

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið  
Skuggasund 1  
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 23. janúar 2024  
Málsnúmer: 202401-0065  
SS

## Efni: Umsögn um drög að frumvarpi um lög um vindorku.

Drög að frumvarpi umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra til nýrra laga um vindorku hafa verið lögð fram í samráðsgátt stjórnvalda.

Náttúrufræðistofnun Íslands hefur kynnt sér drögin að frumvarpinu og vill koma eftirfarandi ábendingum á framfæri:

Það er mjög jákvætt að unnið sé að því að styrkja lagaramma um skipulag og framkvæmd vindorku. Náttúrufræðistofnun er fylgjandi því að fjallað sé áfram um vindorkunýtingu á vettvangi rammaáætlunar eins og 2. grein frumvarpsins leggur til, þar sem mikilvægt er að tryggja faglega rýni á umhverfisáhrif orkuvinnslunnar. Fyrirkomulag verklags rammaáætlunar þar sem faghópar rýna ólíka þætti og leggja mat á stöðu þekkingar og gæði gagna varðandi ólíka umhverfisþætti tryggir þessa faglegu rýni. Þá felst í vinnu verkefnisstjórnar rammaáætlunar mikilvægur þáttur við að bera saman vindorkukosti heildstætt og einnig að rýna sammögnunaráhrif vindorkukosta þar sem áhrifasvæði þeirra skarast, en hvorugt næst t.d. fram í mati á umhverfisáhrifum einstakra vindorkukosta í umhverfismati ef það ferli væri látið nægja. Náttúrufræðistofnun setur varnagla við skilgreind stærðarviðmið þar sem bæði aflminni og lægri vindmyllur en stærðarviðmiðin eiga við um geta haft umtalsverð áhrif á bæði landslag og náttúru þ.m.t. fugla.

Í 3. grein frumvarpsins eru tiltekin þau svæði sem verndar- og orkunýtingaráætlun nær ekki til, og þar með þau svæði þar sem ekki eigi að skoða uppbyggingu orkunýtingar. Þar eru nefnd landsvæði í A-hluta náttúruminjaskrár sbr. lög um náttúruvernd nema tiltekið sé í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir séu heimilar á viðkomandi svæði. Þetta er í samræmi við núgildandi lagaákvæði en í frumvarpinu er einnig lagt til að fyrir vindorku eigi ákvæðið við um svæði á B-hluta náttúruminjaskrár, svæði innan marka friðlýstra menningarminja, svæða á heimsminjaskrá UNESCO, Ramsar-svæða og svæða innan marka miðhálandislínu eins og hún er skilgreind í landsskipulagsstefnu. Þessi viðbótarákvæði eru mjög jákvæð að mati Náttúrufræðistofnunar og í góðu samræmi við fyrri ábendingar stofnunarinnar t.d. í umsögn til Alþingis dags. 7. maí 2021 um tillögu til þingsályktunar um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands (707. mál á 151. löggjafarþingi) sem og umsögn til starfshóps um nýtingu vindorkuvera frá 30. september 2022. Í þeim umsögnum benti Náttúrufræðistofnun einnig á að fleiri svæði kæmu til greina í þessu samhengi m.a. jarðvangar, óbyggð víðerni utan marka miðhálandisins, svæði á C-hluta náttúruminjaskrár sem og ekki síst mikilvæg fuglasvæði. Þess ber einnig að geta að ekki hefur enn verið samþykktur B-hluti náttúruminjaskrár og því þótt jákvætt sé að þau svæði verði undanskilin þá eru í raun engin svæði enn sem falla þar undir og óvíst hvenær svo verður.

