

## Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis Skrifstofa náttúru og minjaverndar

Reykjavík, 4. maí 2026

**Efni: Umsögn Samorku um reglugerð um kortlagningu óbyggðra víðerna, mál í samráðsgátt nr. S-65/2026**

### 1. Inngangur

Samorka, samtök orku- og veitufyrirtækja, þakka fyrir tækifærið til að koma á framfæri athugasemdum við drög að reglugerð um kortlagningu óbyggðra víðerna.

Samtökin styðja að til staðar sé skýr, fagleg og samræmd aðferðafræði við kortlagningu slíkra svæða eins og kveðið er á um í náttúruverndarlögum nr. 60/2013. Kortlagning getur gegnt lykilhlutverki við stefnumótun um vernd og nýtingu lands, enda byggi hún á hlutlægum viðmiðum og gagnsæjum forsendum.

Að mati Samorku er nauðsynlegt að ákvæði reglugerðarinnar verði innan þess lagaramma sem náttúruverndarlög setja og að þau stuðli að jafnvægi milli verndar náttúru annars vegar og sjálfbærrar nýtingar náttúruauðlinda til uppbyggingar orku- og veitunnviða hins vegar. Í núverandi mynd fela drögin í sér hættu á að kortlagningin þróist úr því að vera til **upplýsinga við stefnumótun**, eins og kveðið er á um í 73. gr. a laganna, yfir í að hafa í reynd bindandi áhrif á landnýtingu.

### 2. Kortlagning óbyggðra víðerna og hagsmunamat

Við mat á áhrifum reglugerðar um kortlagningu óbyggðra víðerna er mikilvægt að skýra hlutverk kortlagningar í stjórnsýslu og ákvarðanatöku. Samkvæmt náttúruverndarlögum felur kortlagning óbyggðra víðerna ekki í sér sjálfstæða verndarákvörðun né bann við framkvæmdum, heldur er um að ræða upplýsingagagn sem ætlað er að styðja við stefnumótun.

Í framkvæmd þýðir þetta að kortlagning er eingöngu fyrsta skref í ferli sem felur í sér greiningu og afmörkun víðerna, mat á áhrifum einstakra framkvæmda og að lokum heildstætt hagsmunamat í skipulags- og leyfisveitingarferlum. Í því mati eru víðerni einn af þeim þáttum sem vegnir eru á móti öðrum samfélagslegum hagsmunum.

Í Noregi hefur kortlagning svokallaðra „inngrepsfrie naturområder“ verið notuð í áratugi sem stefnumótandi verkfæri. Hún byggir á fjarlægð frá mannvirkjum (1, 3 og 5 km) en felur ekki í sér bann við framkvæmdum. Sambærileg nálgun er viðhöfð í Skotlandi þar sem „wild land“ kortlagning er nýtt við skipulagsgerð en hefur ekki sérstök bindandi réttaráhrif. Framkvæmdir, svo sem uppbygging orkumannvirkja, geta því átt sér stað innan slíkra svæða ef heildarmat leiðir til þeirrar niðurstöðu. Í báðum tilvikum er ljóst að kortlagning er ekki sjálfstæð útilokunarregla heldur þáttur í heildstæðu mati.

Þessi nálgun endurspeglar einnig í evrópskum umhverfisrétti almennt, þar sem jafnvel innan verndarsvæða, svo sem Natura 2000, er gert ráð fyrir að framkvæmdir geti verið heimilar.

Á síðustu árum hefur orðið veruleg þróun í Evrópurétti þar sem uppbygging endurnýjanlegrar orku og tengdra innviða hefur í auknum mæli verið skilgreind í þágu brýnna almannahagsmuna. Í RED III tilskipuninni er kveðið á um að uppbygging endurnýjanlegrar orku, flutnings- og dreifikerfa, geymslu og tengdra innviða skuli almennt vera talin í þágu brýnna almannahagsmuna við hagsmunamat. Þessi framkvæmd er enn frekar styrkt í nýjustu tillögum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um einföldun og flýtingu leyfisveitinga (e. *Permitting Directive*). Þar er lögð sérstök áhersla á að flýta uppbyggingu raforkukerfa og endurnýjanlegrar orku, draga úr stjórnsýslulegum hindrunum og tryggja að leyfisveitingar taki mið af orkuöryggi, samkeppnishæfni og loftslagsmarkmiðum.

