



Umhverfis-, orku-, og loftslagsráðuneytið
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Garðabær, 19.1.2026
Málsnúmer: 202601-0051
SS

Efni: Drög að frumvarpi um breytingar á lögum um breytingar á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011 (Vindorka og verndarflokkur).

Umhverfis-, orku-, og loftslagsráðuneytið birti í Samráðsgátt stjórnvalda þann 19. desember 2025, drög að frumvarpi um breytingar á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011. Breytingarnar varða fyrst og fremst málefni vindorku.

Drög að frumvörpum sem fjalla um málefni vindorku hafa áður verið lögð fram af stjórnvöldum og hefur Náttúrufræðistofnun veitt umsagnir um þau öll. Þar má nefna umsögn til Alþingis frá 3. maí 2024, um frumvarp sem einnig fjallaði um breytingar á lögum nr. 48/2011, sem og umsögn í samráðsgáttina frá 23. janúar 2024 um drög að frumvarpi að nýjum sérlögum um vindorku. Hvorugt þeirra var endanlega afgreitt. Sum þeirra efnisatriða sem komu fram í þeim frumvörpum eru aftur til umfjöllunar í þessum drögum að frumvarpi og verður þá vísað í fyrri ábendingar Náttúrufræðistofnunar, en ný atriði er einnig að finna.

Náttúrufræðistofnun vill koma eftirfarandi ábendingum á framfæri um frumvarpsdrögin:

Almennt er mjög jákvætt að unnið sé að því að styrkja lagaramma um framkvæmd vindorku og er Náttúrufræðistofnun fylgjandi því að fjallað sé um vindorkunýtingu á vettvangi rammaáætlunar og þess vegna að unnið verði að því að aðlaga lög nr. 48/2011. Fyrirkomulag verklags rammaáætlunar þar sem faghópar rýna ólíka þætti og leggja mat á stöðu þekkingar og gæði gagna varðandi ólíka umhverfisþætti tryggir að fagleg rýni sé á umhverfis- og samfélagsleg áhrif orkuvinnslu. Þá felst í vinnu verkefnisstjórnar rammaáætlunar mikilvægur þáttur við að bera saman virkjanahugmyndir þ.m.t. vindorkuhugmyndir heildstætt og einnig að rýna sammögnunaráhrif vindorkuhugmynda þar sem áhrifasvæði þeirra skarast, en hvorugt næst t.d. fram í mati á umhverfisáhrifum einstakra áforma í umhverfismati ef það ferli væri látið nægja.

Athugasemdir um einstaka liði frumvarpsins:

Í 3. grein frumvarpsins, lið a), er lögð til breyting á 3. mgr. 3. gr. laganna þar sem skilgreint eru stærðarviðmið fyrir þær vindorkuvirkjanahugmyndir sem eiga að falla undir gildissvið laganna, en þar er viðmiðið rafafl upp á 10 MW eða ef vindorkumannvirkin í hæstu stöðu eru hærri en 100 metrar. Náttúrufræðistofnun vill benda á að bæði aflminni og lægri vindmyllur en viðmiðin eiga við um geta haft umtalsverð áhrif á náttúru s.s. landslag og fuglalíf ef um viðkvæm svæði er að ræða. Skoða hefði mátt hvort einnig hefði átt að setja viðmið um fjölda vindmylla óháð stærð þeirra eða afli, því með auknum fjölda aukast líkur á neikvæðum áhrifum á t.d. fugla umtalsvert.

Í 3. grein, lið b), er lagt til að bæta við nýjum málslíð sem útilokar að uppbygging vindorku af þeim toga sem fellur undir gildissvið laganna geti farið fram á svæðum sem eru skráð á B-hluta náttúruminjaskrár, eru innan marka friðhelgunar menningarminja, eru á heimsminjaskrá UNESCO eða hafa verið tilnefnd á skrána, eru Ramsar-svæði eða eru innan marka miðhálendislínu eins og hún er skilgreind í landsskipulagsstefnu. Bætast þessar takmarkanir við þær sem gilda um svæði á A-hluta náttúruminjaskrár og eru í núgildandi lögum. 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 náttúruverndarlagar sem og ekki síst mikilvæg fuglasvæði sem stofnunin hefur skilgreint fyrir landið allt. Þess ber að merkja að núgildandi B-hluti náttúruverndarlagar inniheldur einungis sex svæði, en Náttúrufræðistofnun hefur lagt til að mun fleiri svæði eigi erindi á B-hlutann m.a. vegna mikilvægis þeirra fyrir fuglalíf og má þar finna nokkur svæði þar sem áform um uppbyggingu vindorku hafa verið í undirbúningi um nokkuð skeið.

