

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti
Skrifstofa loftslags og náttúru
urn@urn.is

Reykjavík, 19. janúar 2025

Efni: Umsögn Samorku um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun (vindorka og verndarflokkur), mál í samráðsgátt nr. S-255/2025

1. Inngangur

Samorka fagnar því að stjórnvöld hafi nú kynnt áform sín um heildstæðan lagaramma um vindorku, en lýsir um leið áhyggjum af þeirri sýn á vindorku og hugmyndum um stöðu vindorku í kerfi rammaáætlunar sem sett er fram í frumvarpinu.

Til að ná markmiðum stjórnvalda um að tryggja orkuöryggi þjóðarinnar, mæta vaxandi raforkuþörf vegna orkuskipta, rafvæðingu samgangna og iðnaðar er mikilvægt að vindorka verði raunhæfur og raunverulegur hluti af íslensku orkukerfi til framtíðar, samhliða vatnsafli og jarðvarma. Þriðja meginstoð íslenska raforkukerfisins.

Frumvarpið sem nú er kynnt í samráðsgátt torveldar uppbyggingu vindorku með almennum bannsvæðum og óljósum skilyrðum og gengur lengst allra þeirra frumvarpa sem áður hafa verið lögð fram um vindorku. Verði frumvarpið að lögum eru stórir hlutar landsins útilokaðir frá vindorkunýtingu. Frumvarpinu fylgir ekki mat á því hvaða sveitarfélög verða með frumvarpinu útilokuð frá því að byggja upp vindorkunýtingu innan sinna sveitarfélagamarka með tilheyrandi föstum tekjum og jákvæðum efnahagslegum áhrifum.

Þá er í frumvarpinu ekki að finna umfjöllum hvernig það skiptir landeigendum og bændum í tvo hópa verði frumvarpið að lögum. Þá sem geta haft not og tekjur af landi sínu til vindorkunýtingar, eða njóta verðmætaaukningar sem verður til við setningu laganna, og þá sem með lögum verða sviptir öllum slíkum tækifærum vegna takmarkana sem leiða af frumvarpinu. Slíkar takmarkanir kunna að tengjast ákvæðum stjórnarskrár um eignarétt (72. gr.), atvinnufrelsi (75.gr.) og jafnræðisreglu (65. gr.).

Samorka hefur áður sett fram ítarlegar athugasemdir við ferli rammaáætlunar og hvatt til þess að hún verði lögð af eða lögin endurskoðuð í heild sinni. Hefur þar til að mynda verið vísað til sjónarmiða um óhagkvæmni þessa kerfis sem tekur langan tíma, er ógagnsætt og lýtur ekki hefðbundnum reglum stjórnsýsluréttar. Skortur er á stjórnfestu og samræmi milli faghópa og verkefnisstjórna. Um er að ræða langt, flókið og óskilvirkt ferli sem felur í sér aðgangshindranir á samkeppnismarkaði, sem er nú í efnislegri athugun hjá Eftirlitsstofnun EFTA. Þá er ljóst að árangur af kerfinu er enginn, hvort sem litið er til verndar eða orkunýtingar. Forsendur eru auk þess brostnar fyrir rammaáætlun sé horft til skuldbindinga landsins í umhverfis- og loftslagsmálum og þörf á orkuskiptum. Sjá til að mynda [umsögn Samorku um áform um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, apríl 2024](#).

Að mati Samorku er verið að bera í bakkafullan lækinn að setja vindorkuáform að fullu inn í rammaáætlun og herða enn frekar á þeim skilyrðum og flækjum sem þar er að finna. Ganga slík áform þvert á fyrirheit stjórnvalda um orkuöflun og einföldun og skilvirkni leyfisveitinga fyrir virkjunum. Í stað þess að einfalda ferla og skýra verkaskiptingu er vindorka sett í sérstakan farveg með bannsvæðum, jaðarsvæðum og matskenndum viðmiðum, sem gerir regluverkið enn flóknara.

