

Umhverfis-, orku og loftslagsráðuneyti
Borgartúni 26
105 Reykjavík

8. október 2025

Efni: Umsögn StormOrku ehf., kt. 460315-0340, í máli nr. S-178/2025. Áform um breytingum á lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun

1. Samantekt

- **Áskorun** - StormOrka ehf skorar á umhverfis- orku og loftslagsráðherra og Alþingi að flýta uppbyggingu grænnar raforku áður en í óefni stefnir með því að fella niður rammaáætlun, stytta leyfisveitingaferli fyrir græna orku í 1 ár og að einungis verði um 1 leyfi að ræða.
- **Samantekt athugasemda við áætlanir** - StormOrka gerir athugasemdir við framkomnar hugmyndir um breytingu á lögum nr. 48/2011 og hugmyndum um græn og rauð svæði sem nú eru í samráðsgátt, mál nr. S-178/2025. Hér að neðan er samantekt athugasemda StormOrku:
 - Alls óljóst er hvernig á að gæta hlutlægni og jafnræðis við úthlutun nýtingarleyfa á völdum svæðum „vindrammaáætlunar“ (grænum svæðum) til úthlutunar á takmörkuðum gæðum til atvinnustarfsemi á samkeppnismarkaði, að teknu tilliti til umhverfissjónarmiða í almannapágu. Hvernig á að takmarka eignarétt eins, en hygla öðrum vegna stjórnvaldsákvarðana til nýtingar vindorku í eignarlandi, sem eigandi hefði, eftir atvikum, ekki forgang að?
 - Bann við nýtingu vindorku á meginþorra alls landssvæðis gengur gegn jafnræðisreglu og meðalhófsreglu og mismunar þessari tegund raforkuframleiðslu þegar aðrar tegundir eru undanþegar.
 - Sú aðgerð að fella vindorku undir rammaáætlun gengur gegn yfirlýsingum ráðamanna um að einfalda og flýta uppbyggingu grænnar orku til að mæta loftslagsmarkmiðum og orkuskiptum.
 - Tillagan um að vindorka hljóti ekki sömu afgreiðslu og önnur tegund grænnar orku hvað varðar skipulag brýtur gegn jafnræðisreglu og mismunar orkukostum.

- Rammaáætlun sem nær yfir eignalönd gengur gegn stjórnarskrárvörðum eignarétti með takmörkunum eigenda á notkun síns lands. Með réttu ætti að taka eignalönd undan rammaáætlun enda vandséð hvaða ríku almannahagmunir liggja að baki því að ganga gegn stjórnarskrárvörðum eignarétti með þessum hætti.
- **Lög nr. 48/2011 ekki stjórnskipulega sett** - Við skoðun á ferli rammaáætlunar kemur í ljós að breyting iðnaðarnefndar á tilgangi og heiti frumvarpsins fékk einungis tvær umræður á Alþingi. Af þessum sökum má færa fyrir því rök að breyting sú sem gerð var á frumvarpinu og lög nr. 48/2011 sem samþykkt voru á Alþingi 11.5.2011 hafi ekki verið sett á stjórnskipulegan hátt þar sem málsmeðferðin stríðir gegn stjórnarskrá og hefur af þeim sökum ekki lagagildi.
- **Vindur er res communes** - Að fella vindorku undir rammaáætlun sem byggir á auðlindalögum er ekki aðeins lagalega ósamrýmanlegt heldur beinlínis andstætt eðli vindorkunnar sem res communes.
- **Þingsályktun rammaáætlunar hefur ekki bindandi lagagildi** - Árið 2013 lét þáverandi utanríkisráðherra gera lagalega álitgerð um bindandi áhrif þingsályktana sem dagsett er 20. ágúst 2013. Niðurstaða álitgerðarinnar er að „*Að þessu virtu standa skýr lagaleg og réttarpólitísk rök gegn því að ætla þingsályktunum lagalega þýðingu eða hafa lagalega bindandi áhrif gagnvart stjórnvöldum.*“
- **Önnur lög sinna hlutverkinu** - Engin þörf er fyrir rammaáætlun þar sem önnur lög sinna sama hlutverki s.s. lög um náttúruvernd nr. 44/1999, lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021, skipulagslög nr. 123/2010, raforkulög nr. 65/2003, samkeppnislög nr. 44/2005, lög um mannvirki nr. 160/2010, brunavarnir nr. 75/2000, o.fl. Erfitt er að sjá hvers vegna raforkugeirinn, ein atvinnugreina, þarf að sæta tvöföldu lagaumhverfi þegar kemur að leyfisveitingum, fyrst rammaáætlun (4-23 ár) og svo önnur leyfi (3-6 ár)?
- **Friðun nú þegar umtalsverð** – Færa má fyrir því sterk rök að rammaáætlun hafi nú þegar lokið hlutverki sínu því landfræðilegt fótspor orkugeirans er 0.6% af landinu en þegar er búið að friða yfir 26% alls landssvæðis. Jafnvel þótt landfræðilegt fótspor orkugeirans yrði þrefaldað að stærð þá næði fótsporið samt ekki 2% af öllu landssvæði Íslands.
- **Norðmenn hafa lagt niður rammaáætlun** - Rammaáætlun kemur til Íslands frá Noregi. Norðmenn hættu notkun rammaáætlunar árið 2016. Vindorka hefur aldrei verið í rammaáætlun þeirra.

- **16-23 ár í vinnslu rammaáætlunar** - Rammaáætlun hefur tafið uppbyggingu endurnýjanlegrar orku um áratugi. Meðalafgreiðslutími ramma 3 (R3) var 16 ár og dæmi um að verkefni sem loks fengu afgreiðslu í R3 hafi tekið 23 ár í vinnslu rammaáætlunar. Erfitt er að sjá með hvaða rökum rammaáætlun er viðhaldið miðað við stöðu friðunar og þeim áratuga tölum sem rammaáætlunin setur á uppbyggingu grænnar raforku.
- **Uppbygging á fárra færi** - Ef vilji Alþingis til að fanga vindinn í ramman er tilkominn vegna þeirra fjölda verkefna sem tilkynnt hafa verið til rammaáætlunar þá eru ákveðin rök fyrir því að slíkt verði ekki raunin enda ýmis takmörk fyrir því að slík verkefni verði að veruleika og alls ekki á allra færi að reisa vindorkuver. Sem dæmi má nefna að kostnaður við mat á umhverfisáhrifum hleypur á um 300-500 milljónum króna, tekur 2-7 ár og ekki margir sem hafa þekkingu eða fjárhagslega getu til að standa straum af slíkum kostnaði með tilheyrandi áhættu enda ekkert í hendi með virkjanaleyfi eða raforkusölu fyrr en hundruðum milljóna hefur verið varið af áhættufé til verkefnisins.
- **Áhættudreifing og þjóðaröryggi** - Nauðsynlegt er að tryggja raforkuöryggi þjóðarinnar með því að dreifa orkukostum um landið. Gróft áætlað eru um 90% af stærstu orkuverum Íslendinga, 20 MW og stærri, innan við 20 km frá þekktum sprungusvæðum, eldfjöllum og plötuskilum Evrópu- og Norður Ameríku flekanna. Vindorka er ein fárra tegunda endurnýjanlegrar orku sem hægt er að staðsetja á jarðfræðilega öruggum svæðum og dreifa þannig áhættunni ef jarðhræringar ógna öðrum orkukostum og stofna raforkuöryggi þjóðarinnar í hættu. Það verður ekki gert undir þungu regluverki rammaáætlunar.

