



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 1. desember 2020

2009205SA GB
Málalykill: 09.20

Efni: Umsögn um frv. um br. á skipulagslögum (raflínuskipulag), 275. mál

Almennt

Með frumvarpinu er kveðið á um heimild til að unnið sé 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 verði í höndum nefndar sem skipuð verður fulltrúum ríkis og sveitarfélaga. Vert er að undirstrika að eins og ákvæði um skipan raflínunefndar er sett fram í 5. gr. frv. er um að ræða valkvæða málsmeðferð, sem einungis er ráðist í ef fram kemur ósk um það frá framkvæmdaraðila. Ef um er að ræða fremur einfalda framkvæmd í flutningskerfinu er sú leið því áfram opin að hvert sveitarfélag annist málsmeðferð og gefi út framkvæmdaleyfi fyrir þann hluta framkvæmdar sem er innan marka þess sveitarfélags.

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

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur á fyrri stigum átt aðkomu að vinnu við mótun tillagna um breytingar á málsmeðferð, með setu í starfshópum sem ráðherra skipaði. Af þeirri ástæðu er ekki tilefni til mikilla efnislegra athugasemda við frumvarpið þótt í umsögn þessari verði áréttuð afstaða sambandsins um meginatriði frumvarpsins. Jafnframt er áréttuð að mikilvægt er að sambandið komi að útfærslu stafrænnar skipulagsgáttar, þar sem m.a. þarf að ganga úr skugga um að fjármögnun þess verkefnis leiði ekki til skerðingar á framlögum úr Skipulagssjóði til sveitarfélaga.

Um fjöllum í stjórn sambandsins 29. september sl. og í skipulagsmálanefnd 27. nóvember

Umsögn um málið var rædd í stjórn sambandsins 29. september sl. Í bókun sem samþykkt var á fundinum með öllum atkvæðum nema tveimur, segir eftirfarandi:

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 frávík 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 sveitarfélögum, 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, Þórdís Lóa Þórhallsdóttir og Heiða Björg Hilmissdóttir lögðu fram eftirfarandi bókun:

Í fyrirliggjandi 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 sveitarfélagamörk. 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 Reykjavíkflugvöll 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 íbúðauppbyggingu 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 skipulagslögin tóku gildi og mikilvægt er að ávarpa aðkallandi atriði líkt og gildistíma deiliskipulaga, loftslagsbreytingar og jafnan rétt íbúa til að njóta mannréttinda án mismunar.

Við umfjöllun um málið í skipulagsmálanefnd sambandsins 27. nóvember sl. áréttaði fulltrúi Reykjavíkurborgar í nefndinni ofangreinda bókun. Almenn afstaða skipulagsmálanefndar til frumvarpsins á sama fundi var að varhugavert sé að ganga á skipulagsvald sveitarfélaga þótt tilgangur þess geti verið málefnalegur. Tekur nefndin undir þær áherslur sem fram koma í umsögninni að samþykkt frumvarpsins megi ekki skapa fordæmi fyrir frekari skerðingu á skipulagsvaldi sveitarfélaga. Einnig komu fram ábendingar sem snúa að málsmeðferð, málskoti og fleiri atriðum, sem tekið hefur verið tillit til við frágang umsagnar.

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.

Með vísan til bókunar stjórnar sambandsins sem rakin er að framan gerir Samband íslenskra sveitarfélaga ekki athugasemd við þá hluta frumvarpsins sem varða raflínuskipulag. Áréttuð er sú afstaða sem fram kemur í bókuninni að tillaga um raflínunefnd, sem vinna mun sérstakt raflínuskipulag, er verulegt frávík frá meginreglum skipulagslaga. Lögð er á það þung áhersla af hálfu sambandsins 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 sveitarfélögum, enda er skipulagshlutverkið einn af hornsteinum sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga.

Meginástæður þess að Samband íslenskra sveitarfélaga telur þessi frávík 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 jarðstrengskaflar 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 byggðapróunar.
- 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. Þessi fulltrúar munu að sjálfsögðu hafa náð 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 megí 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. vegaf framkvæmda. Heiti raflínunefndar og raflínuskipulags undirstrika mjög skýrt þessa sérstöðu.

