

Umhverfis- og samgöngunefnd

Sent á: <https://umsagnir.althingi.is/>

Lagafrumvarp – málsnr. 299

25.11.2025

Verndar- og orkunýtingaráætlun og raforkulög (Orkuöflunarstefna, aukin skilvirkni og fl.)

Inngangur

Landvernd hefur kynnt sér breytingar sem frumvarpið felur í sér og hlýtt á þingræður um málið. Í aðalatriðum er er niðurstaðan að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu standist ekki markmið um, „jafnvægi“ milli verndar og nýtingar. Því miður liggja áherslur í frumvarpinu kerfisbundið og án rökstuðnings í átt að hraðari orkuöflun á kostnað náttúruverndar, veikari lýðræðislegri aðkomu almennings og án varúðarnálgunar. Röksemdarfærslur ráðherra í inngangi greinargerðar fyrir stóráðuneytinu orkuöflun byggja á veikum grunni. Í ljósi þess hvað lagðar eru til viðamiklar breytingar í lagafrumvarpi gerir Landvernd þá kröfu að frumvarpinu verði vísað í sérstakt mat á áhrifum um hvort þær samræmast öðrum lögum og skuldbindingum Íslands og með tilliti til Árórsáttmálans og fleiri þátta. Þessu þarf að gera betur grein fyrir.

Tilefni lagasetningar

Í greinargerð kemur eftirfarandi fram „*Á undanförunum árum hefur myndast alvarlegt ójafnvægi milli framboðs og eftirspurnar á raforkumarkaði þar sem framleiðsla hefur ekki haldið í við vaxandi umsvif í samfélaginu.*”

Hér er án rökstuðnings slegið fram að Ísland búi við alvarlegt ójafnvægi á raforkumarkaði og haldið á lofti að eftirspurn sé meiri en framboð. Ekki er gerð tilraun til að nefna hverjir hafi búið við orkuskort hér á landi. Ekki er raunhæft að byggja upp raforkukerfi þar sem orkufyrirtæki geti legið með gríðarlegt magn af umframframleiðslu og til að grípa í þegar sumum fyrirtækjum hentar eins og kröfur hafa verið um. Mörg stórfyrirtæki hafa ekki viljað gera samninga um forgangskaup og treyst á umframframleiðslu svo hægt sé að kaupa hana á hrakvirði. Hagsmunaöfl í fyrirtækjasamsteypum hér á landi sem hæst hafa haft um orkuskort eru einmitt þeir sem eru ekki reiðubúnir að greiða raunverð fyrir orkuna og munu hvort sem virkjað verður meira eða minna eftir sem áður brenna olíu meðan hún verður ódýrari. Ekki verður séð að raforkumarkaðslögmálin sem hafa tekið við muni lækka verð eftir því sem virkjunum fjölgar því virkjanir og nýjar línulagnir kosta mikið auk þess sem að sami orkumarkaður hefur það að markmiði að halda verði háu. Tal um að nýjar virkjanir muni lækka verð til heimila og smærri fyrirtækja vegna aukinnar samkeppni á raforkumarkaði og aukinnar framleiðslu stenst ekki. Stærri orkufyrirtækin munu eins og áður, með stærri virkjunum, semja við stórnotendur orkusækins iðnaðar um alla orkuna fyrirfram og almenningur sitja uppi með stigvaxandi hækkun raforkuverðs. Hér eru gagnaver sérstakur áhættuþáttur í að keyra upp raforkuverð og skilja lítið eftir í þjóðarbúinu. Orka til almennings á Íslandi á að heyra til grunnþjónustu í ljósi þess að orkuauðlindirnar eru að langstærstu leyti í eigu almennings og það er stjórnmalamanna að tryggja að almenningur hafi forgang að raforku á hagstæðu verði. Furðu sætir að í greinargerð er nær því ekkert komið inn á orkusparnað í raforkukerfinu sem er ein tegund af ábyrgri orkuöflun. Það liggur fyrir að það er mikil undirliggjandi orkusóun í þjóðfélaginu, bæði vegna framleiðslu orku frá vatnsafls- og ekki síður jarðhitavirkjunum. Vandinn við þá sóun er að það er ekkert aðhafst, ekkert plan um

