



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t atvinnuveganefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 8. desember 2014

1402065SA GB
Málalykill: 400

Efni: Umsögn um frv. um br. á raforkulögum, 305. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 12. nóvember sl., þar sem óskað er eftir umsögn sambandsins um ofangreint frumvarp. Að ósk sambandsins var umsagnarfrestur framlengdur til 8. desember til þess að unnt yrði að taka málið fyrir í skipulagsmálanefnd sambandsins og þakkar sambandið það svigrúm sem veitt var af hálfu nefndarinnar.

Almennt um frumvarpið

Fulltrúar sambandsins hafa átt aðkomu að mótun frumvarpsins á undirbúningsstigi þess og með því að veita umsögn til ráðuneytisins um drög að frumvarpi. Tekið hefur verið ágætt tillit til ábendinga sambandsins við undirbúning málsins. Má þar sérstaklega nefna að mikil áhersla er lögð á samráð við sveitarstjórnir um gerð kerfisáætlunar Landsnets, sbr. grein 9 a. Ótvírætt er að ákvæðið mun skapa mun skýrari ramma um gerð kerfisáætlunar heldur en gildandi ákvæði raforkulaga. Vandað samráð við sveitarfélögin og helstu hagsmunaaðila við gerð kerfisáætlunar er til þess fallið að auka sátt um flutningskerfið og væntanlega flýta fyrir afgreiðslu skipulagsmála og leyfisveitinga sem eru forsenda þess að hægt sé að framfylgja kerfisáætluninni. Sambandið leggur þó til breytingar á greininni eins og nánar verður gerð grein fyrir síðar í umsögninni.

Við undirbúning málsins kom sambandið þeirri ósk á framfæri við ráðuneytið að í skýringum með frumvarpinu yrði skýrt nánar, helst með raunhæfum dæmum, hvaða vandamál það væru sem ætlunin væri að leysa með því inngripi í skipulagsvaldið sem lagt er til í grein 9 c. Af einhverjum ástæðum var ekki orðið við þessari ósk sambandsins. Að áliti sambandsins væru slíkar skýringar gagnlegar til þess að auðvelda löggjafanum og umsagnaraðilum að taka afstöðu til frumvarpsins. Jafnframt væri upptalning í dæmaskyni í skýringum með frumvarpinu eða í nefndaráliti atvinnuveganefndar til þess fallin að auka fyrirsjáanleika við framkvæmd laganna. Telja má þó víst að markmið með frumvarpsgreininni hljóti að vera að læra af fenginni reynslu og koma í veg fyrir að framfylgd kerfisáætlunar stöðvist vegna ástæðulausra tafa eða synjunar sveitarstjórnar á að breyta aðalskipulagi til samræmis við kerfisáætlun.

Sambandið telur einnig mikilvægt að Alþingi hafi það hugfast við afgreiðslu málsins að möguleikar flutningsfyrirtækisins (Landsnets) á að koma til móts við sjónarmið sveitarstjórna, landeigenda og annarra hagsmunaaðila með því að leggja jarðstrengi í stað loftlína eru óumdeilanlega að aukast enda fer kostnaðarmunur á þessum valkostum minnkandi.



Sambandið tekur undir ábendingar sem koma fram hjá mörgum umsagnaraðilum, um að verulega skortir á að vikið sé að umhverfissjónarmiðum í texta frumvarpsins. Þetta verður að teljast verulegur annmarki á frumvarpinu, með tilliti til þess að í 4. tl. 1. gr. laganna segir að eitt af markmiðum laganna er að „Stuðla að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa og taka tillit til umhverfissjónarmiða að öðru leyti.“ Að áliti sambandsins hefði þurft að draga skýrar fram við gerð frumvarpsins á hvern hátt ætlunin er að samþætta markmið laganna um skilvirkni, hagkvæmni, öryggi og umhverfissjónarmið.

Umfjöllun í skipulagsmálanefnd sambandsins

Skipulagsmálanefnd Sambands íslenskra sveitarfélaga, sem er ráðgefandi fyrir stjórn og starfsmenn sambandsins, tók málið til umfjöllunar 5. desember sl.

