

156. löggjafarþing 2025.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 og lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011
(stefna stjórnvalda um öflun raforku).

Frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra

I. KAFLI

Breyting á raforkulögum, nr. 65/2003.

1. gr.

Við 39. gr. laganna bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Eftirfylgni með stefnu stjórnvalda um öflun raforku.

2. gr.

Á eftir 39. gr. laganna kemur ný grein, 39. gr. b, sem orðast svo ásamt fyrirsögn:

Stefna stjórnvalda um öflun raforku.

Ráðherra leggur á fjögurra ára fresti fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um öflun raforku til næstu tíu ára.

II. KAFLI

Breyting á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011.

3. gr.

Á eftir orðinu ”minja,” í 1. gr. kemur: stefnu stjórnvalda um öflun raforku.

4. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2026.

Greinargerð.

1. Inngangur

Með frumvarpi þessu er lagt til að bundið verði í lög að ráðherra skuli leggja fram stefnu um öflun raforku á fjögurra ára fresti. Gert er ráð fyrir að í slíkri stefnu komi fram töluleg markmið um aukna raforkuframleiðslu til næstu tíu ára sem horft verði til við gerð verndar- og orkunýtingaráætlunar hverju sinni.

Á undanförunum árum hefur myndast verulegt ójafnvægi milli framboðs og eftirspurnar á raforkumarkaði þar sem raforkuframleiðsla hefur ekki haldið í við vaxandi umsvif í samfélaginu. Hægagangur við að koma af stað nýframkvæmdum og í uppbyggingu flutningskerfis raforku hefur bitnað á orkuöryggi, orkuskiptum og atvinnuuppbyggingu víða um land. Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins frá 21. desember 2024 kemur fram skýr vilji til að auka orkuöflun, styrkja flutningskerfi og bæta orkunýtni þannig að stutt verði við orkuskipti og verðmætasköpun um allt land. Þá hefur ríkisstjórnin sammælt um að vinna að breiðri sátt um lagaumgjörð vindorkunýtingar og sjá til þess að raforkulögum verði breytt til að tryggja forgang heimila og almennra notenda. Loks hafa stjórnvöld einsett sér að ýta undir orkuskipti í samgöngum og iðnaði, vinna gegn losun frá landi og greiða götu tæknilausna og nýsköpunar á sviði loftslagsmála. Slíkar aðgerðir kalla á skýra yfirsýn yfir framboð raforku sem tiltæk er í raforkukerfi eða sem vænta má að verði framleidd, m.a. með hliðsjón af ákvörðunum um röðun virkjunarkosta í verndar- og orkunýtingaráætlunum samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011.

Í orkustefnu fyrir Ísland, þ.e. „Sjálfbær orkufram tíð – Orkustefna til ársins 2050“, sem kynnt var í september 2020, er lögð rík áhersla á að orkuþörf samfélags sé ávallt uppfyllt. Fram kemur í stefnunni að orkuöryggi miðist við að tryggja nægilegt og öruggt framboð á orkugjöfum, rafmagni, heitu vatni og

jarðefnaeldsneyti fyrir heimili, grunnþjónustu og atvinnulíf, sem og að vernda innviði orkuviðnaðarins fyrir truflunum vegna náttúruvárs, skemmdarverka eða af öðrum orsökum. Þar segir jafnframt að eitt af meginmarkmiðum orkustefnu sé að tryggja jafnvægi framboðs og eftirspurnar á orkumarkaði. Framboð orku þurfi að geta annað vaxandi eftirspurn vegna orkuskipta, tækniþróunar og fólksfjölgunar, sem og eðlilegrar þróunar fjölbreyttrar starfsemi um land allt, enda er aðgengi að orku grundvöllur að verðmætasköpun í atvinnulífinu og forsenda jákvæðrar byggðaðróunar og búsetuskilyrða. Þá segir að orkuframboð skuli styðja við skynsamlega atvinnustefnu sem felur í sér æskilega áhættudreifingu og verðmætasköpun með afleiddri innlendri starfsemi og jafnvægi í samspili við aðrar atvinnugreinar. Þegar leitast er við að uppfylla markmið um orkuöryggi eru sjálfbær þróun og önnur gildi lögð til grundvallar. Í orkustefnu er ekkivikið að því hvernig staðið skuli að raforkuöflun til að mæta þeim markmiðum sem stefnt er að eða mat lagt á þá raforkuþörf. Orkumarkaður skal vera opinn og virkur þannig að hann bregðist við aukinni eftirspurn með auknu framboði.