hvernig á að taka markvisst á þeirri hlið sem ætti að vera fyrsta skrefið í átt að sjálfbærri atvinnu- og orkustefnu. Hið sama má segja um styrkingu raforkukerfisins sem er enn ein orkuöflunarleið ef talin er þörf á orku. Það sem meira er þá eru virkjanaframkvæmdir yfirstandandi m.a. Vaðölduvirkjun o.fl. Ranglega er haldið fram að það hafi ríkt stöðnun í raforkuframleiðslu í landinu um langt árabíl. Frá árinu 2010 hefur raforkuframleiðsla aukist um 25% og þar er Kárahnjúkavirkjun undanskilin. Mesti orkusparnaður hlutfallslega sem átt hefur sér stað hér á landi á síðustu árum er hins vegar hjá þeim sem minnst áhrif hafa á orkukerfið, þ.e. samarlögð heimili landsins og minni fyrirtæki. Þessi hópur hefur vegna tæknibreytinga á tækjum og tólum notað hlutfallslega margfalt minna rafmagn heldur en áður var. Aukin þörf á raforkuframleiðslu til almennings er því hverfandi enda hlutfall íbúa í orkuframleiðslu þjóðarinnar hvergi lægra á heimsvísu en á Íslandi eða um 4 -5%. Landvernd vill áréttta mikilvægi þess sem hér hefur komið fram að framan í ljósi þeirra forsendna sem að ráðherra gefur sér fyrir því að ráðast í stórtækar breytingar á rammaáætlun með það að markmiði að veikja stjórnþækið og fara gegn faglegum niðurstöðum.

Áframhald orkusækisins iðnaðar á kostnað náttúru

Landvernd gagnrýnir þá stórvirkjana- og grófiðnaðarstefnu sem segja má að sé undirliggjandi í þessu lagafrumvarpi. Ráðherra hyggst slá í orkuklárinn án þess þó að vitna til í hverju nýja atvinnustefna stjórnvalda sé fólgin. Landvernd telur að það færi betur á að setja atvinnustefnuna fyrst fram í víðtæku samráðsferli við landsmenn og síðan meta hversu mikla orku þurfi í nánustu framtíð. Það er langt gengið að líta svo á að mjög tímabundið umboð sem ríkisstjórn hefur sé til þess fallið að marka hér nær umræðulaust áframhaldandi orkufreka atvinnustefnu fyrir hönd landsmanna. Atvinnumál út um landið verða í nánustu framtíð ekki leyst með áframhaldandi orkufrekri stóriðjustefnu sem þó best er að skilja á þessari ríkisstjórn með yfirlýstan „orkuvilja“.

Landvernd telur verið að ganga erinda fyrirtækja í orkugeiranum annars vegar og í orkusæknum iðnaði hins vegar á kostnað annarrar og heilbrigðari og arðsamari atvinnustefnu sem ungt vel menntað fólk kallar eftir í dag.

Í þessu frumvarpi er verið að greiða götu sérhagsmuna á kostnað almennings með þeim flýtimeðferðum og stórvirkjanaframkvæmdum sem undirliggjandi er verið að boða með náttúruskaðandi framkvæmdum. Landvernd gagnrýnir óreiðu sem einkennir þær breytingar sem ráðherra leggur til. Þær eru hvorki í þágu almennings í þessu landi né náttúru enda er hvergi leitast við að meta verðmæti þeirrar náttúru sem ætlað er að víkja.

Umhverfisráðherrann er ekki til staðar og engan „verndarvilja“ er að finna þar sem „orkuviljinn“ ræður ríkjum.

