

Nefndarálit með breytingartillögu

um breytingu á ýmsum lögum vegna einföldunar og samræmingar
leyfisferla á sviði umhverfis- og orkumála.

Frá meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund gesti frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti, Eldvötnum – samtökum um náttúruvernd í Skaftárhreppi, Fiskistofu, HS Orku, Íslenskri gagnavinnslu ehf., Landhelgisgæslu Íslands, Landsneti, Landsvirkjun, Landvernd, Náttúrufræðistofnun, Náttúruverndarstofnun, Orkuveitunni, Orku náttúrunnar, Samorku, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins, Umhverfis- og orkustofnun, Vegagerðinni og Viðskiptaráði Íslands.

Nefndinni bárust 19 umsagnir auk minnisblaðs frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti og eru gögnin aðgengileg undir málinu á vef Alþingis.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ýmsum lögum sem varða málsmeðferð og leyfisveitingar á vegum Umhverfis- og orkustofnunar og er ætlað að einfalda stjórnsýslu, stytta og samræma málsmeðferð stofnunarinnar. Þá er markmið frumvarpsins að innleiða hugmyndafræði um einn afgreiðslustað stjórnsýslu gagnvart umsækjanda eða leyfishafa.

Umfjöllun nefndarinnar.

Almennt.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að markmið þess sé að samþætta og samræma leyfisveitingar, kæruleiðir og tengdar ákvarðanir til að stytta heildartíma afgreiðsluferla og að regluverk styðji betur skilvirka, vandaða, aðgengilega og gagnsæja stjórnsýslu. Í umsögnunum til nefndarinnar mátti greina almenna ánægju með frumvarpið en að full ástæða væri til að einfalda málsmeðferð og leyfisveitingar á sviði umhverfis- og orkumála og mætti jafnvel ganga lengra en lagt væri til með frumvarpinu. Fram komu athugasemdir um að mikilvægt væri að þrátt fyrir einföldun og aukna skilvirkni yrðu hagsmunir umhverfis og náttúru áfram tryggðir í lögum og gæta þyrfti að samráði og gæðum. Sérstaklega var bent á rétt almennings til að koma sínum sjónarmiðum á framfæri um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum samkvæmt Árósa-samningnum.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að með frumvarpinu er ekki lagt til að dregið verði úr aðkomu eða möguleikum almennings og samtaka á að koma sínum sjónarmiðum á framfæri eða kæra leyfisveitingu. Það að leyfisveiting verði á hendi eins aðila, þ.e. Umhverfis- og orkustofnunar, mun ekki hafa áhrif á rétt aðila til að kæra ákvörðun að öðru leyti en því að um eina ákvörðun verður að ræða. Það kann á hinn bóginn að vera aðgengilegra fyrir almenn-ing og náttúruverndarsamtök að leyfisferlið sé sameinað og þar með skýrt hvert skal beina kæru og athugasemdum.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að það feli í sér fyrsta áfanga lagabreytinga sem nauðsynlegar séu til þess að úrbætur á leyfisveitingaferlum raungerist. Að mati meiri

hlutans er um löngu tímabærar og nauðsynlegar breytingar að ræða og meiri hlutinn fagnar þeim áformum ráðuneytisins að áfram verði unnið að frekari breytingum í átt til einföldunar og innleiðingar hugmyndafræði um einn afgreiðslustað leyfisveitinga á sviði umhverfis- og orkumála. Bendir meiri hlutinn þar á að til þessa hefur raforkuframleiðsla hér á landi að mestu byggst á nýtingu vatnsafls og jarðvarma en fyrir nefndinni komu einnig fram sjónarmið um að við endurskoðun ferla um framleiðslu raforku og uppbyggingu og þróun orkumannvirkja þyrfti að gera skýrari þær reglur sem snúa að nýtingu birtuorku (sólarorku) og vindorku.

Skráningarskylda, heimild til útgáfu ótímabundinna starfsleyfa og afturköllun.

