

Umhverfis- og samgöngunefnd

1.6.2022  
2022-05-86/0.11.1

### **Efni: Umsögn um frumvarp til breytinga á skipulagslögum (uppbygging innviða), 573. mál.**

Landsnet vísar til erindis umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis, dags. 18. maí 2022, varðandi frumvarp til laga um breytingu á skipulagslögum (uppbygging innviða), 573. mál. Í greinargerð frumvarpsins kemur m.a. fram að markmið breytinga sé að hraða eins og kostur er stjórnsýslumeðferð ákvarðana sem tengjast línulögnum. Landsnet tekur undir mikilvægi þessa markmiðs en telur að frumvarpið nái ekki markmiðum um aukna skilvirkni.

Frumvarpið er endurflutt en í greinargerð þess kemur fram að breytingar frá síðustu framlagningu hafi ekki falið í sér efnislegar breytingar á ákvæðum þess. Landsnet skilaði ítarlegri umsögn um frumvarpið þegar það var lagt fram á fyrra þingi. Í umsögninni gerði Landsnet m.a. athugasemdir við ákvæði um verklag við undirbúning og endanlega ákvarðanatöku. Landsnet benti á að óheppilegt væri að Skipulagsstofnun væri ætlað að eiga sæti í raflínunefnd og gegna þar formennsku; auk þess að veita nefndinni almenna ráðgjöf og annast verkefnastjórn; samhliða óbreyttu hlutverki við ákvarðanir, leiðbeiningaskyldu og veitingu áhlits við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Þá lagði Landsnet áherslu á að skipulagsákvæðanir yrðu að byggjast á heildstæðu mati á öllum þeim lagakröfum sem gerðar eru til framkvæmda í flutningskerfinu, hvort sem um er að ræða raforkulög, skipulagslög eða lög um mat á umhverfisáhrifum. Til að svo geti orðið þurfi að tryggja að fulltrúar allra málaflokka ættu aðkomu að ákvarðanatökunni. Jafnframt taldi Landsnet mikilvægt að hægt væri að vísa ágreiningsmálum til endanlegrar ákvörðunar sem byggði á heildstæðu mati allra lagakrafna.

#### Nýlegir úrskurðir úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála

Frá því að frumvarpið var síðast lagt fram hefur úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála (ÚUA) kveðið upp úrskurði í fjórum kærumálum tengdum Suðurnesjalínu 2. Að mati Landsnets endurspeglar úrskurðirnir þá staðreynd að ákvæði skipulagslaga taka ekki nægjanlegt tillit til sérstöðu stærri framkvæmda í flutningskerfi raforku og að við leyfisveitingu þurfi að horfa til ákvæða raforkulaga um hagkvæmni, skilvirkni og öryggi. Í [úrskurði ÚUA í máli Landsnets gegn Sveitarfélaginu Vogum nr. 53/2021](#) vegna höfnunar sveitarfélagsins á umsókn um framkvæmdaleyfi er m.a. fjallað sérstaklega um skyldur sveitarstjórna við útgáfu framkvæmdaleyfa. Úrskurðarnefndin byggir á því að samkvæmt sveitarstjórnarlögum sé meðal almennra skyldna sveitarstjórnarmanna að gæta í hvívetna að almennum hagsmunum íbúa sveitarfélagsins sem og öðrum almannahagsmunum. Sveitarfélögin séu hluti af hinu opinbera stjórnsýslukerfi og af því leiði að það hljóti einnig að vera tilgangur sveitarfélaga að vinna þannig að gætt sé heildarhagsmuna samfélagsins.

Í úrskurðinum er einnig að finna umfjöllun um ákvæði raforkulaga varðandi samráð og ákvarðanir um skipulagsáætlanir. Um þetta segir m.a.: „Löggjafinn hefur ákveðið það fyrirkomulag sem að framan er lýst, þ.e. að skipulagsvaldið hvíli hjá sveitarstjórn, sem gæta lögum samkvæmt að hagsmunum íbúa sveitarfélagsins og að almannahagsmunum, en að Landsneti beri m.a. að líta til sjónarmiða um kostnað og öryggi. Löggjafinn hefur enn fremur kveðið á um að samráð þurfi milli Landsnets og skipulagsyfirlvalda í aðdraganda ákvörðunar um legu flutningslína í skipulagi, sbr. 9. gr. c í raforkulögum. Engin úrræði er hins vegar að finna í raforkulögum ef það samráð leiðir ekki til þess að framkvæmdaleyfi sé veitt, en slík úrræði er t.a.m. að finna í 28. gr. vegalaga nr. 80/2007.“

