

Utanríkisráðuneytið
Reykjastræti 8
101 Reykjavík
utn@utn.is

Brussel , 12. mars 2026

Efni: Umsögn Samorku um þátttöku Íslands í samstarfsáætlunum ESB 2028-2034 (Mál nr. S-38/2026)

1. Inngangur

Samorka þakkar fyrir tækifærið til að veita umsögn um þátttöku Íslands í nýjum samstarfsáætlunum ESB fyrir tímabilið 2028-2034 sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur birt tillögur um. Umfangsmiklar breytingar eru boðaðar á skipulagi og framkvæmd áætlana sem Ísland á aðild að á grundvelli EES-samningsins. Aukin áhersla er lögð á samkeppnishæfni, efnahagslegt sjálfræði á mikilvægum sviðum, viðnámsþol og öryggis – og varnarmál. Samkvæmt upplýsingum frá stjórnvöldum eiga flestar þessara áætlana það sammerkt að vera ekki fastmótaðar, heldur sveigjanlegar og taka mið af stefnu ESB í viðkomandi málaflokkum. Fjárframlög eiga síðan að ráðast af vinnuáætlunum til styttri tíma en 7 ára rammans sem tillögurnar ná til. Stjórnvöld þurfa því að gæta hagsmuna Íslands gagnvart ESB af árvekni á vettvangi EES-samstarfsins og hafa gott samráð við haghafa á borð við Samorku.

Í umsögninni er athyglinni beint að sjóðum og áætlunum þar sem orku- og veitufyrirtæki innan vébanda Samorka gætu tekið þátt, með því að sækja um styrki eða nýta sér þetta alþjóðlega samstarf með öðrum hætti. Eftir töluverðu getur verið að slægjast fyrir íslenska orku- og veitugeirann, t.d. í sjóðum og áætlunum sem lúta að nýsköpun, orkuskiptum og endurnýjanlegum orkugjöfum. Þetta á ekki síður við um verkefni sem snúast um að styrkja og verja ómissandi innviði, þ.á.m. í orku- og veitustarfsemi. Tillögur framkvæmdastjórnarinnar endurspeglar mjög þessar áherslur, enda gera þær ráð fyrir að verja gríðarlega háum fjárhæðum í öryggi, áfallapol, og varnartengd verkefni. Miklu fé á þó líka að verja í grunnrannsóknir, vísindi og fleiri tengd viðfangsefni undir hatti Horizon Europe rammaáætlunarinnar.

2. Nýjar áskoranir en líka sóknarfæri með breytingum

Stærsta breytingin frá núverandi fyrirkomulagi felst í stofnun nýs Samkeppnishæfnissjóðs (e. European Competitiveness Fund, ECF). Í honum verða sameinaðar 14 núgildandi áætlanir og þar af eru sjö sem Ísland á nú þegar aðild að. Sjóðnum er ætlað að stórefla fjárfestingar og stuðning við nýsköpun og tækniþróun. Verður þar sérlega horft til stefnumótandi tækni- og þjónustugreina og innviða, sem leggja eiga grunn að framtíðarhagvexti og alþjóðlegri samkeppnishæfni. Heildarfjárhagsrammi sjóðsins er áætlaður 234,3 milljarðar evra og skiptist í fjóra svokallaða „stefnuglugga.“ Sá langstærsti, númer fjögur, snýst um viðnámsþol, öryggi, varnariðnað og geiminn (space) og á að hafa til umráða 125,2

milljarða evra. Undir þennan glugga fellur borgaralegt öryggi, t.d. lykilinnviðir og einnig tækni með tvíþætt notagildi (dual use), fyrir borgaraleg og hernaðarleg not. Samorka leggur áherslu á að aukið vægi tækni af þessu tagi megi ekki leiða til þess að smærri fyrirtæki verði útundan eða hefðbundin nýsköpun til borgaralegra nota mæti afgangi. Íslensk sprota- og nýsköpunarfyrirtæki þurfa að eiga raunhæfa möguleika á að taka þátt, til jafns við stærri og rótgrónari fyrirtæki.

