

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 25. október 2010
Tilvísun: 2010100012/50.11
Verknúmer: 1227000


Efni: Umsögn Orkustofnunar um frumvarp til laga um mannvirki, 78. mál, og frumvarp til laga um brunavarnir, 79. mál

Orkustofnun hefur borist erindi umhverfisnefndar Alþingis, dags. 22. október 2010, þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um frumvarp til laga um mannvirki, 78. mál, og frumvarp til laga um brunavarnir, 79. mál.

Hvað varðar frumvarp til laga um mannvirki, 78. mál, vísar Orkustofnun almennt til niðurstaðna í meðfylgjandi skýrslu starfshóps um smávirkjanir frá 31. janúar 2008 og telur stofnunin til bóta að allar virkjanir verði byggingarleyfisskyldar.

Orkustofnun gerir að öðru leyti ekki athugasemdir við efni umræddra frumvarpa.

Virðingarfyllt
f. h. orkumálastjóra


Lárus Ólafsson
Yfirlögfræðingur

Fylgiskjöl:

Skýrsla starfshóps um smávirkjanir frá 31. janúar 2008

Skýrsla starfshóps um smávirkjanir. 31. janúar 2008

1. Almennt um verkefni starfshópsins.

Þann 31. ágúst 2007 skipaði iðnaðarráðherra, í samráði við félagsmálaráðherra og umhverfisráðherra, starfshóp til að gera úttekt á verkferlum tengdum leyfisveitingum og eftirliti vegna virkjunarframkvæmda. Í starfshópnum eiga sæti: Elín Smáradóttir, tilnefnd af iðnaðarráðherra, Ingibjörg Halldórsdóttir, tilnefnd af umhverfisráðherra, formaður, og Stefanía Traustadóttir, tilnefnd af félagsmálaráðherra. Starfsmaður starfshópsins er Lárus M. K. Ólafsson, lögfræðingur í iðnaðarráðuneyti. Þann 1. janúar 2008 fluttust sveitarstjórnamálefni til samgönguráðuneytis og sat Stefanía Traustadóttir áfram í starfshópnum sem fulltrúi þess ráðuneytis.

Fram kemur í skipunarbréfi að á undanförunum árum hafi smávirkjunum fjölgað ört og frá árinu 2000 hafi Skipulagsstofnun tekið ákvörðun um matsskyldu 20 virkjana af stærðargráðunni uppsett rafafli 100 kW til 5 MW. Ástæða sé til að ætla að framkvæmdir við smávirkjanir hafi ekki í öllum tilvikum verið í samræmi við framlögð hönnunargögn, ákvarðanir Skipulagsstofnunar um matsskyldu virkjunar og þær umsagnir opinberra stofnana sem sú ákvörðun byggði á, sem og opinber leyfi. Þá hafi komið upp tilvik þar sem hafi orðið tjón á virkjanamannvirkjum og slyshætta skapast.

Samkvæmt skipunarbréfi skal starfshópurinn fara yfir hvernig leyfisveitingum opinberra aðila með virkjunum og eftirliti með framkvæmdum við virkjanir sem eru tilkynningarskyldar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 sé háttað. Sérstaklega skal skoða í þessu sambandi hvernig háttað sé samskiptum stofnana og leyfisveitenda sem að þessum málum koma. Þá skal starfshópurinn yfirfara hvort tilkynningarskyldar framkvæmdir, sem nýlokið er við eða standa yfir, hafi verið innan þess ramma sem þeim var settur í opinberum leyfum og hvort brestur hafi orðið á eftirliti með þeim. Loks skal starfshópurinn meta hvort einhverjir þeir ágallar séu á lögum sem nauðsynlegt sé að bæta úr, þannig að ákvarðanir um leyfi til virkjunarframkvæmda og eftirlit með þeim séu eins skilvirk og kostur er.

Eins og gerð er grein fyrir í kafla 3 tók starfshópurinn sérstaklega til athugunar ellefu smávirkjanir sem Skipulagsstofnun hafði til meðferðar vegna ákvörðunar um matsskyldu á árunum 2004-2007 og aflaði gagna um leyfisveitingu og eftirlit vegna þeirra. Enn fremur fékk starfshópurinn á sinn fund Stefán Thors, skipulagsstjóra ríkissins, Gísla Karel Halldórsson frá félagi byggingarfulltrúa og Sigurð Jónsson frá félagi smávirkjanabænda auk þess sem rætt var óformlega við nokkra byggingarfulltrúa sem höfðu haft afskipti af smávirkjunum í umdæmi sínu. Í skýrslu þessari er gerð grein fyrir athugunum og niðurstöðu starfshópsins.

