðrar þjóðir hafa fengið að kenna á í tengslum við vindorkuvæðingu. Í greinargerð frumvarpsins er fullyrt að áhrif á útgjöld ríkisins verði óveruleg og að meðferð verði að mestu sambærileg öðrum orkukostum. Útgjöld ríkisins eiga einmitt eftir að verða gríðarleg og hægt að færa margháttuð rök fyrir því en nægir eitt það að nefna að álag og aukinn kostnaður við breytingar á raforkukerfinu verður ríkinu dýrkeyptur sem og almenningi sem á endanum borgar reikninginn. Landvernd telur að þessi forsenda standist ekki nema lagðar verði fram sannanlegar forsendur og kröfur um gögn. Ekki hefur ennþá fengist upplýsingar um hver muni bera kostnað af breytingum og skemmdum á vegakerfinu í kjölfar flutninga á vindmylluhlutum og telur Landvernd það algjört lágmark að slíkar kvaðir séu settar inn í frumvarp sem þetta.

Hér eru nokkur lyklatríði sem ekki er svarað í frumvarpi þessu:

- **Áhrif á vatn, votlendi og líffræðilega fjölbreytni** eru stórlega vanmetin. Vindorkuver á heiðarlendum og votlendissvæðum munu valda óafturkræfu raski á vatnasviðum, jarðvegi og vistkerfum, ásamt losun gróðurhúsalofttegunda frá raski lands sem vindorkufyrirtækjunum er ekki gert að gera fullnægjandi skil á. Setja þarf því miklu skýrari kröfur um að kolefnisspor vindorkuverkefna (framleiðsla, flutningur, uppsetning, vegir/gröftur og endurheimt) það er heldur hvergi að sjá í þessu frumvarpi kröfur um eftirfylgni eða eftirlit með þessum iðnaði og má því ætla að stjórnvöld ætli þeim að sinna eftirliti með sjálfum sér eins og þekkt er orðið um ýmsan annan iðnað.
- **Raforkuöryggi, flutningskerfi og jafnvægisafli:** Frumvarpið kveður á um að verkefnisstjórn með rammaáætlun horfi til þess hvort vindorkuverkefni „efli raforkuöryggi“ og falli að stefnu

stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfisins. Landvernd telur að þetta sé mjög óljóst nema sett verði skilyrði um að framkvæmdaraðili sýni fram á raunhæft jafnvægisafli, kerfisþjónustu og tengimöguleika án þess að gera kröfur á að Landsnet og Landsvirkjun verði látinn niðurgreiða uppbyggingu sem almenningur verður látinn gjalda fyrir.