#### Sér fyrirkomulag í skipulagsmálum

Í lögum er að finna nokkur dæmi um sér fyrirkomulag í skipulagsmálum. Í 9. gr. a í raforkulögum er þannig kveðið á um sérstakt samráð flutningsfyrirtækisins við Samband íslenskra sveitarfélaga, landshlutasamtök sveitarfélaga og þau sveitarfélög sem kunna að þurfa að gera breytingar á skipulagsáætlunum sínum vegna

kerfisáætlunar. Í 9. gr. c er kveðið á um stöðu kerfisáætlunar Landsnets gagnvart skipulagi sveitarfélaga. Greinin hljóðar svo:

*Sveitarsjórnnum 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. Sveitarsjórn er þó heimilt að fresta ákvörðun um landnotkun samkvæmt kerfisáætlun í allt að átta ár enda séu fyrir því gildar ástæður og fyrir liggja jákvæð umsögn flutningsfyrirtækisins. Sveitarsjórnnum ber enn fremur að tryggja að skipulagsákvæðanir 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.*

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

Í úrskurði ÚUA í máli nr. 53/2021 er að finna umfjöllun um lagaákvæðið. Þar kemur m.a. fram að samkvæmt orðanna hljóðan taki ákvæði 9. gr. c til ákvarðana um skipulag en ekki til ákvarðana um framkvæmdaleyfi. Þá kemur fram að löggjafinn hafi enn fremur kveðið á um að samráð þurfi milli Landsnets og skipulagsyfirvalda í aðdraganda ákvörðunar um legu flutningslína í skipulagi, sbr. 9. gr. c í raforkulögum en engin úrræði sé hins vegar að finna í raforkulögum ef það samráð leiðir ekki til þess að framkvæmdaleyfi sé veitt, en slík úrræði sé t.a.m. að finna í 28. gr. vegalaga nr. 80/2007.

Í 28. gr. vegalaga nr. 80/2007 er kveðið á um að ákveða skuli legu þjóðvega í skipulagi að fenginni tillögu Vegagerðarinnar að höfðu samráði Vegagerðarinnar og skipulagsyfirvalda. Fallist sveitarfélag ekki á tillögu Vegagerðarinnar skal það rökstyðja það sérstaklega. Þó er sveitarfélagi óheimilt að víkja frá tillögu Vegagerðarinnar ef það leiðir til minna umferðaröryggis en tillagan felur í sér. Þá er kveðið á um að ef þjóðvegi er að ósk sveitarstjórnar valinn annar staður en sá sem Vegagerðin telur betri með tilliti til kostnaðar og tæknilegrar útfærslu og það leiðir til aukins kostnaðar er heimilt að krefja viðkomandi sveitarfélag um kostnaðarmuninn. Rísi ágreiningur um réttmæti slíkrar kröfu eða um fjárhæð skal málinu skotið til ráðherra til úrskurðar.

Landsnet hefur áður bent á að í lögum nr. 88/2018 um skipulag haf- og strandsvæða er kveðið á um að svæðisráð beri ábyrgð á gerð strandsvæðisskipulags. Í lögnum er kveðið á um að m.a. ráðherra sem fer með orkumál og ferðamál eigi fulltrúa í svæðisráði. Svæðisráð hefur það hlutverk að vinna að tillögu að strandsvæðisskipulagi fyrir viðkomandi svæði eða endurskoðun þess.

Í 8. gr. laga nr. 76/2008 um stofnun opinbers hlutafélags um rekstur Keflavíkurflugvallar o.fl. er fjallað um skipulagsmál. Samkvæmt lögnum skipar ráðherra skipulagsnefnd Keflavíkurflugvallar sem í eiga sæti fulltrúar hlutaðeigandi sveitarfélaga, auk þess sem einn er skipaður samkvæmt tilnefningu þess ráðherra er fer með skipulagsmál og tveir án tilnefningar. Ef atkvæði falla jöfn í nefndinni ræður atkvæði formanns úrslitum. Í lögnum er m.a. kveðið á um að við gerð svæðisskipulags á Suðurnesjum séu hlutaðeigandi skipulagsyfirvöld bundin af samþykktu aðalskipulagi flugvallarsvæðisins. Þessu til viðbótar er starfrækt sameiginleg byggingarnefnd Keflavíkurflugvallar á flugvallarsvæði A sem skipuð er fulltrúum hlutaðeigandi sveitarfélaga auk þess sem Isavia ohf. er veitt heimild til að tilnefna skipulagsfulltrúa Keflavíkurflugvallar eða annan áheyrnarfulltrúa í nefndina með málfrelsi og tillögurétt en án atkvæðisréttar. Byggingarnefndin starfar skv. lögum nr. 160/2010 um mannvirki og byggingarreglugerð eins og hún er á hverjum tíma og fjallar um umsóknir um byggingarleyfi á starfssvæði nefndarinnar og önnur mál sem byggingarnefndum eru falin að lögum.

