

Texti: Menja von Schmalensee

Vindorkuver á Íslandi – Stórslys í uppsiglingu?

Það hefur varla farið fram hjá neinum að fyrirhuguð er uppbygging fjölda umfangsmikilla vindorkuvera á Íslandi. Síðustu ár hefur verið rætt um hvar og hvernig staðsetja skuli slíka virkjunarkosti í opinberri löggjöf og hvaða hömlur beri að setja til að takmarka neikvæð áhrif. Ljóst er að helstu staðbundnu neikvæðu áhrif vindorkuvera felast í tjóni á fuglalífi og náttúrulegum búsvæðum, sjónmengun og hávaðamengun. Hér verður ekki litið á óstaðbundin neikvæð áhrif þeirra vegna mengunar við framleiðslu, flutning, slit og eyðingu vindmylla, sem eru töluverð, heldur verður sjónum beint að því fuglalífi sem getur hlotið skaða af eftir að vindmyllum er komið fyrir. Mikilvægt er að uppbyggingu vindorkuvera hér á landi verði settar skýrar takmarkanir. Þótt nauðsynlegt sé að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis, bæði með því að minnka almenna neyslu og með orkuskiptum, verður að gæta þess að ekki sé farið fram með offorsi sem skaðað getur fuglalíf með óafturkræfum hætti.

Þegar þetta er skrifað (16. maí 2024) er til umfjöllunar á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun (nr. 48/2011), sem í daglegu tali eru kölluð lög um rammaáætlun. Breytingarnar sem lagðar eru til snúa að því að fella vindorkuver inn í þessi lög. Fuglavernd, sem er félag sem vinnur að vernd fugla og búsvæða þeirra, hefur ítrekað í ferli málsins bent á alvarlega annmarka á því frumvarpi sem nú liggur fyrir,¹⁻³ en enn sem komið er hefur ekkert tillit verið tekið til þeirra athugasemda. Þetta er vægast sagt umhugsunarvert í ljósi þeirrar ógnar sem fuglum getur stafað af vindorkuverum.

Athugasemdir Fuglaverndar við frumvarpið snúa helst að fjórum þáttum:

- 1) Ekki ætti að heimila vindorkuver á mikilvægum fuglasvæðum, eins og þau eru skilgreind af Náttúrufræðistofnun Íslands,⁴ eða mikilvægum farleiðum fugla, auk þess sem taka verður tillit til jaðarsvæða slíkra svæða.
- 2) Hlutfallslega lítil vindorkuver geta haft mjög neikvæð áhrif, séu þau illa staðsett, og því verða lögín líka að ná til þeirra.
- 3) Komið verði í veg fyrir „bútasaumsvindorkuver“.
- 4) Aðeins skal veita virkjunarkosti flýtimeðferð ef talið er öruggt að hann hafi ekki neikvæð áhrif á fuglalíf.

Hvað varð um mikilvægu fuglasvæðin?

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að óheimilt sé að reisa vindorkuver á landsvæðum sem eru á A- og B-hluta náttúru-minjaskrár, svæðum innan marka friðlýstra 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. Jákvætt er að undanskilja eigi ákveðin svæði frá uppbyggingu vindorkuvera. Í upptalninguna vantar aftur á móti einna mikilvægustu svæðin í þessum tilgangi: Svæði sem teljast til mikilvægra fuglasvæða samkvæmt kortlagningu Náttúrufræðistofnunar Íslands.⁴

Í ferli þess máls að innlima vindorkuver betur í lagaumhverfið og setja þeim hömlur 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 eða í nálægð við mikilvæg fuglasvæði.

Mikilvægt er að hafa í huga að þótt svæði á A- og B-hluta náttúru-minjaskrár ásamt Ramsarsvæðum verði undanskilin uppbyggingu vindorkuvera, þá hefur það takmarkað gildi til verndunar fugla vegna þess að ekki er enn búið að samþykkja á Alþingi tillögur Náttúrufræðistofnunar Íslands um svæði á B-hluta náttúru-minjaskrár, þótt slíkar tillögur hafi verið settar fram 2018.⁵ Samkvæmt 13. gr. laga um náttúruvernd (nr. 60/2013) skal umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra gefa út náttúru-minjaskrá eigi sjaldnar en á fimm ára fresti. Núgildandi náttúru-minjaskrá er hins vegar frá árinu 1996 og unnin á grundvelli þágildandi náttúruverndarlaga nr. 47 frá árinu 1971.⁶ Eigi ákvæði í lögum um að undanskilja svæði á A- og B-hluta náttúru-minjaskrár að hafa vægi verður því að samþykkja hið snarasta tillögur Náttúrufræðistofnunar um þessi svæði, eða tiltaka í lögnum að þau gildi um tillögur Náttúrufræðistofnunar Íslands að svæðum á B-hluta náttúru-minjaskrár. Þá hefur Ísland staðið sig með eindæmum illa í að koma mikilvægum votlendissvæðum á Ramsarskrána. Einungis 6 svæði hérlendis 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).⁷ Eigi það ákvæði að undanskilja Ramsarsvæði að hafa raunverulegt vægi í löggjöf um vindorkuver, verður hið fyrsta að stórfjölgja Ramsarsvæðum á Íslandi, en fjöldinn allur af svæðum hérlendis á fullt erindi á Ramsarskrána, þótt þau séu ekki þar í dag.

Takmarkað vægi þess að svæði á B-hluta náttúru-minjaskrár og Ramsarsvæði séu undanskilin uppbyggingu vindorkuvera eins og hér er nefnt, sýnir glöggst nauðsyn þess að mikilvæg fuglasvæði samkvæmt mati Náttúrufræðistofnunar Íslands séu einnig undanskilin, enda ná þau svæði sem talin eru upp í frumvarpinu engan veginn utan um þau svæði sem verða að fá verndun gegn uppbyggingu vindorkuvera. Þess skal getið að nú þegar eru uppi ýmis áform um vindorkuver innan mikilvægra fuglasvæða og nauðsynlegt er að stöðva þau strax með skýrri lagasetningu.⁸ Í texta greinargerðar með frumvarpinu má sjá að meginástæða þess að mikilvæg fuglasvæði eru ekki undanskilin uppbyggingu vindorkuvera sé að Náttúrufræðistofnun Íslands hafi skilgreint þessi svæði frekar rúmt vegna varfærnisjónarmiða. Hér verður að hafa í huga að fuglar eru mjög hreyfanlegar lífverur og ferðast oft bæði inn og út af þessum svæðum. Því 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. Þá er nauðsynlegt að vernda einnig mikilvægar flugleiðir fugla gegn uppbyggingu vindorkuvera en mikil afföll gætu orðið á fuglum á slíkum svæðum, til dæmis þegar farfuglar koma þreyttir til landsins eftir langt ferðalag.

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

henta betur til uppbyggingar vindorkuvera en mörg láglandisvæði, með tilliti til neikvæðra áhrifa á náttúru, atvinnuvegi og samfélög. Æskilegt væri að skilgreina strax svæði innan miðhálandislínu sem þegar eru talsvert röskuð og ekki eru mikilvæg fyrir fuglalíf eða ferðaþjónustu, sem taka mætti til skoðunar við uppbyggingu vindorkuvera. Að öðrum kosti er hætt við að þrýstingur aukist enn meir á uppbyggingu vindorku á láglandisvæðum, þar sem þéttleiki fugla er að jafnaði hærri og möguleg neikvæð áhrif á fuglalíf því meiri.

Skiptir stærð máli?

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að lögin nái einungis til virkjunarkosta í vindorku með uppsett rafafli 10 MW hið minnsta eða vindorkumannvirki sem eru hærri en 100 metrar í hæstu stöðu. 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.

Hafa verður í huga 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 fuglar innan sömu tegundar notast við mismunandi flughæð eftir veðri og 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 a.m.k. 10 MW eða með mannvirki sem eru yfir 100 m að hæð. Því er ástæða til að hafa áhyggjur af vindorkukostum sem undanskildir eru faglegri yfirferð verkefnisstjórnar rammaáætlunar í frumvarpinu. Eðlilegt væri að öll vindorkuver, óháð stærð, væru óheimil á þeim svæðum sem talin eru upp í frumvarpinu að viðbættum mikilvægum fuglasvæðum. Ef svo verður ekki, 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 sína.

Bútasaumsvindorkuver

Vindorkuver njóta þeirrar sérstöðu að staðsetning þeirra er ekki takmörkuð af framboði þess sem virkjað er, þar sem vind er að finna hvar sem er, öfugt við rennandi vatn eða jarðhita. Hættan á því að framkvæmdaaðilar byggi upp stór vindorkuver í áföngum sem hver um sig er að stærð sem er undanskilinn lögum nr. 48/2011 er því raunveruleg og veruleg, því ekki er óhugsandi að framkvæmdaaðili byggi vindorkuver sem er aflminna en 10 MW og hefur lægri myllur en 100 m og sleppi þannig við að falla undir lög nr. 48/2011, og bæti svo einhverjum árum síðar við öðrum álíka stórum verum í næsta nágrenni, sem einnig væru undanskilin lögum nr. 48/2011. Nauðsynlegt er að lög um vindorkuver taki með mjög skýrum hætti á hættunni á „bútasaumsvindorkuverum“, en það er ekki gert í frumvarpinu sem nú liggur á borðinu. Að dreifa vindmyllum á mjög stóru svæði án þess að skoða til hlítar hver heildaráhrifin séu er ávísun á vandræði.

