

Alþingi
Umhverfis- og samgöngunefnd
v. Austurvöll
150 Reykjavík
umsagnir@althingi.is

Reykjavík, 27. febrúar 2025

Efni: Umsögn Samorku um frumvarp til laga um raforkulög og stjórn vatnamála (flýtimeðferð og breyting á vatnshloti), 89. mál

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á raforkulögum annars vegar og breytingar á lögum um stjórn vatnamála hins vegar. Báðar breytingarnar miða að því að flýta og einfalda ferli leyfisveitinga fyrir virkjunarframkvæmdir.

Samorka hefur til lengri tíma lagt áherslu á að einfalda og flýta leyfisveitingarferlum vegna virkjanaframkvæmda og nauðsyn þess að horfa til sjónarmiða um orkuskipti og orkuöryggi þegar teknar eru ákvarðanir um virkjunarframkvæmdir og byggingu flutnings- og dreifikerfa. Samorka styður þá framþróun sem felst í frumvarpinu.

Breyting á 34. gr. raforkulaga nr. 65/2003

Samorka fagnar framkominni tillögu um flýtimeðferð við afgreiðslu virkjunarleyfis *þegar brýn þörf er á að hefja eða halda áfram starfsemi* eins og segir í frumvarpinu.

Þó ráða megi af greinargerð frumvarpsins að í því felist viðbrögð við dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 15. janúar 2025 í máli nr. E-2457/2024, sem felldi virkjunarleyfi Hvammsvirkjunar úr gildi, þá er engu að síður ljóst að ákvæði frumvarpsins eru almennt orðuð og í umfjöllun um einstakar greinar frumvarpsins í greinargerð er umfjöllun almenns eðlis. Hér er því um að ræða breytingar sem geta nýst í sérstökum aðstæðum varðandi *allar* virkjunarframkvæmdir þegar „brýn þörf er á“ eins og segir í lagaákvæðinu.

Samorka bendir á að í íslenski löggjöf er að finna úrræði þar sem veitt eru leyfi til bráðabirgða þegar brýn nauðsyn liggur við, í tilfellum þar sem aðal leyfi eru felld úr gildi vegna form- eða efnisannmarka eða annmarka á málsmeðferð. Í þessu sambandi má horfa til ákvæða í lögum um fiskeldi og lög um hollustuhætti og mengunarvarnir. Samorka telur mikilvægt að skoðað verði að taka upp samskonar framkvæmd vegna framkvæmda- og virkjunarleyfa.

Breyting á 18. gr. laga um stjórn vatnamála nr. 36/2011

Áðurnefndur dómur Héraðsdóms Reykjavíkur vegna virkjunarleyfis Hvammsvirkjunar varðar túlkun á 18. gr. laga um stjórn vatnamála nr. 36/2011. Niðurstaða dómsins var m.a. sú að Umhverfisstofnun væri ekki bær til að heimila breytingar á vatnshloti vegna Hvammsvirkjunar og annarra sambærilegra framkvæmda hér á landi, en slík heimild er nauðsynlegur undanfari virkjunarleyfis. Af þeim sökum felldi héraðsdómur bæði heimild Umhverfisstofnunar og virkjunarleyfi Orkustofnunar úr gildi. Mikil óvissa er fyrir hendi um hvort að sú túlkun sé rétt og hafa bæði fræðimenn og stefndu íslenska ríkið og Landsvirkjun lýst því yfir að þeir séu ósammála niðurstöðu héraðsdóms. Þá liggur fyrir að Hæstiréttur Íslands hefur fallist á beiðni íslenska ríkisins og Landsvirkjunar um áfrýjun héraðsdómsins beint til Hæstaréttar án viðkomu í Landsrétti. Þar með má búast við því að Hæstiréttur muni síðar á þessu ári skera úr um forsendur og túlkun héraðsdóms á 18. gr. laga nr. 36/2011. Samorka tekur þar af leiðandi ekki afstöðu til þess álitaefnis í umsögn sinni en leggur þó áherslu á að brýnt sé að niðurstaða Hæstaréttar fái stundum um þau atriði sem héraðsdómur tiltók í forsendum sínum.

Í frumvarpinu sem hér er til umfjöllunar er annars vegar tekinn af allur vafi um að Umhverfis- og orkustofnun geti heimilað breytingu á vatnshloti vegna framkvæmda og hins vegar mælt fyrir um að skilyrði í b.-lið 2. mgr. um almannaheill sé uppfyllt fyrir virkjunarframkvæmd sem hlotið hefur afgreiðslu í nýtingarflokk samkvæmt lögum um verndar- og nýtingaráætlun.

