



Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti
Skuggasundi 1
101 Reykjavík
urn@urn.is

Sent á Samráðsgátt

Reykjavík, 5. júlí 2024

Efni: Umsögn SI um áform um breytingu á ýmsum lögum vegna einföldunar leyfisferla, samræming málsmeðferðar o.fl. í umhverfis- og orkumálum vegna vinnu að skilvirkari leyfisveitingum á sviði orku- og umhverfismála, mál nr. 137/2024

I. Almenn

Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „**samtökin**“) vísa til máls nr. 137/2024, á samráðsgátt Stjórnarráðsins, þar sem kynnt eru til umsagnar áform um breytingu á ýmsum lögum vegna einföldunar leyfisferla, samræming málsmeðferðar o.fl. í umhverfis- og orkumálum.

Í kynningu um málið segir að umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti vinni að verkefni með Orkustofnun, Umhverfisstofnun og ytri ráðgjöfum sem snýst um skilvirkni leyfisveitinga á sviði umhverfis- og orkumála með endurhönnun ferla, endurskoðun regluverks, stafrænum lausnum og breytingum á verklagi. Markmiðið er að einfalda og stytta afgreiðslutíma og tryggja um leið gæði og gagnsæi þessara ferla. Leyfisveitingar sem varða orkumál eru í fyrsta forgangi en heildarverkefnið nær þó einnig til annarra málefnaþátta sem Umhverfis- og orkustofnun er ætlað að sinna samkvæmt frumvarpi um sameiningu stofnana. Loks kemur fram að áformað er að vinna frumvarp til þeirra lagabreytinga sem teljast nauðsynlegar svo að úrbætur á leyfisveitingaferlum raungerist.

SI fagna framkomnum áformum eins og þau eru kynnt í framangreindu máli og styðja samtökin framgang þessa máls. Þá fagna SI að, eins og fram kemur í áformaskjali, að samtakanna sé getið sem hagsmunaaðila, sbr. kafli F. 1.

Eftir sem áður óska SI eftir að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum sem samtökin telja eiga ríka samleið með þeirri vinnu sem boðuð er og viðkemur einföldun leyfisferla, samræmingu málsmeðferðar o.fl. í umhverfis- og orkumálum vegna vinnu að skilvirkari leyfisveitingum á sviði orku- og umhverfismála.

II. Ábendingar SI í skýrslum og umsögnum

Fyrir það fyrsta benda SI á að samtökin hafa um langa tíð talað fyrir aukinni skilvirkni er viðkemur stjórnáslu og regluverki á sviði orku- og umhverfismála. Má í því samhengi benda á [skýrslu](#) SI um hinn íslenska raforkumarkað, frá árinu 2019, þar sem fram kemur að stefna SI á sviði raforkumála sé m.a. að regluverk sé skýrt og eftirlit með íslenskum



raforkumarkaði sé virkt og skilvirkt en ekki íþyngjandi. Þá er í skýrslunni ítrekað mikilvægi þess að bæta þarf vinnu við undirbúning framkvæmda sem ætti að gera alla málsmeðferð hraðari og skilvirkari, þ.m.t. að finna skýrara ferli og einfaldara lagaumhverfi.

Hafa SI verið gagnrýnin á stjórnslu orkumála er viðkemur málsmeðferð og afgreiðslu mála og telja samtökin verulegra úrbóta þörf þar á til að tryggja m.a. fullnægjandi framboð og flutning á raforku hér á landi. Vísast hér m.a. til athugasemda í [umsögn](#) SI um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum (raforkuöryggi of.l.), 348. mál á 154. löggjafarþingi. Í umræddri umsögn er m.a. vísað til gagnrýni sem upp hefur komið vegna dráttar Orkustofnunar á útgáfu virkjunarleyfa, nú síðast vegna Hvammsvirkjunar þar sem ekki var eingöngu um að ræða verulegan drátt á útgáfu þess leyfis sem síðar var úrskurðað ógilt vegna yfirsjónar stofnunarinnar með tilteknum þáttum þess.^{1 2 3 4 5} Þá er í umsögninni, og fylgiskjöllum við hana, einnig ítrekuð sú óviss sem staðið hefur um hvaða orkukosti heimilt er að nýta til frekari öflunar á raforku vegna þess dráttar sem varð á samþykkt rammaáætlunar. Þá eru þess dæmi að leyfisveitingar vegna nýframkvæmda jafnt virkjana sem og framkvæmda í flutningskerfinu hafa tafist verulega sem hefur í för með sér verulega aðför að orkuöryggi. Nægir hér að nefna áður nefnda leyfisveitingu Orkustofnunar vegna Hvammsvirkjunar sem og stöðu mála er varða Suðurnesjalínu, sem nú vonandi sér fyrir endann á.

Þá er í [skýrslu](#) SI um stöðugt, hagkvæmt og skilvirkt starfsumhverfi, frá árinu 2022, áhersla lögð m.a. á skilvirkni og einföldum er viðkemur þeim áherslum sem til skoðunar er í máli þessu. Þar er m.a. til umfjöllunar samspil regluverks og árangurs í umhverfis- og loftslagsmálum. Þar segir t.a.m. að starfsumhverfi fyrirtækja mun ráða miklu um það hvort markmið stjórnvalda náist en það þarf fjárfestingar og nýjar lausnir til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Með stöðugu, hagkvæmu og skilvirku starfsumhverfi er líklegt að markmiðin náist. Skilvirkt starfsumhverfi, sér í lagi þar sem hindrunum er rutt úr vegi mun þurfa til að ná settum markmiðum á þessu sviði. Stjórnvöld geta þannig haft mikil áhrif á þróunina.

Í umræddri skýrslu er dregin fram sú staðreynd að Ísland mælist eftirbátur hinna Norðurlandanna þegar kemur að því að skapa skilvirkt starfsumhverfi samkvæmt alþjóðlegum úttektum um skilvirkni reglusetningar. Þó stjórnvöld hafi gefið fögur fyrirheit um einföldun þá er víða pottur brotinn. Draga þarf úr íþyngjandi kröfum, auka skilvirkni við framkvæmd eftirlits og bæta samhæfingu milli eftirlitsstofnana. Slíkar breytingar munu auka samkeppnishæfni og greiða fyrir aukinni verðmætasköpun í þágu íslensks samfélags.

¹ <https://www.vb.is/skodun/kostnadarsamar-tafir/>

² <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2022-11-30-hvammsvirkjun-thokast-naer-med-leyfi-orkustofnunar>

³ <https://www.mbl.is/frettir/innlent/2022/06/19/tok-heilt-ar-ad-fara-yfir-umsokn-um-leyfi/>

⁴ <https://www.globenewswire.com/news-release/2011/09/15/230172/0/is/FR%C3%89TTATILKYNNING.html>

⁵ <https://uua.is/urleits/3-2023-hvammsvirkjun/>



Eins og fram kemur á bls. 41 í skýrslunni eru mikil tækifæri fólgin í bættum verkferlum við setningu nýrra reglna og ætti íþyngjandi ákvæði ávallt að sæta sérstakri skoðun. Stjórnvöld hafa sett reglur um undirbúning og frágang lagafrumvarpa og tillagna. Þar er ítarlega fjallað um málsmeðferð og meðal annars gert ráð fyrir mati á áhrifum og samráði við þá sem reglurnar hafa áhrif á. Einnig er í lögum ákvæði um setningu opinberra eftirlitsreglna þar sem sérstaklega er tekið fram að meta eigi „þörf fyrir eftirlit, gildi þess og kostnað þjóðfélagsins af því.“ Eitt af þeim atriðum sem ákvæðið tilgreinir að gæti þurft að leggja mat á er kostnaður opinberra aðila, fyrirtækja og einstaklinga og mat á því hvort ná megi sama árangri með hagkvæmari aðferðum. Þrátt fyrir þessi ákvæði er hagsmunamat mjög takmarkað í framkvæmd og virðist helst ná til fjárhagsáhrifa á ríkissjóð og kynjajafnréttis. Að þessu leyti erum við eftirbátur annarra þjóða innan OECD. Samkvæmt skýrslu OECD frá árinu 2021 er hagsmunamat bæði á lögum og reglugerðum vel undir meðaltali OECD ríkjanna, þá sér í lagi við setningu reglugerða. Víðtækara mat á áhrifum frumvarpa og reglugerðardraga á atvinnulífið og aðra hagaðila er til þess fallið að bæta lagasetningu héraðs, stuðla að jákvæðri þróun regluverks og bæta samkeppnisstöðu íslenskra iðnfyrirtækja. Innleiða þarf raunverulegt hagsmunamat á framlögðum frumvörpum og reglugerðardrögum þar sem metin eru áhrif þeirra á fyrirtæki og samfélagið í heild.

III. Skýrsla VSÓ um málsmeðferð við leyfisveitingar og mat á umhverfisáhrifum

Þá vekja SI sérstaka athygli á [skýrslu](#) sem VSÓ ráðgjöf vann fyrir SI, Samorku, Samtök atvinnulífsins um málsmeðferð við leyfisveitingar og mat á umhverfisáhrifum. Markmið með þeirri skýrslu var að gera tillögur um einföldun ferla við undirbúning framkvæmda, þ.e. skipulagsmál, mat á umhverfisáhrifum og leyfisveitingar. Lykilorðin við þá vinnu voru einföldun ferla, gagnsæi og aukin skilvirkni án þess að ganga á rétt almennings um aðkomu eða tilgang þeirra laga sem gilda um þessi viðfangsefni. Í verkefninu var skoðað hvernig megi ná markmiði um einföldun á ferli við málsmeðferð og leyfisveitingar á grunni one-stop-shop hugmyndafræðinnar með vefgátt; eitt ferli og einn afgreiðslustaður. Einnig var skoðað hvort stytta megi tíma sem málsmeðferðir taka með því að breyta ferlum.

Helstu niðurstöður skýrslunnar voru á þá vegu að mikil tækifæri liggja í rafrænni þjónustu í opinberri stjórnsýslu sem getur einfaldað samskipti og stýtt afgreiðslutíma og þannig sparað bæði tíma og fjármuni. Sérstaklega má ná fram hagræðingu með rafrænum gáttum fyrir flókna stjórnsýsluferla þar sem margir aðilar koma að og ýmis gögn eru lögð fram.

Þá er þar lagt til að horfa ætti til þess að færa tengdar málsmeðferðir og þjónustu í eina gátt. Oft er það þannig að ein málsmeðferð er gerð í samfloti við aðrar, t.d. eru skipulagsgerð og mat á umhverfisáhrifum gjarnan undanfari leyfisveitingar fyrir framkvæmdir. Talsvert er um tvíverknað og sömu aðilar koma margoft að sama málinu. Ný málsmeðferð hefst hjá hverri stofnun í hvert skipti og það er byrjað upp á nýtt. Ef stofnanir setja upp hver fyrir sig, aðskildar rafrænar gáttir er aðeins hluti kosta rafrænnar þjónustu nýttur.

Þar segir einnig að með því að samþætta rafræna þjónustu nokkurra málsmeðferða má bæta aðgengi að gögnum og rekjanleika og spara tíma og kostnað. Ekkert er því til



fyrirstöðu að ólíkar stofnanir vinni í gegnum sömu rafrænu gátt og að fleiri en einn lagabálgur sé þar undir.

Þá er í skýrslunni dregið fram að leyfisveitingar framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum kalla á nokkrar málsmeðferðir hjá bæði stofnunum og sveitarfélögum. Greining á ferlinu, á þeim tíma sem skýrslan var unnin, sýnir að sömu gögn eru lögð fram ítrekað. Umsagnar- og kynningarferli taka mikinn tíma. Sem dæmi eru mál sem fara 17 sinnum í umsagnarferli til 12 stofnana sem hver um sig fær málið allt að 10 sinnum inn á borð til sín. Vissulega eru breytingar eftir því sem málum vindur fram en í grunninn er málið hið sama og umsagnir keimlíkar í gegnum ferlið. Í samanburði við nágrannalönd er ferlið á Íslandi flóknara, fleiri skýrslur eru gefnar út með tilheyrandi umsagnarferli og auk þess eru fleiri kæruleiðir.

Loks eru í skýrslunni lagðar fram tillögur að einföldun ferla við leyfisveitingar og mat á umhverfisáhrifum og vísa SI almennt til fyrirbyggjandi skýrslu hvað þær tillögur varða. Að mati SI eiga þær tillögur að fullu við í þeirri vinnu sem boðuð hefur verið og leitað er sjónarmiða um.

IV. Leiðbeiningaskylda stjórnvalda

Þá eru þess dæmi að aðildarfyrirtæki hafi leitað til samtakanna vegna samskipta við opinberar stofnanir og má ráða af þeim samskiptum að víða kunni pottur að vera brotinn er viðkemur m.a. leiðbeiningaskyldu stjórnvalda, sbr. 7. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Hafa aðildarfyrirtæki SI einnig lagt áherslu á þessu tengt að úrbóta er þörf er viðkemur breytingum á stjórnsýsluframkvæmd og/eða regluverki á starfssviði viðkomandi stofnana.

Ítreka SI í þessu samhengi að það leiðir af gildisviði stjórnsýslulaga, eins og það er afmarkað í 2. mgr. 1. gr. laganna, að leiðbeiningarskylda hvílir á stjórnvöldum um mál er snerta starfssvið þess þegar til greina kemur að taka stjórnvaldsákvörðun. Ekki má þó gagnálykta frá 7. gr. stjórnsýslulaga á þá lund að stjórnvöld þurfi ekki að leiðbeina almenningi í öðrum tilvikum þar sem á stjórnvöldum hvílir í mörgum tilvikum leiðbeiningarskylda á grundvelli annarra réttarheimilda. Að auki telst það til vandaðra stjórnsýsluhátta að veita borgurunum leiðbeiningar um málefni er falla innan starfssviðs stjórnvalds. Sú skylda hvílir einnig á stjórnvöldum samkvæmt ákvæðum sérlaga um þau beri að kynna almennt starfsemi sína fyrir almenningi. Má þá telja að útgáfa kynningarefnis eða opnir kynningarfundir fullnægi þeirri skyldu stjórnvalda hverju sinni. Er hér þá um að ræða skylda til kynningar á starfsemi sinni sem ekki má rekja til leiðbeiningarreglu stjórnsýslulaga.

Í leiðbeiningarskyldu stjórnsýslulaga felst ekki aðeins skylda til að svara fyrirspurnum aðila heldur einnig skylda fyrir stjórnvöld til þess að leiðbeina aðilum að eigin frumkvæði. Í þeim tilvikum þar sem stjórnvaldi má vera ljóst að aðili hefur misskilið réttarreglu, ekki skilað inn nauðsynlegum gögnum, ekki veitt nægjanlega ítarlegar upplýsingar eða hefur að öðru leyti bersýnilega þörf fyrir leiðbeiningar ber að gera aðila viðvart og veita honum viðeigandi leiðbeiningar. Sem dæmi má nefna að á leyfisveitendum, s.s. Orkustofnun og



Umhverfisstofnun, hvílir sú skylda að leiðbeina umsækjendum um leyfi um ágalla á umsókn og hvað megi betur fara jafnframt sem sú skylda hvílir á stofnuninni að veita upplýsingar sem að notum geta komið vegna fyrirhugaðrar umsóknar. Í ákvæðinu felst einnig skylda til þess að aðstoða málsaðila, t.d. við að fylla út eyðublöð. Af þessu má ráða að fyrir starfsfólk umræddra stofnana geti einnig falist í þessu skylda til að leiðbeina aðilum um að fylla út umsókn um einstök leyfi sem og að veita aðstoð með það að leiðarljósi að tryggja að slíkar umsóknir mæti þeim kröfum sem lög og reglugerðir, sem og leiðbeiningar og óskir þeirra stofnana, gera til slíkra umsókna.

Það er eðli stjórnásluframkvæmdar að hún kann að taka breytingum, s.s. þegar venjubundinni stjórnásluframkvæmd hnekkir með dómi eða sökum breytinga á regluverki. Í þeim tilvikum verður að telja að stofnununum beri að kynna breytingar fyrirfram þannig að þeir aðilar sem málið snertir geti brugðist við og gætt hagsmuna sinna. Þar sem slíkar leiðbeiningar og kynning varða ekki tiltekin stjórnáslumál byggir leiðbeiningarskyldan í slíkum tilvikum ekki á 7. gr. stjórnáslulaga. Þess í stað væru slíkar leiðbeiningar í samræmi við vandaða stjórnásluhætti.

V. Yfirferð yfir gildandi lög og reglur

Að lokum vekja SI athygli á yfirferð yfir helstu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott, sbr. kafli D. 2. Sú yfirferð er á margan hátt svo gott sem tæmandi hvað varðar lög og reglur á sviði umhverfis- og orkumála er falla undir verksvið umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti. Eftir sem áður telja SI ástæðu til að vekja sérstaka athygli á að þar skortir á tilvísun til orkulaga, nr. 58/1967, en í þeim lögum eru enn ákvæði er viðkoma hitaveitum og leyfisveitingum hvað þá starfsemi varðar. Samhliða því að vekja athygli á að í áformaskjali skortir tilvísun þessa lagabálks skora SI um leið á ráðuneytið að taka enn og aftur til skoðunar að setja sérlög um starfsemi hitaveitna, líkt og hefur verið í undirbúningi í nærri tvo áratugi og fella um leið brott orkulög.

Samandregið styðja SI boðuð áform um breytingu á ýmsum lögum vegna einföldunar leyfisferla, samræmingu málsmeðferðar o.fl. í umhverfis- og orkumálum vegna vinnu að skilvirkari leyfisveitingum á sviði orku- og umhverfismála. SI gera ekki frekari athugasemdir við málið að svo stöddu. Er framangreindum ábendingum hér með komið á framfæri við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti.

Virðingarfyllt,
f.h. Samtaka iðnaðarins,

Lárus M. K. Ólafsson,
sérfræðingur á sviði umhverfis- og orkumála