Í 4. grein, lið b) er lögð til breyting þar sem Náttúruverndarstofnun er falið að hefja undirbúning að friðlýsingu svæða sem samþykkt hafa verið í verndarflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar, samkvæmt 2. mgr. 38. gr. Náttúruverndarlaga nr. 60/2013. Þá skuli friðlýsingin byggja á verndarmarkmiðum 2. og 3. gr. náttúruverndarlagar og skal stofnunin hafa samráð við Náttúrufræðistofnun við framkvæmd hennar. Í lið c) segir jafnframt að ef ekki hafi náðst samkomulag um friðlýsingu svæðis á grundvelli 45-52 gr. náttúruverndarlagar innan 5 ára frá samþykki svæðisins í verndarflokk, skuli ráðherra friðlýsa svæðið á grundvelli 53. gr. laganna. Í greinargerð er þessi breyting rökstudd á þann hátt að með því að beina ferlinu í almennt ferli friðlýsingar þar sem horft er til víðtækari viðmiða náttúruverndarlagar og fleiri friðlýsingarleiða en einungis að friðlýsa gegn orkuvinnslu, sé verið að tryggja betri vernd og þar með uppfylla betur verndarmarkmið 2. og 3. gr. náttúruverndarlagar um vernd vistgerða, vistkerfa, tegunda, jarðminja, vatnasvæða, landslags og víðerna.

Náttúrufræðistofnun telur þetta skref jákvætt og í því felst skýr vilji um að tryggja markvissari vernd fyrir þau svæði sem um ræðir. Hér vakna þó nokkrar spurningar. Í fyrsta lagi, hvernig verður svæðið sem stefnt er að því að vernda skilgreint? Er þar miðað við gögn sem virkjanaðili sendir til verkefnisstjórnar samhliða öðrum gögnum um virkjanahugmynd sína? Er þar einungis miðað við það svæði sem verður fyrir beinu raski vegna mögulegrar uppbyggingar vindorku eða er þar miðað við áhrifasvæði virkjunar? Fyrir vindorku getur slíkt áhrifasvæði verið mjög breytilegt eftir því hvaða umhverfispætti er verið að skoða? Mikilvægt er að þetta sé skýrt þannig að engin óvissa sé um hvert viðfang áætlaðs friðlýsingarferlis verði. Einnig vakna upp spurningar um hvort ekki skapist óæskileg töf á að verndun gegn orkuvinnslu fari fram formlega. Því miður eru mörg dæmi um að hefðbundin friðlýsingaráform tefjist eða verði ekki að veruleika vegna þess að ekki næst samstaða. Því er ekki ólíklegt að reyna muni á áformað ákvæði um að eftir 5 ár, fari fram friðlýsing gegn orkuvinnslu. Að mati Náttúrufræðistofnunar ætti að skapa ferli sem tryggir strax að formleg verndun gegn orkuvinnslu sé staðfest og í kjölfarið verði rýnt frekar hvernig sú verndun geti verið útvíkkuð til að ná fram markmiðum um verndun fleiri viðeigandi þátta.

Í 5. grein er kveðið á um að sveitarfélög þurfi ekki að vera skyldug til að samræma gildandi svæði-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir við verndar- og orkunýtingaráætlunina í tilfelli vindorku. Að mati Náttúrufræðistofnunar þarf að vera skýrt hvernig þetta ákvæði á að virka m.t.t. verndarflokksins, þar sem skýrt er í náttúruverndarlögum að sveitarfélög eigi að samræma sínar skipulagsáætlanir við svæðisbundnar verndaráðstafanir s.s. friðlýst svæði og svæði á náttúruverndarlagar. Tryggja þarf að engin óvissa sé um þessa ábyrgð sveitarfélaga þegar kemur að svæðum sem falla í verndarflokk og stefnt sé að því að friðlýsa, í ljósi þess ferlis sem lagt er til í 4. grein frumvarpsins.

Í 7. grein frumvarpsins er fjallað um nýja grein laganna, 10. nrein, sem mun fjalla um sérstakar áherslur og sjónarmið sem verkefnisstjórn og aðrir aðilar þurfa að hafa í huga við mat virkjunarhugmynda til nýtingar á vindorku.