Samorka og aðildarfyrirtæki hafa staðið framarlega í opinberri umræðu um að efla áfallapol ómissandi innviða hér á landi, t.d. með framsögu á fundum og greinaskrifum en einnig með viðbragðsæfingum og samstarfi við ólíka aðila. Samorka telur því mikilvægt að stjórnvöld leggi ítarlegt mat á hagsmuni Íslands af þátttöku í fjórða stefnuglugganum og leiti þá leiða til að íslensk orku- og veitufyrirtæki geti sótt um styrki eða tekið þátt í samstarfi um viðnámsþol og borgaralegt öryggi. Svokölluð hlutapátttaka ríkja utan ESB getur komið til greina í þessu glugga samkvæmt tillögum framkvæmdastjórnarinnar en óljóst er hvernig hún myndi virka í raun, m.a. vegna tenginga við Horizon Europe, að því fram kom á kynningarfundum stjórnvalda í febrúar. Vissulega getur það verið áskorun fyrir íslensk fyrirtæki að sækja um ef fjármagni í þessum stefnuglugga samkeppnissjóðsins verður t.d. forgangsraðað fyrir stór evrópsk verkefni. Orku- og veitugeirinn hér á landi býr hinsvegar að mikilvægri reynslu og þekkingu og fyrirtæki og stofnanir hafa verið virk í alþjóðlegu samstarfi.

Þó hér sé verið að fjalla um samstarfsáætlanir ESB á grundvelli EES-samningsins ber einnig að líta til þess að Ísland er meðal aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins. Íslensk stjórnvöld horfa t.d. mjög til svokallaðra grunnviðmiða NATO um áfallapol við sína stefnumótun. Atlantshafsbandalagið og mörg ríki í Evrópu leggja sömuleiðis ríka áherslu á samstarf stjórnvalda, stofnana og fyrirtækja um þróun á hugbúnaði og tækni með tvíþætt notagildi. Möguleg þátttaka íslenskra aðila í nýsköpun á vegum NATO gæti þannig aukið möguleika þeirra á þátttöku í ESB-verkefnum sem snúast um öryggi og viðnámsþol. Það skiptir líka máli að samstarf NATO og ESB hefur sífellt verið að styrkjast á undanförunum árum, ekki síst vegna krefjandi öryggisumhverfis á alþjóðavísu. Í þessu sambandi má benda á að Dr. Ari Kristinn Jónsson, fyrrverandi rektor Háskólans í Reykjavík, hefur verið skipaður forseti Nýsköpunarsjóðs NATO (NATO Innovation Fund – NIF).

Fyrsti stefnugluggi Samkeppnissjóðsins upp á 26,2 milljarða evra snýst um svokallaða hreina umbreytingu, s.s. að draga úr losun frá iðnaði, orkunýtingu, fjölbreyttari orkugjafa og mögulega samfjármögnun með „Innovation Fund“ sem er fjármagnaður í gegnum losunarheimildir (ETS). Ísland er í fararbroddi í nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og þannig er öll innlend orkuframleiðsla sjálfbær. Innan aðildarfyrirtækja Samorku er unnið að margvíslegri nýsköpun sem gæti fallið undir þennan glugga og hann gæti boðið upp á sóknarfæri fyrir íslensk orku- og veitufyrirtæki. Stjórnvöld eru því hvött til að leggja mat á þátttöku Íslands í þessum glugga.

Stefnugluggi sem nær yfir stafræna forystu og á að hafa til umráða 51.5 milljarða evra er einnig áhugaverður fyrir íslenska orku- og veitugeirann enda lýtur hann m.a. að stafrænum tengingum og innviðum auk netöryggis. Aðildarfyrirtæki Samorku leggja nú þegar ríka áherslu stafræna uppbygginu og um leið á netöryggi til að verja sína starfsemi gegn netárásum og tengdum ógnum sem truflað geta grunnþjónustu á borð við rafmagn, hitaveitu, vatnsveitu og fráveitu. Þessu tengist líka nýsköpun og sýn til framtíðar sem ríma ætti við áherslur Samkeppnissjóðsins og því er full ástæða fyrir íslensk stjórnvöld að gefa þessum glugga gaum.

Almannavarnaáætlun ESB (*Union Civil Protection Mechanism - UCPM*) hefur þann tvíþætta tilgang að samhæfa viðbrögð við neyðarástandi í Evrópu og sömuleiðis að efla áfallapol og fyrirbyggjandi aðgerðir aðildarríkjanna. Framkvæmdastjórn ESB leggur til að styrkja þessa áætlun verulega til að auka m.a.

Samvinnu um forvarnir og efla undirbúning og viðbrögð við náttúru- og heilsuvá, sem og ógnum af manna völdum. Samkvæmt löggjafartillögu framkvæmdastjórnarinnar frá 16. júlí 2025 falla t.d. orkuinnviðir undir áætlunina. Fram kom á kynningarfundum ráðuneyta um samstarfsáætlanirnar nú í febrúar að sjóður sem tengist UCPM „hafi reynst íslenskum stjórnvöldum vel“ eins og komist var að orði. Sterkir orku- og veitunnviðir eru hluti af öflugum almannavörnum og viðnámsþrótti og því er mikilvægt að íslensk stjórnvöld skoði vel og kynni fyrir haghöfum hvaða möguleikar væru á styrkjum eða samstarfi sem tengist almannavarnaáætlun ESB. Hún hefði líka úr meira fé að spila leggi aðrar stofnanir ESB og aðildarríkin blessun sína yfir tillögum framkvæmdastjórnarinnar. Það er fagnaðarefni ef styrkja á UCPM og nýjar dyr gætu mögulega opnast fyrir íslensk orku- og veitufyrirtæki, t.d. í samstarfi við stjórnvöld og opinberar stofnanir.

Fé verður einnig veitt til framkvæmda við hernaðarlega mikilvæg samgöngumannvirki með tvíþætt notagildi undir innviðáætluninni *Connecting Europe Facility (CEF)*, sem Ísland hefur fram til þessa ekki átt aðild að. Þessari innviðáætlun er t.d. mikilvæg til að byggja upp samgöngur og orkuinnviði í Evrópu, einkum þvert á landamæri. Æskilegt er að stjórnvöld kanni hvort íslenskir aðilar uppfylli skilyrði fyrir framlögum úr þessari áætlun eða annarri aðild. Hins vegar er íslenska raforkukerfið ekki tengt meginlandinu og við fyrstu sýn virðist það takmarka mjög mögulega þátttöku Íslands í CEF.

Aukin áhersla á öryggis-, varnarmál og viðnámsþrótt hefur vakið upp spurningar um að Evrópusambandið kunni að takmarka frekar en áður þátttöku aðila utan sambandsins á grundvelli öryggishagsmuna. EFTA-ríkin innan EES hafa hvatt ESB til að virða í hvívetna ákvæði EES-samningsins, sem kveða á um jöfn réttindi og skyldur allra þátttökuríkja, m.a. í sameiginlegu áliti (e. *EEA EFTA Comment*) frá 18. nóvember 2025. Samorka tekur undir mikilvægi þess að farið sé eftir ákvæðum EES-samningsins í þessu og öðru en vísar til nánari umfjöllunar í umsögn Samtaka atvinnulífsins og fleiri samtaka sem Samorka er einnig aðili að.

Heildafjárhagsrammi Horizon Europe, 10. rammaáætlunar ESB um rannsóknir og nýsköpun, er 175 milljarðar evra samkvæmt tillögum framkvæmdastjórnarinnar. Markmið áætlunarinnar er að styrkja vísinda, tækni – og nýsköpunargrunn Evrópu og auka samkeppnishæfni með stuðningi við nýsköpun og grunnrannsóknir. Horizon Europe verður áfram sjálfstæð áætlun, en þó með verulegri samþættingu við nýja Samkeppnishæfnisjóðinn. Horizon Europe styrkir þannig rannsóknir með tvíþætt notagildi en einnig margvísleg önnur rannsóknarsvið, s.s. í orku- og loftslagsmálum.

Íslensk orku- og veitufyrirtæki eru meðal þeirra fjölmörgu sem hafa sótt um og fengið styrki úr Horizon Europe á undanförunum árum. Þessi rammaáætlun er því mikilvæg fyrir íslenskt atvinnulíf, nýsköpun og rannsóknasamfélag. COMPASS verkefnið um jarðhitaleit í ofurdjúpum jarðlögum sem hófst 2022 og lauk í fyrra hlaut t.d. styrk úr Horizon Europe. Samstarfsaðilar, þar á meðal íslensk orkufyrirtæki og rannsóknarstofnanir, horfa nú fram á að auka áhrif verkefnisins, miðla þekkingu til jarðhitasamfélagsins og styrkja leiðandi stöðu Evrópu í sjálfbærri nýtingu á ofurheitum jarðvarma.