Ábendingar til umhverfis- og skipulagsmálanefndar Alþingis um raflínuskipulag

Með vísan til umfjöllunar um frumvarpið í skipulagsmálanefnd sambandsins telur sambandið rétt að benda nefndinni á eftirfarandi álitaefni varðandi málsmeðferð sem tilefni getur verið til að ræða í nefndarálit, með það að markmiði að lögin verði sem skýrust þegar kemur að framkvæmd þeirra:

- a) Um kostnað s.s. við framkvæmd eftirlits, virðist vera nokkuð skýrt ákvæði í 4. gr. frv. sem leiði til þeirrar niðurstöðu að sveitarfélög beri engan kostnað af skipan raflínunefndar. Ákvæðið hljóðar svo:

Kveðið skal á um hlutverk skipulagsfulltrúa, greiðslu kostnaðar og nánara fyrirkomulag eftirlitsins með framkvæmdum í flutningskerfi raforku í samstarfssamningi raflínunefndarinnar og viðkomandi sveitarstjórnar. Kostnaður við slíkt eftirlit skal greiddur af leyfishafa sem hluti framkvæmdaleyfisgjalds, sbr. 20. gr.

- b) Málskot og málsaðild. Skilningur lögfræðinga sambandsins er sá að í kæru- og dómsmálum sé raflínunefnd það stjórnvald sem tekur til varna. Óljóst er hins vegar hvort það yrði Skipulagsstofnun, eftir atvikum með fulltingis ríkislögmanns, eða sveitarfélögin og Skipulagsstofnun í sameiningu, sem myndu reka slíkt mál af hálfu nefndarinnar og bera af því kostnað. Tilefni er til að kveða á um þetta atriði í reglugerð skv. 45. gr. skipulagslaga. Leggur sambandið til að þar verði skýrt kveðið á um að kostnaður sem hlýst af málarekstri vegna ákvarðana raflínunefnda verði greiddur úr ríkissjóði og að ríkislögmaður fari með fyrirvar fyrir hönd ríkisins.
- c) Einnig er vert að undirstrika að í tillögu um raflínunefnd felst málamiðlun sem skiptar skoðanir eru um í sveitarstjórnnum. Lykilatriði er að þeir sem veljast til setu í raflínunefnd starfi á grundvelli stefnu viðkomandi sveitarstjórnar. Skyld er skv. frumvarpinu að leita á ýmsum stigum eftir afstöðu sveitarstjórna sem málið varðar, s.s. við gerð lýsingar raflínuskipulags. Einnig ber að senda endanlega tillögu að raflínuskipulagi til afgreiðslu í sveitarstjórnnum, sem skulu rökstyðja sína afstöðu ef ekki er fallist á tillögu raflínunefndar, sbr. 2. mgr. nýrrar 11. gr. d. Almennt má vænta þess að fulltrúar viðkomandi sveitarfélags fylgi þeirri afstöðu sem fram kemur í afgreiðslu sveitarstjórnar.
- d) Þar sem í 11. gr. d. er gert ráð fyrir að raflínunefnd verði að komast að sameiginlegri niðurstöðu til að unnt verði að samþykkja raflínuskipulag til staðfestingar getur niðurstaða orðið sú, ef ágreiningur er innan nefndar, að það reyni á úrskurð ráðherra. Tilefni getur verið til að skerpa á 4. mgr.

Þessarar greinar um þau sjónarmið sem ráðherra ber að byggja á. Virðist eðlilegt að gera kerfisáætlun þar hærra undir höfði, frekar en að hún sé eingöngu til hliðsjónar. Loks kann að mega kveða skýrar að orði um hvernig fara skuli með ákvarðanatöku innan nefndarinnar ef einstakir nefndarmenn fella sig ekki við niðurstöðu ráðherra, en skv. umræddu ákvæði ber nefndinni að samræma skipulagstillöguna ákvörðun ráðherra. Eðlileg túlkun virðist vera að við þá samræmingu geti nægt að meirihluti nefndarmanna standi að endanlegri útfærslu tillögunnar, enda liggja fyrir skýr leiðsögn í niðurstöðu ráðherra um hvernig útfærsla skuli vera.

- e) Sambandið getur fyrir sitt leyti geti tekið undir ábendingar annarra umsagnaradila um að kveða þurfi eins skýrt og frekast er unnt á um tengslin á milli þeirrar stjórnvísu sem lögð er til í frumvarpinu og ákvæða raforkulaga um stöðu kerfisáætlunar Landsnets. Tilefni er þannig til að fara yfir orðalag ákvæða sem vísa til landsskipulagsstefnu og kerfisáætlunar, s.s. tillögu um 3. mgr. 11. gr. a, og horfa í þeim efnum sérstaklega til bindandi áhrifa kerfisáætlunar, sbr. 9. gr. c í raforkulögum.¹
- f) Sambandið er hins vegar andvígt hugmyndum sem fram komu í umsögnum í samráðsgátt um breytingar á skipun raflínunefndar og er lögð á það þung áhersla að öll sveitarfélög sem málið varðar hafi fulltrúa í nefndinni.