2. Athugasemdir við fyrirliggjandi hugmyndir

a. Stórkostlegar takmarkanir á heimiluðu landssvæði

Fyrir liggja hugmyndir stjórnvalda um græn og rauð svæði og að fella vindorku undir rammaáætlun. Því miður eru þessar hugmyndir ekki útfærðar í samráðsgátt þannig að hér að neðan verður farið yfir áætlanir fyrri ríkisstjórnar enda svipar hugmyndunum saman.

Fyrri ríkisstjórn setti fram frumvarp um takmarkanir á ákveðnum landssvæðum, ekki ósvipað fyrirætlunum núverandi ríkisstjórnar. Hugmyndirnar nú hafa ekki verið settar fram með skýrum hætti og því má álykta að þær muni að einhverju eða jafnvel verulegu leiti byggja á þeirri vinnu sem þegar var unnin undir stjórn fyrri ríkisstjórnar og því verða þær reifaðar hér.

Þær takmarkanir sem settar voru fram í frumvarpi fyrri ríkisstjórnar um að ekki sé heimilt að reisa vindlundi á meirihluta alls lands á Íslandi eru verulega íþyngjandi og takmarkandi fyrir vindorku. Spurning vaknar um hvort þessi takmörkun sé ekki gróft brot á jafnræðisreglu og meðalhófsreglu þar sem engar slíkar takmarkanir eiga við um aðra orkukosti.

Í frumvarpi fyrri ríkisstjórnar var lagt til að banna vindlundi á svæðum sem tilheyra A-hluta, B-hluta náttúruminjaskrár, inna marka friðlýstra menningarminja, svæða á heimsminjaskrá UNESCO, svæða sem tilnefnd hafa verið á skrána, Ramsar-svæða og svæða innan marka miðhálendislínu eins og hún hefur verið skilgreind í landsskipulagsstefnu. Ekki fylgdi frumvarpinu nein skýring eða upplýsingar um hversu mikill hluti alls lands á Íslandi félli undir en fljótt á litið er um að ræða umtalsverðan meirihluta.

Slíkri íþyngjandi takmörkun þarf að fylgja rökstuðningur um almannahagsmuni sem trompa eignarrétt landeigenda innan þessara svæða, þ.e. hvers vegna það telst réttlætlegt að meina landeigendum að nýta land sitt að vild, með öðrum orðum tillagan takmarkar stjórnarskrárvarinn eignarrétt landeigenda. Rökstuðningur sem settur var fram í greinargerð frumvarps fyrri ríkisstjórnar er þessi: *„Vegna tiltölulega ólíkra umhverfisáhrifa vindorkunnar í samanburði við aðra virkjunarkosti, auk þeirrar staðreyndar að vindorkuna er hægt að hagnýta á mun fleiri svæðum landsins en gildir um aðra virkjunarkosti, er lagt til að fleiri svæði landsins verði undanskilin slíkri nýtingu.“* Annars staðar í greinargerðinni var fjallað um þessa ólíku þætti þar sem fram kemur m.a. að *„...má segja að umhverfisáhrif vindorkunnar kunni að vera að einhverju leyti afturkræfari en umhverfisáhrif annarra virkjunarkosta.“* Þessi þversögn er athyglisverð. Umhverfisáhrifin eru afturkræfari en samt þarf að takmarka svæðin mun meir en annarra virkjunarkosta.

b. Tilefni og nauðsyn lagasetningarinnar

Í greinargerð frumvarps fyrri ríkisstjórnar kemur fram að *„Tilefni lagasetningarinnar er að ná fram því markmiði að einfalda og flýta uppbyggingu vindorkuvera til framleiðslu á grænni orku en um leið að lágmarka umhverfisáhrif vegna þeirra eins og kostur er.“*

Sú aðgerð að fella vindorku undir rammaáætlun verður að teljast öfugsnúin leið að þessu markmiði. Tölfræðileg skoðun á rammaáætlun nr. 3 sem samþykkt var í júní 2022 sýnir að meðalafgreiðsluhraði verkefna sem fara í rammaáætlun er 16 ár og að dæmi eru um að verkefni hafi verið 23 ár í meðferð rammaáætlunar. Það skýtur því skökku við að fella vindorku undir rammaáætlun *„til að einfalda og flýta uppbyggingu“*. Slíkt verður að teljast í besta falli öfugmæli.

c. Skipulagsvald sveitarfélaga

Tillaga núverandi ríkisstjórnar rímar við tillögu fyrri ríkisstjórnar að mörgu leiti. Í frumvarpi fyrri ríkisstjórnar var athyglisvert að stefnt var að því að vindorkan fengi allt aðra meðhöndlun gagnvart skipulagsvaldi sveitarfélaga en önnur tegund raforkuframleiðslu, þ.e. að aðrar tegundir raforkuframleiðslu sem hljóta afgreiðslu rammaáætlunar eru bindandi fyrir skipulag sveitarfélaga. Lagt var til í frumvarpinu, og núverandi ríkisstjórn er sammála, að vindorkan sé það ekki. Rökin fyrir þessari tillögu voru að „Niðurstaða starfshópsins að skoðun lokinni varð að vindorkan væri einfaldlega þess eðlis, m.a. vegna þess hve ágeng hún getur verið í nærumhverfinu, að óhjákvæmilegt væri að endanleg ákvörðun um það hvort virkjunarkostur rísi á tilteknum stað eða ekki væri á forræði sveitarfélags...“ Athyglisvert er að engin skilgreining er sett fram eða rökstuðningur um hvað átt er við með orðinu „ágeng“.

Að láta vindorku ekki njóta sömu málsmeðferðar hvað varðar skipulagsmál er enn ein mismununin milli vindorku og annarra orkukosta sem hljóta bindandi meðferð skipulagsyfirvalda eftir meðferð rammaáætlunar. Fyrir utan mismunun þá gengur þessi málsmeðferð einnig gegn markmiði því sem nefndin vann eftir, þ.e. að „...einfalda og flýta uppbyggingu vindorkuvera...“.

d. Færa einkalönd undan rammaáætlun

Í 4. kafla greinargerðar með frumvarpi fyrri ríkisstjórnar kemur fram sú fullyrðing að „Efni frumvarpsins er hvorki talið brjóta gegn stjórnarskrá...“ Þessi fullyrðing stenst alls ekki því landfræðilegar takmarkanir sem koma fram í frumvarpinu sem banna uppbyggingu vindorku snertir lönd í einkaeigu. Í 2.gr. rammaáætlunar kemur skýrt fram að hún nær yfir einkalönd einnig. Augljóst er að ef slíkt bann nær yfir lönd í einkaeigu þá fer frumvarpið gegn stjórnarskrárvörðum eignarréttindum landeigenda.

Ef niðurstaðan að vel yfirveguðu máli verður sú að fella vindorku undir rammaáætlun þá væri skynsamlegt að gera slíkt með þeirri breytingu að einkalönd séu undanskilin. Úthlutun takmarkaðra gæða eða lögboðin verndun á einkalöndum sem skerðir verulega eða útilokar stjórnarskrárvarinn rétt landeigenda til að ráðstafa sínu landi og skapa sér atvinnu á eigin landi mun skapa ríkissjóði skaðabótaskyldu sem getur hlaupið á tugum eða hundruðum milljóna eða milljarða króna. Spyryja verður; hvaða ríku almannahagsmunir það séu sem orsaki það að nauðsynlegt sé að ganga gegn stjórnarskrárvörðum rétti landeigenda með tilheyrandi skaðabótaskyldu á ríkissjóð.

