

Nefndarálit með frávísunartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á skipulagslögum, nr. 123/2010 (uppbygging innviða).

Frá 1. minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Frumvarpið byggist efnislega á tillögum átakshóps sem skipaður var um stöðu dreifikerfis raforku í kjölfar aftakaveðurs í desember 2019 og ber þess skýr merki að vera unnið með hraði sem viðbragð við afmörkuðum atburðum. Á þeim tíma sem síðan er liðinn hefur átt sér stað töluverð umræða og nokkrar lagabreytingar sem hefðu með réttu átt að breyta afstöðu ráðherra til þess hvort þær breytingar sem hér eru lagðar til væru nauðsynlegar. Þar að auki verður ekki séð að þetta frumvarp nái fram þeim upphaflega tilgangi að einfalda skipulags- og leyfisferli framkvæmda í flutningskerfi raforku.

Breyttar forsendur frá fyrstu tillögum.

Óveðrið sem gekk yfir landið 2019 varð þess valdandi að miklar truflanir urðu á flutnings- og dreifikerfi rafmagns, sem aftur hafði áhrif á fjarskiptakerfi á stórum svæðum. Átakshópur sem ríkisstjórnin skipaði í kjölfarið lagði til ýmsar úrbætur, þar sem ein af tillögum hópsins var að breytingar yrðu gerðar á skipulags- og leyfisveitingarferli framkvæmda í flutningskerfi raforku.

Frumvarp sem byggði á tillögum átakshópsins kom fyrst fram á 151. löggjafarþingi (275. mál) og var lagt fram af umhverfis- og auðlindaráðherra. Því var vísað aftur til nefndar eftir 2. umræðu og leit ekki aftur dagsins ljós á því löggjafarþingi. Helgaðist það af því að þrátt fyrir upphaflegar staðhæfingar stjórnarliða um að málinu væri ekki ætlað að vera fordæmisgefandi fyrir aðrar tegundir framkvæmda þá kom annað í ljós við umræðu í þingsal. Þar kom fram í andsvörum umhverfis- og auðlindaráðherra um annað þingmál, tillögu til þingsályktunar um endurskoðaða landsskipulagsstefnu 2015–2026 (151. löggjafarþing – 705. mál), að honum þætti það „kannski ekkert vitlaust að sjá hvernig það gerir sig“ að starfrækja raflínunefndir og ákveða svo í framhaldinu hvort mætti skoða að hafa fyrirkomulag annarra þjóðhagslega mikilvægra innviða með því móti.

Frumvarpið var lagt fram öðru sinni á 152. löggjafarþingi (573. mál) af innviðaráðherra. Þá kom málið svo seint fram að ekki reyndist mögulegt að ljúka þinglegri meðferð fyrir sumarhlé, en umsagnir voru flestar á sama veg. Hvort sem umsagnaraðilar mæltu með framgangi málsins eða ekki þá var í umsögnum bent á að breytingarnar væru hvorki líklegar til að skila einfaldara regluverki né að hraða afgreiðslu mála frá því sem þegar væri. Skýrist það af því að í millitíðinni höfðu tekið gildi lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana, nr. 111/2021, þar sem málsmeðferð var einfölduð og aðkoma almennings og annarra hagsmunaaðila að ferlinu var tryggð.

Í því ljósi er það mat 1. minni hluta að nærtækara sé að láta reyna á þennan nýja lagaramma um umhverfismat en þær breytingar sem þar voru lögfestar hafa leitt til þess að þær hugmyndir sem þetta frumvarp byggir á eru einfaldlega orðnar úreltar.

Sjálfsákvörðunarréttur sveitarfélaga.

Við umfjöllun málsins í umhverfis- og samgöngunefnd hafa komið fram áhyggjur af því að með frumvarpinu væri gengið of langt með því að færa skipulagsvald frá sveitarfélögum til sérstakrar stjórnáskilunefndar sem hefði það hlutverk að taka sameiginlega skipulagsákvörðun þvert á sveitarfélagamörk. Í umsögn Reykjavíkurborgar segir að um hættulegt for-dæmi sé að ræða þar sem skipulagsvaldið er tekið af sveitarfélögum í tilteknum málaflokki með litlum efnislegum rökum.

Sveitarfélögum er tryggður sjálfsstjórnarréttur í 78. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir að sveitarfélög skuli sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Þá hefur Ísland fullgilt Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga og er til hans vísað í 4. tölul. 3. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011. Í 1. tölul. sömu greinar er jafnframt áréttað að sveitarfélög séu sjálfstæð stjórnvöld sem stjórnað er af lýðræðislega kjörnum sveitarstjórnnum í umboði íbúa sveitarfélagsins. Í 2. mgr. 2. gr. sveitarstjórnarlaga er kveðið á um að ráðherra sveitarstjórnarmála skuli gæta að og virða sjálfstjórn sveitarfélaganna. Við umfjöllun nefndarinnar kom fram að þótt sjálfstjórn sveitarfélaga sé mjög rík á Íslandi þá sé heimilt að setja valdi sveitarfélaga skorður með lögum. Að mati 1. minni hluta er eðlilegt að slíkur varnagli sé til staðar. Beiting slíks lagaákvæðis sé þó vandmeðfarin enda alltaf matsatriði hverju sinni hversu langt megi seilast og á hvaða forsendum. 1. minni hluti tekur undir með þeim sveitarfélögum sem telja þetta áhyggjuefni. Meðalhófsreglan er óskráð meginregla í íslenskum rétti sem kveður á um að íþyngjandi ákvarðanir hins opinbera megi ekki ganga lengra en nauðsyn krefur til að ná lögmætu markmiði. Þær breytingar sem frumvarpið kveður á um eiga að skila einfaldara regluverki til að flýta megi framkvæmdum en það er ekki þar með sagt að þær megi til þess ganga á rétt náttúrunnar og almennings. Tilgangur frumvarpsins sem á að helga meðalið má ekki vera á kostnað annarra mikilvægra hagsmuna sem eru undir og þar með meðalhófsreglunnar, sérstaklega ef ekki er um bráða nauðsyn að ræða með tilliti til annarra lagabreytinga sem ráðist hefur verið í frá 2019.

Enn fremur var við umfjöllun nefndarinnar bent á að þegar væru í lögum úrræði til að taka á ágreiningi sveitarfélaga varðandi skipulagsmál, en skv. 34. gr. skipulagslaga má fela sérstakri nefnd að gera tillögu að sameiginlegu skipulagi þegar ágreiningur kemur upp um atriði sem samræma þarf í aðalskipulag aðliggjandi sveitarfélaga. Ekki virðist hafa verið litið til þessa möguleika við vinnslu frumvarpsins á vegum ráðuneytisins á sínum tíma, en fram kom að það hefði verið samið af sérfræðingi utan ráðuneytisins. Má telja að það hefði getað leitt til heildstæðari skoðunar á færum leiðum ef frumvarpið hefði verið samið af sérfræðingum ráðuneytisins, þar á meðal að það hefði verið kannað til þrautar að gera breytingar á gildandi ramma skipulagslaga áður en málið kom til kasta Alþingis.

Þá vekur 1. minni hluti sérstaka athygli á ítrekuðum ábendingum í umsögnum Heilbrigðis- eftirlits Reykjavíkur, sem telur það áhyggjuefni að mögulega verði samþykkt raflínuskipulag sem gangi þvert á stefnu sveitarfélags í umhverfismálum og geti valdið óæskilegum umhverfisáhrifum. Þar er sérstaklega bent á hagsmuni vatnsverndar, sem ganga þvert á sveitarfélagamörk. Til þessara ábendinga virðist meiri hlutinn ekki líta að neinu leyti.

Breytingartillögur meiri hluta mæta hvorki markmiðum né gagnrýni.

Líkt og fram kemur í ýmsum umsögnum, og sérfræðingar úr orkugeiranum staðfestu við gestakomur, mun frumvarpið ekki leiða til aukinnar skilvirkni þrátt fyrir að það sé hið yfirlýsta upphaflega markmið þess. Þær breytingartillögur sem meiri hlutinn leggur til byggja að mestu á samráði sem átti sér stað á milli innviðaráðuneytis, Landsnets og Sambands íslenskra sveitarfélaga eftir að fyrri hluta umfjöllunar nefndarinnar lauk í desember 2022.

Þegar breytingartillögurnar voru kynntar fyrir nefndinni þykir 1. minni hluta tvennt hafa kristallast. Í fyrsta lagi hversu bagalegt það er að frumvarpið hafi verið samið utan ráðuneytis. Með því hafi sérfræðingar ráðuneytisins ekki nýst við að móta frumvarpið á fyrstu stikum, en auk þess hafi fyrir vikið skort á þekkingu innan ráðuneytisins til að fylgja málinu eftir við ítrekaða framlagningu á þingi. Virðist í raun sem ráðuneytið hafi fyrst við þessa sérstöku samráðslootu með Landsneti og Sambandi íslenskra sveitarfélaga lagst ítarlega yfir frumvarpið, með þeim hætti sem gera þarf kröfu um að ráðuneyti geri. Í öðru lagi sýndi umfjöllun um breytingartillögurnar að hvati hagsmunaaðilanna Landsnets og Sambands íslenskra sveitarfélaga að því að ljúka málinu snýst ekki fyrst og fremst um að frumvarpið muni valda straumhvörfum í verklagi heldur um að um sé að ræða mál sem hafi velkst í kerfinu það lengi að best sé að koma því aftur fyrir sig svo hægt sé að stíga önnur skref til úrbóta í framhaldinu.

Breytingartillögurnar voru í framhaldinu sendar til þeirra aðila sem skilað höfðu umsögn á haustþingi og þeim boðið að skila inn viðbótarumsögn. Slíkar viðbótarumsagnir bárust frá Landvernd, Náttúruverndarsamtökum Suðvesturlands, Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur og sveitarfélögunum Akureyrarbæ, Hornafirði, Múlaþingi, Reykjavíkurborg, Vogum og Þingeyjarsveit. Hluti þeirra mætti á fundi nefndarinnar á vorþingi og gerði grein fyrir því hvort fyrirbyggjandi breytingartillögur breyttu afstöðu þeirra til málsins. Þar reyndist vera samhljómur hjá umsagnaraðilum varðandi það að þó að ákveðnir þættir breytinganna kynnu að vera til bóta þá væri frumvarpið eftir sem áður þannig vaxið að þau legðust gegn samþykkt þess.

Í ljósi þess að breytingartillögurnar bæta ekki skilvirkni þeirra ferla sem átakshópur ríkisstjórnarinnar kallaði eftir að yrðu bættir í kjölfar óveðursins 2019 þykir 1. minni hluta óljóst hvaða tilgangur er með því að ljúka málinu. Auk þess standa eftir afskaplega neikvæðar umsagnir fjölda hagsmunaaðila sem hafa rýnt þær breytingartillögur sem meiri hlutinn hefur gert að sínum. Er því erfitt að sjá hvað meiri hlutanum þykir unnið með því að halda því til streitu að ljúka málinu og þá sérstaklega með tilliti til þeirra hagsmuna sem eru fótumtroðnir.

Setjum hagsmuni almennings í forgrunn.

Að mati 1. minni hluta byggir frumvarpið á veikum forsendum sem hafa enn veikst við umfjöllun nefndarinnar. Vænta má að þær úrbætur sem nýlega voru gerðar á lögum um umhverfismat skili þeirri skilvirkni sem sóst er eftir með frumvarpinu, auk þess sem betri farvegur fyrir lausn ágreinings á milli sveitarfélaga er til staðar í skipulagslögum. Í ljósi þess að ekki verður aukin skilvirkni með samþykkt frumvarpsins þá leikur vafi á að meðalhófs sé gætt gagnvart sveitarfélögum með því að lögfesta úrræði sem skerðir skipulagsvald þeirra án þess að fullnægjandi rökstuðningur sé fyrir því.

Er það því megin tillaga 1. minni hluta að vísa málinu aftur til ríkisstjórnar, svo færi gefist til að meta hvort sé nokkur raunveruleg nauðsyn fyrir þessari lagasetningu og að skoða aðrar mildari leiðir að sama marki, sé talið nauðsynlegt að gera breytingar á lagaramma í kringum framkvæmdir í raforkuferfinu.

Þá tekur 1. minni hluti undir með þeim umsagnaraðilum sem bent hafa á að kveða þurfi skýrar á um hagsmuni almennings við uppbyggingu flutningskerfis raforku. Efraflínunefndir verða settar í það hlutverk að koma framkvæmdum í þágu stórnotenda fram hjá fulltrúum almennings á hverju svæði þá mun seint skapast sátt um störf þeirra. Gerir 1. minni hluti það því að varatillögu sinni að gerðar verði breytingar þess efnis að tryggt sé að niðurstaða raf-línunefndar miði að umtalsverðum umbótum í afhendingaröryggi raforku fyrir almenna notendur.

Að framangreindu virtu leggur 1. minni hluti til að málinu verði **vísað til ríkisstjórnarinnar** til frekari vinnslu.

Varatillaga:

Við 1. másl. efnismálgreinar 2. gr. bætist: og staðfest er að skili umtalsverðum umbótum í afhendingaröryggi raforku fyrir almenna notendur.

Alþingi, 8. maí 2023.

Andrés Ingi Jónsson, Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir. Þórunn Sveinbjarnardóttir.
frsm.