

Reykjavík og Stykkishólmur 21. maí 2024

Nefndasvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd

Efni: Umsögn Fuglaverndar um “Frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (virkjunarkostir í vindorku).” 154. löggjafarþing 2023–2024. Þingskjal 1339 — 900. mál.

Fuglavernd getur ekki séð að gerðar hafi verið neinar efnislegar breytingar á frumvarpinu sem um ræðir, frá því að það fór í umsagnaferli sem lauk 3. maí 2024.

Fuglavernd sendi þá inn umsögn, sem stendur enn að fullu fyrir sínu og er hér með ítrekuð. Hana má sjá neðar í þessu skjali. Við þá umsögn má bæta eftirfarandi:

Í texta greinargerðar með frumvarpinu má sjá að meginástæða þess að mikilvæg fuglasvæði eru ekki undanskilin uppbyggingu vindorkuvera virðist vera sú að Náttúrufræðistofnun Íslands hafi með hliðsjón af varfærnissjónarmiðum skilgreint þessi svæði frekar rúmt. Hér verður að hafa í huga að fuglar eru mjög hreyfanlegar lífverur, sem m.a. stunda margir árstíðabundið og jafnvel daglegt far. Þeir ferðast því oft bæði inn og út af þessum svæðum. Þess vegna er full ástæða til að skilgreina svæðin rúmt til að ná utan um þau með fullnægjandi hætti. Að nota varúðarsjónarmið Náttúrufræðistofnunar sem rök fyrir því að vernda ekki þessi svæði fyrir vindorkuverum er rökleysa sem stenst enga skoðun.

Fuglavernd bendir jafnframt á að sjónarmið félagsins varðandi þetta frumvarp voru sett fram í grein sem birtist á vef Heimildarinnar 17. maí 2024. Hefur greinin hlotið mikla athygli. Sjá: <https://heimildin.is/grein/21916/vindorkuver-a-islandi-storslys-i-uppsiglingu/>

Með góðum kveðjum f.h. stjórnar Fuglaverndar,

Menja von Schmalensee, formaður
Hólmfríður Arnardóttir, framkvæmdastjóri

Reykjavík og Stykkishólmur 3. maí 2024

Efni: Umsögn Fuglaverndar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (virkjunarkostir í vindorku). 154. löggjafarþing 2023–2024. Þingskjal 1339 - 900. mál.

Fuglavernd telur mjög nauðsynlegt að uppbygginu vindorkuvera hér á landi verði sett skýr, takmarkandi mörk, og fagnar því að unnið sé að umgjörð sem stuðla eigi að því. Fuglavernd hefur fullan skilning á nauðsyn þess að draga úr notkun jarðefna-eldsneytis, bæði með því að draga úr almennri neyslu og með orkuskiptum, enda er loftslagsvá af mannavöldum mikil ógn við fuglalíf heimsins og Íslands.

Fuglavernd telur að í jafn landmiklu og strjálbýlu landi og Ísland er, sé vel hægt að finna svæði þar sem byggja megir upp vindorkuver með sem minnstum neikvæðum áhrifum á náttúru og samfélög, sé vel og faglega að því staðið. **Hins vegar gerir Fuglavernd alvarlegar athugasemdir við það frumvarp sem hér er til umsagnar, og telur að það muni stuðla að miklum neikvæðum áhrifum á fuglalíf, nái það fram að ganga.**

Athugasemdir við einstakar lagagreinar:

Varðandi 2. grein, a-lið

Fuglavernd gerir ekki athugasemd við að láta lög nr. 48/2011 ná utan um vindorkuver, en gerir hins vegar athugasemd við þau stærðarmörk sem miðað er við fyrir vindorkuver til að lögin gildi þar um, þ.e. 10 MW uppsett afl eða vindorkumannvirki yfir 100 m. Bent er á að vindorkuver geta haft mjög neikvæð áhrif á fuglalíf þótt um sé að ræða aflminni virkjanir eða lægri vindmyllur en frumvarpið nær til, og því er nauðsynlegt að færa þessi mörk neðar, eða jafnvel ekki hafa nein mörk þannig að öll vindorkuver falli undir lögin óháð stærð.

Þá bendir félagið einnig á að æskileg hæð vindorkumannvirkja, eigi þau að hafa sem minnst neikvæð áhrifum á fuglalíf, getur verið mismunandi eftir svæðum. Mismunandi fuglategundir fljúga jafnan í mismunandi hæðum, og þá notast fuglar innan sömu tegundar við mismunandi flughæðir eftir því hvort um sé að ræða t.d. óðalsflug, fæðuöflunarflug eða farflug. Því skiptir máli að aðlaga hæð vindorkuvera

að því fuglalífi og ríkjandi atferli fugla sem finna má á hverju svæði, en það mætti gera með góðri greiningu í hverju tilfelli fyrir sig. Ekki er að sjá að rúm sé fyrir slíkar greiningar eigi lög nr. 48/2011 einungis að ná til vindorkuvera með uppsett afl 10 MW eða meira og með mannvirki sem eru yfir 100 m að hæð.

Einnig telur Fuglavernd nauðsynlegt að lög um vindorkuver taki með mjög skýrum hætti á hættunni á „bútasaums“-vindorkuverum, en það er ekki gert í frumvarpinu sem hér er til umsagnar. Þ.e. að vindorkuver sem eru <10 MW og <100m og því undanskilin lögum nr. 48/2011 séu byggð upp, og einhverjum árum síðar bætast önnur álíka ver við í næsta nágrenni, sem einnig eru undanskilin lögum nr. 48/2011. Ljóst er að staðsetning vindorkuvera ekki takmörkuð af framboði þess sem virkjað er, þ.e. vind er að finna hvar sem er, öfugt við rennandi vatn eða jarðhita. Hættan á því að framkvæmdaaðilar byggji upp stór vindorkuver í skrefum sem hvert um sig er að stærð sem er undanskilin lögum nr. 48/2011 er því raunveruleg og veruleg.

Loks hefur Fuglavernd áhyggjur af vindorkukostum sem undanskildir eru lögum nr. 48/2011. Eins og áður hefur komið fram geta slík ver samt sem áður haft veruleg og neikvæð áhrif á fuglalíf. Eðlilegt væri að öll vindorkuver, óháð stærð, væru óheimil á þeim svæðum sem talin eru upp í b-lið 2. greinar frumvarpsins, að teknu tilliti til athugasemda Fuglaverndar við þá grein. Einnig þarf að útfæra verkferla varðandi kröfu um umhverfismat og leyfisveitingar, sem sérhannaðar eru fyrir vindorkuver sem undanskilin eru lögum nr. 48/2011. Þessir verkferlar þurfa að taka tillit til þeirrar sérstöðu vindorkuvera að geta haft neikvæð áhrif á náttúru og samfélög langt út fyrir staðsetningu þeirra.

Fuglavernd leggur til að a-liður 2. gr. frumvarpsins orðist svo:

*„Á eftir 1. málslíð kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Að auki tekur áætlunin til landsvæða og virkjunarkosta í vindorku sem hafa uppsett rafafli 10 MW eða meira eða vindorkumannvirki í hæstu stöðu er hærra en **50 metrar, auk vindorkuvera sem staðsett eru innan áhrifasvæðis annarra vindorkumannvirkja og valda því að samanlagt afl þeirra verður 10 MW eða meira.**“*

Varðandi 2. grein, b-lið

Mjög jákvætt er að undanskilja eigi ákveðin svæði að fullu fyrir uppbyggingu vindorkuvera. Í upptalningu á hvaða svæði um sé að ræða vantar hins vegar allra mikilvægustu svæðin í þessum tilgangi: **Svæði sem teljast til mikilvægra fuglasvæða samkvæmt kortlagningu Náttúrufræðistofnunar Íslands.**

Fuglavernd hefur áður gert athugasemd sama efnis í ferli þessa máls og er það með öllu óskiljanlegt að mikilvæg fuglasvæði séu ekki talin upp í þessari grein frumvarpsins. Í undirbúningsferli þessa lagafrumvarps hefur verið tíðrætt mikilvægi þess að tryggja sem minnst neikvæð áhrif á fuglalíf við uppbyggingu vindorkuvera og að sérstakt tillit skuli taka til fugla í íslenskri náttúru, búsvæða þeirra og farleiða. Því skýtur verulega skökku við að heimilt gæti verið að koma upp vindorkuverum innan marka mikilvægra fuglasvæða.

Þá er mikilvægt að hafa í huga að þótt svæði á A- og B- hluta náttúruminjaskrár ásamt Ramsarsvæðum séu talin upp í greininni, þá hefur það takmarkað gildi til verndunar fugla, þar sem ekki er enn búið að samþykka tillögur Náttúrufræðistofnunar Íslands um svæði á B-hluta náttúruminjaskrár, þótt slíkar tillögur hafi verið settar fram 2018. Samkvæmt 13. gr. laga um náttúruvernd (nr. 60/2013) skal umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra gefa út náttúruminjaskrá eigi sjaldnar en á fimm ára fresti. Núgildandi náttúruminjaskrá er hins vegar frá árinu 1996 og unnin á grundvelli þágildandi náttúruverndarlaga nr. 47/1971. Eigi ákvæði í þessu frumvarpi um að undanskilja svæði á A- og B-hluta náttúruminjaskrár að hafa vægi verður því að samþykka hið snarasta tillögur Náttúrufræðistofnunar um þessi svæði, eða tiltaka í lögunum að um sé að ræða tillögur Náttúrufræðistofnunar Íslands að svæðum á B-hluta náttúruminjaskrár. Þá hefur Ísland staðið sig með eindæmum illa í að koma mikilvægum votlendissvæðum á Ramsarskrána. Einungis 6 svæði héraðs er að finna þar, en til samanburðar má nefna að 43 slík svæði er að finna í Danmörku (þar af 11 á Grænlandi og 3 á Færeyjum). Eigi það ákvæði að undanskilja Ramsarsvæði að hafa raunverulegt vægi í þessu frumvarpi, verður hið fyrsta að stórfjölgja Ramsarsvæðum á Íslandi, en fjöldinn allur af svæðum héraðs á fullt erindi á Ramsarskrána, þótt þau séu ekki þar í dag.

Takmarkað vægi þess að svæði á B-hluta náttúruminjaskrár og Ramsarsvæði eru undanskilin uppbyggingu vindorkuvera eins og hér er nefnt, sýnir glöggst nauðsyn þess að mikilvæg fuglasvæði skv. mati Náttúrufræðistofnunar Íslands séu einnig undanskilin, enda nái þau svæði sem talin eru upp í 2. grein frumvarpsins engan veginn utan um þau svæði sem verða að fá verndun gegn uppbyggingu vindorkuvera.

Setja má spurningamerki við að allt miðhálandi Íslands sé undanskilið vindorkuverum. Hér er um gríðarlega stórt svæði að ræða, sem í einhverjum tilfellum er mjög lítið nýtt af fuglum. Án efa má finna svæði innan miðhálandíslínunnar, sem hentar betur til uppbyggingar vindorkuvera en mörg láglendissvæði, m.t.t. neikvæðra áhrifa á náttúru og samfélög. Æskilegt væri að skilgreina strax svæði innan miðhálandíslínu sem þegar eru talsvert röskuð og ekki eru mikilvæg m.t.t. fuglalífs,

sem taka mætti til skoðunar við uppbyggingu vindorkuvera. Að öðrum kosti er hætt við að þrýstingur aukist enn meir á uppbyggingu vindorku á láglandssvæðum, þar sem þéttleiki fugla er að jafnaði meiri.

Geta skal þess að nú þegar eru uppi ýmis áform um vindorkuver innan mikilvægra fuglasvæða og nauðsynlegt er að stöðva slík áform strax með skýrri lagasetningu. Loks skal geta þess að Fuglavernd telur orðalag í b-lið 2. greinar frekar óskýrt, þ.e.: „Þegar um er að ræða landsvæði og virkjunarkosti í vindorku tekur verndar- og orkunýtingaráætlun að auki ekki til svæða...“ Skilja má það sem svo að eftirtalin landsvæði séu undanskilin matsferlinu sem fylgir lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun. Mun skýrara orðalag var að finna um þessi svæði í þingsályktunartillögunni sem var hluti af ferli þessa máls, þ.e. „Svæði landsins þar sem uppbygging vindorku er óheimil“.

Fuglavernd leggur til að b-liður 2. greinar frumvarpsins hljóði svo:
„Uppbygging vindorkuvera er óheimil á svæðum á A-hluta náttúruminjaskrár, sbr. lög um náttúruvernd nema tiltekið sé í friðlýsingarskilmálum að virkjunarframkvæmdir séu heimilar á viðkomandi svæði. Auk þess er uppbygging vindorkuvera óheimil á svæðum á B-hluta náttúruminjaskrár samkvæmt tillögum Náttúrufræðistofnunar Íslands, mikilvægum fuglasvæðum samkvæmt mati Náttúrufræðistofnunar Íslands, svæðum innan marka friðlýst ra menningarminja, svæðum á heimsminjaskrá UNESCO auk svæða sem tilnefnd hafa verið á skrána, Ramsarsvæðum og svæðum innan marka miðhálandislínu eins og hún er skilgreind í landsskipulagsstefnu. Ráðherra umhverfis-, orku- og loftslagsmála getur þó skipað starfshóp sem tekur til skoðunar hvort fáein, takmörkuð svæði innan miðhálandislínu gæti hentað einstaklega vel til uppbyggingar vindorkuvera og ljóst þykir að neikvæð áhrif á náttúru og samfélag þeirra séu óveruleg. Skulu slíkir virkjunarkostir aldrei sæta sérstakri málsmeðferð heldur fara í gegnum allt matsferli rammaáætlunar.“

Varðandi 5. grein:

Fuglavernd gerir alvarlegar athugasemdir við þau skilyrði sem virkjunarkostir eiga að uppfylla til að falla undir flýtimeðferð. Ljóst er að til þess að virkjunarkostur geti fengið sérstaka málsmeðferð, sem undanskilur hið venjulega matsferli samkvæmt lögum 48/2011, þurfi að vera hafið yfir allan vafa að um sé að ræða virkjunarkost sem ekki hefur teljandi neikvæð áhrif. Hér þarf því að setja há viðmið og þröng skilyrði.

Í d-lið greinarinnar kemur fram að „*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.*“ Þetta skilyrði uppfyllir engan veginn þá stefnu sem liggur til grundvallar lagasetningunni og þingsályktunartillögunni að taka eigi tillit til fugla og búsvæða þeirra við uppbyggingu vindorkukosta.

Fuglavernd leggur til að d-liður 5. greinar hljóði svo:

„d. Virkjunarkostur er ekki á svæði sem telst vera mikilvægt fuglasvæði, eða innan áhrifasvæðis þess fyrir fugla eða á mikilvægri umferðarleið fugla að mati Náttúrufræðistofnunar Íslands. Auk þess er virkjunarkostur ekki á svæði þar sem hlutfallslegur þéttleiki eftirfarandi fuglategunda er hár miðað við þéttleika þeirra á öðrum svæðum:

- *Fuglategundir sem metnar hafa verið í yfirvofandi hættu (NT), í nokkurri hættu (VU), í hættu (EN) eða í bráðri hættu (CR) á valista Náttúrufræðistofnunar Íslands.*
- *Fuglategundir sem taldar eru hafa hátt eða mjög hátt verndargildi, séu forgangstegundir eða lykiltegundir að mati Náttúrufræðistofnunar Íslands.*
- *Fuglategundir sem eru sérlega líklegar til áflugs vegna líkamsbyggingar eða atferlis og því óvenju viðkvæmir fyrir vindorkuverum og raflinum.“*

Þessi breyting er lögð til af eftirfarandi ástæðum:

1) Ótækt er með öllu að virkjunarkostir sem staðsettir eru innan mikilvægra fuglasvæða eða mikilvægra flugleiða fugla geti fengið flýtimeðferð! Er breytingartillaga Fuglaverndar sérlega mikilvæg ef „mikilvæg fuglasvæði“ verður áfram ekki að finna í 2. grein frumvarpsins. Fuglavernd bendir á að í kafla 4.2. í þingsályktunartillögu um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu vindorku á Íslandi, sem fjallar um sérstaka málsmeðferð, kemur einmitt fram að „*Mikilvægt er að virkjunarkosturinn sé ekki á þeim svæðum landsins sem skilgreind hafa verið sem mikilvæg fuglasvæði samkvæmt fyrirliggjandi kortlagningu Náttúrufræðistofnunar Íslands*“.

2) Orðalagið „... þar sem mikið er um villta fugla...“ nær engan veginn til þeirra fuglategunda sem eru fágætar hér á landi. T.d. er hvergi á landinu mikið af haförnum, þótt þéttleiki þeirra sé sannarlega meiri á sumum svæðum en öðrum.

3) Eigi virkjunarkostur að fá flýtimeðferð er nauðsynlegt að tryggt sé að hann hafi ekki teljandi neikvæð áhrif á fuglalíf. Er þá ekki nægjanlegt að einungis sé litið til tegunda sem eru í hættu eða verulegri (bráðri) hættu á válistum eða fuglategunda

með hátt eða mjög hátt verndargildi, heldur verður einnig að líta til tegunda í öllum hættuflokkum válistans, tegunda sem eru forgangstegundir á Íslandi, lykiltegundir í vistkerfi landsins og tegundir sem eru sérlega líklegar til áflugs.

Almennar athugasemdir

Fuglavernd vill áréttta mikilvægi þess að mikilvæg fuglasvæði og mikilvægar umferðarleiðir fugla séu ávallt undanskildar því að þar verði sett upp vindorkuver, sem og að litið verði til þeirra tegunda sem eru sérlega viðkvæmar fyrir áflugi og að tekið verði mun ríkara tillit til fuglalífs en gert er ráð fyrir í því frumvarpi sem hér er til umsagnar.

Fuglavernd hvetur eindregið til þess að tekið verði tillit til allra þeirra athugasemda sem hér hafa verið settar fram, enda væru þær til mikilla bóta. Fuglavernd er sannfærð um að hægt sé að finna leiðir til þess að byggja hér vindorkuver í sátt við náttúru og þjóð, sé vandað vel til verka og ekki flýtt sér um of. Mikilvægt er að fyrirbyggja að hér verði umfangsmikil náttúruspjöll við uppbyggingu vindorkuvera, eins og sést hefur víða um heim.

Með góðum kveðjum, f.h. stjórnar Fuglaverndar,
Menja von Schmalensee, formaður
Hólmfríður Arnardóttur, framkvæmdastjóri