Flýtimeðferð

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir sérstakri málsmeðferð tiltekinna virkjunarkosta í vindorku í þágu orkuskipta og kolefnishlutleysis. Hér er um að ræða nokkur konar flýtimeðferð virkjunarkosta, sem þurfa þá ekki að fara í gegnum hefðbundið matsferli rammaáætlunar. Til að einstakir virkjunarkostir geti fengið slíka flýtimeðferð þurfa þeir að uppfylla eftirfarandi skilyrði:

- *Virkjunarkosturinn mun stuðla að því að ná markmiðum stjórnvalda um orkuskipti og kolefnishlutleysi og að staðið verði við skuldbindingar stjórnvalda þar að lútandi á beinni ábyrgð ríkisins.*
- *Virkjunarkosturinn er innan landsvæðis sem almennt telst hafa vera raskað af mannavöldum.*
- *Virkjunarkosturinn er ekki talinn rýra um of mikilvæga verndarhagsmunir svæða sem njóta verndar að lögum né annarra nærliggjandi svæða sem njóta sérstöðu á landsvísu vegna náttúruminja, menningarminja eða atvinnustarfsemi sem tengist slíkum svæðum.*
- *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.*

Hér er rétt að staldra við! Hafið í huga að öll mikilvægu fuglasvæði landsins sem og flest votlendissvæði eru undir, þar sem þau eru ekki undanskilin uppbyggingu vindorkuvera samkvæmt frumvarpinu. Eðlilegt er að til þess að virkjunarkostur geti fengið sérstaka málsmeðferð þurfi að vera hafið yfir allan vafa að um sé að ræða virkjunarkost sem ekki hefur teljandi neikvæð áhrif á fuglalíf. Hér þarf því að setja há viðmið og þröng skilyrði. Það 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*“ uppfyllir engan veginn þau skilyrði og þá stefnu sem liggur til grundvallar lagasetningunni um að taka eigi tillit til fugla og búsvæða þeirra við uppbyggingu vindorkukosta.

Í fyrsta lagi er ótækt með öllu að virkjunarkostir, sem staðsettir eru innan mikilvægra fuglasvæða eða mikilvægra flugleidda fugla, og jaðarsvæði þeirra, geti fengið flýtimeðferð! Ef þessi svæði eru ekki útilokuð strax í upphafi með því að bæta þeim við þau svæði sem eru undanskilin uppbyggingu vindorkukosta almennt þarf hið minnsta að útiloka að vindorkuver staðsett innan þeirra geti fengið sérstaka málsmeðferð. Athyglisvert er að í eldri útgáfu af þingsályktunartillögu um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu vindorku á Íslandi, þar sem fjallað var um sérstaka málsmeðferð,⁹ kom 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*“. Ljóst er því að til stóð að útiloka þessi svæði frá flýtimeðferð, en það virðist hafa fallið niður í áframhaldandi meðferð málsins!

Í öðru lagi nær orðalagið „... *þar sem mikið er um villta fugla ...*“ engan veginn til þeirra fuglategunda sem eru fágætar hér á landi. Til dæmis er hvergi á landinu mikið af haförnum, þótt þéttleiki þeirra sé sannarlega meiri á sumum svæðum en öðrum, og eru ernir sérlega viðkvæmir áflugi á vindmyllur.



Nær væri að miða við að virkjunarkostur sé ekki á svæði þar sem hlutfallslegur þéttleiki þeirra tegunda sem ber að taka til lit til er hár miðað við þéttleika þeirra á öðrum svæðum.

