



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti
Skuggasundi 2-4
150 Reykjavík

Reykjavík 30. september 2020

2009205SA GB
Málalykill: 09.20

**Efni: Umsögn um drög að frumvarp til skipulagslaga (raflínuskipulag o.fl.),
mál nr. 123/202**

Vísað er til tilkynningar í samráðsgátt stjórnvalda, dags. 17. september sl., þar sem óskað er eftir umsögnum um ofangreint frumvarp.

Með frumvarpinu er kveðið á um heimild til að unnið verði sérstakt raflínuskipulag sem tekur til svæðis þvert á sveitarfélagamörk til að auðvelda og flýta fyrir uppbyggingu flutningskerfis raforku. Gert er ráð fyrir að gerð slíks skipulags yrði í höndum nefndar sem skipuð verður fulltrúum ríkis og sveitarfélaga.

Einnig er lagt til að umsagnarfrestur vegna tiltekinna auglýstra breytinga á deiliskipulagi verði stytur með það að markmiði að auka skilvirkni í stjórnsýslu vegna uppbyggingar íbúðarhúsnæðis. Í samræmi við stefnu stjórnvalda um stafræna stjórnsýslu er auk þess kveðið á um stafræna gagnagátt fyrir skipulagsáætlanir í frumvarpinu.

Umfjöllun í stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga

Drög að umsögn um frumvarpið voru til umfjöllunar á fundi stjórnar sambandsins 29. september sl. Meirihluti stjórnarmanna samþykkti svohljóðandi bókun:

Stjórnin gerir ekki athugasemd við þá hluta umsagnarinnar sem varða stafræna skipulagsgátt og raflínuskipulag. Stjórnin áréttar þó að tillaga um raflínunefnd, sem vinna mun sérstakt raflínuskipulag, er verulegt frávik frá meginreglum skipulagslaga. Mikilvægt er að við umfjöllun um frumvarpið á Alþingi verði sá skilningur staðfestur að ekki séu áform um frekari skref í þá átt að færa skipulagshlutverkið frá sveitarfélögunum, enda er skipulagshlutverkið einn af hornsteinum sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga.

Stjórnin telur þann hluta frumvarpsins sem snýr að einföldun lagaumhverfis ganga alltof skammt og að vinna þurfi þann hluta frumvarpsins betur og á heildstæðari hátt. Beinir stjórnin því til ráðherra að skipaður verði starfshópur til að vinna að víðtækari endurskoðun laganna hvað þetta varðar.

Tveir stjórnarmenn greiddu atkvæði gegn ofangreindri afgreiðslu og lögðu fram svohljóðandi bókun:

Í fyrirbyggjandi drögum að frumvarpi að endurskoðun á skipulagslögum eru settar fram þrjár tillögur að breytingum. Þar er lagt til að komið verði á fót sérstakri stjórnsýslunefnd sem fái skipulagsvald í þeim tilfellum þegar

flutningskerfi raforku liggja þvert á sveitarfélagsmörk. Hér er að okkar mati um óásættanlegt fordæmi að ræða þar sem vegið er að skipulags- og sjálfsákvörðunarvaldi sveitarfélaga og slegið kunnuglegt stef sem heyrst hefur í umræðu um Reykjavíkurlflugvöll og Kvosina. Frumvarpið byggir á veikum grunni og ekkert sem gefur ástæðu til að ætla að þetta fyrirkomulag myndi leysa nokkurn vanda.

Tillaga um styttingu auglýsingatíma deiliskipulagsáætlana vegna íbúðaruppbygginga gengur allt of skammt og það vekur furðu að ekkert tillit hafi verið tekið til vel ígrundaðra og fjölmargra ábendinga Reykjavíkurborgar sem allar ganga út á að einfalda málsmeðferð og stjórnsýslu skipulagsmála. Jafnframt er lögð þung áhersla á að farið verði í heildarendurskoðun á skipulagslögum. Fjölmargt hefur breyst frá því skipulagslöggin tóku gildi og mikilvægt er að ávarpa aðkallandi atriði líkt og gildistíma deiliskipulaga, loftslagsbreytingar og jafnan rétt íbúa til að njóta mannréttinda án mismunar.

Um raflínuskipulag

Í vinnu starfshóps sem skipaður var í kjölfar mikils óveðurs í desember sl. var í forgrunni að finna leiðir til þess að einfalda og flýta málsmeðferð við breytingar á aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga og útgáfu framkvæmdaleyfa þegar framkvæmd tekur til fleiri en eins sveitarfélags.

Við gerð tillagna um þetta efni var horft til breytinga sem þegar hafa verið gerðar á raforkulögum, sbr. grein 9 c. í þeim lögum, um stöðu kerfisáætlunar Landsnets gagnvart skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Sömuleiðis var um að ræða nánari útfærslu á tillögum sem Alþingi hefur þegar samþykkt í þingsályktunum um stöðu kerfisáætlunar og stefnu um lagningu raflína. Markmið vinnunnar er að tryggja betur afhendingaröryggi raforku um allt land.

