

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið
Samráðsgátt stjórnvalda – mál nr. S-127/2026

Reykjavík, 23. júlí 2026

Umsögn StormOrku ehf. um drög að frumvarpi til laga til innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/2001 um að auka notkun orku frá endurnýjanlegum orkugjöfum

1. Inngangur

StormOrka ehf. er íslenskt orkuþróunarfélag í einkaeigu sem vinnur að uppbyggingu vindorkuvers, Storm 1, að Hróðnýjarstöðum í Dalabyggð á landi í eigu eigenda félagsins. Verkefnið hefur verið í formlegri þróun frá árinu 2016 og umsókn um tengingu við flutningskerfið var lögð fram 15. nóvember 2017. Áratug eftir að formleg þróun hófst hefur verkefnið enn ekki hlotið virkjunarleyfi. Með lögum nr. 66/2026 var lögum nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun (rammaáætlun), jafnframt breytt á þann veg að vindorkukostum er nú ætlað að sæta meðferð rammaáætlunar – ferli sem enginn heildartímafrestur gildir um. StormOrka hefur því beina og verulega hagsmuni af því hvernig tilskipun (ESB) 2018/2001 (hér eftir „tilskipunin“ eða „RED II“) verður innleidd í íslenskan rétt.

StormOrka fagnar því að innleiðing tilskipunarinnar sé loks hafin. Félagið telur hins vegar að frumvarpsdrögin feli í sér ófullnægjandi innleiðingu að því leyti að þau sleppa að nær öllu leyti þeim ákvæðum tilskipunarinnar sem varða stjórnsýslumeðferð og leyfisveitingar vegna endurnýjanlegra orkuvera, þ.e. 15.–17. gr. hennar. Um leið er látið hjá líða að taka á augljósu ósamræmi milli tilskipunarinnar og gildandi fyrirkomulags rammaáætlunar, ekki síst eftir þær breytingar sem gerðar voru á lögum nr. 48/2011 með lögum nr. 66/2026 (vindorka og verndarflokkur, samþykkt 19. júní 2026) og lögum nr. 17/2026. Í umsögn þessari er bent á það ósamræmi og lagðar fram tillögur til úrbóta.

2. Frumvarpið innleiðir ekki 15.–17. gr. tilskipunarinnar um leyfisveitingaferli

Frumvarpsdrögin taka til upprunaábyrgða (lög nr. 30/2008), virkra notenda, orkusamfélaga og jafningjaviðskipta (raforkulög nr. 65/2003) og endurnýjanlegs eldsneytis (lög nr. 40/2013). Ekkert ákvæði frumvarpsins innleiðir hins vegar:

- 15. gr. tilskipunarinnar, sem leggur þá skyldu á ríki að tryggja að landsreglur um leyfisveitingar, vottun og starfsleyfi orkuvera séu hlutlægar, gagnsæjar, hóflegar, nauðsynlegar og samræmdar, að málsmeðferð sé einfölduð og hraðað á viðeigandi stjórnsýslustigi og að fyrirsjáanlegir tímarammar séu settir um málsmeðferðina;
- 16. gr. tilskipunarinnar, sem mælir fyrir um skipulag og hámarkslengd leyfisveitingaferlisins: einn tengilið sem leiðir umsækjanda í gegnum allt ferlið og að ferlið, sem tekur til allra viðeigandi stjórnsýsluleyfa til að reisa, endurnýja og reka orkuver ásamt tengingu þeirra við kerfið, taki að hámarki tvö ár (eitt ár fyrir minni einingar), með heimild til framlengingar um allt að eitt ár við sérstakar aðstæður;
- 17. gr. tilskipunarinnar um einfalt tilkynningarferli vegna nettenginga, sem aðeins er vikið að óbeint í reglugerðarheimild 13. gr. frumvarpsins að því er varðar smærri framleiðslueiningar.

Sérstaklega skal áréttað að reglugerðarheimild kemur ekki í stað innleiðingar. Í 13. gr. frumvarpsins er ráðherra veitt heimild til að kveða í reglugerð á um einfaldað tilkynningarferli vegna nettengingar minni framleiðslueininga. Heimild sem ráðherra má nýta felur hins vegar ekki í sér þann skýra og bindandi rétt sem tilskipunin mælir fyrir um og fullnægir ekki kröfum um réttarvissu og gagnsæi við innleiðingu EES-gerða. Réttur umsækjanda verður að leiða af settum lögum en ekki af því hvort og hvenær ráðherra kýs að setja reglugerð.

Innleiðing EES-gerðar þarf að vera fullnægjandi til að ná markmiðum hennar. Ekki verður séð að unnt sé að lýsa innleiðingu tilskipunarinnar lokið á meðan kjarnaákvæði hennar um leyfisveitingar standa óinnleidd. Rétt er að minna á að sambærileg ákvæði forvera tilskipunarinnar, tilskipunar 2009/28/EB (RED I; 13. og 16. gr.), voru heldur aldrei innleidd með fullnægjandi hætti í íslenskan rétt. Verði frumvarpið samþykkt óbreytt endurtekur sú vanræksla sig í annað sinn.