Að áliti nefndarinnar er frumvarpið vanbúið og sérstaklega skortir mun vandaðri skýringar með því og skýrari rökstuðning fyrir þeim tillögum sem þar koma fram um skerðingu á skipulagsvaldi sveitarfélaga. Gagnrýnivert er að lítið sem ekkert er vikið að umhverfissjónarmiðum í frumvarpinu. Með tilliti til þeirra miklu annmarka sem eru á málinu telur nefndin koma til álita að Alþingi kalli eftir því að frumvarpið verði unnið betur og síðan lagt fram að nýju. Ef ekki þykir tilefni til þess verði í öllu falli vandað mjög til umfjöllunar um málið á Alþingi og því gefinn sá tími sem þarf til að hægt verði að ná sem víðtækastri sátt um málið.

Í umfjöllun nefndarinnar var lögð mest áhersla á að ræða grein 9 c., sem fjallar um áhrif kerfisáætlunar Landsnets á skipulagsáætlanir sveitarfélaga. Nefndin leggur áherslu á að frumvarpinu verði breytt á þann veg að í grein 9 a., sem fjallar um samráð við gerð kerfisáætlunar, verði gert ráð fyrir því að þegar ljóst þykir að ágreiningur er milli flutningsfyrirtækisins og sveitarstjórna um útfærslu línuleiðar skuli málið sett í formlega sáttanefnd. Of seint sé að gera ráð fyrir slíku ferli eftir að kerfisáætlun hefur verið samþykkt. Til samræmis við þessa áherslu leggur nefndin til að grein 9 c. verði einfölduð verulega.

Þau sjónarmið sem fram komu í umfjöllun nefndarinnar hafa verið höfð til hliðsjónar við frágang umsagnarinnar. Fundargerð skipulagsmálanefndar verður lögð fyrir næsta stjórnarfund sambandsins, sem verður 12. desember nk.

Málsmeðferð á Alþingi

Í umfjöllun Alþingis um frumvarpið reynir á afstöðu löggjafans til skipulagsvalds og sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga enda er gert ráð fyrir að verulega þengi að skipulagsvaldi sveitarfélaga í grein 9 c.

Eins og rakið er að framan eru verulegir annmarkar á frumvarpinu. Sambandið leggur sérstaka áherslu á að niðurstaða um efni greinar 9 c. getur orðið fordæmisgefandi í sambærilegum málum, s.s. varðandi ákvarðanir um lagningu samgöngu- og fjarskiptamannvirkja. Skortur á skýringum við umrædda grein varðandi þau álitaefni sem snúa beint að sveitarfélögum og lögbundnu hlutverki þeirra í skipulagsmálum er sérstaklega bagalegur.



Sambandið telur af þeirri ástæðu og einnig með tilliti til þess hve lítið vægi umhverfissjónarmiðum er gefið í frumvarpinu, að Alþingi hafi mögulega tilefni til þess að kalla eftir því að frumvarpið verði unnið betur áður en það verði lagt fram að nýju. Ef ekki þykir ástæða til þess að verða við þeirri ábendingu verður í öllu falli að tryggja að málið fái vandaða umfjöllun á Alþingi og verður ekki séð að brýn þörf sé á því að afgreiða málið endanlega nú á haustþingi.

Mikilvægur liður í því að tryggja vandaða lagasetningu um þetta mikilvæga en jafnframt umdeilda mál er að frumvarpið verði sent til umsagnar til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis og að málinu verði gefinn sá tími sem nauðsynlegt er til að bæta úr þeim annmörkum sem eru á málinu.