Ef almannahagsmunir eru ekki svo ríkir, eða að skaðabætur eru of íþyngjandi fyrir ríkissjóð, þá gæti lausnin verið að skilja einkalönd undan rammaáætlun og forða ríkissjóði þeim skaða.

3. Lagaaleg rök fyrir því hvers vegna vindorka fellur ekki undir lög nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun

a. Veikar fullyrðingar um hið gagnstæða.

Fullyrt hefur verið að vindorka falli nú þegar undir rammaáætlun. Þessi skoðun kemur fram í áformum sem nú liggja fyrir og birtist í kaflanum „Nánari upplýsingar“ undir áformum um breytingu á lögum nr. 48/2011, máli S-178/2025 sem nú er í samráðsgátt. Athyglisvert er að skoðunin er sett fram án þess að lagalegur rökstuðningur sé færður fyrir þeirri afstöðu.

Sama skoðun kom einnig fram í greinargerð með frumvarpi fyrri ríkisstjórnar, sjá mál nr. S-235/2024, kafla 3, „að mati umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins sem fer með framkvæmd laga nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, er ljóst að vindorkunýting fellur undir lög...“ Aftur er athyglisvert að þessi skoðun er ekki byggð á lagalegum rökum þrátt fyrir að skiptar skoðanir hafi verið um málið lengi.

Rökin sem lögð voru fram í greinargerð frumvarpsins þá, til staðfestingar þessari skoðun, er að verkefnastjórn hefur haft til meðferðar talverðan fjölda virkjunarkosta í vindorku. Um þessa röksemdarfærslu er það að segja að þó virkjunaraðilar hafi sjálfviljugir eða eftir þrýsting frá stjórnvöldum eins og dæmin sýna, beðið um að verkefni fari til umfjöllunar rammaáætlunar, án þess að Orkustofnun (nú UOS) hafi skilgreint virkjunarkostinn eins og lög kveða á um, þá þýðir það ekki að þeim hafi verið skylt að gera það. Telja verður þennan rökstuðning í besta falli veikan og sýnt hefur verið fram á að sterk lagaleg rök sem hafin eru yfir allan vafa þarf til að leggja íþyngjandi ákvæði á borgara og fyrirtæki landsins. Engin slík lagarök eru sett fram í greinargerðinni einungis fullyrt að „...vindorka ætti áfram að heyra undir verndar- og orkunýtingaráætlun.“

Sambærilegan texta, án alls rökstuðnings, má finna í kynningu núverandi ríkisstjórnar í máli S-178/2025 en þar segir „Þrátt fyrir að virkjunarkostir í vindorku heyri undir lögum og ekki sé gert ráð fyrir að breyta því má færa fyrir því rök að aðlaga þurfi lögum betur að virkjunarkostum í vindorku.“

Vegna ágreinings um hvort vindorka heyri undir rammaáætlun þá reyndu tvær fyrrum ríkisstjórnir að fella vindorku undir rammaáætlun í tveimur tilraunum. Eins og fram kom í greinargerð með frumvarpsdrögum í 370. máli á 151

löggjafarþingi, þegar tilraun var gerð til að fanga vindorku inn í rammaáætlun, virðist UAR a.m.k. hafa fallist á að veruleg lagaleg óvissa ríki um hvort lög um rammaáætlun gildi um vindorkukosti og standist þar með ákvæði stjórnarskrárinnar um atvinnufrelsi, eignarétt [að landi], skipulagsvald sveitarfélaga og jafnræði. Því vildi þáverandi umhverfisráðherra breyta lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun þannig að um vindorku skyldi gilda sérákvæði. Á eftir 1. mgr. 2. gr. laganna komi ný málsgrein svohljóðandi; *Um virkjunarkosti til nýtingar vindorku fer samkvæmt ákvæðum 10. gr. a-c laganna.* Þetta yrði þá eina ótvíræða lagaákvæðið um að vindorka félli undir lögin, en svo er ekki í óbreyttum lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun nema síður væri. Lagabreytingin varð hins vegar ekki að lögum og því verður að álykta að vindorka heyri ekki undir rammaáætlun þrátt fyrir fullyrðingar ýmissa stjórnámálanna og umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytisins, URN, þar um.

b. Rökstuðningur fyrir því hvers vegna vindorka fellur ekki undir lög nr. 48/2011

Eins og reifað er hér að ofan þá hafa ýmsir haldið því fram að vindorka heyri undir lög nr. 48/2011 um verndar-, og nýtingaráætlun (rammaáætlun). Varhugavert er hins vegar að telja að svo sé og verða hér að neðan færð rök fyrir þeirri skoðun.

Frumvarp til laga um verndar- og orkunýtingaráætlun var lagt fram á Alþingi þann 15.10.2010, þskj. 81-77. mál., á 139. löðggjafarþingi. Þá hét frumvarpið „*Frumvarp til laga um verndar- og nýtingaráætlun vegna virkjunar fallvatna og háhitasvæða*“. Í 1. gr. frumvarpsins var að finna markmiðsákvæði laganna sem hljóðaði svona: „*Markmið laga þessara er að tryggja að nýting háhitasvæða og landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti fallvatna byggist á langtímasjónarmiðum og heildstæðu hagsmunamati þar sem tekið er tillit til verndargildis náttúru og menningarsögulegra minja, hagkvæmni og arðsemi ólíkra nýtingarkosta og annarra gilda sem varða þjóðarhag, svo og hagsmuna þeirra sem nýta þessi sömu gæði, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.*“

Um gildissvið laganna var fjallað í 1. mgr. 2. gr., „*Lög þessi ná til háhitasvæða og landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti fallvatna, jafnt innan eignarlanda sem þjóðlendna.*“

Hugtakið virkjunarkostur var skilgreint á eftirfarandi hátt í 5. tl. 2. mgr. 2. gr., „*Virkjunarkostur: Áætluð framkvæmd vegna virkjunar fallvatna og á háhitasvæðum á tilgreindum virkjunarstað.*“

Þegar rammaáætlun var til umfjöllunar Alþingis gerði iðnaðarnefnd tillögu að breytingu á gildissviði frumvarpsins, þskj. 1255-77. mál, dagsett 29. mars 2011, en í álitni nefndarinnar segir m.a.: „Gildissvið frumvarpsins er afmarkað í 2. gr. þannig að lögin nái til háhitasvæða og landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti fallvatna og verndar- og nýtingaráætlun á samkvæmt frumvarpinu aðeins að ná til þeirra orkulinda. Í umsögn umsagnaraðila kom fram sú ábending að gildissvið frumvarpsins væri of þröngt afmarkað. Nefndin fellt á þetta sjónarmið.“ Tillaga nefndarinnar var samþykkt af Alþingi og heiti laganna breytt í „lög um verndar- og orkunýtingaráætlun“. Þá var markmiðsákvæði frumvarpsins breytt frá upphaflegu frumvarpi þannig að markmiðið, sbr. 1. gr. laganna, var að „ tryggja að nýting landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti“, o.s.frv.