Athygli vekur að í 5. kafla greinargerðar frumvarpsins kemur fram að í umsögnum á áformastigi (mál nr. S-16/2026) hafi m.a. verið bent á að taka þyrfti lög nr. 48/2011 til skoðunar við innleiðinguna og horfa til tilskipunar (ESB) 2023/2413 (RED III). Ráðuneytið kveðst hafa tekið mið af umsögnunum við gerð frumvarpsins, en hvergi í frumvarpinu er þó vikið að lögum nr. 48/2011. Ábending um kjarna málsins barst þannig ráðuneytinu á fyrri stigum án þess að séð verði að hún hafi haft áhrif á efni frumvarpsins eða að rökstutt sé hvers vegna ekki var brugðist við henni. Um RED III gegnir öðru máli að því leyti að hún hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn og innleiðing hennar er því ekki skylda að svo stöddu. Ábendingin laut hins vegar að því að sú tilskipun breytir tilskipun (ESB) 2018/2001 og að innleiðing eldri textans ein og sér kalli fyrirsjáanlega á endurskoðun laganna innan skamms.

Alvarlegast er þó að í fylgiskjali frumvarpsins, endanlegu mati á áhrifum lagasetningar, dags. 10. júlí 2026 (liður C.2), er því slegið föstu að regluverk hér á landi sé „í samræmi við ákvæði tilskipunarinnar um einföldun og flýtingu leyfisveitingaferla“. Sú fullyrðing er röng og fær ekki staðist neina skoðun, eins og rakið er í 3. kafla: í íslenskum rétti er enginn lögbundinn hámarksfrestur á leyfisveitingaferli orkuvera, enginn einn lögbundinn tengiliður sem leiðir umsækjanda í gegnum allt ferlið (samræmingarhlutverk stjórnvalda samkvæmt lögum nr. 30/2026 felur slíkt ekki í sér) og fremsti hlekkur keðjunnar, rammaáætlun, er án nokkurs heildartímafrests. StormOrka telur brýnt að þessi rangfærsla verði leiðrétt áður en frumvarpið er lagt fram, enda væri Alþingi ella veitt röng mynd af samræmi frumvarpsins við EES-skuldbindingar Íslands.

Ekki verður heldur séð að vísun til nýlegra lagabreytinga geti bætt úr vöntuninni. Lög nr. 17/2026 gerðu ferli rammaáætlunar samfellt, lögfestu orkuöflunarstefnu og settu tímafresti á einstök skref málsmeðferðarinnar. Frestir á stökum skrefum fullnægja hins vegar ekki 16. gr. tilskipunarinnar, sem setur hámark á leyfisveitingaferlið í heild sinni. Á meðan heimilt er að vísa virkjunarkosti í biðflokk, sem enginn frestur gildir um, og lokaafgreiðsla flokkunar er í höndum Alþingis, sem enginn frestur gildir um né getur í reynd gilt um, bíta skref-frestirnir ekki: ferlið í heild getur eftir sem áður tekið áratugi. Lögin rýmkuðu auk þess biðflokkinn sjálfan, sbr. kafla 3.2. Lög nr. 30/2026, um einföldun og samræmingu leyfisferla, taka til

leyfisveitinga sem koma á eftir rammaáætlun í keðjunni, og forgangsregla þeirra um virkjunarkosti í nýtingarflokki gengur beinlínis út frá því að umsækjandi hafi þegar komist í gegnum það þrep sem enginn heildarfrestur gildir um. Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er því raunar heitið að ferli leyfisveitinga verði einfaldað og tímafrestir lögbundnir. Sama stefnumið er áréttað í atvinnustefnu stjórnvalda, Vaxtarplani til 2035, sem samþykkt var í ríkisstjórn 10. apríl 2026 og gerir aukna orkuöflun og styttri leyfisferla að forgangsverkefnum. Frumvarp til innleiðingar á tilskipun sem mælir einmitt fyrir um lögbundna tímafresti væri rétti vettvangurinn til að efna þessi fyrirheit. Það er ekki gert.

3. Rammaáætlun og lög nr. 66/2026 stangast á við tilskipunina

Ástæða þess að innleiðing 15.–17. gr. er ekki einfalt formsatriði er sú að gildandi íslenskt leyfisveitingakerfi fyrir orkuver stenst ekki þær kröfur sem ákvæðin gera. Þar vegur rammaáætlun þyngst.