Þessi þróun tengist ekki aðeins loftslagsmarkmiðum og orkusjálftæði heldur einnig öryggis- og varnarsjónarmiðum. Í kjölfar aukinnar geopólískrar óvissu hefur verið lögð vaxandi áhersla á að orkukerfi byggð á innlendri, endurnýjanlegri orku séu lykilforsenda áfallaþols og viðnámsþróttar samfélaga. Uppbygging raforkukerfa, þar á meðal flutningskerfa, er því talin nauðsynleg til að tryggja orkuöryggi, draga úr notkun jarðefnaeldsneytis og styðja við stöðugleika hagkerfa.

Þessi sjónarmið hafa bein áhrif á það hvernig túlka ber og beita kortlagningu óbyggðra víðerna. Ef kortlagning er útfærð með þeim hætti að hún leiði í reynd til sjálfvirkar útilokunar tiltekinnar svæða frá uppbyggingu, er hætta á að hún fari út fyrir hlutverk sitt sem upplýsingagagn og verði í staðinn óbein verndarregla án skýrrar lagastoðar.

Slík þróun væri ekki í samræmi við lagagrundvöll reglugerðarinnar samkvæmt náttúruverndarlögum né þá stefnu sem nú mótast í Evrópu um að tryggja uppbyggingu orkuinnviða og eðlilegt er að horfa til við íslenska reglugerðar- og lagasetningu.

Að mati Samorku er því mikilvægt að skýrt verði kveðið á um að kortlagning óbyggðra víðerna sé einn þáttur í heildstæðu ferli en feli ekki í sér sjálfstæða eða fyrirfram útilokandi niðurstöðu. Við skipulag og leyfisveitingar þarf að vera unnt að vega áhrif á víðerni við aðra lögmæta og brýna hagsmuni, þar á meðal orkuskipti, orkuöryggi og áfallaþol samfélagsins.

### 3. Lagagrundvöllur og hlutverk reglugerðar

Í 73. gr. a náttúruverndarlaga er ráðherra veitt heimild til að setja reglugerð um kortlagningu óbyggðra víðerna og er þar kveðið á um að skilgreina skuli viðmið og forsendur kortlagningarinnar. Skilgreining hugtaksins „óbyggt víðerni“ er hins vegar sett fram í 5. gr. laganna og hljómar svo:

*„Óbyggt víðerni: Svæði í óbyggðum sem er að jafnaði a.m.k. 25 km<sup>2</sup> 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 raflínunum, orkuverum, miðlunarlónum og uppbyggðum vegum.“*

Skilgreiningin byggir á þremur meginstoðum: stærð svæðis, upplifun einveru og truflunarleysis og fjarlægð frá mannvirkjum, að jafnaði a.m.k. 5 km.

Samorka telur mikilvægt að þessar forsendur sem birtast í lagaákvæðinu séu virtar. Reglugerð samkvæmt 73. gr. a á að útfæra aðferðafræði kortlagningar **en ekki breyta eða útvíkka efnislega skilgreiningu laganna**. Kortlagning á samkvæmt lögunum að vera upplýsingagagn til stuðnings við stefnumótun, en **ekki sjálfstæð verndarheimild eða fyrirfram útilokun á tiltekinni landnotkun**.

Í reglugerðardrögunum er hins vegar gert ráð fyrir að kortið verði notað við skipulagsgerð, rammaáætlun, mat á umhverfisáhrifum og leyfisveitingar. Að mati Samorku gengur 1. gr. reglugerðarinnar hér lengra en lögin kveða á um og mikilvægt að reglugerðin sé í betra samræmi við áskilnað laganna um að kortið skuli vera **til upplýsinga fyrir stjórnvöld við stefnumótun um verndun landslags og aðra landnotkun.**

Að því marki sem kortlagningin mun í framkvæmd hafa áhrif á stefnumótun stjórnvalda og nýtingu lands er brýnt að tryggja að viðmiðin séu skýr, hófstíllt og í samræmi við lögin. Athugasemdir Samorku í umsögn þessari lúta fyrst og fremst að þessum sjónarmiðum.

