

Alþingi
Umhverfis- og samgöngunefnd
Við Austurvöll
Sent í umsagnargátt Alþingis

Reykjavík, 14. apríl 2026

Efni: Umsögn Samorku um frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (vindorka og verndarflokkur), þingskjal 955 – 565. mál

1. Inngangur

Samorka fagnar því að frumvarp til breytinga á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun hafi verið lagt fram á Alþingi og að unnið hafi verið úr þeim fjölmörgu athugasemdum sem bárust um málið á fyrri stigum.

Tvö lagafrumvörp hafa áður verið lögð fram um vindorku á Alþingi, annars vegar árið 2021 og hins vegar 2024. Í hvorugt skiptið náði málið fram að ganga og í millitíðinni hefur málið hlotið ítarlega umfjöllun.

Þó Samorka hafi verulega fyrirvara við rammaáætlun er ljóst að frekari tafir á því að taka afstöðu til stöðu vindorku innan rammaáætlunar eru líklegar til að hafa í för með sér enn meiri tafir, kostnað og óvissu. Samorka styður því að frumvarpið verði að lögum með nauðsynlegum breytingum sem raktar eru í umsögn þessari.

Athugasemdir Samorku eru þessar helstar:

- Stærðarmörk vindorku verði 25MW í stað 10MW
- Bannsvæði verði svæði á heimsminjaskrá UNESCO en ekki svæði sem tilnefnd hafa verið á skrána.

Samorka hefur í fyrri umsögnum lagt áherslu á að auka þurfi raforkuframleiðslu til að mæta þörfum samfélags og atvinnulífs. Sú þörf er nú staðfest í nýlega samþykktri atvinnustefnu stjórnvalda þar sem fram kemur að raforkuvinnsla hafi vaxið hægt undanfarin ár og að brýnt sé að afla nægilegrar orku til verðmætasköpunar og orkuskipta. Samorka telur óhjákvæmilegt að vindorka verði hluti af lausninni og í reynd ein af grunnstoðum orkuframleiðslu á Íslandi til framtíðar. Slík þróun er í samræmi við markmið stjórnvalda um aukinn útflutning, meiri framleiðni og fjölbreyttara atvinnulíf, sem allt byggir á aðgengi að nægilegri og samkeppnishæfri raforku. Þá má ljóst vera að fjölbreyttara orkukerfi með meiri dreifingu um landið styrkir orkuöryggi og áfallapol samfélagsins, sem er eitt af lykilmarkmiðum atvinnustefnunnar.

Samorka ítrekar athugasemdir við ferli rammaáætlunar og hvetur til þess að hún verði lögð af eða lögin endurskoðuð í heild sinni. Um er að ræða langt, flókið og óskilvirkt ferli sem felur í sér aðgangshindranir á samkeppnismarkaði, sem er nú í efnislegru 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](#).

Vindorka er þeim kostum búin að hægt er að þróa og byggja vindorkuver mun hraðar en þekkt 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.

Í umsögn þessari verða lagðar fram helstu athugasemdir Samorku við frumvarpið og leiðir til úrbóta.

2. Bannsvæði samkvæmt frumvarpinu – umfang

Samorka hefur ítrekað lagt áherslu á að verði vindorka færð formlega undir lög um verndar- og orkunýtingaráætlun þá eigi um vindorku að gilda sömu reglur og um aðra virkjunarkosti. 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. lögjafarþingi.

Ef gæta á samræmis við vatnsafl og jarðvarma þá færi betur á því að horfa annars viðmiðs fyrir uppsett rafafli vindorku en 10MW sem er viðmið fyrir vatnsafl. Viðmið varmaafli er 50MW í lögnum og ef miðað er við 40% nýtni vindmylla ætti viðmiðið fyrir vindorku að vera um 25MW.

Samorka fagnar því að aðlaganir hafa verið gerðar á 2. gr. frumvarpsins frá því að drög að frumvarpi voru birt í samráðsgátt. Enn er þó gert ráð fyrir að víðtækari bannsvæðum þegar kemur að vindorku en öðrum orkukostum. Þannig verði eftirfarandi svæði sérstök bannsvæði vindorku; B-hluti náttúruminjasrár, Ramsar-svæði, svæði á heimsminjasrá UNESCO auk svæða sem tilnefnd hafa verið á skrána.

Af þessum lista er ljóst að B-hluti náttúruminjasrár, Ramsar-svæði og svæði á heimsminjasrá UNESCO njóta tiltekinnar sérstöðu og hafa hlotið formlega viðurkenningu að undangengnu faglegu mati. Ekki er að sjá að nokkur svæði á landinu séu nú „tilnefnd á heimsminjasrá UNESCO“ og því ekki forsvaranlegt að taka fyrirfram ákvörðun um að útiloka slík svæði. Þannig væri eðlilegra að ef og þegar til slíkrar tilnefningar kæmi, þá yrði tekin afstaða til þess að útiloka virkjunarframkvæmdir á slíkum svæðum og þá hlyti slíkt bann að ná jafnt til vindorku sem annarra orkukosta.

