



Reykjavík, 19. janúar 2026

**Efni: Umsögn Samtaka ferðaþjónustunnar – SAF um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun (vindorka og verndarflokkur).**

Samtök ferðaþjónustunnar – SAF hafa farið yfir drög að frumvarpi til breytingar á lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun (vindorka og verndarflokkur) sem birtist á samráðsgátt stjórnvalda 12. desember 2026. Samtökin vilja koma eftirfarandi ábendingum á framfæri.

**Virkjunarkostir metnir með sambærilegum hætti og aðrir orkukostir**

Í greinargerð frumvarpsins er tilefni frumvarpsins að ná fram því markmiði að fella vindorkuna formlega undir lög um verndar- og orkunýtingaráætlun, með tilteknum sérreglum vegna séreðlis hennar þar sem gætt er að náttúru landsins, hálendinu, friðlýstum svæðum og fuglalífi.

Í frumvarpinu er verið að leggja til sérstök sjónarmið við mat virkjunarhugmynda sem eru með öðrum hætti en ákveðið er í dag. Þó vindorkan sé ekki tilgreind í lögnum í dag þá hefur framkvæmdin verið að vindorkunýting falli undir lögin með sama hætti og vatnsafl og jarðhiti. Ef frumvarpið verður að lögum þá verða áhrifin, líkt og kemur fram í greinargerðinni með frumvarpinu, til að einfalda og flýta málsmeðferð til lengri tíma lítið hvað varðar virkjunarkosti sem varða vindorku.

Samtökin hafa í gegnum tíðina bent á Íslendingar eru nýgræðingar þegar kemur að því að beisla og virkja vind. Samtökin telja að grunnstoðir sjálfbærrar orkuöflunar landsins séu vatnsafl og jarðhiti. Vindorka er einungis stuðningur við þá orkuframleiðslu og eigi í reynd ekki að ráðast í slíkar framkvæmdir nema nauðsýn krefur. Vindorka getur í raun aldrei orðið grunnstoð þar sem ávallt verður að treysta á varaafli frá öðrum orkugjöfum við orkuframleiðslu með vindi. 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 að setja fjármuni 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 vatnsafl og jarðvarmann. Stjórnvöld verða því að horfa til raforkukerfisins í heild en ekki til vindorkunnar í tómarúmi.

Samtökin telja eftir sem áður að réttur farvegur fyrir vindorkukosti sé í núgildandi lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun. Í fyrirliggjandi tillögum er lagt upp með sérstaka málsmeðferð tiltekinna virkjunarkosta í vindorku í þágu orkuskipta og kolefnishlutleysis. Í a. lið 7. gr. frumvarpsins (sem með óbreyttu verður a. liður 10. gr. a. núgildandi laga) kemur fram að við mat virkjunarhugmynda skuli verkefnastjórnin horfa til hvort virkjunarhugmyndin sé á röskuðu svæði.

Í ljósi eðlis vindorkunnar, þ.e. vindurinn er alls staðar og við höfum litla reynslu af vindorkuverum, þá telja samtökin að þetta eigi að vera grunnforsenda og vega þyngst þegar heimila á að reisa vindorkuver. Þá eigi sérstaklega að horfa til að vindorkuver verði reist á stórum iðnaðarsvæðum þar sem röskun er mikil, má t.d. nefna staði þar sem stórir iðngarðar eru líkt og t.d. álver, áður en leitast verður eftir því að setja upp vindorkuver á minna röskuðum svæðum.

Samtökin taka því undir það sem kemur fram í skýringum með ákvæðinu um þetta atriði þó að samtökin hefðu kosið að kveðið væri skýrar um þetta tiltekna atriði. Í skýringum kemur eftirfarandi fram:

„Eðlilegt er að stefnt sé að því að virkjunarkostum sé forgangsraðað með þeim hætti að þeim verði eins og kostur er fundinn staður á svæðum sem þegar eru röskuð. Ekki er að finna skýra skilgreiningu í öðrum lögum á röskuðu svæði en með röskuðu svæði í skilningi frumvarps þessa er átt við svæði þar sem landnotkun eða mannleg umsvif hafa breytt landi frá upprunalegu náttúrulegu ástandi þess. Land sem nýtt er undir ýmsa mannlega starfsemi, eins og t.d. iðnað, hafnir, virkjanir, línulagnir, tengivirki, þjóðvegi, eða á svæði þar sem sömu sjónarmið geta átt við myndi því teljast raskað svæði í þessum skilningi.“

