

Stykkishólmi, 19. janúar 2026

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið
Skrifstofa loftslags og náttúru

Efni: Umsögn Fuglaverndar um “Drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun (vindorka og verndarflokkur)”. Mál nr. S-255/2025.

Fuglavernd fagnar því að setja eigi uppbyggingu vindorkuvera skýrari lagaramma, en lýsir mjög miklum vonbrigðum með að **alþjóðlega mikilvæg fuglasvæði, sem kortlögð hafa verið af Náttúrufræðistofnun, séu ekki undanskilin uppbyggingu vindorkuvera í frumvarpsdrögum.** Alþjóðlega mikilvæg fuglasvæði eru svæði á Íslandi sem teljast mikilvæg í alþjóðlegu samhengi fyrir þá 81 tegund fugla sem eru varpfuglar eða reglulegir gestir hér á landi. Mat á því hvaða svæði falla í þennan flokk byggist á viðmiðum alþjóða fuglaverndarsamtakanna BirdLife International og veltur matið fyrst og fremst á stofnmati, þ.e. hversu margir fuglar nýta svæðin hér á landi og hversu hátt það hlutfall er af heildarstofni. Hér er því um að ræða svæði sem eru mikilvægari fuglum en önnur svæði landsins almennt.

Fuglavernd hefur margoft, og á öllum stigum málsins, bent á nauðsyn þess að undanskilja þessi svæði uppbyggingu vindorkuvera. Hefur það verið gert með bæði formlegum umsögnum og greinarskrifum fyrir almenning. Þar hafa verið færð haldbær og fagleg rök fyrir því, sem studd eru gögnum og rannsóknum. **Við hvetjum hlutaeigandi eindregið til að kynna sér vel það efni, sjá eftirfarandi:**

13. október 2025: Umsögn Fuglaverndar um áform um breytingu á lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun vegna vindorku og verndarflokks áætlunarinnar. <https://fuglavernd.is/wp-content/uploads/2025/10/Umsogn-Fuglaverndar-Aform-um-lagasetningu-Log-um-rammaaetlun.pdf>.

Júní 2024: Grein í Fuglum (hefti nr. 14). Vindorkuver á Íslandi – Stórslys í uppsiglingu? https://nsv.is/wp-content/uploads/2024/09/2024_Vindorkufrumvarp-Fuglar_14.pdf.

21. maí 2024: 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. https://fuglavernd.is/wp-content/uploads/2025/11/2024_Umsogn-Fuglaverndar-um-frumvarp-um-vindorku-21-mai-2024.pdf.

17. maí 2024: Grein í Heimildinni: „Vindorkuver á Íslandi. Stórslys í uppsiglingu?“
<https://heimildin.is/grein/21916/vindorkuver-a-islandi-storslys-i-uppsiglingu/>.

3. maí 2024: 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. https://fuglavernd.is/wp-content/uploads/2024/05/2024_Vindorka_umsogn-um-frumvarp-til-laga-THingskjal-1339-900.-mal.pdf.

23. janúar 2024: Umsögn Fuglaverndar um frumvarp til laga um vindorku. Mál nr. S-1/2024. https://fuglavernd.is/wp-content/uploads/2024/01/2024_Umsogn-Fuglaverndar-um-frumvarp-til-laga-um-vindorku-S-1-2024.pdf.

20. desember 2023: Umsögn Fuglaverndar um “Áform um frumvarp til laga um vindorku”. Mál nr. 251/2023. https://fuglavernd.is/wp-content/uploads/2024/01/2023_Umsogn-Fuglaverndar-um-Aform-um-frumvarp-til-laga-um-vindorku.-Mal-nr.-251-2023.pdf.

Júní 2021: Grein í Fuglum (hefti nr. 13): „Vindmylluparadísin Ísland?“
<https://nsv.is/wp-content/uploads/2022/01/Fuglar13-Vindmyllur.pdf>.

29. apríl 2021: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um staðsetningu vindorkuvera í landslagi og náttúru Íslands, 707. mál. https://fuglavernd.is/wp-content/uploads/2021/05/2021_04_29_Vindorkuver-i-landslagi-og-natturu-Islands.pdf.

Í greinargerð með frumvarpsdrögunum eru ágætlega rakin þau neikvæðu áhrif sem vindorkuver geta haft á fuglalíf og er það með öllu óskiljanlegt og hreinlega siðlaust að undanskilja ekki alþjóðlega mikilvæg fuglasvæði á Íslandi við uppbyggingu vindorkuvera, nú þegar Ísland er að taka sín fyrstu skref í slíkri uppbyggingu. Það stríðir gegn allri skynsemi og vinnur klárlega gegn alþjóðlegum skuldbindingum landsins á sviði náttúruverndar, þar með talið vernd líffræðilegrar fjölbreytni.

Að undanskilja ekki alþjóðlega mikilvæg fuglasvæði við uppbyggingu vindorkuvera skýtur verulega skökku við þegar litið er á nýttgefna stefnu umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins, „Líffræðileg fjölbreytni: Stefna og markmið til ársins 2030“, sem leggur meðal annars áherslu á að styrkja sess líffræðilegrar fjölbreytni innan stjórnkerfisins, að vernda og endurheimta vistkerfi og tegundir, að nýta land og

auðlindir á sjálfbæran hátt og að samræma loftslagsaðgerðir og lífríkisvernd. Nú er lag að sýna í verki að þessi stefna er ekki orðin tóm, heldur hefur alvöru vægi og raunveruleg áhrif á ákvarðanatöku varðandi nýtingu lands. Þessu fylgir að að sjálfsögðu byggjum við ekki hér vindorkuver á alþjóðlega mikilvægum fuglasvæðum! Eða er nýútgefna stefnan einungis upp á punt?

Þá er mikilvægt að hafa í huga að Ísland verður að hafa **hraðar hendur** í grænum orkuskiptum og er það í samræmi við stefnu stjórnvalda. **Að útiloka strax á þessu stigi alþjóðlega mikilvæg fuglasvæði er sannarlega í þeim anda**, því annars væri dýrmætum tíma eytt í að skoða svæði sem vonandi kæmi aldrei til álitu að setja í nýtingarflokk vindorku. Er ekki mun skynsamlegra að einbeita sér núna að svæðum sem líklegt sé að færu í nýtingarflokk? Við erum lítil þjóð í stóru landi og fjöldi sérfræðinga og tími þeirra er mjög takmarkaður. Ef við viljum í alvöru stuðla hratt, vel en ekki síst faglega að grænum orkuskiptum liggur í augum upp að allir hagnast af því að útiloka á þessu stigi alþjóðlega mikilvæg fuglasvæði við uppbyggingu vindorkuvera. Framkvæmdaaðilar og fagstofnanir spara með því tíma og peninga sem annars hefðu farið í að skoða þessi svæði, og er hafið yfir vafa að náttúrunni sé í hag að þessi dýrmætu svæði verði látin vera.

Við hvetjum ráðuneytið eindregið til þess að undanskilja alþjóðlega mikilvæg fuglasvæði við uppbyggingu vindorkuvera! Verði það ekki gert óskar Fuglavernd eftir skriflegri röksemdafærslu.

Athugasemdir við einstakar lagagreinar:

Varðandi a-lið 3. greinar:

Fuglavernd telur að viðmiðin 10MW eða 100 metrar séu of há. 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 áhrif á fuglalíf, getur verið mismunandi eftir svæðum. Mismunandi fuglategundir fljúga jafnan í mismunandi hæð 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 er ekki takmörkuð af framboði þess sem virkjað er, þ.e. vind er að finna víðast hvar á Íslandi, öfugt við rennandi vatn eða jarðhita. Hættan á því að framkvæmdaaðilar byggi upp stór vindorkuver í skrefum, sem hvert um sig er undir viðkomandi mörkum og þannig undanskilin lögum nr. 48/2011, er því raunveruleg og veruleg.

Verði niðurstaðan að halda frumvarpinu óbreyttu með tilliti til stærðaviðmiða vindorkukosta hefur Fuglavernd miklar áhyggjur af þeim vindorkuverum sem undanskilin verða lögum nr. 48/2011, enda geta þau, eins og áður hefur komið fram, samt sem áður haft veruleg og neikvæð áhrif á fuglalíf. Eðlilegt væri að öll vindorkuver, óháð stærð, væru óheimil á þeim svæðum sem undanskilja eigi uppbyggingu vindorkuvera (alþjóðlega mikilvæg fuglasvæði meðtalin). Einnig þarf að útfæra verkferla varðandi kröfu um umhverfismat og leyfisveitingar, sem sérhannaðir 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 3. gr. frumvarpsins orðist svo:

„Á eftir 1. málsl. bætist 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 b-lið 3. greinar:

Fuglavernd telur orðalagið „Þegar um er að ræða landsvæði og virkjunarhugmyndir í vindorku tekur verndar- og orkunýtingaráætlun að auki ekki til...“ vera óskýrt. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að þetta eru svæði sem eru undanskilin uppbyggingu vindorkuvera. Það væri betra að segja það með skýrum hætti að þetta séu svæði sem eru undanskilin ALLRI uppbyggingu vindorkuvera, ekki bara þeirra orkuvera sem falla undir rammaáætlun (10 MW eða meira eða 100 m á hæð eða

meira). Núverandi orðalag má skilja sem svo að minni virkjanir mætti byggja upp á þessum svæðum.

Þá gerir Fuglavernd (eins og áður hefur komið fram) alvarlega athugasemd við að alþjóðlega mikilvæg fuglasvæði séu ekki talin upp hér, en það er **með öllu óskiljanlegt**. 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 íslenski náttúru, búsvæða þeirra og farleiða. Því skýtur verulega skökku við að heimilt gæti verið að koma upp vindorkuverum innan marka mikilvægra fuglasvæða. Þótt að mikilvæg fuglasvæði séu nefnd í 7. gr. frumvarpsdraganna um „sérstök sjónarmið við mat á virkjunarhugmyndum til nýtingar á vindorku“, tryggir það alls ekki nægjanlega vörn þessara svæða. Þess skal getið að nú þegar eru uppi ýmis áform um vindorkuver innan mikilvægra fuglasvæða og nauðsynlegt er að stöðva slík áform strax með skýrri lagasetningu.

Þá vantar einnig í upptalninguna svæði á A-hluta náttúruminjaskrár (friðuð og friðlýst svæði), en auðvitað á að undanskilja þau og voru þessi svæði inni í fyrri frumvarpsdrögum.

Einnig er mikilvægt að hafa í huga að þótt svæði á B-hluta náttúruminjaskrár ásamt Ramsarsvæðum séu talin upp í greininni, þá hefur það takmarkað gildi til verndunar fugla. Náttúrufræðistofnun lagði fram tillögur um 143 svæði á B-hluta náttúruminjaskrár en um árábil gerðist svo ekkert. Í nóvember sl. samþykkti Alþingi þingsályktun um framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár 2025-2029 sem byggir á þessum tillögum. Niðurstaðan varð að stefnt er að friðlýsingu sex svæða, sem öll eru fremur eða mjög lítil að flatarmáli. Þau eru örlítið brot af þeim svæðum sem Náttúrufræðistofnun taldi mikilvægt að friðlýsa og hafa fæst verulega þýðingu fyrir fuglalíf landsins. Aðeins eitt þeirra er hluti af alþjóðlega mikilvægu fuglasvæði. Eigi ákvæði í þessu frumvarpi um að undanskilja svæði á B-hluta náttúruminjaskrár að hafa raunverulegt vægi, verður að vera skýrt að þar sé átt við þau 143 svæði sem finna má í tillögum Náttúrufræðistofnunar.

Ísland hefur staðið sig með eindæmum illa í að koma mikilvægum votlendissvæðum á Ramsarskrána. Einungis 6 svæði héraendis 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 héraendis 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 glöggt nauðsyn þess að alþjóðlega mikilvæg fuglasvæði skv. mati Náttúrufræðistofnunar séu einnig undanskilin, enda nái þau svæði sem talin eru upp í 3. grein frumvarpsins engan veginn utan um þau svæði sem verða að fá verndun gegn uppbyggingu vindorkuvera.

Setja má spurningarmerki 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 miðhálandislínunnar, sem hentar betur til uppbyggingar vindorkuvera en mörg láglandissvæði, m.t.t. neikvæðra áhrifa á náttúru og samfélög. Æskilegt væri að skilgreina strax svæði innan miðhálandislínu 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 láglandissvæðum, þar sem þéttleiki fugla og áhrif á nærsamfélag er að jafnaði meiri.

Fuglavernd leggur til að b-liður 3. greinar frumvarpsins hljóði svo:

*„Á eftir 4. másl. bætist nýr málslíður svohljóðandi: 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, **alþjóðlega mikilvægum fuglasvæðum** samkvæmt mati Náttúrufræðistofnunar, svæðum innan marka friðlýstra menningarminja, svæðum á heimsminjaskrá UNESCO auk svæða sem tilnefnd hafa verið á skrána, Ramsarsvæðum og **óröskuðum** svæðum innan marka miðhálandislínu eins og hún er skilgreind í landsskipulagsstefnu.“*

(Feitletranir draga fram efnislegar breytingar).

Varðandi 5. gr:

Fuglavernd fagnar því að sveitarfélög geti hafnað uppbyggingu vindorkuvera, en gerir athugasemd við orðalag greinarinnar, sem mætti mögulega misskilja sem svo að sveitarfélög séu ekki bundin af niðurstöðum mats á virkjanakostum. Heppilegra orðalag væri:

„Á eftir orðinu „skipulagsáætlana“ í 1. málslíð 1. mgr. 7. gr. kemur: nema um sé að ræða virkjanahugmyndir og virkjanakosti vindorku í nýtingarflokki“.

Að lokum vill Fuglavernd nefna að mikilvægt er að vinna og setja fram heildarstefnu Íslands um uppbyggingu vindorkuvera áður en lengra er haldið. Þótt lagaraminn sem finna má í þessum frumvarpsdrögum sé til bóta - að því gefnu að tekið verði tillit til framangreindra athugasemda, eru enn mörg mál varðandi þennan málaflokk óleyst og óskýr. Úr þessu verður að bæta áður en óásættanlegt og óafturkræft tjón á náttúru Íslands hlýst af.

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

