

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti
Skrifstofa stefnumótunar og innleiðingar
urn@urn.is

Reykjavík, 17. janúar 2025

Efni: Umsögn Samorku um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna einföldunar og samræmingar leyfisferla á sviði umhverfis- og orkumála, mál í samráðsgátt nr. S-232/2024

Samorka hefur ásamt aðildarfélögum sínum kallað eftir einföldun og samræmingu leyfisveitingarferla á sviði orku- og umhverfismála um margra ára skeið. Mikilvæg skref hafa verið stigin á þeirri leið af hálfu umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis á undanförunum árum og er það frumvarp sem hér um ræðir eitt af þeim. Eins og fram kemur í umfjöllun um málið í samráðsgátt er frumvarpið hluti af átaksverkefni í leyfisveitingum og fyrsti áfangi í endurskoðun regluverksins.

Samorka leggur áherslu á að haldið verði áfram með þessa vinnu og verkefni því tengt á vegum ráðuneytisins. Þau skref sem hér eru tekin eru engu að síður mikilvæg, en þau eru eingöngu byrjunin á stærra verkefni og að miklu leyti er hér um að ræða eðlilegt framhald af sameiningu umhverfisstofnunar og orkustofnunar í eina stofnun Umhverfis- og orkustofnunar (hér eftir „UOST“).

Í kynningu á málinu kemur fram að um sé að ræða drög að frumvarpi til einföldunar á leyfisveitingaferlum. Það skýtur því skökku við að í frumvarpdrögum er einnig fjallað um heimild Landsnets til þess að innheimta innmötunargjald í gjaldskrá sinni og kemur lagabreytingartillagan í kjölfar dóms Hæstaréttar í máli nr. 2/2024. Betur hefði farið á því að umrædd breytingartillaga væri lögð fram í sjálfstæðu frumvarpi enda á þessi breyting á raforkulögum ekkert skylt við meginefni þess frumvarps sem hér er til umfjöllunar. Rétt er að taka fram að Samorka tekur ekki efnislega afstöðu til umræddrar tillögu og vísar þar til umsagna aðildarfyrirtækja sinna.

Frumvarpið felur í sér breytingar á nokkrum lögum með það að markmiði að einfalda og samræma leyfisveitingaferla í umhverfis- og orkumálum. Þetta er mikilvægt skref til að draga úr flækjustigi og auka skilvirkni í stjórnsýslunni, sem mun gagnast bæði almenningi og atvinnulífi.

Einstök efnisatriði frumvarpsins

- Breytingar á orkulögum nr. 58/1967:** Í frumvarpinu er lagt til að UOST taki við hlutverki ráðherra í 30.–32. gr. orkulaga. Þetta er til bóta þar sem það skapar skýrari verkaskiptingu og eykur skilvirkni í leyfisveitingaferlum.
- Breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998.** Hér eru lagðar til mikilvægar breytingar sem heimila annars vegar að einungis þurfi leyfi frá UOST ef starfsemi fellur bæði undir viðauka IV í lögunum og viðauka I og/eða II, í stað þess að nú þurfi bæði leyfi heilbrigðisnefndar og UOST. Þá er gerð sú breyting að ráðherra verður heimilt með reglugerð að mæla fyrir um að starfsemi sem talin er í viðauka II verður skráningarskyld í stað þess að vera

leyfisskyld. Umrædd breyting er til einföldunar og minnkar álag á stofnunina og er eins og segir í frumvarpinu góð reynsla af þeirri málsmeðferð. Mikilvægt er að ráðherra fylgi málinu eftir með tilheyrandi reglugerðarsetningu. Þá er lagt til að virkjun og orkuveita frá 1MW verði færð úr IV viðauka í II. viðauka. Hér er jafnframt um einföldun að ræða og mikilvægt skref í átt til einföldunar, sérstaklega fyrir minni virkjanir.

- Breyting á niðurfellingu leyfa.** Í 7. og 8. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um skynsamlega breytingu á annars vegar 1. mgr. 7. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu og hins vegar 3. mgr. 4. gr. raforkulaga þess efnis að leyfi falli ekki fyrirvaralaust niður innan annars vegar 60 daga og hins vegar 90 daga ef ekki hefur náðst samkomulag við landeigendur um endurgjald eða eignarnáms verið óskað. Í stað þess kemur heimild fyrir UOST að fella leyfið niður. Núgildandi lagaákvæði fela í sér töluvert óhagræði og mjög skamman frest áður en leyfi, sem gera má ráð fyrir að framkvæmdaraðilar hafa kostað miklu til að afla, falla úr gildi. Reyndar mætti athuga að ganga skrefinu lengra í 7. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu og fella alfarið út ákvæði um að leyfið falli úr gildi og láta duga sem fram kemur í 3. málslíð um að leyfið falli úr gildi ef nýting er ekki hafin innan þriggja ára frá útgáfu leyfisins.
- Raforkueftirlitið verði ekki milliliður í ágreiningi um grisjun trjágróðurs.** Hér er um augljósa og þarfa breytingu á lögum að ræða þar sem felld er út hlutverk Raforkueftirlitsins í 4. mgr. 21. gr. a raforkulaga sem milliliðs vegna ágreinings um grisjun trjágróðurs. Ef dreifiveitur og Landsnet meta það svo að öryggi raforkukerfisins sé ógnað verður þeim að vera heimilt að grípa til ráðstafana til að ráða bót á því. Eðli máls samkvæmt geta slíkar ráðstafanir ekki flækst um í stjórnsýslu í marga mánuði. Gera má ráð fyrir að þessir aðilar nýti heimildir sínar eingöngu þegar brýn nauðsyn krefji, eins og lögin gera ráð fyrir. Hér er jafnframt nauðsynlegt að benda á að fella verður út síðasta málslíð í 5. mgr. 21. gr. a, þar sem vísað er til 4. mgr. (sem fellur út gangi lagabreytingin eftir).
- Breyting á lögum um stjórn vatnamála.** Hér er um skynsamlega einföldun að ræða sem leiðir að einhverju leyti af sameiningu stofnana.
- Lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana.** Hér er um ákveðna samræmingu að ræða og gert ráð fyrir að mat og rökstuðningur um breytingu vatnshlots sé settur fram í umhverfismati viðkomandi framkvæmdar.
- Breyting á lögum um náttúruvernd.** Ekki eru gerðar athugasemdir við umrædda breytingu sem felur í sér að þegar um er að ræða umsókn um undanþágur frá ákvæðum friðlýsingarskilmála þá sé hægt að gera slíkt í umsókn um leyfi til UOST sé um leyfisskylda framkvæmd að ræða. UOST leitar svo bindandi álits Náttúruverndarstofnunar, í stað þess að framkvæmdaraðili hefði áður þurft að sækja þá um leyfi.
- Breyting á lögum um umhverfis- og orkustofnun.** Hér eru lagt til að setja inn þrjú ný ákvæði, 6. gr. a., b. og c. í lög um Umhverfis- og orkustofnun. Samorka tekur undir þær breytingartillögur sem þarna eru gerðar, en bendir á að huga mætti að víðtækara gildissviði 6. gr. c sem fjallar um flýtimeðferð framkvæmda í þágu orkuskipta og kolefnishlutleysis. Ákvæðið gerir ráð fyrir að UOST geti að fenginni rökstuddri beiðni samþykkt flýtimeðferð umsóknar þegar tilgangur framkvæmdar þjónar markmiðum stjórnvalda um orkuskipti og/eða kolefnishlutleysi. Samorka hefur áður bent á mikilvægi þess að stjórnvöld leiði í lög sjónarmið Evrópuréttar um „Overriding Public Interest“ sem felur í sér að verkefni sem stuðla að loftslagsmarkmiðum og orkuöryggi þjóðarinnar njóti

forgangs við ákvarðanatöku. Mikilvægt er að þessi sjónarmið eigi við alls staðar í stjórnslunni, við afgreiðslu leyfa, veitingu álita, hjá úrskurðaraðilum, dómstólum o.s.frv.

Tillögur að frekari aðgerðum

Til að ná fram raunverulegri einföldun og skilvirkni bendir Samorka á eftirfarandi:

- **Heildstæð endurskoðun**, haldið verði áfram með þá vinnu sem verið hefur í gangi um heildstæða endurskoðun á öllum ferlum sem tengjast umhverfis- og orkumálum, með það að markmiði að fækka skrefum og draga úr flækjustigi. Markmiðið ætti að vera að framkvæmdaraðilar þurfi einungis að leita á einn stað í opinberri stjórnslu vegna leyfisveitingarmála.
- **Stafrænni umbreytingu** verði hraðað til að einfalda samskipti og auka gagnsæi í leyfisveitingaferlum.
- **Reglugerðir verði uppfærðar**, mikilvægt er að endurskoða reglugerðir sem kunna að hindra samþættingu ferla og setja reglugerðir þar sem þörf er á til einföldunar. Þannig er í frumvarpinu gert ráð fyrir að ráðherra mæli fyrir um flýtimeðferð í reglugerð og geti sett reglugerð um að atvinnurekstur samkvæmt II. viðauka við lög um hollustuhætti og mengunarverðir verði skráningarskyldur. Ljóst er að umræddar lagabreytingar til einföldunar skila engu ef þeim er ekki fylgt eftir með reglugerðarsetningu. Þá má í þessum samhengi benda á heimild 11. gr. laga nr. 111/2021 um samþættingu málsmeðferðar umhverfismats og starfsleyfisumsóknar, en 6. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 550/2018 kemur í raun í veg fyrir að af samþættingu geti orðið. Er hér um að ræða ágætt dæmi þar sem gerð er lagabreyting sem svo hefur ekki verið fylgt eftir með tilheyrandi reglugerðarbreytingum.

Samorka hvetur til þess að frumvarpið verði samþykkt sem skref í átt að bættri stjórnslu á sviði umhverfis- og orkumála. Jafnframt er lögð áhersla á að ráðast þarf í frekari aðgerðir, þar á meðal endurskoðun reglugerða, til að tryggja raunverulega einföldun og skilvirkni í kerfinu, sem mun nýtast bæði almenningi og atvinnulífi til lengri tíma litið.

Virðingarfyllst, f.h. Samorku



Katrín Helga Hallgrímsdóttir, lögfræðingur