

Forsætisráðuneyti
Skrifstofa samhæfingar
for@for.is

Reykjavík, 9. desember 2025

Efni: Umsögn Samorku um drög að atvinnustefnu Íslands – vaxtarplan til 2035, mál í samráðsgátt nr. S-226/2025

1. Inngangur

Samorka fagnar frumkvæði og nálgun stjórnvalda í framlögðum drögum að atvinnustefnu Íslands til 2035. Það er afar mikilvægt að stjórnvöld móti heildstæða stefnu um framtíð íslensks atvinnulífs og viðurkenni með svo skýrum hætti að sterkir og öruggir orku- og veituvinnviðir eru stoðir sem allt annað atvinnulíf byggist á. Drögin gefa tilefni til bjartsýni; þar eru nefnd framleiðni, samkeppnishæfni, orkuskipti, fjölbreytt atvinnustarfsemi og mikilvægi innviða sem lykilþættir efnahagslegra framfara. Samorka tekur undir þessa sýn og leggur áherslu á að íslenskt atvinnulíf hefur að miklu leyti byggst upp á einstöku samspili endurnýjanlegrar orku og sterkra innviða.

Á sama tíma telur Samorka að endanleg atvinnustefna þurfi að vera skýrari um það hvernig stjórnvöld hyggtast tryggja forsendur stefnunnar og þar með samkeppnishæfni landsins. Sérstaklega skiptir máli að atvinnustefnan taki mið af þeirri stöðu sem orkumál, vatns- og fráveitumál og innviðauppbygging eru í, og að hún horfi til þeirrar þróunar sem er í ríkjum Evrópu, á hinum sameiginlega evrópska markaði sem íslenskt atvinnulíf keppir við. Í þessum málaflokki eru raunveruleg tækifæri fyrir stjórnvöld til að láta til sín taka með því að búa innviðum og orkuframleiðslu þannig umgjörð að þeir geti byggst upp og dafnað og stutt við þá atvinnusköpun og framleiðni sem stefnt er að með atvinnustefnu. Samorka væntir þess í aðgerðaráætlun sem sett verður fram til að vinna að framkvæmd stefnunnar verði markvissar aðgerðir til að efla orkuframleiðslu og styrkja innviði. Í viðauka við umsögn þessa er að finna tillögur Samorku inn í aðgerðaráætlun. Tillögurnar krefjast allar nánari útfærslu og sumar yfirgripsmikilla laga- og reglugerðarbreytinga. Samorka og aðildarfyrirtæki lýsa yfir vilja til að koma að slíkri vinnu með stjórnvöldum.

Ísland stendur frammi fyrir stefnumarkandi ákvörðunum um uppbyggingu orkuvinnslu og innviða, eins og glöggst má sjá af nýútgefinni Orkuspá Íslands 2025–2050. Í atvinnustefnu þarf að tala skýrt um að stefnt sé að þeirri aukningu í orkuframleiðslu, orkuskiptum og jarðvarmaframleiðslu sem birtist í háspá Orkuspár Íslands.

2. Raforkuframboð og lykilákvarðanir næstu ára

Grundvallarforsenda þess að atvinnustefna til 2035 nái fram að ganga er að framboð raforku og burðargeta raforkukerfisins geti mætt þeirri eftirspurn sem efnahagslegur vöxtur og framtíðarsýn stefnunnar felur í sér. Nýjustu gögn úr orkuspá sýna að framboð raforku er nú þegar undir þrýstingi og

að stöðnun í uppbyggingu flutningskerfis og orkuframleiðslu undanfarin ár hefur hamlað fjárfestingum og atvinnuuppbyggingu, bæði á landsbyggðinni og suðvesturhorninu.

Í nýbirttri Orkuspá Íslands er áætlað að mögulegt nýtt framboð til 2030 verði um 2,4TWh. Þetta er lækkun um 1,6 TWh frá fyrri spá Orkustofnunar, lækkun sem nemur 37,5%. Þegar litið er yfir þá virkjanakosti sem teknir eru inn í þessa spá (sjá töflu hér neðar) sést að mikil óvissar ríkir um marga þeirra. Meira en helmingur þeirra hefur ekki enn hlotið öll tilskyld leyfi, eða eru föst í málaferlum þeim tengdum. Grunnspá mun því einungis ganga eftir ef allar framkvæmdir og leyfisveitingar ganga upp án tafa. Framþróun síðustu ára gefur ekki tilefni til bjartsýni í þeim efnum.