#### 4. Um skerðingarsvæði og túlkun laganna

Eitt megininkenni reglugerðardraganna er sú útfærsla að skilgreina svokölluð skerðingarsvæði umhverfis mannvirki og tæknileg ummerki. Þessi nálgun felur í sér verulega nánari útfærslu á fjarlægðarviðmiði 5. gr. náttúruverndarlaga, þar sem kveðið er á um að óbyggð víðerni skuli „að jafnaði“ vera í a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum.

Að mati Samorku er þó ekki um að ræða einfalda útfærslu á þessu lagaákvæði, heldur í **reynd efnislega endurskilgreiningu þess.** Þetta birtist m.a. í því að samkvæmt reglugerðardrögunum er aðeins hluti mannvirkjaflokka með 5 km skerðingarsvæði, á meðan aðrir flokkar eru með mun minna eða jafnvel ekkert slíkt svæði, en tiltekin mannvirki, einkum vindmyllur, eru hins vegar með verulega stærra skerðingarsvæði.

Þessi mismunandi meðferð mannvirkja byggir á mati á svokölluðu „ágengi“, sem er lykilhugtak í reglugerðardrögunum en **hefur ekki skýra stoð í lögum.** Notkun slíks matskennds hugtaks sem grundvöllur fyrir mismunandi skerðingarsvæðum felur í sér réttaróvissu og opnar á að umfang skerðinga ráðist af huglægum þáttum fremur en skýrum og fyrirsjáanlegum viðmiðum.

Þá verður ekki séð að sá mikla breytileiki í skerðingarsvæðum endurspegli með skýrum hætti áskilnað laganna um að fjarlægð skuli „að jafnaði“ vera 5 km. Þvert á móti virðist reglugerðin leiða til þess að það viðmið verður undantekning í mörgum tilvikum en í öðrum tilvikum er farið langt út fyrir það. Ljóst er að útfærslan hefur kerfisbundið íþyngjandi áhrif gagnvart orkumannvirkjum, þar sem þau eru í mörgum tilvikum metin sem „ágeng“ og fá því stærra skerðingarsvæði en önnur mannvirki.

Samorka telur að þessi nálgun gangi lengra en heimilt er samkvæmt lögum og feli í sér óbeina útvíkkun á lagaskilgreiningu óbyggðra víðerna.

#### 5. Sérstaklega um vindorku og umfang áhrifa

Í reglugerðardrögunum er gert ráð fyrir að skerðingarsvæði fyrir vindmyllur og „önnur sérstaklega hávaxin mannvirki nái til allt að 15 km fjarlægðar“. Þetta er veruleg útvíkkun frá almennu 5 km viðmiði laganna og hefur í för með sér að stór landsvæði geta fallið utan skilgreiningar óbyggðra víðerna vegna uppbyggingar vindorku. Að festa í reglugerð **þrefalt lengra áhrifsvæði** fyrir tiltekna tegund mannvirkja felur í sér verulega útvíkkun frá því sem lögin kveða á um og vekur upp spurningar um meðalhóf og lagastoð.

Samorka telur að betur færi á því að byggja á stigbundnu mati á áhrifum þar sem sýnileiki, landslag og áberandi eðli mannvirkja eru metin í samhengi. Slík nálgun mundi gera ráð fyrir að áhrif vindmylla geti náð yfir lengri vegalengdir, en jafnframt að vægi þeirra minnki með aukinni fjarlægð og ráðist af landslagi og aðstæðum. Með slíkri nálgun væri unnt að taka tillit til þess að vindmyllur geta verið

sýnilegar yfir langar vegalengdir, án þess að setja fram almennt og íþyngjandi viðmið sem útilokar stór landsvæði fyrirfram, óháð raunverulegum áhrifum.

Í ljósi framangreinds leggur Samorka til að fyrir vindmyllur og önnur sérstaklega há mannvirki verði kveðið á um stígbundið mat á áhrifum með hliðsjón af sýnileika og landslagi og að hámarksskerðingarsvæði upp að 15 km verði aðeins notað í undantekningartilvikum, þegar rökstutt mat liggur fyrir.