Ýmsir aðilar hafa bent á að rammaáætlunarlögin nái alls ekki til vindorku. Ástæðan er sú að um gildissvið laganna segir í 2. gr. „lög þessi ná til landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti til orkuvinnslu“. Ætla má að hér sé verið að vísa í staðbundna virkjunarkosti sem helgist af því að á svæðinu sé fall í fallvatni eða jarðhiti eða aðrir slíkir staðbundnir kostir sem nýta megi til orkuvinnslu. Það styður þessa skoðun að í lögnum eru skilgreind hugtökin fallvatn og háhitasvæði og hugtakið orkurannsóknir sem eru rannsóknir sem tengjast virkjun til orkuvinnslu sem fram fara á grundvelli laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998. Þau lög taka til auðlinda í jörðu í landi, í botni vatnsfalla og stöðuvatna og í sjávarbotni innan netlaga. Lögin taka einnig til rannsókna á vatnsafli til raforkuframleiðslu en hins vegar taka þau ekki til vinds sem auðlindar. Síðan segir að „virkjunarkostur“ sé áætluð framkvæmd vegna virkjunar til orkuvinnslu á tilgreindum virkjunarstað, sbr. 5. tl. 2. gr. laganna, en virkjunarstaður hlýtur að vera staður þar sem er að finna staðbundna virkjunarkosti til orkuvinnslu samkvæmt lögnum.

Ekkert af þessu styður þá skoðun að vindorka, sem er ekki staðbundin, falli undir lögin. Hvergi er minnst á þessa kosti í lögnum né nein hugtök skilgreind eða notuð sem vísa sérstaklega til þeirra. Túlkun laga þannig að þau taki til efnisatriða sem lögin gefa ekkert tilefni til að ætla að þau geri er afar langsóttur, jafnvel þó fram komi annar skilningur í þingnefnd. Lítið hald er hins vegar er í vitneskju ef henni er ekki fyrir komið í lagatextanum sjálfum með skýrum of skilgreindum hætti. Hér ber að hafa í huga að í 75. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að engin bönd megi leggja á atvinnufrelsi manna, nema almannaþörf krefji og þurfi lagaboð að koma til.

Fyrir þeirri skoðun að vindorka falli ekki undir rammaáætlun liggja lögfræðialit m.a. Orkustofnunar og LOGOS lögmannsstofu, að gildandi lög nr.

48/2011, taki ekki til vindorkuvera. Því til viðbótar tók Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála (ÚUA) ekki undir þann málflutning Skipulagsstofnunar að vindorka eigi að fara í rammaáætlun í úrskurði¹ sínum nr. 30/2020 en þrátt fyrir það halda stofnanir og ráðuneytið enn fram sömu skoðun. Landslög lögmannsstofa komst hins vegar, í álitinu fyrir umhverfis- og auðlindaráðuneytið, UAR, með vísan til *vilja iðnaðarnefndar Alþingis* á sínum tíma, að svo væri. UAR sem nú kallast URN hefur haldið sig við þá skoðun lengst af, ásamt undirstofnunum þess ráðuneytis s.s. Skipulagsstofnun. LOGOS bendir hins vegar á að slík viðtæk lagaskýring dugi ekki til þar sem um stjórnarskrárvarinn réttindi sé að ræða og að gera verði frekar kröfu um þrönga lögskýringu en ekki víða í slíkum tilfellum.

c. Minnisblað LOGOS um vindorku og rammaáætlun dagsett 11.11.2019.

Í minnisblaði LOGOS kemur fram að lög nr. 48/2011 eru óskýr um hvort virkjunarkostir í vindorku falli undir lögina og að engin umfjöllun er í lögnum um vindorku né virðist markmið, tilgangur lagasetningar eða þeir hagsmunir sem lögnum er ætlað að tryggja, ekki geta átt við um virkjunarkosti í vindorku. Að flokka vindorku undir lögina, þó þar sé hvergi á hana minnst eða gert ráð fyrir henni, byggist á víðri lagatúlkun með stoð í þeim meinta löggjafarvilja sem fram kemur í álitinu þingnefndar.

Niðurstaða LOGOS er hins vegar sú að þar sem túlkun varðar stjórnarskrárvarinn réttindi, hinn meinti löggjafarvilji skilaði sér ekki með beinum hætti í lagatextann, og þar sem umfjöllun laganna virðist alfarið varða aðra virkjanakosti, þá leiði hefðbundin lögskýringarsjónarmið til þess að lögina taki ekki með nægilega skýrum hætti yfir virkjun vindorku. LOGOS bendir einnig á að til frekari rökstuðnings er mikilvægt að þetta túlkunaratriði laganna sé í samræmi við ákvæði stjórnarskrár um eignarréttindi í 72. gr. og atvinnufrelsi í 75. gr og að ef vilji löggjafans er að vindorka falli undir rammaáætlun sé nauðsynlegt að það komi fram með skýrum hætti í lögum til að tryggja að þær takmarkanir sem löggjöfin hefur í för með sér samræmist ákvæðum stjórnarskrár.

Niðurstaða LOGOS er að hefðbundin lögskýringarsjónarmið leiða til þess að vindorkuframleiðsla falli ekki undir lögina.

¹ <https://uua.is/urleits/30-2020-storm-orka-ehf/>

d. Álit Hjalta Steinþórssonar lögmanns Dalabyggðar

Í álitinu sínu reifar Hjalti framgang lagafrumvarpsins og hvernig frumvarpið tók breytingum eftir tillögu iðnaðarnefndar. Hjalti nefnir að lögin beri þess enn merki að hafa aðeins átt að taka til virkjunar háhita og fallorku straumvatna og að hvergi er orði vikið að virkjun vindorku eða sjávarfalla í lögunum. Hjalti telur að sú breyting sem gerð var á frumvarpinu hafi verið vanhugsuð og að það hafi ekki skilað sér með skýrum hætti inn í lögin að beislun vindorku ætti að falla undir þau. Hjalti bendir á að lögin vísi í staðbundna orkukosti sem bundnir eru við tiltekinn virkjunarstað á meðan beislun vindorku er ekki staðbundin á sama hátt. Einnig bendir hann á mismun milli vatnsafls- og jarðvarma annars vegar og vindorku hins vegar þegar kemur að hversu mikið varanlegt inngríp fylgir þessum kostum og bendir á að vindorkuver geti að miklu leyti talist afturtæk framkvæmd. Bendir hann á að þessi réttaróvissa birtist m.a. í því að Skipulagsstofnun gerði þá breytingu á viðauka við landsskipulagsstefnu í nóvember 2020 að felldur var út kafli um nýtingu vindorku í sátt við umhverfi og samfélag ásamt samsvarandi umfjöllun í umhverfismati.

e. Um hlutverk Umhverfis og orkustofnunar annars vegar og verkefnastjórnar hins vegar

Í samræmi við lögfræðilega túlkun Orkustofnunar (2014) og LOGOS lögmannstofu (2019), að umrædd lög um rammaáætlun, taki ekki til orkuframleiðslu með vindafli voru engar leiðbeiningar að finna um virkjunarkosti í vindafli eða aðra óhefðbundna virkjunarkosti vegna fimmtu og fjórðu rammaáætlunar, frekar en þeirrar þriðju.

Tillögur til ráðherra um virkjunarkost í vindorku, annars vegar Blöndulundur og hins vegar Búrfellslundur (nú Vaðalda), hafa verið samþykktar af Alþingi gegn lögmetis- og jafnræðisreglu stjórnarsýsluréttarins og brjóta í bága við 72. gr. stjórnskipunarlaga nr. 33/1944, eignarréttarrákvæði stjórnarskrárinnar, 75. gr. ákvæði atvinnufrelsi og 78. gr. varðandi skipulagsvald sveitarfélaga.

