



30. september 2022

### **Efni: Umsögn Samtaka ferðaþjónustunnar til starfshóps um nýtingu vindorku**

SAF – Samtök ferðaþjónustunnar vísa í bréf starfshópsins um nýtingu vindorku frá 23. ágúst sl. þar sem óskað er eftir því að samtökin skili inn sjónarmiðum sínum skriflega í síðasta lagi 30. september 2022. Samtökin leggja ríka áherslu á að þau fái að fara yfir umsögn þessa á fundi með starfshópnum í kjölfarið.

Í bréfi starfshópsins kemur fram að hópnum sé sérstaklega ætlað að huga að tveimur grundvallarspurningum:

(1) Hvort rétt sé að virkjunarkostir í vindorku heyri áfram undir lögum um verndar- og orkunýtingu landsvæða, en gerðar verði tilteknar breytingar á lögnum sem miði að því að aðlaga gildandi lagaramma betur að *sérstöðu* þessara virkjunarkosta þannig að unnt sé að *einfalda og flýta* opinberri málsmeðferð með *hliðsjón af séreðli þeirra*.

(2) Hvort rétt sé að virkjunarkostir í vindorku verði alfarið undanskildir lögum um verndar- og orkunýtingu landsvæða en að settar verði sérreglur um meðferð slíkra virkjunarkosta með öðrum hætti en innan gildandi laga.

Samtökin vilja byrja á því að lýsa því yfir að þau hafna báðum tillögum. SAF leggja áherslu á nauðsyn þess að ákveðið verði hvaða leikreglur gildi um vindorkuver hér á landi og því þurfi að breyta núgildandi lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingu landsvæða þannig að vindorka heyri undir fyrrgreind lög um verndar- og orkunýtingu landsvæða með sama hætti og aðrir virkjunarkostir. Samtökin leggja áherslu á að sömu reglur gildi um vindorkuvirkjanir og aðra orkukosti, enda eru undirliggjandi álitamál varðandi nýtingu lands, t.d. röskun á náttúru og áhrif á verðmætasköpun ferðaþjónustu, sambærileg hvort sem um er að ræða vatns-, jarðvarma- eða vindorkuver. Vindorkuver geta jafnvel haft víðtækari neikvæð áhrif á upplifun ferðamanna og ferðaþjónustustarfsemi á ákveðnum svæðum þar sem sýnileikasvið þeirra getur verið mun víðfeðmara en t.d. vatnsorkuvera.

### **Orkuþörf landsins**

Í mars á þessu ári skilaði starfshópur skýrslu um stöðu og áskoranir Íslands í orkumálum. Í skýrslunni voru settar fram sex sviðsmyndir, þar af fjórar sem tóku mið af loftslagsmarkmiðum Íslands, en þær spanna allt frá lítilli sem engri viðbót við raforkuframléiðslu Íslands til ríflega tvöföldunar hennar eða 124% aukningar fram til ársins 2040. Það er flestum ljóst að til þess að núverandi markmiðum stjórnvalda verði að veruleika þá þarf að bæta orkunýtingu, auka orkusparnað, efla

afkastagetu núverandi virkjana og viðbótarvirkjunum líkt og kemur fram í skýrslunni. Samkvæmt því er ljóst að á næstu árum verður virkjað. Stóru spurningarnar eru þó alltaf þær sömu, hversu mikið, hvernig og hvar. Við ákvarðanir um það er nauðsynlegt ferlar séu skýrir og sambærilegir hvort sem um vatns-, jarðvarma- eða vindorkuver er að ræða, og að tekið sé fullt tillit til sjónarmiða og framtíðarhagsmuna stærstu útflutningsgreinar þjóðarinnar, ferðaþjónustunnar.