Samorka vill jafnframt benda á að orðalag í reglugerðardrögunum þar sem vísað er til „vindmylla og annarra sérstaklega hávaxinna mannvirkja“ er óheppilegt. Hugtakið „hávaxinn“ á almennt við um lifandi verur, einkum fólk, en síður um mannvirki. Eðlilegra væri að nota orðalag á borð við „há mannvirki“ eða „sérstaklega há mannvirki“.

## 6. Þörf á endurskoðun laga

Í ljósi þeirrar þróunar sem orðið hefur í Evrópurétti og þeirra sjónarmiða sem rakin voru hér að framan er jafnframt rétt að velja því upp hvort núgildandi lagaumgjörð endurspegli nægjanlega þau markmið sem Ísland hefur sett sér í loftslags- og orkumálum og þeirri breyttu heimsmynd sem aðrar þjóðir í Evrópu eru í óða önn að reyna að bregðast við.

Náttúruverndarlög nr. 60/2013 fela í sér mikilvæga vernd fyrir óbyggð víðerni, en þau voru sett áður en sú þróun átti sér stað að skilgreina uppbyggingu endurnýjanlegrar orku og tengdra innviða sem brýna almannahagsmuni með þeim hætti sem nú er gert í Evrópu.

Samorka telur fullt tilefni til að skýra betur í lögum hvernig vega skuli og meta saman vernd víðerna annars vegar við samfélags og efnahagslega hagsmuni af orkuskiptum, orkuöryggi og áfallapoli samfélagsins hins vegar. Í því samhengi verður að horfa til þróunar í Evrópu um að uppbygging grænnar orku sé í þágu brýnna almannahagsmuna við slíkt hagsmunamat. Nýlegar breytingar á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun endurspeglar ágætlega þessi sjónarmið þar sem fram kemur í 1. gr. laganna að taka eigi tillit til sjónarmiða um orkuöryggi almennings, orkuskipti og stefnu stjórnvalda um orkuöflun.

Á meðan slík endurskoðun á náttúruverndarlögum hefur ekki farið fram er þó brýnt að reglugerð um kortlagningu óbyggðra víðerna sé túlkuð og útfærð með þeim hætti að hún raski ekki því jafnvægi sem nú birtist til að mynda í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, né torveldi uppbyggingu þeirra innviða sem nauðsynlegir eru til að ná markmiðum Íslands í orkuskiptum, loftslagsmálum, tryggja framgang atvinnustefnu stjórnvalda og græna orku um allt land.

## 7. Lokaorð

Í ljósi framangreinds leggur Samorka til að reglugerðardrögin verði endurskoðuð með það að markmiði að skýra betur hlutverk kortlagningar og takmarka íþyngjandi áhrif hennar. Mikilvægt er að kveðið verði skýrt á um að kortlagning sé fyrst og fremst upplýsingagagn, en ekki sjálfstæð takmörkun á landnotkun.

Þá er lagt til að föst og víðtæk skerðingarsvæði, einkum fyrir vindmyllur, verði endurskoðuð og að meiri áhersla verði lögð á stígbundið mat á áhrifum.

Samorka telur að drög að reglugerð um kortlagningu óbyggðra víðerna séu mikilvægt skref í átt að samræmdri og faglegri nálgun við kortlagningu landslags. Hins vegar er nauðsynlegt að gera breytingar

á reglugerðinni til að tryggja að hún sé í samræmi við lög, byggi á meðalhófi og tryggi jafnvægi milli verndar og uppbyggingar.

Þá leggur Samorka áherslu á að hugað verði að endurskoðun á náttúruverndarlögum í samræmi við þróun sjónarmiða um hagsmunamat og mikilvægi uppbyggingar grænnar orku og að slík uppbygging sé almennt í þágu brýnna almannahagsmuna.

Samorka vísar að öðru leyti til umsagna aðildarfyrirtækja sinna og þakkar fyrir tækifæri til að veita umsögn um reglugerðardrögin og óskar eftir góðu samstarfi um áframhaldandi vinnslu málsins.

Virðingarfyllst, f.h. Samorku



Katrín Helga Hallgrímsdóttir, lögfræðingur