Í greinargerðinni um 7. greinina kemur fram að vikið sé frá fyrri hugmyndum um að stjórnvöld móti sér sérstaka stefnu um hagnýtingu vindorku. Í stað þess verður horft til almennrar stefnu um öflun raforku en fyrir liggur til umfjöllunar á yfirstandandi þingi frumvarp sem kveður á um að ráðherra beri að setja fram slíka stefnu á fjögurra ára fresti, og að taka eigi mið af þeirri stefnu við flokkun virkjunarhugmynda í verndar- og orkunýtingaráætlun. Í greinargerð með því frumvarpi segir um þessa stefnu að hún eigi að “auka fyrirsjáanleika um framboð raforku með skýrum og mælanlegum markmiðum sem eru sett með hliðsjón af annarri stefnumörkun stjórnvalda, svo sem er varðar atvinnuuppbyggingu, byggðaðróun og orkuskipti”. Ekki er sérstaklega nefnt að stefnan eigi að fjalla um markmið eða stefnumörkun stjórnvalda í náttúruvernd og er það atriði sem Náttúrufræðistofnun telur afar brýnt að orkuöflunarstefna taki hliðsjón af. Það verður einungis mikilvægt ef að almenn stefnumótun um hagnýtingu vindorku á að fara inn í þá stefnu einnig en ekki vera fjallað um í sérstakri stefnu. Það verður að tryggja að sýn stjórnvalda um hvar og hvernig uppbygging vindorku geti farið fram m.t.t. náttúruverndar, í takt við fyrirliggjandi stefnumótun t.d. nýsamþykktu stefnu um líffræðilega fjölbreytni, lögbundin viðmið málaflokksins, alþjóðlegar skuldbindingar o.fl. rati inn í stefnumótun um orkuöflun þannig að leikreglur fyrir málsmeðferð á vettvangi rammaáætlunar sem og fyrir ferli umhverfismats og leyfisveitinga í þeim fjölda tilfella þar sem orkuöflun sem ekki fellur undir gildissvið laga nr. 48/2011 er áformuð, eru settar fram á skýran hátt.

Í liðum a-d) í tilvonandi 10. gein eru tiltekin ýmis atriði sem “kveðið er á um að við mat á virkjunarhugmyndum í vindorku skuli horfa til” sérstaklega. Í lið a) er fjallað um hvort virkjunarsvæðið sé á þegar röskuðu svæði, í lið b) hvort virkjunarhugmyndin hafi áhrif á nálæg friðlýst svæði, óbyggð víðerni eða mikilvæg fuglasvæði, í lið c) um hvort virkjunarhugmyndin efli raforkuöryggi í viðkomandi landshluta og í lið d) hver áhrif framkvæmda á atvinnulíf og byggðaðróun verði, með áherslu á þau svæði sem búa við langvarandi fólksfækkun og einhæft atvinnulíf. Fyrir öll þessi atriði er afar brýnt að mati Náttúrufræðistofnunar að það sé skilgreint með skýrum leiðbeiningum og viðmiðum hvernig verkefnisstjórn er ætlað að horfa “sérstaklega” til þessara þátta umfram það sem þegar er gert, þar sem sum þessara atriða eru þegar meðal atriða sem tekið er tillit til t.d. í greiningarvinnu einstakra faghópa sem og endanlegu mati verkefnisstjórnar. Eiga þessi atriði t.d. að vega þyngra en önnur matsatriði? Nauðsynlegt er að verkefnisstjórn fái skýrar leiðbeiningar um hvernig þetta verði innleitt í þeirra verklag sem og verklag faghópa eins og við á.

Varðandi fyrsta atriðið í lið a) um hvort virkjunarsvæðið sé á þegar röskuðu svæði, hefur þessi tillaga verið lögð fram í fyrri frumvörpum. Mjög mikilvægt er að enginn vafi sé um hvenær svæði teljist raskað eða ekki, en einnig þarf að taka tillit til þess að röskun geti verið mismikil. Að mati Náttúrufræðistofnunar ætti að stefna að því að kortleggja gaumgæfilega þessi röskuðu svæði þannig að enginn vafi sé um hvaða svæði sé verið að fjalla í því sambandi. Þá þarf að taka tillit til þess að sum röskuð svæði t.d. á láglendi 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 en einnig áhrifa á landslag þ.m.t. menningarlandslags sem oft er að finna á röskuðum svæðum.

Í b) lið er fjallað um að horfa eigi til þess hvaða áhrif virkjunarhugmyndin hafi á nálæg friðlýst svæði, óbyggð víðerni eða mikilvæg fuglasvæði. Jákvætt er að horfa eigi til þess að t.d. ásynðar- og landslagsáhrif vegna vindorkuvera geta verið umtalsverð í töluverðri fjarlægð og að svæði sem eru t.d. friðlýst vegna landslags og óbyggðra víðerna þurfi að hlífa sem mest fyrir slíkum áhrifum. Nauðsynlegt er að mótuð séu viðmið um hvað teljist ásættanlegt þar sem horft er til kortlagningar á sýnileikaáhrifum og mati á viðkvæmni og næmni landslags á þessum svæðum sem um ræðir. Æskilegt væri að skilgreind væru tiltekin mörk sem ekki mætti fara yfir þannig að uppbygging vindorkuvera væri útilokið ef áhrifin á nálæg friðlýst svæði væru metin óásættanleg.