Í 6. grein frumvarpsins er lögð til sérstök málsmeðferð tiltekinna virkjunarkosta í vindorku í þágu orkuskipta og kolefnishlutleysis. Er sú sérstaka málsmeðferð ætluð vindorkukostum sem



uppfylla ákveðin skilyrði. Náttúrufræðistofnun hefur skilning á að þessi leið geti verið skynsamleg í einhverjum tilfellum en grunnforsenda þess að leiðin virki sem skyldi er sú að ekki sé slegið af kröfum um fagleg vinnubrögð við ákvarðanatöku um hvort vindorkukostir uppfylli þau skilyrði. Í greinargerð frumvarpsins segir að “gera þurfi ráð fyrir að verkefnisstjórn hafi talsvert frjálssar hendur um það hvernig þetta mat fari fram, en telja verður eðlilegt að hún móti sér ákveðið vinnulag eða verklagsreglur um hvenær skilyrði teljast uppfyllt þannig að samræmis og hlutlægni verði ávallt gætt“. Náttúrufræðistofnun telur ekki skynsamlegt að ekki megi vera til staðar ógagnsæi eða óvissa um verklag verkefnisstjórnar við þetta mat og að vel skilgreint vinnulag og verklagsreglur verði að vera til staðar, annað geti rýrt trúverðugleika málsmeðferðarinnar. Það er sérstaklega mikilvægt því samkvæmt frumvarpinu ber ráðherra ábyrgð á endanlegri ákvörðun um málsmeðferðina og nauðsynlegt að sú ákvörðun sé vel studd af faglegum rökstuðningi verkefnisstjórnar.

Í því sambandi þurfa viðmið fyrir þau skilyrði sem nefnd eru í 6. grein frumvarpsins að leggja eigi til grundvallar að vera skýrt skilgreind og auðvelt þarf að vera að fylgja þeim eftir í mati á vindorkukostum. Þá þarf að tryggja að matskerfið sem notast verði við byggji á fullnægjandi upplýsingum um þau atriði sem þarf að leggja mat á. Náttúrufræðistofnun hefur áður bent á að rannsóknir á áhrifum vindorku á náttúru landsins eru skammt á veg komnar og því er nauðsynlegt að styrkja stóðir þekkingar til að hægt sé að tryggja að við ákvarðanatöku í þessu flýtififerli sé ekki verið að taka ákvarðanir byggðar á ófullnægjandi þekkingu. Leggja þarf mat á hvar og hvernig best verður að því komið að efla rannsóknir þar sem mest er þörf á með tilheyrandi skipulagi og fjármögnun og tryggja að það sé gert tímanlega samhliða því að verklag við nýja málsmeðferð er innleitt.

Skilyrðin sem virkjunarkostir þurfa að uppfylla til að eiga þess kost að fara í hina sérstöku málsmeðferð eru tilgreind frekar í liðum a-d í 1. málsgrein 6. grein frumvarpsins og er nánar vikið að þeim í greinargerð frumvarpsins. Náttúrufræðistofnun telur skilyrðin vera fremur almennt orðuð og að nauðsynlegt sé að rýna betur hvernig þau verða útfærð með skýrum viðmiðum og hvaða gögn verða lögð til grundvallar þeirra.

Fyrsta skilyrðið (a-liður) er að virkjunarkostur komi til með að vera liður í því að ná markmiðum Íslands um orkuskipti og kolefnishlutleysi. Ekki er nánar útskýrt í greinargerð hvernig vindorkukostir verða metnir með tilliti til þessa, en væntanlega geta þeir allir gert gagn við að ná fram þessum markmiðum. Hér þarf að skilgreina betur viðmið sem geta átt við t.d. í samhengi við stærð þeirra og staðsetningu eða hvert kolefnisspor við uppbyggingu og rekstur þeirra er til móts við framlag þeirra til orkuskipta og kolefnishlutleysis.