Með 4. gr. frumvarpsins er lagt til að heimilt verði að veita ótímabundin leyfi í stað fortakslausrar skyldu 6. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, um að gefa skuli út starfsleyfi til tiltekins tíma. Með 6. gr. frumvarpsins er lagt til að heimild til að ákvarða skráningarskyldu í stað starfsleyfisskyldu verði víkkuð þannig að hún nái einnig til atvinnurekstrar samkvæmt viðauka II við lögin. Þá er með 7. gr. frumvarpsins lagt til að við sömu lög bætist ákvæði um afturköllun starfsleyfis. Samkvæmt því geti Umhverfis- og orkustofnun eða heilbrigðisnefnd afturkallað starfsleyfi samkvæmt lögnum ef rekstraraðili brýtur gegn ákvæðum laganna, reglugerða settra samkvæmt þeim eða starfsleyfisskilyrðum.

Að mati meiri hlutans er um mjög þarfar breytingar að ræða sem eru til þess fallnar að einfalda og stytta alla málsmeðferð fyrir umsækjendur um starfsleyfi sem og að létta óþarfa stjórnsýslubyrði af Umhverfis- og orkustofnun og heilbrigðisnefndum. Nauðsynlegt er að regluverkið taki mið af þörfum og hagsmunum þeirra aðila sem undir það falla og sé eins einfalt og skilvirkt og kostur er.

Umhverfis- og orkustofnun leyfisveitandi samkvæmt heimildum í sérlægum.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006, og lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, þess efnis að sameina tilteknar heimildir samkvæmt lögnum með leyfisveitingu af hálfu Umhverfis- og orkustofnunar í þágu hugmyndafræði um einn afgreiðslustað. Með 15. gr. frumvarpsins er þannig lagt til að ef heimild til mannvirkjagerðar í veiðivötnum varðar framkvæmd sem háð er leyfi Umhverfis- og orkustofnunar geti stofnunin veitt leyfi til mannvirkjagerðar í veiðivötnum að fenginni bindandi umsögn Fiskistofu. Með ákvæði 17. gr. frumvarpsins er lagt til að ef umsókn um undanþágu frá friðlýsingu varðar framkvæmd sem háð er leyfi Umhverfis- og orkustofnunar geti stofnunin veitt undanþágu að fenginni bindandi umsögn Náttúruverndarstofnunar. Fiskistofa gerði ekki athugasemd við fyrirhugaða breytingu samkvæmt frumvarpinu. Tók stofnunin fram í umsögn sinni til nefndarinnar að breytingin yrði til einföldunar fyrir stofnunina og líkleg til að einfalda leyfisveitingaferli vegna virkjana. Sú útfærsla að Fiskistofa veiti bindandi umsögn vegna útgáfu slíkrar heimildar Umhverfis- og orkustofnunar gefi stofnuninni kost á að koma á framfæri athugasemdum sem varðað geti áhrif á fiskstofna. Náttúruverndarstofnun lagðist í umsögn sinni gegn framangreindum breytingum og lögð var áhersla á að veiting undanþága ætti enn að eiga heima hjá stofnuninni en ekki færast til Umhverfis- og orkustofnunar að fenginni bindandi umsögn. Um sé að ræða heimild sem eingöngu Náttúruverndarstofnun hafi getað veitt sem skuli túlkuð þröngt og samkvæmt lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, eingöngu veitt að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum. Þá hafi stofnunin umsjón með friðlýstum svæðum og því best til þess fallin að taka ákvarðanir hvað þau svæði varðar. Komu þessar athugasemdir jafnframt fram í umsögn Náttúrufræðistofnunar.

Meiri hlutinn áréttar það sem fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að málsmeðferð og efnisleg skoðun Náttúruverndarstofnunar á umsókn um undanþágu verður óbreytt. Þannig er gert ráð fyrir að faglegt mat stofnunarinnar verði það sama og áfram gert ráð fyrir því að undanþága sé veitt í undantekningartilvikum. Umsögn stofnunarinnar verður bindandi fyrir Umhverfis- og orkustofnun og stofnuninni því óheimilt að víkja frá niðurstöðu Náttúruverndarstofnunar. Eina breytingin sem tillaga frumvarpsins hefur í raun í för með sér er það hagræði fyrir umsækjanda að fá afgreiðslu einnar stofnunar í stað tveggja. Samkvæmt upplýsingum sem bárust nefndinni við umfjöllun um málið hefur ráðuneytið til skoðunar frekari samþættingu í þessum efnum og má gera ráð fyrir að Alþing fái til umfjöllunar frumvörp þess efnis. Þessar heimildir í lögum um lax- og silungsveiði og lögum um náttúruvernd eru því einungis fyrstu skrefin í innleiðingu hugmyndafræðinnar um einn afgreiðslustað fyrir umsækjanda og fagnar meiri hlutinn þeirri vinnu ráðuneytisins.

Endurskoðun starfsleyfa.

Með 5. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 7. gr. laga um hollustuhætti og mengunarnarnir um að sé mengandi starfsemi starfsleysisskyld samkvæmt viðauka IV, þ.e. af hálfu heilbrigðisnefndar, jafnframt starfsleyfisskyld samkvæmt viðauka I og/eða II skuli Umhverfis- og orkustofnun gefa út starfsleyfið sem eitt leyfi. Í umsögn Umhverfis- og orkustofnunar er vakin athygli á því að dæmi séu um atvinnurekstur sem hafi tvö eða fleiri starfsleyfi frá tveimur stjórnvöldum, þ.e. stofnuninni og heilbrigðisnefnd, fyrir sömu starfsemi á sama stað. Mikilvægt sé að skýrt sé að ákvæðið eigi jafnframt við þegar starfsleyfi eru endurskoðuð þannig að hægt sé að gera breytingar á gildandi starfsleyfum til að færa mengandi starfsemi undir eitt starfsleyfi.

Meiri hlutinn bendir á að 2. málsl. 2. mgr. og 3. mgr. 6. gr., 14. og 15. gr. laganna fjalla um breytingu og endurskoðun á starfsleyfum og starfsleyfisskilyrðum og er þar almennt vísað í útgefanda starfsleyfis. Þar er um að ræða Umhverfis- og orkustofnun í þeim tilvikum þegar starfsemi er háð starfsleyfi þeirrar stofnunar eða leyfi hennar og leyfi heilbrigðisnefndar. Telur meiri hlutinn með vísan til þess skýrt að hið nýja ákvæði um heimild Umhverfis- og orkustofnunar til að gefa út eitt starfsleyfi nái einnig til endurskoðunar og breytinga á starfsleyfum.

Gildissvið laga um rannsóknir og nýtingu auðlinda í jörðu.

Með 10. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á gildissviðsákvæði laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998, sem tengist samspili laganna og 40. gr. raforkulaga, nr. 65/2003, varðandi rannsóknarleyfi. Þannig er lagt til að orðalag 2. málsl. 1. mgr. 1. gr. laganna taki mið af 40. gr. raforkulaga á þann veg að í stað þess að í lögunum komi fram að þau taki til rannsókna á vatnsafla til raforkuframleiðslu innan netlaga verði kveðið á um að þau taki einnig til rannsókna á orkulindum til undirbúnings raforkuvinnslu á íslensku forráðasvæði innan sem utan netlaga. Í skýringum í greinargerð kemur fram að með því móti verði unnt að veita rannsóknarleyfi til undirbúnings vindorkuvera og sjávarfallavirkjana jafnt innan sem utan netlaga. Hingað til hafi ekki verið talið unnt að veita rannsóknarleyfi vegna slíkra virkjana nema innan netlaga. Í umsögnum Samorku, Íslenskrar gagnavinnslu og Orkuveitunnar voru gerðar athugasemdir við þetta ákvæði frumvarpsins og m.a. bent á að breytingin fæli í sér að skylt verði að sækja um rannsóknarleyfi vegna vindorku á landi sem sé ekki gerð krafa um í gildandi lögum að því gefnu að rannsóknir séu hvorki á vegum landeiganda né með leyfi hans. Þessi útvíkkun á gildissviði veki upp álitaeefni um hvort ákvæði laganna, svo sem 7. gr., eigi við um orkulindir sem ekki falla undir auð-

lindir í jörðu, eins og vindorku, þar sem ekki sé gert ráð fyrir nýtingarleyfi vegna slíkra orkulinda. Slíkt geti skapað óvissu um réttindi rannsóknaraðila og tengda vernd. Í minnisblaði ráðuneytisins til nefndarinnar, dags. 2. júní 2025, er brugðist við þessum athugasemdum. Þar er m.a. áréttað að frumvarpinu er ekki ætlað að kveða á um skyldu til að afla rannsóknarleyfis enda ekki skilyrði nýtingarleyfis að þess hafi verið aflað, nema hvað varðar örverurannsóknir þar sem það er sérstaklega tekið fram í 34. gr. Þá er í ákvæðinu ekki hróflað við heimildum til að semja við landeigendur um rannsóknir. Að öðru leyti vísar meiri hlutinn til ítarlegri svara við athugasemdunum í minnisblaði ráðuneytisins sem aðgengilegt er á vef Alþingis undir málinu.

