

Alþingi - Umhverfis- og samgöngunefnd
Alþingi v/Austurvöll
150 REYKJAVÍK

Garðabær, 3. maí 2024
Málsnúmer: 202404-0048
SS

Efni: Frumvarp um breytingar á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (virkjunarkostir í vindorku).

Vísað er í tölvubréf frá Nefndasviði Alþingis, dags. 19 apríl 2024, þar sem óskað er eftir umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands um frumvarp umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (virkjunarkostir í vindorku), 900. mál á 154. löggjafarþingi 2023-2024.

Náttúrufræðistofnun Íslands veitti umsögn um drög að frumvarpinu í samráðsgátt stjórnvalda þann 23 janúar 2024. Þar sem frumvarpið er lítið breytt frá fyrri drögum eiga flestar athugasemdir úr fyrri umsögn stofnunarinnar enn við og eru endurteknar hér. Ein veigamikil breyting hefur orðið á frumvarpinu er varðar hlutverk Náttúrufræðistofnunar sem vikið verður betur að síðar í þessari umsögn.

Eftirfarandi eru athugasemdir Náttúrufræðistofnunar Íslands um frumvarpið:

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 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 2. 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 miðhálendislínu 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. Mikilvægt er að hafa í huga 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 5. 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 frjálstar 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 að tryggja verði að ekki ríki óvissa eða ógagnsæi 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 5. 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 stoðir þekkingar til að hægt sé að tryggja að við ákvarðanatöku í þessu flýtiferli 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 5. grein frumvarpsins og er einnig 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 og að staðið verði við skuldbindingar stjórnvalda þar að lútandi á beinni ábyrgð ríkisins. Í greinargerð frumvarpsins er aðeins vikið að því hvernig vindorkukostir verða metnir með tilliti til þessa, m.a. að vinnsla á orku til sölu á opnum og frjálsum innanlandsmarkaði ætti að falla þar undir en ekki orka sem fer einungis til framleiðslu á rafeldsneyti til útflutnings. Fram kemur að verkefnisstjórn muni fyrst og fremst reiða sig á gögn frá orkuframleiðenda og að þau geti tekið töluverðum breytingum eftir því sem

undirbúningi hennar vindur fram. Mikilvægt er að viðmið fyrir þennan matsþátt séu skilgreint á skýran og fyrirsjáanlegan hátt og að mati Náttúrufræðistofnunar ætti einnig að skoða viðmið eins og kolefnisspor við uppbyggingu og rekstur virkjana 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 virkjunarstaðið 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 manlegra athafna og manlegrar 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 vástum eða fuglategundir með hátt eða mjög hátt verndargildi*“. 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 líku mati á vettvangi rammaáætlunar. Í fyrri drögum að frumvarpinu var Náttúrufræðistofnun Íslands ætlað skilgreint hlutverk skv. frumvarpinu þar sem stofnuninni bar að leggja mat á verndargildi fuglategunda og stöðu þeirra á válistum. Í stað þess kemur fram í greinargerð að gera megi ráð fyrir að verkefnisstjórn rammaáætlunar muni þurfa að leita til Náttúrufræðistofnunar við mat á þessi skilyrði. Ef fallið er frá því að visa beint í hlutverk Náttúrufræðistofnunar í lagatextanum er afar mikilvægt að umboð og hlutverk Náttúrufræðistofnunar sé skilgreint á skýran hátt í því verklagsferli og þeirri aðferðafræði sem verkefnisstjórnin mun beita við mat sitt á skilyrðum d-liðs. Þá þarf jafnframt að tryggja að Náttúrufræðistofnun búi yfir fullnægjandi gögnum um þær fuglategundir sem talið er mikilvægast að lagt sé mat á þ.e. tegundir sem falla undir skilyrðin eða sem líklegt er að geri það.

Náttúrufræðistofnun hefur staðið að gerð válista fyrir fugla frá árinu 2000 og sá nýjasti var gefinn út árið 2018. Gerð válista er þó ekki lögbundið verkefni en alþjóðlega viðurkennd aðferðafræði við að leggja mat á ástand og verndarstöðu tegunda og stofna. Náttúrufræðistofnun hefur hins vegar ekki gefið einstökum fuglategundum verndargildismat eins og frumvarpið gerir ráð fyrir að upplýsingar séu til um. 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 þ.e. 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. 5. 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*”.

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. sjófuglabyggðir. 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 fugla 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 valista. Ekkert er því minnst á mikilvæg fuglasvæði í lagatexta frumvarpsins. Það er almennt álit Náttúrufræðistofnunar að útfæra ætti fjórða skilyrðið um sérstaka málsmeðferð 5. 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 forgangsröðun verkefnisstjórnar.

Til að uppfylla fullnægjandi mat á skilyrði d-liðs um fuglalíf þá er grundvallaratriði að mati Náttúrufræðistofnunar Íslands 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 ætti einnig að leggja sérstakt mat á hvaða áhrif uppbygging vindorku geti haft á þær tegundir fugla sem svæðin eru skilgreind fyrir og stöðu þeirra á landsvísi.

Náttúrufræðistofnun er tilbúin til að koma á fund umhverfis- og samgöngunefndar ef þess er óskað og ræða 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 þessu frumvarpi um meðferð vindorkukosta á vettvangi rammaáætlunar.

Virðingarfyllst,

Eydis Línal Finnboadóttir
Forstjóri

Snorri Sigurðsson
Sviðsstjóri náttúruverndarsviðs