

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Reykjavík, 12. ágúst 2024
E-2024-191/00.11

Umsögn um áform um breytingu á ýmsum lögum vegna einföldunar leyfisferla, samræming málsmeðferðar o.fl. í umhverfis- og orkumálum

Vísað er til máls nr. S-137/2024 sem auglýst er til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda. Landsvirkjun fagnar áformum stjórnvalda til að auka skilvirkni leyfisveitinga á sviði umhverfis- og orkumála. Með aukinni skilvirkni og einföldun leyfisveitinga er stigið afar jákvætt skref sem styður við farsæl orkuskipti, orkuöryggi og áframhaldandi vöxt íslensks samfélags.

Mikil þörf er á úrbótum en leyfisveitingarferill orkuvinnsluverkefna spannar í dag fjölda ára, ef ekki áratuga. Í núverandi kerfi er stysti mögulegi tími frá því að virkjunarkostur er lagður fram til umfjöllunar í rammaáætlun og til gangsetningar virkjunar um 12 ár. Miðar sú tala við að engir hnókrar eða tafir verði á verkefninu eða afgreiðslu leyfa en rauntími leyfisveitinga er oft og tíðum mun lengri. Hvammsvirkjun er gott dæmi en það verkefni hefur verið á þriðja áratug í leyfisveitingarferli.

Ástæður þessara tafa eru fjölmargar og má m.a. minnst á skort á samþættingu í leyfisveitingarferlinu og vöntun á samræmingu milli leyfisveitenda. Tímastrestir eru ekki nægilega vel skilgreindir eða virtir af stofnunum og skortur er á gegnsæi og heildaryfirsýn yfir stöðuna innan stjórnsýslunnar. Að lokum má nefna að stofnanir og sveitarfélög veita efnislega sambærilegar lögbundnar umsagnir óþarflega oft innan leyfisveitingarferilsins.

Verkefni okkar Íslendinga er ekki einstakt. Evrópusambandið hefur á undanförunum árum lagt mikla áherslu á þróun stefnu og aðferðarfræði til að ná fram samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda og tryggja orkuöryggi álfunnar með auknu hlutfalli endurnýjanlegra orkugjafa. Það regluverk sem þar hefur verið þróað getur nýst íslenskum stjórnvöldum í þessari vegferð. Ber þar helst að nefna tilskipun um endurnýjanlega orkugjafa (e. Renewable Energy Directive 2009/28 eða RED) með tveimur síðari endurskoðunum, RED II (nr. 2018/2001) og RED III (nr. 2023/2413). Er hér sér í lagi bent á 16. grein tilskipunarinnar sem fjallar um með hvaða hætti stjórnvöld geti hraðað leyfisveitingarferlum fyrir hagnýtingu endurnýjanlegra orkugjafa.

Landsvirkjun undirstrikar að RED tilskipunin hefur verið skilgreind sem EES tæk og ber Íslandi að taka upp ákvæði tilskipunarinnar í kjölfar afgreiðslu sameiginlegu EES nefndarinnar en þeirri afgreiðslu er þó ekki lokið hvað varðar RED II og RED III. Í ljósi brynna þarfar gæti engu að síður farið vel á því að taka upp viðeigandi ákvæði úr RED III, sem kveða á um metnaðarfullri markmið en fyrri endurskoðun, frekar en að flækja regluverkið með séríslenskum reglum. Fordæmi eru fyrir slíku og má t.d. minnst á fyrirhugaða upptöku REMIT tilskipunarinnar að hluta, þó sameiginlega EES nefndin hafi ekki lokið afgreiðslu sinni hvað hana varðar.