Forgangsmeðferð leyfisumsókna vegna virkjunarframkvæmda sem falla undir orkunýtingarflokk.

Með b-lið 24. gr. frumvarpsins er lagt til að við afgreiðslu umsókna um leyfisskyldar framkvæmdir skuli Umhverfis- og orkustofnun tryggja forgang afgreiðslu leyfa vegna virkjunarframkvæmda sem falla undir orkunýtingarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar samkvæmt lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun. Í umsögnum Samorku, Landsvirkjunar og Samtaka atvinnulífsins var lýst ánægju með ákvæðið, það styddi við framgang umhverfisvænna orkuframkvæmda og væri í samræmi við stefnu stjórnvalda um öflun raforku. Landvernd taldi í umsögn sinni ákvæðið óþarft þar sem aldrei hefði staðið á Orkustofnun að afgreiða leyfi vegna virkjunarframkvæmdar í orkunýtingarflokki. Í umsögn Vegagerðarinnar komu fram sjónarmið um að ákvæðið væri ekki nógu skýrt, það hlyti að eiga eingöngu við um forgang gagnvart öðrum virkjunarframkvæmdum og þyrfti að tiltaka það í frumvarpstextanum.

Meiri hlutinn bendir á að samkvæmt orðalagi ákvæðisins nær það til umsókna um leyfisskyldar framkvæmdir og á þannig við um allar leyfisskyldar framkvæmdir og er ekki takmarkað við umsóknir vegna virkjunarframkvæmda. Ákvæðinu er því ætlað að tryggja forgang afgreiðslu leyfa vegna virkjunarframkvæmda sem eru í orkunýtingarflokki rammaáætlunar og er það í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar í orkumálum. Meiri hlutinn áréttar það sem fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að í ákvæðinu felst sérregla gagnvart þeirri almennu meginreglu stjórnsýsluréttar að mál beri að afgreiða í þeirri röð sem þau berast. Hins vegar verði að hafa í huga að forgangs röðun samkvæmt ákvæðinu má ekki leiða til óhöflegar seinkunar á afgreiðslu annarra mála sem bíða afgreiðslu hjá stofnuninni.

Breytingartillögur.

Lögbundnir umsagnaraðilar.

Í III. kafla frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998.

Vegagerðin bendir á í umsögn sinni að huga þurfi að siglingaleiðum og siglingaöryggi þegar veitt séu leyfi til rannsókna og nýtingar á orkuauðlindum á hafi. Vegagerðin beri ábyrgð á landsvitakerfinu samkvæmt lögum um vitamál, nr. 132/1999, auk þess að bera ábyrgð á starfrækslu vaktstöðvar siglinga samkvæmt lögum nr. 41/2003. Því leggi stofnunin til að hún verði lögbundinn umsagnaraðili þegar leyfisveitingar geti haft áhrif á öryggi siglinga. Í umsögn Landhelgisgæslunnar kom fram að meðal hlutverka stofnunarinnar er að sinna öryggisgæslu, leit og björgun á hafinu. Rétt sé að fagstofnanir sem búi yfir þekkingu á málaflokkum sem varða nýtingu og vernd á hafsvæðum komi með ráðgefandi hætti að leyfisveitingum á hafinu. Því sé lagt til að gert sé ráð fyrir því að leitað sé umsagnar Landhelgisgæsl-

unnar um það hvort fyrirhugaðar rannsóknir trufla siglingar eða valdi siglingahættu áður en rannsóknarleyfi vegna virkjunarkosta á hafi utan netlaga séu veitt.

Meiri hlutinn tekur undir framangreind sjónarmið Vegagerðarinnar og Landhelgisgæslunnar og telur afar mikilvægt að aflað sé umsagna þeirra við leyfisveitingu á hafi. Í minnisblaði ráðuneytisins til nefndarinnar, dags. 2. júní 2025, er bent á Samgöngustofu í þessu samhengi en stofnunin fer ásamt Vegagerðinni með framkvæmd laga um vitamál, nr. 132/1999, skv. 1. gr. þeirra laga. Leggur meiri hlutinn því til breytingu á 4. mgr. 5. gr. og 3. mgr. 6. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu þess efnis að stofnununum þremur verði bætt við upptalningu umsagnaraðila. Þannig verði leitað umsagnar þeirra þegar um er að ræða rannsóknar- eða nýtingarleyfi á sjó.

Afturköllun starfsleyfis ef bú leyfishafa er tekið til gjaldþrotaskipta eða hann hefur leitað nauðasamninga.

Í umsögn Umhverfis- og orkustofnunar er bent á að í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir er ekki að finna heimild fyrir leyfisveitanda til að afturkalla starfsleyfi sé starfsemi tekin til gjaldþrotaskipta eða nauðasamninga hefur verið leitað. Í raforkulögum sé heimild til afturköllunar leyfis ef skilyrðum er ekki fullnægt en sú heimild nái ekki til þess þegar starfsemi sé tekin til gjaldþrotaskipta eða nauðasamninga hefur verið leitað. Þá vísar stofnunin til niðurstaðna úr þremur úttektum þar sem fjallað var um afturköllun leyfa, þ.e. skýrslu Ríkisendurskoðunar um stjórnsýslu fiskeldis frá janúar 2023, úttekt IMPEL (IRI) á leyfisveitingu Umhverfisstofnunar fyrir mengandi starfsemi og niðurstöður norrænnar samanburðarrannsóknar á leyfisveitingum en í þeim síðastnefndu kom í ljós að heimild væri fyrir afturköllun leyfa, svo sem vegna brota á ákvæðum leyfa, í löggjöf allra ríkja Norðurlanda utan Íslands. Leggur stofnunin til að heimildarákvæði um afturköllun starfsleyfis vegna gjaldþrotaskipta eða nauðasamninga verði bætt við lög um hollustuhætti og mengunarvarnir og raforkulög. Tekur meiri hlutinn undir þörfina á að slíkar heimildir séu fyrir hendi og leggur til breytingu á frumvarpinu þess efnis.

Þá leggur meiri hlutinn til lagatæknilegar breytingar sem ekki er ætlað að hafa efnisleg áhrif.

Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við 1. efnismgr. 7. gr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Umhverfis- og orkustofnun eða heilbrigðisnefnd er jafnframt heimilt að afturkalla starfsleyfi ef bú leyfishafa hefur verið tekið til gjaldþrotaskipta eða hann hefur leitað nauðasamnings.
2. Á eftir 10. gr. komi ný grein, svohljóðandi:
Á eftir orðinu „Hafrannsóknastofnunar“ í 4. mgr. 5. gr. og 3. mgr. 6. gr. laganna kemur: Vegagerðarinnar, Samgöngustofu og Landhelgisgæslu Íslands.
3. 13. gr. orðist svo:
Eftirfarandi breytingar verða á 21. gr. a laganna:
 - a. 4. mgr. fellur brott.
 - b. Orðin „eða leyfi Raforkueftirlitsins er veitt skv. 4. mgr.“ í 5. mgr. falla brott.

4. Á eftir 13. gr. komi ný grein, svohljóðandi:

Við 36. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Leyfisveitanda er jafnframt heimilt að afturkalla leyfi ef bú leyfishafa hefur verið tekið til gjaldþrotaskipta eða hann hefur leitað nauðasamnings.

5. 2. efnismálsli. 17. gr. orðist svo: Um skilyrði og málsmeðferð fer að öðru leyti skv. 1. og 2. mgr.
6. Á undan orðinu „áhrif“ í efnislið 21. gr. komi: upplýsingar um.
7. Í stað orðanna „samkvæmt mismunandi sérlægum á ábyrgð“ í 1. mgr. a-liðar 24. gr. komi: á grundvelli fleiri en einna sérлага á málefnasviði.

Halla Hrund Logadóttir og Jens Garðar Helgason voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 20. júní 2025.

Guðbrandur Einarsson,
form., frsm.

Anna María Jónsdóttir.

Jónína Björk Óskarsdóttir.

Sigurður Helgi Pálmason.

Sverrir Bergmann Magnússon.