

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið

Skrifstofa orkumála

Borgartúni 21

105 Reykjavík

Reykjavík, 26. ágúst 2026

Efni: Umsögn Samorku, samtaka orku- og veitufyrirtækja, um drög að þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku – mál nr. S-123/2026

1. Inngangur

Samorka, samtök orku- og veitufyrirtækja, þakka fyrir tækifærið til að veita umsögn um drög að þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku. Samorka eru heildarsamtök fyrirtækja í orku- og veitustarfsemi á Íslandi og innan þeirra eru bæði orkuframleiðendur, flutningsfyrirtækið, vindorkuframleiðendur og þróunaraðilar í vindorku, dreifiveitur og smásalar á raforkumarkaði. Umsögn þessi endurspeglar sameiginleg sjónarmið aðildarfyrirtækja Samorku í heild fremur en afstöðu einstakra félaga.

Samorka fagnar endurskoðun stefnunnar og tekur undir þau grunnsjónarmið draganna að traust og framsýnt flutningskerfi sé forsenda orkuskipta, samkeppnishæfni, atvinnuuppbyggingar og afhendingaröryggis. Stjórnvöld hafa sjálf staðfest mikilvægi þessa, meðal annars í atvinnustefnu Íslands og aðgerðaáætlun stjórnvalda fyrir árin 2026–2027, þar sem hagkvæm sérleyfisstarfsemi í raforkukerfinu er tilgreind sem forsenda alþjóðlegrar samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs. Samorka leggur áherslu á að þessi tengsl milli trausts flutningskerfis og verðmætasköpunar verði höfð að leiðarljósi við endanlega mótun stefnunnar.

2. Grunnsjónarmið raforkulaga sem leiðarljós og þróun regluverks í Evrópu

Flutningskerfi raforku starfar á grundvelli raforkulaga, nr. 65/2003, og ber þingsályktuninni að taka mið af þeim grunnsjónarmiðum sem fram koma í 1. gr. laganna um þjóðhagslega hagkvæmt raforkukerfi, samkeppni í vinnslu og viðskiptum, skilvirkni og hagkvæmni í flutningi og dreifingu, raforkuöryggi og hagsmuni neytenda, nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og umhverfissjónarmiða. Í grunnsjónarmiðum 1. gr. raforkulaga er þannig sérstaklega fjallað um hagkvæmni í flutningi og dreifingu og hagsmuni raforkunotenda, stórra sem smárra. Markmið raforkulaga samkvæmt 1. gr. laganna eru þær meginlínur sem flutningskerfið og aðrir markaðsaðilar þurfa alltaf að vinna eftir og hafa að leiðarljósi. Samorka fagnar því að þessi tengsl séu gerð skýr í 2. tölulið A-liðar en leggur áherslu á að grunnsjónarmiðin verður raunverulega að leggja til grundvallar við alla þætti stefnunnar og í starfsemi flutningsfyrirtækisins, þar á meðal við forgangsröðun framkvæmda og mat á valkostum.

Á vettvangi Evrópusambandsins hefur á síðustu misserum verið lögð vaxandi áhersla á að flutningskerfi séu byggð upp og rekin með hagkvæmum og framsýnum hætti. Meðal annars má nefna framkvæmdaáætlun ESB um flutningsnet (e. *European Grids Package*) og flutningsnetapakkann frá 2025 (COM(2025) 1005), sem leggja ríka áherslu á að núverandi innviðir séu nýttir til fulls með nýjustu tækni áður en ráðist er í kostnaðarsamar nýframkvæmdir.

Þótt Ísland sé ekki bundið af framangreindum gerðum með beinum hætti geta þær nýst sem gagnleg fyrirmynd.

Samorka leggur til að við endanlega útfærslu stefnunnar verði kveðið skýrar á um að nýjasta tækni skuli metin og nýtt eftir því sem kostur er, samhliða og áður en ráðist er í nýjar og kostnaðarsamar framkvæmdir til að hámarka afkastagetu og sveigjanleika núverandi flutningskerfis.

Sú nálgun endurspeglast þegar að hluta í 6. og 7. tölulið draganna varðandi tvítengingu, þar sem m.a. er vísað til snjallnets og rafhlaðna. Samorka tekur þannig undir þá nálgun sem birtist í 7. tölulið um að afhendingaröryggi megi tryggja með samspili flutningskerfis, dreifikerfis og staðbundins afls, enda getur slík heildarsýn verið hagkvæm fyrir kerfið í heild. Samorka telur að sama nálgun megi endurspeglast í fyrirhugaðri greiningu á áfallapoli, þar sem afhendingaröryggi notenda ræðst af allri afhendingarkeðjunni en ekki flutningskerfinu einu og sér.

