

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

Reykjavík, 23. apríl 2025

Efni: Umsögn Samorku um frumvarp um breytingu á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011 (bætt málsmeðferð og aukin skilvirkni), þingskjal 300 – 268. mál

1. Inngangur

Samorka hefur tekið til umsagnar frumvarp til breytinga á lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun („rammaáætlun“) sem miðar að bættri málsmeðferð og aukinni skilvirkni.

Um árábil hefur verið lýst áhyggjum af stöðu raforkumála hér á landi og um þau mál verið ritaður fjöldi skýrsla. Ríkisstjórnin hefur svarað þessu kalli og boðar nú sókn í uppbyggingu grænnar orkuöflunar. Stjórnvöld hafa þannig tekið undir þær áhyggjur sem hafa birst um raforkuöryggi hér á landi og það lykilhlutverk sem öruggt orkuframboð leikur í þjóðaröryggi Íslands, auk þess að vera forsenda orkuskipta, fólksfjölgunar, atvinnuþróunar og blómlegrar byggðar. Í því samhengi er rétt að benda á að hvergi er í nágrannalöndum okkar til neitt kerfi í líkingu við það víðtæka og miðstýrða skipulag sem felst í rammaáætlun.

Samorka hefur dregið saman sex sjónarmið um rammaáætlun sem með mikilli einföldun má lýsa svo:

1. Óhagkvæmni; núverandi kerfi er óhagkvæmt bæði þjóðhagslega og fyrir einstaka framkvæmdaraðila. Það tekur langan tíma að afgangsmál 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 í orkuframleiðslu.
5. Árangur; lítil 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, völd veður og sjónarmið um viðnámsþrótt samfélagsins sett áhættumat og þörf á fjölbreyttum orkukostum víðar um landið í allt annað samhengi en áður var horft til.

Þá liggur fyrir að Eftirlitsstofnun EFTA, ESA, hefur kafið stjórnvöld um skýringar á einstökum þáttum rammaáætlunar þar sem væntanlega eru efasemdir um að það kerfi eða framkvæmd þess samræmist að öllu leyti skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum.

Öll áhersla er nú lögð á það í Evrópu að einfalda leyfisveitingarferla og greiða fyrir uppbyggingu endurnýjanlegrar orku með skilvirkri stjórnsýslu án þess að draga úr kröfum til umhverfismats og náttúruverndar. Samorka telur mikilvægt að horft verði til þeirra sjónarmiða og væntanlegra skuldbindinga Íslands á grundvelli EES-samningsins við endurskoðun rammaáætlunar og áforma stjórnvalda um einföldun leyfisveitingarferla.

Samorka hefur lengi kallað eftir endurskoðun á regluverki rammaáætlunar, sem hefur nú um nokkurt skeið verið á verkefnalista stjórnvalda. Sú endurskoðun á lögnum sem birtist í fyrirbyggjandi frumvarpi gengur að mati Samorku skammt og enn vantar mikið upp á að tekið sé á þeim vanköntum rammaáætlunar sem bent hefur verið á. Þó langflestar breytingartillögur frumvarpsins séu til bóta leggur Samorka enn áherslu á að fram fari heildarendurskoðun á umgjörð rammaáætlunar.

Í greinargerð með frumvarpinu birtist nokkuð glöggt hluti af þeim vanköntum sem eru á ferli rammaáætlunar og verður hér bent á nokkra þeirra.

Tengsl vantar milli rammaáætlunar og annarrar stefnumörkunar stjórnvalda

Í inngangi greinargerðar er bent á að skýr tengsl þurfi að vera á milli þeirrar vinnu sem fram fer á vegum verkefnisstjórnar og faghópa rammaáætlunar og annarrar stefnumörkunar og áætlunargerðar stjórnvalda. Má ætla að hér sé til að mynda verið að vísa til þess að rammaáætlun tekur ekkert mið af stefnu stjórnvalda t.d. um kolefnishlutleysi, orkuskipti og orkuöryggi.