3.1 Tveggja ára hámark 16. gr. er kerfislega ómögulegt að óbreyttu

Flokkun virkjunarkosts í orkunýtingarflokk rammaáætlunar er lögbundið skilyrði þess að virkjunarleyfi verði veitt og að skipulagsáætlanir geri ráð fyrir viðkomandi virkjun. Flokkunin er þannig í reynd fyrsti og ófrávíkjanlegi hlekkurinn í leyfisveitingakeðjunni, hvað sem formlegri flokkun hennar sem „áætlunar“ líður. Sama einkunn er gefin í nýlegri grein í Lögmannaþingi, þar sem því er lýst að rammaáætlun, sem upphaflega átti að vera stefnumörkun, sé í raun orðin „forleyfisveitingarferli“ á undan hinni eiginlegu leyfismeðferð, og að biðflokkur, sem hugsaður var sem tímabundið úrræði, hafi í framkvæmd orðið leið til að fresta ákvörðun um ótiltekinn tíma. Reynslan sýnir að þessi hlekkur einn og sér hefur tekið 9–23 ár fyrir virkjunarkosti 3. áfanga og að 15 af 17 kostum sem settir voru í biðflokk í 3. áfanga bíða enn endanlegrar flokkunar. Biðtími þeirra kosta er ekki aukaatriði heldur kjarni málsins: þeir komu til meðferðar löngu fyrir afgreiðslu áfangans árið 2022, hafa nú beðið í meira en áratug og sumir vel á annan áratug og enginn lögbundinn frestur knýr á um niðurstöðu – biðin getur samkvæmt gildandi lögum haldið áfram um ófyrirsjáanlega framtíð. Við þetta bætist síðan mat á umhverfisáhrifum, skipulagsbreytingar sveitarfélaga (dæmi eru um að ein

aðalskipulagsbreyting hafi tekið fjögur ár), virkjunarleyfi og tengisamningur við flutningsfyrirtækið.

Það er því kerfislega ómögulegt að íslenskt leyfisveitingaferli rúmist innan tveggja ára hámarks 16. gr. tilskipunarinnar á meðan ótímabundin rammaáætlunarflokkun stendur fremst í keðjunni. Jafnvel þótt því yrði haldið fram að rammaáætlun falli formlega utan þess ferlis sem 16. gr. afmarkar, þá gilda kröfur 15. gr. um einfaldaða, hraðaða, hóflega og fyrirsjáanlega stjórnsýslumeðferð um öll stjórnsýslustig. Jafnvel þótt rammaáætlun væri alfarið undanskilin rúmast þau skref sem á eftir koma – umhverfismat, skipulagsbreytingar, virkjunarleyfi og tengisamningur – ekki heldur ein og sér innan tveggja ára hámarksins, eins og dæmið um fjögurra ára aðalskipulagsbreytingu sýnir. Lögbundin forsenda leyfis, sem enginn tímafrestur gildir um og getur staðið óafgreidd áratugum saman, gengur gegn markmiðum og virkni tilskipunarinnar hvernig sem á er litið.

Rétt er að áréttta að tímafrestir 16. gr. voru sérstaklega til umfjöllunar við upptöku tilskipunarinnar í EES-samninginn. Í ákvörðun ráðherraráðs Evrópusambandsins um samningsafstöðu gagnvart sameiginlegu EES-nefndinni (skjal ST-10121-2025 frá 1. júlí 2025) er fjallað um leyfisveitingaferli 16. gr. og tekið fram að tímafresti 4.–6. mgr. greinarinnar megi framlengja um allt að eitt ár vegna sérstakra skyldna Noregs til samráðs við Sama. Ísland fékk í sömu ákvörðun aðlögun vegna orkunotkunar í fluggeiranum, sbr. umfjöllun í 1. kafla greinargerðar frumvarpsins. Aðlaganir voru þannig ræddar og veittar þar sem eftir þeim var leitað. Ísland óskaði hvorki eftir né fékk undanþágu frá tímafrestum 16. gr. Tímafrestirnir voru þannig teknir upp án nokkurrar efnislegrar aðlögunar fyrir Ísland og með samþykki íslenskra stjórnvalda sjálfra. Sú viðbára að tímamörk tilskipunarinnar eigi ekki við um íslenskar aðstæður fær því ekki staðist.

Þróunin innan ESB gengur auk þess í þveröfuga átt við íslenska kerfið. Með tilskipun (ESB) 2023/2413 frá 18. október 2023 (RED III) var aðildarríkjum gert skylt að kortleggja og tilnefna sérstök hröðunarsvæði fyrir endurnýjanlega orku (15. gr. c tilskipunar 2018/2001, sbr. breytingartilskipunina), leyfisveiting innan slíkra svæða má taka að hámarki tólf mánuði og sex mánuði við endurnýjun orkuvers (16. gr. a), tveggja ára hámark gildir utan þeirra (16. gr. b) og uppbygging endurnýjanlegrar

orku telst ríkir almannahagsmunir við hagsmunamat (16. gr. f). Til samanburðar má nefna að samkvæmt mati framkvæmdastjórnar ESB frá desember 2025 tekur leyfisveiting endurnýjanlegra orkuverkefna allt að níu árum þar sem hún er lengst innan sambandsins – fyrsti hlekkur íslenska ferlisins einn og sér hefur tekið 9–23 ár. Íslenskt kerfi sem ræður ekki við tveggja ára hámark RED II mun standa enn fjær þeim kröfum sem framundan eru; að fresta uppgjörinu við rammaáætlun nú þýðir aðeins að það verður tekið síðar, við enn strangari mælikvarða.