Þess er sérstaklega óskað að haft verði samráð við sambandið um mögulegar orðalagsbreytingar sem nefndin hyggst leggja til á frumvarpinu.

Einföldun lagaumhverfis

Sambandið tók þátt í vinnu starfshóps sem falið var að útfæra tillögur átakshóps um aðgerðir í húsnæðismálum, sem tengjast svonefndum lífskjarasamningum frá 2019. Tilefni er til þess að lýsa ákveðnum vonbrigðum með að vegna þess hve skammur tími var gefinn til að vinna tillögur átakshópsins 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 um málshraða við gerð skipulagsáætlana.

Ljóst er að sú breyting á málsmeðferð deiliskipulagstillagna sem felst 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 tillagan muni í reynd flýta afgreiðslu deiliskipulagstillagna. Af hálfu Sambands Íslenskra sveitarfélaga og margra sveitarfélaga liggur fyrir skýr afstaða um að tilefni er til að endurskoða athugasemdafresti, ekki síst í ljósi gjörbreyttra aðstæðna frá því að viðmið um fresti voru fyrst sett í lög. Stytting lágmarks athugasemdafrests úr sex vikum í fjórar vikur á ekki að vera nokkurt vandamál við núverandi aðstæður, þar sem upplýsingagjöf og samskipti um skipulagsmála fara að stórum hluta fram rafrænt, öfugt við framkvæmd á síðustu öld.

¹ Umrætt ákvæði frv. er svohljóðandi: Við gerð raflínuskipulags skal taka mið af landsskipulagsstefnu. Við gerð skipulagsins skal einnig taka mið af ákvæðum raforkulaga, um gildandi stefnu stjórnvalda um flutningskerfi raforku og staðfesta kerfisáætlun.

Af hálfu sveitarfélaga fer sambandið fram á að stjórnvöld skipulagsmála og löggjafinn sýni samkvæmni í sambærilegum málum. Ef löggjafinn telur ekkert vera því til fyrirstöðu að stytta athugasemdafresti um friðlýsingar skv. náttúruverndarlögum hlýtur einnig að vera hægt að stytta fresti samkvæmt skipulagslögjöf án þess að hagsmunum almennings sé stefnt í hættu.

Í ljósi þess að fram hafa komið alvarlegar athugasemdir við 18. gr. frv. telur sambandið samt sem áður skynsamlegast að fella greinina brott úr frumvarpinu, enda mæli Alþingi jafnframt fyrir um að skipaður verði án tafa starfshópur, með aðkomu fulltrúa sveitarfélaga, sem hafi skýrt umboð til að vinna heildstæðar tillögur um einföldun málsmeðferðar skv. skipulagslögum. Í þeirri vinnu verði sérstaklega horft til úttektar OECD og Samkeppniseftirlitsins á samkeppnishæfni byggingariðnaðar og ferðaþjónustu á Íslandi.

Vert er að undirstrika að einföldun regluverks myndi að líkindum einkum fela í sér skemmri lágmarksfresti og þar með flýta fyrir afgreiðslu mála sem ekki eru flókin. Mörg skipulagsmál eru viðamikil og hljóta slík mál alltaf að taka umtalsverðan tíma í skipulagsferli. Samt sem áður er engin ástæða til að efast um að hægt er að einfalda stjórnslu umtalsvert.

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 stjórnslu hér á landi.

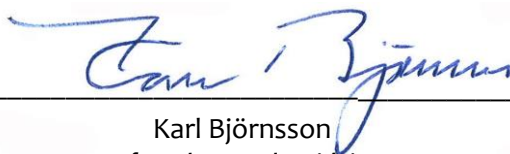
Jafnframt er mikilvægt að sambandið komi að útfærslu stafrænnar skipulagsgáttar, þar sem m.a. þarf að ganga úr skugga um að að gáttin verði bæði sniðin að þörfum og verklagi sveitarfélaga og Skipulagsstofnunar. Tilefni er einnig til að halda öllum dyrum opnum varðandi nýtingu skipulagsgáttar í víðari tilgangi, s.s. til kynningar tillagna um friðlýsingu o.fl.

Þörf fyrir ákvæði um birtingu upplýsinga um skipulagsmál

Sambandið vill einnig kalla eftir því að tekin verði upp í skipulagslög ákvæði um persónuvernd og birtingu persónuupplýsinga svo skýr heimild verði til staðar til birtingar nauðsynlegra upplýsinga. Vilji margra sveitarfélaga er að auka gagnsæi í sinni stjórnslu með því að birta fundargögn með fundargerðum sveitarstjórna og nefnda. Mikilvægt er að skýr lagaheimild til birtingar gagna sem ekki fela í sér viðkvæmar persónuupplýsingar sé til staðar í lögum.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri