

Alþingi
Umhverfis- og samgöngunefnd
v. Austurvöll
150 Reykjavík
umsagnir@althingi.is

Reykjavík, 25. nóvember 2025

Efni: Umsögn Samorku um frumvarp um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun og raforkulögum (orkuöflunarstefna, aukin skilvirkni o.fl.), þingskjal 291 – 229. mál

1. Inngangur

Samorka hefur tekið til umsagnar framangreint frumvarp til breytinga á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun („rammaáætlun“) og raforkulögum. Samorka skilaði þann 23. apríl sl. umsögn til Alþingis um sambærilegt frumvarp á 156. löggjafarþingi, þingskjal 300 – 268. mál. Umsögn þessi byggist á fyrri umsögn Samorku um málið.

Um árábil hefur verið lýst áhyggjum af stöðu raforkumála hér á landi og um þau mál verið ritaður fjöldi skýrsla. Ríkisstjórnin hefur svarað þessu kalli og boðar nú sókn í uppbyggingu grænnar orkuöflunar. Stjórnvöld hafa þannig tekið undir þær áhyggjur sem hafa birst um raforkuöryggi hér á landi og það lykilhlutverk sem öruggt orkuframboð leikur í þjóðaröryggi Íslands, auk þess að vera forsenda orkuskipta, fólksfjölgunar, atvinnuþróunar og blómlegrar byggðar. Í því samhengi er rétt að benda á að hvergi er í nágrannalöndum okkar til neitt kerfi í líkingu við það víðtæka og miðstýrða skipulag sem felst í rammaáætlun.

Samorka hefur dregið saman sex sjónarmið um rammaáætlun sem með mikilli einföldun má lýsa svo:

1. Óhagkvæmni; núverandi kerfi er óhagkvæmt bæði þjóðhagslega og fyrir einstaka framkvæmdaraðila. Það tekur langan tíma að afgreiða mál í gegnum rammaáætlun og í framhaldi leyfisveitingar- og skipulagsferli og tvíverknaður er mikill.
2. Stjórnfesta; skortur er á stjórnfestu þar sem breytingar eru tíðar á faghópum og því hvernig mat þeirra fer fram. Þannig er skortir á fyrirsjáanleika um hvenær og hvernig virkjunarkostir verða metnir og af hverjum.
3. Stjórnsýsla; meginsjónarmið stjórnsýsluréttar um t.d. málshraða, hæfi, andmælarétt, rökstuðning og kæruleið eiga ekki við um vinnu faghópa og verkefnastjórnar.
4. Samkeppnissjónarmið; flókið, óskilvirkt og langdregið ferli felur í sér umfangsmiklar aðgangshindranir í orkuframleiðslu.

5. Árangur; lítill sem enginn árangur hefur náðst með núverandi kerfi, hvort sem lítið er til markmiða um sátt í verndar- og orkunýtingarmálum, að hagkvæmir virkjanakostir komist í framkvæmd eða friðlýsingu landsvæða.
6. Forsendur; forsendur fyrir uppbyggingu í raforkuframleiðslu og þörf á grænni raforkuframleiðslu vegna skuldbindinga í umhverfis- og loftslagsmálum er allt önnur en hún var árið 2011 þegar lög um verndar- og orkunýtingaráætlun voru sett. Þá hafa náttúruhamfarir, válynd veður og sjónarmið um viðnámsþrótt samfélagsins sett áhættumat og þörf á fjölbreyttum orkukostum víðar um landið í allt annað samhengi en áður var horft til.

Þá liggur fyrir að Eftirlitsstofnun EFTA, ESA, hefur kafið stjórnvöld um skýringar á einstökum þáttum rammaáætlunar þar sem væntanlega eru efasemdir um að það kerfi eða framkvæmd þess samræmist að öllu leyti skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum.

Öll áhersla er nú lögð á það í Evrópu að einfalda leyfisveitingarferla og greiða fyrir uppbyggingu endurnýjanlegrar orku með skilvirkri stjórnsýslu án þess að draga úr kröfum til umhverfismats og náttúruverndar. Samorka telur mikilvægt að horft verði til þeirra sjónarmiða og væntanlegra skuldbindinga Íslands á grundvelli EES-samningsins við endurskoðun rammaáætlunar og áforma stjórnvalda um einföldun leyfisveitingarferla.