3.2 Biðflokkur án tímafresta

Með lögum nr. 17/2026 voru inntökuskilyrði biðflokks rýmkuð og matskennd heimild til að vísa virkjunarkostum þangað víkkuð, án þess að nokkur tímafrestur gildi um afgreiðslu úr flokknum. Virkjunarkostur getur þannig setið í biðflokki um ófyrirsjáanlegan tíma án þess að umsækjandi eigi kröfu á niðurstöðu, rökstuðningi innan frests eða raunhæfu málskoti. Framkvæmdin staðfestir að þetta er ekki fræðilegur möguleiki heldur meginregla: í maí 2025 setti verkefnisstjórn 5. áfanga alla tíu vindorkukostina sem til meðferðar voru í biðflokk. Ráðherra boðaði í júlí 2025 sérstaka þingsályktunartillögu um að einn þeirra yrði færður í nýtingarflokk; ári síðar hefur sú tillaga enn ekki verið lögð fram á Alþingi og hinir níu sitja eftir án nokkurrar tímasetningar. Í lokaskýrslu sömu verkefnisstjórnar kemur jafnframt fram að 27 vindorkuverkefni biðu þess við lok áfangans að mat hæfist í næsta áfanga – biðröðin myndast þannig áður en málsmeðferðin sjálf hefst. Samkvæmt 4. mgr. 5. gr. laga nr. 48/2011 lúta óafgreiddir kostir af þessu tagi sömu reglum og virkjunarkostir í biðflokki – lögbundið leyfisbann 2. mgr. sömu greinar gildir því sjálfkrafa um þá án þess að nokkur málsmeðferð hafi farið fram, án rökstuðnings og án úrræða. Framkvæmdin hefur jafnframt getið af sér stöður sem lögin þekkja ekki: í yfirlitum og tillögum verkefnisstjórnar eru virkjunarkostir merktir „Óflokkað“ og „Ekki á dagskrá“ og lagt er til að kostur verði „dreginn til baka“, án þess að nokkur þessara staða eigi sér stoð í lögum nr. 48/2011, sem mæla aðeins fyrir um flokkana þrjá. Réttaráhrifin eru engu að síður hin sömu og biðflokks: lögbundið leyfisbann. Leyfisveitingakerfi þar sem réttarstaða umsækjanda ræðst af stöðumerkingum án lagastöðar, sem ekki liggur fyrir hver ákveður, hvenær eða á hvaða grundvelli, fullnægir ekki kröfum 15. gr. tilskipunarinnar um hlutlægar, gagnsæjar og

fyrirsjáanlegar reglur. Við bætist að flokkun virkjunarkosta er afgreidd með þingsályktun og sætir því hvorki stjórnarsýslukæru né endurskoðun með þeim hætti sem stjórnvaldsákvarðanir sæta almennt – umsækjandi á ekkert raunhæft úrræði til að knýja fram niðurstöðu eða fá frávísun í biðflokk rökstudda og endurskoðaða. Þar liggur jafnframt sá kerfisgalli sem engir frestir á einstökum skrefum geta bætt úr: lokaafgreiðslan er hjá Alþingi sjálfu, og löggjafinn verður í reynd hvorki bundinn af málsmeðferðarfresti né knúinn til afgreiðslu innan tiltekins tíma. Þetta er ekki tilgáta: í nefndarálini meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar er beinlínis bent á að afgreiðsla Alþingis hafi til þessa verið tímafrekasti þáttur ferlisins og minnt á að þingsályktunartillaga 3. áfanga hafi verið lögð fram fjórum sinnum áður en hún var samþykkt. Leyfisveitingakerfi þar sem ófrávíkjanlegt skilyrði leyfis er falið þinginu getur því aldrei – hvorki að gildandi lögum né með lagabreytingu – fullnægt bindandi hámarksfresti 16. gr. tilskipunarinnar. Samræmi verður aðeins náð með því að færa flokkunina, eða ígildi hennar, til stjórnvalds sem lýtur frestum og endurskoðun. Að því marki sem meðferð máls er í höndum stjórnvalda, svo sem verkefnisstjórnar og ráðherra, samræmist ótímabundin bið auk þess illa málshraðareglu stjórnarsýsluréttar.

Þetta fyrirkomulag stangast jafnframt á við EES-gerð sem þegar er í gildi. Samkvæmt 7. gr. tilskipunar 2009/72/EB, um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku, sem tekin var upp í EES-samninginn með þriðja orkupakkanum, skulu leyfisveitingar vegna nýrrar raforkuvinnslu fara eftir hlutlægum, gagnsæjum og jafnræðislegum viðmiðum, synjun skal rökstudd og umsækjanda skal standa málskot til boða. Virkjunarkostur sem vísað er í biðflokk um ófyrirsjáanlegan tíma, án rökstuddrar niðurstöðu og án kærans úrræðis, nýtur hvorugs. Ótímabundin frestun án rökstuðnings og án úrræða hefur í reynd sömu áhrif og órökstudd og ókæranleg synjun. Ósamræmið við kröfur tilskipunar (ESB) 2018/2001 er því ekki aðeins framtíðarvandi sem ráða má bót á við síðari innleiðingu – gildandi fyrirkomulag rammaáætlunar stenst þegar illa þær kröfur sem EES-réttur gerir í dag til leyfisveitingaferla raforkuvinnslu.