### Rammáætlun

Núgildandi fyrirkomulag þar sem virkjunarkostir heyra undir lögin um verndar- og orkunýtingu landsvæða hefur verið gagnrýnt. Bent hefur verið á að ferlið sé þungt og dragi verulega úr framkvæmdum virkjanna. Það ýti einnig undir smærri virkjanir, sem standa utan laganna, þar sem orkukostir séu vannýttir. Samtökin benda hins vegar á að núgildandi fyrirkomulag er faglegt og að mestu hefur vel tekist til við þá vinnu sem hefur farið fram. Samtökin þekkja ekki betra ferli en það sem nú er til staðar þó það sé ekki gallalaust. Það er alltaf hægt að bæta verkferla enda eru fá kerfi gallaus. Samtökin benda á að sú seinkun sem orðið hefur á ferlinu síðasta áratug hefur að stærstum hluta orðið vegna afar hægrar málsmeðferðar á Alþingi og þar er því síst við faglega hluta ferlisins að sakast. Samtökin telja mikilvægt að vindorkuver verði metin líkt og aðrir virkjunarkostir og að engin ástæða sé til að gefa afslátt af mati á raskandi áhrifum þeirra vindorkukosta sem verkefnastjórnin fær til úrvinnslu. Tryggja þarf að verkefnastjórnin geti tryggt útfærslu og aðkomu faghópa eins og við á. Samtökin telja því mikilvægt að vindorkuver falli undir lög um verndar- og orkunýtingaráætlun og að engin haldbær rökkalli á að aðskilja þau sérstaklega frá öðrum virkjunum með einfaldari ákvarðanaferli. Ef núverandi kerfi er talið vera of þungt og dragi úr framkvæmdum virkjanna þá þarf að lagfæra núverandi ferla og framkvæmd ekki taka vindorkuver út fyrir sviga.

Samtökin benda á ritið *Virkjun Vindorku á Íslandi, Stefnumótunar- og leiðbeiningar Landverndar* þar sem finna má leiðbeiningar um hvernig stjórnvöld geti borið sig að þegar kemur að vindorku.<sup>1</sup>

Samtök ferðaþjónustunnar taka heilshugar undir nálgun Landverndar:

Með því að beita áþekku vinnulagi við mat á vindorkuáformum og gert er vegna jarðvarma- og vatnsaflsvirkjana, er byggt að reynslu sem á margan hátt hefur verið farsæl og lærdómsrík. Með skýrum leikreglum og vinnubrögðum má koma í veg fyrir umhverfisslys vegna ófullnægjandi undirbúnings, sóun fjármuna og óheppilegs staðarvals fyrir vindorkuver.<sup>2</sup>

### Svokallað séreðli vindorku og áhrif

Á 151. Löggjafarþingi var lagt fyrir frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011. (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku). Breytingarlagafrumvarpið fjallaði um fyrri kostinn hér að ofan, þ.e. aðlögun gildandi lagaramma að *sérstöðu virkjunarkosta í vindorku* þannig að unnt væri að einfalda og flýta opinberri málsmeðferð með hliðsjón af *séreðli* þeirra. Í frumvarpinu voru taldir upp fimm sérstöðuatriði um virkjunarkostinn vindorku.

---

<sup>1</sup> <https://landvernd.is/virkjun-vindorku-leidbeiningar/>

<sup>2</sup> Frá 29. Apríl 2021. Umsögn Landverndar um frumvarp til laga um br. á l. um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku), mál nr. 709.

Samtök ferðaþjónustunnar skiluðu inn umsögn um málið þar sem þau gagnrýndu efnistöð, umfjöllun og þá einhliða umfjöllun sem birtist í frumvarpinu. Þar var eingöngu fjallað um hve jákvæð vindorkan væri og skipulagning vindorkuvera í eðli sínu einföld. Í frumvarpinu var þó bent á að vindorkuver takmarkist í reynd helst af því landrými sem er til staðar. Ferðaþjónustan getur tekið undir það að þegar kemur að þeirri framkvæmd að setja upp vindorkuver þá geti það mögulega verið einfaldara miðað við aðra virkjunarkosti. Hins vegar breytir það því ekki að áhrif vindorkuvera á íslenska óspillta náttúru, og þar með íslenska ferðaþjónustu, getur orðið gríðarlegt ef ekki er vandað til verka. Samtökin leggja höfuðáherslu á mikilvægi þess að komið verði í veg fyrir að vindorkuver skerði verðmæta óspillta náttúru og ásýnd landsins. Mikilvægasta söluvara íslenskrar ferðaþjónustu er ósnortin náttúra og upplifun ferðamanna af náttúru landsins. Óvarleg framgangna við ákvarðanatöku um vindorkukosti getur auðveldlega stórskaðað þessa lykilhagsmuni og þar með stórskaðað verðmætasköpun stærstu útflutningsgreinar þjóðarinnar. Sú verðmætasköpun hefur stutt hvað sterkast við lífshagskerfi íbúa samfélagsins og viðsnúning efnahagslífs síðasta rúman áratug og því eru það hagsmunir alls samfélagsins að tryggt sé að fljótræðisákvæðanir um vindorkuver verði ekki til þess að draga úr því verðmætasköpunarafli til framtíðar.

