

Alþingi
Atvinnuveganefnd
v. Austurvöll
150 Reykjavík
umsagnir@althingi.is

Reykjavík, 23. apríl 2025

Efni: Umsögn Samorku um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna einföldunar og samræmingar leyfisferla á sviði umhverfis- og orkumála. Þingskjal 297 – 265. mál

Samorka fagnar þeim áherslum sem birtast í frumvarpinu um að samþætta og samræma leyfisveitingar, stytta afgreiðslutíma og stíga mikilvæg skref í átt að einum afgreiðslustað leyfisumsókna (e. *one stop shop*).

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

Þá er vert að undirstrika að margar af þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu til einföldunar eru háðar vinnu og verkferlum hjá UOST. Mikilvægt er að ráðherra fylgi því eftir við UOST að þau markmið sem að er stefnt með frumvarpinu raunverulega náist við afgreiðslu mála hjá stofnuninni.

Frumvarpið felur í sér breytingar á nokkrum lögum með það að markmiði að einfalda og samræma leyfisveitingaferla í umhverfis- og orkumálum. Meðfylgjandi eru athugasemdir og tillögur til úrbóta varðandi einstakar greinar frumvarpsins.

Einstök efnisatriði frumvarpsins

1. 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 er til þess fallið að auka skilvirkni í leyfisveitingaferlum.

2. Breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998

Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að heimilt sé að gefa út tímabundin starfsleyfi í stað núgildandi reglna sem gera ráð fyrir að það sé skylt.

Lagðar eru 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 verði skráningarskyld í stað þess að vera starfsleyfisskyld. Umrædd breyting er til einföldunar og minnkar álag á UOST, en eins og segir í frumvarpinu er góð reynsla af þessari málsmeðferð með viðauka IV og reglugerð nr.

830/2022 um skráningarskyldan atvinnurekstur. Mikilvægt er að ráðherra fylgi málinu eftir með tilheyrandi reglugerðarsetningu.

Bætt er við nýrri grein 63. gr. b. um að UOST eða heilbrigðisnefnd geti afturkallað starfsleyfi. Þessi breyting helst í hendur við breytingu í 4. gr. um að heimilt sé að gefa út ótímabundinn starfsleyfi.

Þá er lagt til að virkjun og orkuveita frá 1 MW verði færð úr IV viðauka í II. viðauka og verði þá háð starfsleyfi UOST í stað heilbrigðiseftirlits. Markmið þessa ákvæðis er vissulega í átt til einföldunar, t.a.m. að UOST sameini þá starfsleyfið öðrum leyfisveitingum á vegum stofnunarinnar, t.d. virkjunarleyfi skv. 4. gr. raforkulaga. Í því samhengi er mikilvægt að UOST fylgi eftir markmiði laganna og sameini í eina afgreiðslu og flýti fyrir þeim leyfisveitingum sem verða á ábyrgð stofnunarinnar.

3. Breyting á lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998

Í 10. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 1. mgr. 1. gr. laganna á þá leið að lögin taki til allra rannsókna á orkulindum til undirbúnings raforkuvinnslu, í stað þess að áður tóku lögin að því er rannsóknir varðar eingöngu til rannsókna á vatnsafla til orkuframleiðslu. Er hér um að ræða viðbót við frumvarpið frá því málið var í samráðsgátt stjórnvalda.

Umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu er á þá leið að hér sé um að ræða breytingu til að hægt sé að gefa út rannsóknarleyfi vegna sjávarfallavirkjana og vindorkuvera á hafi (innan sem utan netlaga). Ekki eru gerðar athugasemdir við að UOST hafi með höndum útgáfu rannsóknarleyfa vegna þeirrar starfsemi. Lagabreytingin felur þó einnig í sér að skylt verður að sækja um rannsóknarleyfi vegna vindorku á landi, en eins og staðan er í dag, er ekki þörf á slíku. Að því leyti má segja að frumvarpið miði ekki að einföldun, heldur þvert á móti.

Í þessu samhengi verður einnig að benda á að lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu gilda almennt um auðlindir í jörðu í landi, í botni vatnsfalla og stöðuvatna og í sjávarbotni innan netlaga eins og segir í 1. mgr. 1. gr. laganna. Síðar var bætt við að lögin tækju einnig til rannsókna á vatnsafla til raforkuframleiðslu, sem frumvarpið gerir að tillögu að verði rannsókn á orkulindum til undirbúnings raforkuvinnslu, sbr. 40. gr. raforkulaga. Þannig er bætt við gildissvið laganna allri raforkuvinnslu en þó einungis er viðkemur rannsóknum, þ.e. ákvæði laganna um nýtingu gilda ekki um „orkulindir til undirbúnings raforkuframleiðslu“ nema um sé að ræða auðlindir í jörðu. Þannig má til dæmis draga í efa að ákvæði 7. gr. laganna gildi um rannsóknarleyfi fyrir vindorku. En 7. gr. lýtur að því að sá sem rannsakaði auðlind fái greiddan sinn kostnað af rannsóknunum ef annar aðili fær nýtingarleyfi til nýtingar á viðkomandi auðlind. Þar sem í tilviki vindorku (hvort sem er á hafi eða landi) þarf ekki nýtingarleyfi samkvæmt lögunum, þá er ósennilegt að hægt sé að líta svo á að þetta ákvæði mundi ná til þess ef annar aðili en handhafi rannsóknarleyfis fengi svo virkjunarleyfi samkvæmt raforkulögum til að virkja vindorku á tilteknu landsvæði. Það er því ákveðið innra ósamræmi í lögunum sem eðli máls samkvæmt fjalla að mestu leyti um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, en síðan er skeytt við þau að varðandi rannsóknir gildi þau líka um allar rannsóknir á orkulindum til raforkuvinnslu.

Eins og frumvarpið er lagt upp mun nú þurfa að sækja um rannsóknarleyfi fyrir vindorkuver á landi, UOST þarf að leita umsagnar Náttúruverndarstofnunar, Náttúrufræðistofnunar og eftir atvikum Hafrannsóknarstofnunar áður en leyfi er gefið út (5. gr.), greiða gjöld fyrir slíka leyfisveitingu (20. gr.a.) og skila árlega skýrslu til UOST (22. gr.).

Þó er rétt að halda því til haga að fari rannsókn fram á vegum landeiganda, þá þarf ekki rannsóknarleyfi, skv. 7. mgr. 4. gr. laganna. Gengið er út frá því að sé rannsókn á vindorku framkvæmd með samþykki og á grundvelli samnings við landeiganda, þá falli slíkt undir það að vera „á vegum landeiganda“ og þarf þá ekki rannsóknarleyfi til slíks.

Í frumvarpinu er ekki vikið að kostum þess kerfis sem nú er í gildi um vindorkurannsóknir. Þeir eru ótvíræðir þar sem að fyrir frumkvæði og framtak landeigenda og þróunaraðila í vindorku fara fram margvíslegar rannsóknir um allt land sem bregða mikilvægu ljósi á möguleika til vindorkunýtingar. Tekur það jafnt til vindgæða á tilteknum svæðum og til landslags og náttúru. Allt eru þetta þættir sem lagðir eru til grundvallar við síðari ákvarðanir og leyfisveitingar. Í þessu kerfi er umfangsmikill rannsóknarkostnaður borinn af fyrirtækjum í leit að arðbærum verkefnum.

Í tilfelli vindorkurannsókna eiga ekki við þau eðlisrök sem liggja til grundvallar takmörkunum á rannsóknum á auðlindum á jörðu. Í tilfelli jarðhitanýtingar og vatnsafls gefur auga leið að nýting eins aðila getur dregið úr möguleikum annars og því unnt að færa rök fyrir því að aðeins einn aðili annast rannsóknir á tilteknum kostum. Þegar um vindorkunýtingu er að ræða verður að teljast ólíklegt að rannsóknir fari fram á nákvæmlega sama stað og að nýting á einum stað takmarki aðra aðra nýtingarkosti. Það er þó ekki óhugsandi í undantekningartilfellum en við slíkar aðstæður koma til skoðunar grenndarréttarsjónarmið en á grunni þeirra er unnt að leysa úr slíkum málum.

Samorka leggur því eindregið til að hugað verði betur að útfærslu þess að lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu nái einnig til rannsókna á öllum orkulindum til raforkuframleiðslu.

Í 11. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um breytingu á 1. mgr. 7. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu þess efnis að leyfi falli ekki fyrirvaralaust úr gildi eftir 60 daga hafi ekki náðst samkomulag við landeigendur um endurgjald eða eignarnáms verið óskað. Í stað 60 daga verða þetta 90 dagar og þá bætist við heimild fyrir UOST að fresta niðurfellingu nýtingarleyfis um 90 daga til viðbótar. Í samráðsgátt var umrædd lagabreytingartillaga á þá leið að UOST hefði heimild til að fella nýtingarleyfi niður ef ekki hefðist náð samkomulag innan 90 daga. Samorka gerir ekki sérstakar athugasemdir við framangreinda breytingu á frumvarpinu frá því að það var birt í samráðsgátt en bendir þó á að núverandi tillaga kallar á skjót viðbrögð og afgreiðslu af hálfu UOST. Þannig getur væntanlega verið um dagaspursmál að ræða, ef nýtingarleyfishafi óskar eftir að UOST framlengi frestinn um 90 daga að UOST taki slíka beiðni strax til afgreiðslu þannig að leyfið falli ekki sjálfkrafa niður eins og lögin kveða á um.