3.3 Sértækar hindranir gagnvart vindorku í lögum nr. 66/2026

Með lögum nr. 66/2026 voru teknar upp sértækar efnisreglur um vindorku innan rammaáætlunar, m.a. útilokun tiltekinna svæða og sérstök matsviðmið sem gilda aðeins um þá tækni. Tilskipunin byggist á tæknihlutleysi og hefur það beinlínis að markmiði að auka hlutdeild endurnýjanlegra orkugjafa, þar á meðal vindorku. Löggjöf sem leggur þyngri og sértækari hindranir á vindorku en aðra endurnýjanlega orkukosti vinnur gegn markmiðum tilskipunarinnar og eykur enn á það misræmi sem lýst er í kafla 3.1, því vindorkuverkefni sem þegar hafa beðið árum saman eftir flokkun þurfa nú að auki að standast ný og íþyngjandi sérvíðmið sem sett voru eftir að þau komu til meðferðar.

3.4 Einhliða og tvítekið mat rammaáætlunar

Rammaáætlun metur orkunýtingu gagnvart verndarhagsmunum og öðrum landnýtingarkostum, svo sem ferðapjónustu, en ekkert sambærilegt mat fer fram í hina áttina: aðrir nýtingarkostir sæta engu hliðstæðu mati gagnvart orkugagsmunum og landvernd má auk þess ná fram beint með friðlýsingu samkvæmt náttúruverndarlögum nr. 60/2013 án aðkomu rammaáætlunar. Skimunin gengur því aðeins í aðra áttina og felur í sér misvægi án gagnkvæms mótvægis. Við bætist að rammaáætlun endurtekur að verulegu leyti mat sem hvort eð er fer fram samkvæmt lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021, og öðrum gildandi lögum; það sem hún bætir efnislega við er fyrst og fremst pólitísk flokkun – og tími. Slíkt einhliða og tvítekið fyrirkomulag, sem leggur alla töf og alla sönnunarbyrði á orkuframkvæmdir einar, verður vart talið hlutlægt, hóflegt og nauðsynlegt í skilningi 15. gr. tilskipunarinnar, sem mælir jafnframt fyrir um einfaldaða málsmeðferð.

3.5 Ósamræmi við yfirlýst 80% landsmarkmið Íslands

Í greinargerð frumvarpsins er réttilega rakið að Ísland hafi, í tengslum við ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 176/2025, sett sér 80% landsbundið leiðbeinandi markmið um hlutdeild endurnýjanlegrar orku árið 2030, sextán prósentustigum hærra en hlutdeildin var árið 2020. Slíkri aukningu verður ekki náð nema ný endurnýjanleg orkuver komist í gegnum leyfisveitingaferlið á þeim tíma sem eftir

lifir til 2030. Ríkið getur ekki samtímis lýst þessu markmiði yfir gagnvart EES-samstarfinu og viðhaldið leyfisveitingakerfi þar sem fyrsti áfanginn einn hefur að jafnaði tekið meira en áratug. Yfirlýsingin og gildandi kerfi fara ekki saman.

3.6 Leyfisveitingatíminn gerir loftslagsmarkmið, raforkuöryggi og orkuskipti óframkvæmanleg

Loks ber að horfa á leyfisveitingatímann í samhengi við yfirlýst og lögfest markmið íslenskra stjórnvalda sjálfra. Markmið um kolefnishlutleysi Íslands árið 2040 er lögfest í 1. gr. laga um loftslagsmál, nr. 70/2012, og stefna stjórnvalda er að Ísland verði óháð jarðefnaeldsneyti á sama tíma. Samkvæmt raforkuspá Landsnets 2024–2050 kallar sú vegferð á um 5 TWst af nýrri raforku til ársins 2035 og um 16 TWst fyrir full orkuskipti, og vex eftirspurnin örast á milli áranna 2030 og 2040.

Sá eftirspurnarvöxtur er þannig tímasettur innan glugga sem gildandi leyfisveitingakerfi ræður ekki við. Orkuver sem á að vera komið í rekstur á árabílinu 2030–2040 hefði miðað við reynsluna af rammaáætlun þurft að koma til meðferðar fyrir mörgum árum; virkjunarkostur sem kemur inn í kerfið í dag á sér enga raunhæfa leið í rekstur innan gluggans. Leyfisveitingatíminn er með öðrum orðum ekki aðeins EES-réttarlegt vandamál heldur gerir hann lögfest loftslagsmarkmið ríkisins og orkuskiptaáform þess óframkvæmanleg í reynd. Tilskipunin, sem sett er til að hrinda Parísarsamningnum í framkvæmd, og tímafrestrir 16. gr. hennar eru einmitt svarið við þessu vandamáli – og það svar er tekið út úr frumvarpinu.

Afleiðingar skortsins eru þegar komnar fram. Raforkuverð til almennra notenda hækkaði um 28% á tveimur árum fram á vor 2025, nær þrefalt umfram vísitölu neysluverðs, og samkvæmt greiningu Raforkueftirlitsins á þróun raforkukostnaðar (júní 2025) hækkaði raforkukostnaður fyrirtækja með umtalsverða notkun um fjórðung að raunvirði frá 2020 til 2025 og kostnaður heimila á köldum svæðum, sem kynda með rafmagni, um ríflega 100 þúsund krónur á ári. Greiningin rekur þróunina til þess að eftirspurn hafi vaxið umfram framboð eftir langvarandi kyrrstöðu í uppbyggingu orkuvinnslu. Hvert það lag sem tefur nýja orkuvinnslu viðheldur þannig þeim skorti sem heldur verðinu uppi. Við þetta bætist að með lögum nr. 47/2025 var lögfest það viðmið að framleiðslu- og flutningsgeta raforkukerfisins mæti áætlaðri eftirspurn tvö til fimm ár fram í tímann, ella geti þurft að grípa til

skömmtnar. Leyfisveitingakerfi þar sem fyrsti hlekkurinn einn getur tekið á annan áratug gerir stjórnvöldum ókleift að bregðast við fyrirsjáanlegum skorti innan þess tímaramma sem lögin sjálf miða við – fljótlegasti orkukosturinn, vindorka, er um leið sá sem mætir flestum sérhindrunum í málsmeðferðinni, sbr. lög nr. 66/2026.

4. Afleiðingar ófullnægjandi innleiðingar

Umsögn þessi lýtur fyrst og fremst að efni frumvarpsins, en rétt er að vekja athygli ráðuneytisins á því að ófullnægjandi innleiðing er ekki kostnaðarlaus fyrir ríkissjóð. Þrenns konar afleiðingar blasa við.

4.1 Skaðabótaábyrgð ríkisins gagnvart tjónþolum

Samkvæmt meginreglu EES-réttar um bótaábyrgð ríkja, sem EFTA-dómstóllinn mótaði í máli E-9/97 (Erla María Sveinbjörnsdóttir) og Hæstiréttur Íslands lagði til grundvallar í dómi 16. desember 1999 í máli nr. 236/1999, getur ríki orðið skaðabótaskyldt gagnvart einstaklingum og lögaðilum sem verða fyrir tjóni vegna þess að EES-gerð er ekki innleidd með fullnægjandi hætti. Skilyrðin, sem nánar voru útfærð í máli E-4/01 (Karl K. Karlsson hf.), eru þau að reglan sem brotin er veiti einstaklingum réttindi, að brotið sé nægilega alvarlegt og að orsakatengsl séu milli brotsins og tjónsins.

Tímafrestir 16. gr. tilskipunarinnar eru afmörkuð og mælanleg réttindi umsækjenda um leyfi – tveggja ára hámark, eins árs hámark fyrir minni einingar og réttur til eins tengiliðar – og eru þannig einmitt af þeirri gerð sem skilyrðið um réttindaveitandi reglu tekur til. Vaninnleiðing að liðnum innleiðingarfresti felur að jafnaði í sér nægilega alvarlegt brot, enda hefur ríkið þá ekkert svigrúm til mats. Verði frumvarpið samþykkt án 15.–17. gr. má því búast við að þeir sem sannanlega verða fyrir tjóni af töfum í leyfisveitingaferlinu geti reist bótakröfur á hendur ríkinu. Tímamarkið ræðst af gildistöku ákvörðunar nr. 176/2025. Samkvæmt 3. gr. hennar öðlast hún gildi þegar allar tilkynningar samkvæmt 1. mgr. 103. gr. EES-samningsins hafa borist, enda var stjórnskipulegur fyrirvari gerður við ákvörðunina. Alþingi hefur þegar veitt samþykki sitt fyrir staðfestingu ákvörðunarinnar með þingsályktun nr. 13/157 frá 20. apríl 2026 og stjórnskipuleg skilyrði af Íslands hálfu eru því uppfyllt. Samkvæmt 1. mgr. 103. gr. öðlast ákvörðunin gildi fyrsta dag annars

mánaðar eftir að síðasta tilkynningin berst, og samkvæmt 2. mgr. sömu greinar skal henni beitt til bráðabirgða að sex mánuðum liðnum frá samþykkt hennar – hér frá 12. janúar 2026 – nema tilkynnt hafi verið að slík bráðabirgðabeiting geti ekki átt sér stað. Ákvörðunin veitir engan sérstakan innleiðingarfrestr og innleiðingarfrestr tilskipunarinnar sjálfrar er löngu liðinn. Skuldbindingin samkvæmt 15.–17. gr. tilskipunarinnar er því annaðhvort þegar orðin virk eða verður það við gildistöku ákvörðunarinnar í kjölfar síðustu tilkynningar, án nokkurs innleiðingarfrests. Frumvarp sem innleiðir ekki þessi ákvæði tryggir þannig að Ísland stendur í broti frá fyrsta degi. Sá kostnaður fellur á skattgreiðendur.

4.2 Samningsbrotamál af hálfu Eftirlitsstofnunar EFTA

Vaninnleiðing EES-gerðar að liðnum fresti er meðal einföldustu mála sem Eftirlitsstofnun EFTA rekur, enda ræðst niðurstaðan af dagatali fremur en matskenndri túlkun. Ferlið – áminningarbréf, rökstutt álit og eftir atvikum mál fyrir EFTA-dómstólnum – tekur alla jafna nokkur ár, bindur mannafla í ráðuneytinu og hjá ríkislögmanni og er til þess fallið að draga úr trúverðugleika Íslands innan EES-samstarfsins. Niðurstaðan verður eftir sem áður sú að ákvæðin þarf að innleiða. Ávinningurinn af því að fresta innleiðingunni er því hverfandi en kostnaðurinn raunverulegur.