Í frumvarpinu voru nefnd fimm séreðli vindorkuvera. Í fyrsta lagi þá væri vindurinn nokkurn veginn óþrjótandi og að hann myndi takmarkast helst af því landrými sem er til staðar. Í öðru lagi þá væri vindorka ekki eins staðbundinn orkukostur og aðrir virkjunarkostir. Í þriðja lagi þá þyrfti minni undirbúningstíma en hinir hefðbundnari orkukostir, fljótlegri væri að reisa slík mannvirki. Í fjórða lagi þá er bent á að vindorkuver gæti í mörgum tilvikum haft í för með sér minna óafturkræft rask en hefðbundnari orkukostir. Í fimmta lagi er bent á að hagkvæmni vindorku eykst hratt og áhugi á hagnýtingu hennar eykst jafnt og þétt og aðstæður hér á landi ákjósanlegar til vindorku hér á landi.

Allt eru þetta ágæt rök en þegar þau eru nánar skoðuð þá kalla þau ekkert á að taka vindorkuna sérstaklega út fyrir sviga til að flýta fyrir ferlinu. Síður en svo.

Í fyrsta og öðru lagi þá er samkvæmt þessu allt landið undir og þegar svo er þá þarf að vanda enn betur til verka. Það kallar á stefnu frá stjórnvöldum þar sem þau myndu heimila ákveðin svæði undir vindorkuver og önnur ekki. Sérstaklega þegar kemur að landrými í náttúru Íslands sem ættu að undanskilja allri vindorku. Samtökin kalla eftir skýrri stefnu frá stjórnvöldum um vindorku, þ. á m. um nýtingarsvæði, áður en að hafist verður handa við ákvarðanatöku og uppsetningu á vindorkuverum

Í þriðja og fjórða lagi þá kalla samtökin eftir umfjöllun um af hverju það sé fljótlegri og einfaldara að reisa vindorkuver en aðrar virkjanir. Framleiðsla vindmylla fer væntanlega fram utan landssteinanna úr óumhverfisvænum efnum sem hafa takmarkaðri endingartíma en aðrar virkjanir. Þá ber að horfa á umhverfisáhrifin af slíkri framkvæmd miðað við aðra virkjunarkosti til langs tíma og hvað verði um vindmylluna eftir að hún er tekin niður. Vindorkuver verða ekki til í tómarúmi og þau gufa heldur ekki upp þegar líftími þeirra er liðinn. Þó hægt sé að fjarlægja vindorkuver og þau séu mögulega ekki eins óafturkræf og aðrir orkukostir þá eru hvers konar mannvirki sjaldnast fjarlægð, hver svo sem þau eru, fyrr en þau hafa skilað fjárfestingunni til baka hið minnsta. Það er heldur ekki skynsamlegt að setja

upp og fjárlægja virkjanir í tíma og ótíma. Því er ljóst að vindorkuver sem sett yrðu upp á Íslandi munu standa í landslaginu og áhrifa þeirra gæta um langa hríð.

Í fimmta lagi þá er hægt að færa sterk rök fyrir því að skynsamlegra sé að auka nýtingu vatnsafls og jarðvarma fremur en að hlaupa í skyndi á eftir öðrum kostum sem við höfum litla reynslu af hér á landi, ekkert skýrt regluverk er til um, engin stefna liggur fyrir um af hálfu stjórnvalda um og hafa í för með sér hættu á ýmis konar neikvæðum áhrifum ef flausturslega er að ákvarðanatöku um þá staðið.

### **Sérstaða íslenskrar náttúru, ferðapjónusta og vindmyllur**

Framtíðarsýn stjórnvalda þegar kemur að umhverfinu og náttúrunni er skýr: *Að gætt sé að náttúruvernd við orkunýtingu, umhverfisáhrif séu lágörkuð og nýting orkuauðlinda sé sjálfbær.* Samtökin taka undir þessi sjónarmið og telja mikilvægt að þau séu lögð til grundvallar þegar kemur að umfjöllun og ákvarðanatöku um vindorkuver.

