

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti
Borgartún 26
101 Reykjavík

Reykjavík, 21. desember 2023
UST202312-066/A.B.
04.00

Efni: Umsögn um áform um frumvarp til laga um vindorku

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins kynnti þann 7. desember sl. um áform um frumvarp til laga um vindorku í samráðsgátt (mál nr. 251/2023). Lagðar eru til breytingar á lögum að því er varðar málefni vindorku með það að markmiði að einfalda uppbyggingu vindorkuvera til framleiðslu á grænni orku en um leið að lágmarka umhverfisáhrif.

Starfshópurinn, sem fékk það hlutverk að skoða og gera tillögur til ráðherra um drög að lögum og reglugerð um vindorku leggur til að tilteknir virkjunarkostir sem uppfylla ákveðin grunnskilyrði geti verið teknir úr frekara ferli í rammaáætlun og þeim verði þess í stað vísað til ákvörðunartöku hjá sveitarfélagi og öðrum stjórnvöldum í stað Alþingis og sé þar um að ræða sérstaka málsmeðferð í þágu orkuskipta- og kolefnishlutleysis, sem var nefnd í kynningu starfshópsins 13. des. sl. sem OK leiðin.

Meðal þeirra skilyrða sem slíkir virkjakostir yrðu að uppfylla er að virkjunarkosturinn komi til með að vera liður í því að Íslands nái markmiðum sínum um orkuskipti og kolefnishlutleysi. Virkjanakosturinn þarf þá að vera innan landsvæðis sem almennt telst raskað af mannlegum athöfnum, né heldur rýri hann um of mikilvæga verndarhagsmuni svæða sem njóta sérstöðu á landsvísu vegna náttúru-, menningarminja, eða sé á svæði þar sem mikið er um villta fugla sem metnir eru í hættu eða teljast með hátt verndargildi.

Lög um vindorku

Í áformum um frumvarp til laga um vindorku sem birt hafa verið í samráðsgátt kemur fram að ekki liggja fyrir hvort farin verði sú leið að breyta einungis lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, eða hvort ákveðið verði að setja sérstök lög sem fjalli einungis um vindorku sem orkukost.

Umhverfisstofnun vekur athygli á því að með verndar- og orkunýtingaráætlun eru vegin saman sjónarmið náttúruverndar og en markmið þeirra laga er að tryggja að nýting landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti byggist á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati þar sem m.a. er tekið tillit til verndargildis náttúru. Auk þess gera löggin ráð fyrir að mótuð sé stefna um hvort að ástæða sé til að friðlýsa landsvæði sem eru að finna í áætluninni sbr. 2. mgr. 3. gr. Jafnframt segir í 3. mgr. sömu greinar að áætlunin taki ekki til landsvæða í A-hluta náttúruminjasráðar nema virkjunarframkvæmdir séu heimilar samkvæmt friðlýsingarskilmálum.

Umhverfisstofnun áréttar að fari það svo að lagt verður fram frumvarp um sérstök lög sem fjalla einungis um vindorku er það mikilvægt að markmið um náttúruvernd sem koma fram í lögum nr. 48/2011 og lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd verði höfð að leiðarljósi við gerð þeirra laga. Auk þess að í lögnum verði að finna ákvæði sem geri ráð fyrir að ákveðin svæði geti verið sett í verndarflokk með sambærilegu fyrirkomulagi og er að finna í lögum nr. 48/2011.

Skilyrði OK leiðarinnar:

Umhverfisstofnun hefur eftirfarandi athugasemdir við skilyrði OK leiðarinnar sem felur í sér að tilteknir virkjunarkostir verði teknir úr frekara ferli í rammaáætlun:

1. Virkjunarkosturinn komi til með að vera liður í því að Íslands nái markmiðum sínum um orkuskipti og kolefnishlutleysi.

Eitt að grunnskilyrðum starfshópsins um tilteknir virkjunarkostir verði teknir úr frekara ferli í rammaáætlun, er að virkjunarkosturinn komi til með að vera liður í því að Íslands nái markmiðum sínum um orkuskipti og kolefnishlutleysi.

Umhverfisstofnun telur það jákvætt að hugað sé að markmiðum um orkuskipti og kolefnishlutleysi, en mikilvægt er að mati stofnunarinnar hvernig útfærslan sé skýr. Varðandi orkuskipti þá segir í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar frá árinu 2021 að lögð verði fram þingsályktun um orkuskipti og útfösum jarðefnaeldsneytis, þar sem settar verða fram aðgerðir og grunnur lagður að því að fullum orkuskiptum verði náð fyrir árið 2040 og Ísland verði óháð jarðefnaeldsneyti fyrst þjóða.