Samtökin fara fram á að það verði eingöngu horft til þess að virkjunarkostir, líkt og vindorka, verði með þeim hætti að þeim verði fundinn svæði sem eru nú þegar röskuð með verulegum hætti. Land sem er nýtt undir mannlega starfsemi, eins og t.d. iðnað, hafnir, virkjanir, línulagnir og tengivirki. Samtökin telja að það eigi að horfa til þess að þjóðvegur sé ekki slík röskun að svæði telst nægjanlega raskað til að veita heimild til að reisa vindorkuver. Samtökin óska eftir að það komi skýrar fram hvar eigi að reisa vindorkuver og heppilegra væri ef það væri tiltekin þrepaskipting á röskuðum svæðum enda er mikill munur á milli iðnaðarsvæða og þjóðvega, sem eðli máls samkvæmt liggja vítt og breitt um að öðru leiti óröskuð landsvæði. Samtökin telja því að það eigi að skoða fyrst þau svæði sem eru hvað mest röskuð.

### **Vindorka og röskuð svæði**

Samtök ferðapjónustunnar telja rétt að vindorkukostir fari í gegnum ferli rammaáætlunar og styðja þá tillögu að niðurstaðan verði ekki bindandi gagnvart skipulagsvaldi sveitarfélaga. Samtökin leggja áherslu á að forgangsraða uppbyggingu vindorkuvera á svæði sem þegar eru verulega röskuð og benda á að óspillt náttúra sé meginástæða þess að ferðamenn sækja Ísland heim.

## Neitunarvald sveitarfélaga mikilvægt

Samtökin telja mikilvægt að lögfesta 5. gr. frumvarpsins sem leggur til að verndar- og orkunýtingaráætlun verði ekki bindandi við gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga þegar um er að ræða virkjunarkosti til nýtingar vindorku. Samtökin taka undir orð greinargerðarinnar að sveitarfélögin hafi endanlegt ákvörðunarvald um framgang virkjunarmála innan marka sveitarfélaganna enda er vindurinn ólíkur jarðvarma og vatnsafli því hann er ekki staðbundinn né takmarkandi orkukostur. Því er rétt að endanleg ákvörðun um hvort slík mannvirki rísi á tilteknu svæði sé á forræði sveitarstjórna. Það er því mikilvægt að hagsmunir nærsamfélagsins séu í fyrirrúmi og sveitarfélögin á svæðinu hafi þennan varnagla til að takmarka hvar hægt sé að reisa vindorkuver.

## Sjónræn áhrif og áhrif á ferðaþjónustu

Áhrif vindorkumannvirkja geta 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 leggja því til að d liður 7. gr. frumvarpsins tiltaki sérstaklega upplifun gesta á svæðinu í þeirri upptalningu sem er í núverandi texta. Þannig að textinn verði d) hvaða áhrif virkjunarhugmyndin hefði á upplifun gesta, atvinnulíf og byggðaðróun, einkum á svæðum sem standa frammi fyrir áskorunum í byggðamálum samkvæmt gildandi byggðastefnu og aðgerðaráætlun. Það þarf að liggja fyrir ítarlegt mat á sjónrænum og hljóðrænum áhrifum fyrirhugðara virkjana. Við slíkt mat þurfi að horfa til nálægðar við ferðamannastaði, þjóðgarða og friðlýst svæði ásamt stöðum með ómetanlegri náttúru og landslagsheildum. Tryggja þarf að uppbygging vindorkuvera hafi ekki neikvæð áhrif á slíka staði.

## Lokaorð

Sýn Samtaka ferðaþjónustunnar þegar kemur að vindorku hefur verið að við eigum 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 axlabönd á byrjunarstigum uppbyggingar og slaka frekar á kröfum ef reynsla reynist jákvæð.

Núverandi ferli rammaáætlunar er faglegt og þekkt samþykkið 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.

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.

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 vindorkuverum þar sem skóinn kreppir.

Samtökin ítreka það sem komið hefur fram í öðrum umsögnum SAF um málefni verndar- og orkunýtingaráætlunar að ferðaþjónusta og orkuvinnsla geta farið vel saman. Orkuöflun úr jarðvarma er sem dæmi saga sem dregur að töluverðan fjölda ferðamanna enda hefur Ísland lengi verið leiðandi í slíkri orkuöflun á sama tíma og þessi aðferð er minna þekkt í heimalandi 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 vegna óspilltrar náttúru. Því er mikilvægt að halda landslagsheildum 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, byggðaðróun 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 með 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 af hálfu nefndarinnar.

*Virðingarfyllt*

*F.h. Samtaka ferðaþjónustunnar*

*Ágúst Elvar Bjarnason*



*Ágúst Elvar Bjarnason, vekefnastjóri*

*Gunnar Valur Sveinsson, verkefnastjóri*