Ferðapjónusta hér á landi byggist að mörgu leyti á náttúruupplifun þeirra sem landið sækja. Íslensk ferðapjónustufyrirtæki og stjórnvöld markaðsetja náttúru Íslands til ferðamanna og 90% þeirra erlendu ferðamanna sem koma til landsins gera það vegna náttúru landsins og séreðlis hennar.<sup>3</sup> Samkvæmt rannsóknum sem byggja á fjölda viðtala við ferðapjónustuaðila hér á landi þá munu vindorkuver hér á landi hafa umtalsverð áhrif á upplifun ferðamanna og íslenska ferðapjónustu.<sup>4</sup> Ef reisa á vindorkuver hér á landi þá ættu þau undir öllum kringumstæðum að vera utan svæða náttúruverndar og menningarminja.

Fyrir íslenska ferðapjónustu þá eru séreinkenni íslenskrar náttúru verðmæti sem þarf að standa vörð um. Opið landslag, berangur, víðátta og víðerni þarf að vernda því það er það sem ferðafólk sækir þegar það kemur til landsins. Náttúruvernd og ferðapjónusta haldast í hendur. Án óspilltrar náttúru þá væri lítið fyrir ferðapjónustuna við að hafa því þá væri séreðli Íslands fyrir bí. Þess vegna er mjög mikilvægt að stjórnvöld marki sér stefnu hvað varðar staðsetningu vindorkuvera og mikilvægt að að vandað sé til verka við val þeirra staða þar sem vindorkuver eru sett upp. Rannsóknir sýna að ferðafólk er viðkvæmara þegar kemur að staðsetningu vindorkuvera nálægt náttúruverndarsvæðum heldur en t.d. iðnaðarsvæðum, landbúnaðarsvæðum eða nálægt bæjarfélögum.<sup>5</sup> Öll óaskileg sjónmengun hefur áhrif á upplifun ferðamanna af landinu og því verður að velja landssvæði undir vindorku af kostgæfni og með nýtingu ferðapjónustu í huga. Það að setja t.d. vindorkuver niður í óspillta náttúru mun hafa þau áhrif að svæðið verður ekki lengur óspillt heldur verður svæðið virt sem iðnaðarsvæði. Samtökin benda aukinheldur á að vindorkuver hafa neikvæð áhrif á dýralíf, sérstaklega á fuglalíf og þá er sjón- og hljóðmengun á vindorkuverum. Allt hefur þetta áhrif á virði viðkomandi svæða sem náttúruskoðunar- og ferðapjónustusvæða. Þegar litið er til allra þessara þátta er dagljóst að óafturkræfni vindorkuvera verulega orðum aukin.

---

<sup>3</sup> Anna Dóra Sæþórsdóttir, Margrét Wendt og Edita Tverjónaite. Wealth of Wind and Visitors: Tourist Industry Attitudes towards Wind Energy Development in Iceland. Júní 2021.

<https://www.mdpi.com/2073-445X/10/7/693/htm>

<sup>4</sup> Sama heimild.