Ár	Virkjun	Orka (GWst)	Leyfi
2025-2030	Árlegar smávirkanir	~150	-
2026-2027	Vaðölduver	400-440	Já
2026-2027?	Svartsengi 7 stækkun	75-80	Já (lokið)
2028-2029	Þeistareykir toppþrýstingsvél	210	Já
2027-2029	Sigalda stækkun	6-10	Fellt úr gildi
2029-2031	Hrauneyjafoss stækkun	10-30	Nei
2030-2031	Hvammsvirkjun	720-740	Óvíst
2030-2031	Hvalárvirkjun	320	Nei
2029-2033	Stækkun Þeistareykja	370-750	Nei
Samtals		2,2-2,7 (TWst)	

Samorka hvetur stjórnvöld til að lýsa því yfir með atvinnustefnu að horft sé til háspár Orkuspár Íslands til 2050 í raforku- og jarðvarmaframleiðslu sem skapar nauðsynlegt rými fyrir vöxt, fjölbreyttara atvinnulíf, aukna framleiðni og meiri verðmætasköpun. Raforkuframleiðsla nærri grunnspá mundi þýða takmarkaðan vöxt og minni möguleika til nýrrar atvinnuuppbyggingar. Slík áhersla þarf að vera afdráttarlaus – hún mun móta framtíðarfærni stefnunnar og hvort í kjölfar henni fylgi nauðsynlegar fjárfestingar í innviðum, breyttar áherslur í leyfisveitingum og aðgerðaráætlunum næstu ára, hvort sem er á vettvangi stjórnvalda, flutnings- og dreifiveitna eða raforkuframleiðenda.

Tryggt framboð orku, aukin flutningsgeta og efling dreifikerfa eru ekki aðeins tæknileg atriði heldur kjarninn í samkeppnishæfni landsins. Landshlutar sem búa við takmarkað aðgengi að raforku hafa átt undir högg að sækja í atvinnuuppbyggingu, sem torveldar markmið um jöfn tækifæri og sterka byggðapróun. Atvinnustefnan þarf að árétta þetta með skýrum og afdráttarlausum hætti.

Samorka leggur til að orkuframleiðsla sem grunnur að allri annarri atvinnustarfsemi verði dregin þvert yfir í sértækum stefnuáherslum atvinnustefnu, samanber meðfylgjandi tillögu:



Vöxtur orkuframleiðslu fellur að meginmarkmiðum atvinnustefnu um vöxt útflutnings og aukna framleiðni. Í orkuframleiðslu eru fjölbreytt störf, framleiðni er mikil og orkuframleiðsla er grundvöllur að og nátengd öðrum atvinnuvegum. Samspil orkuframleiðslu, matvælaíðnaðar, orkusækins iðnaðar og loftslags eru til að mynda augljós, auk þess sem græn orkuframleiðsla styður við loftslags- og losunarmarkmið stjórnvalda.

3. Sjálfbærir og sterkir veituvinnviðir

Vatnsveitur, fráveitur og hitaveitur eru ekki síður mikilvægar undirstöður atvinnulífsins en raforkukerfið. Nánast allar þær atvinnugreinar sem birtast í sértækum stefnuáherslum stjórnvalda byggja á áreiðanlegri þjónustu sjálfbærra veituvinnviða, hvort sem það er matvælaframleiðsla, ferðapjónusta, landeldi, iðnaður, líftækni eða loftslag. Hitaveitan er einstakur styrkur á alþjóðavísu, bæði hvað varðar kostnað og kolefnisspor, og skapar íslensku atvinnulífi mikilvægt forskot. Vatn og fráveita eru forsenda heilnæmra umhverfisskilyrða, ábyrgar framleiðslu og samfélagslegrar velferðar.

Atvinnustefna sem horfir fram til ársins 2035 verður að gera skýrt grein fyrir því hvernig stjórnvöld hyggjast tryggja fjárfestingar og stöðugleika þessara innviða. Regluverkið þarf að vera gegnsætt, fyrirsjáanlegt og fjárhagslega sjálfbært. Það þarf einnig að tryggja að uppbygging innviða haldi takti við nýja atvinnuuppbyggingu og mannfjölgun. Í því samhengi er algjört grundvallaratriði að fjárfestingarumgjörð þessara grundvallarinnviða sé þannig að hægt sé að fjármagna og fjárfesta í þeim á hagkvæman og skynsamlegan hátt, þar á meðal með skýrri heimild til að reikna arðsemi á eigið fé.

