

Reykjavík, 18. apríl 2024

## Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti Skrifstofa stefnumótunar og eftirfylgni

**Efni: Umsögn Samorku um áform um breytingu á lögum nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun, mál í samráðsgátt nr. S-79/2024**

### Inngangur

Samorka fagnar því að hafin sé endurskoðun á lögum verndar- og orkunýtingaráætlun. Lengi hefur verið kallað eftir slíkri endurskoðun og ljóst að núgildandi lög um verndar- og orkunýtingaráætlun hafa runnið sitt skeið.

Samorka tekur undir þau markmið sem stefnt er að með endurskoðun laganna og fram koma í áformum um lagasetningu, þ.e. að reyna að auka sátt um einstaka virkjunarkosti og forsendur fyrir því að ráðist verði í nýtingu og vernd þeirra. Þá er lögð áhersla á að endurskoðað ferli stuðli að markmiðum um orkuöryggi, orkusjálfstæði og sjálfbærni í takt við orkustefnu Íslands. Samorka tekur einnig undir þær áherslur sem birtast í áformaskjalinu um einföldun regluverks og tryggð verði ábyrg og skynsamleg nýting landsvæða til orkuöflunar.

Stjórnvöld hafa sett sér metnaðarfull markmið í loftslagsmálum og um kolefnishlutleysi á næstu árum og áratugum. Hvort sem þau markmið nást 2040 eða síðar er ljóst að staða loftslags- og orkumála og skuldbindingar stjórnvalda í þeim efnum eru allt aðrar en þær voru árið 2011 þegar lög um verndar- og orkunýtingaráætlun voru lögfest. Breytt nálgun á vernd og nýtingu landsvæða þarf að taka mið af þessum nýja veruleika og tryggja sjálfbæra orkuframtíð Íslands eins og mælt er fyrir um í orkustefnu til ársins 2050.

Í umsögn þessari verður sjónum fyrst og fremst beint að þeim ágöllum sem eru á núgildandi lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun og þá um leið hvað þarf að varast og haga á annan hátt við endurskoðun laganna.

### Helstu athugasemdir

Samandregið lúta athugasemdir Samorku á þessu stigi að eftirfarandi:

1. Óhagkvæmni: núverandi kerfi er óhagkvæmt bæði þjóðhagslega og fyrir einstaka framkvæmdaraðila. Það tekur langan tíma að afgreiða mál í gegnum rammaáætlun og í framhaldi leyfisveitingar- og skipulagsferli og tvíverknaður er mikill.

2. Stjórnfesta; skortur er á stjórnfestu þar sem breytingar eru tíðar á faghópum og því hvernig mat þeirra fer fram. Þannig er skortir á fyrirsjáanleika um hvenær og hvernig virkjunarkostir verða metnir og af hverjum.
3. Stjórnsýsla; meginsjónarmið stjórnsýsluréttar um t.d. málshraða, hæfi, andmælarétt, rökstuðning og kæruleið eiga ekki við um vinnu faghópa og verkefnastjórnar.
4. Samkeppnissjónarmið; flókið, óskilvirkt og langdregið ferli felur í sér umfangsmiklar aðgangshindranir að markaði orkuframleiðslu.
5. Árangur; lítill sem enginn árangur hefur náðst með núverandi kerfi, hvort sem litið er til markmiða um sátt í verndar- og orkunýtingarmálum, að hagkvæmir virkjanakostir komist í framkvæmd eða friðlýsingu landsvæða.
6. Forsendur; forsendur fyrir uppbyggingu í raforkuframleiðslu og þörf á grænni raforkuframleiðslu vegna skuldbindinga í umhverfis- og loftslagsmálum er allt önnur en hún var árið 2011 þegar lög um verndar- og orkunýtingaráætlun voru sett. Þá hafa náttúruhamfarir og válynd veður sett áhættumat og þörf á fjölbreyttum orkukostum víðar um landið í allt annað samhengi en áður var horft til.

## 1. Óhagkvæmni

Orkuframleiðsla er grundvöllur öflugs efnahagslífs. Þegar uppbygging í orkuframleiðslu er jafn tímafrek, flókin og ófyrirsjáanleg og hér er, setur það sjálfbærni samfélagsins, efnahagslegan stöðugleika og framfarir í uppnám.

Núverandi lagaumhverfi kallar á að framkvæmdaraðilar leggi fram ítarleg gögn og greiningarvinnu mjög snemma í ferlinu, jafnvel áratugum áður en virkjun kemst í framkvæmd og áður en fullnægjandi rannsóknir hafa verið gerðar. Þá á samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun að fara fram ítarlegt mat á viðkomandi kostum, leita umsagna fjölda aðila, fara fram umfangsmikið samráð og umhverfismat áætlana í samræmi við lög nr. 105/2006. Þetta ferli hefur í framkvæmd tekið fjölda ára og felur einungis í sér einhvers konar undanfara að formlegu leyfisveitingar- og skipulagsferli. Í leyfisveitingar- og skipulagsferli er sú gagnaöflun sem fram hefur farið og umsagnir endurteknar og það jafnvel margoft.