Orkuspár Umhverfis- og orkustofnunar og Landsnets veita ákveðna yfirsýn yfir þróun eftirspurnar eftir raforku sem og ákveðið forspárgildi um breytingar á þeirri notkun, m.a. að teknu tilliti til stefnumörkunar stjórnvalda, t.d. um orkuskipti. Framboðsspár eru hluti af orkuspárvinnunni. Hins vegar er hvergi í gildandi lögum mælt fyrir um eftirfylgni með slíkum spám eða hvort og hvernig skuli liðka fyrir orkuöflun til að mæta þeim sviðsmyndum sem þar eru dregnar fram.

Áætlunargerð um uppbyggingu innviða í raforkukerfinu kemur fram í kerfisáætlun Landsnets, en skv. raforkulögum ber fyrirtækinu að leggja til staðfestingar Raforkueftirlits Umhverfis- og orkustofnunar annað hvert ár kerfisáætlun um uppbyggingu flutningskerfisins. Kerfisáætlun skal taka mið af þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku sbr. 39. gr. a raforkulaga. Í þeirri áætlun skal gera grein fyrir þeim þáttum í meginflutningskerfinu sem fyrirhugað er að byggja upp eða uppfæra á næstu tíu árum og tímaáætlun þeirra sem og sýna ákvarðanir um fjárfestingar í flutningskerfinu sem hafa þegar verið teknar og fjárfestingar sem þarf að ráðast í á næstu þremur árum og tímaáætlun þeirra. Loks skal kerfisáætlun byggja á raunhæfum sviðsmyndum um þróun raforkuframleiðslu, raforkunotkunar og markaðsþróunar svo dæmi séu tekin. Þrátt fyrir yfirgripsmikla umfjöllun í kerfisáætlun Landsnets, sem og þeim upplýsingum sem sú áætlun grundvallast á, er sú áætlun ekki stefna stjórnvalda á er viðkemur öflun raforku eða getur þjónað slíku markmiði enda í raun markmiðsetning flutningsfyrirtækis á grundvelli lögbundins hlutverks þess og sérleyfis um uppbyggingu flutningskerfis.

Á vettvangi Evrópusambandsins ber ríkjum að birta upplýsingar um áætlanir í orkumálum (e. The National Energy and Climate Plans – NECPs) þar sem fjallað er um orkubúskap ríkjanna og áætlanagerð með hliðsjón af ýmsum þáttum. Markmið þessara áætlana er m.a. að samræma stefnumörkun og stuðla að fyrirsjáanleika að því er varðar fjárfestingu á þessum sviðum. Víða í nágrannalöndunum tíðkast að stjórnvöld setji tímasett og töluleg markmið um orkuöflun, jafnvel sundurliðað niður á einstakar tegundir orkuauðlinda, í landsáætlunum eða vegvísunum. Slík markmið hafa hingað til ekki verið sett hérlendis og ekki verið gert ráð fyrir slíkum áætlunum í lagaumgjörð raforkumála.

Stefna um orkuöflun getur ekki einvörðungu byggt á hlutlægum forsendum og spám um framtíðarumsvifum heldur hlýtur slík stefnumörkun alltaf að velja á pólitískri afstöðu og verðmætamati. Með frumvarpi þessu lagt til það nýmæli í raforkulögum að ráðherra raforkumála skuli leggja fyrir Alþingi á fjögurra ára fresti tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um öflun raforku. Gert er ráð fyrir að slík tillaga verði fyrst lögð fram árið 2026. Með þessum hætti verður fest í sessi sú regla að ráðherra beri undir Alþingi ákveðin meginsjónarmið og markmið um orkuöflun sem taka mið af stefnumótun stjórnvalda að öðru leyti, s.s. hvað varðar orkustefnu, atvinnu- og iðnaðarstefnu, byggðastefnu og skuldbindinga í loftslagsmálum. Með þeim hætti verður aðkoma Alþingis að mótun slíkrar áætlunar, eftirfylgni með framkvæmd hennar og þróun tryggð. Þá vísast hér til að í 39. gr. raforkulaga er mælt fyrir um að ráðherra leggi á tveggja ára fresti fyrir þingið skýrslu um raforkumálefni og er þar getið um þau atriði sem slík skýrsla fjallar um. Þar er m.a. í 4. tölul. þess ákvæðis vísað til þess að í umræddri skýrslu skuli fjallað m.a. um raforkuvinnslu með hliðsjón af raforkuþörf og öryggi raforkukerfisins. Þannig er aðkoma Alþingis að mótun og gerð áætlunar um raforku á hverjum tíma tryggð og ráðherra gert skylt að upplýsa Alþingi með reglubundnum hætti um stöðu mála.