4. Stefnumótandi ákvörðun um stjórnsýslu, lagaþróun og leyfisveitingar

Atvinnustefna verður ekki trúverðug nema hún byggji á stjórnsýslu sem er skilvirk, fyrirsjáanleg og stuðlar að fjárfestingum. Þar liggur stærsta hlutverk og geta stjórnvalda til að hafa áhrif á framtíðarfærni atvinnustefnunnar. Samorka tekur undir markmið í drögum að atvinnustefnu um einfaldara og skýrara regluverk og leggur til metnaðarfullar tillögur í þeim efnum (sjá nánar viðauka við umsögn þessa). Lög um verndar- og orkunýtingaráætlun þarf að leggja af eða endurskoða þá

umgjörð frá grunni. Samorka hefur lagt fram hugmyndir um Orkuþróunarskipulag sem gæti verið innlegg inn í slíka vinnu. Mikilvægt er að ferli leyfisveitinga verði samræmt og stytt og komið fyrir í einu samþættu ferli allra hagaðila; framkvæmdaraðila, stofnana, sveitarfélaga og annarra hagaðila sem koma vilja að ferlinu.

Atvinnustefnan verður einnig að taka mið af þeirri lagasetningu í Evrópu sem óhjákvæmilega verður hluti af íslenskum rétti á næsta áratug. Má hér t.d. nefna reglur um endurnýjanlega orku (RED II og RED III) og endurskoðaðar tilskipanir ESB um fráveitu og drykkjarvatn með nauðsynlegum aðlögunum eftir því sem við á. Evrópusambandið hefur sett samkeppnishæfni á oddinn og þar eru endurnýjanlegir orkugjafir og uppbygging flutnings- og dreifikerfa raforku í lykilhlutverki. Einföldun regluverks, þ.á m. að hraða leyfisveitingum eru sömuleiðis rauður þráður í stefnumótun og lagasetningu Evrópusambandsins. Atvinnustefna sem gildir til 2035 verður að gera ráð fyrir þessum breytingum og horfa til þess hvernig Ísland getur nýtt sér tækifæri í samræmi við evrópska þróun. Þessi nálgun er ekki aðeins eðlileg – hún er nauðsynleg forsenda samkeppnishæfni Íslands á hinum sameiginlega evrópska markaði og til að Ísland haldi samkeppnisstöðu sinni.

5. Lokaorð

Samorka styður markmið atvinnustefnu um að efla framleiðni, tryggja samkeppnishæfni, stuðla að fjölbreyttum atvinnutækifærum og auka verðmætasköpun. Til að stefnan verði raunhæf þarf hún þó að byggjast á:

- skýrum skilaboðum um að horft sé í átt til háspár í aukinni raforkuframleiðslu og jarðvarmaframleiðslu hér á landi,
- öflugri og markvissri uppbyggingu raforku-, vatns-, fráveitu- og hitaveituvinnviða m.a. með skýrum heimildum um arðsemi eigin fjár;
- einfaldara regluverki og skilvirkri stjórnsýslu sem styður við innviðafjárfestingar,
- framtíðarsýn sem tekur mið af evrópski lagapróun og alþjóðlegum skuldbindingum Íslands.

Samorka er reiðubúin til frekara samstarfs við stjórnvöld í lokagerð stefnunnar og útfærslu aðgerðaráætlunar og telur að með þessum áherslum geti atvinnustefna Íslands til 2035 orðið heildstæð framtíðaráætlun – byggð á traustum innviðum, sjálfbærni og raunhæfum tækifærum til efnahagslegs vaxtar og samfélagslegrar velferðar.

Samorka vísar að öðru leyti til umsagna aðildarfyrirtækja sinna og lýsir yfir vilja til samstarfs um áframhaldandi vinnslu málsins.

Virðingarfyllst, f.h. Samorku



Finnur Beck, framkvæmdastjóri



Katrín Helga Hallgrímsdóttir, lögfræðingur

VIÐAUKI SAMORKU VIÐ UMSÖGN UM ATVINNUSTEFNA AÐGERÐIR Í AÐGERÐARÁÆTLUN TIL EINFÖLDUNAR OG SKILVIRKNI

Í viðauka þessum eru taldar upp aðgerðir sem Samorka telur mikilvægt að verði í aðgerðarlista atvinnustefnu til næstu 4 ára. Aðgerðarlistinn styður skýrt við áherslur atvinnustefnu, sérstaklega um styrkingu innviða, einföldun regluverks og aukna orkuframleiðslu.

Hér eru ekki reifuð með ítarlegum hætti rök fyrir einstökum aðgerðum. Slíkur rökstuðningur hefur áður verið settur fram af hálfu Samorku og aðildarfyrirtækja í fyrri umsögnum og samskiptum við stjórnvöld. Samorka er að sjálfsögðu reiðubúinn að útskýra einstakar aðgerðir frekar og koma að vinnu við nánari útfærslur.

1. Endurskoðun á rammaáætlun

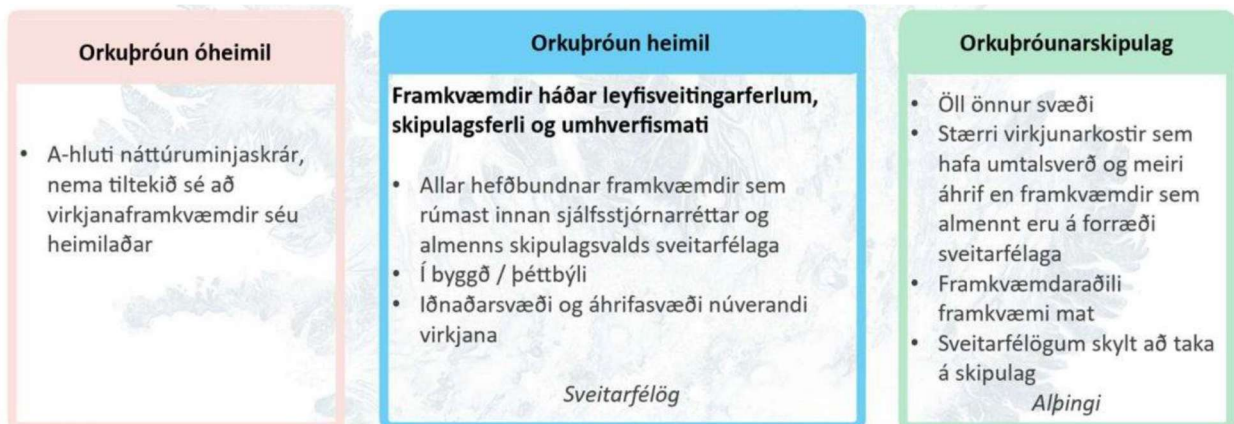
Samorka hefur ítrekað lagt til að ferli rammaáætlunar verði lagt af eða endurskoðað í heild sinni. Markmið rammaáætlunar hafa ekki gengið eftir, hvorki í því að ná sátt, tryggja orkuframleiðslu eða vernd náttúrunnar. Heildstætt mat á náttúruvernd fer nú fram á öðrum og yfirgripsmeiri lagagrundvelli en var við setningu laga um vernd og orkunýtingaráætlun frá 2011. Má hér sem dæmi nefna lög um náttúruvernd frá 2013 og lög um stjórn vatnamála frá 2011.

Samorka hefur jafnframt lagt fram fjölda tillagna að öðrum og minna íþyngjandi útfærslum á rammaáætlun en núverandi kerfi býður upp á. Nokkrar þeirra eru nefndar hér á eftir.

a. Orkuþróunarskipulag

Samorka lagði á árinu 2024 fram tillögur að orkuþróunarskipulagi sem gæti leyst af hólmi núverandi kerfi rammaáætlunar, haldið í aðkomu Alþingis að hluta orkuframkvæmda en komið öðrum í hefðbundið ferli leyfisveitinga og skipulagsmála. Einfalda framsetningu á skipulaginu má sjá á eftirfarandi mynd.

Sjá umfjöllun og nánari útfærslu [í umsögn um mál S-235/2024 í Samráðsgátt stjórnvalda](#).