Forsenda þess að verkefnisstjórn fjalli um virkjunarkost er sú að virkjunarkosturinn sé, að mati Umhverfis- og orkustofnunar, nægilega skilgreindur. Einungis þá skal verkefnastjórn fá hann til umfjöllunar, sbr. 2. mgr. 9. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun og reglugerð um virkjunarkosti í verndar- og orkunýtingaráætlun, sbr. einnig reglugerð nr. 530/2014. Engir virkjunarkostir í vindorku sem verkefnastjórn hefur tekið við hafa verið skilgreindir og metnir af

Umhverfis- og orkustofnun. Þá þegar af þessari ástæðu var verkefnastjórninni óheimilt að taka umrædda vindorkukosti til skoðunar, hvað þá að gera um þá tillögu til ráðherra vegna þriðju, fjórðu og fimmtu verndar- og orkunýtingaráætlunarinnar.

Samkvæmt 7. tl. 3. gr. reglugerðar nr. 530/2014 er kveðið á um að vísa skuli til fyrirliggjandi rannsókna um virkjunarsvæði, en með orkurannsóknum er átt við rannsóknir sem tengjast virkjun til orkuvinnslu sem fram fara á grundvelli laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu nr. 57/1998, auðlindalaga, sbr. 4. tl. 2. gr. nr. 48/2011. Auðlindalögin taka til auðlinda í jörðu, í landi, í botni vatnsfalla og stöðuvatna og í sjávarbotni innan netlaga, [og til rannsókna á vatnsafla til raforkuframleiðslu]. Auðlindalögin taka hins vegar ekki til auðlinda í andrúmsloftinu, svo sem vinds. Andrúmsloftið fellur undir þau verðmæti sem kölluð eru res communes og enginn telst eiga einkarétt á. Vindorka teldist vafalaust til slíkra verðmæta.

f. Raforkulög - virkjunarleyfi

Forsenda virkjunarleyfis m.a. vindorkuvera er að fyrir liggi 1) staðfest skipulag sveitarfélags, 2) tengisamningur við flutningskerfi raforku og 3) mat á umhverfisáhrifum, vegna, eftir atvikum, skilyrða sem Umhverfis- og orkustofnun getur sett um landnýtingu og umhverfi hinnar fyrirhuguðu virkjunar.

Leyfi Umhverfis- og orkustofnunar þarf til að reisa og reka raforkuver. Um veitingu virkjunarleyfis fer að ákvæðum raforkulaga nr. 65/2003, sbr. einnig reglugerð nr.1040/2005. Markmið raforkulaga er að stuðla að þjóðhagslega hagkvæmu raforkukerfi og efla þannig atvinnulíf og byggð í landinu, m.a. með því að skapa forsendur fyrir samkeppni í vinnslu og viðskiptum með raforku, með þeim takmörkunum sem nauðsynlegar reynast vegna öryggis raforkuafhendingar og annarra almannahagsmuna. Virkjunarleyfi verður aðeins veitt sjálfstæðum lög- og skattaðila, sbr. 1. mgr. 5. gr. raforkulaga.

Markmið laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021 er m.a. að tryggja að áður en leyfi er veitt fyrir framkvæmd, hafi farið fram mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar. Enga rammaáætlun þarf til eða efnislegt mat verkefnastjórnar að tillögum að rammaáætlun í því sambandi.

Raforkulögin og afleidd löggjöf um skilyrði virkjunarleyfis fyrir vindorkuver duga vel og fanga í raun öll þau álitamál sem markmið laga um rammaáætlun er ætlað að fanga varðandi vindorku.

g. Ákvæði auðlindalaga

Ákvæði auðlindalaga varðandi orkurannsóknir gilda hvorki um rannsóknir á vindorku til raforkuframleiðslu, innan eða utan netlaga, né um sjávarorku utan netlaga. Með orkurannsóknum er átt við rannsóknir sem tengjast virkjun til orkuvinnslu sem fram fara á grundvelli laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu [nr. 57/1998], sbr. 4. tl. 2. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011. Lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu nr. 57/1998 taka til auðlinda í jörðu, þ.m.t. jarðhita. Þau taka ekki til auðlinda í andrúmsloftinu, svo sem vinds. Lögin taka hins vegar einnig til rannsókna á vatnsafla til raforkuframleiðslu, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Um leyfi til að virkja vatnsfall fer samkvæmt raforkulögum, sbr. 2. mgr. 49. gr. vatnalaga nr. 15/1923. Lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu gilda hvorki um rannsóknir til orkuvinnslu úr vindafli, né sjávarorku utan netlaga til raforkuframleiðslu.

h. Gildissvið laga um verndar- og orkunýtingaráætlun

Gildissvið laga um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011 nær, skv. 2. gr. til landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti til orkuvinnslu, innan eignarlanda sem þjóðlenda. Lögin vísa til *fallvatns sem rennandi vatns í afmörkuðum farvegi, háhitasvæða*, að teknu tilliti til hitastig jarðhitakerfis á tilteknu dýpi eða ofar og orkurannsókna sem tengjast virkjun til orkuvinnslu sem fram fara á grundvelli laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Ekkert af þessu á við um vindorku.

Ákvæðið fjallar um landsvæði, þar sem er að finna orkulindir. Slíkar orkulindir gætu, aðrar en fallvatn og jarðhiti, verið kol og mór, sbr. eldri ákvæði 1. gr. námulaga nr. 24/1973, sem ákvæði auðlindalaga nr. 57/1998, leystu af hólmi.

Á eignarlöndum hefur eigandi rétt til hagnýtingar jarðefna, eins og mós, kola og annarra áþekktra efna, en á öðrum svæðum er ríkinu áskilinn slíkur réttur. Andrúmsloftið fellur hins vegar, eins og áður sagði, undir þau verðmæti sem kölluð eru *res communes* og enginn telst eiga einkarétt á. Gildissvið laga um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011 víkur hvorki að vind- né sjávarorku og vafasamt er að líta á þessa orkugjafa sem *landsvæði* þar sem er að finna orkulindir, þ.e. virkjunarkosti til orkuvinnslu á sama hátt og fallvatn eða jarðhitakerfi á afmörkuðu svæði, sem lögin taka ótvírætt til. Það er reyndar augljóst, eðli málsins samkvæmt, þar sem framkvæmdir við slíkar virkjanir hafa umtalsverð og óafturkræf umhverfisáhrif sem vindorkuver hafa ekki, til lengri tíma litið.

Sé það túlkun Alþingis, að vindorkuver falli undir landsvæði, þar sem er að finna orkuauðlindir, stendur eftir að svara þeirri spurningu, þar sem vindur er allstaðar, hvaða svæði séu heppilegri öðrum. Hver fari í nýtingarflokk í

eignarlöndum eða þjóðlendum og hvort slík *landsvæði* þar sem „afmarka má vindorku“ sé þá háð leyfi Umhverfis- og orkustofnunar til orkurannsókna og nýtingar samkvæmt hvaða lögum? Svara þarf hvernig gæta skuli hlutlægni og jafnræðis við úthlutun nýtingarleyfa á þessum völdu svæðum „rammaáætlunar“ til úthlutunar á takmörkuðum gæðum til atvinnustarfsemi á samkeppnismarkaði, að teknu tilliti umhverfissjónarmiða í almannabágu. Engin slík lög í landinu leysa úr þessu vandamáli, né heldur hvernig takmarka eigi eignarétt eins, en hygla öðrum vegna stjórnvaldaákvæðana til nýtingar vindorku í eignarlandi, sem eigandi hefði, eftir atvikum, ekki forgang að. Því má við bæta að hugmyndir URN að breytingu á lögum um rammaáætlun, sbr. hér að ofan, leysa ekki úr þessum vanda.

Meðan sérlög um vindorkuver og nýtingu á „vindorkuauðlindinni“ eins og t.d. um lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, hafa ekki verið samþykkt sérstaklega og úthlutun leyfa lögbundin á hlutlægan hátt í samræmi við meginreglur laga og eðli máls, grundvallarlög landsins og viðeigandi EES reglur, verður að fjalla um vindorku að gildandi lögum í landinu, þ.e. raforkulögum og skilyrðum þeirra um virkjunarleyfi. Þar eiga lög um verndar- og orkunýtingaráætlun ekki við, að óbreyttu.

4. Um lögmæti laga nr. 48/2011

a. Ferill málsins

Frumvarp til laga um verndar- og orkunýtingaráætlun var lagt fram á Alþingi þann 15.10.2010, þskj. 81-77. mál., á 139. löðggjafarþingi. Frumvarpið var tekið til fyrstu umræðu á Alþingi þann 20.10.2010, á 16. þingfundi.² Málið gekk til iðnaðarnefndar sama dag. Áliti iðnaðarnefndar var dreift á Alþingi þann 7.4.2011 og önnur umræða frumvarpsins fór fram á 110. þingfundi þann 12.4.2011 og framhaldið á 112. fundi þann 14.4.2011.

Uppfært frumvarp þar sem tekið var tillit til breytingatillögu iðnaðarnefndar var rædd á 120. fundi þann 10.5.2011 og framhaldið á 121. fundi þann 11.5.2011 og þá fóru fram 2 atkvæðagreiðslur og 36 þingmenn samþykktu frumvarpið sem varð að lögum nr. 48/2011.

b. Breytingartillaga iðnaðarnefndar

² <https://www.althingi.is/altext/139/f016.sgm1>

Breytingartillaga iðnaðarnefndar innihélt m.a. breytingu á gildissviði frumvarpsins, þskj. 1255-77. mál, dagsett 29. mars 2011, en í álitni nefndarinnar segir m.a.: „Gildissvið frumvarpsins er afmarkað í 2. gr. þannig að lögin nái til háhitasvæða og landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti fallvatna og verndar- og nýtingaráætlun á samkvæmt frumvarpinu aðeins að ná til þeirra orkulinda. Í umsögn umsagnaraðila kom fram sú ábending að gildissvið frumvarpsins væri of þröngt afmarkað. Nefndin fellur á þetta sjónarmið.“ Þá var markmiðsákvæði frumvarpsins breytt frá upphaflegu frumvarpi þannig að markmiðið, sbr. 1. gr. laganna, var að „ tryggja að nýting landsvæða þar sem er að finna virkjunarkosti“, o.s.frv. Tillaga nefndarinnar var samþykkt af Alþingi og heiti laganna breytt í „lög um verndar- og orkunýtingaráætlun“.

Telja verður þessa breytingu efnislega og meiriháttar en ekki einungis tæknilega eða smávægilega.

Í 44. gr. stjórnarskrár Íslands kemur fram að „Ekkert lagafrumvarp má samþykkja fyrr en það hefur verið rætt við þrjár umræður á Alþingi.“ Ef breyting er gerð á frumvarpi sem er efnisleg og meiriháttar þá má færa rök fyrir því að slík breyting þurfi að fá þrjár umræður á Alþingi að öðrum kosti er um brot á þingsköpum og um stjórnskipulegan annmarka að ræða. Nýlegt dómfordæmi staðfestir þetta, sjá m.a. Héraðsdóm Reykjavíkur, mál nr. E-4202/2024.

Við skoðun á ferli rammaáætlunar kemur í ljós að breyting iðnaðarnefndar á tilgangi og heiti frumvarpsins fékk einungis tvær umræður á Alþingi. Af þessum sökum má færa fyrir því rök að breyting sú sem gerð var á frumvarpinu og lög nr. 48/2011 sem samþykkt voru á Alþingi 11.5.2011 hafi ekki verið sett á stjórnskipulegan hátt þar sem málsmeðferðin stríðir gegn stjórnarskrá og hefur af þeim sökum ekki lagagildi.

5. Vindorka sem *res communes*

Í lögfræði er vindur, líkt og andrúmsloft, talinn til *res communes*, þ.e. náttúruauðlinda sem enginn getur átt einkarétt á. Þetta aðgreinir vind frá vatnsafla og jarðvarma: Vatnsafl og jarðhiti eru staðbundnar auðlindir, takmarkaðar að magni og að hluta undir þjóðareign. Þær lúta ákvæðum auðlindalaga sem rammaáætlun byggir á.

Vindur er hins vegar hvorki staðbundinn né takmarkaður að eðli eða umfangi. Nýting hans á einum stað útilokar ekki nýtingu annars staðar. Hann fellur ekki undir auðlindalög.

Að fella vindorku undir rammaáætlun sem byggir á auðlindalögum er því ekki aðeins lagalega ósamrýmanlegt heldur beinlínis andstætt eðli vindorkunnar sem res communes.

6. Um lögmæti þingsályktana

Eftir að verkefnastjórn rammaáætlunar lýkur störfum skilar hún niðurstöðum sínum til ráðherra sem leggur þær fram í formi þingsályktunar fyrir Alþingi. Þann 15. janúar 2022 samþykkti Alþingi þingsályktun um uppfærða flokkun virkjanakosta í rammaáætlun og telst sú þingsályktun núgildandi rammaáætlun.

Árið 2013 lét þáverandi Utanríkisráðherra gera lagalega álitserð um bindandi áhrif þingsályktana sem dagsett er 20. ágúst 2013. Í álitserðinni er fjallað um lagalega þýðingu þingsályktana í þeim skilningi hvort þær geti haft bindandi áhri fá stjórnvöld umfram það sem leiðir af þingræðisvenjunni.

Niðurstaða álitserðarinnar er að „Að þessu virtu standa skýr lagaleg og réttarpólitísk rök gegn því að ætla þingsályktunum lagalega þýðingu eða hafa lagalega bindandi áhrif gagnvart stjórnvöldum.“

Að þessu sögðu bendir allt til þess að rammaáætlun hafi engin lagalega bindandi áhrif gagnvart stjórnvöldum.

7. Framkvæmd úthlutana takmarkaðra gæða ef vindorka færist undir rammaáætlun

Ef vilji Alþingis er að fella vind undir rammaáætlun, halda einkalöndum áfram þar inni, og ákveðin svæði verða fyrir valinu (græn svæði), þá vakna spurningar um hvernig á að gæta hlutlægni og jafnræðis við úthlutun nýtingarleyfa á þessum völdu svæðum „vindrammaáætlunar“ til úthlutunar á takmörkuðum gæðum til atvinnustarfsemi á samkeppnismarkaði, að teknu tilliti til umhverfissjónarmiða í almannabágu. Á hvaða verði eru slík gæði leigð hagsmunaaðilum og hvaða verð mun virkjunaraðili þurfa að borga fyrir afnotin af

landinu undir vindorkuverið. Álitamál munu koma upp s.s. hvað varðar jafnræðisreglu, þ.m.t. hvaða áhrif slíkar greiðslur og úthlutun mun hafa á samkeppnisstöðu þessara verkefna gagnvart öðrum orkuverum s.s. vatnsafl- og jarðvarma. Verða þessi takmörkuðu gæði boðin út á frjálsum markaði, t.d. landssvæði undir vindorkuver í eigu ríkissjóðs eða einkaaðila, eða verður úthlutunum stýrt af stjórnvöldum.