4.3 Tvíverknaður við lagasetningu

Loks er á það að líta að innleiðing í þeirri mynd sem frumvarpið gerir ráð fyrir kallar fyrir sjáanlega á endurskoðun laganna innan skamms: annars vegar vegna þeirra ákvæða sem nú er sleppt og hins vegar vegna tilskipunar (ESB) 2023/2413 (RED III), sem breytir tilskipun (ESB) 2018/2001 (RED II) og verður tekin upp í EES-samninginn í fyllingu tímans. Hagkvæmara er fyrir ráðuneytið og Alþingi að ljúka verkinu í einu lagi nú en að leggja sama málaflokk fyrir þingið þrisvar.

5. Tillögur StormOrku

StormOrka leggur til að frumvarpið verði endurskoðað fyrir framlagningu á Alþingi með eftirfarandi hætti:

1. Við frumvarpið bætist nýr kafli sem innleiði 15.–17. gr. tilskipunarinnar efnislega: lögbundnir hámarksfrestir leyfisveitingaferlisins (tvö ár, eitt ár fyrir minni einingar, með þröngri framlengingarheimild), einn lögbundinn tengiliður sem samræmir alla málsmeðferð, og einfalt tilkynningarferli vegna nettenginga í samræmi við 17. gr.
2. Lög nr. 48/2011 verði tekin til endurskoðunar samhliða innleiðingunni, líkt og bent var á í samráði um áform. Flokkun virkjunarkosta verði færð úr höndum Alþingis til stjórnvalds, felld undir lögbundna tímafresti, afgreiðsla úr biðflokki bundin hámarksfresti og ákvarðanir um flokkun gerðar kærarlegar til óháðs úrskurðaraðila.
3. Sérreglur laga nr. 66/2026 sem leggja íþyngjandi viðmið einvörðungu á vindorku verði felldar brott eða a.m.k. endurskoðaðar með hliðsjón af tæknihlutleysi og markmiðum tilskipunarinnar, og tryggt að þær taki ekki til virkjunarkosta sem þegar voru komnir til meðferðar.
4. Mat á áhrifum frumvarpsins verði endurskoðað: 6. kafli greinargerðar er merktur „í vinnslu“ og fullyrðing fylgiskjalsins um að regluverk hér á landi samræmist leyfisveitingaákvæðum tilskipunarinnar verði leiðrétt. Endurskoðað mat taki sérstaklega til þess hvort íslenskt leyfisveitingakerfi, að rammaáætlun meðtalinni, standist kröfur 15. og 16. gr. tilskipunarinnar, og til áhrifa óbreytts kerfis á möguleika Íslands til að ná yfirlýstu 80% landsmarkmiði, lögfestu markmiði um kolefnishlutleysi árið 2040 og orkuskiptum í samræmi við raforkuspá, svo og til áhrifa óbreytts leyfisveitingatíma á raforkuverð til notenda og á raforkuöryggi í skilningi laga nr. 47/2025.
5. Í greinargerð verði réttarstaða ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 176/2025 rakin: að stjórnskipulegur fyrirvari var gerður við hana, að Alþingi veitti samþykki sitt fyrir staðfestingu hennar með þingsályktun nr. 13/157 frá 20. apríl 2026, hvenær tilkynning Íslands samkvæmt 1. mgr. 103. gr. EES-samningsins var eða verður send, hvenær ákvörðunin öðlast gildi og að hún veitir engan innleiðingarfrest, enda ræður það stöðu Íslands að þjóðarétti og mögulegri bótaábyrgð ríkisins.
6. Þar til innleiðing hefur farið fram verði stjórnvöldum leiðbeint um að skýra ákvæði laga nr. 48/2011 og annarra laga um leyfisveitingar til samræmis við tilskipunina eftir því sem unnt er, sbr. meginregluna um samræmda skýringu landsréttar við EES-rétt.

6. Niðurstaða

Frumvarpsdrögin innleiða valda hluta tilskipunar (ESB) 2018/2001 en ganga fram hjá þeim ákvæðum hennar sem mestu skipta fyrir raunverulega aukningu endurnýjanlegrar orkuvinnslu á Íslandi: reglunum um skilvirka, tímasetta og fyrirsjáanlega leyfisveitingu. Á meðan rammaáætlun, í þeirri mynd sem lög nr. 66/2026 og nr. 17/2026 hafa fært hana í, stendur óbreytt sem ótímabundin og einhliða forsenda allra orkuframkvæmda, verður innleiðing tilskipunarinnar ekki fullnægjandi og markmið hennar nást ekki. StormOrka hvetur ráðuneytið til að nýta þetta löggjafartækifæri til að taka á ósamræminu í heild í stað þess að fresta því enn.

StormOrka er reiðubúin að fylgja umsögninni eftir á fundi og leggja fram frekari gögn óski ráðuneytið þess.

Virðingarfyllst,

f.h. StormOrku ehf.



Magnús Björgvin Jóhannesson
Framkvæmdastjóri StormOrku ehf
magnusj@stormorka.is

Heimildir

- Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/2001 frá 11. desember 2018 um að auka notkun orku frá endurnýjanlegum orkugjöfum (RED II), einkum 15.–17. gr.
- Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/28/EB frá 23. apríl 2009 um að auka notkun orku frá endurnýjanlegum orkugjöfum (RED I), einkum 13. og 16. gr.
- Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/72/EB frá 13. júlí 2009 um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku, einkum 7. gr. (hluti EES-samningsins samkvæmt þriðja orkupakkanum).
- Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2023/2413 frá 18. október 2023 um breytingu á tilskipun (ESB) 2018/2001 o.fl. (RED III), Stjtið. ESB L, 2023/2413, 31.10.2023, einkum 15. gr. c og 16. gr. a, b og f tilskipunar 2018/2001 eins og henni var breytt.
- Tillaga framkvæmdastjórnar ESB að tilskipun um hraðari leyfisveitingar, COM(2025) 1007 final, 10. desember 2025 (mat á lengd leyfisveitingaferla innan sambandsins).
- Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 176/2025 frá 11. júlí 2025 um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn, ásamt yfirlýsingu EFTA-ríkjanna um landsbundin leiðbeinandi markmið um endurnýjanlega orku, einkum 3. gr. (gildistaka háð tilkynningum samkvæmt 1. mgr. 103. gr. EES-samningsins; stjórnskipulegs fyrirvara getið).
- Þingsályktun nr. 13/157, um staðfestingu ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 332/2023 og 333/2023, 172/2025, 176/2025, 249/2025 og 294/2025, samþykkt á Alþingi 20. apríl 2026 (496. mál á 157. löggjafarþingi, þingskjal 1096).
- Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið, einkum 103. gr., sbr. lög nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið.
- Ákvörðun ráðherraráðs Evrópusambandsins um samningsafstöðu innan sameiginlegu EES-nefndarinnar vegna tilskipunar (ESB) 2018/2001, skjal ST-10121-2025 frá 1. júlí 2025 (aðlaganir vegna 16. gr. og fluggeirans).
- Lög um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, með síðari breytingum, þ.m.t. lögum nr. 17/2026 og lögum nr. 66/2026.
- Lög nr. 30/2026, um breytingu á ýmsum lögum vegna einföldunar og samræmingar leyfisferla á sviði umhverfis- og orkumála.
- Lög nr. 47/2025, um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003 (raforkuöryggi).

- Lög um loftslagsmál, nr. 70/2012, einkum 1. gr. (markmið um kolefnishlutleysi árið 2040).
- Lög um náttúruvernd, nr. 60/2013.
- Lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021.
- EFTA-dómstóllinn: mál E-9/97, Erla María Sveinbjörnsdóttir (dómur 10. desember 1998), og mál E-4/01, Karl K. Karlsson hf.; Hæstiréttur Íslands, dómur 16. desember 1999 í máli nr. 236/1999.
- Nefndarálit meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar um frumvarp til breytinga á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, er varð að lögum nr. 17/2026 (afgreiðsla Alþingis sem tímafrekasti þáttur ferlisins; fjórar framlagningar þingsályktunartillögu 3. áfanga).
- Þingsályktun nr. 24/152, um áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða (3. áfangi), samþykkt á Alþingi 15. júní 2022.
- Lokaskýrsla verkefnisstjórnar 5. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar, 13. maí 2025.
- Yfirlit virkjunarkosta 5. áfanga verndar- og orkunýtingaráætlunar, 5. maí 2025 (stöðumerkingarnar „Óflokkað“ og „Ekki á dagskrá“).
- Raforkuspá Landsnets 2024–2050.
- Raforkueftirlitið / Umhverfis- og orkustofnun: Þróun raforkukostnaðar og áhrif á notendur, 16. júní 2025. Sjá einnig Samtök iðnaðarins: Raforkuverð hækkar langt umfram verðbólgu, 28. maí 2025.
- Katrín Helga Hallgrímsdóttir: Rammaáætlun, stjórnsýslan og réttarríkið, Lögmannaþingið, 25. maí 2026.
- Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið: Ráðherra leggur til að vindorkukosturinn Garpsdalur fari í orkunýtingarflokk, frétt 7. júlí 2025, og tillaga ráðherra í samráðsgátt stjórnvalda, mál nr. S-113/2025.
- Atvinnustefna Íslands: Vaxtarplan til 2035, samþykkt í ríkisstjórn 10. apríl 2026.
- Skipulagsstofnun, mál nr. 201811038: aðalskipulagsbreyting vegna vindorkuvers í Dalabyggð – skipulagsferli hófst árið 2018 og breytingin var staðfest 29. júní 2022.

- Drög að frumvarpi til laga til innleiðingar á tilskipun (ESB) 2018/2001, samráðsgátt stjórnvalda, mál nr. S-127/2026, ásamt fylgiskjali: Endanlegt mat á áhrifum lagasetningar, dags. 10. júlí 2026. Áform um lagasetningu, mál nr. S-16/2026.
- Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins.