

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis

Sent á: umsagnagátt Alþingis. 265. mál

28.11.2025

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

Inngangur

Landvernd gerir alvarlegar athugasemdir við of skamman frest sem umsagnaraðilum er veittur til að koma með ábendingar eða athugasemdir við viðamikil mál og áform um stórtækar lagabreytingar í 12 köflum sem hver og einn þarfnast nákvæmrar skoðunar.

Óvenjulegt mál er á ferðinni frá ráðuneyti því efni breytinganna hafa í meginatriðum verið unnin af hagsmunasamtökum í orkugeiranum í samráði við ráðherra en vinnulaginu lýsti ráðherra við framlagningu málsins.

Landvernd gagnrýnir áform um að einfalda og hraða afgreiðslu með flýtimeðferðum í leyfisferlum og stjórnsýslu í umhverfis- og orkumálum. Afleiðingar þess verða:

- veikari umhverfismats- og leyfisferlar
- skertir lýðræðislegir ferlar, veikari aðkoma almennings og félagasamtaka, minna samráð.
- samþjöppun valds með afgreiðslu á fárra höndum.
- veiking Árórsarsamningsins og varúðarreglu umhverfisréttar.
- sérhagsmunir frá sterkari stöðu á kostnað almannahagsmuna.
- minna vægi náttúruverndar í landinu.

Flýtimeðferðir í stórum málum þar sem þarf að vanda sérstaklega til þyrftu stjórnvöld að forðast. Hér er umdeild og umfangsmikil kerfisbreyting í umhverfis- og orkumálum sett fram eins og nauðsyn í þágu þjóðar, breyting sem veikir í raun alla aðkomu almennings að framkvæmdum sem hafa áhrif á samfélag og náttúru.

Málið er stuðningur við orkuöflun með flýtimeðferðarfyrirkomulagi, tilfærsla valds til fjármagnseigenda, orkugeirans sem heldur uppi órökstuddri umræðu um orkuskort sem gengur út á að seðja óendanlega eftirspurn. Langstærstur hluti breytinganna felur í sér áform um stuðning við orkufrekan iðnað og áframhaldandi stuðning við stórvirkjana og stóriðjustefnu, sem nú stendur á tímamótum, sbr. Grundartangi og PCC á Bakka.

Fyrirséð er að gagnaiðnaður getur stækkað verulega og gert er ráð fyrir möguleikum á uppbyggingu á rafeldsneytisframleiðslu. Á sama tíma hefur gífurlega kolefniskræfur iðnaður líkt og PCC á Bakka skert framleiðslu sína með skömmum fyrirvara sem leiðir til að offramboð er af orku í kerfinu á þessu ári.

Reynslan sýnir að mikilvægt er að fara sér hægt í uppbyggingu á raforkuinnviðum, bæði við framleiðslu og með sölu. Mikilvægt er að hafa ekki of mörg egg í sömu körfunni. Flýtimeðferðir eru í andstöðu við þau viðbrögð sem reynslan ætti að kalla á.

Almenn sjónarmið

Frumvarpið felur í sér miklar breytingar varðandi m.a. lög um umhverfismat, hollustuhætti og mengunarvarnir, stjórn vatnamála, leyfisveitingar og hlutverk Umhverfis- og orkustofnunar. Landvernd telur að frumvarpið grafi undan grunnstöðum umhverfisréttar, varúðarreglu, dreifðu valdi og lýðræðislegrar aðkomu almennings.

Hvergi kemur fram að vinna beri af ábyrgð að stærstu áskorunum samtímans, þ.e. hnignun vistkerfa og loftslags- og náttúruvernd. Landvernd telur að ekki sé gerð nægjanleg grein fyrir afleiðingum frumvarpsins verði það að lögum. Vanda verði til verka og gefa breytingunum nægjanlegt pláss í umræðunni og kalla að borðinu vísindamenn og fulltrúa náttúru og samfélaga. Lagt er til að veikja fjölda ferla sem hefur tekið réttarríkið Ísland áratugi að innleiða með það að markmiði að bæta umhverfi okkar og samstöðu um meðferð þess ásamt aðgengi almennings að ákvarðanatöku. Áformaðar breytingar fela í sér niðurbrot á margvíslegum þáttum í lögum og regluverki sem hafa til þessa miðað að því að tryggja vandaða málsmeðferð.