Þetta umfangsmikla ferli er svo háð óvissu bæði þegar kemur að vinnu og afgreiðslu verkefnastjórnna á virkjanakostum en ekki síður hvernig afgreiðsla málsins fer á Alþingi.

Kostnaður framkvæmdaraðila, stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og umsagnaraðila af þessu ferli er mikill og útkoman háð óvissu.

## 2. Skortur á stjórnfestu

Frá því að vinna hófst við rammaáætlun um síðustu aldamót og í tíð laga um verndar- og orkunýtingaráætlun hafa orðið miklar breytingar á skipun faghópa, verkefnum þeirra og því hvernig mat þeirra fer fram.

Vinna faghópa hefur auk þess verið mjög misjöfn, faghóparnir haft frjálsar hendur við að skilgreina verkefni sín og framkvæma mat, sem svo hefur leitt til þess að verkefnið varð of umfangsmikið og flókið til að faghóparnir gætu lokið sinni vinnu, samanber afdrif vinnu faghópa 3 og 4 í þriðja áfanga rammaáætlunar. Þá hefur aðferðarfræði faghópa verið gagnrýni verð.

Ítarlega er fjallað um þessa ágalla, verkefni faghópa og margtalningu ákveðinna áhrifa í aðferðarfræði þeirra í umsögn Samorku um tillögu til þingsályktunar um ramma 3, sjá [hér](#).

### 3. Stjórnsýsla

Verkefnisstjórn og faghópar hafa í vinnu sinni ekki verið bundnir af stjórnsýslulögum, enda fara þeir ekki með formlega stjórnsýslu með töku stjórnvaldsákvæðana.

Hins vegar fara verkefnisstjórn og faghópar með mikið vald og sinna verkefnum, sem eiga að vera unnin á faglegum forsendum. Vinnan er í formlegum farvegi og sett í þann búning að gætt sé að því að afla fullnægjandi gagna, eiga víðtækt samráð og taka tillit til ólíkra sjónarmiða. Þá er í starfsreglum verkefnisstjórnar tekið fram að við skipan í faghópa skuli leitast við að velja til setu fulltrúa sem hafa ekki bein hagsmunatengsl sem haft geti áhrif á hæfi þeirra til starfa í faghópnum.

Þannig verður til einhvers konar „stjórnsýslubræðingur“ þar sem vinnan á að bera með sér að fylgt sé meginreglum stjórnsýsluréttar, þó formlega sé því ekki þannig háttað. Þannig er í öllu ferli rammaáætlunar engin leið fyrir þá sem hagsmuna eiga að gæta að gera formlegar athugasemdir við vinnu faghópa eða verkefnisstjórnar, kæra ákvarðanir eða hæfi einstakra aðila sem koma að vinnunni. Vinna verkefnisstjórnar er auk þess ekki háð þeim skýru kröfum sem fylgja stjórnsýslu um málshraða og meðalhóf. Þá má velta því upp hvort málsmeðferðarreglur á grunni laga um verndar- og orkunýtingaráætlun standist sjónarmið Árórsamningsins sem fullgiltur hefur verið af Íslands hálfu, um t.d. aðgang að réttlátri málsmeðferð, sbr. 9. gr. samningsins.

### 4. Samkeppnishæfni

Framleiðsla raforku fer fram á samkeppnismarkaði, sbr. 1. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Sú tilhögun byggir á þeirri forsendu að öflug samkeppni sé ein meginforsenda þess að knýja efnahagslegar og samfélagslegar framfarir í hverju þjóðfélagi.

Regluverk á samkeppnismarkaði má ekki vera þannig úr garði gert að það feli í sér aðgangshindrun sem leiði til óskilvirkni á viðkomandi markaði. Í einföldu máli má segja að aðgangshindrun sé allt það sem kemur í veg fyrir að ný fyrirtæki komi inn á markað, þegar sú innkoma eykur þjóðhagslega velferð. Lög og reglur um verndun umhverfisins geta í sjálfu sér talist aðgangshindrun en lögmæti þeirra og réttmæti hvílir á því að stuðla að jákvæðum ytri áhrifum með verndun umhverfisins. Hér þarf að fara fram mikilvæg jafnvægis æfing; tryggja að gætt sé að hagsmunum og verndun umhverfisins en um leið má regluverk ekki vera svo óhagkvæmt, flókið og óskilvirkt að í því felist aðgangshindrun að samkeppnismarkaði.

Samkeppniseftirlitið hefur í þessu sambandi bent á mikilvægi þess að stjórnvöld dragi úr aðgangshindrunum, einfaldi og flýti fyrir leyfisveitingum nýrra virkjanakosta og raforkuframleiðslu<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sjá umsögn Samkeppniseftirlitsins um drög að frumvarpi til laga um breytingu á raforkulögum nr. 65/2003 (forgangorka), þingskjal 635 – mál 541/2023.