Samorka hefur lengi kallað eftir endurskoðun á regluverki rammaáætlunar, sem hefur nú um nokkurt skeið verið á verkefnalista stjórnvalda. Sú endurskoðun á lögunum sem birtist í fyrirbyggjandi frumvarpi gengur að mati Samorku skammt og enn vantar mikið upp á að tekið sé á þeim vanköntum rammaáætlunar sem bent hefur verið á. Þó langflestar breytingartillögur frumvarpsins séu til bóta leggur Samorka enn áherslu á að fram fari heildarendurskoðun á umgjörð rammaáætlunar.

Samorka fagnar þeim breytingum sem gerðar eru á 1. gr. frumvarpsins frá síðasta þingi. Í b-lið er nú kveðið á um að við hagsmunamat skuli tekið tillit til stefnu stjórnvalda um öflun raforku. Samorka hefur um nokkurt skeið bent á að rammaáætlun hefur ekki tekið mið af stefnu stjórnvalda t.d. um kolefnishlutleysi, orkuskipti og orkuöryggi. Forsenda þess að framangreind breyting á lögunum hafi þýðingu er að í stefnu stjórnvalda um öflun raforku verði raunverulegt mið tekið af þessum skuldbindingum og hugað að atvinnustefnu, áfallaþoli og framtíðaruppbyggingu samfélagsins.

Í frumvarpinu er lögð til breyting frá fyrra frumvarpi á skilgreiningu á biðflokki. Í frumvarpinu segir nú að í biðflokk falli virkjunarhugmyndir sem ekki hefur verið ákveðið hvort falla skuli í orkunýtingarflokk eða verndarflokk, svo sem þegar talið er að frekari upplýsinga og greininga sé þörf. Eins og fram kemur í greinargerð er þessi breyting í samræmi við þá framkvæmd og þann skilning sem mótað hefur frá setningu laganna. Samorka tekur undir þá röksemdafærslu sem þarna birtist um að eðlilegt sé að lögin endurspegli veruleikann, auk þess sem þessi háttur falli betur að upprunalegu markmiði með biðflokk. Hins vegar er brýnt að setja þann varnagla á að þessi breyting opnar á þann möguleika að sífelld fleiri og fleiri virkjunarkostir færast í biðflokk ef ekki ríkir sátt um að kostur fari í orkunýtingu eða vernd. Í þessu sambandi verður einnig að ítreka að rammaáætlun er í reynd orðin að einhvers konar forleyfisveitingarferli þar sem raunverulega eru teknar ákvarðanir um mikilvæg eignarréttindi og atvinnufrelsi. Langvarandi frestun á því að taka ákvörðun um virkjunarkost getur haft umtalsverðar afleiðingar, auk óheyrilegs kostnaðar.

2. Þróun rammaáætlunar

Til grundvallar lögum nr. 48/2011 lá hugmyndafræði um að í rammaáætlun fælist heildstætt frummat sem mundi auðvelda orkufyrirtækjum að velja virkjunarkosti til þróunar. Frummatið átti ekki að vera jafn ítarlegt og eða koma í stað umhverfismats framkvæmda og áætlana. Raunin hefur hins vegar orðið önnur og er þess vegna mælt fyrir um breytingartillögu á 10. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun í frumvarpinu þannig að skýrt komi fram í lögum að upplýsingaöflun og vinna faghópa taki mið af því að um „heildsætt frummat“ er að ræða.

Í 3. kafla greinargerðar með frumvarpinu er þess getið að ef lögin yrðu afnumin í heild og rammaáætlunarferlið lagt niður, þá fælist í því að ekki yrði um að ræða neitt miðlægt mat eða faglega skoðun á verndargildi eða verndarþörf lands. Rétt er að draga hér skýrt fram að það er meginmarkmið og hlutverk laga um náttúruvernd nr. 60/2013 að vernda til framtíðar fjölbreytni íslenskrar náttúru, jarðminjar, vatnasvæði, landslag og víðerni eins og segir í þeim lögum. Er þar mælt fyrir um útgáfu náttúruminjaskrár á fimm ára fresti og vali minja á náttúruminjaskrá en til grundvallar slíku mati skal liggja mat á verndargildi þeirra og verndarþörf. Það er þannig hlutverk náttúruverndarlaga að fram fari miðlægt mat og fagleg skoðun á verndargildi eða verndarþörf lands og náttúru.

Það er óheppilegt að slíkt mat eigi einnig að fara fram á grundvelli laga um verndar- og orkunýtingaráætlun og þá sérstaklega með hliðsjón af því að þar eru landsvæði eingöngu tekin til skoðunar út frá virkjunarhugmyndum framkvæmdaraðila, sem var ekki hugmyndin með lögum í upphafi. Frá því að lög um rammaáætlun voru sett árið 2011 hafa miklar breytingar orðið á umgjörð náttúruverndar, til að mynda með gildistöku laga um náttúruvernd nr. 60/2013, lög um stjórn vatnamála nr. 36/2011 og lögum um loftlagsmál nr. 70/2021. Þá hefur á þessum tíma verið lokið við skiptingu landsins í þjóðlendur og eignarlönd á grundvelli laga nr. 68/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Mikilvægt er að umhverfis- og náttúruvernd fari fram í aðskildum farvegi og sé unnin út frá þeim hagsmunum sem þar er verið að vernda – verndun náttúru og umhverfis hlýtur enda að vera óháð því hvort um virkjunarhugmyndir sé að ræða, uppbyggingu í iðnaði eða þróun byggðar.

3. Breyting á raforkulögum, nr. 65/2003

Samorka fagnar því að ákvæði um stefnu stjórnvalda um öflun raforku birtist nú í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun og að skýrt sé mælt fyrir um framlagningu og eftirfylgd stefnunnar í raforkulögum.

Samorka hefur bent á að stefna stjórnvalda um öflun raforku geti orðið mikilvægur hlekkur í þeirri löngu og flóknu keðju sem uppbygging í orkuframleiðslu og orkuflutningi er hér á landi. Fleira þarf þó til. Þannig gæti verið til bóta ef stefnunni fylgdi greining á því hver áhrif hennar yrðu á jafnvægi framboðs og eftirspurnar eftir raforku, atvinnuuppbyggingu og hagvöxt og hvernig stefnunni er ætlað að mæta áformum stjórnvalda á grundvelli atvinnustefnu.

Samorka bendir í þessu samhengi einnig á mikilvægi þess að stefnunni verði fylgt eftir í starfi stjórnvalda. Þannig væri skynsamlegt að huga að lagabreytingum sem lúta að starfi stofnana, eins og t.d. Umhverfis- og orkustofnunar, þannig að stjórnvöldum verði gert að taka mið af stefnunni við forgangsörðun verkefna og nýtingu mannafla og fjármagns.

Þá ítrekar Samorka mikilvægi þess að horft verði til öflunar jarðhita til jafns við öflun raforku í slíkri stefnu. Hvergi er í tengslum við umfjöllun um „stefnu stjórnvalda um öflun raforku“ vikið að nauðsynlegri uppbyggingu og öflun jarðhita sem nýtist bæði til húshitunar og rafmagnsframleiðslu. Lög um verndar- og orkunýtingaráætlun lúta ekki eingöngu að nýtingu virkjunarkosta til raforkuframleiðslu heldur einnig að nýtingu jarðhita. Jarðhiti er hvergi mikilvægari í orkubúskapnum á heimsvísu en á Íslandi og er jarðvarmi hér um 65% allrar orku sem við notum til húshitunar, baða, ylræktar og framleiðslu rafmagns. Til að gæta samræmis og draga fram mikilvægi hitaveitu og þeirrar orku sem í henni felst væri eðlilegt að stefna stjórnvalda tæki ekki bara til öflunar raforku heldur einnig öflunar jarðhita.

4. Breytingartillögur við einstakar greinar

Samorka leggur til að bætt verði við 4. gr. laganna nýrri 3. mgr. sem hljóði svo:

„Virkjunarkostir í orkunýtingarflokki teljast í þágu almannahagsmuna í meðförum stjórnvalda og dómstóla í kjölfar slíkrar flokkunar, þar til kolefnishlutleysi er náð í samræmi við lög um loftslagsmál nr. 70/2012. Sama gildir um framkvæmdir í flutnings- og dreifikerfi rafmagns vegna slíkra virkjunarkosta.“

Samorka telur eðlilegt í ljósi þess mikla ferlis og mats sem fram hefur farið varðandi virkjunarkosti í rammaáætlun að slíkir kostir njóti í framhaldi tiltekins forgangs í meðferð stjórnvalda og dómstóla. Er hér lögð til einföld og afmörkuð breyting á 4. gr. laganna sem er í efnislegu samræmi við lagabreytingartillögu sem nú liggur fyrir alþingi í 32. gr. frumvarps til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna einföldunar og samræmingar leyfisferla á sviði umhverfis- og orkumála (þskjl. 363 - 265. mál). Í því frumvarpi er lagt til að við afgreiðslu umsókna hjá Umhverfis- og orkustofnun skuli framkvæmdir vegna virkjunarframkvæmda sem falla undir orkunýtingarflokk njóta forgangs við afgreiðslu leyfa.

Samorka leggur til að í 7. gr. frumvarpsins verði horft til upphaflegrar tillögu um lengd frests sem sveitarfélag hefur til að samræma skipulagsáætlanir sínar við verndar- og orkunýtingaráætlun. Þannig að í stað orðsins tíu í 1. málsl. 2. mgr. 7. gr. laganna komi „fjögur“ en ekki „sex“ eins og lagt er upp með í frumvarpinu. Tillaga um fjögurra ára frest þýðir að í reynd hafa sveitarfélög 6 ára frest til að samræma skipulagsáætlanir sínar, sem ætti að vera nægjanlegur tími.

Samorka leggur til að bætt verði við d-lið 8. gr. frumvarpsins nýjum 4. málsl. sem hljóði svo:

„Ef Umhverfis- og orkustofnun hefur ekki óskað eftir frekari gögnum innan 8 vikna frá móttöku beiðni, má umsækjandi senda beiðnina ásamt gögnum beint til verkefnisstjórnar til umfjöllunar“.

Samorka fagnar þeim tillögum sem felast í frumvarpinu um bættu málsmeðferð og aukna skilvirkni, þar á meðal með afmarkaðri og styttri frestum. Slíkir frestir mega sín þó lítils ef þeim er ekki fylgt vel eftir. Þannig telur Samorka eðlilegt að setja hér inn varnagla á þá leið að óski Umhverfis- og orkustofnun ekki eftir viðbótargögnum innan 8 vikna frá því að beiðni barst, þá megi umsækjandi senda virkjunarhugmynd ásamt meðfylgjandi gögnum beint til verkefnisstjórnar sem skal þá taka hana til umfjöllunar.

5. Lokaorð

Samorka gerir ekki athugasemdir við meginþorra þeirra lagabreytinga sem lagðar eru til í frumvarpinu, enda að mestu leyti um að ræða lagabreytingar í átt að bættri málsmeðferð og aukinni skilvirkni. Þó lagabreytingar í þessa átt séu mikilvægt skref veltur framkvæmd þeirra alfarið á því hvernig haldið verður á málum af hálfu verkefnisstjórna og Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis. Þannig má glöggst sjá af umfjöllun í greinargerð að lög um verndar- og orkunýtingaráætlun hafa ekki náð markmiði sínu, m.a. af þeim ástæðum að þeim hefur einfaldlega ekki verið framfylgt með fullnægjandi hætti af hálfu framkvæmdavaldsins. Það sama gæti auðvitað gerst með þær lagabreytingar sem hér er lagt upp með. Alfarsælast væri að leggja niður rammaáætlun í núverandi mynd, styrkja stöðu náttúruverndar og framfylgd þeirra laga og að um orkuframkvæmdir gildi sama regluverk og um annan iðnað og uppbyggingu byggðar.

Varðandi fyrirleggjandi frumvarp, vísar Samorka að öðru leyti til umsagna aðildarfélaga sinna.

Samorka þakkar fyrir tækifæri til að veita umsögn um frumvarpið og lýsir yfir vilja til að mæta á fund nefndarinnar og gera nánari grein fyrir sjónarmiðum samtakanna.

Virðingarfyllst, f.h. Samorku



Katrín Helga Hallgrímsdóttir, lögfræðingur