



Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 17. október 2022.

Varðar frumvarpi til laga um breytingu á skipulagslögum nr. 123/2010 (uppbygging innviða).

Vísað er til tölvupósts frá nefndarsviði Alþingis, dags. 3. október 2022, þar sem óskað er eftir umsögn við frumvarp um breytingu á skipulagslögum nr. 123/2010 (uppbygging innviða), 144. mál. Frumvarpið er nú lagt fram á Alþingi í þriðja sinn, nánast óbreytt frumvarp frá síðari útgáfum er varðar uppbyggingu innviða á raflínum.

Með frumvarpinu er kveðið á um heimild til að unnið verði sérstakt raflínuskipulag og gert er ráð fyrir að heimilt verði að skipa sérstaka stjórnáslunefnd sem hafi það hlutverk að taka sameiginlega skipulagsákvörðun sem nær til framkvæmdar vegna flutningskerfis raforku, þvert á sveitarfélagsmörk. Lagt er til í frumvarpinu að sveitarfélög, sem framkvæmdin muni liggja um, tilnefni fulltrúa í nefndina auk þess sem fulltrúi Skipulagsstofnunar eigi þar sæti sem sérfræðingur í mati á umhverfisáhrifum. Meginhlutverk nefndarinnar verði undirbúningur og samþykkt skipulagsákvörðunar vegna framkvæmdarinnar sem verði bindandi fyrir sveitarfélögin auk útgáfu sameiginlegs framkvæmdaleyfis fyrir hönd hlutaðeigandi sveitarfélaga. Lagt er til í frumvarpinu að raflínuskipulag byggi á landsskipulagsstefnu og verði rétt hærra en svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag sveitarfélaga.

Frumvarpið byggir á tillögum starfshóps sem saman stóð af m.a. fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga, Samorku og Skipulagsstofnunar, undir stjórn átakshóps sex ráðuneyta og lauk hópurinn sinni vinnu í janúar 2020. Nefndinni var ætlað að meta hvaða aðgerðir væru færar til að efla innviði í flutnings- og dreifikerfi raforku og fjarskiptum auk þess að skoða dreifikerfi RÚV og huga að samgöngum og byggðamálum á breiðum grunni. Lagði starfshópurinn tillögur sínar fyrir átakshópinn 31. janúar 2020 þar sem m.a. var lagt til að gerðar yrðu breytingar á skipulagslögum til einföldunar á skipulags- og leyfisveitingaferli framkvæmda í flutningskerfi raforku.

Í frumvarpinu segir að forsendur þess að lagt var af stað með þetta frumvarp til breytinga á skipulagslögum sé fárviðri sem gekk yfir landið í desember 2019, en í kjölfar þess var skipaður átakshópur um úrbætur í innviðum. Athygli vekur að nokkuð er um það fjallað í frumvarpinu um að skipulagsgerð eða útgáfa framkvæmdaleyfa hafi tafið uppbyggingu á innviðum eftir fárviðrið. Einnig er vísað í frumvarpinu í dæmi, frumvarpinu til stuðnings, um að tafir hafi orðið á skipulagsferli við Kröflulínu en það hófst einu og hálfu ári eftir að álit Skipulagsstofnunar lá fyrir árið 2013. Um er að ræða umhverfis- og skipulagsferli sem var unnið í samræmi við þágildandi lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006 og því á dæmið ekki við í dag.

Frumvarp þetta byggir á vinnu fyrrgreinds starfshóps sem var skilaði af sér tillögum fyrir tæpum þremur árum síðan. Einu og hálfu ári eftir að starfshópurinn lagði til þær breytingar á skipulagslögum, sem eru til umfjöllunar í þessu frumvarpi, tóku í gildi lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021. Þau lög sameinuðu efni laga nr. 106/2000 og laga 105/2006 og einfölduðu ferli skipulags- og umhverfismats.

Með lögum nr. 111/2021 hefur málsmeðferð verið einfölduð og aðkoma almennings og annarra hagsmunaaðila að ferlinu verði tryggð. Framkvæmdaflokkar hafa verið einfaldaðir og þeim fækkað úr þremur í tvo, fallið hefur verið frá tvöföldu samráði, þ.e. samráði á vegum framkvæmdaraðila annars vegar og Skipulagsstofnunar hins vegar. Í dag þarf framkvæmdaraðili eingöngu að leggja fram eina umhverfismatsskýrslu í stað frummatsskýrslu og matsskýrslu eins var gert áður. Mun auðveldara er fyrir framkvæmdaraðila, leyfisveitenda og Skipulagsstofnun að vera í forsamráði í þeim tilgangi að auka gæði og skilvirkni umhverfismats, skipulagsferlis og leyfisferlisins. Ekki verður því séð hvaða þörf er á breytingu á skipulagslögum nú þar sem lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana voru einmitt sett í þeim tilgangi tilgreindur er í frumvarpinu og lúta að því markmið að einfalda skipulags-, umhverfismats-, og leyfisveitingaferli m.a. fyrir flutningskerfi raforku.

Reykjavíkurborg vill ítreka og endurtekur það sem kom fram í fyrri umsögn um málið þegar það var lagt fyrir 151. löggjafarþingi. Reykjavíkurborg telur að um hættulegt fordæmi sé að ræða þar sem skipulagsvaldið er tekið af sveitarfélögum í tilteknum málaflokki með litlum efnislegum rökum sem notuð hafa verið t.d. í umræðu um að flytja skipulagsvald vegna Reykjavíkurflogvallar til Alþingis sem var gert að hluta með nýjum lögum um loftferðir nr. 80/2022.