Frumvarpið felur ekki í sér neinar breytingar í þessa veru, heldur er einungis boðað að síðar verði lagt fram frumvarp sem felur í sér breytingar á fleiri lagabálkum sem ætlað er að tryggja samspil rammaáætlunar og pólitískrar stefnumörkunar stjórnvalda um raforkuöflun til framtíðar (k. 2 í greinargerð). Nú þegar hefur verið birt í samráðsgátt frumvarp um stefnu stjórnvalda um öflun raforku (S-68/2025). Samorka fagnar þessum breytingum en leggur áherslu á mikilvægi þess að lög um verndar- og orkunýtingaráætlun verði sem allra fyrst uppfærð í þessa veru og þau samræmd annarri stefnumörkun stjórnvalda.

Þróun rammaáætlunar

Til grundvallar lögum nr. 48/2011 lá hugmyndafræði um að í rammaáætlun fælist heildstætt frummat sem mundi auðvelda orkufyrirtækjum að velja virkjunarkosti til þróunar. Frummatið átti ekki að vera jafn ítarlegt og eða koma í stað umhverfismats framkvæmda og áætlana. Raunin hefur hins vegar orðið önnur og er þess vegna mælt fyrir um breytingartillögu á 10. gr. laga um verndar- og orkunýtingaráætlun í frumvarpinu þannig að skýrt komi fram í lögnum að upplýsingaöflun og vinna faghópa taki mið af því að um „heildsætt frummat“ er að ræða.

Í 3. kafla greinargerðar með frumvarpinu er þess getið að ef lögin yrðu afnumin í heild og rammaáætlunarferlið lagt niður, þá fælist í því að ekki yrði um að ræða neitt miðlægt mat eða faglega skoðun á verndargildi eða verndarpörf lands. Rétt er að draga hér skýrt fram að það er meginmarkmið og hlutverk laga um náttúruvernd nr. 60/2013 að vernda til framtíðar fjölbreytni íslenskrar náttúru, jarðminjar, vatnasvæði, landslag og víðerni eins og segir í þeim lögum. Er þar mælt fyrir um útgáfu náttúruminjasráðs á fimm ára fresti og vali minja á náttúruminjasráði en til grundvallar slíku mati skal liggja mat á verndargildi þeirra og verndarpörf. Það er þannig hlutverk náttúruverndarlaga að fram fari miðlægt mat og fagleg skoðun á verndargildi eða verndarpörf lands og náttúru.

Það er óheppilegt að slíkt mat eigi einnig að fara fram á grundvelli laga um verndar- og orkunýtingaráætlun og þá sérstaklega með hliðsjón af því að þar eru landsvæði eingöngu tekin til skoðunar út frá virkjunarhugmyndum framkvæmdaraðila, sem var ekki hugmyndin með lögunum í upphafi. Frá því að lög um rammaáætlun voru sett árið 2011 hafa miklar breytingar orðið á umgjörð náttúruverndar, til að mynda með gildistöku laga um náttúruvernd nr. 60/2013, lög um stjórn vatnamála nr. 36/2011 og lögum um loftlagsmál nr. 70/2021. Þá hefur á þessum tíma verið lokið við skiptingu landsins í þjóðlendur og eignarlönd á grundvelli laga nr. 68/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Mikilvægt er að umhverfis- og náttúruvernd fari fram í aðskildum farvegi og sé unnin út frá þeim hagsmunum sem þar er verið að vernda – verndun náttúru og umhverfis hlýtur enda að vera óháð því hvort um virkjunarhugmyndir sé að ræða, uppbyggingu í iðnaði eða þróun byggðar.

2. Breytingartillögur við einstakar greinar

Samorka leggur til að bætt verði við 4. gr. laganna nýrri 3. mgr. sem hljóði svo:

„Virkjunarkostir í orkunýtingarflokki teljast í þágu almannahagsmuna í meðförum stjórnvalda og dómstóla í kjölfar slíkrar flokkunar, þar til kolefnishlutleysi er náð í samræmi við lög um loftlagsmál nr. 70/2012. Sama gildir um framkvæmdir í flutnings- og dreifikerfi rafmagns vegna slíkra virkjunarkosta.“

Samorka telur eðlilegt í ljósi þess mikla ferlis og mats sem fram hefur farið varðandi virkjunarkosti í rammaáætlun að slíkir kostir njóti í framhaldi tiltekins forgangs í meðferð stjórnvalda og dómstóla. Er hér lögð til einföld og afmörkuð breyting á 4. gr. laganna sem er í efnislegu samræmi við lagabreytingartillögu sem nú liggur fyrir alþingi í 24. gr. frumvarps til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna einföldunar og samræmingar leyfisferla á sviði umhverfis- og orkumála (þskjl. 297 – 265. mál). Í því frumvarpi er lagt til að við afgreiðslu umsókna hjá Umhverfis- og orkustofnun skuli framkvæmdir vegna virkjunarframkvæmda sem falla undir orkunýtingarflokk njóta forgangs við afgreiðslu leyfa.

Samorka leggur til að bætt verði við d-lið 8. gr. frumvarpsins nýjum 4. málsl. sem hljóði svo:

„Ef Umhverfis- og orkustofnun hefur ekki óskað eftir frekari gögnum innan 8 vikna frá móttöku beiðni, má umsækjandi senda beiðnina ásamt gögnum beint til verkefnisstjórnar til umfjöllunar“.

Samorka fagnar þeim tillögum sem felast í frumvarpinu um bætt málsméðferð og aukna skilvirkni, þar á meðal með afmarkaðri og styttri frestum. Slíkir frestir mega sín þó lítils ef þeim er ekki fylgt vel eftir. Þannig telur Samorka eðlilegt að setja hér inn varnagla á þá leið að óski Umhverfis- og orkustofnun ekki eftir viðbótargögnum innan 8 vikna frá því að beiðni barst, þá megi umsækjandi

senda virkjunarhugmynd ásamt meðfylgjandi gögnum beint til verkefnisstjórnar sem skal þá taka hana til umfjöllunar.

3. Lokaorð

Samorka gerir ekki athugasemdir við meginþorra þeirra lagabreytinga sem lagðar eru til í frumvarpinu, enda að mestu leyti um að ræða lagabreytingar í átt að bættri málsmeðferð og aukinni skilvirkni. Þó lagabreytingar í þessa átt séu mikilvægt skref veltur framkvæmd þeirra alfarið á því hvernig haldið verður á málum af hálfu verkefnisstjórna og Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis. Þannig má glöggst sjá af umfjöllun í greinargerð að lög um verndar- og orkunýtingaráætlun hafa ekki náð markmiði sínu, m.a. af þeim ástæðum að þeim hefur einfaldlega ekki verið framfylgt með fullnægjandi hætti af hálfu framkvæmdavaldsins. Það sama gæti auðvitað gerst með þær lagabreytingar sem hér er lagt upp með. Alfarsælast væri að leggja niður rammaáætlun í núverandi mynd, styrkja stöðu náttúruverndar og framfylgd þeirra laga og að um orkuframkvæmdir gildi sama regluverk og um annan iðnað og uppbyggingu byggðar.

Varðandi fyrirbyggjandi frumvarp, vísar Samorka að öðru leyti til umsagna aðildarfélaga sinna.

Samorka þakkar fyrir tækifæri til að veita umsögn um frumvarpið og lýsir yfir vilja til að mæta á fund nefndarinnar og gera nánari grein fyrir sjónarmiðum samtakanna.

Virðingarfyllst, f.h. Samorku



Katrín Helga Hallgrímsdóttir, lögfræðingur