

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis

101 REYKJAVÍK

Sauðárkróki, 3. maí 2024

Efni: Umsögn Samtaka náttúrustofa um frumvarp til laga um Verndar- og orkunýtingaráætlun (virkjunarkostir í vindorku). [Umsagnarbeiðni nr. 12570.](#)

Hér á eftir fer umsögn Samtaka náttúrustofa (SNS) um frumvarp til laga um vindorku (um breytingar á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun) og um tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu vindorku á Íslandi. Málin eru náskyld og er því fjallað um þau saman.

Þótt oft sé talað um vindorku sem græna orku, þá geta vindorkuver, bæði á byggingar- og rekstartíma, haft veruleg neikvæð áhrif á náttúru og samfélag. Þetta sýna fjölmörg erlend dæmi og kemur þetta að nokkru leyti fram í greinargerðum með frumvarpinu og þingsályktunartillögunni. Neikvæðu áhrifin geta t.a.m. verið á ásýnd, víðerni, gróðurlendi, votlendi og fuglalíf.

Brýnt er að ný lög og þingsályktun setji starfseminni skorður sem tryggja langtímahagsmuni almennings og náttúrunnar en ekki eingöngu skammtímahagsmuni framkvæmdaaðila. Í greinargerðum með frumvarpsdrögum og þingsályktunartillögunni er á mörgum stöðum réttilega lögð áhersla á að fara þurfi varlega til að vernda fuglalíf og aðra náttúru og að setja þurfi skorður á virkjun vindorku til að standa vörð um það. Aftur á móti endurspeglast sú hugsun ekki alls staðar nægilega vel í texta frumvarpsins og þingsályktunartillögunnar. Það þarf nauðsynlega að lagfæra og verður því hér bent á helstu annmarkana og í því sambandi bent á viðeigandi greinar frumvarpsdraganna.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins:

2. gr. a

Samtök náttúrustofa ítreka athugasemdir við lægri stærðarmörk þeirra vindorkuvera sem skylt er að fari í gegnum ferli rammaáætlunar. Í frumvarpsdrögum er gert ráð fyrir að þau þurfi að vera yfir 10 MW að stærð og hæð einstakra vindmylla yfir 100 m í hæstu stöðu. Hvort tveggja eru of há mörk því umhverfisáhrifin eru oft hvorki tengd orkuframleiðslugetunni né hámarkshæð. Ef á annað borð á að setja slík lágmark á stærð, þá ættu þau að liggja mun neðar. Á mörgum svæðum gætu t.d. 90 metra háar myllur sem framleiða 9 MW valdið verulega neikvæðum áhrifum á umhverfi og samfélag og ættu að fara í gegnum faglega rýni faghópa verkefnisstjórnar um rammaáætlun. Annar galli við þessa nálgun er hætta á því sem oft er nefnt „bútasumur“, þ.e. að framkvæmdaaðilar sæki um að setja upp 9,9 MW virkjun, byggi hana og sæki svo aftur um 9,9 MW virkjun við hliðina á þeirri fyrri og svo koll af kolli. Þannig kæmust þeir fram hjá ferli rammaáætlunar og gætu flýtt framkvæmdum verulega en um leið væri skortur á framtíðarsýn í málaflokknum á landsvísu. Ef setja á lágmarksstærð í þessari lagagrein, þá þarf jafnframt að setja einhvers konar varnagla sem kemur í veg fyrir að „bútasumur“ komist fram hjá kerfinu. Vegna ólíks eðlis vindsins miðað við vatn og jarðhita, er sérlega mikil hætta á þessu við virkjun vindafis.