Engin lög í landinu leysa úr þessu vandamáli. Spurningar vakna til dæmis um hvernig eigi að takmarka eignarétt eins, en hygla öðrum vegna stjórnvaldsákvarðana til nýtingar vindorku í eignarlandi, sem eigandi hefði, eftir atvikum, ekki forgang að. Eignarréttur er varinn í stjórnarskrá Íslands og er einn af hornsteinum lýðræðisins.

Ljóst er að mögulegt er að taka einkaland eignarnámi ef fyrir því liggja ríkir almannahagsmunir. Þá vaknar spurningin hvaða ríku almannahagsmunir það eru sem byggja ætti á. Eru almannahagsmunir svo ríkir að setja verður lög um vindorku sem í raun taka lönd sem eru í einkaeigu, eignarnámi með tilheyrandi tilkostnaði og skaðabótakröfu á ríkissjóð? Er slíkt þjóðhagslega hagkvæmt? Hvers vegna nær rammaáætlun yfir lönd í einkaeigu sem varin eru í stjórnarskrá?

8. Umhverfisvernd þegar tryggð

Raforkulögin og afleidd löggjöf um skilyrði virkjunarleyfis fyrir vindorkuver, s.s. lög um náttúruvernd nr. 60/2013, lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021, skipulagslög nr. 123/2010, raforkulög nr. 65/2003, samkeppnislög nr. 44/2005, lög um mannvirki nr. 160/2010, brunavarnir nr. 75/2000, o.fl., duga vel og fanga í raun öll þau álitamál sem markmið laga um rammaáætlun er ætlað að fanga varðandi vindorku.

Auk þess sem þau lög virða atvinnufrelsi einstaklinga og eignarétt, skipulagsvald sveitafélaga og aðkomu nærumhverfis fyrirhugaðrar vindorkuverkefna og jafnræðis á samkeppnismarkaði raforkuframleiðslu.

9. Rammaáætlun tekur 16 til 23 ár. Orkuskortur veldur hækkun raforkuverðs

Engin ástæða er til að raforkugeirinn, ein atvinnugreina, þurfi að sæta tvöföldu og verulega íþyngjandi rannsóknar- og leyfisveitingakerfi. Verkefni þurfa fyrst að fara í gegnum rammaáætlun sem tekur 4-23 ár í vinnslu, en meðaltími verkefna í vinnslu rammaáætlunar nr. 3 var 16 ár, og svo önnur leyfi sem getur tekið 4-8 ár.

Slíkar tafir á uppbyggingu grænnar raforku hafa valdið raforkuskorti í landinu og verulegri hækkun raforkuverðs á undanförunum mánuðum og árum. Raforkuverð hefur hækkað um 15% á síðustu 12 mánuðum sem er mesta hækkun í 13 ár³. Raforkuskort og verðhækkun má að stærstum hluta rekja til minna framboðs á raforku m.a. vegna óeðlilega langs tíma rammaáætlunar á vinnslu grænorkuverkefna. Tapaðar þjóðartekjur vegna raforkuskorts nema milljörðum á ársgrundvelli.⁴ Rammaáætlun hefur þannig valdið umtalsverðu samfélagslegum skaða nú þegar.

10. Einföldun leyfisveitingakerfisins brýn

Eins og ráðherra hefur bent á er mikilvægt að straumlínulaga leyfisveitingakerfi grænnar orku ef markmið ríkisstjórnarinnar eiga að nást og forða því að þurfa að greiða um 11 milljarða til kaupa á losunarheimildum. Fleiri lög og tilraunir til að fella vindorku undir rammaáætlun ganga þvert gegn þessum áætlunum.

11. Áskorun um að setja neyðarlög um meiri græna raforku

Grafalvarlegt ástand hefur myndast á raforkumarkaði á Íslandi vegna óþarflega seinvirks leyfisveitingaferlis grænnar raforku. Fram hefur komið að framboð og eftirspurn hefur ekki haldist í hendur því ekki hefur tekist að afla leyfa fyrir græna raforku undanfarin ár. Á sama tíma hefur vatnsbúskapur vatnsaflsvirkjana verið erfiður undanfarin 5 ár sem hefur orsakað raforkuskerðingar með umtalsverðum kostnaði fyrir þjóðarbúið og töpuðum tekjum.

³ https://www.mbl.is/frettir/innlent/2025/01/30/rafmagnsverd_haekkar_verulega_milli_manada/

⁴ <https://www.althingi.is/alttext/pdf/155/s/0421.pdf>, sjá bls. 25.

Í stað þess að beita sér fyrir því að auka framboð grænnar raforku til að bregðast við stöðunni sem upp er komin er rætt um lög um raforkuskömmtun til að verja heimili landsins. Slík skömmtunarlög ráðast ekki að rót vandans heldur plastra afleiðingarnar og munu því alls ekki auka framboð grænnar orku heldur viðhalda núverandi stöðu. Aðgerðir til að auka framboð á grænni orku munu hins vegar leysa málið. Það virðist því augljóst hvar áherslan þarf að vera, ráðast að rót vandans, straumlínulaga og einfalda leyfisveitingaferlið eða beinlínis setja lög og reglur sem auka framboð á grænni orku.

Af þessu tilefni skorar StormOrka ehf á umhverfis- orku og loftslagsráðherra og Alþingi að hrinda í framkvæmd hugmynd sem Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor í auðlindarétti við HÍ setti fram á RUV þann 18. október 2024 sem gengur út á að fella niður rammaáætlun (sem Noregur hætti notkun árið 2016), stytta leyfisveitingaferli í 1 ár og að einungis verði um 1 leyfi að ræða, til að flýta uppbyggingu grænnar raforku áður en í óefni stefnir. Slík neyðarlög eru nauðsynleg nú þegar Ísland hefur upplifað raforkuskerðingar í um 5 ár samfleytt, með tilheyrandi kostnaði og tekjutapi fyrir þjóðarbúið.

Þessu til stuðnings má benda á skýrslu sem Efla verkfræðistofa gerði fyrir Landsnet en í henni kemur fram að kostnaður þjóðarbúsins vegna raforkuskerðingar til fiskimjölsbræðslanna einn vetur var um 5 milljarðar⁵. Þannig má áætla að kostnaðurinn vegna raforkuskerðinga undanfarin 5 ár sé kominn í 25 milljarða. Allt vegna þess að ekki tekst að fá leyfi fyrir grænni raforku.

12. Rammaáætlun hefur lokið hlutverki sínu

Rammaáætlun er landfriðunaráætlun Alþingis. Í sinni einföldustu mynd svarar rammaáætlun einni spurningu, á að friða ákveðið land eða má (ekki skylda) nota það til framleiðslu grænnar orku.