Löggjafinn þarf að vera meðvitaður um að sú sérstaka málsmeðferð, sem lögð er til í frumvarpinu að gildi um breytingar á aðalskipulagi og veitingu framkvæmdaleyfa vegna framkvæmda í meginflutningskerfi raforku, er grundvallarfrávik frá meginreglum skipulagslaga. Meginástæður þess að Samband íslenskra sveitarfélaga telur þessi frávik vera ásættanleg eru þessar:

- Í ljósi þeirra breytinga sem gerðar hafa verið á raforkulögum nr. 65/2003, sbr. lög nr. 26/2015 og 24/2018, er skipulagsvald sveitarfélaga nú þegar takmarkað gagnvart framkvæmdum í kerfisáætlun Landsnets.
- Í [þingsályktun nr. 26/148](#), frá árinu 2018, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku er mælt fyrir um markmið fyrir þá málsmeðferð sem er útfærð í frumvarpinu:

Þegar framkvæmd í flutningskerfinu tekur til fleiri en eins sveitarfélags skal tryggja að ákvarðanir um einstaka jarðstrengskafla, þegar það á við, byggist á heildstæðu mati á þeim hluta flutningskerfisins þar sem lengd jarðstrengskafla er háð takmörkunum og innbyrðis háð. Í slíkum tilvikum skal miða að því að jarðstrengskafllar séu nýttir á þeim svæðum þar sem jarðstrengur hefur í för með sér mestan ávinning umfram loftlínu.

- Í þingsályktun nr. 11/144, frá árinu 2015, er sett fram almenn stefna stjórnvalda um lagningu raflína, þar sem m.a. eru sett fram markmið um hlutfall jarðstrengja árin 2020, 2025 og 2030.
- Uppbygging meginflutningskerfisins er forsenda þess að hægt verði að bæta afhendingaröryggi raforku, sem er forsenda markvissrar atvinnu- og byggðaðróunar.
- Framkvæmdir við meginflutningskerfið hafa sérstöðu, umfram ýmsa aðra samfélagslega innviði, sem réttlæta að umfjöllun um skipulagsbreytingar og framkvæmdaleyfi hljóti sérstaka málsmeðferð. Þessi sérstaða birtist einkum í þeirri staðreynd að á lengri línuleiðum er með núverandi tækni nauðsynlegt að tekin verði sameiginleg og bindandi ákvörðun allra sveitarfélaga um línuleið og staðsetningu jarðstrengja, ef við á.
- Engu að síður er tryggt í frumvarpinu að fulltrúar allra sveitarfélaga sem málið varðar eigi beina aðkomu að ákvörðunum. Þessir fulltrúar munu að sjálfsögðu hafa náði samráð við sínar sveitarstjórnir og vinna í umboði þeirra. Verði ágreiningur innan raflínunefndar er hægt að vísa honum til ráðherra til úrlausnar.
- Þar sem stefna stjórnvalda er að við uppbyggingu og endurnýjun landshlutakerfa raforku verði að meginstefnu notast við jarðstrengi er ekki sama þörf á sérstakri málsmeðferð við töku skipulagsákvæðana og leyfisveitinga vegna þeirra. Frumvarpið gengur því ekki lengra en tilefni er til svo ná megi markmiðum um uppbyggingu meginflutningskerfis raforku.
- Sambandið telur tilefni til að undirstrika að af sömu ástæðum er ekki ástæða til að útvíkka hlutverk raflínunefnda og ákvæða um raflínuskipulag þannig að sú málsmeðferð nái til annarra samfélagslegra innviða, t.d. vegaframkvæmda. Heiti raflínunefndar og raflínuskipulags undirstrika mjög skýrt þessa sérstöðu.
- Sambandið vill að lokum sérstaklega árétta þá afstöðu sem fram kemur í bókun stjórnar frá 29. september sl., að ekki er tilefni til að stíga frekari skref í þá átt að færa skipulagshlutverkið frá sveitarfélögum, enda er skipulagshlutverkið einn af hornsteinum sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga.

Einföldun lagaumhverfis

Sambandið tók þátt í vinnu starfshóps sem falið var að útfæra tillögur áttakshóps í húsnæðismálum, sem tengjast svonefndum lífskjarasamningi frá 2019. Tilefni er til þess að lýsa ákveðnum vonbrigðum með að vegna þess hve skammur tími var gefinn til að vinna tillögur til áttakshópsins hefur ekki farið fram heildstæð greining á því hvaða sóknarfæri eru til að einfalda og stytta málsmeðferð. Þess í stað var starfshópi sem umhverfis- og auðlindaráðherra skipaði eingöngu falið að vinna með mjög afmarkað úrlausnarefni, sem fyrirsjáanlega mun litlu breyta varðandi málshraða við gerð skipulagsáætlana.

