



Nefndasvið Alþingis

Umhverfis- og samgöngunefnd

Reykjavík, 2. júní 2022.

Efni: Umsögn Verkfraeðingafélags Íslands (VFI) um frumvarp til laga um skipulagslög (uppbygging innviða), 573. mál.

Tekið er undir mikilvægi þess að hraða og einfalda málsmeðferð ákvarðana sem tengjast framkvæmdum í flutningskerfi raforku. Of mörg dæmi eru um töluverðar tafir í undirbúningi og málsmeðferð leyfisveitinga mikilvægra framkvæmda við grunninnviði landsins. Tekið er undir þá mögulegu áhrifabætti á málsmeðferðartíma sem taldir eru upp 2. kafla greinargerðar með frumvarpinu. Auk þeirra má nefna skort á nýtingu þeirra úrræða sem felast í núverandi lagaumhverfi, en lagt er til að ráðist verði í að útfæra þau í stað þeirrar nálgunar sem birtist í frumvarpinu. Það er líklegt til að ná settum markmiðum en þær breytingar á skipulagslögum sem boðaðar eru í frumvarpinu.

Eftirfarandi athugasemdir eru gerðar við frumvarpið:

- Frumvarp um breytingu á skipulagslögum vegna uppbyggingar innviða er ekki til þess fallið að ná þeim tilgangi sem settur er fram í greinargerð. Ekki eru líkur á því að málsmeðferð styttest eða verði skýrari. Talsverð óvissa skapast um málsmeðferð tengdra framkvæmda, s.s. efnistöku, slóðagerð og vinnubúðir. Þá er ekki að sjá að frumvarpið stuðli frekar að sameiginlegri afstöðu til innviðaframkvæmda, þar sem einróma samþykki þarf í raflínunefnd fyrir framkvæmd. Að öðrum kosti tekur ráðherra afstöðu og nefndinni ber síðan að útfæra raflínuskipulag í samræmi við það.
- Veruleg stjórnsýsluleg óvissa hlýst af þátttöku Skipulagsstofnunar á mörgum stigum undirbúnings framkvæmda. Stofnunin veitir raflínunefnd formennsku, vinnur sameiginlega lýsingu skipulags og matsáætlun, veitir álit á matsáætlun og þar með eigin vinnu sbr. lögum nr. 111/2021, vinnur tillögu að raforkuskipulagi, gefur álit á umhverfismati framkvæmdar og tekur ákvörðun um framkvæmdaleyfi. Það getur ekki talist fagleg málsmeðferð að ákveðin stofnun undirbúi framkvæmd, vinni skipulagstillögu fyrir hana, veiti álit á umhverfismati og taki síðan ákvörðun um leyfisveitingu um viðkomandi framkvæmd.
- Lagst er gegn því að færa verkefni frá aðilum í einkageira yfir til stofnana. Hingað til hafa sveitarfélög unnið sjálf eða ráðið til sín skipulagsráðgjafa til að vinna að nauðsynlegum aðalskipulagsbreytingum vegna innviðaframkvæmda. Það liggja engin rök fyrir því að nauðsynlegt sé að Skipulagsstofnun vinni að þessum verkefnum frekar en aðilar í einkageiranum. Skipulagsstofnun vinnur nú þegar að gerð landsskipulagsstefnu og haf- og strandsvæðisskipulagi fyrir hönd ráðherra. Það má færa rök fyrir slíkri þátttöku stofnunarinnar, en þau eiga ekki við um mun afmarkaðri skipulagsverkefni, þar sem fyrir er skýr ábyrgð sveitarfélaga.



- Miðað við fjölda mála sem eru hjá Skipulagsstofnun og afgreiðsluhraða þeirra, verður ekki séð að stofnunin nái að sinna umræddum verkefnum, nema að fjölga enn frekar starfsfólki. Það getur ekki verið tilgangur frumvarpsins að færa starfsemi frá einkafyrirtækjum yfir til ríkisstofnana án rökstuðnings fyrir brýnni nauðsyn þess.
- Athugasemd er gerð við það að kostnaður við vinnu raflínuskipulags skuli borinn af framkvæmdaraðila, án nokkurrar þátttöku hans skv. frumvarpinu. Í dómum sem tengjast umfjöllun um valkosti í umhverfismati hefur niðurstaðan ítrekað verið sú að framkvæmdaraðili fari með forræði á valkostum sem eru lagðir fram til skoðunar. Samkvæmt frumvarpinu skal Skipulagsstofnun, fyrir hönd raflínunefndar, vinna sameiginlega skipulagslýsingu og matsáætlun fyrir skipulag og umhverfismat framkvæmdar. Í lögum um umhverfismat framkvæmda er skýrt að umhverfismatsvinna er á ábyrgð framkvæmdaraðila. Ekki verður séð að Skipulagsstofnun geti tekið þennan þátt að sér og einnig gefið álit á matsáætlun. Ef frumvarpið verður að lögum verður grundvallarbreyting á því hver skuli bera ábyrgð á vinnu umhverfismats framkvæmda.
- Tafir í málsmeðferð vegna framkvæmda við flutningskerfi raforku má að hluta til tengja við mismunandi skilning á inntaki raforkulaga nr. 65/2003 og stefnu stjórnvalda um lagningu raflína og uppbyggingu flutningskerfis raforku. Í raforkulögum, gr. 9.c., kemur m.a. fram að „Sveitarstjórnur 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.“ Það er því mjög skýr vilji löggjafans um að stuðla að skilvirkri málsmeðferð skipulagsákvæðana, en hún er hins vegar ekki nýtt. Auk þess tilgreina lögin ásamt ofangreindum stefnum mjög mikilvæga þætti sem nauðsynlegt er að taka tillit til við ákvörðun um aðalvalkost og framkvæmdaleyfi.
- Lagt er til að horfa á þau ákvæði sem þegar eru í skipulagslögum, lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana, og raforkulögum, og nýta þau til að einfalda og skýra málsmeðferð.
 - Í 5. mgr. 12. gr. skipulagslaga er fjallað um heimild sveitarstjórna, í samráði við framkvæmdaraðila og Skipulagsstofnun, að sameina skýrslugerð um skipulagstillöguna og umhverfismat hennar og skýrslugerð um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar samkvæmt lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana. Sama gildir um kynningu fyrir almenningi og umsagnaraðilum. Skal skipulagstillaga kynnt með þeim valkostum sem gerð er grein fyrir í umhverfismati framkvæmdar. Þegar skýrslugerð er sameinuð samkvæmt þessari málsgrein getur sveitarstjórn veitt framkvæmdaraðila heimild til að vinna að umhverfismati skipulagstillögunnar. Hér er því til staðar ágætur farvegur fyrir samþættingu.



- Í skipulagslögum, 34. gr., er fjallað um málsmeðferð þar sem ágreiningur er um aðalskipulag samliggjandi sveitarfélaga. Þar er sérstakri nefnd falið að gera tillögu að skipulagi sem er sameiginlegt fyrir þessi sveitarfélög er ágreiningsatriði varðar. Þar er nefnt að Skipulagsstofnun skuli aðstoða nefndina eftir þörfum. Það er því til farvegur fyrir ágreiningsmál, sem hefur ekki verið nýttur að ráði. Mögulega þarf að heimila framkvæmdaraðila grunninnviða að geta óskað eftir því að þessari málsmeðferð sé fylgt.
- Þá má einnig benda á að í brottföllnum skipulags- og byggingarlögum var gert ráð fyrir sérstakri svæðisskipulagsmeðferð, sem tæki til stakra framkvæmda sem væri oft á vegum annarra aðila en sveitarstjórna. Sú nálgun gæti mögulega rúmast innan núverandi skipulagslaga með minni háttar breytingum.
- Í umhverfismatslögum, gr. 9, er opnað á þann möguleika að sameina skýrslugerð umhverfismats framkvæmdar og skipulags. Í því felst að skipulagsbreyting eða -breytingar verði unnar samhliða umhverfismati framkvæmdarinnar. Í gr. 11 er heimild fyrir samþættingu skýrslugerðar og umsóknar starfs- og rekstrarleyfa. Það er mögulegt að útvíkka þá grein til að hún nái jafnframt til framkvæmdaleyfa. Þannig næst samþætting á öllum helstu verkþáttum í undirbúningi framkvæmda.
- Óvissa er um viðfangsefni sem falla undir raflínuskipulag. Ekki er ljóst hvort að nauðsynlegar og tengdar framkvæmdir s.s. efnistaka, slóðagerð og heimildir fyrir vinnubúðir falli undir raflínuskipulag. Ekki er skýrt hvort að slíkar framkvæmdir falli undir aðalskipulag viðkomandi sveitarfélaga og þar með framkvæmdaleyfi einstakra sveitarstjórna, sem skapar ákveðið flækjustig.

Lagt er til að falla frá þessu frumvarpi og endurskoða hvernig verði unnt að ná fram skilvirkni í málsmeðferð innviðaframkvæmda á Íslandi, án þess að skapa óvissu og að færa verkefni frá einkageira til ríkisstofnana.

Reykjavík, 2. júní 2022.

Stjórn Verkfraeðingafélags Íslands.