Samráð við sveitarstjórnir um gerð kerfisáætlunar Landsnets

Í samræmi við þau sjónarmið sem rædd voru í skipulagsmálanefnd sambandsins leggur sambandið til að við grein 9 a. bætist ný málsgrein sem hljóði svo:

Komi í ljós við undirbúning kerfisáætlunar að ágreiningur geti orðið milli flutningsfyrirtækisins og sveitarstjórnar um staðsetningu eða útfærslu línuleiðar, svo sem um val á milli loftlínu eða jarðstrengs, getur hvor aðilinn sem er vísað málinu til sáttanefndar. Hvor aðili tilnefnir tvo fulltrúa í sáttanefnd en ef fleiri en eitt sveitarfélag á hlut að máli skipar hver sveitarstjórn tvo fulltrúa. Ráðherra gefur út nánari leiðbeiningar um samráð milli sveitarstjórna og flutningsfyrirtækisins og hlutverk sáttanefnda í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga. Í endanlegri tillögu að kerfisáætlun skal gerð grein fyrir niðurstöðum sáttanefnda eftir því sem við á.

Þessi breytingartillaga er eins og áður segir lögð fram með hliðsjón af þeirri afstöðu sem fram kom í umfjöllun skipulagsmálanefndar sambandsins, að það sé of seint að gera ráð fyrir slíku samráðsferli eftir að kerfisáætlun hefur verið samþykkt, enda telst kerfisáætlun þá vera orðin bindandi fyrir sveitarfélög. Einnig er lögð til breyting á grein 9 c. til samræmis við þessa tillögu.

Að áliti sambandsins er breytingartillagan í ágætu samræmi við markmið frumvarpsins, þar sem áhersla er lögð á að auka samráð og formfestu við gerð kerfisáætlunar Landsnets. Lýsir sambandið sig jafnframt reiðubúið til þess að eiga aðkomu að mótun verklags um framkvæmd samráðs, þar sem hafa mætti hliðsjón af nýlegum leiðbeiningum um samráð Vegagerðarinnar og sveitarfélaga, sem aðgengilegar eru á heimasíðu Vegagerðarinnar.¹ Um þetta atriði vísast einnig til umsagnar sambandsins um þingsályktunartillögu um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína, 321. mál.

Skipulagsvald sveitarfélaga og kerfisáætlun Landsnets, grein 9c

Sambandið hefði gjarnan kosið að hafa lengri tíma til samráðs við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið um efni þessarar greinar en tekið skal fram að samskipti við ráðuneytið voru í alla staði málefnaleg og lausnamiðuð

¹ http://www.vegagerdin.is/media/up.plysingar-og-utgafa/13259_sk140615_Leidbeiningar.pdf



um það efni eins og önnur atriði í frumvarpinu. Að loknu samráðsferli er greinin töluvert breytt frá upphaflegum hugmyndum sem ráðuneytið kynnti fyrir sambandinu.

Greinin í heild hljóðar svo í frumvarpinu:

Staða kerfisáætlunar gagnvart skipulagi sveitarfélaga.

Sveitarstjórnnum ber við næstu endurskoðun aðalskipulags, og eigi síðar en innan fjögurra ára frá samþykkt kerfisáætlunar, að samræma skipulagsáætlanir vegna verkefna í staðfestri tíu ára kerfisáætlun. Sveitarstjórnnum ber enn fremur að tryggja að skipulagsmál hindri ekki framgang þeirra verkefna sem eru í staðfestri þriggja ára framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar. Ákveða skal legu flutningslína í skipulagi að fenginni tillögu flutningsfyrirtækisins í samræmi við kerfisáætlun, að höfðu samráði þess og skipulagsyfirvalda. Sveitarstjórn er óheimilt að víkja frá tillögu flutningsfyrirtækisins ef það leiðir til þess að flutningsfyrirtækið nær ekki að uppfylla skyldur sínar samkvæmt gildandi kerfisáætlun hverju sinni.

Um málsmeðferð samkvæmt grein þessari fer að öðru leyti samkvæmt skipulagslögum eftir því sem við á, að teknu tilliti til stefnu stjórnvalda um lagningu raflína og markmiða kerfisáætlunar.