3. Hlutverkaskipting flutningsfyrirtækis, Raforkueftirlits og stjórnvalda

Í greinargerð með tillögunni er réttilega gerð grein fyrir því að fyrirkomulag 39. gr. a raforkulaga sé hannað til að tryggja lýðræðislega aðkomu Alþingis að meginlínunum í uppbyggingu flutningskerfisins, án þess að gengið sé gegn skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum um að sjálfstætt eftirlitsstjórnvald beri ábyrgð á yfirferð og samþykki kerfisáætlunar, sbr. 22. gr. þriðju raforkutilskipunar ESB.

Samorka telur að þessi verkaskipting sé almennt vel ígrunduð í drögunum en bendir á að einstök ákvæði gangi lengra í tæknilegri útfærslu en efni virðast standa til. Þótt eðlilegt sé að stjórnvöld marki meginreglur um hvernig meta skuli valkosti við uppbyggingu flutningskerfisins telur Samorka rétt að hugað verði almennt að því hvort æskilegra sé að ítarleg tölusett tæknileg viðmið sæti reglubundinni endurskoðun Landsnets og Raforkueftirlitsins á grundvelli faglegs mats, fremur en að þeim sé slegið föstum til frambúðar í þingsályktun. Þannig haldi stefnan áfram að vera leiðbeinandi í skilningi 39. gr. a raforkulaga en taki ekki fram fyrir hendur flutningskerfisins og eftirlitsstjórnvaldsins við mat á einstökum verkefnum.

4. Forgangssvæði og umfang stefnunnar

Samorka tekur undir mikilvægi þess að flutningsgeta og afhendingaröryggi verði styrkt á þeim landsvæðum þar sem ástandið er hvað lakast, þar á meðal þeim sem tilgreind eru í 4. tölulið draganna. Þar sem hagsmunir aðildarfyrirtækja Samorku ná til aðildarfyrirtækja um allt land verður ekki tekin afstaða til forgangsroðunar milli einstakra landsvæða. Samorka bendir því á að æskilegt væri að forgangsroðun byggist sem mest á gagnsæjum og hlutlægum mælikvörðum um afhendingaröryggi og kerfisástand, sem uppfærast reglulega í kerfisáætlun, fremur en að einstök landsvæði séu bundin varanlega í ályktunartextanum sjálfum að hluta eða að öllu leyti án samhengis við önnur stefnumið sem sett eru fram.

Í tengslum við framangreint telur Samorka jafnframt að þingsályktunin sé á köflum orðin ítarlegri og tæknilegri en tilefni virðist til. Samorka hvetur til að lögð verði áhersla á að skýra meginreglur og markmið, en að nánari tæknileg útfærsla verði áfram í höndum flutningsfyrirtækisins innan kerfisáætlunar, sbr. 3. kafla hér að framan.

5. Níundi töluliður – loftlínur og jarðstrengir

Samorka tekur undir þá breyttu áherslu sem birtist í stefnunni um að við uppbyggingu meginflutningskerfis raforku skuli almennt notast við loftlínur. Rétt er í því sambandi að vekja athygli á því að það orðalag sem birtist í 9.-10. tölulið um undanþágur frá framangreindri meginreglu er ekki að öllu leyti skýrt og ágætt dæmi um það hvar textinn í ályktuninni gengur langt í að útfæra einstaka tilvik í stað þess að styðjast eingöngu við meginregluna sem birtist í 1. mgr. 9. tl.

Í 1. mgr. 9. tl. segir:

Við uppbyggingu meginflutningskerfis raforku skal notast við loftlínur nema sýnt sé fram á að annað sé hagkvæmara eða nauðsynlegt út frá tæknilegum atriðum, öryggissjónarmiðum eða umhverfissjónarmiðum. Sé notast við jarðstrengi skulu jarðstrengskaflar aðeins vera á svæðum þar sem jarðstrengur hefur í för með sér mestan ávinning umfram loftlínu, byggt á heildstæðu mati.

Strax í 2. mgr. kemur efnismálgrein sem virðist að mestu endurtaka það sem segir í 1. mgr. Þá er um suma flokka undanþágna sem taldir eru á eftir notað orðalagið „víkja skal frá meginreglu....“ en um aðra segir „sérstaklega skal meta hvort víkja eigi frá meginreglu...“ Þá eru liðirnir um þéttbýli og landslagsvernd tilgreindir tvisvar í ákvæðinu, fyrst ómerktir og síðan sem liðir C og D.

Þá vekur Samorka athygli á tilvísun til 37. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013, í 10. tölulið stefnunnar, en þar segir að við val á línuleið skuli lágmarka áhrif á friðlýst svæði samkvæmt lögum um náttúruvernd, svæði sem njóta verndar samkvæmt sérlögum og skv. 37. gr. laga um náttúruvernd. Í 37. gr. laga um náttúruvernd er fjallað um „Réttaráhrif skráningar minja á náttúruminjasrá“. Óljóst er hvaða þýðingu þessi tilvísun í ályktuninni á að hafa. Hins vegar er ljóst að flutningsfyrirtækið er eins og aðrir framkvæmdaraðilar í öllum tilvikum bundið af lögum um náttúruvernd við undirbúning og framkvæmd verkefna sinna, óháð því hvort einstakar lagagreinar eru sérstaklega tilgreindar í þingsályktun. Að mati Samorku bætir tilvísunin til 37. gr. því ekki neinu efnislegu við þá lagaskyldu, og hún mætti fremur falla brott en að standa óbreytt og óljós. Hið sama á reyndar við um 10. tl. í heild sinni.

6. Ósamræmi milli ályktunartexta og greinargerðar – brottfall liðar 1.5

Samorka bendir á ósamræmi milli C-liðar ályktunartextans og greinargerðar. Í C-lið er tilgreint að liðir 1.2, 1.3 og 1.4 í þingsályktun nr. 11/144 falli úr gildi við samþykkt nýrrar stefnu, en í 6. kafla greinargerðar er jafnframt fjallað um að liður 1.5 í sömu þingsályktun falli brott, með þeim rökum að efni hans sé nú tekið upp í 9. tölulið nýju tillögunnar. Þar sem það er ályktunartextinn sjálfur sem ber réttaráhrif samkvæmt 6. mgr. 9. gr. a raforkulaga, en ekki greinargerðin, stendur liður 1.5 í þingsályktun nr. 11/144 í reynd áfram formlega í gildi verði tillagan samþykkt í núverandi mynd, þrátt fyrir að gengið sé út frá hinu gagnstæða í greinargerð. Samorka leggur til að liður 1.5 verði felldur inn í upptalningu C-liðar til samræmis við greinargerðina.

7. Brýnir almannahagsmunir af uppbyggingu grænnar orku og flutningsinnviða

Samorka leggur til að þingsályktunin marki þá stefnu að unnið skuli að því að uppbygging grænnar orkuvinnslu og þeirra flutningsinnviða sem henni tengjast teljist til **brýnna almannahagsmuna** og að Alþingi og stjórnvöld vinni í framhaldinu að nánari lagalegri útfærslu þeirrar meginreglu, meðal annars við mat á meðalhófi, forgangsröðun leyfisveitinga og málsmeðferð einstakra framkvæmda. Fordæmi fyrir sambærilegri nálgun er að finna í 16. gr. f í tilskipun Evrópusambandsins (RED III, tilskipun (ESB) 2023/2413), þar sem uppbygging endurnýjanlegrar orkuvinnslu, tengingar hennar við flutningskerfi og tilheyrandi flutnings- og geymsluinnviðir eru, þar til kolefnishlutleysi er náð, taldir þjóna brýnum almannahagsmunum og almannaeilsu og -öryggi við mat stjórnvalda í einstökum málum.

Þótt umrædd tilskipun hafi ekki verið tekin upp í EES-samninginn og einungis forveri hennar, RED II, sé nú til innleiðingar hér á landi, þá felur hún í sér skýra vísbendingu um þá stefnu sem mótask hefur í Evrópu um að einfalda og flýta fyrir leyfisveitingum vegna orkuskipta án þess að slakað sé á kröfum um faglegt mat í einstökum málum. Með því að Alþingi marki nú þegar stefnu um þetta efni í þingsályktun og feli stjórnvöldum að útfæra hana nánar í lögum yrði lagður grunnur að því að flýta fyrir nauðsynlegri uppbyggingu hér á landi með sambærilegum hætti.

8. Samantekt

Samorka leggur áherslu á að endurskoðuð stefna stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku:

- taki heildstætt mið af grunnsjónarmiðum raforkulaga,
- byggi á reynslu og áherslum úr nýlegu regluverki og stefnumörkun á vettvangi Evrópusambandsins um hagkvæma uppbyggingu flutningskerfa,
- virði skýra verkaskiptingu milli stefnumörkunar Alþingis annars vegar og sjálfstæðs faglegs mats flutningsfyrirtækisins og Raforkueftirlitsins hins vegar,
- marki þá stefnu að grænni orkuvinnslu og tilheyrandi flutningsinnviðum verði veitt vægi sem brýnum almannahagsmunum, í takt við þróun regluverks í Evrópu.

Samorka er reiðubúin að veita frekari upplýsingar eða eiga frekara samtal um efni umsagnarinnar verði þessi óskað.

Virðingarfyllst, f.h. Samorku



Katrín Helga Hallgrímsdóttir, lögfræðingur