Í 7. gr. laga nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun er kveðið á um að verndar- og orkunýtingaráætlun sé bindandi við gerð skipulagsáætlana. Sveitarstjórnir skulu samræma gildandi svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlanir verndar- og orkunýtingaráætluninni innan fjögurra ára frá samþykkt hennar. Sveitarstjórnnum er þó heimilt að fresta ákvörðun um landnotkun samkvæmt verndar- og orkunýtingaráætlun í allt að tíu ár og skal tilkynna slíka ákvörðun til Skipulagsstofnunar innan árs frá samþykkt verndar- og orkunýtingaráætlunar. Skal meðan fresturinn stendur fara með þann kost eins og kosti í biðflokki. Að fresti liðnum skal skipulag viðkomandi svæðis samræmt þágildandi verndar- og orkunýtingaráætlun. Sveitarstjórn getur þó óskað eftir heimild Skipulagsstofnunar til þess að fresta að hámarki til þriggja ára í viðbót ákvörðun

um landnotkun enda séu fyrir því gildar ástæður. Áður en Skipulagsstofnun tekur afstöðu til erindis sveitarstjórnar skal hún óska umsagnar verkefnisstjórnar um erindið.

#### Athugasemdir Landsnets

Landsnet bendir á að með lögum nr. 26/2015 hefur í raforkulögum verið kveðið á um stöðu framkvæmda samkvæmt samþykktri kerfisáætlun gagnvart skipulagsáætlunum sveitarfélaga, en í lögunum er jafnframt kveðið á um sérstakt samráð við sveitarfélög við undirbúning kerfisáætlunar. Fyrirliggjandi frumvarp byggir ekki á þessu sem leiðir af sér að lagaleg staða kerfisáætlunar gagnvart skipulagsáætlunum verður ólík samkvæmt raforkulögum annars vegar og frumvarpinu hins vegar sem felur í sér óviðunandi óvissu.

Í nefndarálitni meiri hluta atvinnuveganefndar við afgreiðslu laga nr. 26/2015 kemur fram að við umfjöllun um málið hafi verið bent á að almennt sé ferli leyfisveitinga hvað varðar skipulagsmál og framkvæmdir mjög tafsammt og flókið. Segir í álitinu að meiri hlutinn telji mikilvægt að hugað verði að einföldun hvað þetta varðar.

Að mati Landsnets ætti einföldun á ferli leyfisveitinga að snúast um það að gefið væri út eitt framkvæmdaleyfi fyrir hverja framkvæmd í heild sinni, fremur en að hvert sveitarfélag veiti leyfi fyrir hluta framkvæmdar. Leggja mætti upp með að ráðherra skipaði framkvæmdaleyfisnefnd sem í ættu sæti fulltrúar viðkomandi sveitarfélaga. Þá gætu stjórnvöld skipulagsmála átt aðild en eðlilegt er að stjórnvöld orkumála ættu einnig aðkomu í ljósi þeirra sérstöku lagakrafna sem raforkulög setja varðandi uppbyggingu flutningskerfisins sem og stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfisins. Í þessu sambandi bendir Landsnet á að í úrskurði ÚUA í máli nr. 53/2021 er gerður greinarmunur á afgreiðslu skipulags og ákvörðunum um framkvæmdaleyfi. Þá er mikilvægt að ágreiningur um veitingu framkvæmdaleyfis valdi ekki töfum á ákvörðun. Í lögum er að finna ýmis fordæmi um úrlausn ágreinings og má í því sambandi benda á áður nefnd ákvæði laga nr. 76/2008 og hins vegar ákvæðis 28. gr. vegalaga sem vísað er til í úrskurði ÚUA í máli nr. 53/2021. Þá mætti einnig vísa ágreiningi til úrskurðar ráðherra.

Að öðru leyti vísar Landsnet til fyrri umsagnar um frumvarpið.

Virðingarfyllt,



Guðjón Axel Guðjónsson, lögfræðingur Landsnets hf.