Vindorka er þeim kostum búin að hægt er að þróa og byggja vindorkuver mun hraðar en þekkist í nýtingu vatnsafls og jarðvarma, auk þess sem vindorkuver eru að mestu afturkræfar framkvæmdir í landslagi og náttúru. Rafmagnsframleiðsla með vindi er þrautreynd og örugg leið til að framleiða rafmagn á umhverfisvænan og árangursríkan hátt. Áform eru um alla Evrópu og víðar um heim að hraða uppbyggingu í vindorku og annarri grænni raforkuframleiðslu til að tryggja raforkuöryggi og ná markmiðum stjórnvalda um kolefnishlutleysi á næstu árum.

Samorka hvetur stjórnvöld til að endurskoða frumvarpið sem hér er kynnt og gera á því nauðsynlegar endurbætur áður en það verður lagt fram á Alþingi.

Í umsögn þessari verða lagðar fram helstu athugasemdir Samorku við drögin að frumvarpi og leiðir til úrbóta.

2. Friðlýsing

Í 4. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 6. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun sem fjalla um verndarflokk og lagt til að um friðlýsingu svæða í verndarflokki fari samkvæmt 2. mgr. 38. gr. náttúruverndarlaga. Samorka fagnar þeirri breytingu sem þarna er lögð til og snýr að því að vernd byggist á náttúruverndargildi landsins en ekki sé verndað „gegn orkuvinnslu“. Um er að ræða almenna breytingu á lögunum sem snýr ekki sérstaklega að vindorku.

Samorka leggur þó til að aðeins verði lögfestur a.- og b.-liður þessarar greinar og ekki verði bætt við c.-lið um að ef ekki hafi náðst samkomulag við landeiganda og viðkomandi sveitarfélag um friðlýsingu innan 5 ára skuli friðlýsa svæðið á grundvelli 53. gr. náttúruverndarlaga.

3. Bannsvæði samkvæmt frumvarpinu – umfang og vindorka utan ramma

Samkvæmt frumvarpinu er lagt til að mjög stór hluti landsins verði skilgreindur sem bannsvæði fyrir vindorku. Bannið tekur ekki einungis til þeirra svæða sem þegar njóta formlegrar friðlýsingar samkvæmt lögum um náttúruvernd, heldur einnig til víðfeðmra landsvæða sem ekki hafa slíka stöðu og eru sum hver þegar röskuð af mannlegri starfsemi.

Með því að leggja til víðfeðm bannsvæði er í raun búið að framkvæma það hagsmunamat sem er meginkjarni laga um verndar- og orkunýtingaráætlun. Í frumvarpinu er lagt til að umfram friðlýst svæði samkvæmt A-hluta náttúruverndarlaga sem eru undanskilin rammaáætlun almennt séu eftirtalin svæði einnig bannsvæði gagnvart vindorku:

- B-hluti náttúruverndarlaga
- Svæði innan marka friðhelgunar menningarminja
- Svæði á heimsminjaskrá UNESCO, auk svæða sem tilnefnd hafa verið á skrána
- Ramsar-svæði
- Svæði innan marka miðhálendislínu eins og hún er skilgreind í landsskipulagsstefnu.

Virðist þetta mat vera lagt fram án þess að nokkuð liggi fyrir um skýrt eða formlegt verndargildi þeirra svæða sem þarna eru undanskilin. Hér er um mjög víðtæka útilokun landsvæða að ræða sem nær til um 48% af landinu.

Miðhálandislína: Miðhálandislína sker til að mynda þegar röskuð orkuvinnslusvæði og þá mundi fyrsta vindorkuver landsins vera staðsett á bannsvæði samkvæmt frumvarpinu. Skýtur það skökku við enda hefur sú framkvæmd verið staðfest í rammaáætlun og hlotið öll tilskilin leyfi.

UNESCO: Óljóst er hvað átt er við með heimsminjaskrá UNESCO þar sem í greinargerð með frumvarpinu er Katla jarðvangur talin upp sem svæði sem fellur undir þá skilgreiningu. Katla er svokallaður *UNESCO Global Geoparks* en ekki á *UNESCO World Heritage List*. Jarðvangurinn þekur um 9% af flatarmáli landsins, innan þess svæðis fer fram margs konar starfsemi, iðnaður, atvinnustarfsemi og önnur svæði sem eru röskuð svæði. Önnur svæði sem talin eru í greinargerð í þessum flokki eru Þingvellir, Vatnajökulspjóðgarður og Surtsey, sem allt eru nú þegar friðlýst svæði.