Annað skilyrðið (b-liður) er að virkjunarkosturinn eigi að vera innan landsvæðis sem almennt telst vera raskað af mannlegum athöfnum. Í greinargerð frumvarpsins er þetta útskýrt frekar og vísað í þingsályktun um stefnu í vindorku þar sem reynt er “að ná utan um hugtakið raskað svæði með þeim hætti að átt sé við land sem nýtt er undir hina ýmsu mannlegu starfsemi, eins og t.d. iðnað, hafnir, virkjanir, línulagnir, tengivirki, þjóðvegi, landbúnað eða svæði þar sem sömu sjónarmið geta átt við. Til frekari skýringar kemur fram að með röskuðu svæði sé ekki sérstaklega átt við að virkjunarstæðið sjálft, þ.e. svæðið sem fer undir einstök vindorkumannvirki, þurfi að vera raskað, heldur að umhverfi þess, nágrenni og yfirbragð beri greinileg merki um röskun vegna mannlegra athafna og mannlegrar starfsemi“. Að mati

Náttúrufræðistofnunar ætti að stefna að því að kortleggja gaumgæfilega þessi röskuðu svæði þannig að enginn vafi sé um hvaða svæði koma til greina í því sambandi. Til dæmis ættu öll óbyggð víðerni að falla utan skilgreiningar um röskuð svæði en þá þarf að ljúka við kortlagningu þeirra. Þá þarf að taka tillit til þess að sum röskuð svæði t.d. á láglandi geta engu að síður verið óheppileg fyrir uppbyggingu vindorku vegna ýmissa annarra sjónarmiða þ.m.t. verndargildis náttúru sem finnst á röskuðu svæðunum t.d. fuglalífs eins og vikið verður að síðar en einnig áhrifa á landslag þ.m.t. menningarlandslags sem oft er að finna á röskuðum svæðum. Þetta er betur ávarpað í þriðja skilyrðinu.

Þriðja skilyrðið (c-liður) er að virkjunarkosturinn sé ekki talinn rýra um of mikilvæga verndarhagsmuni svæða sem njóta verndar að lögum né annarra nærliggjandi svæða sem njóta sérstöðu á landsvísu vegna náttúru- og menningarminja eða tengdrar atvinnustarfsemi. Hér er lagt til að gert sé hagsmunamat „jafnvel þó að virkjunarkostur sé staðsettur á þegar röskuðu svæði ef ljóst þykir að hann geti haft mjög neikvæð áhrif á landsvæði í grennd við virkjunarstaðinn sem talið er mjög brýnt að vernda fyrir slíkum áhrifum.“ Hér telur Náttúrufræðistofnun að horfa megi til ýmissa viðmiða. Almennt skuli líta til markmiða laga um náttúruverndar nr. 60/2013 við þetta mat en sérstaklega má nefna náttúruminjar sem falla undir 61. grein laga um náttúruvernd nr. 60/2013 um sérstaka verndun, en þær minjar geta fundist víða og einnig á svæðum sem eru að öðru leyti mikið til röskuð. Einnig svæði á C-hluta náttúruminjaskrár sem í frumvarpinu eru ekki meðal svæða sem tilgreind eru í 2. grein frumvarpsins sem svæði sem falla ekki undir verndar- og orkunýtingaráætlun, en á þeim svæðum eru náttúruminjar sem skv. ákvæðum 33. greinar laga nr. 60/2013 „ástæða er til að friðlýsa eða friða“. Þá má nefna fundarstaði friðaðra plöntutegunda en þær tegundir eru tilgreindar í auglýsingu nr. 1385/2021. Einnig fundarstaði steingervinga sem eru friðaðir skv. 60. grein laga nr. 60/2013. Hverfisvernduð svæði sem sveitarfélög tilgreina í skipulagsáætlunum sínum skv. ákvæðum skipulagslaga nr. 123/2010 gætu einnig fallið þarna undir, en mörg mikilvæg náttúrusvæði eru undir hverfisvernd hér á landi og í allmörgum tilfellum er það eina verndunin sem gildir um þau.