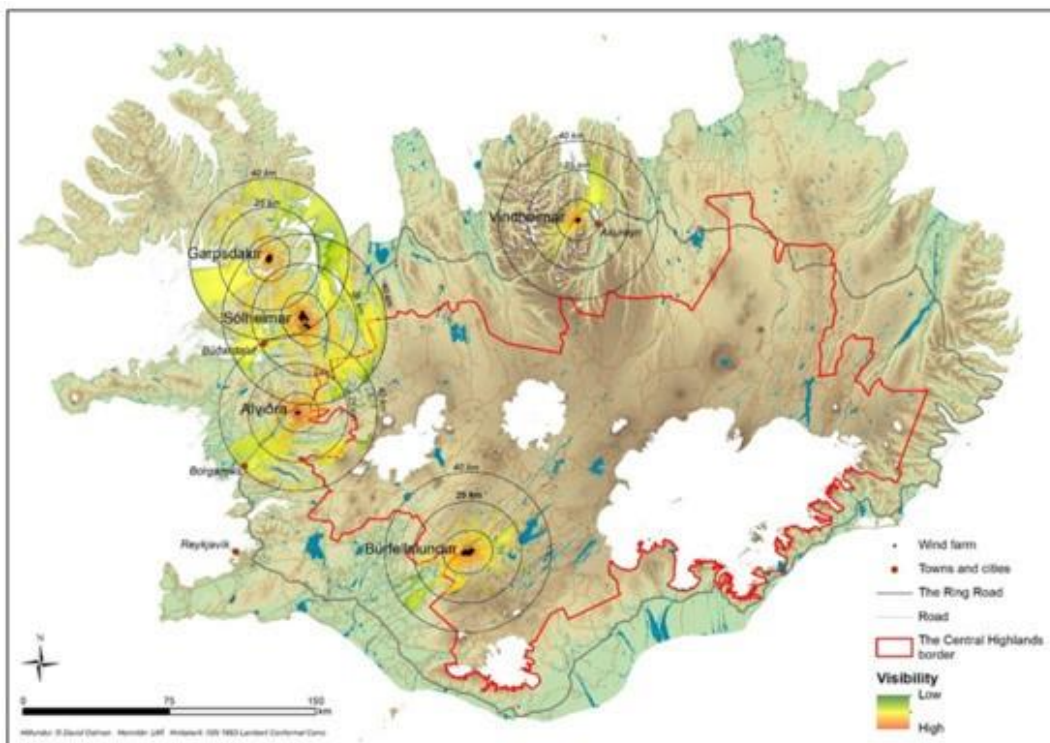
<sup>5</sup> Sama heimild.

Ofangreint kom m.a. fram í skýrslu<sup>6</sup> sem unnin var fyrir danska umhverfiráðuneytið um áhrif vindorkuvera á landslagið út frá sjónmengun. Í skýrslunni kemur m.a. fram að mikilvægt sé að horfa vandlega til staðsetningar á vindorkuverum þar sem vindmyllur eru gríðarlega ráðandi í landslaginu og upplifun af slíkum svæðum breytist hratt úr náttúruupplifun í upplifun af iðnaðarsvæði. Þannig geta vindmyllur til dæmis haft mjög neikvæð áhrif ef þær eru staðsettar við þjóðgarða eða minjar sem standa hátt í landsslaginu.

Í viðtölum við ferðapjónustuaðila hér á landi og ferðamenn þá tóku þau undir ofangreind atriði.<sup>7</sup> Einnig kom þar fram þessir aðilar eru með neikvæðari viðhorf til vindorkuvera en jarðvarma- og vatnsaflsvirkjana enda geta íslensk fyrirtæki sagt áhugaverða sögu um þær en ekki vindorkuver enda eru vindmyllur gjarnan vel þekktar í heimalöndum ferðamanna frá helstu markaðssvæðum okkar.

Mikilvægasta söluvara íslenskrar ferðapjónustu er upplifun ferðamanna af náttúru Íslands. Um 80-90% ferðamanna sem hingað til lands segjast velja áfangastaðinn vegna náttúrunnar. Það eru því miklir og beinir fjárhagslegir hagsmunir í húfi fyrir þjóðina þegar teknar eru ákvarðanir um staðsetningu vindorkuvera.