Frumvarpið felur í sér tillögu á breytingu á skipulagslögum sem fela það í sér að heimilt verði að skipa lögbundna stjórnarsýslunefnd, raflínunefnd, sem hafi það hlutverk að afgreiða skipulag fyrir framkvæmdir í flutningskerfi raforku, gefa út framkvæmdaleyfi og hafa eftirlit með framkvæmdunum þvert á sveitarfélagsmörk er um að ræða illa ígrundaða tillögu. Lagt er til í frumvarpinu að nefndin hafi sjálfstætt stjórnarsýsluvald og samþykki skipulagsáætlun sem gengur frammar skipulagsáætlunum sveitarfélaganna þ.e að raflínuskipulagið verði bindandi fyrir sveitarfélög að taka inn í sitt svæðis-, aðal- og deiliskipulag, útgáfa sameiginlegs framkvæmdaleyfis og yfirumsjón með eftirliti með framkvæmdinni sem í raun væri á herðum skipulagsfulltrúa í hverju sveitarfélagi fyrir sig.

Til upprifjunar er sveitarstjórn fjölskipað lýðræðislegt stjórnvald sem felur í sér að ákvarðanir um stjórnun sveitarfélagsins eru teknar á fundum sveitarstjórnar með meirihlutasamþykktum en ekki af einstökum ráðum eða nefndum. Minnt er á að í 78. gr. stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og í 1. og 3. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er að finna ákvæði um sjálfstjórn sveitarfélaga og að afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga taki ávallt mið af sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga.

Hér er um að ræða freklegt inngrip ríkisins í skipulagsvald sveitarfélagsins. Slík lögfesting samræmist alls ekki markmiðum skipulagslaga en samkvæmt þeim lögum nær skipulagsskylda sveitarfélaga til lands og hafs innan marka sveitarfélaga sem er á ábyrgð sveitarstjórna en ekki tímabundinna stjórnarsýslunefnda sem eru að stórum hluta skipaðar fulltrúum annarra sveitarfélaga. Hæglega má sjá fyrir sér aðstæður þar sem t.d. tvö sveitarfélög af þremur í slíkri nefnd geta knúið fram ákvörðun í öðru

sveitarfélagi sem sveitarfélagið sjálf er mótfallið eða ráðherra tekur slíka ákvörðun. Spyrja verður getur þessi útfærsla á ákvörðun fallið að núverandi stjórnkerfi sveitarfélaga?

Það er álit Reykjavíkurborgar það sé ómögulegt að setja almenn lög, sem ganga m.a. gegn stjórnarskrá lýðveldisins, til að koma slíkri stjórnýslunefnd á laggirnar sem taki stjórnýsluákvæðanir fyrir hönd sveitarfélagsins sem ganga framur þeim skipulagsáætlunum sem samþykktar hafa verið að fjölskipuðu lýðræðislegu stjórnvaldi. Hér er um óásættanlegt fordæmi að ræða þar sem vegið er að skipulags- og sjálfsákvörðunarvaldi sveitarfélaga og leggst Reykjavíkurborg alfarið gegn þessari breytingu á skipulagslögum.

Frumvarp um breytingu á skipulagslögum er varðar uppbyggingu á raflinum, er lagt fram á grundvelli gagna sem eru úreitt og má þá nefna vísun í óveður sem gekk yfir landið árið 2019 en engin gögn liggja fyrir um að uppbygging kerfisins hafi tafist vegna umhverfismats, skipulagsferlis eða útgáfu framkvæmdaleyfa. Reifuð eru gömul umhverfis- og skipulagsmál vegna Kröfluvirkjunar sem byggðu á þágildandi lögum og getur ekki verið forsenda þess að skipulagslögum sé breytt núna eftir að lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana nr. 111/2021 tóku gildi. Í þessu frumvarpi sem nú er lagt fram hefur ekki sýnt fram á ástæðu til þess að ætla að þetta fyrirkomulag myndi leysa nokkurn vanda, frekar er verið að flækja málsmeðferð ef eitthvað er og frekari árekstra á milli raflínunefndarinnar og sveitarfélaga.

Ný lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana tóku gildi í september 2021 en þau hafa nákvæmlega tekið á því markmiði sem snúa að einföldun á skipulags- og leyfisveitingaferli m.a. í flutningskerfi raforku eins og áður segir. Lagt er til að meta reynslu á lögum nr. 111/2021 áður en gengið verður freklega á sjálfstjórnarvald sveitarfélaganna

Að mati Reykjavíkurborgar er það frumvarp sem hér er til umfjöllunar illa ígrundað og þær breytingar sem lagðar eru til illa rökstuddar og að því er virðist byggðar á úreittum forsendum. Borgin leggst því alfarið gegn frumvarpinu eins og það lítur út. Reykjavíkurborg hefur áður bent á að tímabært er að fram fari heildarendurskoðun skipulagslaga og hefur lýst sig tilbúna til að taka þátt í slíkri vinnu. Það er ítrekað hér með.

Þess er óskað að fulltrúar Reykjavíkurborgar fái áheyrn á fundi þingnefndar til að gera grein fyrir þeim sjónarmiðum sem fram koma í umsögninni.

Fyrir hönd Reykjavíkurborgar,



Erna Hrönn Geirsdóttir, lögfræðingur