2. gr. b

Í greininni eru tilgreind svæði þar sem ekki á að setja upp vindorkuver og ítreka Samtök náttúrustofa alvarlegar athugasemdir við greinina:

- a) Í fyrsta lagi vantar hér mikilvæg fuglasvæði eins og Náttúrufræðistofnun Íslands hefur skilgreint þau með faglegum hætti (<https://www.ni.is/is/dyr/fuglar/mikilvaeg-fuglasvaedi>). Í greinargerðum með frumvarpinu og þingsályktunartillögunni kemur fram skýr þörf fyrir að undanskilja mikilvæg fuglasvæði þegar staðsetning vindorkuvera er ákveðin. Því er óskiljanlegt að þau vanti í texta greinarinnar og hlýtur hreinlega að vera um yfirsjón að ræða. A.m.k. er algerlega óásættanlegt að þau séu ekki tilgreind. Eins og fram kemur í c-lið hér að neðan er ekki nægilegt að gera ráð fyrir Ramsarsvæðum til að vernda mikilvæg fuglasvæði. Mikilvæg fuglasvæði eru fleiri og víðfeðmari á landsvísu og fuglum svæðanna stafar veruleg hættu af vindorkuverum innan þeirra.
- b) Í greininni eru svæði á B-hluta náttúruminjaskrár tilgreind á meðal svæða þar sem ekki á að setja upp vindorkuver. Þetta ákvæði hefur ekkert gildi á meðan B-hluti náttúruminjaskrár hefur ekki verið samþykktur. Engin svæði falla því undir þennan hóp. Náttúrufræðistofnun Íslands gerði tillögu að lista yfir svæði á B-hluta náttúruminjaskrár árið 2018 en sex árum síðar hefur sá listi ekki enn fengið umfjöllun á Alþingi og hefur því ekki lagalegt gildi. Í samræmi við varúðarsjónarmið, þ.e. að varlega verði farið við upphaf uppbyggingar vindorku, þá þarf þarna að breyta texta greinarinnar og segja með beinum hætti að þetta eigi við um öll svæði í tillögum Náttúrufræðistofnunar Íslands. Hitt er svo annað mál að það er óásættanlegt að ekki hafi verið gengið frá B-hluta náttúruminjaskrár 9 árum eftir að lög um náttúruvernd tóku gildi (11 árum eftir að þau voru sett), þrátt fyrir að ráðherra eigi að endurskoða slíkan lista ekki sjaldnar en á 5 ára fresti.
- c) Gott er að tryggja að vindorkuver verði ekki á Ramsarsvæðum. Aftur á móti eru afar fá Ramsarsvæði hér á landi. Þau eru 6 en þar af er eitt verndað með friðlýsingu og þrjú til viðbótar eru á hálendinu. Aðeins Andakíll og Grunnafjörður bætast því við önnur svæði sem tilgreind eru í greininni og njóta verndar frá vindorkuverum. Í Bretlandi eru 175 Ramsarsvæði, 68 í Svíþjóð, 63 í Noregi, 58 í Hollandi, 54 í Frakklandi, 49 í Finnlandi og 43 í Danmörku (<https://www.ramsar.org/countries>). Íslendingar eru því langt á eftir þeim þjóðum sem við berum okkur saman við hvað varðar tilnefningar á Ramsarskrána, sérstaklega m.t.t. mikilvægis Íslands sem búsvæðis fyrir fugla.
- d) Skilgreina þarf jaðra verndarsvæða, sem einnig skulu verndaðir gegn vindorkuverum. Þetta er sérlega mikilvægt m.t.t. mjög hreyfanlegra lífvera eins og fugla.

3. gr.

Samtök náttúrustofa fagna því að sveitarfélögum verði fært neitunarvald varðandi vindorkukosti. Þetta á sérstaklega við í þeim tilfellum sem meirihluti íbúa í samfélögum þeirra leggst gegn áformum um virkjun vindorku.

5. gr.

Í greininni er kveðið á um mögulega flýtimeðferð virkjanakosta vindorku, þ.e. að sumar framkvæmdir geti verið undanþegnar rammaáætlun. Samtök náttúrustofa ítreka andstöðu sína við sérmeðferð virkjanakosta og telja að allir orkukostir eigi að fara í gegnum hið faglega ferli rammaáætlunar. Þess vegna leggja samtökin til að 5. gr. verði felld út úr frumvarpinu.