Fjórða og síðasta skilyrðið (d-liður) er að virkjunarkosturinn eigi ekki að vera á svæði „þar sem mikið er um villta fugla sem metnir eru í hættu eða verulegri hættu á válistum eða fuglategundir með hátt eða mjög hátt verndargildi að mati Náttúrufræðistofnunar Íslands“. Náttúrufræðistofnun fagnar því að gefa eigi áhrifum vindorku á fuglalíf sérstakt vægi í því ferli sem hér er skilgreint þannig að engir vindorkukostir verði undanskildir slíku mati á vettvangi rammaáætlunar. Jafnframt er stofnuninni ætlað skilgreint hlutverk skv. frumvarpinu þar sem stofnunin ber að leggja mat á verndargildi fuglategunda. Auk þess hefur Náttúrufræðistofnun einnig staðið að gerð válista fyrir fugla og því einnig um hlutverk stofnunarinnar þar að ræða. Stofnunin vill benda á að þótt válistar fugla hafi verið unnir af stofnuninni frá árinu 2000 og sá nýjasti gefinn út árið 2018, þá hefur stofnunin ekki gefið einstökum fuglategundum verndargildismat. Íslenskar fuglategundir hafa því ekki verið flokkaðar eftir því hvort þær hafi lágt eða hátt verndargildi. Stofnunin hefur hins vegar skilgreint svokallaðar forgangstegundir fugla t.d. við undirbúning tillagna að B-hluta náttúruminjaskrár en það eru þær tegundir sem að mati stofnunarinnar er mikilvægast að tilgreina verndarráðstafanir fyrir. Þær tegundir sem metnar hafa verið sem forgangstegundir eru t.d. tegundir sem metnar eru í hættu eða yfirvofandi hættu á válista, en einnig svokallaðar ábyrgðartegundir þær sem teljast á alþjóðlegri ábyrgð Íslendinga og er þá miðað við að a.m.k. 20% af Evrópustofni viðkomandi tegundar nýti Ísland

til varps eða komi hér við á ferðum sínum sem og tegundir sem teljast til forgangs í sérstakri búsvæðanefnd Bernarsamngsins sem Ísland er aðili að. Náttúrufræðistofnun telur mjög mikilvægt að unnið verði að því að skýra hvaða aðferðafræði og viðmið eigi að styðjast við þegar kemur að því að tilgreina hvernig verndargildi fuglategunda verði metið við ákvarðanir varðandi fjórða skilyrðið. Að öðrum kosti væri hægt að breyta orðalagi d-lið 1. mgr. 6. greinar frumvarpsins þ.a. það sé betur í samræmi við hugtakanotkun sem almennt er notuð og t.d. tilgreina sérstaklega “ábyrgðartegundir” eða “tegundir sem Náttúrufræðistofnun Íslands metur sem forgangstegundir “ frekar en tegundir með“ hátt eða mjög hátt verndargildi”. Stofnunin leggur til að umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið leiti til stofnunarinnar varðandi útfærslu á þessu atriði.

Eins og fram kemur í greinargerð frumvarpsins hefur Náttúrufræðistofnun skilgreint og kortlagt 120 svæði sem teljast vera alþjóðlega mikilvæg fuglasvæði en það eru svæði þar sem finnast sérstaklega mikilvæg búsvæði s.s. varplönd, viðkomustaðir, vetrardvalarstaðir og fjaðrafellisstaðir þar sem fuglar finnast almennt í miklum þéttleika. Fyrir tegundir sem verpa dreift eru mörk mikilvægra fuglasvæða oft dregin fremur vítt til að ná yfir umtalsverðan hluta viðkomandi stofns. Aftur á móti er oftast auðvelt að afmarka t.d. sjófuglabbyggðir. Þess ber að geta að skilgreining mikilvægra fuglasvæða nær ekki yfir farleiðir fugla. Þörf er á að bæta úr þekkingu um og kortleggja þau svæði sem um liggja mikilvægar farleiðir fartegunda s.s. andfugla og vaðfugla en einnig árstíðabundnar ferðir staðfugla s.s. rjúpu og ránfuglategunda. Það er ekki síst á þessum farleiðum sem áflugshætta er hvað mest. Mikilvægt er að efla rannsóknir á fari lykilfuglategunda á Íslandi.