Þá telur Samorka mikilvægt að kveðið verði skýrt á um það í lögskýringargögnum að Katla jarðvangur er ekki á heimsminjasrá UNESCO. Í greinargerð með frumvarpinu segir í umfjöllun um 2. gr. „*Fjórir staðir á Íslandi eru á skránni, þ.e. Þjóðgarðurinn á Þingvöllum, Vatnajökulþjóðgarður, Katla jarðvangur og Surtsey*“. Á heimasíðu UNESCO kemur skýrt fram að einungis þrjú svæði á Íslandi eru á skránni, þ.e. framangreind svæði að undanskildum Kötlu jarðvangi¹. Þá eru 6 svæði á svokölluðum „Tentative List“ en Katla jarðvangur er ekki þar á meðal². Í því samhengi er einnig mikilvægt að undirstrika að skráning á biðlistann (e. Tentative List) er ekki það sama og tilnefning á heimsminjasrá UNESCO.

¹ [UNESCO World Heritage Centre - World Heritage List](#)

² [Iceland - UNESCO World Heritage Convention](#)

Til að skýra stöðu Kötlu jarðvangs nánar, þá er Katla svokallaður *UNESCO Global Geopark*. Jarðvangurinn þekur um 9% af flatarmáli landsins, innan þess svæðis fer fram margs konar starfsemi, iðnaður, atvinnustarfsemi og önnur svæði sem eru röskuð svæði. Það er óheppilegt að í lögskýringargögnum sé vísað til Kötlu jarðvangs sem hluta af þeim svæðum útilokuð eru vindorkuframkvæmdum, þó ljóst megi vera af lagatextanum að svo er ekki.

3. 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.

4. Sérstök sjónarmið við mat virkjunarhugmynda til nýtingar á vindorku

Í 5. gr. frumvarpsins eru talin upp fimm sjónarmið sem verkefnisstjórn ber að horfa til við mat á virkjunarhugmyndum til nýtingar vindorku. Þó viðmiðin hafi tekið breytingum til hins betra frá því að málið var kynnt í samráðsgátt ítrekar Samorka það sem áður hefur komið fram, að þessi ákvæði 5. gr. eru að mati Samorku til þess fallin að skapa óvissu og takmörkuð 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.

5. Vindorka í nágrannalöndum

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:

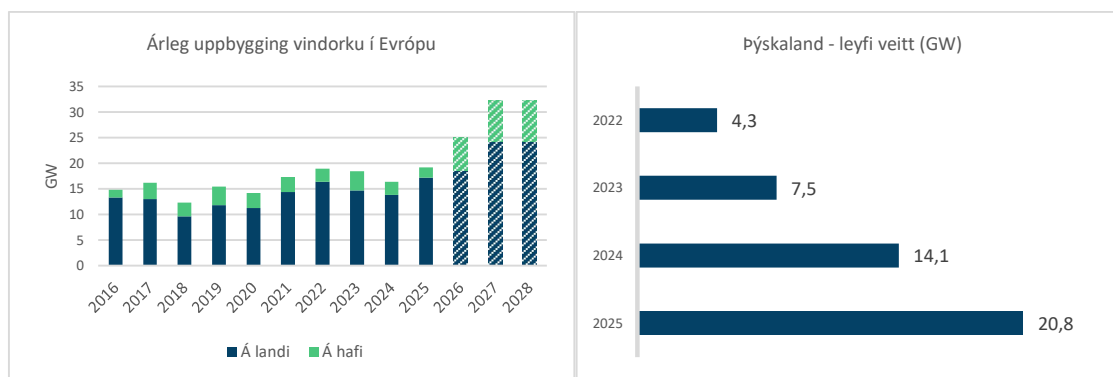
- að hámarkstími leyfisveitinga verði tvö ár (eitt ár við endurnýjun),
- eina samræmda stjórnsýslugátt,
- að verkefni í endurnýjanlegri orku njóti forgangs og verði sjálfkrafa metin sem verkefni í almannabágu, „overriding public interest“
- tillögur um hröðunarsvæði, „acceleration zones“
- málsmeðferðarreglu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

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

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.

Á sama tíma er Evrópa að upplifa met tíma í uppbyggingu vindorku, eins og sjá má á grafinu hér að neðan sem byggir á gögnum WindEurope, samtaka evrópsk vindorkuiðnaðar. Síðasta ár var næststærsta árið í vindorkuuppbyggingu í Evrópu frá upphafi, og áætlanir næstu ára benda til áframhaldandi, mikillar aukningar uppsetts afls vindorku og að hvert ár muni toppa það fyrra. Þessa aukningu má rekja til einföldunar leyfisveitingaferla sem er 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 20,8 GW af vindorku á síðasta ári, sem er meira en árin 2017 til 2021 samanlagt, og hefur aldrei áður gangsett fleiri vindorkuver en á fyrri helmingi ársins 2025. Á sama tíma hefur leyfisveitingaferlið þar styst verulega. Árið 2021 tók það að jafnaði um 30 mánuði, en er nú komið niður í 17 mánuði. 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 öflug 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.

6. Lokaorð

Samorka styður að frumvarpið nái fram að ganga enda mikilvægt að skýra stöðu vindorku innan ramma laganna og draga úr þeirri óvissu sem ríkt hefur á undanförunum árum. Samtökin leggja þó áherslu á að þær athugasemdir sem raktar eru í umsögn þessari verði teknar til skoðunar við frekari meðferð málsins á Alþingi.

Að mati Samorku er brýnt að lagaramminn styðji við markmið stjórnvalda um aukna raforkuframleiðslu, verðmætasköpun og orkuskipti, eins og skýrt kemur fram í nýrri atvinnustefnu Íslands.

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

Virðingarfyllst, f.h. Samorku



Katrín Helga Hallgrímsdóttir, lögfræðingur