Hér á eftir er lögð til hugmynd að aðferðarfræði sem byggist m.a. á RED II og RED III og gæti stuðlað að skilvirkara leyfisveitingarferli. Til frekari einföldunar afmarkast tillagan við þann tímaramma ferilsins frá því að Alþingi setur kost í orkunýtingarflokk og fram að þeim tíma sem virkjunar- og framkvæmdarleyfi er veitt. Tímarammi þess hluta leyfisveitingarferlis er í dag að lágmarki um 5 ár ef engar tafir eða hnókrar koma upp. *Landsvirkjun telur að með neðangreindum tillögum megi stytta þennan þátt leyfisveitingarferilsins í tvö ár.*

Tillögur Landsvirkjunar eru:

- Heildartími leyfisveitingarferils verði innan við tvö ár** til samræmis við 1. mgr. 16. gr. (b) RED III. Orkuvinnsla verði jafnframt skilgreind sem **brýnir almannahagsmunir** í samræmi við 16. gr. (f) RED III **og sett í forgang hjá** úrskurðarnefndum og dómstólum í samræmi við 6. mgr. 16. gr. RED III.
- Ein fagstofnun (tengiliður)** heldur utan um og leiðir umsækjanda í gegnum umsóknarferlið á skýran hátt fram að töku einnar eða margra stjórnvaldsákvæðana í samræmi við 3. mgr. 16. gr. RED III. **Lagt er til að leyfisveitingarferli hverfi frá línulegri stjórnskipan til stýrinets** og að skipulagsáætlanir verði unnar samhliða þessu ferli.

3. **Gjaldtökuheimildir** verði útfærðar til handa leyfisveitenda til að tryggja aðföng („user pays principle“) og tímafrestir stofnana skilgreindir.

Nánar er fjallað um þessar tillögur Landsvirkjunar og útfærslu þeirra hér á eftir. Landsvirkjun er reiðubúin til að hitta ráðuneytið og/eða ráðgjafa þess til frekari aðstoðar eða upplýsingagjafar sé þess óskað.

1. Heildartími leyfisveitingarferils verði innan við tvö ár til samræmis við 1. mgr. 16. gr. (b) RED III. Orkuvinnsla verði jafnframt skilgreind sem brýnir almannahagsmunir í samræmi við 16. gr. (f) RED III og sett í forgang hjá úrskurðarnefndum og dómstólum í samræmi við 6. mgr. 16. gr. RED III.

Nýverið var hin svokallaða Renewable Energy Directive (RED) tilskipun Evrópusambandsins endurskoðuð í seinna skiptið (tilskipun 2023/2413/EU eða RED III) með það að markmiði að hraða leyfisveitingarferli framkvæmda fyrir endurnýjanlega orkuöflun. Við þá endurskoðun skilgreindi Evrópusambandið að verkefni og framkvæmdir, sem varða endurnýjanlega orkuöflun, njóti forgangs í þágu *brýnna almannahagsmuna* (16. gr. (f), e. overriding public interest). Þá ber aðildarríkjum að sjá til þess að nýtt fyrirkomulag leyfisveitingarferlis orkuinnviða verði sett á fót, meðal annars með samþættum leyfisveitingarferlum og sérstökum hröðunarsvæðum. Tilskipun þessi, ásamt eldri endurskoðun (RED II), gerir ráð fyrir að leyfisveitingarferli endurnýjanlegrar orkuvinnslu skuli að hámarki vera tvö ár og eitt ár séu verkefni innan skilgreindra hröðunarsvæða. Einnig er vakin athygli á því að í 6. mgr. 16. gr. RED III er gert ráð fyrir að komi upp atvik vegna endurnýjanlegrar orkuöflunar sem krefjast aðkomu úrskurðarnefnda eða dómstóla njóti verkefni hröðustu málsmeðferðar sem kostur er á.

Landsvirkjun telur skynsamlega nálgun að horfa til þeirrar þróunar sem hefur átt sér stað í Evrópu og bendir sérstaklega á að endurskoðuð RED III tilskipun er EES tæk, þótt hún hafi enn ekki verið innleidd að fullu á Íslandi. Endurskoðun ferla og lagaumhverfis með það að markmiði að auka skilvirkni leyfisferla og skilgreina í lögum uppbyggingu grænnar orkuöflunar sem *brýna almannahagsmuni* er þannig skynsamlegt fyrsta skref og í takt við áherslur Evrópusambandsins í málaflokknum. Slík skilgreining gæti búið til farveg fyrir stofnanir til að forgangsraða verkefnum sem teljast til *brýnna almannahagsmuna* með það í huga að afgreiða slík verkefni á innan við tveimur árum.