Landvernd biðlar til ráðherra sem treyst hefur verið til að halda á umhverfis- og loftslagsmálum að rýna betur tilganginn með þeim lögum og regluverki sem sett var á sínum tíma af ástæðu til að mæta mörgum og ólíkum sjónarmiðum og virða almannarétt sem er hornsteinn réttarríkisins.

Hvar er umhverfisráðherrann?

Landvernd leggur til að breytingar sem hér eru lagðar til í heild sinni verði lagðar til mats á umhverfisáhrifum af hlutlausum aðilum í ljósi þess hve marga mikilvæga og ólíka þætti breytingarnar fela í sér gagnvart umhverfi og náttúru. Umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra er falið að gæta að umhverfismálum jafnt sem orkumálum og frumvarp líkt og þetta krefst ráðgjafar aðila sem rýna hvernig frumvarpið hefur áhrif á alþjóðlegar skuldbindingar okkar í umhverfis og náttúruvernd. Ekki nægir að halda vinnustofu með orkugeiranum til að komast að niðurstöðu.

Að gefnu tilefni bendir Landvernd á að orkuöflun er ekki loftslagsaðgerð þótt orkan sé endurnýjanleg. Árangur í loftslagsmálum fæst með samvinnu margskonar aðgerða sem stuðla að því að fara frá jarðefnaeldsneyti yfir í endurnýjanlega orkugjafa ásamt því að draga úr ósjálfbærri neyslu og tilfærsla úr línulegu hagkerfi yfir í hringrásarhagkerfi. Ekki er hægt að virkja sig frá loftslagsvandanum.

Með styttingu athugasemdafresta, færslu opinberrar birtingar úr dagblöðum og Stjórnartíðindum yfir á vefsíður afmarkaðra stofnanna og aukinni heimild til að sleppa ítarlegu mati, meðal annars á viðkvæmum svæðum, er verið að fara gegn Árósamningnum. Það er, með því að þrengja aðgengi almennings og fagaðila að málsmeðferð og upplýsingum sem eiga erindi við fjölmarga almannahagsmuni. Umhverfisréttur ESB (tilskipanir um mat á umhverfisáhrifum, loft, vatn, úrgang, iðnaðarlosun, náttúruvernd o.fl.) er hluti af EES-samningi sem hefur verið innleiddur í íslensk lög. Þá skal bent á að birting á heimasíðu er ekki opinber birting skv. reglum réttarríkisins um réttaröryggi, sé ekki unnt að gerast áskrifandi að slíkri birtingu.

Umhverfisrétturinn sem Ísland hefur innleitt gengur út á að byggt sé á faglegum ferlum: Ítarlegu mati, umsögnum, andmælarétti, kynningu og eftirliti með því að leikreglum sé fylgt. Ríkisstjórnir hafa áður brennt sig á að hafa ætlað að stytta sér leið, flýta sér og sleppa því að leita eftir þverfaglegri rýni á stórum málum. Nefna má brotalamir í fiskeldi, orkumálum, stóriðju ofl.

Ráðherra hefur látið orð falla í ræðustól Alþingis sem vekja áhyggjur Landverndar af því hvernig hugsað er um regluverk sem á að gæta hagsmuna almennings og náttúru.

Sérstakar athugasemdir – einstakar greinar

Sameining leyfa, samþjöppun valds hjá Umhverfis- og orkustofnun

Sameining leyfisveitinga og „einn afgreiðslustaður“

Í 32. gr. frumvarpsins (ný 6. gr. a í lögum um Umhverfis- og orkustofnun) er Umhverfis- og orkustofnun veitt víðtæk heimild til að sameina leyfi samkvæmt mörgum sérlögum í eitt og að beiðni umsækjanda sameina leyfisveitingu með heimildum annarra stjórnvalda.

Afleiðingar:

- miðstýring valds hjá einni stofnun
- áhætta þar sem sama stofnun á að þjónusta orkuvinnsluhagsmuni og standa vörð um almannahagsmuni og umhverfi
- óljós ábyrgð gagnvart almenningi – hver ber í raun pólitíska og faglega ábyrgð ef allt er undir einu leyfi?

Þetta gengur þvert á fyrri innleiðingar ESS og ESB þar sem að leyfis- og aðhalds hlutverk skuli vera skýrt aðskilin og að sjálfstæði stofnanna sé virt með ríku aðhaldshlutverki, en nú þegar hafa sameiningar stofnanna veikt aðhaldshlutverk þeirra.

Forgangsmeðferð virkjana í orkunýtingarflokki

Ný 6. gr. í lögum um Umhverfis- og orkustofnun mælir fyrir um forgangsmeðferð virkjana sem eru í orkunýtingarflokki verndar- og orkunýtingaráætlunar.

Þetta hefur í för með sér:

- að önnur mál t.d. mengun, verndun viðkvæmra svæða, kæru- og úrbótamál sitja eftir
- að Umhverfis- og orkustofnun verður ætlað að forgangsraða virkjunum jafnhliða því að sinna öðrum stjórnsýslulegum skyldum svo sem umsagnar- og aðhaldshlutverki á ýmsum stigum máls varðandi einmitt orkumál
- að armslengd og aðhald hverfur og vandamál skapast við afgreiðslu mála þar sem boðleiðir verða of stuttar og of margar stórar ákvarðanir teknar á sama borði
- hætta á spillingu innan kerfisins

Stytting athugasemdarfrests úr fjórum vikum í eina viku

Í 6. gr. er lögð til breyting á 7. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir þannig að útgefanda starfsleyfis sé heimilt að veita **aðeins einnar viku frest** til athugasemda þegar um endurnýjun starfsleyfis er að ræða og engar „efnislegar“ breytingar séu gerðar.

Oft er deilt um hvort breytingar séu einmitt „efnislegar“ eða ekki. Endurnýjun leyfis er tækifæri almennings t.d. til að koma á framfæri athugasemdum vegna mengunar, ónæðis eða öðrum áhrifum sem hafa komið í ljós á leyfistímanum. Ein vika er óraunhæfur frestur til að kynna sér gögn, kalla saman íbúa, fagfólk og skila vönduðum umsögnum.

Breytingin gengur gegn anda Árósasamningsins um lýðræðislega þátttöku almennings og félagasamtaka. Það er mikilvægt að almenningur eigi þess kost að skila vönduðum umsögnum en hér gera stjórnvöld þeim það nær ómögulegt.

Jarðhiti og jarðboranir

Ráðherra segir sérstaklega að ráðuneytið hafi sett „sérstakan fókus á jarðhitann“ og hvernig „einfalda megi jarðboranir“, m.a. með breytingum á lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana.

Landvernd telur að þessa lagagrein þurfi að endurskoða og eðlilegt væri að annar ráðherra yrði fenginn til að vinna og flytja sérstakt mál um starfsleyfi jarðhitaboranna þar sem ráðherra hefur áður lýst yfir vanhæfi máli er varðar [jarðhitaborannir vegna fjölskyldutengsla](#).

Í frumvarpinu er ætlunin að afnema starfsleyfisskyldu hvernar framkvæmdar og gefa starfsleyfi sérstaklega á hvern bor sem geti flust milli borunarsvæða. Þetta hafa samtök heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi gert athugasemd við og segja í umsögn:

“Núverandi fyrirkomulag hefur ekki reynst íþyngjandi nema í þeim tilvikum sem framkvæmdaaðili hefur gleymt eða látið hjá líða að hugsa fyrir leyfismálum við undirbúning framkvæmdar. Þá hefur gjarnan líka gleymst að huga að ýmsum öðrum þáttum sem snúa að vernd umhverfisisns. í þessu samhengi ber að hafa í huga að jarðboranir fara jafnan fram á lítt röskuðum svæðum, í viðkvæmri náttúru eða jafnvel á vatnsverndarsvæðum. Þessu fylgir umtalsvert magn afjarðefnaeldsneyti sem er flutt á svæðið, aukýmis konar mengandi efna sem notuð eru við borunina sjálfa.”

Landvernd tekur undir þetta og telur óforsvaranlegt að ýta áhættu- og verndarsjónarmiðum til hliðar fyrir flýtimeðferðum. Jarðhitasvæði landsins eru mörg í eða á jaðri verndarsvæða og sérstaklega mörg viðkvæm ósnortin háhitasvæði. Afleiðingar lagabreytinga með skertu aðhaldi og leyfisútgáfum geta leitt til mögulega mjög neikvæðra áhrifa á grunnvatn, heildstæð jarðhitakerfi, yfirborðsmyndun, vernduð hraunasvæði og lífríki.

Skráningarskylda í stað starfsleyfis

Í 7. gr. frumvarpsins er ráðherra veitt heimild til að ákveða með reglugerð að atvinnurekstur samkvæmt viðauka II við lög um hollustuhætti og mengunarvarnir verði einungis skráningarskyldur í stað þess að vera starfsleyfisskyldur.

- Þetta veikir umgjörð og faglegt mat ásamt eftirliti áður en starfsemi hefst
- veldur meira álagi í staðinn með eftirfylgni, sem er þá veikasti hlekkurinn
- eykur áhættu á að mengun, umhverfisspjöll og náttúruskaði uppgötvist of seint.
- tryggir ekki sömu gæðaviðmið og starfsleyfi
- gerir óljóst hvert vísa á málum komi upp ætluð brot
- gerir óljóst hvernig farið verður með t.d. fiskeldismál í opnum sjókvíum ef hætta á að gefa út starfsleyfi – eða hvar á að draga mörkin?

Það er veruleg efnisbreyting að færa starfsemi úr virku leyfiskerfi yfir í skráningarkerfi þar sem ábyrgð rekstraraðila verður að óbreyttu minni þar sem jafnvel sérstakrar aðgæslu er þörf á meðhöndlun vöru til neytenda. Auk þess vill Landvernd vara sérstaklega við breytingum á starfsleyfum í greinum þar sem mengunarslys hafa reglulega orðið, hvað varðar olíubirgðastöðvar, uppsjávarvinnslur og ásamt fiskeldi svo eitthvað sé nefnt.

Heimildir til að sleppa nánari málsmeðferð og umhverfismati, á verndarsvæðum Hvað er augljóst?

Í 28. gr. frumvarpsins er lagt til að Skipulagsstofnun verði heimilt að ákveða „án frekari málsmeðferðar“ að breyting eða viðbót við tiltekna framkvæmd eða framkvæmd undir viðmiðunarmörkum á verndarsvæði „sé ekki háð umhverfismati“, ef talið er „**augljóst**“ að hún hafi ekki umtalsverð umhverfisáhrif.

Landvernd gerir alvarlega athugasemd við þetta atriði:

- verndarsvæði eru skilgreind til að tryggja að varúðarreglan sé höfð í fyrirrúmi
- um er að ræða óskýrt huglægt mat, þ.e. hvað er „**augljóst**“ að hafi ekki umtalsverð áhrif?
- með þessu er verið að grafa undan þeirri meginreglu að framkvæmdir á verndarsvæðum njóti vafans við málsmeðferð

Breyting á birtingu ákvarðana

Í 20. gr. frumvarpsins og 6. gr. er mælt fyrir um að birting ákvarðana, leyfa og tilkynninga Umhverfis- og orkustofnunar teljist fullnægjandi með því einu að birta þær einungis á vef stofnunarinnar (ekki í dagblöðum, stjórnartíðindum o.fl.)

Athugasemd Landverndar:

- staðfesting mála í stjórnartíðindum hefur verið lögbundin og farið með eins og þinglýsing mála sem er vottuð lokaniðurstaða til staðfestingar. Að ætla stofnunum að taka við hlutverki stjórnartíðinda er ótrúverðugt.
- fækkun birtingarleiða og minni sýnileiki stjórnvaldsákvarðana fyrir almenning er sniðganga á lýðræðislegum ferlum
- samþjöppun upplýsinga og ákvarðana hjá einni stofnun leiðir frekar til mistaka - betur sjá augu en auga
- aukin áhætta á að fólk missi af kærufrestum og öðrum réttarúrræðum

Í stað þess að bæta rafræna birtingu hjá stjórnartíðindum, er verið að fjarlægja armslengd um mikilvægar upplýsingar og auka samþjöppun og ósýnileika. Það er mikilvægt að hafa samræmt svæði eins og Stjórnartíðindi þar sem birtingar hinna ýmsu stofnana og stjórnsýslu almennt er að finna á einum stað.

Rannsóknar- og nýtingarleyfi - minni umsagnarskylda

Í 12. og 13. gr. frumvarpsins er Umhverfis- og orkustofnun ætlað að veita heimild til að framlengja rannsóknar- og nýtingarleyfi og falla frá öflun nýrra umsagna ef umsækjandi hefur nýlega haft leyfi á sama svæði og „engar efnislegar breytingar“ orðið.

Athugasemd Landverndar:

- framlenging heimilda bindur hendur jarðeigenda, m.a. þeirra sem hafa keypt land þar sem rannsóknarheimildir voru til staðar, en nýr landeigandi væri þá bundinn af ákvörðunum fyrri landeigenda sem annars hefði ekki verið
- Þetta styrkir stöðu leyfishafa gagnvart landeigendum og almennum hagsmunum náttúru, og minnkar líkur á að ný vitneskja leiði til efnislegrar endurskoðunar

Tafir vegna orkuframkvæmda hafa ekki verið vegna hæðagangs í leyfisútgáfu. Það sem stjórnvöld og ráðherra hafa hins vegar endurtekið kallað tafir í orkuframkvæmdum eru tilfelli þar sem stjórnvöld sjálf eða framkvæmdaaðilar hafa t.d. gerst brotleg við lög sbr. Hvammsvirkjun sem hefur oftast verið nefnd að undanfögnu.



Landvernd vill benda áætum þingmönnum Umhverfis- og samgöngunefndar að bera saman hvernig þau áform sem hér liggja fyrir að breytingum falli að heimsmarkmiðunum sem eru 17 talsins. Í besta falli er að hluta hægt að fella markmið þess máls sem hér liggur fyrir að markmiðum nr 8 – 9 í tilfellum að töflunni. Að öðru leyti er gengið gegn öllum þeim öðrum markmiðum sem varðar þau box heimsmarkmiða sem að Ísland telur sig að öðru leyti vera að stefna að.

Er Skipulagsstofnun í hættu?

Hugmyndir sem ráðherra kom inn á í ræðu sinni að færa umhverfismat nær leyfisveitanda ganga ekki, að færa verkefni skipulagsstofnunar að öðru viðbættu til Umhverfis- og orkustofnunar er þáttur sem Landvernd gagnrýnir. Í ræðu ráðherra kom líka fram að næstu skref séu að skoða „stórar spurningar um fyrirkomulag umhverfismats“

Landvernd áréttar mikilvægi Skipulagsstofnunar sem sjálfstæðrar stjórnsýslueiningar þar sem þverfaglegar umsagnir frá stofnunum ásamt ábendingum og athugasemdum frá almenningi og fyrirtækjum eru teknar saman og metnar af hlutleysi. Ráðherra þarf að vera meðvitaður um að staða Skipulagsstofnunar hefur þegar verið veikt þegar úrskurðarvald stofnunarinnar var tekið úr sambandi með sérlægum í aðdraganda Kárahnjúkavirkjunar.

Samantekin niðurstaða Landverndar vegna áformaðra breytinga.

Hér hafa verið gerðar efnislegar athugasemdir við málið eins og það hefur verið lagt fyrir í mörgum og ólíkum efnisliðum. Í stuttu máli má segja að ef breytingar ráðherra ná fram að ganga þá er hann að greiða leið fyrir framkvæmdaaðila með áherslu á orkufyrirtæki og virkjanir

Samantekið:

- fækkun leyfis- og umsagnarskyldra mála – eykur líkur á mistökum í leyfisveitingum
- styttingar á frestum leiðir einnig til mistaka og útilokar marga umsagnaraðila
- fullnaðarsamkeyrsla leyfisútgáfu og eftirlits í eina stofnun veldur því að hún verður umsagnaraðili yfir sjálfum sér – ekkert aðhald, engin armslengd
- hér er gengið að ítrustu kröfum orkufyrirtækja og framkvæmdaaðila virkjana langt út fyrir jafnræðisreglu og meðalhóf
- breytingar munu leiða til óvandaðri málsmeðferð á öllum stigum
- réttaróvissa og stóraukin tortryggni gagnvart æðstu stjórnsýslu
- afleiðing lagabreytinga mun bitna á íslenskri náttúru m.a. á kostnað líffræðilegrar fjölbreytni og með neikvæðum áhrifum á loftslagsmál
- uppsöfnuð áhrif margra leyfa á sama svæði geta verið umtalsverð
- rannsóknir, vísindaleg þekking og upplýsingar verða fyrir neikvæðum áhrifum – sniðganga gagnvart þekkingarsamfélaginu er hættulegt fordæmi.
- að færa mögulega verkefni Skipulagsstofnunar undir Umhverfis- og orkustofnun bryti gegn reglum um aðskilnað mála innan stjórnsýslu og gengur ekki upp.

Úrlausn í raforkumálum landsins er ekki að gefa orkuviljanum lausan tauminn, slaka á umhverfisvernd eða „afhúða“ lýðræðislega ferla til varnar náttúrunni. Raforkumál hér á landi eru og hafa verið fyrst og fremst stefnumótunartengdur pólitískur vandi sem Alþingi hefur ekki ráðið við.

Vandamálið er því ekki eins og skilja má umræðu á Alþingi „**of mikið lýðræði**“ „**of neikvætt umhverfismat**“ eða „**of mikil náttúruvernd**“.

*Með vindsemd og virðingu
F.h. Landverndar*

Þorgerður María Þorbjarnardóttir