Í þriðja lagi er engan veginn fullnægjandi að líta einungis til tegunda sem eru „í hættu eða verulegri hættu á válistum eða fuglategundir með hátt eða mjög hátt verndargildi“ til að virkjunarkostur geti fengið sérstaka málsmeðferð. Nær væri að líta til allra hættuflokka á válista Náttúrufræðistofnunar Íslands.¹⁰ Þá þarf að líta til forgangstegunda á Íslandi,¹¹ lykiltegunda í vistkerfi landsins og tegunda sem eru sérlega líklegar til áflugs (sjá umfjöllun í ¹²). Hafa skal í huga að sé vindmyllum komið fyrir á stöðum sem eru mikilvægir fuglum er um að ræða dauðagildru sem heldur áfram að valda tjóni allan líftíma virkjunarinnar eða þangað til búið er að útrýma eða fækka verulega í stofnum viðkomandi fuglategunda.

Þessu samkvæmt verður að útvíkka umfjöllunina um fuglalíf sem líta skal til ef virkjunarkostur á að fá sérstaka málsmeðferð, þannig að hún verði á eftirfarandi hátt:

„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 válista 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.“

Hvað getum við gert?

Skynja má mikinn þrýsting frá ákveðnum aðilum á að byggja hér upp vindorkuver sem fyrst. Mikilvægt er að fyrirbyggja að hér verði umfangsmikil náttúruspjöll við uppbyggingu vindorkuvera, eins og sést hafa víða um heim, t.d. í Noregi.¹³ Í jafn landmiklu og strjálbýlu landi og Ísland er, hlýtur að vera hægt að finna svæði þar sem byggja megi upp vindorkuver (í skyn-

samlegum mæli) með sem minnstum neikvæðum áhrifum á náttúru og samfélög, sé vel og faglega að því staðið.

Fyrirliggjandi frumvarp bendir aftur á móti ekki til að sú verði raunin. Mikilvægt er að við, sem berum hag fugla fyrir brjósti, bregðumst við þeirri vá sem þetta frumvarp boðar. Tölum við ráðamenn, vini og vandamenn um mikilvægi þess að vernda fuglalíf við uppbyggingu vindorkuvera. Vonandi verður frumvarpinu breytt áður en það verður samþykkt á Alþingi, en til þess þarf öflugt og samstillt átak, því ljóst er að það gerist ekki sjálfkrafa. Með því að vanda til verka er mun líklegra að hægt verði að byggja hér vindorkuver í sátt við náttúru og þjóð.

Heimildir

1. Fuglavernd. (2023). Umsögn Fuglaverndar um „Áform um frumvarp til laga um vindorku“. Mál nr. 251/2023. Sent 20. desember 2023 til umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis.
2. Fuglavernd. (2024). Umsögn Fuglaverndar um frumvarp til laga um vindorku. Mál nr. S-1/2024. Sent 23. janúar 2024 til umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis.
3. Fuglavernd. (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. Sent til nefndarviðs Alþingis 3. maí 2024.
4. Kristinn Haukur Skarphéðinsson, Borgný Katrínardóttir, Guðmundur A. Guðmundsson & Svenja N.V. Auhage. 2016. Mikilvæg fuglasvæði á Íslandi. *Fjölrit Náttúrufræðistofnunar* 55.
5. Náttúrufræðistofnun Íslands. Náttúruminjaskrá: <https://www.ni.is/is/midlun/natturuminjaskra>
6. Umhverfisstofnun. Náttúruminjaskrá: <https://ust.is/nattura/natturuverndarsvaedi/natturuminjaskra>
7. RAMSAR. The Convention on Wetlands. Denmark: <https://www.ramsar.org/country-profile/denmark>
8. Menja von Schmalensee. (2021). Vindmylluparadísin Ísland? *Fuglar* 13: 4–5.
9. Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið. (2024). Tillaga til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu vindorku á Íslandi. Frá umhverfis- og auðindaráðherra. <https://island.is/samradsgatt/mal/3640>. Sótt 10. maí 2024.
10. Náttúrufræðistofnun Íslands. (2021). Válisti fugla: <https://www.ni.is/midlun/utgafa/valistar/fuglar/valisti-fugla>. Sótt 10. maí 2024.
11. Náttúrufræðistofnun Íslands. Forgangstegundir fugla: <https://www.ni.is/is/midlun/natturuminjaskra/forangstegundir-fugla>. Sótt 10. maí 2024.
12. Menja von Schmalensee & Kristinn Haukur Skarphéðinsson. (2021). Áflug arna á raflinur. *Fuglar* 13: 26–29.
13. Sveinulf Vágene. (2023). Hvernig Norðmenn voru blekktir til að byggja vindorkuver. *Heimildin* 10. desember 2023. <https://heimildin.is/grein/20005/hvernig-nordmenn-voru-blekktir-til-ad-byggja-vindorkuver/>. Sótt 10. maí 2024.