## 5. Árangur

Núgildandi lög hafa ekki náð því markmiði að nýta virkjunarkosti á Íslandi byggt á heildstæðu hagsmunamati. Þannig hefur bara einn virkjunarkostur farið í gegnum allt ferli rammaáætlunar og skipulags- og leyfisveitingarmála frá því lögin voru sett. Að því er varðar uppbyggingu í orkuframleiðslu hafa lögin fyrst og fremst tafið fyrir og flækt ferli sem þegar er mjög umfangsmikið og flókið. Þetta flókna umhverfi á sinn þátt í þeirri stöðu sem uppi er í íslenska raforkukerfinu; að hér sé og verði næstu ár viðvarandi orkuskortur, sjá t.d. raforkuspár Landsnets og Orkustofnunar.

Með dómi Hæstaréttar í máli nr. 36/2023, er auk þess orðið ljóst að lögin hafa ekki heldur náð því markmiði sínu að skapa grundvöll að friðlýsingu landsvæða.

Þannig hafa hvorki náðst markmið um að nýta á hagkvæman og sjálfbæran hátt virkjanakosti landsins né að skapa grundvöll að friðlýsingu. Þetta eitt og sér ætti að vera nægur grundvöllur þess að endurskoða kerfið frá grunni.

## 6. Forsendubrestur

Frá því að lög um verndar og orkunýtingaráætlun voru lögleidd árið 2011 hefur þörf fyrir græna raforku margfaldast. Þau umskipti má að miklu leyti rekja til breyttrar heimsmyndar í loftslagsmálum og skuldbindinga Íslands líkt og annarra þjóða um að skipta út jarðefnaeldsneyti fyrir græna orku. Á Íslandi kallar þetta á tvöföldun í framleiðslu raforku á næstu 20-30 árum samkvæmt spám bæði Orkustofnunar og Landsnets.

Þá setur núverandi og yfirvofandi áframhaldandi orkuskortur hér á landi alla umræðu um uppbyggingu í orkuframleiðslu í allt annað samhengi en verið hefur og var við innleiðingu laga um rammaáætlun.

Þannig verður við endurskoðun laganna að taka tillit til loftslagsmarkmiða, skuldbindinga Íslands í þeim efnum og þörf fyrir aukna raforkuframleiðslu bæði út frá þjóðarhag og þjóðaröryggi.

Þá er mikilvægt að tekið verði sem fyrst tillit til viðbragða Evrópu við framangreindum áskorunum og horft til viðeigandi innleiðinga á ákvæðum svokallaðra RED II og RED III tilskipana (Renewable Energy Directive). Er þar t.a.m. fjallað um mikilvægi skilvirkra leyfisveitingarferla, umsækjendur hafi aðgang að einum tengilið við stjórnýsluna sem tryggir rétta málsmeðferð og málshraða, kveðið á um hámarks lengd leyfisveitingarferla o.s.frv. Þá í RED III krafa um að þjóðir skilgreini svokölluð „hröðunarsvæði“ þar sem gengið er út frá því að hægt sé að koma grænni raforkuframleiðslu í gang á mjög skömmum tíma. Þá gerir RED III ráð fyrir að á meðan unnið er í því að ná markmiðum í loftslagsmálum þá njóti endurnýjanleg orkuöflun forgangs í þágu brýnna almannahagsmuna (e. overriding public interest).

## Lokaorð

Samorka leggur á þessu stigi ekki fram heildstæða tillögu um nýja nálgun að rammaáætlun en leggur áherslu á að við þróun nýs kerfis verði tryggt að framangreindir ágallar verði lagfærðir. Þannig þarf nýtt kerfi um nýtingu og vernd að tryggja að tekið sé tillit til stöðunnar eins og hún er í dag og verður á næstu árum og áratugum. Kerfið þarf að vera hagkvæmt, skilvirkt og byggt á meginreglum stjórnýslulaga og tryggja að kraftar samkeppninnar fái notið sín í þágu þjóðarinnar.

Á tyllidögum hreykja landsmenn sér af því afreki sem uppbygging hitaveitu og byggðarlínu var í sögu þjóðarinnar og mikilvægi þess að náttúra og umhverfi verði til staðar ósnert fyrir komandi kynslóðir. Skyldur þjóðarinnar í dag gagnvart komandi kynslóðum í uppbyggingu innviða til næstu áratuga eru ekki minni en þær voru á síðustu öld. Þá eru óumdeildar þær skyldur sem hvíla á Íslandi og öðrum þjóðum heims við að hraða uppbyggingu í grænni raforkuframleiðslu; sjálfbærni og velferð jarðarinnar og komandi kynslóðum til heilla. Þessar skyldur eru ekki síður mikilvægar en þær sem lúta að því að varðveita ósnerta náttúru og umhverfi, eins og frekast er unnt.

Samorka þakkar fyrir tækifæri til að veita umsögn um frumvarpið og óskar eftir góðu samstarfi við starfshóp ráðuneytisins um áframhaldandi vinnslu málsins.

Virðingarfyllst, f.h. Samorku



Katrín Helga Hallgrímsdóttir, lögfræðingur