Í frumvarpinu er ekki lagt til að fjórða skilyrðið útiloki virkjunarkosti sem falla innan mikilvægra fuglasvæða frá sérstöku málsmeðferðinni og í greinargerð segir að skilyrði d-liðs geti verið uppfyllt þó virkjunarkostur sé innan mikilvægs fuglasvæðis ef nýjustu upplýsingar og rannsóknir benda til þess að staðsetningin sé ekki líkleg til að valda óásættanlegum skaða á fuglategundum sem svæðið nota og teljast með hátt eða mjög hátt verndargildi eða eru á válista. Ekkert er því minnst á mikilvæg fuglasvæði í lagatexta frumvarpsins. Í tillögu að þingsályktun, lið 4.2, er fjallað um mikilvægu fuglasvæðin en þar segir að almennt ætti virkjunarkostur sem fer í sérstaka málsmeðferð ekki að vera innan mikilvægra fuglasvæða, nema Náttúrufræðistofnun telji nýjar rannsóknir fyrir hendi sem sýna að innan svæðisins sé ekki mikið um villta fugla sem metnir eru í hættu eða með hátt eða mjög hátt verndargildi. Samræma mætti betur texta frumvarpsins við orðalag þingsályktunarinnar og gefa þar með hlutverki mikilvægra fuglasvæða meira vægi.

Það er þó almennt álit Náttúrufræðistofnunar að útfæra ætti fjórða skilyrðið um sérstaka málsmeðferð 6. greinar þannig að virkjunarkostir uppfylli það yfir höfuð ekki ef þeir eru staðsettir innan mikilvægra fuglasvæða. Virkjunarkostir innan þeirra ættu því að mati Náttúrufræðistofnunar alltaf að fara í hefðbundna málsmeðferð rammaáætlunar. Það væri skýrasta og einfaldasta málsmeðferðin sem best tekur tillit til mikilvægis þessara svæða fyrir fuglalíf. Stofnunin telur að í nær öllum tilfellum eigi vindorka lítið eða ekkert erindi inn á mikilvæg fuglasvæði og að best sé að taka tillit til þess í hefðbundnu ferli rammaáætlunar. Með aðkomu faghópa á þeim vettvangi ætti að gefast betra tækifæri til að rýna ítarlega hver áhrif á fugla innan mikilvægra fuglasvæða eru en í sérstöku málsmeðferðinni. Meira svigrúm væri fyrir

ítarlegri viðbótarrannsóknir ef þörf væri á, og matsþátturinn fengi viðeigandi vægi í flokkun og forgangs röðun verkefnisstjórnar.

Hvaða leið sem verður fyrir valinu við útfærslu á skilyrði d-liðs er varðar fuglalíf, þá er grundvallaratriði að tryggt sé eins og fram kemur í greinargerðinni að “mat á þessu skilyrði sé byggt á nýjustu upplýsingum eða rannsóknum um svæðið sem um ræðir”. Til að þetta sé uppfyllt þarf að tryggja að málsmeðferðin gefi svigrúm fyrir rannsóknir s.s. kortlagningu á tegundasamsetningu og þéttleika fugla á svæðinu bæði varp- og viðkomufugla sem og rannsóknir á fari fugla um svæðið. Ef um mikilvæg fuglasvæði er að ræða þarf að leggja sérstakt mat á hvaða áhrif uppbygging vindorku geti haft á þær tegundir fugla sem svæðin eru skilgreind fyrir og stöðu þeirra á landsvísu.

Náttúrufræðistofnun er tilbúin til frekari ráðgjafar varðandi einstök efnisatriði frumvarpsins er tengjast fagþekkingu og hlutverki stofnunarinnar einkum er varðar verndargildi náttúru og áhrif á fuglalíf. Nauðsynlegt er að mati Náttúrufræðistofnunar að koma í veg fyrir að uppbygging vindorku á Íslandi valdi skaða á verðmætu fuglalífi landsins og mikilvægt tækifæri til að tryggja þetta felst í vinnu við nýja löggjöf um vindorku.

Virðingarfyllt,



Snorri Sigurðsson  
Sviðsstjóri náttúruverndarsviðs