Segja má að rammaáætlun hafi nú þegar lokið hlutverki sínu því hlutfall friðaðs lands í samanburði við landfræðilegt fótspor raforkugeirans er sláandi. Landfræðilegt fótspor orkugeirans er 0.6% af landinu (heimild: Landsvirkjun) en til samanburðar hefur nú þegar 26% af landinu verið friðað (heimild: Umhverfisstofnun). Benda má á að þó landfræðilegt fótspor orkugeirans væri þrefaldað að stærð þá væri fótsporið samt undir 2%.

⁵ Heimild: Landsnet <https://landsnet.is/library?itemid=8b4bbfe-35a5-44ff-a051-5fb521704292>

Einnig má benda á að enn frekari friðun takmarkar möguleika komandi kynslóða til að nýta græna endurnýjanlega raforku. Hvenær er komið nóg af landfriðun, er það þegar 30% eða 60% hefur verið náð? Hvaða réttlætning liggur fyrir frekari friðun og takmörkun á möguleikum komandi kynslóða til að nýta græna raforku þegar 0.6% lands er notað til framleiðslu grænnar orku? Hvers konar raforku eiga komandi kynslóðir að nota? Rammaáætlun hefur náð markmiði sínu og nú er kominn tími til að leggja hana niður líkt og Norðmenn hafa þegar gert.

13. Fordæmi Norðmanna

Hugmyndin að rammaáætlun kemur til Íslands frá Noregi. Norðmenn hættu notkun rammaáætlunar árið 2016. Litlu síðar gerðu þeir tilraun til að fanga vindinn í nýja rammaáætlun en féllu frá því árið 2019. Vindorkan hefur því aldrei verið í rammaáætlun þeirra.

Hér að ofan hafa verið færð rök fyrir því að illmögulegt er að fanga vindinn undir rammaáætlun út frá lagatæknilegum rökum og m.t.t. annarra laga, og ef slíkt verður reynt þá muni það mögulega skapa umtalverða skaðabótaskyldu á ríkissjóð m.a. vegna stjórnarskrárvarins eignaréttar.

14. Ekki á allra færi

Ef vilji Alþingis til að fanga vindinn í rammann byggir á því að fjöldi aðila hefur lýst áhuga sínum á að virkja þá eru ákveðin rök fyrir því að slíkt verði ekki raunin enda ýmis takmörk fyrir því að slík verkefni verði að veruleika og alls ekki á allra færi að reisa vindorkuver. Sem dæmi þá má gera ráð fyrir að kostnaður við mat á umhverfisáhrifum hlaupi á um 300-500 milljónum króna, taki 2-7 ár og ekki margir sem hafa fjárhagslega getu til að standa straum af slíkum kostnaði með tilheyrandi áhættu enda ekkert í hendi með virkjanaleyfi eða raforkusölu fyrr en hundruðum milljóna hefur verið varið af áhættufé til verkefnisins.

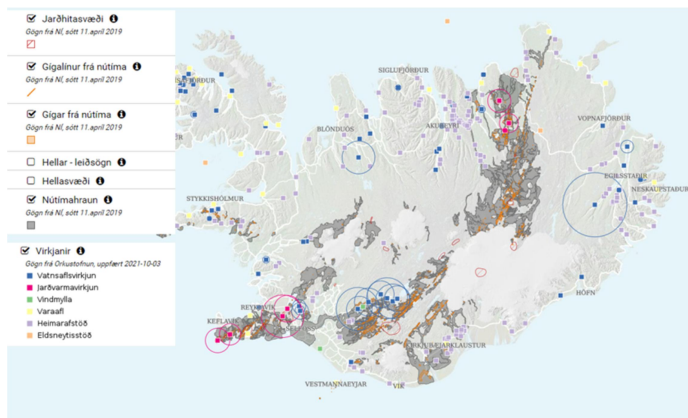
Því til viðbótar má nefna að finna þarf kaupanda af raforkunni áður en bygging hefst til að gera verkefnið láns hæft. Fá ef nokkur verkefni af þessari stærðargráðu eru fjármöggnuð án verulegs lánsfjár og sem tryggingu fyrir lánsfé þarf að sýna fram á að hægt sé að selja raforkuna og greiða lánin.

Markaðurinn mun því ráða hvort verkefni verði að veruleika, að því gefnu að búið sé að verja hundruðum milljóna og nokkrum árum í undirbúning. Ef engin þörf er á raforkunni og kaupandi finnst ekki þá fellur verkefnið um sjálft sig og verður ekki að veruleika. Lítil hætta er því á því að Ísland verði teppalagt af vindorkuverum

Þó ýmsar hugmyndir hafi verið viðraðar í fjölmiðlum, margar hverjar fullkomlega óraunhæfar.

15. Stór hluti raforkuframleiðslu á hættusvæðum

Við skoðun kemur í ljós að stór hluti raforkuframleiðslu Íslands er á eða nálægt jarðhitasvæðum eða virkum eldfjöllum og sprungusvæðum. Gróft áætlað eru um 90% af stærstu orkuverum Íslendinga, 20 MW og stærri, innan við 20 km frá þekktum sprungusvæðum, eldfjöllum og plötuskilum Evrasíu- og Norður Ameríku flekanna. Þessir kerfislega mikilvægu innviðir nálægt þekktum jarðfræðilegum hættusvæðum, sem sum hver eru komin á tíma og beðið er eftir að fari af stað hvað og hverju, setja raforkuframleiðslu Íslands í hættu. Sem dæmi má nefna að tvær mikilvægar vatnsaflsvirkjanir eru staðsettar rétt við Heklu, einu virkasta eldfjalli Íslands, Búrfellsvirkjun í um 14 km fjarlægð, og Sultartangavirkjun í um 19 km fjarlægð. Á meðfylgjandi korti (heimild: Alta) sést að meginþorri stærstu raforkuvirkjana Íslands eru á eða við plötuskil, sprungusvæði og nýtt hraun (grár litur á kortinu). Hringurinn utan um bláu boxin (vatnsafl) og rauðu boxin (jarðvarmi) táknar afl viðkomandi virkjunar, því stærri hringur því meira afl. Til að setja þetta í samhengi þá má benda á að Skaftáreldahraun rann um 65 km vegalengd (heimild: Veðurstofa Íslands).



Ástæða þess að vatnsafls- og jarðhitavirkjanir eru staðsettar með þessum hætti er sú að jarðhitinn finnst á og við jarðhitasprungur sem gera það að verkum að hiti í jörðu leitar upp í gegnum sprungurnar. Að sama skapi finnst vatnsafl nálægt ísi lögðum fjöllum og jöklum sem bráðna á sumrin og fylla vatnslónin, vatnsforða vatnsaflsvirkjana t.d. Þórisvatn, sem er eitt stærsta og mikilvægasta uppistöðulón vatnsaflskerfis Íslands. Þannig þarf að staðsetja vatnsaflsvirkjanir þar sem vatnið er

að finna og jarðhitavirkjanir þar sem jarðhitann er að finna. Ekki er hægt að staðsetja þessa tegund raforkuframleiðslu annars staðar með hagkvæmu móti.

Spurningin er hvort ekki sé kominn tími til að dreifa áhættunni, dreifa raforkuframleiðslu inn á jarðfræðilega örugg svæði? Vindorku er hægt að nýta víða á Íslandi. Hægt er að setja vindlundi upp á svæðum sem eru jarðfræðilega örugg og tryggja þannig að jarðhræringar stofni ekki þessari tegund raforkuframleiðslu landsmanna í hættu. Raforkuöryggi þjóðarinnar er bundið að verulegu leiti við möguleikann á að nýta vindorku til framleiðslu grænnar raforku.