Íslensk stjórnvöld gætu þannig innleitt í íslenska löggjöf sambærileg ákvæði og í endurskoðaðri RED III tilskipun til að ná fram markmiðum um hröðun. Möguleg útfærsla á slíkri löggjöf væri t.d. innan 1. og 34. gr. raforkulaga.

Möguleg breyting á 1. gr. raforkulaga

Við bætist 6. tl. 1. mgr. 1. gr. „*Tryggja brýna almannahagsmuni með því að veita uppbyggingu raforkuvinnslu úr endurnýjanlegum orkulindum og flutningskerfis raforku forgang í málsmeðferð stofnana.*“

Möguleg breyting á 34. gr. raforkulaga

Við bætist ný málsgrein á eftir 1. mgr. laganna, svohljóðandi:

„*Varði umsókn leyfi til uppbyggingar raforkuvinnslu úr endurnýjanlegum orkulindum eða flutningskerfis raforku skal umsókn tekin til flýtimeðferðar vegna brýnna almannahagsmuna og afgreidd innan frests sem skilgreindur er nánar í reglugerð.*“

2. Ein fagstofnun (tengiliður) heldur utan um og leiðir umsækjanda í gegnum umsóknarferlið á skýran hátt fram að töku einnar eða margra stjórnvaldsákvæðana í samræmi við 3. mgr. 16. gr. RED III. Lagt er til að leyfisveitingarferli hverfi frá línulegri stjórnskipan til stýrinets og að skipulagsáætlanir verði unnar samhliða þessu ferli.

Hvað varðar leyfisveitingarferlið sjálft snýst hugmyndafræði Landsvirkjunar í grunninn um að hverfa frá núverandi línulegri nálgun þar sem framkvæmdaraðili fer frá einum hlekk stjórnsýslunnar til þess næsta. Helsti ágalli línulegrar nálgunar, hvað varðar leyfisveitingarferli orkuvinnslu, eru tíð tengsl málefna þvert á stofnanir sem stuðla að því að einstök mál flækjast og fara fram og til baka með tilheyrandi töfum.

Landsvirkjun telur að heppilegra gæti verið að notast við hugmyndafræði svokallaðra stýrineta (e. „Governance networks“) hjá hinu opinbera sem stuðlað gæti að aukinni skilvirkni og fjársjálleika í málsmeðferð. Hugmyndafræðin felur í sér að stjórnandi stýrinetsins horfi til málsins í heild sinni og hins margvíða eðlis stjórnvaldsákvæðana á hinum ýmsu stigum þeirra. Slík nálgun gerir þannig ráð fyrir samhæfðri og samheldinni stjórnsýslu þvert á skipulagsheildir og felur í sér samstarf ólíkra opinberra aðila að sama máli á mismunandi stigum þess. Stýrinet geta einnig haft það fram yfir línulega

nálgun að geta leyst úr nær óleysanlegum flækjum stjórnsýsluákvæðana þegar flókin mál fara frá einu stjórnvaldi til annars og svo aftur til baka.

Hvað varðar endurskoðað leyfisveitingarferli orkuvinnsluverkefna telur Landsvirkjun að eftirfarandi skref gætu myndað grunn að skilvirkara ferli sem taki innan við 2 ár án afsláttar á faglegu mati eða kröfum til framkvæmdaraðila:

1. skref

Þróunaraðili sækir um leyfi til að reisa og reka virkjun til þeirrar stofnunar sem fer með orkumál. Sú stofnun (sem í núverandi kerfi væri Orkustofnun og eftir 1. janúar ný Umhverfis- og orkustofnun) gegnir hlutverki samræmingaraðila ólíkra leyfisveitenda í öllu leyfisveitingarferlinu. Stofnunin heldur utan um miðlæga gagnagátt og hefur heildaryfirsýn yfir ferlið. Sveitarfélög hefja um leið vinnu við viðeigandi skipulagsáætlanir (deiliskipulag og aðalskipulag) sem vinnast samhliða ferli umhverfismats.