Samorka gerir engar athugasemdir við breytingu í a.-lið 2. gr. frumvarpsins um að gera megi breytingar á vatnshloti vegna framkvæmda, enda ítarlega rakið í frumvarpinu að það hafi ekki verið ætlunin með lögnum í upphafi að ekki væri hægt að heimila breytingar vegna framkvæmda. Auk þess sem slík túlkun er ekki í samræmi við vatnatilskipunina, sem löggin eru grundvölluð á (sjá í viðauka við umsögn þessa, umrætt ákvæði vatnatilskipunarinnar).

Varðandi viðbótina í b.-lið 2. gr. frumvarpsins um að virkjunarframkvæmdir í orkunýtingarflokki teljist alltaf uppfylla skilyrði um almannaheill, þá hefur Samorka áður bent á mikilvægi þess að setja *virkjanaframkvæmdir með grænni orku og uppbyggingu á flutnings- og dreifikerfum í algjöran forgang við afgreiðslu leyfa og skipulags* og að horft verði til tilskipana Evrópusambandsins um notkun orku frá endurnýjanlegum orkugjöfum í því sambandi (ESB/2018/2001 „REDII“) og tilskipun um breytingar á RED II (ESB 2023/2413 („REDIII“)).

Í RED III er til að mynda ákvæði sem mælir fyrir um það að þar til kolefnishlutleysi er náð skuli grænar orkuframkvæmdir taldar í þágu yfirgnæfandi almannahagsmuna þegar slíkt mat þarf að fara fram á grundvelli vatnatilskipunarinnar.

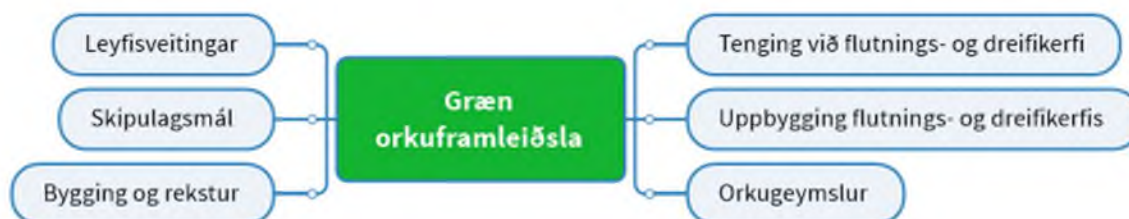
Ákvæði 16.gr.f í RED III er nánar tiltekið svohljóðandi:

Article 16f

Overriding public interest

By 21 February 2024, until climate neutrality is achieved, Member States shall ensure that, in the permit-granting procedure, the planning, construction and operation of renewable energy plants, the connection of such plants to the grid, the related grid itself, and storage assets are **presumed as being in the overriding public interest and serving public health and safety when balancing legal interests in individual cases** for the purposes of Article 6(4) and Article 16(1), point (c), of Directive 92/43/EEC, Article 4(7) of Directive 2000/60/EC and Article 9(1), point (a), of Directive 2009/147/EC. Member States may, in duly justified and specific circumstances, restrict the application of this Article to certain parts of their territory, to certain types of technology or to projects with certain technical characteristics in accordance with the priorities set out in their integrated national energy and climate plans submitted pursuant to Articles 3 and 14 of Regulation (EU) 2018/1999. Member States shall inform the Commission of such restrictions, together with the reasons therefor.

Eins og sjá má af þessu ákvæði þá gildir ákvæðið um eftirfarandi tilvik og framkvæmdir:



þegar meta á hvort skilyrði um yfirgnæfandi almannahagsmuni („overriding public interest“) sé uppfyllt í tilviki eftirfarandi tilskipana¹: vatnatilskipunarinnar, búsvæðistilskipunarinnar og fuglatilskipunarinnar.

Samorka leggur til að leidd verði í lög almenn regla um að grænar orkuframkvæmdir og tengdar framkvæmdir (s.s. flutnings- og dreifikerfis) verði taldar í almannapágu og metnar í þágu „yfirgnæfandi almannahagsmuna“ þegar stjórnvöld og dómstólar þurfa að framkvæma slíkt mat, alveg þangað til kolefnishlutleysi verður náð. Slíkar breytingar hefur Evrópusambandið þegar lagt fyrir aðildarríki sín að taka upp.