Umhverfis- og orkustofnun - eini tengiliður stjórnsýslu

b. Viðmið um orkuframkvæmdir í rammaáætlun

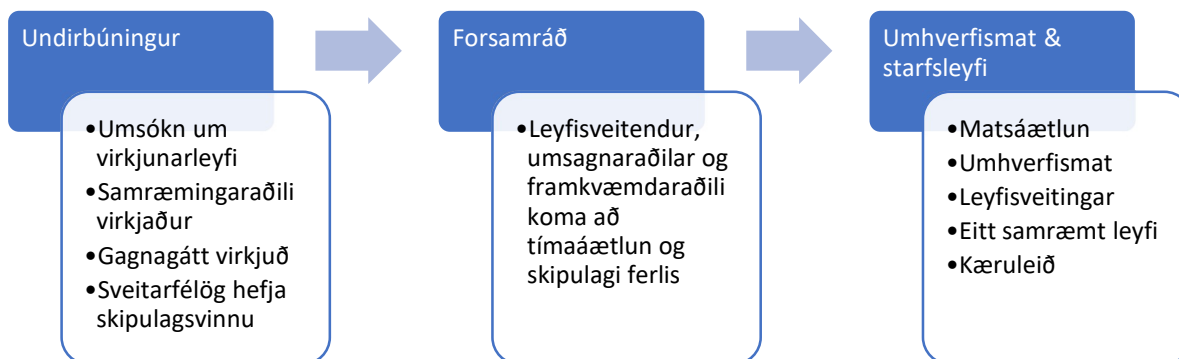
Allar hækkanir á viðmiði um þær framkvæmdir sem falla undir rammaáætlun yrðu til bóta, mundu styðja við orkuöryggi, áfallapol og draga úr kostnaði við minni orkuframkvæmdir sem til að mynda má gera ráð fyrir að skipti miklu fyrir þau svæði þar sem veikleikar eru í flutningskerfinu, eins og t.d. Vestfirði. Samorka telur eðlilegt að sveitastjórnir hafi mest um það að segja hvort og að hvaða leyti uppbygging orkuframleiðslu fari fram innan þeirra, rétt eins og við á um að aðra atvinnuuppbyggingu. Þannig eru engin haldbær rök fyrir því að ferli rammaáætlunar þurfi til að reisa eina vindmyllu eða litla vatnsaflsvirkjun, eins og staðan er í dag.

c. Vindorka

Til einföldunar mætti gefa út strax að um vindorku gildi sömu reglur um aðra orkugjafa. Þannig mundi skapast grundvöllur fyrir fjárfestingar og áframhaldandi vinnu þróunar- og framkvæmdaraðila og sveitastjórna. Árið 2021 var fyrst lagt fram lagafrumvarp um málsmeðferð virkjunarkosta í vindorku af hálfu þáverandi umhverfis- og auðlindaráðherra. Síðan þá hafa komið fram aðrar hugmyndir um sérstaka löggjöf og útfærslu á vindorku innan rammaáætlunar og enn eru boðaðar nýjar reglur í því sambandi. Á sama tíma er vinna hafin við að reisa fyrsta stóra vindorkuver á landinu. Óvissa um lagaþróun og tilheyrandi frestun hjá verkefnisstjórn rammaáætlunar á því að flokka vindorkukosti hvílir að mestu leyti á þeirri óvissu sem ríkir um hvaða sérstaka skipulag á að vera um vindorku á Íslandi.

2. Einn áfangastaður í stjórnsýslu – samræming stjórnsýsluferla – afgreiða leyfi á 2 árum

a. Sambætta málsmeðferð umhverfismats og starfsleyfisumsókna – 2 ár



Til einföldunar mætti strax horfa til þess að breyta orðalagi 11. gr. laga nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana þannig að skylt verði að sambætta málsmeðferð umhverfismats og starfs- eða rekstrarleyfis. Gera þarf til samræmis nauðsynlegar breytingar á 6. gr. reglugerðar nr. 550/2018.

b. Tímafrestir

Samorka leggur til að alls staðar þar sem orku- og veituframkvæmdir eru háðar leyfi eða umsögn stjórnvalds verði settir tímafrestir til afgreiðslu. Ef leyfi eða umsögn er ekki afgreidd innan tímafrests, þá má umsækjandi líta svo á að umsókn sé samþykkt eða ekki sé tilefni til að veita umsögn af hálfu stjórnvalds.

3. Vernd og brýnir almannahagsmunir

a. Brýnir almannahagsmunir

Samorka leggur til að leidd verði í lög almenn regla um að grænar orkuframkvæmdir og tengdar framkvæmdir (s.s. flutnings- og dreifikerfis) verði taldar í almannapágu og metnar í págu „yfirgnæfandi almannahagsmuna“ þegar stjórnvöld og dómstólar þurfa að framkvæma slíkt mat, alveg þangað til kolefnishlutleysi verður náð. Í þessu sambandi verði horft verði til tilskipana Evrópusambandsins um notkun orku frá endurnýjanlegum orkugjöfum (ESB/2018/2001 „REDII“) og tilskipun um breytingar á RED II (ESB 2023/2413 („REDIII“)). Sama gildi í tengslum við framkvæmdir og uppbyggingu innviða hitaveitu, vatnsveitu og fráveitu.