Varðandi kolefnishlutleysi þá vill Umhverfisstofnun vekja athygli á markmiðum laga nr. 70/2012 um loftslagsmál. Nýr virkjunarkostur ætti því að verða einungis liður í að Ísland nái markmiðum um kolefnishlutleysi ef tryggt er að orkan sé notuð til að koma í staðinn fyrir jarðefnaeldsneyti.

2. Virkjanakosturinn þarf að vera innan landsvæðis sem almennt telst raskað af mannlegum athöfnum.

Eitt að grunnskilyrðum starfshópsins um tilteknir virkjunarkostir verði teknir úr frekara ferli í rammaáætlun, er að virkjunarkosturinn sé innan landsvæðis sem almennt telst raskað af mannlegum athöfnum.

Umhverfisstofnun hefur í umsögnum sínum um vindmyllugarða bent á að stuðla eigi að fáum en stórum vindorkuverum frekar en fjölda minni og lagt áherslu á að þessi mannvirki verði staðsett á núverandi orkuvinnslusvæðum og/eða í nágrenni við orkufrekan iðnað, þannig að innviðir sem til staðar eru nýtist.

Því tekur stofnunin undir þá hugmynd verkefnastjórnar að staðsetning vindorkuvera ætti að beinast á þegar röskuð svæði á núverandi mannvirkjabelti. Mikilvægt er að mati stofnunarinnar að skilgreina þegar röskuð svæði og mannvirkjabeltin skýrt og er Umhverfisstofnun tilbúin að taka þátt í mótun þeirri vinni með starfshópnum.

Hins vegar þarf að hafa í huga að rask vegna vindorkuvera er annars eðlis en rask t.d. vegna vatnsaflsvirkjana og iðnaðarlóða álvera svo eitthvað sé nefnt, þar sem áhrif vindorkuvera er helst áhrif á ásýnd og landslag, fuglalíf og farleiðir þeirra, skuggavarp, ískast o.fl.

Auk þess þarf að vera skýrt hvað átt er við um raskað svæði, en stofnunin bendir á að mörg röskuð svæði hafa nú þegar verið endurheimt með landgræðslu og frágangi o.s.frv.

Umhverfisstofnun telur að til þessa hafi þörf á nauðsynlegri uppbyggingu innviða við vindorkugarða verið vanmetin. Ljóst er að uppbygging vega og háspennulína er víða forsenda þess að unnt sé að reisa og reka þessi mannvirki. Slíkar framkvæmdir eru nauðsynlegar til að flytja orku frá vindorkuvirkjunum en einnig uppbygging eða styrking dreifikerfis með nýjum háspennulínum þar sem innviðir eru ófullkomnir eða jafnvel ekki til staðar. Nú þegar eru uppi tugir hugmynda um vindorkugarða á ýmsum stigum undirbúnings. Umhverfisstofnun telur vænlegast til árangurs að stýra uppbyggingu vindmyllugarða með þeim hætti að skilgreina svæði þar sem þessi mannvirki eiga helst heima. Þannig væri unnt að safna mörgum vindmyllum á hentuga staði eins og t.d. við Hafíð ofan við Búrfell. Þar er ætlun Landsvirkjunar að reisa svonefndan Búrfellslund. Fyrstu hugmyndir um Búrfellslund gerðu ráð fyrir mun fleiri vindmyllum en nú er fyrirhugað. Umhverfisstofnun telur að unnt sé að skipuleggja þarna svæði fyrir aðra sem áhuga hafa á að reisa vindmyllur og hefur slíkt verið reynt m.a. í Noregi.

3. Virkjanakosturinn má ekki rýra mikilvæga verndarhagsmuni sem njóta verndar að lögum né annarra nærliggjandi svæða sem njóta sérstöku á landsvísu vegna náttúru-, menningarminja eða tengdri atvinnustarfsemi.

Eitt að grunnskilyrðum starfshópsins um tilteknir virkjunarkostir verið teknir úr frekara ferli í rammaáætlun, er að ekki er talið að þeir rýra um of mikilvæga verndarhagsmuni svæða sem njóta verndar að lögum né annarra nærliggjandi svæða sem njóta sérstöðu á landsvísu vegna náttúru-, menningarminja eða tengdri atvinnustarfsemiverið.

Umhverfisstofnun bendir á mikilvægi þess að orðalagið „um of“ sé tekin út. Þá er mikilvægt að skýrt sé um hvaða svæði sé átt, t.d. hvort um sé að ræða náttúruverndarsvæði, skv. lögum nr. 60/2013, verndarsvæði í skilningi laga nr. 111/2021 eða annað?

Umhverfisstofnun vill vekja athygli á að náttúruminjaskrá skiptist í þrjá hluta, skv. 2. mgr. 33. gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013, þ.e. í A-hluta sem eru friðlýst svæði, B-hluti sem er framkvæmdaáætlun um náttúruminjar sem Alþingi hefur ákveðið að setja í forgang um friðlýsingu eða friðun á næstu fimm árum og C-hluta sem er skrá yfir aðrar náttúruminjar sem ástæða þykir að friðlýsta eða friða. Um val minja á náttúruminjaskrá er fjallað í 35. gr. sömu laga. B- og C- hluti náttúruminjaskrár skv. nýjum náttúruverndarlögum eru á vinnslustigi. Í gildi er náttúruminjaskrá skv. eldri lögum þar til nýjar ráðherra gefur út nýja náttúruminjaskrá, skv. nógildandi lögum.

Umhverfisstofnun annast m.a. undirbúning friðlýsinga, umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða annarra en Vatnajökulsþjóðgarðs og Þingvallapjóðgarðs.

Friðlýst svæði

Umhverfisstofnun telur að hægt sé að greina á hvaða svæðum framkvæmdir við vindorkuver henti almennt ekki. Almenna reglan væri að mati Umhverfisstofnunar sú að friðlýst svæði og svæði sem eru vernduð samkvæmt sérlögum séu undanskilin fyrir slíkar framkvæmdir enda um að ræða svæði sem eru vernduð vegna sérstöðu þeirra m.t.t. náttúrufars, jarðminja, búsvæða, lífríkis, útivistar, landslags og svo framvegis. Í 3. másl. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 48/2011 segir: "Verndar- og orkunýtingaráætlun tekur ekki til landsvæða í A-hluta náttúruminjaskrár, sbr. lög um náttúruvernd nema tiltekið sé í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir séu heimilar á viðkomandi svæði".

Auk þess bendir stofnunin á að huga þarf að jaðaráhrifum vindorkuvera þar sem áhrif þeirra, t.d. sjónræn áhrif, geta haft áhrif á verndargildi friðlýstra svæða. Umhverfisstofnun vill vekja athygli á 54. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd segir að „Ef starfsemi eða framkvæmdir utan friðlýsts svæðis, sem leyfisskyldar eru samkvæmt öðrum lögum, geta haft áhrif á verndargildi friðlýsta svæðisins skal taka mið af því við ákvörðun um veitingu leyfis. Leita skal umsagnar Umhverfisstofnunar áður en leyfi er veitt. Setja má skilyrði til að koma í veg fyrir skaða af starfseminni eða framkvæmdunum á hinu friðlýsta svæði.

Sérstök vernd náttúruverndarlaga

Umhverfisstofnun telur að almennt eigi að forðast að staðsetja vindorkuver innan svæða sem falla undir 61. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013 en í 61. gr. laga um náttúruvernd er kveðið á um sérstaka vernd vistkerfa og jarðminja sem taldar eru upp í 1. og 2. mgr. ákvæðisins. Samkvæmt 3. mgr. ber að forðast röskun þeirra náttúruyfyrirbæra sem undir greinina falla nema brýna nauðsyn beri til og ljóst að aðrir kostir séu ekki fyrir hendi. Í greinargerð með frumvarpi til laga um náttúruvernd er með orðalaginu „brýn nauðsyn“ lögð áhersla á að einungis mjög ríkir hagsmunir geti réttlætt röskun og þá fyrst og fremst brýnir almannahagsmunir.

Til að koma fyrir mannvirkjum til virkjunar vindorku þarf traustar undirstöður í landi sem eru ekki fyrir hendi í votlendi og þarf mikið rask til að koma til að breyta því. Í því sambandi er rétt að benda á að votlendi er mikilvægt fyrir varðveislu kolefnis.

Auk þess vill stofnunin benda á að það er ekki einungis vindmyllur sem geta valdið raski á votlendi, heldur einnig aðrar afleiddar framkvæmdir eins og lagning strengja og vega á áhrifasvæðinu.

Svæði á náttúruminjaskrá

Umhverfisstofnun bendir einnig á að með vali svæða á náttúruminjaskrá hefur farið fram mat á verndargildi umræddra svæða sem líta þurfi vandlega til ef fyrirhugað er að staðsetja vindorkuver innan slíkra svæða. Svæði sem eru á náttúruminjaskrá samkvæmt náttúruverndarlögum nr. 60/2013 en það er skrá yfir aðrar náttúruminjar sem ástæða þykir til að friðlýsa eða friða. Um réttaráhrif svæða sem skráð eru á náttúruminjaskrá fer eftir VI. kafla náttúruverndarlaga

Vindorkuver fyrir utan miðhálandislínu

Í áformunum og í kynningu starfshópsins dags 13. desember sl. kemur fram að svæði innan miðhálandislínu verði alfarið vernduð fyrir uppbyggingu vindorku, auk tiltekinna annarra viðkvæmra svæða. Umhverfisstofnun vill vekja athygli á að það séu fleiri hálandissvæði, en miðhálandið sem hafa verndargildi eins og Tröllaskagi og Glámuhálandið svo eitthvað sé nefnt.

Stofnunin telur að einnig skuli horfa til landslagsverndar með áherslu á verndun víðerna. Í 3. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013, þar sem fjallað er um verndarmarkmið fyrir jarðminjar, vatnasvæði og víðerni, segir í e. lið 1. mgr.: „Til að stuðla að vernd jarðfræðilegrar fjölbreytni landsins og fjölbreytni landslags skal stefnt að því að standa vörð um óbyggð víðerni landsins.“

Óbyggð víðerni

Óbyggð víðerni eru í lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd skilgreind sem svæði í óbyggðum sem er að jafnaði a.m.k. 25 km² að stærð eða þannig að hægt sé að njóta þar einveru og náttúrunnar án truflunar af mannvirkjum eða umferð vélknúinna farartækja og í að jafnaði a.m.k. 5 km fjarlægð frá mannvirkjum og öðrum tæknilegum ummerkjum, svo sem raflínum, orkuverum, miðlunarlónum og uppbyggðum vegum. Umhverfisstofnun telur ljóst að vindmyllur myndu trufla upplifun í víðernum. Á Íslandi er að finna stóran hluta allra óbyggðra víðerna í Evrópu og því er mikilvægt að stuðlað sé að verndun þeirra. Að varðveita sérstöðu víðerna á Íslandi felur í sér mikil tækifæri.

Umhverfisstofnun telur að ekki eigi að reisa vindmyllugarða þar sem mannvirkin munu skerða víðerni og rýra upplifun í fallegu og sérstæðu landslagi. Einnig ætti að forðast að reisa þessi mannvirki á fjallstoppum, hæðum eða hryggjum sem ber hæst í umhverfinu.

Umhverfisstofnun bendir á að nýverið var lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd breytt (Þingskjal 308 - 276. mál) þar sem nýju ákvæði var bætt við um kortlagningu víðerna. Gert ráð fyrir að kortlagning óbyggðra víðerna nái til landsins alls, en ekki aðeins miðhálandisins. Þá bendir stofnunin einnig á þá auknu áherslu sem lögð hefur verið á landslag og víðerni í löggjöfinni og að eðlilegt er að það endurspeglit í flokkun virkjunarkosta.

Umhverfisstofnun bendir á leiðbeiningarit Skipulagsstofnunar sem nefnist *Um skipulag og vindorkunýtingu* en þar segir að í allt að 16 km fjarlægð séu vindmyllur mjög áberandi og geti verið ráðandi í landslagi. Stofnunin telur mikilvægt að þegar svæði undir vindorkuveru eru valin sé hugað að hve langt sjónrænna áhrifa gætir.

Fjarlægðarmörk við friðlýst svæði og miðhálandið

Umhverfisstofnun bendir á að í samantekt Skipulagsstofnunar um skipulag og vindorkunýtingu kemur fram að vindmyllur séu mjög áberandi og geti verið ráðandi í allt að 16 km fjarlægð og þær séu áberandi í allt að 19 kílómetra fjarlægð. Í samantekt Eflu fyrir Skipulagsstofnun vegna mótunar landsskipulagsstefnu um landslag kemur fram að í Noregi sé sýnileiki vindorkuvera metinn í 20 km fjarlægð en aðaláhersla lögð á 10 km fjarlægð.

