

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

Reykjavík, 9. desember 2025

Efni: Umsögn Samorku um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna einföldunar og samræmingar leyfisferla á sviði umhverfis- og orkumála. Þingskjal 363 – 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 hefur áður veitt umsögn um sambærilegt frumvarp sem lá fyrir Alþingi á síðasta löggjafarþingi og fylgir þessi umsögn í öllum meginatriðum fyrri umsögn um málið, að breyttu breytanda.

Samorka leggur áherslu á að haldið verði áfram með þessa vinnu og tengd verkefni 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 „UOS“).

Þá er vert að undirstrika að margar af þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu til einföldunar eru háðar vinnu og verkferlum hjá UOS. Mikilvægt er að ráðherra fylgi því eftir við UOS 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 UOS 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 5. 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 UOS ef starfsemi fellur bæði undir viðauka IV í lögnum og viðauka I og/eða II, í stað þess að nú þurfi bæði leyfi heilbrigðisnefndar og UOS. 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 starfsleyfis skyld. Umrædd breyting er til einföldunar og minnkar álag á UOS, 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 UOS 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 UOS í stað heilbrigðiseftirlits. Sams konar flutningur er gerður með „jarðborun“ sem er auk þess breytt í „jarðbor“. Þannig verður ekki framkvæmdin „jarðborun“ starfsleyfis skyld hjá heilbrigðisnefnd heldur verður rekstur jarðbors starfsleyfis skyldur hjá UOS. Markmið þessa ákvæðis er vissulega í átt til einföldunar, t.a.m. að UOS sameini þá starfsleyfið öðrum leyfisveitingum á vegum stofnunarinnar, t.d. virkunarleyfi skv. 4. gr. raforkulaga. Í því samhengi er mikilvægt að UOS 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 11. 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.

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 vindorkuvera og sjávarfallavirkjana (innan sem utan netlaga). Þá er áréttað í greinargerð sem fylgir frumvarpinu að það sé ekki skilyrði nýtingarleyfis að rannsóknarleyfis hafi verið aflað. Markmiðið með breytingunni sé að vera hvati til að afla sér rannsóknarleyfis, til að tryggja niðurstöðu rannsókna og til að tryggja að öðrum aðila verði ekki veitt heimilt til sambærilegra rannsókna á sama svæði á sama tíma.

Samorka gerir ekki athugasemd við þessi markmið og framangreindar breytingar á frumvarpinu, eins langt og þær ná. Samorka bendir þó á að mikilvægt sé að uppfæra bæði lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu og raforkulög til að tryggja að þessi markmið náist. Má hér til dæmis nefna að í greinargerð segir að leyfisveitanda sé heimilt að veita rannsóknarleyfi þó landeigandi hafi sjálfur hafið slíka rannsókn eða heimilað það öðrum, nema viðkomandi aðili hafi gilt rannsóknarleyfi samkvæmt lögum nr. 57/1998, sbr. 1. málsl. 6. mgr. 4. gr. laganna. Í tilvitnaðri 6. mgr. 4. gr. er þó einungis talað um að Umhverfis- og orkustofnun sé heimilt að láta rannsaka og leita að „auðlindum í jörðu“.

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.

Samorka leggur því eindregið til að hugað verði að nánari útfærslu á lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, þannig að þau nái einnig til rannsókna á öllum orkulindum til raforkuframleiðslu – eins og lagt er upp með í 11. gr. frumvarpsins.

Í 12. gr. frumvarpsins er Vegagerðinni, Samgöngustofu og Landhelgisgæslu Íslands bætt við sem mögulegum umsagnaraðilum í tengslum við rannsóknarleyfi. Samorka gerir ekki sérstakar athugasemdir við þessa viðbót, enda verði við framkvæmd stuðst við þá heimild sem felst í ákvæðinu þar sem segir að „eftir atvikum“ skuli leitað umsagnar þessara aðila.

Samorka leggur þó til að bætt verði við lögin skýrum tímafrestum fyrir þessa aðila að veita umsagnir, t.d. í 4 vikur, ellegar sé litið svo á að þeir telji ekki þörf á að veita umsögn.

Í 12. gr. frumvarpsins eru viðbætur við 5. gr. laganna sem fela í sér að heimilt sé að falla frá því að afla umsagna ef umsóknaraðili hefur áður haft gilt rannsóknarleyfi. Þá er sömuleiðis bætt við ákvæði um að heimilt sé að framlengja rannsóknarleyfi og að rannsóknarleyfi skuli að jafnaði ekki vera lengri en 10 ár. Samorka telur eðlilegt að færa í lög heimild til að framlengja rannsóknarleyfi, en í því sambandi er mikilvægt að heimildin verði ekki til þess að þrengja skilyrði frá því sem nú er í gildandi stjórnisýsluframlæmd. Þannig er ekki þörf á að setja sérstakt hámark eða tímafresti á framlengingu leyfa, heldur hlýtur það að ráðast af mati og aðstæðum hverju sinni.

Þá er í 13. gr. frumvarpsins lagt til að bæta nýrri málsgrein við 6. gr. laganna sem fjallar um nýtingarleyfi. Er þar lagt til að í lögin komi skýr heimild til að framlengja nýtingarleyfi. Samorka styður umrædda lagabreytingu og telur hana mikilvæga réttarbót fyrir nýtingarleyfishafa samkvæmt lögunum.

Í 14. 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 UOS að fresta niðurfellingu nýtingarleyfis um 90 daga til viðbótar. Í samráðsgátt var umrædd lagabreytingartillaga á þá leið að UOS hefði heimild til að fella nýtingarleyfi niður ef ekki hefðist náð samkomulag innan 90 daga. Í þessu samhengi má einnig benda á hvort yfir höfuð sé þörf á að fella nýtingarleyfi niður ef bæði nýtingarleyfishafi og landeigandi lýsa því yfir að samningaviðræður standa yfir og staðfesta að óskað sé lengri tíma til að komast að niðurstöðu. Oft getur hér verið um flóknar viðræður að ræða, þar sem jafnvel koma að margir landeigendur og þó svigrúmið sé hér aukið verulega frá því sem nú er, þá eru þetta einungis 6 mánuðir. Tillagan eins og hún var í samráðsgátt hefði fallið betur að slíkri aðstöðu, þar sem sú tillaga veitti UOS heimild til að fella niður nýtingarleyfið, en slíkt var ekki skylda.

4. Breyting á raforkulögum nr. 65/2003

Í 15. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á raforkulögum sem er samhljóða breytingu í 14. gr. frumvarpsins um að UOS 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 16. 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.

Í 17. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um viðbót við 36. gr. raforkulaga sem heimilar leyfisveitanda að afturkalla leyfi ef bú leyfishafa hefur verið tekið til gjaldprotaskipta eða hann hefur leitað nauðasamnings. Samorka gerir ekki sérstaka athugasemd við þessa viðbót, en mikilvægt er stjórnvöld hafi í huga að hér er um heimildarákvæði að ræða en ekki fortakslausa skyldu. Þannig kann sú staða hæglega að koma upp að þess sé freistað að halda fyrirtæki gangandi og koma því aftur í reglulegan rekstur, þar sem gilt starfsleyfi væri grundvöllur slíks og því mikilvægt að stjórnvöld vegi og meti í hverju tilviki hvort þörf sé á afturköllun.

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 UOS 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. Umrædd breyting er liður í átt að einum afgreiðslustað sem er hugmyndafræði sem Samorka styður. Frá því frumvarpið var síðast lagt fram hefur bæst ný málsgrein við sem kveður á um að úrræði Fiskistofu samkvæmt 33. gr. a eigi jafnframt við um eftirlit með framkvæmdum sem hlotið hafa leyfi UOS og einnig að heimild til afturköllunar leyfis skv. 3. mgr. 33. gr. a. taki einnig til afturköllunar á bindandi umsögn. Samorka bendir á þessu kann að fylgja tiltekinn réttaróvissa, þar sem ekki er alveg ljóst af lagabreytingunni hvaða áhrif afturköllun á bindandi umsögn hefur.

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

Í 20. gr. frumvarpsins er lagt til að í þess að UOS birti upplýsingar um kæranlegar 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 UOS að vel takist til með þessa framkvæmd. Þannig væri eðlilegt að UOS 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 UOS sé um leyfisskylda framkvæmd að ræða. UOS leitar svo bindandi álits Náttúruverndarstofnunar, í stað þess að framkvæmdaraðili hefði áður þurft að sækja þá um leyfi. Sömu fyrirvarar eru hér settir fram og í lið 6 um lagalega þýðingu þess ef Náttúruverndarstofnun afturkallar slíka umsögn.

9. Lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana

Hér er um ákveðna samræmingu að ræða og gert ráð fyrir að mat og rökstuðningur um breytingu vatnshluts sé settur fram í umhverfismati viðkomandi framkvæmdar.

Í 30. 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

Í 32. gr. frumvarpsins sem verður að nýrri 6. gr. a er lagt til að UOS 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 UOS 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 UOS 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 auk þess 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. Í slíkri heildstæðri endurskoðun þarf til að mynda að horfa til þess að settir verði tímafrestir á umsagnir og leyfisveitingar, þannig að slík ferli dragist ekki úr hófi fram.

- **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.
- **Umsagnir aðildarfyrirtækja Samorku**; Samorka vísar að lokum sérstaklega til umsagna aðildarfyrirtækja sinna þar sem lagðar eru fram fjölmargar tillögur til einföldunar á einstökum lögum og lagaákvæðum. Má hér til dæmis nefna að enn er svigrúm til að einfalda viðauka í lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlaða þar sem gengið er lengra en í tilskipun Evrópusambandsins, má hér sem dæmi nefna viðmið um uppsett rafafli upp á 10MW í tölulið 3.02 í Viðauka I og breyting á flokkun fyrir tölulið 13.01 úr A í B. Í þessu samhengi má einnig nefna 2. mgr. 61. gr. laga um náttúruvernd sem kveður á um sérstaka vernd fyrir eldhraun, sem myndast hefur eftir að jökull hvarf af landinu á síðjökultíma. Samkvæmt þessu ákvæði nýtur allt „nýtt“ hraun verndar án nokkurs tillits til verndarþarfar eða aðstæðna. Augljóst er að í þeim aðstæðum sem nú eru, og verða væntanlega um langa hríð, á Reykjanesi gengur þetta ákvæði einfaldlega ekki upp.

Samorka vísar jafnframt til umsagnar sinnar um atvinnustefnu, mál í Samráðsgátt S-226/2025 þar sem er að finna frekar tillögur að einföldun.

Samorka hvetur til þess að frumvarpið verði samþykkt sem skref í átt að bættri stjórnsýslu á sviði umhverfis- og orkumála, með nauðsynlegum aðlögunum. 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 lítið.

Virðingarfyllst, f.h. Samorku



Katrín Helga Hallgrímsdóttir, lögfræðingur