Þykir æskilegt að við gerð boðaðrar stefnu um öflun raforku verði litið til efnistaka raforkuskýrslu, sbr. 39. gr. raforkulaga, hvað varðar umfjöllun í umræddri skýrslu og uppsetningu hennar. Þá er gert ráð fyrir að horft verði til orkuspáa Umhverfis- og orkustofnunar og Landsnets við smíði stefnu um öflun raforku.

Með frumvarpi þessu eru ekki lagðar til breytingar á ólíku hlutverki mismunandi aðila samkvæmt ákvæðum raforkulaga, s.s. er viðkemur raforkuvinnslu, sem mun áfram verða á hendi til þess bærara aðila lögum samkvæmt. Þá mun frumvarpið ekki hrófla við starfsemi þeirra aðila sem fara með sérleyfisstarfsemi á grundvelli raforkulaga, þ.m.t. við gerð raforkuspár.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Eins og rakið er í 1. kafla er þörf á skýrri yfirsýn yfir framboð raforku sem tiltæk er í raforkukerfinu eða sem vænta má að verði framleidd, m.a. með hliðsjón af ákvörðunum um röðun virkjunarkosta í verndar- og orkunýtingaráætlun.

3. Meginefni frumvarpsins

Í frumvarpinu er lagt til að ráðherra leggi á fjögurra ára fresti fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um öflun raforku til næstu tíu ára sem horft verði til við gerð verndar- og orkunýtingaráætlunar hverju sinni.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til sérstakrar umfjöllunar um samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Drög að frumvarpi voru birt til samráðs í samráðsgátt stjórnvalda [...]

6. Mat á áhrifum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með vísan til breytinga í 2. gr. frumvarpsins, og umfjöllunar í greinargerð að framan, er lagt til að við ákvæði 39. gr. raforkulaga bætist nýr tölulíður þess efnis að í skýrslunni skuli einnig fjallað sérstaklega um eftirfylgni með stefnu stjórnvalda um öflun raforku, sbr. 2. gr. frumvarpsins.

Um 2. gr.

Í greininni er lagt til nýtt ákvæði við lögin á þá vegu að kveðið verði á um skyldu ráðherra orkumála að leggja á fjögurra ára fresti fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um öflun raforku. Um rökstuðning vísast annars til umfjöllunar í greinargerð.

Um 3. gr.

Lagt er til að við gerð verndar- og orkunýtingaráætlunar verði horft til markmiða stjórnvalda um öflun raforku sem fram koma í stefnu þeirri sem lögð er til í frumvarpi þessu. Markmið og tilgangur verndar- og orkunýtingaráætlunar samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011, er að fyrir liggi faglegt mat á efnahagslegum, félagslegum og umhverfislegum þáttum virkjunarkosta áður en ákvarðanir eru teknar í þessum málum. Þetta mat byggist á niðurstöðum og rannsóknum verkefnastjórnar, faghópa og sérfræðinga á vegum rammaáætlunar. Áætlunin sjálf felur því í sér heildstætt hagsmunamat sem snýr að öllum þeim þáttum sem í lögum greinir og varðar þjóðarhag, allt með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Er því eðlilegt verkefnastjórn taki mið af stefnu stjórnvalda um öflun raforku við gerð tillagna sinna. Þegar frumvarp þetta er lagt fram til kynningar er til meðferðar á Alþingi frumvarp til breytinga á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun (156. löggjafarþing 2025. Þingskjal 300 — 268. Mál.). Í frumvarpinu er boðað að frekari breytingar verði á umræddum lögum 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun næsta haust þar sem markmiðsákvæði laganna verði m.a. skoðað frekar. Auk þeirra breytinga sem kynntar eru í frumvarpi þessu má gera ráð fyrir að frekari breytingar geri orðið á ákvæðinu umfram það sem hér er lagt til.

Um 4. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki nánari skýringa.