2. Löggjöf um leyfi og eftirlit með virkjunarframkvæmdum.

2.1. Lög um mat á umhverfisáhrifum.

2.1.1 Virkjanir sem falla undir starfssvið starfshópsins.

Samkvæmt 6. gr., sbr. a lið 3. tölul. í 2. viðauka, laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum skal tilkynna iðjuver til framleiðslu á rafmagni, gufu og heitu vatni, vatnsorkuver með uppsett rafafli 200 kW eða meira og varmavinnslu úr jarðhitasvæðum sem nemur 2500 kW hráafli eða meira til Skipulagsstofnunar, sem tekur ákvörðun um hvort framkvæmdin skuli háð mati á umhverfisáhrifum áður en leyfi er veitt. Samkvæmt lögnum getur minni virkjun einnig verið tilkynningarskyld ef efnistaka, vegagerð, stíflur og önnur miðlunarmannvirki eða vatnsleiðslur eru fyrirhugaðar á verndarsvæðum í tengslum við framkvæmdina. Jarðvarmavirkjanir og önnur varmaorkuver með 50 MW uppsett varmaafli eða meira og önnur orkuver með 10 MW uppsett rafafli eða meira falla undir 2. tölul. 1. viðauka laganna, sbr. 5. gr., og eru ávallt matsskyldar. Um virkjanir yfir þeim mörkum er ekki fjallað í skýrslu þessari þar sem viðfangsefni starfshópsins eru einungis tilkynningarskyldar virkjanir sem falla undir 2. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum og verða þær nefndar smávirkjanir í skýrslu þessari.

2.1.2. Gögn sem fylgja skulu tilkynningu.

Framkvæmdaraðila ber að tilkynna skriflega til Skipulagsstofnunar fyrirhugaða framkvæmd sem fellur undir 2. viðauka laga um mat á umhverfisáhrifum, sbr. 10. gr. reglugerðar nr. 1123/2005 um mat á umhverfisáhrifum. Eftirfarandi gögn um framkvæmd skulu fylgja tilkynningunni eftir því sem við á:

- a. lýsing á fyrirhugaðri framkvæmd, umfangi hennar og helstu framkvæmda- og rekstrarþáttum, sbr. 1. tl. 3. viðauka,
- b. uppdráttur af fyrirhugaðri framkvæmd og afstöðu hennar í landi þar sem fram koma mörk framkvæmdasvæðis, mannvirki sem fyrir eru á svæðinu og upplýsingar um fyrirhugaða framkvæmd,
- c. upplýsingar um hvernig fyrirhuguð framkvæmd fellur að gildandi skipulagsáætlunum,
- d. lýsing á staðháttum, landslagi, gróðurfari og landnotkun og hvort fyrirhugað framkvæmdasvæði sé á eða nærri verndarsvæðum, sbr. 2. tl. 3. viðauka,
- e. lýsing á hvaða þættir framkvæmdar og/eða rekstrar valda helst áhrifum á umhverfið, sbr. 3. tl. 3. viðauka,
- f. upplýsingar um fyrirliggjandi álit umsagnaraðila og annarra eftir eðli máls sem framkvæmdaraðili kann að hafa leitað eftir.

2.1.3. Ákvörðun um matsskyldu.

Innan fjögurra vikna frá því að gögn um framkvæmdina berast skal Skipulagsstofnun tilkynna hvort framkvæmdin skuli háð mati samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum, sbr. 2. mgr. 6. gr. Við ákvörðun um matsskyldu skal Skipulagsstofnun fara eftir viðmiðum í 3. viðauka laganna. Áður skal stofnunin leita álits leyfisveitenda, framkvæmdaraðila og annarra eftir eðli máls hverju sinni. Skipulagsstofnun skal gera hlutaðeigandi grein fyrir niðurstöðu sinni og kynna hana almenningi.

Komist Skipulagsstofnun að þeirri niðurstöðu að framkvæmdin skuli ekki háð mati á umhverfisáhrifum er heimilt að gefa út leyfi fyrir henni.

Sé framkvæmd matskyld vinnur framkvæmdaraðili tillögu að matsáætlun, frummatsskýrslu og síðan matsskýrslu vegna framkvæmdarinnar, sbr. 8.-10. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum. Skipulagsstofnun gefur rökstutt álit á því hvort matsskýrsla uppfylli skilyrði laga og reglugerðar um mat á umhverfisáhrifum og hvort umhverfisáhrifum sé lýst á fullnægjandi hátt, sbr. 11. gr. Telji Skipulagsstofnun að setja þurfi frekari skilyrði fyrir framkvæmdinni eða gera þurfi aðrar eða frekari mótvægisáðgerðir en fram koma í matsskýrslu skal stofnunin tilgreina skilyrðin og mótvægisáðgerðirnar og færa rök fyrir þeim. Álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum jafngildir ekki leyfisveitingu en leyfi er hins vegar gefið út í kjölfar álits stofnunarinnar. Sveitarstjórnnum og öðrum leyfisveitendum er óheimilt að gefa út leyfi fyrir matskyldri framkvæmd og starfsemi sem henni fylgir fyrr en álit Skipulagsstofnunar liggur fyrir, sbr. 13. gr. Við útgáfu leyfis þurfa leyfisveitendur að kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila og taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar. Leyfisveitendur skulu birta opinberlega ákvörðun sína um útgáfu leyfis og niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar.

2.1.4. Eftirlit með framkvæmd laganna.

Samkvæmt 2. mgr. 4. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum annast Skipulagsstofnun eftirlit með framkvæmd laganna og veitir leiðbeiningar samkvæmt þeim. Leyfisveitandi eða aðrir sem falið er með lögum eftirlit með framkvæmdum hafa hins vegar samkvæmt 18. gr. laganna eftirlit með því að matskyldri framkvæmd sé hagað í samræmi við leyfi og fer um eftirlitið samkvæmt hlutaðeigandi lögum.

2.2. Raforkulög – virkjunarleyfi.

2.2.1. Leyfisskylda, skilyrði leyfisveitingar.

Samkvæmt II. kafla raforkulaga nr. 65/2003 þarf leyfi iðnaðarráðherra til að reisa og reka raforkuver. Þó þarf ekki slíkt leyfi vegna raforkuvera með uppsettu aflí sem er undir 1 MW nema orka frá raforkuveri sé afhent inn á dreifikerfi dreifiveitna eða flutningskerfið. Eigendur virkjana með uppsett afl 30 - 1000 kW skulu skila Orkustofnun tæknilegum upplýsingum um virkjun. Einnig er skylt að tilkynna Orkustofnun árlega um heildar raforkuvinnslu raforkuvera með uppsettu aflí yfir 100 kW.

Í virkjunarleyfi skal skv. 6. gr. raforkulaga m.a. tilgreina stærð virkjunar og afmörkun virkjunarsvæðis, hvenær framkvæmdir skuli hefjast í síðasta lagi og hvenær þeim skuli lokið. Kveðið skal á um upplýsinga- og tilkynningarskyldu leyfishafa til Orkustofnunar og Landsnets hf. sem nauðsynleg er til að viðkomandi aðilar geti rækt hlutverk sitt. Gerð skal grein fyrir öryggis- og umhverfisverndarráðstöfunum, skilyrðum um tæknilega og fjárhagslega getu leyfishafa og ráðstöfun mannvirkja og tækja þegar notkun þeirra er hætt. Þá skal tilgreina önnur atriði er lúta að skilyrðum leyfis og skyldum leyfishafa samkvæmt raforkulögum. Heimilt er að kveða á um að virkjunarleyfi skuli endurskoðað að tilteknum tíma liðnum, enda hafi forsendur fyrir skilyrðum leyfisins breyst verulega.

Ráðherra skal við veitingu virkjunarleyfis taka tillit til mats á umhverfisáhrifum vegna framkvæmdar þeirrar sem sótt er um leyfi fyrir og fullnaðarúrskurðar stjórnvalda þar um, sbr. 5. gr. reglugerðar nr. 1040/2005. Ráðherra skal eftir því sem við á mæla fyrir um mótvægisáðgerðir og önnur skilyrði til að koma í veg fyrir eða draga úr áhrifum framkvæmdar á umhverfi og til að stuðla að sjálfbærri nýtingu endurnýjanlegra orkulinda og að varlega sé farið í nýtingu

óendurnýjanlegra auðlinda. Slíkar aðgerðir eða skilyrði skulu vera í eðlilegum tengslum við framkvæmdina og geta m.a. lotið að hönnun og búnaði viðkomandi mannvirkja, staðarmörkum, nýtingarmagni, vöktun, mælingum, rannsóknum, upplýsingaskilum, framkvæmdum sem miða að því að varðveita náttúrugæði og frágangi á starfsstöðvum og landi á starfstíma og að honum loknum.