b. Tryggja vernd innviða

Í ýmsu samhengi, ekki síst með hliðsjón af nýlegum áherslum á áfallapol og viðnámsprótt, er mikilvægt að vernd orku- og veitumannvirkja sé tryggð í lögum. Í 86. gr. laga um fjarskiptavirki nr. 70/2022 er ítarlegt ákvæði um vernd fjarskiptavirkja. Er þar bæði kveðið á um bann við að reisa mannvirki þar sem fjarskiptavirki eru eða gera nokkuð það annað sem valdið getur skemmdum eða truflunum á fjarskiptavirki. Samorka leggur til að sams konar ákvæði verði tekið upp í raforkulög, lög um vatnsveitur sveitarfélaga, orkulög og lög um uppbyggingu og rekstur fráveitna.

4. Málaflokkar orku- og auðlindamála í einu og sama ráðuneyti

Til einföldunar og samræmingar leggur Samorka til að málaflokkar orku- og auðlindamála heyri undir eitt og sama ráðuneytið, Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti. Í því felst fyrst og fremst tvennt.

a. Umhverfismat til Umhverfis- og orkustofnunar

Samorka leggur til að þau verkefni Skipulagsstofnunar (Húsnæðis-, mannvirkja- og Skipulagsstofnunar) sem lúta að stjórnsýslu umhverfismats, samkvæmt lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021 verði færð til Umhverfis- og orkustofnunar. Í því felst bæði hagræði, einföldun og samlegð fagsviða og sérfræðipækkingar. Þá fer betur á því að stjórnsýsla á grundvelli laganna heyri í heild undir eitt og sama ráðuneyti. Með núverandi skipulagi og í samræmi við frumvarp til laga vegna sameiningar Skipulagsstofnunar og Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar á þingskjal 340, þá verður stjórnsýsla málaflokksins hjá stofnun sem heyrir undir Félags- og húsnæðismálaráðuneyti.

b. Kalt vatn flytjist til umhverfis- og orku og loftslagsráðuneytis

Sama á við um stjórnsýsluumhverfi vatns. Nánast allt regluumhverfi um kalt vatn lýtur stjórnsýslu Umhverfis- og orkustofnunar en málaflokkurinn heyrir nú undir innviðaráðuneyti. Samorka leggur til með hliðsjón af sömu sjónarmiðum og rakin eru hér að framan að málaflokkurinn verði færður til Umhverfis- orku- og loftslagsráðuneytis.

5. Fjárfestingarumhverfi

a. Vatns- og fráveita, arðsemi á eigið fé til nýfjárfestinga og viðhalds

Það er nauðsynlegt að vatns- og fráveitur hafi heimild til að tryggja hæfilega arðsemi á eigið fé til að standa undir fjárfestingum í innviðum. Slík heimild skapar fyrirsjáanleika og stöðugleika, sem er lykilatriði til að veitur geti sinnt samfélagslega mikilvægu hlutverki og ráðist tímanlega í nauðsynlega uppbyggingu. Núverandi lagaumgjörð er óljós og mismunandi eftir ólíkum tegundum veiturekstrar. Óvissa um heimildir vatns- og fráveitna til að reikna sér arðsemi á eigið fé hamlar fjármögnun og uppbyggingu þessara innviða.

b. Auknar álögur skerði ekki samkeppnishæfni

Það er mikilvægt að gætt verði hófs í skattlagningu á orkuframleiðslu til að tryggja áframhaldandi fjárfestingar og uppbyggingu innviða. Of háar álögur, hvort sem um er að ræða hærri fasteignaskatta vegna breytts fasteignamats eða á grunni auðlindagjalda, geta dregið úr samkeppnishæfni og seinkað orkuskiptum sem eru lykilatriði fyrir hagvöxt og orkuöryggi. Jafnvægi þarf að vera milli tekjuöflunar ríkis og sveitarfélaga og hvata til fjárfestinga, þar sem orku- og veitustarfsemi skilar nú þegar verulegum ávinningi til samfélagsins.

Samorka vísar um aðrar og frekari einföldunartillögur til umsagna aðildarfyrirtækja sinna við atvinnustefnu en einnig í umsagnir vegna frumvarps umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra á yfirstandandi þingi, 265. mál. Þá eru ýmis fleiri mál sem mikilvægt er að huga að til að tryggja einföldun, skilvirkni og nauðsynlegar fjárfestingar í orku- og veituumhverfi. Í viðauka þessum hefur verið snert á stærstu málaflokkunum í þessu sambandi.