¹ Búsvæðistilskipunin og Fuglatilskipunin eru ekki formlega innleiddar í gegnum EES samninginn, þó Ísland sé skuldbundið af ýmsum alþjóðasamningum í þessum efnum, s.s. RAMSAR-samningum um votlendi og Bernarsamningnum um evrópskar plöntu- og dýrategundir og kerfi íslenskrar náttúruverndar sem byggt er á lögum um náttúruvernd nr. 60/2013. Nánar tiltekið er um að ræða eftirfarandi tilskipanir: Tilskipun 2000/60/EC ákvæði 4(7) um aðgerðarramma Bandalagsins um stefnu í vatnsmálum; Tilskipun 92/43/EEB, ákvæði 6(4) og 16(1) liður c; um vernd náttúrulegra búsvæða og villtrar dýra- og plöntuflóru; Tilskipun 2009/147/EB, ákvæði 9(1) liður a, um verndun villtra fugla.

Þannig væri eðlilegt að undanþágan í 2. mgr. 18. gr. b í lögum um stjórn vatnamála næði til allra framkvæmda sem stuðla að eða tengjast grænni orkuframleiðslu en hún sé ekki takmörkuð við verkefni sem hafa verið flokkuð í orkunýtingarflokk rammaáætlunar eins og frumvarpsákvæðið er úr garði gert.

Tillaga Samorku að breyttu orðalagi 2. gr. b. í frumvarpinu er svohljóðandi: *en sé um að ræða framkvæmd um endurnýjanlega orku eða tengdar framkvæmdar á flutnings- eða dreifikerfi, telst þetta skilyrði uppfyllt.*

Lokaorð

Samorka fagnar þeirri almennu einföldun sem felst í frumvarpinu en leggur til að undanþága í þágu almannaheilla nái til allra orku- og orkutengdra verkefna á sviði endurnýjanlegrar orku.

Samorka þakkar fyrir tækifæri til að veita umsögn um málið. Við erum að sjálfsögðu reiðubúin að mæta á fund nefndarinnar til að gera nánari grein fyrir sjónarmiðum Samorku.

Virðingarfyllst, f.h. Samorku



Katrín Helga Hallgrímsdóttir, lögfræðingur

Viðauki við umsögn Samorku um breytingu á raforkulögum og lögum um stjórn vatnamála.

Grein 4(7) í vatnatilskipunin er grunnur 18. gr. laga um stjórn vatnamála og hljóðar svo í íslenski þýðingu tilskipunarinnar:

Aðildarríkin teljast ekki brjóta í bága við þessa tilskipun ef:

- ástæðuna fyrir því ekki tókst að ná fram góðu ástandi vatns, góðu vistfræðilegu ástandi eða, þar sem við á, góðu vistmegni eða koma í veg fyrir að ástand yfirborðsvatnshlots eða grunnvatnshlots versnaði má rekja til nýorðinna breytinga á eðlisrænum eiginleikum yfirborðsvatnshlotsins eða breytinga á hæð grunnvatnshlota eða
- ástæðuna fyrir því að ekki tókst að koma í veg fyrir að ástand yfirborðsvatnshlots breyttist úr mjög góðu ástandi í gott ástand má rekja til nýrrar sjálfbærra umsvifa manna,

og að öllum eftirfarandi skilyrðum uppfylltum:

- a) allar tiltækar ráðstafanir eru gerðar til að draga úr skaðlegum áhrifum á ástand vatnshlotsins,
- b) ástæðurnar fyrir þessum breytingum eru sérstaklega tilgreindar og útskýrðar í stjórnunaráætluninni fyrir vatnasviðaumdæmið, sem krafist er skv. 13. gr. og markmiðin eru endurskoðuð á sex ára fresti,
- c) ástæðurnar fyrir þessum lagfæringum eða breytingum eru þyngrri á metunum vegna almannaheilla og/eða ávinningurinn af nýju breytingunum fyrir heilsu og öryggi manna eða sjálfbæra þróun vega þyngra en ávinningur umhverfisins og þjóðfélagsins af því að markmiðin í 1. mgr. náist og
- d) markmiðin um ávinning af þessum breytingum á vatnshlotinu geta ekki, vegna þess að þau eru e.t.v. ekki gerleg eða geta ekki vegna óhóflegs kostnaðar, náðst á sanngjarnan hátt með annarri aðferð sem yrði umtalsvert betri kostur með tilliti til umhverfissjónarmiða.