Ljóst er að sú breyting á málsmeðferð deiliskipulagstillagna sem lögð er til í 19. gr. frv. er afar umdeild. Í besta falli er hægt að tala um að tillagan feli í sér bútasam en óljóst er hvort breytingin muni í reynd flýta afgreiðslu skipulagstillagna. Af hálfu Sambands íslenskra sveitarfélaga og margra sveitarfélaga liggur fyrir skýr afstaða

um að tilefni sé til þess að endurskoða athugasemdafresti, ekki síst í ljósi gjörbreyttra aðstæðna frá því að viðmið um fresti voru fyrst sett í lög. Stytting athugasemdafrests úr sex vikum í fjórar vikur á ekki að vera nokkurt vandamál við núverandi aðstæður, þar sem upplýsingagjöf og samskipti um skipulagsmál fara fram með allt öðrum hætti en á síðustu öld.

Í ljósi þess að komið hafa fram alvarlegar athugasemdir við tillöguna telur sambandið þó vera skynsamlegast að fella 19. gr. brott úr frumvarpinu. Jafnframt telur sambandið mikilvægt að nú þegar verði skipaður starfshópur til þess að vinna heildstæðar tillögur um einföldun málsmeðferðar. Skipun slíks starfshóps tengist nýkynntri stöðugleikaaðgerð 6. í tillögum ríkisstjórnarinnar, en þar segir:

Ríkisstjórnin mun hrinda í framkvæmd úrbótum í skipulags- og byggingamálum, m.a. með hliðsjón af niðurstöðum átakshóps í húsnæðismálum og ráðgefandi vinnu OECD fyrir stjórnvöld um samkeppnishindranir á mörkuðum.

Mikilvægt er að vandað verði til þessarar vinnu og að fulltrúar sveitarfélaga eigi sterka aðkomu að henni. Mælist sambandið til þess að sambandinu verði boðið að tilnefna tvo fulltrúa í slíka nefnd og að jafnframt verði kallað eftir tilnefningu frá Reykjavíkurborg. Í tengslum við fyrirhugaða einföldun telur sambandið tímabært að undirbúa heildarendurskoðun skipulagslaga í ljósi fenginnar reynslu á þeim tíu árum sem liðin eru frá setningu laganna.

3) Stafræn skipulagsgátt

Tryggja þarf sérstakt fjármagn til þess mikilvæga innviðaverkefnis að koma á fót stafrænni skipulagsgátt. Ljóst er að ef fjármagn til verkefnisins á að koma úr Skipulagssjóði þarf jafnhliða að hækka fjárheimild til sjóðsins, sem nú fær aðeins hluta af innheimtum skipulagsgjöldum til ráðstöfunar. Eðlilegra er hins vegar að Skipulagsstofnun fái sérstakt fjármagn til þessa verkefnis, sem er lykilverkefni í þróun stafrænnar stjórnarsýslu hér á landi.

Jafnframt er mikilvægt að sambandið komi að útfærslu stafrænnar skipulagsgáttar, þar sem m.a. þarf að ganga úr skugga um að að gáttin verði bæði sniðin að þörfum og verklagi sveitarfélaga og Skipulagsstofnunar.

Sambandið vill einnig vekja athygli á því að fram hafa komið athugasemdir þegar sveitarfélög veita aðgang að gögnum tengdum skipulagsmálum en samkvæmt upplýsingalögum er þó heimilt að birta t.d. athugasemdir er berast við skipulagsgerð og ýmsar teikningar af mannvirkjum. Í framkvæmd hafa línur þó ekki verið nægjanlega skýrar og meðal annars komið fram kröfur um að nöfn fagaðila á teikningum séu fjarlægð og kennitölur er koma fram í athugasemdum við skipulagstillögur. Hefur þetta hægt mjög á afhendingu gagna er falla undir upplýsingalög sem og þróun stafrænna lausna á sviði skipulagsmála. Hvetur sambandið því til þess að ákvæði um persónuvernd og birtingu persónuupplýsinga sé tekið upp í skipulagslögum svo skýr lagaheimild sé til staðar fyrir birtingu nauðsynlegra upplýsinga.

Lokaorð

Líkt og fram kemur í þessari umsögn er afar mikilvægt að fram komi skýr afstaða af hálfu umhverfis- og auðlindaráðuneytis og Alþingis að tillögur um raflínuskipulag og raflínunefnd fela í sér mjög afmarkað frávík frá meginreglum skipulagslaga. Jafnframt þarf að liggja skýrt fyrir að ekki eru fyrirhuguð frekari skref sem gætu falið í sér skerðingu á skipulagshlutverki sveitarfélaga.

Jafnframt bindur sambandið vonir við að nú þegar verði hafin markviss vinna við einföldun á málsmeðferð skipulagstillagna og að gott samstarf náist milli ríkis og sveitarfélaga um þróun og fjármögnun stafrænnar skipulagsgáttar.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