ICEWATER verkefnið til að bæta vatnsgæði er annað gott dæmi um þann ávinning sem Ísland hefur haft af samstarfsáætlunum ESB. ICEWATER hlaut í lok desember 2024 um 3,5 milljarða króna í styrk frá LIFE áætlun Evrópusambandsins og er þetta einn stærsti styrkur sem Ísland hefur fengið úr samkeppnisjóðum ESB. Umhverfis- og orkustofnun leiðir verkefnið sem er unnið í nánú samstarfi við fjölbreyttan hóp íslenskra samstarfsaðila. Meðal þátttakenda voru Orka náttúrunnar, Orkuveita Húsavíkur, Orkuveita Reykjavíkur og Veitur – öll fyrirtæki innan vébanda Samorku.

Þetta eru aðeins tvö dæmi af mörgum um þann umtalsverða ábata sem íslensk orku- og veitufyrirtæki og stofnanir í þeim geira hafa haft af þátttöku í samstarfsáætlunum og samkeppnissjóðum ESB. Á kynningarfundi ráðuneyta um samstarfsáætlanirnar kom fram að við undirbúning og þátttöku færi fram samræming á vegum utanríkisráðuneytis og menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneytis auk reglulegrar upplýsingagjafar til ríkisstjórnar og Alþingis. Samorka tekur undir með Samtökum atvinnulífsins og fleiri hagsmunasamtökum að jafnframt sé nauðsynlegt að setja á fót samráðshópi með atvinnulífinu sem hafi skýran ramma og tilgang.

Samkvæmt upplýsingum Samorku eru nokkur dæmi um að Ísland og önnur EFTA-ríki taki þátt í áætlunum ESB að hluta. Er kostnaðarþátttaka þá aðlöguð samkvæmt samkomulagi. Vegna samruna og stækkunar áætlana þurfi að kanna kosti og galla við hlutabátttöku fyrir komandi styrkjatímabil með því að greina forsendur og tækifæri vegna þátttöku í einstökum áætlunum. Þannig gæti komið til greina að meta forsendur fyrir þátttöku í fjórða stefnuglugga Samkeppnissjóðsins um viðnámsþrótt, öryggi, varnariðnað og geim. Þar og víðar er mikilvægt að ganga úr skugga um að verkefni einskorðist ekki við fyrirtæki innan ESB áður en Ísland leggur fram fé til viðkomandi samstarfsáætlana. Stjórnvöld eiga að sinna hagsmunagæslu af því tagi en hún er enn öflugri með góðu samráði við atvinnulífið.

3. Alþjóðlegt samstarf lykill að samkeppnishæfni

Þátttaka Íslands í samstarfsáætlunum ESB 2028-2034 er mikilvæg fyrir marga geira atvinnulífsins, þar á meðal íslensk orku- og veitufyrirtæki. Þau eru meðvituð um að sterk samkeppnisstaða fyrirtækja hér á landi og þar með Íslands ræðst m.a. af virkri þátttöku á þessu sviði. Hrein og örugg orka á samkeppnishæfu verði er einn helsti styrkleiki Íslands í alþjóðlegu samhengi og gerir okkur kleift að laða hingað til lands nýjar fjárfestingar og fyrirtæki. Alþjóðlegt samstarf í vísindum og rannsóknum, íslenskt hugvit og nýsköpun er lykill að framförum og velsæld og þar leggur íslenski orku- og veitugeirinn sitt af mörkum.

Íslensk stjórnvöld þurfa að rýna vel þær umfangsmiklar breytingar eru boðaðar á skipulagi og framkvæmd þeirra samstarfsáætlana ESB sem Ísland á aðild að á grundvelli EES-samningsins. Gæta þarf hagsmuna Íslands í hvívetna og móta skýra stefnu og aðgerðir á grundvelli þeirrar greiningar. Samorka er reiðubúin til áframhaldandi samráðs við stjórnvöld um þetta mál, s.s. að veita upplýsingar þegar eftir því er leitað og eiga önnur samskipti, þ.á m. að taka þátt í fundum, hvort sem þeir eru í Reykjavík eða Brussel.

Virðingarfyllst, f.h. Samorku



Sveinn Helgason, verkefnisstjóri erlends samstarfs