Sama á við um fuglalíf í grennd við virkjunarstaði. Eins og fram kemur í greinargerðinni er vel þekkt að vindorkumannvirki geta haft neikvæð áhrif á fuglalíf út fyrir sjálft virkjunarsvæðið. Í fyrsta lagi þar sem fuglar fljúga inn og út af svæðinu og geta verið í áflugshættu, í öðru lagi geta þau haft fælingaráhrif t.d. vegna hávaða, umgangs og annarra áhrifa á framkvæmda- og rekstartíma og í þriðja lagi geta mannvirkin verið veruleg hrindrun á meginfarleiðum tiltekinna fuglategunda. Það bætist við beint rask og búsvæðatap vegna framkvæmda og áflugshættu fyrir fugla sem dvelja innan virkjunarsvæðisins s.s. varpfugla. Lagt er því til að horft sé sérstaklega til mikilvægra fuglasvæða, en að nauðsynlegt sé að greina hvers eðlis virkjunarsvæði er með tillit til fuglalífs og meta hvaða hagsmunir eru í húfi og hvernig þeir geta verið breytilegir milli ólíkra fuglategunda og -hópa.

Náttúrufræðistofnun telur afar brýnt að áhrif á fuglalíf fái mjög mikið vægi við ákvarðanatöku um málsmeðferð vindorkukosta á vettvangi rammaáætlunar en jafnframt að skýr viðmið séu um í hvaða tilfellum uppbygging vindorkuvera komi alls ekki til greina vegna fuglalífs. Stofnunin hefur í fyrri umsögnum greint frá þeirri afstöðu sinni að hún telur að í nær öllum tilfellum eigi vindorka lítið eða ekkert erindi inn á mikilvæg fuglasvæði. Mikilvæg fuglasvæði eru þó ekki meðal þeirra svæða sem lagt er til að bæta við í b) lið 3. greinar. Nú, ef að staðsetning vindorkuvirkjunar innan eða í næsta nágrenni við mikilvægt fuglasvæði útilokar ekki frekari skoðun þá er afar brýnt að mati Náttúrufræðistofnunar að frekara mat á áhrifum á fuglalíf byggist á greinargóðum, nýjum upplýsingum og rannsóknum á svæðinu og mati á þeirri áhættu sem framkvæmd og rekstur vindorkuvers getur haft á fuglalíf svæðisins. 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. Einnig ætti 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. Það er sérstaklega brýnt þegar um ábyrgðartegundir og/eða tegundir sem eru skilgreindar í hættu eða yfirvofandi hættu á valista Náttúrufræðistofnunar.

Varðandi mikilvægu fuglasvæðin er mikilvægt að halda því til haga að þótt Náttúrufræðistofnun hafi nú þegar kortlagt 120 svæði sem teljast vera alþjóðlega mikilvæg fuglasvæði, eru það einkum þekkt varplönd, viðkomustaðir, vetrardvalarstaðir og fjaðrafellistaðir tegunda sem dvelja í það minnsta tímabundið nægilega þétt til að viðmiðum um lágmarkspéttleika er náð hverju sinni. Fyrir tegundir sem t.d. verpa mjög dreift getur verið erfitt að afmarka svæði. Í þeim tilfellum eru mörk þeirra oft dregin vítt til að ná yfir nægilega stóran hluta stofnsins, t.d. eins og á við um tilfelli mikilvægu fuglasvæðanna Suðurlandsundirlendið, Arnarvatnsheiði, Jökuldalsheiði, Melrakkaslétta, Úthérað o.fl. eða að það reynist ekki hægt vegna of víðáttumikillar dreifingar á útbreiðslu tegundarinnar. Til dæmis hefur reynst mjög erfitt að skilgreina sérstök svæði fyrir varpsvæði mófuglategunda með mjög dreifða útbreiðslu s.s. heiðlóu, rjúpu, spóa og stelks. Þá ber að geta þess 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. Mjög mikilvægt er að efla rannsóknir á fari fugla á Íslandi.

Náttúrufræðistofnun gerir ekki frekari athugasemdir við frumvarpsdrögin að þessu sinni en er tilbúin til frekari ráðgjafar um einstaka efnisþætti þess ef óskað er eftir því.

Virðingarfyllt,



Snorri Sigurðsson

Snorri Sigurðsson

Sviðsstjóri náttúruverndarsviðs