2. skref

Boðað er til forsamráðs sem stýrt er af þeirri stofnun sem fer með orkumál. Í því forsamráði er tryggt þátttaka allra leyfisveitenda ásamt þróunaraðila og viðkomandi sveitarfélaga. Hægt er að hugsa sér rafrænar lausnir slíks forsamráðs en þó telur Landsvirkjun heppilegra að aðilar myndu hittast og ræða aðkomu sína að viðkomandi verkefni. Í forsamráði verði samræmd tímaáætlun útbúin og samþykkt af öllum viðkomandi leyfisveitendum og þróunaraðila.

Um fjölmarga aðila er að ræða en sem dæmi má nefna að í hefðbundnu vatnsaflsverkefni kæmu að málum Orkustofnun/Umhverfis- og orkustofnun (virkjunarleyfi), Umhverfisstofnun/Umhverfis- og orkustofnun (heimild til að breyta vatnshloti), Skipulagsstofnun (mat á umhverfisáhrifum framkvæmda), Fiskistofa (leyfi Fiskistofu), Minjastofnun (leyfi Minjastofnunar), viðkomandi sveitarfélag (framkvæmdaleyfi og byggingarleyfi) og þróunaraðili verkefnisins. Leyfisveitingaraðilar geta verið fleiri og aðrir eftir orkukostum og eðli verkefna.

3. skref

Þriðja skrefið lýsir hvernig samþætt ferli umhverfismats framkvæmda og leyfisveitinga gæti litið út. Ekki er gerð tillaga um tímafresti en þó er lögð áhersla á að ferlinu væri öllu lokið innan tveggja ára.

- a) Drög gerð að matsáætlun sem felur í sér samþætta verkáætlun fyrir matsskýrsluna og öll tilskilin leyfi.
- b) Stofnunin setur matsáætlun í opinbert umsagnarferli. Hagsmunaaðilum og almenningi gefst kostur á að senda inn athugasemdir
- c) Endurnýjuð matsáætlun gerð sem stofnunin metur fullnægjandi
- d) Umhverfismatsskýrsla og drög að leyfum unnin af viðkomandi fagstofnunum.
- e) Stofnunin setur umhverfismatsskýrslu og drög að öllum nauðsynlegum leyfum í opið umsagnarferli. Hagsmunaaðilum og almenningi gefst kostur á að senda inn athugasemdir
- f) Samræmd leyfisveiting fer fram sem og rökstudd afstaða til umhverfismatsskýrslunnar
- g) Gluggi kæruheimildar

3. Gjaldtökuheimildir verði útfærðar til handa leyfisveitenda til að tryggja aðföng (e. „user pays principle“) og tímafrestir stofnana skilgreindir.

Mikilvægt er að aðilar sem koma að leyfisveitingum hafi nauðsynlegt svigrúm til að stuðla að framgangi mála sem snerta *brýna almannahagsmuni*. Til að tryggja skilvirka og vandaða málsmeðferð og það að tímafrestir séu virtir er lagt til að rýmka gjaldtökuheimildir. Upphæð slíkra gjalda skuli taka mið af raunkostnaði við þjónustu og framkvæmd einstakra verkefna.

Landsvirkjun gerir ekki sérstaka tillögu að tímafresti stofnana en leggur áherslu á að heildartímalengd samþætts leyfisferils verði innan við tvö ár. Mikilvægt er að tímafrestir og gjaldtökuheimildir verði útfærðar í viðeigandi lögum og reglugerðum um stofnanir og starfsemi þeirra.

Einföldun leyfisferla er eitt áhrifaríkasta tæki stjórnvalda til að hraða aukinni nýtingu endurnýjanlegrar orkuvinnslu. Sú aukning er forsenda þess að Ísland nái markmiðum sínum um orkuskipti í samgöngum og stuðlar ennfreður að auknu orkuöryggi landsins. Landsvirkjun fagnar þessari vegferð stjórnvalda og hefur lagt í umtalsverða vinnu til að greina möguleika til einföldunar leyfisferla. Byggist ofangreind tillaga á þeirri greiningu. Fyrirtækið hefur áður hitt ytri ráðgjafa verkefnisteymisins til að kynna tillögur sínar og óskar eftir tækifæri til að kynna þær einnig fyrir verkefnisteymi ráðuneytisins.



Virðingarfyllst,

Kristín Linda Árnadóttir
Aðstoðarforstjóri

Pórólfur Nielsen
Forstöðumaður stefnumótunar og sjálfbærni