Upplýsingaóreiða og lýðræðishalli

Í greinargerð með frumvarpinu er ítrekað komið inn á hugtök eins og „**skilvirkni ferla**“, „**einföldun ferla**“, gera „**ferlið fljótvirkara**“ o.s.frv. sem ber með sér að ætlunin sé að setja málaflokkinn allan í „**flýtimeðferð**“ orð sem stjórnvöld flagga reglulega með títtnefndan „**orkuvilja**“ að vopni. Með þessi hugtök er farið fram eins og það sé besti kosturinn að kasta til hendinni þegar samráð við þjóðina þarf að eiga sér stað um stærstu ákvarðanir samtímans. Þessi nýsmíðuðu pólitísku hugtök kynda enn undir óvönduð vinnubrögð í bland við

upplýsingaóreiðu. Svo virðist sem ráðherra sé að skerða lýðræðislega aðkomu og nauðsynlegt víðtækt samráð til að uppfylla orkuviljann. Hvað innifela annars orð eins og „aukin skilvirkni“ í frumvarpinu? Hvaða afleiðingar hafa yfirlýst markmið um „einföldun“ eða „styttingu ferla“? Hvar er greiningu að finna í frumvarpinu á afleiðingum allra þessara yfirlýstu markmiða? Um þetta er farið almennum orðum en ekki viðurkennt að verið sé að veikja þær stöðir sem tryggja að vandað sé til verka innan stjórnþækkisins rammaáætlunar. Þessi ógegnsæja stefna verður að teljast mjög gagnrýniverð og ráðherra hefur ekki skýrt hana. Í ræðu ráðherra við framlagningu frumvarpsins kom fram að hann hygðist innan skamms leggja fram sérstakt frumvarp um einföldun ferla án frekari skýringa. Þá má velta upp hvað liggur raunverulega að baki áhuga ráðherra að hætta skuli að „friðlýsa gegn orkuvinnslu“ Ef það er í raun hugmynd ráðherra, eins og flogið hefur fyrir á þingi, að virkjanir, friðlýst svæði og víðerni eigi fyllilega samleið þá getur Landvernd ekki fallist á að stórvirkjanastefna eigi heima innan verndarsvæða. Landvernd lítur svo á að með frumvarpinu sé ástæða til að hafa áhyggjur af hinum lýðræðislega vettvangi og réttinum til þátttöku þannig að bæði almenningur sem og félagasamtök og aðrir hagaðilar fái pláss við borðið gagnvart fjármagns- og iðnaðarhagsmunum. Að öðrum kosti er í óbreyttu frumvarpi verið að stórauka ójafnvægi og vega að hlutverki náttúruverndarsamtaka og alls almennings.

Rammaáætlun í hættu

Það fer illa á því að ráðherra tali um mikilvægi rammaáætlunar um leið og hann leggur til að grafa undan stjórnþækinu sjálfu með því að lýsa því endurtekið að það sé „RÁÐHERRANN“ en ekki einhverjir sérfræðingar rammaáætlunar sem ráði för. Orkumálaráðherra átti reyndar í erfiðleikum í ræðu undir fyrirspurnum um frumvarpið á Alþingi að svara hvernig stefnubreyting þessi um verndar- og orkunýtingaráætlun yrði fléttuð inn í lögbundna verkferla rammaáætlunar. Í frumvarpinu er sérfræðingum að auki ætlaður skemmri tími til rannsókna en eðlilegt er. Tal ráðherrans um faglega ferla og vandaða stjórnsýslu hljómar því einkennilega í þessu samhengi. Þær breytingar sem eru lagðar til, m.a. með styttingu ferla, skerða bæði lýðræðislega umræðu og veikja stöðu umsagnaraðila. Umsagnaraðilar margir munu hverfa og umsögnum fækka. Umhverfis- og náttúruverndarsamtökum, sem hafa haft lagalegan rétt samkvæmt skuldbindingum Íslands við Árórsamninginn, er beinlínis ætlað að veita stjórnvöldum aðhald á hverjum tíma. Frumvarpið er ögrun við alla náttúruvernd í landinu, alþjóðlegar skuldbindingar um vernd vistkerfa, jarðminja og líffræðilegrar fjölbreytni.

Með þessu er farið gegn kjarna þess sem rammaáætlun var ætlað að standa fyrir. Nú eiga okkar hæfustu sérfræðingar sem annast rannsóknir í kringum hinar ýmsu virkjanahugmyndir og veita vísindalega ráðgjöf að horfast í augu við að niðurstöðurnar burt séð frá öllum rannsóknum verða pólitísk hentistefna ráðherra.

Sá varnagli í lögum að ráðherra, og með stuðningi alþingis, leggi til breytingar frá vísindalegri ráðgjöf átti að vera í algjörum undantekningatilfellum. Sú valdheimild skyldi aðeins nýtt á grunni breyttra upplýsinga, m.a. mögulega vegna nýrra vísindalegra niðurstaðna sem leitt gætu til annarrar niðurstöðu. Verra er ef pólitíkusar eiga að leika lausum hala með sérhagsmunatengda orkustefnu á lofti og grafa þannig undan vísindalegri þekkingu og niðurstöðum rannsókna á náttúrufari í landinu. Landvernd vill benda á að það eru einmitt rannsóknir og vísindaleg nálgun sem er eftir allt saman sú nálgun sem kemst næst því að tryggja lágmarkssátt um rammaáætlun og á þeim grunni vill Landvernd almenningi viðhalda rammaáætlun.

Um verndarflokkinn og friðlýsingar

Landvernd telur sérstaka ástæðu til að nefna af þessu tilefni verndarflokk rammaáætlunar og

umgengni stjórnvalda við hann. Núverandi ráðherra hefur endurtekið lýst undrun sinni á að ekki skuli hafa verið friðlýst þau svæði sem þegar höfðu verið flokkuð í vernd. Undir þá brýningu ráðherra tekur Landvernd heilshugar að ekki skyldi vera fylgt eftir lögum samkvæmt að vinna jafnhliða friðlýsingu þeirra svæða. Hér er rétt að vitna til þeirra laga sem um verndarflokkinn gilda <https://www.althingi.is/lagas/156b/2011048.html>

6. gr. Verndarflokkur.

Í verndarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar falla virkjunarkostir sem ekki er talið rétt að ráðast í og landsvæði sem ástæða er talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu að teknu tilliti til sjónarmiða sem fram koma í 4. mgr. 3. gr.

Stjórnvöldum er ekki heimilt að veita leyfi tengd orkurannsóknum eða orkuvinnslu vegna virkjunarkosta sem eru í verndarflokki eða eru á svæðum sem ástæða er talin til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu. Þá eru aðrar orkurannsóknir sem ekki eru leyfisskyldar einnig óheimilar.

Þrátt fyrir 2. mgr. er unnt að fengnu samþykki [Náttúruverndarstofnunar] 1) [og umsögn Náttúrufræðistofnunar Íslands] 2) að heimila yfirborðsrannsóknir á svæðum í verndarflokki. Stjórnvöld skulu þegar Alþingi hefur samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlun hefja undirbúning að friðlýsingu landsvæða sem ástæða þykir til að friðlýsa gagnvart orkuvinnslu samkvæmt verndarflokki áætlunarinnar. Um friðlýsingu vegna náttúruverndar fer samkvæmt lögum um náttúruvernd en um friðlýsingu vegna menningarsögulegra minja fer samkvæmt Þjóðminjalögum

Í lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun kemur sannarlega hér skýrt fram að meining laganna er að friðlýsa verndarsvæðin gagnvart orkuvinnslu og skal því tekið aftur undir vonbrigði ráðherra að það skuli ekki hafa verið gert þar sem ljóst var hver vilji bæði verkefnisstjórnar og alþingis var. Því sætir furðu að á sama tíma og ráðherra gagnrýnir getuleysi fyrri ríkisstjórna að hafa ekki sinnt skyldum sínum að friðlýsa þau svæði sem voru lögð til í verndarflokki hefur ráðherrann, Jóhann Páll Jóhannsson, tekið þrjú stór svæði úr verndarflokki og fært í bið.

Innleiðing ferla að fyrirmynd ESB

Í umræðu um frumvarpið á Alþingi kom fram hjá ráðherra að hann vildi ganga að fyrirmynd þeirra Evrópuríkja sem vildu stytta ýmsa ferla og veikja umhverfislöggjöf vegna þrýstings frá orkugeiranum um meiri framleiðslu á endurnýjanlegri orku. Samanburður ráðherra á stöðu Íslands og umræddum svæðum innan Evrópusambandsins er fráleitur. Þær þjóðir sem ráðherra vill hafa til viðmiðunar hafa hins vegar aðeins yfir að ráða rétt ríflega 20% endurnýjanlegrar orku. Ísland býr ekki við 20% endurnýjanlega orkugjafa heldur býr við algjöra sérstöðu með c.a. 99% endurnýjanlega orkuframleiðslu og við umframframleiðslu um þessar mundir.

Staða Íslands í orkuframleiðslu

Í greinargerðinni eru lagðar forsendur til grundvallar að þeim breytingum sem lagðar hafa verið hér fram. Þessar forsendur þar sem verið er að reyna að byggja undir áður nefndan orkuvilja eru einfaldlega ekki til staðar. Stjórnvöld sem hafa tileinkað sér að hlusta á þá hagsmuni eina sem tala upp orkuþörf og eftirspurn eru ekki að stefna að markmiðum um sjálfbæra framtíð. Það að velsæld og meint verðmætasköpun landsmanna verði mæld í megawöttum sem virðist einkenna stefnu stjórnvalda er gagnrýniverð og þar mættu stjórnvöld

líta til annarra ríkja sem hafa uppi annars konar og meira skapandi atvinnustefnu sem byggir á hugviti með sérstöðu þjóðarinnar.

Landvernd tekur hins vegar undir að styrkja þarf veikt raforkukerfi sem getur leitt til amk 8% betri orkunýtni en til staðar er í dag en það er talið varlega áætlað miðað við þá staðreynd að orkusóun á Íslandi er mjög mikil.

Þá vekur athygli í ljósi yfirlýsinga ráðherra um áhuga á að taka til hendinni í loftslagsmálum að orðið „orkuskipti“ kemur aðeins þrisvar sinnum fyrir í 30 blaðsíðna skjali til umsagnar.

Það virðist því ekki markmiðið að beisla þennan mikla orkuvilja í þágu loftslagsmála heldur að fóðra eftirspurn óháð hvaðan hún kemur. Ráðherra hefur lýst sérstökum áhuga á

orkufrekum iðnaði, sbr. stóriðju almennt, og gagnaverum, sem veldur mestri röskun bæði á samfélagi og náttúru. Ekki kemur fram hvort gagnaver séu talin meðal orkuskiptaverkefna í

orkuöflunarstefnu ríkisstjórnarinnar eða atvinnustefnu stjórnvalda sem er nú á sama tíma til umsagnar. Í þessu atriði skal tekið fram að Ísland hefur ekki enn innleitt lög eða reglur um

gagnaversiðnaðinn á pari við önnur lönd. Ekkert eftirlit er hér á landi með hvaða framleiðsla á sér stað í gagnaverum. Það er óforsvaranlegt að gerspilla hér íslenskri náttúru með

stórvirkjunum án þess að geta gert grein fyrir í hvað orkuauðlindir þjóðarinnar eru nýttar.

Gegnsæi um orkunýtingu og hvernig raforkusamningum er háttað á nýjum markaði með raforku er ein af lykilforsendum þess að almenningur geti treyst hvað sé satt og rétt. Það er

enn einn þátturinn í að reyna að lágmarka upplýsingaóreiðu sem einkennir umræðu um raforkumál hér á landi.

Niðurstaða

Frumvarpinu er ætlað að veikja hlutverk rammaáætlunar þar sem jafnvægi er raskað enn frekar milli verndar og nýtingar. Ráðherra sem hefur einnig verið falin sú ábyrgð að standa vörð um íslenska náttúru þarf að huga að þeim þætti.

Það er fráleit túlkun að lög sem sett voru um rammaáætlun hafi byggst á einhverjum misskilningi og að áætluninni hafi verið ætlað annað en það meginhlutverk að tryggja jafnvægi milli verndar- og orkunýtingar.

Í reynd er um djúpa pólitíska stefnubreytingu að ræða, að gera verndar- og orkunýtingaráætlun að „orkuöflunarstefnu“ ríkisstjórna hverju sinni. Það mun veikja sjálfstæða, faglega stöðu rammaáætlunar sem stjórnþæki í þágu náttúruverndar og skynsamlegrar langtímanýtingar. Landvernd telur að þetta frumvarp þurfi að draga tilbaka og endurskoða í heild.

Með vinsemd og virðingu

Framkvæmdastjóri Landverndar

Björg Eva Erlendsdóttir