4. Virkjunarkosturinn á 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 að mati Náttúrufræðistofnunar

Eitt að grunnskilyrðum starfshópsins um tilteknir virkjunarkostir verið teknir úr frekara ferli í rammaáætlun, er að ekki er talið að þeir eru ekki á svæði þar sem mikið er um villta fugla sem metnir eru í hættu á válista eða fuglategundir sem eru með hátt eða mjög hátt verndargildi að mati Náttúrufræðistofnunar Íslands.

Alls eru 121 svæði á Íslandi sem telst alþjóðlega mikilvægt fyrir fugla Umhverfisstofnun tekur undir hugmyndir starfshópsins um að vindorkuver séu ekki innan á mikilvægra fuglasvæða og mikilvægt er að vindorkuver séu ekki staðsett á þekktum farleiðum eða fæðuöflunarsvæðum fugla.

Umhverfisstofnun telur að skoða þurfi vandlega áhrif vindorkuvera á Ramsarsvæði en það kallast þau votlendissvæði í heiminum sem valin hafa verið sérstaklega til verndunar og nýtingar vegna gildis þeirra í mismunandi samhengi. Í dag eru á Íslandi sex svæði skráð sem Ramsarsvæði: Andakíll, Grunnafjörður, Guðlaugstungur, Mývatn og Laxá, Snæfells- og Eyjabakkasvæðið og Þjórsárver. Öll þessi svæði eiga það sameiginlegt að vera að mestu óröskuð votlendissvæði ásamt því að vera mikilvæg búsvæði fuglastofna (yfir 1% ákveðinna stofna).

Stærðarmörk

Í lögum nr. 48/2011, um verndar og orkunýtingaráætlun, er kveðið á um að allir virkjunarkostir, 10 MW og stærri, skuli fá umfjöllun í rammaáætlun. Að mati Umhverfisstofnunar er fjöldi vindmylla, stærð þeirra og flatarmál framkvæmdasvæðis meira lýsandi mælikvarði en uppsett afl til þess að meta umhverfisáhrif. Umhverfisstofnun bendir á að umhverfisáhrif vindorkuvera eru ekki endilega í beinu samhengi við uppsett afl þeirra. Til dæmis eru tilraunavindmyllur Landsvirkjunar við Búrfell 900kW að uppsettu afli hvor. Þannig myndi vindorkuver með 11 slíkum vindmyllum ekki falla undir lögin þrátt fyrir að slíkri framkvæmd fylgdi umtalsvert rask og áhrif á umhverfið.

Samráð

Mikilvægt er að mati stofnunarinnar að fyrir liggi skýr stefna um uppbyggingu vindorkuvera og að ferlið sé gagnsætt og aðkoma hagaðila og almennings sé tryggð. Við ákvörðunar- og leyfisveitingarferli virkjunarkosta í vindorku er einnig mikilvægt að mati stofnunarinnar að haft sé samráð við íbúa, framkvæmdaraðila, hagaðila, leyfisveitendur o.s.frv. við upphaf verks.

Umhverfisstofnun vill í þessu samhengi benda 8. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana þar sem kveðið er á um *forsamráð*. Markmið forsamráðs er að stuðla að samræmdu og skilvirku ferli umhverfismats, skipulags og leyfisveitinga vegna fyrirhugaðrar framkvæmdar. Einnig að greiða fyrir miðlun upplýsinga á milli framkvæmdaraðila, stjórnvalda og almennings auk þess að stuðla að gæðum rannsókna og gagna.

Einnig er mikilvægt að styrkja málsmeðferðarreglur í lögum til að tryggja að leyfisveitingaferlið sé gagnsætt og þjóni tilgangi sínum.

Umhverfisstofnun vekur athygli á að almennt þarf leyfi stofnunarinnar fyrir framkvæmdum innan friðlýstra svæða en um leyfisskylduna er fjallað í friðlýsingu hvers svæðis. Við leyfisveitingu er m.a. horft til verndarmarkmiða svæðisins, áhrifa framkvæmdanna á ásýnd og verndargildi svæðisins sem og stefnumótunar í stjórnunar- og verndaráætlunum ef við á.

Fulltrúar stofnunarinnar eru reiðbúnir að koma á fund og fara nánar yfir efni umsagnarinnar.

Virðingarfyllt,

Hlín Gísladóttir

lögfræðingur

Axel Benediktsson

sérfræðingur