Menningarminjar: Í lögum nr. 80/2012 um menningarminjar er gert ráð fyrir því að hægt sé að fá leyfi frá Minjastofnun Íslands fyrir framkvæmdum á friðhelgu svæði eða raski á fornleifum. Algjört bann við vindorkunýtingu á svæði innan marka friðhelgunar menningarminja gengur þannig lengra en lög um menningarminjar gera ráð fyrir.

Að mörgu er að hyggja ef afmarka á landsvæði til vindorkunýtingar umfram friðuð svæði. Verði einhverjar slíkar takmarkanir útfærðar, umfram þær sem almennt gilda samkvæmt lögum um rammaáætlun, telur Samorka eðlilegt að á öðrum landssvæðum gildi almennar reglur um leyfisveitingar og skipulagsmál, þ.e. að vindorkuáform standi þá utan við ferli rammaáætlunar.

Samorka telur að sú leið sem farin er í frumvarpinu grafi undan grundvallarhugmynd laga um verndar- og orkunýtingaráætlun. Samkvæmt þeim lögum á að fara fram heildstætt og faglegt hagsmunamat þar sem vegnir eru saman verndarhagsmunir, samfélagsleg áhrif, orkuþörf og þjóðhagsleg sjónarmið. Hafa verið sett fram sjónarmið um að framkvæmdir um vatnsafl og jarðvarma krefjist sérstaklega viðurhlutamikillar málsmeðferðar því slíkar ákvarðanir bindi hendur komandi kynslóðir með mannvirkjum sem standa muni svo áratugum skipti. Því er ekki til að dreifa með ákvörðun um byggingu vindorkuvers sem hafa 20-30 ára líftíma.

Með því að skilgreina stór landsvæði sem bannsvæði fyrir vindorku er hagsmunamat rammaáætlunar í reynd fyrir fram ákveðið með almennri lagasetningu, án þess að farið sé í sjálfstætt mat á einstökum framkvæmdum eða einstökum svæðum. Þó virðist við þetta mat ekkert hafa verið horft til hagkvæmni vindorkukosta, en hagkvæmni þeirra líkt og annarra orkukosta, er forsenda samkeppnishæfni íslenskrar orkuframleiðslu og þeirra atvinnuvega sem á hana treysta.

Fari stjórnvöld þessa leið er í raun óþarft að hafa vindorku innan rammaáætlunar. Matið sem framkvæma á, á grundvelli rammaáætlunar hefur að hluta til þegar farið fram. **Ferli umhverfismats, skipulagsmála og leyfisveitinga verður fullnægjandi ferli fyrir þau landssvæði sem eftir standa.** Fyrri ríkisstjórnir og ráðherrar umhverfismála, bæði Sjálfstæðisflokks og Vinstri grænna, áttuðu sig á þessu og voru útfærslur þeirra beggja á þessum grunni.¹ Þannig var sá samhljómur í þeim tillögum að stór

¹ Frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011 (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku), 151. löggjafarþing 2020 – 2021, þingskjal 1188 – 709. mál og frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (virkjunarkostir í vindorku), 155. löggjafarþing 2024 – 2025, þingskjal 280 – 274. mál.

svæði stæðu utan við rammaáætlun í tilviki vindorku þegar búið væri að skilgreina stóran hluta landsins sem bannsvæði.

Frá því að vinna hófst við rammaáætlun um síðustu aldamót hafa orðið miklar framfarir í náttúru- og umhverfisvernd hér á landi. Þannig var með Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands (2011) lagður grunnur að nýjum lögum um náttúruvernd nr. 60/2013. Þeim lögum hefur síðan þá alloft verið breytt og þá nánast alltaf í þá átt að tryggja aukna vernd lands og náttúru. Þannig kom til að mynda skilgreining um óbyggð víðerni inn í löginn árið 2015. Þá hafa verið sett ný lög og stjórnsýsla styrkt á mörgum sviðum, s.s. með lögum um stjórn vatnamála nr. 36/2011, lögum um loftslagsmál nr. 70/2012 og nýjum lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021.

Á þessum árum hefur nánast verið lokið við skiptingu landsins í þjóðlendur og eignarlönd á grundvelli laga nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Framangreint regluverk sem nánast allt er tilkomið eftir setningu laga um vernd- og orkunýtingu er meira en fullnægjandi til að tryggja vernd náttúru og umhverfis við mat á virkjunarframkvæmdum.

Í þessu samhengi verður einnig að ítreka að sveitarfélög og nærumhverfi eru langbest til þess fallin að meta áhrif vindorku á sig og sitt umhverfi, enda ljóst að áhrif vindorku eru mest í nærumhverfi virkjunar og að mestu leyti er um að ræða afturkræfar framkvæmdir.

4. Vindorka í ramma til jafns við vatn og jarðvarma

Verði ekki horft til þess að vindorka standi fyrir utan ramma eins og rökstutt er hér að framan, þá væri alltént eðlilegra að ganga út frá því að vindorka væri innan ramma á sömu forsendum og háð sömu reglum og aðrir orkukostir, þar á meðal um að vera bindandi við gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga.

Samorka gerir þannig athugasemdir við þá útfærslu frumvarpsins að miklu strangari skilyrði gildi um vindorkukosti samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun en gilda um virkjanakosti með vatn og jarðvarma.

Þessi útfærsla birtist í frumvarpinu þannig að vindorkuframleiðslu eru settar eftirfarandi skorður:

1. Stærð orkumannvirkis skiptir máli en ekki bara uppsett rafafli eins og um aðra virkjanakosti (þ.e. 100 m hæð orkumannvirkis)
2. Fjöldi landssvæða er fyrirfram útilokaður frá vindorkunýtingu skv. 3. gr. Um vatn og jarðvarma gildir aðeins að A-hluti náttúru-minjaskrár er útilokaður – önnur landssvæði koma til mats í vinnu verkefnisstjórnar og faghópa
3. Verndar- og orkunýtingaráætlun (rammáætlun) er bindandi við gerð skipulagsáætlana fyrir vatn og jarðvarma en ekki vindorku
4. Verkefnisstjórn er bundin af sérstökum sjónarmiðum við mat virkjunarhugmynda til nýtingar vindorku sem útfærð eru í 7. gr. frumvarpsins.

Vindorka er hvorki almennt meira mengandi né skaðlegri út frá náttúru- og umhverfissjónarmiðum en vatnsafl eða jarðvarmi. Þannig skýtur skökku við að útiloka tiltekin landssvæði frá nýtingu vindorku þegar fyrir liggur að umhverfisáhrif vindorkukosta eru afturkræfari en umhverfisáhrif annarra virkjunarkosta svo vitnað sé til orðalags í greinargerð með frumvarpi um vindorku á 155. löggjafarþingi.

Óljóst er á hverju 100 metra viðmiðið um hæð byggir í 3. gr. frumvarpsins og ef gæta á samræmis við vatnsafl og jarðvarma þá þyrfti að horfa til annars viðmiðs fyrir uppsett rafafli vindorku en 10MW sem er viðmið fyrir vatnsafl. Viðmið varmaafis er 50MW í lögnum og ef miðað er við 40% nýtni vindmylla ætti viðmiðið að vera um 25MW.

5. Nánar um óljós viðmið, jaðarsvæði í 7. gr. frumvarpsins

Í 7. gr. frumvarpsins eru talin upp fjögur sjónarmið sem verkefnisstjórn ber að horfa til við mat á virkjunarhugmyndum til nýtingar vindorku:

- hvort virkjunarhugmyndin sé á röskuðu svæði, þ.e. svæði þar sem landnotkun eða mannleg umsvif hafa breytt landi frá upprunalegu náttúrulegu ástandi þess;
- hvaða áhrif virkjunarhugmyndin hefði á nálæg friðlýst svæði samkvæmt lögum um náttúruvernd eða sérlögum, óbyggð víðerni eða mikilvæg fuglasvæði,
- hvort virkjunarhugmyndin efli raforkuöryggi í viðkomandi landshluta og hvort hún falli að gildandi þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku,
- hvaða áhrif virkjunarhugmyndin hefur á atvinnulíf og byggðarþróun, einkum á svæðum sem standa frammi fyrir áskorunum í byggðamálum samkvæmt gildandi byggðastefnu og aðgerðaráætlun.

Ákvæði 7. gr. frumvarpsins eru að mati Samorku sérstaklega til þess fallin að skapa óvissu og skal enn og aftur lögð áhersla á að engin haldbær rök eru færð fram fyrir því hvers vegna verkefnastjórn ber að taka sérstakt tillit til þessara sjónarmiða við mat á virkjunarhugmyndum til nýtingar á vindorku, umfram aðra orkukosti.

a) Röskuð svæði

Að einhverju leyti er hér um að ræða skiljanlegt og skynsamlegt viðmið. Þannig hefur Samorka t.d. sett fram í tillögum um orkuþróunarskipulag að ekki sé þörf á að virkjunarhugmyndir fari í gegnum rammaáætlun ef þær eru á svæðum sem nú þegar hafa verið lögð undir iðnað, byggð eða virkjanir. Það er hins vegar óljóst hvers vegna sjónarmið um röskuð svæði eiga sérstaklega við um vindorku fremur en aðra orkukosti. Þá verður að benda á innbyrðis ósamræmið sem felst í því að draga bannsvæði um allt miðhálendið sem víða fellur undir að vera raskað svæði í skilningi þessa ákvæðis, þar sem fyrir eru vegir, virkjanir og línulagnir.

b) Áhrif á nálæg friðlýst svæði, óbyggð víðerni eða mikilvæg fuglasvæði

Hér er aftur gengið óhóflega langt gagnvart vindorku og að miklu leyti verið að fara fram á tvíverknað í vinnu sem unnin er í umhverfismati. Þá er óljóst hvert á að vera samspil þessara viðmiða við ítarleg ákvæði náttúruverndarlaga um t.d. óbyggð víðerni. Óbyggð víðerni eru skilgreind þannig í lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd; *svæði í óbyggðum sem er að jafnaði a.m.k. 25km² að stærð eða þannig að hægt sé að njóta þar einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja og að jafnaði í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflinum, orkuverum, miðlunarlónum og uppbyggðum vegum*. Þá segir í 3. gr. náttúruverndarlaga að *stefnt skuli að því að standa vörð um óbyggð víðerni landsins*. Þannig njóta óbyggð víðerni nú þegar nokkurrar verndar samkvæmt náttúruverndarlögum og má draga af orðalagi skilgreiningarinnar þá ályktun að sú vernd sé ekki síst gagnvart orkumannvirkjum. Vandséð er hverju b-liður 7. gr. frumvarpsins bætir við framangreind ákvæði náttúruverndarlaga.

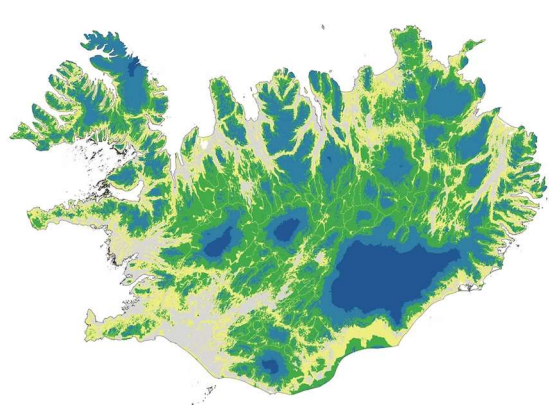
Í þessu samhengi verður líka að minna á að formleg kortlagning óbyggðra víðerna hefur ekki farið fram, eins og gerð er krafa um í náttúruverndarlögum og átti að vera lokið fyrir 1. júní 2023. Þannig eru mismunandi kort í notkun af hagsmunaaðilum og ráðgjöfum og er nálgun þeirra mjög mismunandi. Þannig er með öllu óljóst hvaða svæði eru hér undir og skiptar skoðanir og deildar meiningar um það

hvar nákvæmlega mörk „óbyggðra víðerna“ liggja. Að setja atvinnu- og eignarfrelsi skorður út frá svo óljósu mati er í besta falli varhugavert.

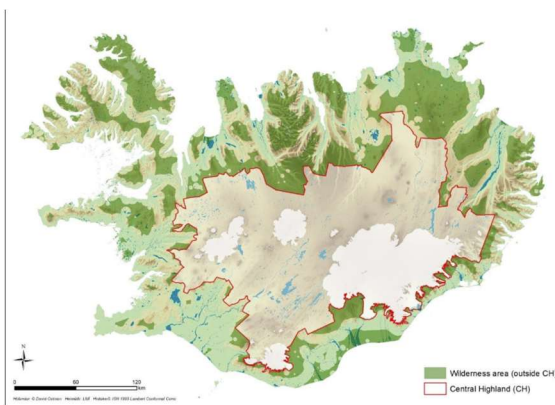
Kort sem útbúið hefur verið af náttúruverndarsamtökum² er til að mynda svo víðtækt að einungis um 11% af landinu er skilgreint sem land utan víðerna, en hin 89% landsins eru túlkuð á einn eða annan hátt sem víðerni eða svæði í nánd víðerna sem hafa áhrif á þau. Ljóst er að það mat sem þarna er lagt fram er ekki í samræmi við skilgreiningu náttúruverndarlaga á óbyggðum víðernum.

Þá hefur verið unnið kort af Háskóla Íslands – Rannsóknarsetur á Hornafirði, á vegum faghóps 1 í fjórða áfanga rammaáætlunar. Það kort er ekki eins víðfeðmt og kort náttúruverndarsamtaka en ljóst að þar eru stór svæði fyrir utan bannsvæði samkvæmt frumvarpinu, má í því sambandi sérstaklega benda á svæði á Norður- og Austurlandi. Lauslega áætlað þekja bannsvæði samkvæmt frumvarpinu, mikilvæg fuglasvæði og víðernakort rammaáætlunar rúm 80% af landinu.

Meðfylgjandi kort sýna afmörkum óbyggðra víðerna, annars vegar að mati náttúruverndarsamtaka og hins vegar kort sem unnið var fyrir faghóp rammaáætlunar.



Mynd 1: Víðernakort náttúruverndarsamtaka



Mynd 2: Víðernakort rammaáætlunar

Í greinargerð sem fylgir frumvarpinu er fjallað um þetta ákvæði á þann hátt að ljóst má vera að horfa á mjög víðtækt á óbyggð víðerni og áhrif á þau, enda segir í greinargerð: *Ljóst er að framansögðu og með hliðsjón af stærð og sýnileika þessara mannvirkja að þau geta haft talsverð áhrif á óbyggð víðerni landsins, jafnvel þó þau séu ekki innan skilgreindra víðernasvæða.*

Samkvæmt 7. gr. b. í frumvarpinu virðist vera lagt upp með að auk þess að ekki megi raska óbyggðum víðernum eigi líka að horfa til „áhrifa“ virkjana á óbyggð víðerni jafnvel þó virkjunarframkvæmdin sé mögulega langt fyrir utan viðkomandi svæði. Hér er um svo víðtæka afmörkun að ræða að ætla má að þetta fari nærri því að ná til landsins alls.

Það er mat Samorku að eigi að horfa til óbyggðra víðerna umfram þá kröfu sem sett er í náttúruverndarlögum sé í raun og veru verið að útiloka þróun vindorkukosta um nánast allt land.

Þá er varhugavert að vísa hér til hugtaksins „mikilvæg fuglasvæði“ sem hefur enga lögfesta þýðingu. Samkvæmt upplýsingum á heimasíðu Náttúrufraeðistofnunar eru mörk margra þessara svæða lauslega dregin og fyrir fugla sem verpa mjög dreift þurfa svæðin óhjákvæmilega að vera stór. Eðlilegt er að

² www.vidernakort.is

fríðun fugla fari fram á grundvelli laga um náttúruvernd og þau friðlýsingarferli sem þau lög gera ráð fyrir.

c) Raforkuöryggi

Samorka gerir ekki athugasemd við að mat verkefnisstjórnar taki mið af raforkuöryggi og reyndar færi vel á því að almennt væri horft til þess í allri vinnu verkefnisstjórnar en ekki eingöngu eða sérstaklega í tilviki vindorku. Þannig eru til bóta hugmyndir sem liggja fram í frumvarpi ráðherra í þingskjal 291 þar sem mælt er fyrir um breytingar á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun þar sem m.a. er bætt við 1. gr. laganna að í heildstæðu hagsmunamati skuli tekið tillit til stefnu stjórnvalda um öflun raforku.

d) Atvinnulíf og byggðabróun

Samorka gerir ekki sérstaka athugasemd við þennan lið en bendir þó á að þetta er í raun viðfangsefni faghóps 3 sem metið hefur virkjunarkosti og landsvæði með tillit til áhrifa þeirra á samfélagið, svo sem áhrif á félagslega velferð íbúa, samfélagslega fjölbreytni, samskipti, samstöðu og virkni. Hér skal líka ítreka fyrri sjónarmið um að óljóst sé hvers vegna þurfi sérstaklega að taka tillit til þessara sjónarmiða í tengslum við vindorku fremur en aðra virkjunarkosti.

6. Vindorka í nágrennalöndum

Samorka bendir hér einnig á mikilvægi þess að horfa til tilskipana Evrópusambandsins sem lúta að endurnýjanlegum orkugjöfum og koma til með að verða teknar upp í íslensk lög, fyrr en síðar³. Í þessum tilskipunum eru lagðar til ýmsar skynsamur leiðir til að ná markmiðum um kolefnishlutleysi og flýta fyrir uppbyggingu grænnar orkuframleiðslu. Má í því samhengi t.d. nefna:

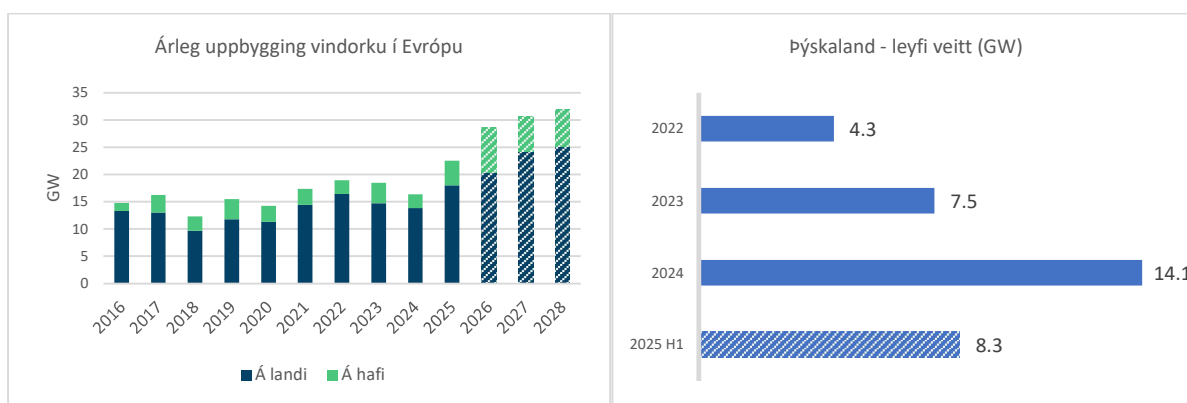
- að hámarkstími leyfisveitinga verði tvö ár (eitt ár við endurnýjun),
- eina samræmda stjórnsýslugátt,
- að verkefni í endurnýjanlegri orku njóti forgangs og verði sjálfkrafa metin sem verkefni í almannapágu, „overriding public interest“
- tillögur um hröðunarsvæði, „acceleration zones“
- málsmæðferðarreglu leyfisveitinga um að þögn umsagnaraðila sé sama og samþykki „positive silence“

Rammaáætlun og ferli leyfisveitinga hér á landi stenst ekki þessar kröfur. Þá virðast þau áform sem hér eru til umfjöllunar einnig ganga þvert á þá stefnu og þær reglur sem settar hafa verið í Evrópu.

Á meðan Evrópusambandið og aðildarríki þess eru að einfalda og hraða leyfisveitingum fyrir endurnýjanleg orkuverkefni og þá sérstaklega vindorku, er hér horft til þess að bæta við þrepum í ferlið með því að færa vindorkuverkefni inn í rammaáætlun og herða þar enn frekar á skilyrðum. Það þýðir lengra, ófyrirsjáanlegra og áhættusamara ferli fyrir fjárfesta og þróunaraðila. Þessi þróun getur, í ljósi sögunnar af málshraða í rammaáætlun, kæft frumkvæði virkjunaraðila og dregur úr vilja og getu atvinnulífs til að þróa græna orkukosti hér á landi.

³ Tilskipun Evrópusambandsins um notkun orku frá endurnýjanlegum orkugjöfum (ESB/2018/2001 „REDII“) og tilskipun um breytingar á RED II (ESB 2023/2413 („REDIII“)).

Á sama tíma er Evrópa að upplifa metttíma í uppbyggingu vindorku, eins og sjá má á grafinu hér að neðan sem byggir á gögnum WindEurope, samtaka evrópsk vindorkuiðnaðar. Aldrei hefur meira afl af vindorku verið gangsett en á fyrri helmingi síðasta árs, og áætlanir næstu ára benda til áframhaldandi, mikillar aukningar uppsetts afls vindorku. Þessa aukningu má rekja til einföldunar leyfisveitingaferla sem eru þegar farin að skila sér í hraðari og öruggari uppbyggingu grænnar orku víða um álfuna. Evrópa er að setja vindorkuverkefni í forgang með því að einfalda leyfisveitingarferli. Sérstaklega má nefna Þýskaland sem veitti leyfi fyrir 14,1 GW af vindorku árið 2024, meira en árin 2017 til 2020 samanlagt, og hefur aldrei gangsett fleiri vindorkuver en á fyrri helmingi 2025. Á sama tíma hefur leyfisveitingaferlið þar styst svo um munar. Ríki Evrópu byggja sín leyfisveitingarferli á hliðstæðri löggjöf og Ísland um skipulagsmál, umhverfisvernd, vatnavernd og lífríki án þess að nokkurt þeirra hafi bætt við málsmeðferð eins og rammaáætlun.



Það er því óhætt að segja að þróunin hérlandis sé öfug við það sem við sjáum í samanburðarlöndum okkar. Áframhaldandi þungt og óskilvirkt kerfi rammaáætlunar og leyfisveitinga grefur undan samkeppnishæfni Íslands í orkuuppbyggingu, þrátt fyrir að landið búi yfir einstökum náttúrulegum forsendum til uppbyggingar vindorku og verðmætasköpunar.

7. Lokaorð

Samorka telur mikilvægt að frumvarpið, eins og það liggur fyrir, verði endurskoðað í grundvallaratriðum.

Eigi að fara þá leið að lögfesta mat sem útilokar fyrir fram stór svæði frá nýtingu vindorku er mikilvægt að vindorkuframkvæmdir standi að öðru leyti utan við rammaáætlun, líkt og fyrri áform stjórnvalda gerðu ráð fyrir. Ferli umhverfismats, skipulags og leyfisveitingarferla er þá fullnægjandi til að meta áhrif framkvæmda, tryggja sjálfbær þróun, heilnæmt umhverfi og umhverfisvernd, eins og mælt er fyrir um í lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Fjöldi mörg önnur lög sem vernda land og náttúru koma einnig til skoðunar og nægir þar að nefna lög um stjórn vatnamála og náttúruverndarlög.

Hinn möguleikinn er einfaldlega að lögfesta núverandi ástand og færa vindorku undir rammaáætlun þannig að um hana gildi sömu reglur og aðra orkukosti, þ. á m. að hún sé bindandi gagnvart skipulagsvaldi sveitarfélaga.

Samorka hvetur stjórnvöld til að standa við áform sín um að einfalda umhverfi leyfisveitinga og tryggja uppbyggingu í orku sem grundvöll orkuskipta, atvinnu- og byggðapróunar.

Samorka hefur í umsögn þessari lagt til ýmsa valkosti sem horfa má til við þróun löggjafar um vindorku og hvetur stjórnvöld til að skoða þá kosti vel og hafa einnig hliðsjón af þróun Evrópulöggjafar.

Samorka þakkar fyrir tækifæri til að veita umsögn um áformin og óskar eftir góðu samstarfi við stjórnvöld um áframhaldandi vinnslu málsins.

Virðingarfyllst, f.h. Samorku



Katrín Helga Hallgrímsdóttir, lögfræðingur