- **Rekstrarforsendur, bakland og réttur almennings til upplýstrar umræðu:** Fjöldmörg vindorkuáform eru kynnt án þess að sýnt sé fram á hvernig tryggja eigi jafnvægisafli og kerfisþjónustu eða hver beri kostnað af því. Landvernd telur að setja þurfi lágmarksskilyrði um gagnsæi eignarhalds og sannanlegar tæknilegar og fjárhagslegar forsendur áður en verkefni fara inn í formleg samráðs- og skipulagsferli, svo umræðan byggist á staðreyndum en ekki óvissum loforðum. Koma verður í veg fyrir þekkta blekkingarleiki vindorkuiðnaðarins sbr. að þeir ætli að þjóna tilteknum verkefnum sbr. enn og aftur nýja loftkastalahugmyndir um uppbyggingu stóriðju í Finnafirði. Slíkar aðferðir til stöðutöku og réttlætningar á vindorkuframkvæmdum oft á fámennissvæðum út um landið eru stórvarasamar sem og reynslan hefur kennt okkur að kaupa ekki í blindni, en listi dýrkeyþtra stórmistaka hefur lengst með árunum og það er komið nóg af slíku á kostnað náttúru og samfélags þar sem spákaupmenn hafa skilið eftir sig sviðna jörð.
- **Regluverk, markaðsvæðing og áhættustýring:** Vindorka bætir við nýjum hagsmunaöflum sem munu auka þrýsting á uppsprengda markaðsvæðingu raforku og á auðlindir landsins án þess að þjóðhagsleg áhrif hafi verið metin en engin áhöld erum um það heldur í þessu frumvarpi. Landvernd telur að leggja þurfi fram opinbera greiningu á áhrifum vindorku á raforkuverð, fjárfestingaþörf í kerfinu og stjórnsýslulegri áhættu (m.a. gagnsæi eignarhalds og hagsmunaárekstra). Fyrir liggur í tilvikum að vindorkuverkefni í nágrannalöndum hafa farið í gjaldprot og þá sitja gjarnan nærsamfélög uppi með skaðann, sveitarfélög eða ríki. Landvernd vill nýta þetta tækifæri og gagnrýna Landsvirkjun harðlega fyrir að kalla yfir sig viðskipti við erlent vindorkufyrirtæki sem ætlað er að hirða arð ef verður út úr Vaðölduvirkjun fyrstu 15 rekstarárin. Þá er einmitt áætlað að tími sé komið að kostnaðarsömu viðhaldi vindorkuversins sem skilja á þá eftir í höndum Landsvirkjunar. Jafnhliða fæst ekki uppgefið á hvaða verðum Landsvirkjun ætlar að selja hinum þýsku makkerum og rekstaraðilum jafnvægisorkuna á frá vatnsaflsvirkjunum sínum. Hér er á ferðinni stórvarasöm vegferð um rekstarform sem engin umræða hefur farið fram um og er vandséð hvort það er eigandi Landsvirkjunar sem ræður för í þessum efnum eða eigendur Landsvirkjunar stjórnvöld í þessu landi sem tryggja eiga stöðu hins opinbera eignarhalds sem augljóslega er verið að stefna í hættu með slíkum og vafasömum viðskiptum. Engin umræða hefur farið fram um samrekstur og samstarf Landsvirkjunar og hins þýska vindorkufyrirtækis Enercon. Á þessu verður að taka í þessu frumvarpi.
- **Hvaðan á mótvægisafli að koma:** Hvorki stjórnvöld né framkvæmdaaðilar hafa lagt fram trúverðuga sviðsmynd um hvernig tryggja eigi jafnvægisafli eftir því sem áætlað hlutfall vindorku eykst ef frumvarp þetta nær fram að ganga, né hvaða nýjar framkvæmdir í vatnsafla eigi að þjóna þessum iðnaði. Án slíkrar sviðsmyndagreiningar er óvarlegt að byggja lagasetningu á almennum orðum um aukið „raforkuöryggi“ með uppbyggingu vindorku, það fær einfaldlega ekki staðist.
- **10 MW stærðarmörk.** Frumvarpið miðar við 10 MW uppsett afl. Landvernd telur að slík mörk geti skapað hvata til að skipta upp verkefnum í minni einingar til að komast hjá rammaáætlun, þótt samanlögð áhrif á landslag, vistkerfi og innviði geti verið mjög mikil. Setja þarf viðmið sem taka mið af samanlögðum áhrifum og raunverulegu umfangi (t.d. fjölda mylla, hæð, vegagerð og landrask), ekki einvörðungu uppsettu afli. Þá er ekki girt fyrir að

reisa megi fleiri 10 MW vindorkuver á sama svæði á annarri kennitölu þannig að úr gæti orðið mjög umfangsmikið iðnaðarsvæði.

- **Fuglalíf: alþjóðlega mikilvæg fuglasvæði (IBA) þurfa skýrari vernd:** Frumvarpið undanskilur B-hluta náttúruminjaskrár, Ramsar og UNESCO-svæði, en tekur ekki sérstaklega til IBA-svæða. Landvernd telur að slík svæði eigi að njóta sambærilegrar varúðar og verndar, enda eru þau vísindalega skilgreind og tengjast skuldbindingum Íslands um vernd fugla og búsvæða. Slík svæði telja 120 stk hér á landi þar sem margar af helstu ábyrgðartegundum hafa viðkomu eða búsvæði. Að lágmarki þarf að tryggja að IBA-svæði og önnur lykilbúsvæði fari ekki í nýtingarflokk.
- **Óskilgreint hugtak um „raskað svæði“:** Í 10. gr. a er lagt til að horfa skuli til þess hvort vindorkuverkefni sé á „röskuðu svæði“, en hugtakið er ekki skilgreint í lögum og slíkt er óboðlegt enda fullkomlega matskennt í höndum þeirra sem ekki hafa sérfræðiþekkingu til að meta land. Landvernd telur að án skýrra, gagnsærra og landsbundinna viðmiða geti þetta orðið mjög matskennt og leiði til þess að „fyrra rask“ verði notað sem rök fyrir áframhaldandi röskun, í stað þess að styðja raunverulega vernd ósnortinna svæða.
- **Verndarflokkur og friðlýsing: vernd má ekki vera í bið í allt að 5–7 ár:** Frumvarpið kveður á um að ef samkomulag næst ekki um almenna friðlýsingu innan fimm ára (með mögulegri 2 ára framlengingu) skuli ráðherra friðlýsa svæði gegn orkuvinnslu. Landvernd telur brýnt að taka skýrt á þessu þannig að svæði í verndarflokki sitji ekki eftir í réttaróvissu og verði fyrir þrýstingi eða óafturkræfu raski áður en vernd tekur gildi í framkvæmd. Að öðrum kosti er hægt að velta upp hvort ekki sé við hæfi að setja fram sambærilegar þvingunaraðgerðir og hugaðar eru nú að hvað varðar raflínulagnir.
- **Samspil vindorku frjálsrar markaðsvæðingar með raforku** hér á landi er einn af stóru þáttunum sem hefur ekki verið gaumgæfðir. Hver er þáttur vindorkunnar og hvernig hún kemur inn í tengslum við samfélag og náttúru. Markaðsvæðing raforku nú þegar þekkt áskorun gagnvart náttúruvernd og markaðsvæðing á nýjum virkjunum og orkuframléiðslu hefur nú þegar valdið aukinni ásókn í auðlindir og náttúru, þar sem náttúruvernd er víkjandi. Yfirvofandi verðhækkanir á raforku meðfram uppbyggingu vindorku hafa ekki verið ræddar. Fyrir liggur þó að ef vindorka á að geta náð fótfestu hér á landi þarf raforkuverð að hækka verulega og þykir þó nú þegar mörgum nóg um þar sem m.a. uppsjávarvinnslur kaupa frekar olíu þar sem hún er ódýrari. Hækkanir á raforkuverði verða hinsvegar ekki skýrðar vegna framboðsskorts á raforku þar sem aldrei í sögu raforkuframléiðslu á Íslandi hefur framboð verið jafn mikil og jafn mikið af umframframléiddri raforku í umferð. Engu að síður hækkar verðið stöðugt og ljóst að vindorkan mun kynda undir enn frekari raforkuverðshækkunum.
- **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 á kostnað óspilltrar náttúru og samfélags, verði engar skorður settar. Engin umræða hefur farið fram um þetta og áhugaleysi stjórnmalanna er algjört.