Sambandið lýsir ánægju með að umdeilt ákvæði í 5. mgr. í grein 9c í þeim frumvarpsdrögum sem kynnt voru sl. sumar hefur verið fellt brott að ósk sambandsins. Umrætt ákvæði hefði mögulega getað fellt kostnað á sveitarfélög og fleiri aðila vegna krafna um að flutningslínu verði valinn annar staður en flutningsfyrirtækið telur réttastan. Sambandið gengur út frá því að atvinnuveganefnd muni ekki leggja til að slíkt ákvæði verði tekið inn í frumvarpið að nýju, enda var það að áliti sambandsins afar ósanngjarnt og íþyngjandi, t.d. í garð minni sveitarfélaga.

Þrátt fyrir fyrrgreinda breytingu þarfnast greinin ítarlegrar skoðunar af hálfu Alþingis. Þar er m.a. kveðið á um að:

- Sveitarfélögum beri að breyta skipulagsáætlunum sínum með hliðsjón af kerfisáætlun.
- Sveitarfélögum beri að tryggja að skipulagsmál hindri ekki framgang þeirra verkefna sem eru í staðfestri þriggja ára framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar.
- Sveitarfélagi verði óheimilt að víkja frá tillögu flutningsfyrirtækisins ef það leiðir til þess að flutningsfyrirtækið nái ekki að uppfylla skyldur sínar samkvæmt kerfisáætlun.

Allt eru þetta atriði sem eru til þess fallin að skerða skipulagsvald sveitarfélaga. Einnig verður að líta svo á að ef greinin verður samþykkt óbreytt öðlist flutningsfyrirtækið yfirburðastöðu gagnvart öðrum sem telja sig eiga hagsmuna að gæta, hvort sem um er að ræða landeigendur, náttúruverndarsamtök eða aðra aðila. Alþingi ætti því aðeins að fallast á tillöguna ef skýr rök sýna fram á að svo ríkir almannahagsmunir séu í húfi að



það réttlæti lagabreytinguna. Eins og áður hefur verið nefnt er þann rökstuðning hvergi að finna í skýringum við frumvarpið.

Af hálfu sambandsins hefur verið unnið að því að leita leiða til þess að komast hjá svo alvarlegu inngripi í skipulagsvald og þar með sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga. Gefur málið m.a. tilefni til þess að minna á að í stefnumörkun sambandsins fyrir tímabilið 2014-2018 segir eftirfarandi um skipulagsvaldið:

Skipulagsvaldið er einn af hornsteinum sjálfstjórnarréttar sveitarfélaganna sem skal virða. (grein 1.4)

Með hliðsjón af þeirri breytingu sem sambandið leggur til að verði gerð á grein 9 a. telur sambandið hægt að einfalda og um leið milda verulega grein 9 c. þannig að hún verði ásættanleg fyrir sveitarfélögin:

Staða kerfisáætlunar gagnvart skipulagi sveitarfélaga. (stytt grein 9 c.)

Sveitarstjórnnum ber við næstu endurskoðun aðalskipulags, og eigi síðar en innan fjögurra ára frá samþykkt kerfisáætlunar, að samræma skipulagsáætlanir vegna verkefna í staðfestri tíu ára kerfisáætlun.

Um málsmeðferð samkvæmt grein þessari fer að öðru leyti samkvæmt skipulagslögum eftir því sem við á, að teknu tilliti til opinberrar stefnu og viðmiða um lagningu raflína og markmiða kerfisáætlunar um afhendingaröryggi raforku og hagkvæmni í rekstri flutningskerfisins.

Frekari ábendingar við grein 9 c

Ef það verður afstaða Alþingis að samþykkja greinina lítt breytta telur sambandið að lágmarki eðlilegt að síðasti málsliður 1. mgr. falli brott, þ.e. setningin: „*Sveitarstjórn er óheimilt að víkja frá tillögu flutningsfyrirtækisins ef það leiðir til þess að flutningsfyrirtækið nær ekki að uppfylla skyldur sínar samkvæmt gildandi kerfisáætlun hverju sinni.*“

Rök fyrir þessari afstöðu sambandsins eru einkum þau að fyrstu tveir málsliðir 1. mgr. í grein 9c. eigi að vera fullnægjandi til að tryggja hagsmuni flutningsfyrirtækisins.

