



Reykjavík 3. maí 2024

**Efni: Umsögn Samtaka ferðaþjónustunnar – SAF um frumvarp til breytingar á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (virkjunarkostir í vindorku) og þingsályktunartillaga um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu vindorku á Íslandi, mál 899.**

Samtök ferðaþjónustunnar – SAF hafa farið yfir frumvarpi til breytingar á lögum nr. um verndar- og orkunýtingaráætlun, 48/2011 (virkjunarkostir í vindorku) og þingsályktunartillögu um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu vindorku á Íslandi. Umsagnarbeiðni um hvort tveggja barst samtökunum 19. apríl sl. frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis. Samtökin vilja koma eftirfarandi ábendingum á framfæri um málin.

Samtökin telja heppilegast fyrir efni þessara mála að senda inn eina sameiginlega umsögn um málin enda yrði um of miklar endurtekingar í tveimur umsögnum enda tengjast málin óhjákvæmilega. Það kemur skýrt fram í 4. gr. frumvarpsins en þar segir að verkefnastjórnin skuli jafnframt horfa til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu vindorku hér á landi.

Aðdragandi frumvarpsins og stefnunnar er lengri en margra annarra mála sem stjórnvöld leggja fram. Hagsmunaaðilar hafa á fyrri stigum fengið tækifæri til að rýna málin og koma skoðunum sínum á framfæri. Er það vel og til eftirbreytni. Stjórnvöld mættu nota þessi mál til fyrirmyndar um hvernig stór mál eigi að vinnast. Stjórnvöld setji sér stefnu og í framhaldinu eða samhliða koma þau með útfærsluna í formi aðgerða líkt og frumvarps í þessu tilviki. Í mörgum öðrum málum eiga stjórnvöld það til að koma eingöngu með aðgerðir án þess að marka sér skýra stefnu um málið sem endar of oft með því að í framhaldinu eiga stjórnvöld það til að koma með fleiri aðgerðir (frumvörp) til að lagfæra fyrra mál.

#### **Vindorka og röskuð svæði**

Samtökin hafa bent á það í gegnum ferlið í þessu máli að það er alveg ljóst að Íslendingar eru nýgræðingar þegar kemur að því að beisla og virkja vind. Samtökin setja spurningarmerki við yfirlýsinguna sem kemur fram í fyrirbyggjandi drögum að þingsályktun um að uppbygging virkjunarkosta í vindorku hérlendis skuli vera ein af grunnstoðum sjálfbærrar orkuöflunar landsins auk vatnsafls og jarðhita. Samtökin telja að þetta sé röng nálgun hjá stjórnvöldum, uppbygging virkjunarkosta með vatnsafl og jarðhita eigi að vera grunnstoðir sjálfbærrar orkuöflunar landsins og vindorka einungis stuðningur við þá orkuframleiðslu. Enn aðrir orkukostir, gætu hæglega verið framar en vindorkan, t.d. birtuorka og sjávarorka. Þessir nýju orkukostir hér á landi eiga ekki að vera grunnstoð sjálfbærrar orkuöflunar, enda þurfa þessir orkukostir ávallt að treysta á varaafli frá öðrum orkugjöfum við orkuframleiðslu. Jarðvarmi og vatnsafl eigi eftir sem áður að vera okkar aðal virkjunarkostir og stjórnvöld eigi að horfa til þeirra fyrst áður en lagt er af stað í setja fjármuni t.d. í vindorku enda liggur þekking og reynsla landsins þar. Lönd sem horfa til vindorku hafa, ólíkt okkur, fæst þá kosti sem við

höfum þegar kemur að því að nýta vatnsaflíð og jarðvarmann. Stjórnvöld verða því að horfa til raforkukerfisins í heild en ekki til vindorkunnar í tómarúmi.

Samtökin telja að réttur farvegur fyrir vindorkukosti sé í lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Í þessu máli er lagt upp með sérstaka málsmeðferð tiltekinna virkjunarkosta í vindorku í þágu orkuskipta og kolefnishlutleysis. Í ljósi eðlis vindorkunnar, þ.e. vindurinn er alls staðar og við höfum litla reynslu af vindorkuverum, þá telja samtökin að forgangsröðun stjórnvalda eigi að vera að vindorkuver skuli fyrst byggð upp á þeim svæðum sem eru þegar verulega röskuð. Sem dæmi má nefna á stórum iðnaðarsvæðum t.d. í kringum álver, áður en leitast verður eftir því að setja upp vindorkuver á minna röskuðum svæðum. Samtökin telja að það ætti að vera skýrari þrepaskipting á röskuðum svæðum til þess að verkefnisstjórnin hafi betri verkfæri til að flokka svæði eftir því hvaða svæði eru lítið röskuð og hvaða svæði eru mikið röskuð. Þá væri hægt að byrja að horfa til þeirra svæða sem væru mikið röskuð fyrir vindorkuver. Það er mikill munur á röskun af hálfu iðnaðar eða þjóðvegjar. Samtökin telja því að það eigi að skoða fyrst þau svæði sem eru hvað mest röskuð og vinna sig svo niður stigann þegar þau hafa verið virkjuð.

### Stærðartakmarkanir

Liður 3.3 í tillögu til þingsályktunar fjallar um stærð vindorkuverka. Þar er réttilega fjallað um áhrif vindorkuvera. Vindorkuver skapa alltaf sjónmengun vegna þess hversu mikið þau skera sig úr landslaginu og bera við himinn. Því er mikilvægt að horfa til þessara neikvæðu áhrifa við undirbúning og uppbyggingu á vindorkuverum. Hér má benda á að könnun sem Landsvirkjun lét gera meðal ferðamanna 2023 um viðhorf gagnvart orkumannvirkjum sýna hvað neikvæðust viðhorf gagnvart t.d. raflínum og möstrum sem standa upp úr landslagi og sjást víða að á sama hátt og vindmyllur.<sup>1</sup>

Samtökin eru hins vegar ósammála því að á einhverjum tímapunkti séu einstakar vindmyllur heppilegur kostur líkt og talað er um í annarri málsgrein liðs 3.3. Þarna eru nefndar ástæður fyrir að slíkt gæti þótt heppilegt t.d. ef afhendingaröryggi raforku er ekki nægilega tryggt. Samtökin vísa til skýrslu Samtaka Iðnaðarins (SI) um innviði á Íslandi sem var birt 2021 þar sem m.a. er fjallað um að verulegar takmarkanir séu á núverandi flutningskerfi raforku og að áætluð uppsöfnuð viðhaldspörf í kerfinu sé um 66 milljarðar króna. Sé þetta ástandsmat á pari við raunverulega viðhaldspörf telja Samtök ferðaþjónustunnar mun mikilvægara að fjárfesta í flutningskerfi frekar en að ýta undir uppbyggingu stakra vindmylla víðsvegar um landið. Ætla má að það sé skilvirkara að byggja upp fá en aflmeiri vindorkuver samhliða fjárfestingu í flutningskerfi frekar en að byggja upp smærri staðbundin raforkukerfi.

Í annarri grein frumvarps um breytingar á lögum nr. 48/2011 eru sett fram hæðarskilyrði fyrir vindorkumannvirki. Er hæðarskilyrðunum ætlað að vera skilgreinandi um hvort að umrætt vindorkuver eigi að heyra undir verndar- og orkunýtingaráætlun eða ekki. Hæðarreglan er lögð fram vegna mögulegra umhverfisáhrifa. Samtökin benda á að lækka þurfi þessi hæðarskilyrði og leggja til að ný hæðarskilyrði verði sett í 50m. Þær vindmyllur sem þegar hafa verið settar upp hér á landi eru allar undir 100m hæð í hæstu stöðu. Ef hæðartakmörkunum verður ekki breytt er hætt við því að við eigum eftir að sjá fjölda smærri vindorkuvera rísa víðsvegar um landið þar sem þau munu ekki heyra undir verndar- og orkunýtingaráætlun. Þá er hætt við því að búið sé að bjóða upp í sama dans og með vatnsaflsvirkjanir undir 10 MW þ.e. að verið sé að byggja virkjanir og orkuver undir 10 MW einungis til að sleppa við að heyra undir verndar- og orkunýtingaráætlun á svæðum þar sem hægt væri að framleiða mun meiri orku. Samtökin vara sterklega við því að stjórnvöld sjálf leggi upp með slíkar leiðir sem beinlínis ýta undir að farið sé á svig við grundvallarstjórn tæki

---

<sup>1</sup> [https://www.landsvirkjun.is/api/get-pdf?id=2deb60a1-0ca2-4f0c-8e4b-6402cff7cd1e\\_K%C3%B6nnun+me%C3%B0al+fer%C3%B0amanna+LV+Gallup.pdf&name=K%C3%B6nnun%20me%C3%B0al%20fer%C3%B0amanna%20LV%20Gallup.pdf](https://www.landsvirkjun.is/api/get-pdf?id=2deb60a1-0ca2-4f0c-8e4b-6402cff7cd1e_K%C3%B6nnun+me%C3%B0al+fer%C3%B0amanna+LV+Gallup.pdf&name=K%C3%B6nnun%20me%C3%B0al%20fer%C3%B0amanna%20LV%20Gallup.pdf)

stjórnvalda um nýtingu auðlinda og uppbyggingu orkuinnviða. Samtökin leggja því til að miðað verði við 50 metra en ekki 100 metra í 2. gr. frumvarpsins.

### **Neitunarvald sveitarfélaga mikilvægt**

Samtökin fagna þriðju grein frumvarpsins sem leggur til að verndar- og orkunýtingaráætlun verði ekki bindandi við gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga þegar um er að ræða virkjunarkosti til nýtingar vindorku. Er þessi regla mikilvæg í ljósi þess að auðlindin vindur er á öllum stöðum ólíkt jarðvarma og vatnsafls. Það er því mikilvægt að hagsmunir nærsamfélagsins séu í fyrirrúmi og samfélagið ásamt atvinnulífi á svæðinu hafi þennan varnagla til að stöðva framkvæmdir.

### **Sjónræn áhrif**

Líkt og tekið er fram í þingsályktunartillögunni geta áhrif vindorkumannvirkja verið mjög víðtæk og afgerandi, sér í lagi sjónræn áhrif. Hæð vindorkuvera, hreyfing á spöðum og blikkandi ljós geta haft mjög neikvæð áhrif á upplifun gesta og heimamanna. Samtökin taka undir umfjöllun í kaflanum „Hjóðræn og sjónræn áhrif“ um að vinna þurfi mat á sjónrænum og hljóðrænum áhrifum fyrirhugaðra virkjana. Við slíkt mat þurfi að horfa til nálægðar við ferðamannastaði, þjóðgarða og friðlýstra svæða ásamt staða með ómetanlegri náttúru og landslagsheilda. Tryggja þarf að uppbygging vindorkuvera hafi ekki neikvæð áhrif á slíka staði.

### **Lokaorð**

Samtökin vilja ítreka þá sýn sína að nauðsynlegt sé að fara varlega í uppbyggingu vindorkuvera. Horfa á til þess að byggja stærri en færri vindorkugarða á þegar röskuðum svæðum t.d. á iðnaðarsvæðum og í nálægð við orkufrekan iðnað. Mikilvægt er að setja upp bæði belti og axlarbönd á byrjunarstigum uppbyggingar og slaka frekar á kröfum ef reynsla reynist jákvæð.

Núverandi ferli rammaáætlunar er faglegt og þekkja samtökin ekki betra ferli en það sem nú er til staðar þótt það sé ekki gallalaust. Bent hefur verið á að ferlið sé þungt og dragi verulega úr framkvæmdum virkjana. Það ýti undir smærri virkjanir sem standa utan rammans, þar sem orkukostir séu í raun vannýttir. Til að koma í veg fyrir að slíkt gerist með vindorkuver telja samtökin að þrengja eigi skilyrði um uppbyggingu vindorkuvera og að lækka eigi skilyrði um hæstu hæð vindmylla úr 100m í 50m eins og áður er nefnt, til að tryggja faglega umfjöllun og betur upplýsta ákvörðunartöku.

Þá benda samtökin á að sú seinkun sem orðið hefur á ferlinu síðasta áratuginn hefur að stærstum hluta orðið vegna afar hægrar málsmeðferðar á Alþingi og í því samhengi síst við faglega hluta ferilsins að sakast. Einnig má benda á að nú þegar eru virkjunarkostir í nýtingarflokki sem eru ónýttir. Það mun ekki hraða uppbyggingu á orkuinnviðum að koma þeim hraðar í gegnum rammaáætlun ef nýtingarkostirnir eru svo ekki nýttir af orkufyrirtækjunum.

Í þingsályktunartillögunni má lesa að vindorka sé heppileg til að stuðla að auknu orkuöryggi á svæðum þar sem afhendingaröryggi er ekki tryggt. Samtökin benda aftur á að vanfjármagnaðir innviðir af hálfu stjórnvalda sem ná ekki að sinna þeirri flutningsgetu sem þarf líkt og flutningskerfi raforku heyra undir stjórnvöld. Horfa þarf til þess að byggja upp þetta kerfi í stað þess að ætla sér að plástra það með vindmyllum þar sem skóinn kreppir.

Samtökin ítreka það sem komið hefur fram í öðrum umsögnum SAF um málefni verndar- og orkunýtingaráætlunar að ferðapjónusta og orkuvinnsla geta farið vel saman. Orkuöflun úr jarðvarma er sem dæmi saga sem vekur áhuga ferðamanna enda hefur Ísland lengi verið leiðandi í slíkri orkuöflun á sama tíma og þessi aðferð er yfirleitt minna þekkt í heimalöndum ferðamanna. Samtökin leggja hins vegar höfuðáherslu á að við alla umfjöllun og ákvarðanir

um virkjanakosti verður að hafa í huga að yfir 80 prósent erlendra ferðamanna sækja Ísland heim til að upplifa óspillta náttúru. Því er mikilvægt að halda landslagsheildum og víðernum óröskuðum og viðhalda þannig þeirri sérstöðu sem landið hefur sem ferðamannaland. Fljótferni og mistök við ákvarðanatöku um byggingu vindorkuvera þar sem ekki er horft til heildarhagsmuna og sem leiða til röskunar á óröskuðum svæðum og spillingu náttúruheilda geta haft afdrifaríkar afleiðingar á íslenska ferðaþjónustu og þar með á atvinnuuppbyggingu, byggðaþróun og efnahag.

Það er hagur allra landsmanna að vernda þá auðlind landsins sem felst í óspilltri náttúru og að nýting lands sé með skynsamlegum og sjálfbærum hætti. SAF telja að nýting landsins í þágu ferðaþjónustu sé ein arðbærasta nýting landsins fyrir samfélagið til framtíðar. Hin óspillta náttúra Íslands á sér fáa líka í Evrópu. Því felst mikið tækifæri til þróunar samkeppnisforskots íslenskrar ferðaþjónustu í áherslu á vernd og nýtingu landsins sem ferðaþjónustuauðlindar.

Samtökin áskilja sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum og lýsa sig um leið reiðubúin til að funda um efnið sé þess óskað.

Virðingarfyllt,

f.h. SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar



*Jóhannes Þór Skúlason*

*Framkvæmdarstjóri*