- **Áhrif á vegakerfi landsins og umferð vegna vindorkuframkvæmda.** Hver verða umhverfisáhrifin og hver mun bera kostnað af þeim er óráðin gáta sem og hvernig umferðarstýring á að vera á veikburða vegakerfi ef eitthvað af vindorkuframkvæmdum á að verða að veruleika

Rammaáætlun og skipulagsvaldið

Í greinargerð kemur fram að fallið hafi verið frá því að gera niðurstöðu rammaáætlunar óbindandi gagnvart skipulagsvaldi sveitarfélaga. Frumvarpið gerir því ráð fyrir bindandi réttaráhrifum eins og um aðra orkukosti. Engu að síður er í 10. gr. gert ráð fyrir að afstaða sveitarfélaga vegi sérstaklega þungt við mat sem er óskiljanleg nálgun í ljósi þess að sveitarstjórnir koma og fara á 4 ára fresti og verið er að taka afstöðu til langrar framtíðar þar sem sjónarmið verkefnisstjórnar er hinsvegar til langframa sett. Það er því með öllu fráleitt að sveitarfélög geti haft úrslitaáhrif að kostir séu teknir úr vernd og settir í bið sem gerst hefur vegna óðlilegs þrýstings einmitt frá sveitarfélögum. Landvernd telur mikilvægt að tryggja að þetta verði ekki til þess að almannahagsmunir víki fyrir skammtímahagsmunum og áframhaldandi stóriðjuvæðingar. Auk þess vill Landvernd vara stórlega við hvatakerfis fyrir sveitarfélög m.a. með væntingum um fasteignagjöld og aðrar tekjur af mannvirkjum sem gætu beinlínis leitt til þess að sveitarfélög beinlínis geri sér náttúru landsins að féþúfu í þessum efnum. Setja þarf því skýrari skorður um þessi efni og gagnsæi um forsendur sveitarfélaga, þ.m.t. að upplýsingar um kerfiskostnað, raforkuöryggi og náttúruáhrif liggi fyrir áður en formleg afstaða er tekin.

Að lokum.

Landvernd vísar til þess sem áður hefur komið fram um mikilvægi þess að stjórnvöld staldri við og meti reynslu af Vaðölduvirkjun sem þó verður reyndar mun minni en flest þau áform sem sett hafa verið áform um þar sem hæð vindorkuvera verður að óbreyttu um 200 m hæð en Vaðölduvirkjun 165 m hæð. Það verður engin sátt um vindorkuiðnað í landinu nema frumvarpið byggji á varúðarsjónarmiðum, skýrum viðmiðum og gagnsæjum forsendum um áhrif á náttúru og raforkukerfi. Landvernd hvetur nefndina til að: (1) herða kröfur um gögn og kerfisgreiningu (jafnvægisafli, flutningskerfi og kostnað), (2) endurskoða stærðarviðmið og tryggja mat á samanlögðum áhrifum, (3) tryggja skýrari vernd lykilbúsvæða, m.a. IBA-svæða, (4) skilgreina „raskað svæði“ og (5) tryggja raunverulega vernd svæða í verndarflokki á meðan friðlýsingarferli stendur. Fyrst og síðast vindorkuver á aldrei að reisa nema sem neyðarúrræði í komandi framtíð enda.

Með vinsemd og virðingu, fh. Stjórnar Landverndar

Þorgerður María Þorbjarnardóttir