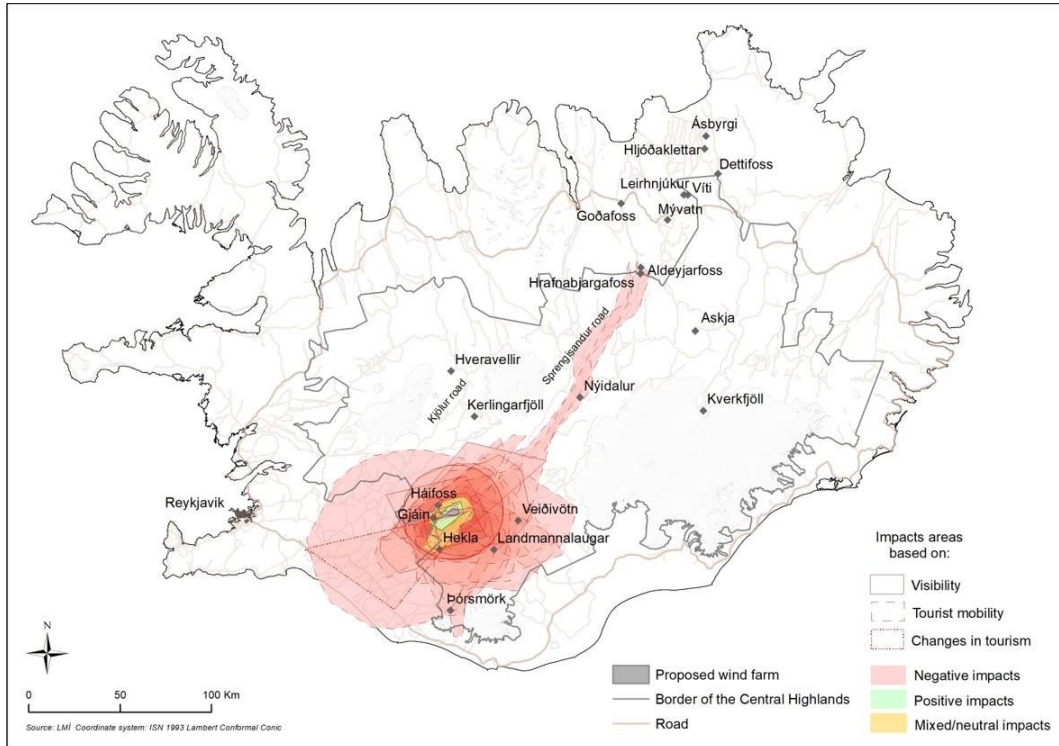
Á meðfylgjandi myndum<sup>8</sup> sést vel hvað vindorkuver hafa áhrif á stórt landsvæði og hvað sjónmengun af slíkum virkjunum er gríðarleg. Því þarf að vanda mjög til verka þegar kemur að staðarvali fyrir vindorkuver til að lágmarka neikvæð áhrif vindorkuvera á náttúru Íslands og verðmætasköpun ferðapjónustu.



<sup>6</sup> [https://planinfo.dk/Media/637916647900171445/store-vindmoeller-i-det-aabne-land-978-87-7279-751-9\\_0.pdf](https://planinfo.dk/Media/637916647900171445/store-vindmoeller-i-det-aabne-land-978-87-7279-751-9_0.pdf)

<sup>7</sup> Wealth of Wind and Visitors: Tourist Industry Attitudes towards Wind Energy Development in Iceland

<sup>8</sup> Sama heimild



Efri myndin sýnir fimm fyrirhugaða virkjunarkosti og víðfemt sýnileikasvið þeirra en neðri myndin sýnir áhrifasvæði Búrfellslundar sérstaklega. Það er því augljóst að fyrirhugaðar virkjunarfrækvæmdir munu hafa áhrif á gríðarlega stórt svæði í óspilltri náttúru Íslands verði þær að veruleika. Á neðri myndinni<sup>9</sup> sést hversu gríðarlangt neikvæðra áhrifa Búrfellslundar gæti frá sjálfri staðsetningu vindorkuversins. Orkuverið hefur þannig neikvæð áhrif á upplifun ferðamanna á öllu svæðinu frá Selfossi til Þórsmörk og norður Sprengisand að Aldeyjarfossi. Þannig sýnir rannsóknin að Búrfellslundur hefur bein neikvæð áhrif á upplifun ferðamanna af mörgum helstu ferðamannaperlum Suðurlands, þar á meðal Seljalandsfoss, Skógafoss, Þórsmörk, Landmannalaugar, Friðland að Fjallabaki, Gullfoss, Geysi og Þingvelli, en Gullni hringurinn er nær allur innan áhrifasvæðisins. Myndin sýnir því vel hvernig eitt vindorkuver getur valdið stórskæða á gríðarlegum hagsmunum af ferðaþjónustu. Samtökin benda á að Búrfellslundur er gott dæmi um það hvernig hagsmunir og sjónarmið ferðaþjónustu geta verið fótum troðin þegar kemur að hugmyndum, ákvarðanatöku og hönnun vindorkuvera.

Starfshópnum er einnig ætlað að taka til skoðunar og gera tillögur um hvernig ná megi eftirfarandi markmiðum eða hvernig megi leysa úr eftirfarandi álitæfnum í löggjöf um vindorku miðað við þá leið sem lögð er til:

- Hvernig haga eigi samspili hagnýtingar vindorku og skipulags-, og leyfisveitingarferli þegar í hlut eiga viðkvæm svæði eða viðkvæmir þættir, eins og áhrif á náttúrufar og friðlýst svæði, fuglalíf, ferðamennsku, grenndarrétt eða önnur sjónarmið sem starfshópurinn telur mikilvæg.
- Hvernig ná megi fram þeirri áherslu í stjórnarsáttmála að vindorkuver byggist helst upp á afmörkuðum svæðum nærri tengivirkjum og flutningslínunum þar sem unnt verður að tryggja afhendingaröryggi.

<sup>9</sup> Unnin af Unnið af: Edita Tverijonaite, doktorsnema í ferðamálafræði við Háskóla Íslands

- Hvernig ná megi fram sem breiðastri sátt um hagnýtingu vindorku meðal landsmanna eins og einnig er fjallað um í stjórnarsáttmála.
- Hvort horfa eigi til þess að hið opinbera hafi með höndum einhvers konar forgangsröðun einstakra virkjunarkosta, heildarfjölda eða heildstæðra leyfðra vindorkuvera eða setji aðrar mögulegar skorður við vindorkunýtingu og fyrirkomulagi vindorkuvera. Hér má í dæmaskyni nefna opinbera stefnumörkun sem stuðlar að fáum en stórum vindorkuverum frekar en fjölda minni vindorkuvera, útilokun tiltekinna svæða landsins frá vindorkunýtingu eða með öðrum hætti að mati starfshópsins.
- Hvernig rétt sé að haga ákvörðunar- og leyfisveitingarferli virkjunarkosta í vindorku, þ.m.t. hlutverk ólíkra stjórnarsýslustiga hvort sem er ríki, sveitarfélaga eða hugsanlega annarra aðila að slíku ferli.
- Hvernig best sé að haga gjaldtöku vegna hagnýtingar vindorku.

Til að svara ofangreindu þá telja samtökin mikilvægt að landslag, náttúruverðmæti og gildi upplifunar úti í náttúrunni, auk áhrifa á íbúðarbyggð, liggi til grundvallar skipulagi fyrir vindorkuver. Alla þessa þætti ætti að hafa í forgangi við mat á því staðsetningu vindorkuvera. Þess vegna telja samtökin að stjórnvöld eigi að marka sér skýra stefnu um að vindorkuver eigi eingöngu að vera á afmörkuðu og fáum landsvæðnum langt frá náttúruverndarsvæðum og að slíka stefnu verði að marka með skýrum hætti áður en frekari ákvarðanir um vindorkuver eru teknar. Skynsamlegasta staðsetning vindorkuvera út frá hagsmunum ferðapjónustu og rannsóknum á upplifun ferðamanna er á þeim svæðum þar sem áhrif þeirra eru hvað minnst á náttúru Íslands og náttúruupplifun ferðafólks. Á sjó, við iðnaðarsvæði eða við þéttbýli.

Í dag virðast vera uppi hugmyndir hjá orkufyrirtækjum að fjöldi lítilla sveitarfélaga á landsbyggðinni eigi að hýsa vindorkuver og jafnvel að ákvarðanir um staðsetningu og byggingu þeirra skuli teknar hjá sveitarfélögum. Það er engin skynsemi í þeirri nálgun að mati samtakanna og engin rök mæla með því að ákvarðanir um svo gífurlega raskandi áhrif á umhverfi, náttúru og ferðapjónustu verði á valdi einstakra sveitarfélaga. Ekki þarf annað en að skoða myndirnar hér að ofan til að skilja að slíkar ákvarðanir hafa neikvæð áhrif langt út fyrir viðkomandi sveitarfélög. Því verður ákvarðanataka um vindorkuver að grundvallast á almennri faglegrri nálgun byggðri á skýrri stefnu stjórnvalda en ekki á skammtímahagsmunum einstakra sveitarfélaga.

Samtökin áskilja sér rétt til koma með frekari ábendingar á síðari stigum.

*Virðingarfyllst,*



*Jóhannes Þór Skúlason  
framkvæmdastjóri Samtaka ferðapjónustunnar*