4. Breyting á raforkulögum nr. 65/2003

Í 12. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á raforkulögum sem er samhljóða breytingu í 11. gr. frumvarpsins um að UOST geti veitt 90 daga frest til viðbótar áður en leyfi fellur sjálfkrafa niður. Vísað er til athugasemda hér að framan um þetta atriði.

Raforkueftirlitið verði ekki milliliður í ágreiningi um grisjun trjágróðurs

Í 13. gr. frumvarpsins er lagt til að 4. mgr. 21. gr. a laganna falli á brott. Hér er um augljósa og þarfa breytingu á lögum að ræða þar sem fellt 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 orðin „eða leyfi [Raforkueftirlitsins] er veitt skv. 4. mgr.“ í síðasta málslíð í 5. mgr. 21. gr. a, þar sem 4. mgr. fellur út gangi lagabreytingartillagan eftir.

5. Breyting á lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda, nr. 33/2004

Samorka gerir ekki athugasemd við þessa lagabreytingartillögu.

6. Breyting á lögum um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006

Ekki eru gerðar athugasemdir við þá breytingu á lögum um lax- og silungsveiði sem hér er lögð til og felur það í sér að sé framkvæmd háð leyfi UOST getur stofnunin veitt leyfi til mannvirkjagerðar í veiðivötnum að fenginni bindandi umsögn Fiskistofu, þá í stað þess að sækja þurfi um slíkt leyfi til Fiskistofu.

7. Breyting á lögum um umhverfisábyrgð, nr. 55/2012

Í 16. gr. frumvarpsins er lagt til að í þess að UOST birti upplýsingar um kærarlegar ákvarðanir með auglýsingu í dagblaði þá fari slík birting fram á vef Umhverfis- og orkustofnunar. Samorka gerir ekki athugasemdir við framangreinda breytingu, en bendir þó á að eins og með aðrar lagabreytingartillögur í frumvarpinu í heild, þá veltur það á verklagi og skipulagi UOST að vel takist til með þessa framkvæmd. Þannig væri eðlilegt að UOST birti þær upplýsingar sem hér um ræðir á skilmerkilegan hátt á vefsíðu sinni og vekti sérstaka athygli á málinu við þá sem kunna að eiga hagsmuna að gæta. Slíkt væri hægt að gera með tölvupósti, birta upplýsingar á samfélagsmiðlum eða á annan þann hátt sem best kann að vera til þess fallin á hverjum tíma.

8. 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.

9. 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.

Í 22. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 1. viðauka við lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana. eru þær flestar til einföldunar og samræmis við EES-rétt og gerir Samorka ekki athugasemdir við þær breytingar.

10. Breyting á lögum um Umhverfis- og orkustofnun, nr. 110/2024

Ákvæði 24. gr. frumvarpsins hafa tekið nokkrum breytingum frá því frumvarpið var kynnt í samráðsgátt.

Í nýrri 6. gr. a er lagt til að UOST skuli eftir því sem mögulegt og hagkvæmt er sameina afgreiðslu leyfa í eitt leyfi. Um er að ræða lagabreytingartillögu sem er mjög til bóta og mikilvægt skref í þá

átt að einfalda ferli leyfisveitinga. Eins og áður hefur verið nefnt er mikilvægast að UOST muni fylgja eftir þeim áherslum sem birtast í umræddu ákvæði og frumvarpinu í heild í stjórnsýslulegri framkvæmd sinni.

Í nýrri 6. gr. b er kveðið á skyldu UOST til að tryggja forgang afgreiðslu leyfa vegna virkjunarframkvæmda sem falla undir orkunýtingarflokk verndar- og orkunýtingaráætlun. Samorka fagnar að sjálfsögðu öllum skrefum í þá átt að grænar orkuframkvæmdir njóti forgangs við afgreiðslu leyfa en áður hefur verið bent á mikilvægi þess að stjórnvöld leiði í lög sjónarmið Evrópuréttar um „e. *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 stjórnsýslunni, 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 stjórnsýslu vegna leyfisveitingarmála.
- **Stafrænni umbreytingu** verði hraðað til að einfalda samskipti og auka gagnsæi í leyfisveitingaferlum.
- **Orkuskipti í almannapágu**, 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 págu „yfirgnæfandi almannahagsmuna“ þegar stjórnvöld og dómstólar þurfa að framkvæma slíkt mat, alveg þangað til kolefnishlutleysi verður náð. Í þessu sambandi verði horft verði til tilskipana Evrópusambandsins um notkun orku frá endurnýjanlegum orkugjöfum (ESB/2018/2001 „REDII“) og tilskipun um breytingar á RED II (ESB 2023/2413 („REDIII“)).
- **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 stjórnsýslu 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