Stefni ráðherra á að leggja frumvarpið fram án þess að fella 5. gr. þess út ítreka Samtök náttúrustofa athugasemdir sínar um orðalag hennar:

Um orkukosti sem geta fengið sérstaka málsmeðferð segir t.d. í a-lið: „*Virkjunarkosturinn mun stuðla að því að ná markmiðum stjórnvalda um orkuskipti og kolefnishlutleysi*“. Skilgreina þarf hvaða kröfur eru gerðar til virkjana sem uppfylla þessi skilyrði. Jafnan er talað um að vindorka sé græn orka en þá er litið fram hjá þeirri losun og annarri mengun og eyðingu búsvæða sem verður vegna jarðvinnu, steypu grunnplötu, vegagerðar, framleiðslu hluta vindorkuversins, flutnings þeirra á uppsetningarstað, uppsetningarinnar sjálfar og förgunar að loknum líftíma íhluta eða vindorkuversins alls. Það er eðlileg grundvallarkrafa að fyrir liggja raunhæf, heildstæð og sannfærandi áætlun um losun af völdum framkvæmda við virkjanakostinn auk áætlunar um framleiðslugetu raforku, auk vikmarka, fyrir fyrstu 2, 5, 10 og 30 ár virkjunarinnar, auk áætlunar fyrir allan líftíma virkjunarinnar. Án slíkrar áætlunar er ómögulegt að meta hvernig virkjunarkostur muni „*stuðla að því að ná markmiðum stjórnvalda um orkuskipti og kolefnishlutleysi*“.

Um orkukosti sem geta fengið sérstaka málsmeðferð segir t.d. í c-lið: „*Virkjunarkosturinn er ekki talinn rýra um of mikilvæga verndarhagsmuni ...*“. Skilgreina þarf „*um of*“ og hver eigi að meta það.

Um orkukosti sem geta fengið sérstaka málsmeðferð segir t.d. í d-lið: „*Virkjunarkostur er ekki 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.*“ Orðalagið „*ekki á svæði þar sem mikið er um villta fugla ...*“ er afar óljóst og veltur orðið „*mikið*“ að öllu leyti á samhengi. T.d. er þéttleiki sumra tegunda mjög lágur og getur fjöldinn þá aldrei orðið hár. Dæmi um það eru ránfuglar og aðrar sjaldgæfari tegundir. Þarna ætti því frekar að tala um hlutfallslegan fjölda miðað við stofnstærð eða eitthvað álíka. Gott er að þarna sé fagaðili (NÍ) fenginn til matsins en í næstu línu segir að verkefnisstjórnin meti þetta og í kjölfarið virðist það ákvörðun ráðherra að undanskilja virkjunarkosti frá rammaáætlun, óháð niðurstöðu verkefnisstjórnar, sem er óásættanlegt.

Ef svo ólíklega vildi til að mikilvægum fuglasvæðum yrði ekki bætt við 3. gr., þá verður að tilgreina í 6. gr. að möguleg virkjunarsvæði á mikilvægum fuglasvæðum, jöðrum þeirra eða mikilvægum farleiðum fugla skuli aldrei undanþegin matsferli rammaáætlunar. Það sama gildir um tillögu Náttúrufræðistofnunar Íslands að lista yfir svæði á B-hluta náttúruminjaskrár sem ekki hefur verið fjallað um á Alþingi.

Af athugasemdum við þetta frumvarp og samhliða þingsályktunartillögu er ljóst að mjög mikilvægt er að stóruka grunnrannsóknir á náttúru landsins. Þetta á sérstaklega við hvað varðar svæðanotkun og farleiðir fugla á bæði landi og hafsvæðum við Ísland, því auk vindorkuvera á landi eru hugmyndir um virkjun vindorku á landgrunninu. Skort á slíkum gögnum má ekki nota sem réttlætingu fyrir framkvæmdum, sbr. meginreglur umhverfisréttar eins og þær birtast í 8. og 9. gr. laga nr. 60/2013 um náttúruvernd. Slíkar rannsóknir taka mörg ár og er því brýnt að stjórnvöld veiti strax fjármunum til að viðeigandi aðilar geti hafið þær.

Samtök náttúrustofa ítreka mikilvægi þess að styrkja sjónarmið náttúruverndar í frumvarpinu og þingsályktunartillögunni svo þau endurspegli skýrslu starfshóps, sbr. framangreint, og vonast til að tekið verði tillit til framangreindra athugasemda.

Virðingarfyllt, f.h. Samtaka náttúrustofa,



Starri Heiðmarsson, formaður SNS