Einnig er það álit sambandsins að orðið „skipulagsmál“ í 2. málslið 1. mgr. sé of óljóst og að eðlilegra væri að nota orðið „skipulagsákvörðanir“. Þá bendir nefndin á að tafir í skipulagsmálum stafa iðulega af öðrum ástæðum en hægri málsmeðferð hjá sveitarfélögum. Oft er skýringa að leita í því að gögn sem lögð eru fram eru óljós eða hreinlega ekki lögð fram. Einnig getur verið ágreiningur um hvort gögn uppfylla kröfur laga, s.s. varðandi framkvæmd mats á umhverfisáhrifum.

Sambandið bendir á að landeigendur og aðrir sem eiga lögvarða hagsmuni, þ.á m. náttúruverndarsamtök, eiga rétt á því að skjóta skipulagsákvörðunum, þ.m.t. ákvörðunum um útgáfu framkvæmdaleyfa, til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Málsmeðferðartími þeirrar nefndar er nú um tvö ár en að fengnum úrskurði getur áfram reynt á lögmæti ákvörðana sveitarstjórna fyrir dómstólum, eins og mörg dæmi eru um. Það er því alls ekki alltaf á valdi sveitarstjórna að tryggja að skipulagsmál hindri ekki framgang verkefna heldur geta utanaðkomandi þættir haft þar áhrif á.



Að áliti sambandsins styðja framangreind sjónarmið við þær breytingartillögur sem fram koma í þessari umsögn en ef ekki verður fallist á þær er gerð krafa um að atvinnuveganefnd taki að lágmarki tilliti til þessara sjónarmiða, að fenginni umsögn umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis.

Bótaábyrgð vegna skipulagsbreytinga

Sambandið bendir á að ef sveitarstjórn verður bundin af ákvæðum laganna, og verður af þeirri ástæðu að breyta aðalskipulagi til samræmis við kerfisáætlun, er það flutningsfyrirtækið sem ber skaðabótaábyrgð samkvæmt 2. mgr. 51. gr. b. í skipulagslögum, sem hljóðar svo:

Ef tjón skv. 51. gr. leiðir af ákvörðun annars stjórnvalds eða lagafyrirmælum um tiltekna landnýtingu sem sveitarfélagi var skylt að fylgja við skipulagsákvörðun ber ríkið ábyrgð á greiðslu bóta og hefur skyldu til innlausnar, ef við á.

Málskotsleiðir

Sambandið tekur undir ábendingar sem fram koma í umsögn Skipulagsstofnunar um nauðsyn þess að skýra nánar hvers eðlis samþykki eða staðfesting Orkustofnunar á kerfisáætlun er og þá jafnframt að skýrt verði nánar hvort og þá hvert verði mögulegt að skjóta ágreiningi um þá ákvörðun. Skýrar málsmeðferðarreglur innan stjórnsýslunnar þurfa að vera til staðar hvað þetta varðar enda er alls ekki ólíklegt að sveitarstjórnir og aðrir, sem hafa hagsmuna að gæta, láti reyna á málskotsleiðir.

Lokaorð

Áréttað er að ekki hefur verið fjallað um málið í stjórn sambandsins og er hugsanlegt að frekara tilefni gefist til athugasemda eftir stjórnarfund sem haldinn verður 12. desember nk.

Rétt þykir að benda að lokum á að Samband íslenskra sveitarfélaga og Samtök orkusveitarfélaga hafa um nokkurt skeið verið að skoða leiðir til þess að fækka þeim flokkum mannvirkja sem eru undanþegnir álagningu fasteignaskatts. Ljóst er að flutningskerfi Landsnets er á meðal þeirra mannvirkja sem sveitarfélögin hafa áhuga á að verði að skattandlagi. Álitamál hljóta þó að geta risið m.a. um það hvort sömu reglur ættu að gilda um skattlagningu háspennumastra og raflína sem lagðar eru í jörð.

Sambandið væntir þess að vilji reynist til þess af hálfu þeirra stjórnvalda sem fara með raforkumál að þessi mál verði skoðuð sérstaklega á næstunni.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

Afrit: Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis