

Umhverfis-, orku og loftslagsráðuneyti
Borgartúni 26
105 Reykjavík

21. desember 2023

Efni: Umsögn StormOrku ehf., kt. 460315-0340, í 251. máli/2023. Áform um lagasetningu

1. Neyðarlög um meiri græna raforku

StormOrka ehf skorar 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 síðastliðinn sem gengur út á að fella niður rammaáætlun (sem Noregur hætti notkun árið 2016) og 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 möguleg nú þegar stefnir í raforkuskerðingar sem hafa aldrei sést á Íslandi áður, með tilheyrandi kostnaði og tekjutapi fyrir þjóðarbúið. Þessu til stuðnings má benda á skýrslu sem Efla verkfræðistofa gerði fyrir Landsnet en í henna kemur fram að kostnaður þjóðarbúsins vegna raforkuskerðingar til fiskimjölsbræðslanna einn vetur var um 5 milljarða, sjá hér <https://landsnet.is/library?itemid=8b4bbbfe-35a5-44ff-a051-5fb521704292>, en þetta er þriðji veturinn sem slík skerðing hefur reynst nauðsynleg. Þannig má áætla að kostnaðurinn verði kominn í 15 milljarða í lok þessa vetrar. Við þetta bætist skerðing til stóriðjunnar sem Landsvirkjun tilkynnti um þann 20.12.2023 þannig að áætlaður heildarkostnaður þjóðarbúsins hleypur á tugum milljarða. Allt vegna þess að ekki tekst að fá leyfi fyrir grænni raforku.

2. Lög nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun taka ekki til vindorku.

Ágreiningur er um það hvort vindorka fellur undir lög nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun (Rammaáætlun). Fyrir liggja lögfræðialit m.a. Orkustofnunar og LEX lögmannsstofu, að gildandi lög um nr. 48/2011, taki ekki til vindorkuvera. Því til viðbótar tók Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála (ÚUA) ekki undir þann málflutning að vindurinn eigi að fara í rammaáætlun í úrskurði¹ sínum nr. 30/2020 en þrátt fyrir það halda stofnanir enn fram sömu skoðun. Landslög lögmannsstofa komst hins vegar, í álit sínu fyrir umhverfis- og auðlindaráðuneytið, UAR, með vísan *vilji iðnaðarnefndar Alþingis* á sínum tíma, að svo væri. UAR hefur haldið sig við þá skoðun lengst af, ásamt undirstofnunum þess ráðuneytis s.s. Skipulagstofnunar og valdið af þeim ástæðum verulegum töfum á skipulagsbreytingum Dalbyggðar vegna vindorkugarðs í eignarlandi Storm Orku, að Hróðnýjarstöðum, ítrekuðum töfum á því verkefni og verulega íþyngjandi kröfum og fjárhagstjóni við ákvörðun um matsáætlun vegna mats á umhverfisáhrifum virkjunarinnar með vísan til þess að vindorkuverkefnið þurfi að fara í rammaáætlun.

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

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

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 felli undir lög, 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 stjórnáðamaðna þar um.

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

3. Á hverju byggir vilji Alþingis til að fella vindorku undir rammaáætlun?

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 ekki á allra færi að reisa vindlund. Sem dæmi þá má gera ráð fyrir að kostnaður við mat á umhverfisáhrifum hlaupi á um 300-500 milljónum króna og ekki margir sem hafa 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.

4. Framkvæmd úthlutana ef vindorka færir undir rammaáætlun

Ef vilji Alþingis er að fella vind undir rammaáætlun og ákveðin svæði verða fyrir valinu, 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. Engin lög í landinu leysa úr þessu vandamáli. Spurningar vakna til dæmis um hvernig eigi að takmarka eignarétt eins, en hygla öðrum vegna stjórnvaldsákvæðana 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 t.d. Hróðnýjarstaði, 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?

5. Önnur lög tryggja gæði verkefna og lágmarksáhrif á umhverfi

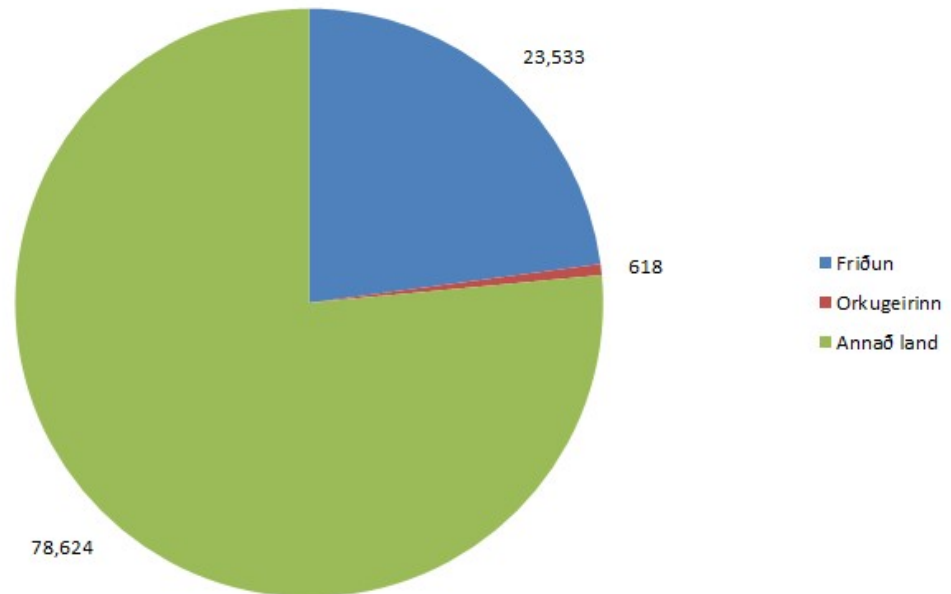
Er þörf fyrir rammaáætlun þar sem önnur lög sinna sama hlutverki s.s. lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021, skipulagslög nr. 123/2010, raforkulög nr. 65/2003, samkeppnislög nr. 44/2005, lög um mannvirki nr. 160/2010, brunavarnir nr. 75/2000, o.fl.? Hvers vegna þarf raforkugeirinn, ein atvinnugreina, að sæta tvöföldu lagaumhverfi þegar kemur að leyfisveitingum, fyrst rammaáætlun (4-23 ár) og svo önnur leyfi (3-6 ár)?

6. Náttúruvernd umtalsverð nú þegar

Landfræðilegt fótspor orkugeirans er 0.6% af landinu (heimild: Landsvirkjun). Til samanburðar er búið að friða nú þegar 23% (heimild: Umhverfisstofnun), sjá mynd hér að neðan. Þó

landfræðilegt fótspor orkugeirans væri þrefaldað að stærð þá væri fótsporið samt undir 2%. Enn frekari friðun takmarkar möguleika komandi kynslóða til að nýta græna endurnýjanlega raforku. Hvenær er búið að friða nóg af landinu, er það 30% eða 60%? Hvaða réttlætning liggur fyrir frekari friðun og takmörkun á möguleikum komandi kynslóða til að nýta græna raforku? Hvers konar raforku eiga komandi kynslóðir að nota? Hefur rammaáætlun náð markmiði sínu og kominn tími til að leggja hana niður?

Landnýting Íslands, km²



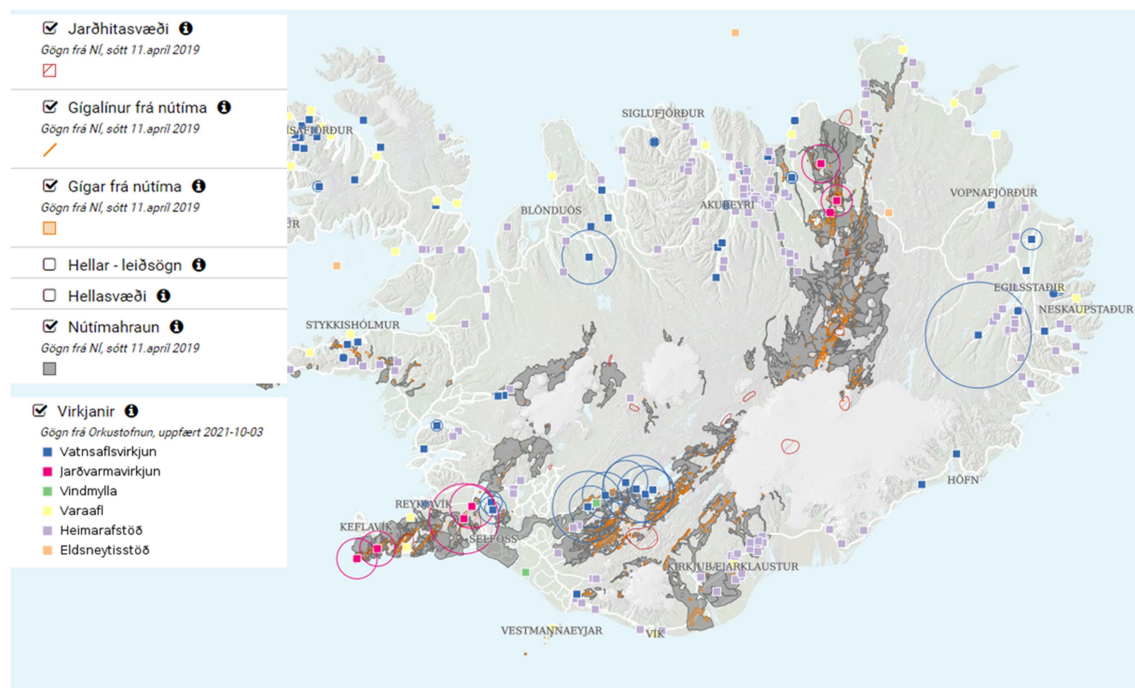
7. Fordæmi Norðmanna

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. Hvers vegna þurfa íslendingar að vera kaþólskari en páfinn í þessu máli? 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 rikissjóð. Er slíkt réttlætanlegt og í hvaða tilgangi?

8. 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 jörði 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 jarðhitinn 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 vindlundu upp á svæðum sem eru jarðfræðilega örugg og tryggja þannig að jarðhræringar stofni ekki þessari tegund raforkuframleiðslu landsmanna í hættu.

9. Reglur um úthlutun takmarkaðra gæða

Hvaða reglur gilda um úthlutun takmarkaðra gæða, m.a. í eigu ríkissjóðs s.s. lands undir vindlundu? Á hvaða verði eru slík gæði leigð hagsmunaaðilum? Hvað mun virkjunaraðili þurfa að borga fyrir afnotin af landinu undir vindlundina? Munu þær greiðslur skekkja samkeppnisstöðu þessara verkefna gagnvart öðrum vindlundum? Stendur til að bjóða þessi takmörkuðu gæði út á frjálsum markaði, þ.e. landssvæði undir vindlundu í eigu ríkissjóðs?

10. Málsástæður og lagarök – vindorka heyrir ekki undir rammann

10.1. Um hlutverk Orkustofnunar annars vegar og verkefnastjórnar hins vegar

Í samræmi við lögfræðilega túlkun Orkustofnunar og LEX lögmannstofu, að umrædd lög um rammaáætlun, taki ekki til orkuframleiðslu með vindafla voru engar leiðbeiningar að finna um virkjunarkosti í vindafla eða aðra óhefðbundna virkjunarkosti vegna fjórðu Rammaáætlunar, frekar en þeirrar 3ju sem nú er til meðferðar á Alþingi.

Tillögur til ráðherra um virkjunarkost í vindorku, annars vegar Blöndulundur og hins vegar Búrfellslundur, hafa verið samþykktar af Alþingi gegn lögmetis- og jafnræðisreglu stjórnisýsluréttarins og brjóta í bága við 72. gr. stjórnskipunarlaganna 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 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 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 3ju verndar- og orkunýtingaráætlunarinnar.

Samkvæmt 7. tl. reglugerðar nr. 530/2014 er kveðið á um að vísa skuli til fyrirbyggjandi rannsókna um virkjunarsvæði, en með orkurannsóknnum 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 jarðhita 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.

10.2 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 Orkustofnun getur sett um landnýtingu og umhverfi hinnar fyrirhuguðu virkjunar.

Leyfi 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 mat á umhverfisáhrifum nr. 106/200 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.

10.3 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 vindafla, né sjávarorku utan netlaga til raforkuframleiðslu.

10.4 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.

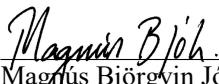
Sé það túlkun Alþingis, að vindorkuver falli undir landsvæði, þar sem er að finna orkuauðlindir, stendur eftir að svara þeirri spurningu, þar sem vindur er allstaðar, hvaða svæði séu heppilegri öðrum. Hver fari í nýtingarflokk í eignarlöndum eða þjóðlendum og hvort slík *landsvæði* þar sem „afmarka má vindorku“ sé þá háð leyfi 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 drög umhverfisráðherra 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.

11. Niðurstaða

Í ljósi þess sem að ofan er ritað er það mat StormOrku ehf að nauðsynlegt sé að fella niður rammaáætlun enda hefur hún þjónað sínu hlutverki, setja verði lög um að grænorkuverkefni geti sótt virkjanaleyfi á 1 ári og að aðeins verði um 1 leyfi að ræða hjá hinu opinbera, ríkisvaldinu og sveitarfélögum.

Virðingarfyllst,


Magnús Björgvin Jóhannesson
Framkvæmdastjóri StormOrku ehf