Leyfi skal bundið þeim skilyrðum sem nauðsynlegt er til að tekið verði tillit til nýtingar sem fyrir er á viðkomandi svæði. Framkvæmdir á grundvelli virkjunarleyfis skulu vera í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir á viðkomandi svæði.

Áður en framkvæmdir hefjast á grundvelli leyfis skal leyfishafi sýna fram á að hann geti aflað nægilegs fjármagns til að reisa virkjunina og nauðsynleg mannvirki og búnað henni tengdan. Fyrir sama tíma skal leyfishafi einnig leggja fram hönnunargögn vegna mannvirkja og tækjabúnaðar sem tengjast virkjuninni. Hönnunargögnin skulu unnin eða yfirfarin af sérfræðingum sem hafa þekkingu og reynslu af hönnun virkjana.

2.2.2. Eftirlit og heimildir Orkustofnunar samkvæmt raforkulögum.

Orkustofnun hefur eftirlit með því að fyrirtæki sem starfa samkvæmt raforkulögum fullnægi þeim skilyrðum sem um starfsemina gilda samkvæmt raforkulögum, reglugerðum settum samkvæmt þeim, samningi skv. 8. gr. laganna og öðrum heimildum.

Eftirlit Orkustofnunar byggir samkvæmt framangreindu á raforkulögum og beinist fyrst og fremst að þeim atriðum sem fjallað er um í þeim, eins og tengingum virkjana við raforkukerfi landsins, öryggisatriðum varðandi hönnun og slík atriði.

Við framkvæmd eftirlits stofnunarinnar getur Orkustofnun krafist eftirlitsskylda aðila um allar upplýsingar og gögn sem nauðsynleg eru við framkvæmd eftirlitsins. Skulu gögn og upplýsingar berast innan hæfilegs frests sem Orkustofnun setur. Orkustofnun getur einnig skyldað þessa aðila til að upplýsa stofnunina reglulega um atriði sem máli skipta við eftirlitið. Þá getur Orkustofnun krafist þess að eftirlitsskyldur aðili komi á innra eftirliti í samræmi við kröfur sem stofnunin setur. Jafnframt getur Orkustofnun í eftirlitsstörfum sínum krafist upplýsinga og gagna frá öðrum stjórnvöldum óháð þagnarskyldu þeirra.

Orkustofnun getur við rannsókn mála gert nauðsynlegar athuganir á starfsstöð eftirlitsskylds aðila og lagt hald á gögn þegar ríkar ástæður eru til að ætla að brotið hafi verið gegn ákvæðum raforkulaga, reglugerðum settum samkvæmt þeim, skilyrðum leyfis, ákvæðum samnings skv. 8. gr. laganna eða öðrum heimildum. Við framkvæmd slíkra aðgerða skal fylgja ákvæðum laga um meðferð opinberra mála um leit og hald á munum. Orkustofnun hefur litið svo á að eftirlit stofnunarinnar sé ekki og geti ekki verið framkvæmdaefirlit, þ.e. eftirlit frá degi til dags með því að framkvæmdir séu í samræmi við framlögð hönnunargögn, enda sé framkvæmdaefirlit í héraði að mati stofnunarinnar í höndum sveitarstjórna og starfsmanna þeirra samkvæmt skipulags- og byggingarlögum.

2.3. Skipulags- og byggingarlög.

2.3.1. Skipulagsáætlanir.

Samkvæmt 9. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 er landið allt skipulagsskylt. Bygging húsa og annarra mannvirkja ofan jarðar og neðan og aðrar framkvæmdir og aðgerðir sem hafa áhrif á umhverfið og breyta ásýnd þess skulu vera í samræmi við skipulagsáætlanir. Í skipulagsáætlunum falla virkjanir í landnotkunarflokkinn „iðnaðarsvæði“ sbr. 4.7.1. gr. skipulagsreglugerðar nr. 400/1998. Í svæðisskipulagi skal gera grein fyrir þegar byggðum og fyrirhuguðum iðnaðarsvæðum utan þéttbýlisstaða sbr. 4.7.2 gr. Í aðalskipulagi skal gera grein fyrir þegar byggðum og fyrirhuguðum iðnaðarsvæðum bæði í þéttbýli og dreifbýli. Gera skal grein fyrir staðsetningu og stærð svæðanna, þéttleika byggðar og öðrum einkennum þegar byggðra og fyrirhugaðra iðnaðarsvæða, eftir því sem þurfa þykir, og tengslum þeirra við aðra landnotkun og hugsanlegum áhrifum á hana, s.s. vegna mengunar. Í deiliskipulagi skal frekari grein gerð fyrir hugsanlegum áhrifum starfsemi á iðnaðarsvæðum á aðra landnotkun, s.s. vegna mengunar. Skipulagsstofnun hefur í nýlegum ákvörðunum um matsskyldu smávirkjana oftast lagt til að unnið sé deiliskipulag vegna virkjananna. Óheimilt er að gefa út framkvæmda- og byggingarleyfi nema framkvæmdirnar samræmist skipulagsáætlunum.

2.3.2. Framkvæmda- og byggingarleyfi.

Afla skal framkvæmdaleyfis sveitarstjórnar vegna meiri háttar framkvæmda sem áhrif hafa á umhverfið og breyta ásýnd þess, svo sem breytingar lands með jarðvegi eða efnistöku, og annarra framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum, sbr. 27. gr. skipulags- og byggingarlaga. Þó þarf ekki að afla slíks leyfis vegna framkvæmda sem háðar eru byggingarleyfi samkvæmt IV. kafla. Við útgáfu framkvæmdaleyfis skal sveitarstjórn fjalla um og taka afstöðu til þess hvort framkvæmd er í samræmi við skipulagsáætlanir. Óheimilt er að gefa út leyfi fyrir framkvæmd samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum fyrr en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir eða ákvörðun stofnunarinnar um að framkvæmd sé ekki matsskyld. Við umfjöllun um umsókn um framkvæmdaleyfi vegna matsskyldrar framkvæmdar skal sveitarstjórn kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og kanna hvort framkvæmdin er sú sem lýst er í matsskýrslu. Þá skal sveitarstjórn taka rökstudda afstöðu til álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Sveitarstjórn getur bundið framkvæmdaleyfi þeim skilyrðum er fram kunna að koma í álit Skipulagsstofnunar að svo miklu leyti sem aðrir sem veita leyfi til framkvæmda samkvæmt sérlögum hafa ekki tekið afstöðu til þeirra. Jafnframt er sveitarstjórn heimilt að binda framkvæmd skilyrðum sem sett eru í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir sveitarfélagsins.

Samkvæmt 1. mgr. 43. gr. skipulags- og byggingarlaga er óheimilt að grafa grunn, reisa hús, rífa hús, breyta því, burðarkerfi þess, formi, svipmóti eða notkun þess eða gera önnur þau mannvirki sem falla undir IV. kafla laganna nema að fengnu leyfi viðkomandi sveitarstjórnar. Í 36. gr. laganna er síðan fjallað um hvaða mannvirki það eru sem falla undir IV. kafla. Samkvæmt 1. mgr. eru það hvers konar byggingar ofan jarðar og neðan. Hugtakið bygging er skýrt í ákvæði 4.14 í byggingarreglugerð nr. 441/1998, en þar segir að bygging sé hús sem byggt er á staðnum eða sett saman úr einingum. Í 2. mgr. 36. gr. segir síðan að undanþegin byggingarleyfi séu götur, holræsi, vegir og brýr, aðrar en göngubrýr í þéttbýli, jarðgöng, flugbrautir, dreifi- og flutningskerfi rafveitna, hitaveitna, vatnsveitna og fjarskipta, svo og hafnir og virkjanir, enda eru þær framkvæmdar á vegum opinberra aðila eða unnar samkvæmt sérlögum. Byggingarleyfi þarf

þó fyrir varanlegum húsbyggingum sem gerðar eru í tengslum við þessar framkvæmdir. Enn fremur þarf byggingarleyfi fyrir fjarskiptamöstrum, tengivirkjum og móttökudiskum.

Skipulagsstofnun og sum sveitarfélög, sbr. umfjöllun í kafla 3, hafa túlkað framangreind ákvæði svo varðandi virkjanir að þær séu framkvæmdaleyfisskyldar en varanlegar húsbyggingar sem gerðar séu í tengslum við virkjanirnar séu byggingarleyfisskyldar.

Orkustofnun hefur hins vegar talið, með vísan til ákvæða 2. mgr. 36. gr. skipulags- og byggingarlaga að virkjanir sem unnar eru á vegum einkaaðila séu háðar byggingarleyfi, sbr. orðalag 2. mgr. þar sem segir að undanþegnar byggingarleyfi séu m.a. “virkjanir, enda séu þær framkvæmdar á vegum opinberra aðila eða unnar samkvæmt sérlögum”. Ákvæði þessu, sem gerir að mati stofnunarinnar greinarmun á leyfisskyldu framkvæmda eftir því á vegum hvers þær eru, var bætt við frumvarp til skipulags- og byggingarlaga í meðförum umhverfisnefndar Alþingis.¹ Virkjanir þær sem hér um ræðir eru flestar eða allar unnar á vegum einkaaðila. Orkustofnun hefur enn fremur vísað í þessu sambandi til úrskurða úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála varðandi mat á byggingarleyfisskyldu, sbr. t.d. úrskurð frá 26. febrúar 1999 varðandi byggingarleyfisskyldu stoðveggjar á lóðamörkum. Í úrskurðinum segir að byggingarleyfisskylda skuli metin út frá gerð mannvirkis, hversu varanlegt það er, eðli og áhrifum á ásýnd umhverfisins. Einnig hvort mannvirkið getur valdið hættu eða haft áhrif á hagsmuni annarra. Orkustofnun telur með sömu rökum að stór hluti þeirrar mannvirkjagerðar sem tengist virkjunum hljóti því að teljast byggingarleyfisskyldur, enda oft um flókin mannvirki að ræða sem þurfi að standast mikla áraun og að mikil hætta geti stafað af ef hönnun og framkvæmd sé ekki fullnægjandi. Því eigi við það sjónarmið úrskurðarnefndarinnar sem áður er getið um að markmiðum skipulags- og byggingarlaga um undirbúning, eftirlit og öryggi verði ekki fullnægt með öðrum hætti, enda er við veitingu framkvæmdaleyfa ekki gert ráð fyrir sambærilegri yfirferð hönnunargagna eins og við byggingarleyfisveitingar samkvæmt skipulags- og byggingarlögum.

Ákvæði 2. mgr. 36. gr. hefur, eins og fram kemur hér að framan, leitt til óvissu um hversu víðtæk byggingarleyfisskyldan sé samkvæmt skipulags- og byggingarlögum. Á byggingarleyfisskyldu virkjana hefur ekki reynt hjá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála og því er þessi óvissa um túlkun ákvæða skipulags- og byggingarlaga um umfang byggingarleyfisskyldunnar enn fyrir hendi. Eins og fram kemur í kafla 3 hafa Skipulagsstofnun, sveitarfélög og Orkustofnun túlkað framangreind ákvæði með mismunandi hætti sem hefur leitt til óvissu um hlutverk einstakra leyfisveitenda við eftirlit og mismunandi framkvæmdar eftir sveitarfélögum.

Hvort sem framkvæmd er háð byggingarleyfi eða framkvæmdaleyfi gefur sveitarstjórn út leyfið og hefur eftirlit með framkvæmdum. Mismunandi reglur gilda hins vegar um útgáfu leyfanna og hvaða skilyrðum þau eru háð. Ítarlegar reglur eru í byggingarreglugerð um framkvæmd byggingareftirlits en engar sambærilegar reglur eru í skipulagsreglugerð um eftirlit með framkvæmdaleyfisskyldum verkum, sbr. kafli 2.3.3. - 2.3.5. hér á eftir.

¹ 1996--97. -- 121. löggjafarþing. - 98 . mál., þskj. 1167. Nefndarálit

2.3.3. *Nánar um framkvæmdaleyfi.*

Þau gögn sem fylgja þurfa umsókn um framkvæmdaleyfi sbr. 9.2. gr. skipulagsreglugerðar eru uppdráttur í þremur eintökum sem sýnir framkvæmd og afstöðu hennar í landi, nánar tiltekið yfirlitsuppdráttur í mælikvarða 1:50.000-1:5.000 þar sem fram koma mörk viðkomandi svæðis, tenging þess við þjóðveg, hæðarlínur og mannvirki sem fyrir eru á svæðinu. Þar sem það á við skal einnig leggja fram afstöðuuppdrátt í mælikvarða 1:2.000-1:1.000 þar sem fram koma mörk viðkomandi svæðis, hæðarlínur, mannvirki sem fyrir eru á svæðinu og upplýsingar um fyrirhugaðar framkvæmdir eftir því sem við getur átt. Auk þess fylgigögn þar sem fram kemur lýsing á framkvæmd og hvernig framkvæmd fellur að gildandi skipulagsáætlunum ásamt öðrum upplýsingum sem skipulagsnefnd telur nauðsynlegar. Skipulagsnefnd getur í einstökum tilvikum afgreitt umsóknir um framkvæmdaleyfi á grundvelli skýrslu og úrskurðar um mat á umhverfisáhrifum og/eða deiliskipulags án þess að ákvæðum 2. mgr. sé fullnægt, enda þyki þá fullnægjandi grein gerð fyrir framkvæmd þar.

2.3.4. *Nánar um byggingarleyfi.*

Ítarleg ákvæði eru í byggingarreglugerð um hvernig mannvirki sem undir reglugerðina falla skulu hönnuð og byggð. Eins og áður segir er það túlkun Skipulagsstofnunar að einungis húsbyggingar séu byggingarleyfisskyldar og eru ákvæði byggingarreglugerðar miðuð við slík mannvirki. Ekki er heimilt að gefa út byggingarleyfi fyrr en byggingarfulltrúi hefur farið yfir aðaluppdrætti, sbr. 44. gr. skipulags- og byggingarlaga. Jafnframt fer byggingarfulltrúi yfir og ártar séruppdrætti á framkvæmdatímanum. Aðal- og séruppdrættir skulu gerðir af hönnuðum sem hafa fengið löggildingu umhverfisráðherra, sbr. 47. gr. Við stjórn framkvæmda hvers byggingarleyfisskylds mannvirkis skal vera byggingarstjóri sem uppfyllir tiltekin skilyrði, sbr. 51. gr. skipulags- og byggingarlaga. Til viðbótar er gerð krafa um að þeir iðnmeistarar sem taka að sér einstaka verkþætti við mannvirkjagerðina hafi löggildingu umhverfisráðherra og skulu þeir staðfesta ábyrgð sína skriflega fyrir byggingarfulltrúa. Á framkvæmdatíma gerir byggingarfulltrúi úttekt á þeim verkþáttum sem tilgreindir eru í 48. gr. byggingarreglugerðar og þegar smíði húss er að fullu lokið skal framkvæmd svokölluð lokaúttekt, sbr. 53. gr. reglugerðarinnar.

2.3.5. *Eftirlit með framkvæmd skipulags- og byggingarlaga.*

Samkvæmt 4. gr. skipulags- og byggingarlaga hefur Skipulagsstofnun eftirlit með framkvæmd laganna og reglugerða sem settar eru á grundvelli þeirra. Sveitarstjórnir fjalla um leyfisumsóknir, veita byggingarleyfi og framkvæmdaleyfi og annast byggingareftirlit með atbeina kjörinna nefnda og sérhæfðra starfsmanna, sbr. 2. mgr. 3. gr. Ítarleg ákvæði eru í lögnum og byggingarreglugerð um framkvæmd byggingareftirlits eins og áður greinir. Eftirlit með framkvæmdaleyfisskyldum framkvæmdum er í höndum sveitarstjórna og skipulagsfulltrúa samkvæmt ákvæðum skipulagsreglugerðar. Í VI. kafla skipulags- og byggingarlaga eru ákvæði um þvingunarúrræði, svo sem stöðvun framkvæmda, áminningu og dagsektir, sem sveitarstjórnnum og starfsmönnum þeirra er heimilt að beita til að knýja á um að sótt sé um leyfi samkvæmt ákvæðum laganna og að framkvæmdum sé hagað í samræmi við útgefin leyfi.

2.3.6. *Eftirlit félagsmálaráðuneytis, nú samgönguráðuneytis, samkvæmt sveitarstjórnarlögum.*

Í 78. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 97/1995, er kveðið á um sjálfstjórn sveitarfélaga. Þar segir í 1. mgr.: „Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.“ Í þessu felst að þrátt fyrir að félagsmálaráðuneytið, frá og með 1. janúar 2008, samgönguráðuneytið, fari með málefni sveitarfélaga sbr. 2. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 með síðari breytingum, er ráðuneytið ekki æðra stjórnvald í skilningi stjórnsýsluréttar. Ráðuneytið getur því ekki breytt

ákvörðun sveitarstjórnar heldur aðeins staðfest eða ógilt að hluta eða að öllu leyti. Úrskurðarvald ráðuneytisins tekur aðeins til þess hvort hinar kærðu ákvarðanir séu í samræmi við ákvæði laga og ólögfestar meginreglur stjórnsluréttarins. Líkt og um önnur stjórnvöld sem taka stjórnvaldsákvarðanir gilda reglur stjórnsluréttarins um sveitarstjórnir. Slíkar ákvarðanir eru teknar þegar sveitarstjórn, eða nefnd eða embættismaður sveitarfélags, kveður einhliða á um rétt og/eða skyldu tiltekins aðila í ákveðnu máli í skjóli stjórnsluvalds.

Samkvæmt 2. málsg. 3. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 er landið allt er skipulagsskipt og sveitarstjórn er gert að fjalla um leyfisumsóknir, veita byggingarleyfi og framkvæmdaleyfi og annast eftirlit með framkvæmd leyfa með atbeina kjörinna nefnda eða sérhæfðra starfsmanna. Það gerir sveitarstjórn í samræmi við ákvæði 27. gr. eða 43. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, eftir því sem við á.

Samkvæmt 103. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998, fer félagsmálaráðuneytið, nú samgönguráðuneytið, með úrskurðarvald um ýmis vafaatriði við framkvæmd sveitarstjórnarmálefna *enda séu málefni ekki falin öðrum stjórnvöldum til úrskurðar að lögum*. Það er því lögbundið hlutverk ráðuneytisins að úrskurða um lögmæti ákvarðana sveitarfélaga, sem teljast til „sveitarstjórnarmálefna“ í merkingu 1. mgr. 103. gr. laga nr. 45/1998, á grundvelli kæru frá þeim sem nægjanlegra hagsmuna eiga að gæta nema annað verði leitt af lögum. Í úrskurðarvaldi ráðuneytisins felst vald til þess að fella ólögmætar ákvarðanir sveitarfélaga úr gildi, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

Eftirlitshlutverk ráðuneytisins nær ekki inn á valdsvið annarra ráðuneyta. Ef framkvæmda- eða byggingarleyfisferli eða eftirliti vegna smávirkjana er áfátt af hálfu sveitarfélaganna þá heyrir það að mati félagsmálaráðuneytisins, nú samgönguráðuneytisins, undir umhverfisráðuneytið og stofnanir þess þar sem skipulags- og byggingarlög eru sérlög sem kveða á um tiltekin verkefni sveitarfélaga.

2.4. Önnur löggjöf.

Samkvæmt 33. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 þarf að leita umsagnar Umhverfisstofnunar við gerð svæðis- og aðalskipulagsáætlana og við gerð álits um mat á umhverfisáhrifum. Enn fremur skal leita umsagnar Umhverfisstofnunar áður en veitt er framkvæmda- eða byggingarleyfi til framkvæmda sem hafa í för með sér röskun jarðmyndana og vistkerfa sem njóta sérstakrar verndar skv. 1. mgr. 37. gr. náttúruverndarlaga, en undir það ákvæði falla t.d. fossar og eldhraun. Leyfi Umhverfisstofnunar þarf til framkvæmda þar sem hætta er á að spillt verði friðlýstum náttúruminum, sbr. 38. gr. laganna. Leita skal umsagnar og tilkynna Umhverfisstofnun um framkvæmdir þar sem hætta er á að spillt verði öðrum náttúruminum á náttúruminjasrá.

Samkvæmt 33. gr. lax- og silungsveiðilaga 61/2006 er sérhver framkvæmd í eða við veiðivatn, allt að 100 metrum frá bakka, sem áhrif getur haft á fiskigengd þess, afkomu fiskstofna, aðstæður til veiði eða lífríki vatnsins að öðru leyti, háð leyfi Landbúnaðarstofnunar.

Samkvæmt 10. gr. þjóðminjalaga nr. 107/2001 má enginn, hvorki landeigandi, ábúandi né nokkur annar, spilla, granda, breyta, hylja, laga, aflaga né úr stað flytja fornleifar nema með leyfi Fornleifaverndar ríkisins. Því þarf að sækja um leyfi Fornleifaverndar ríkisins ef í ljós kemur að framkvæmdir við virkjun hafa áhrif á fornleifar.

Fyrir virkjanir með uppsett rafafli 2 MW eða meira þarf starfsleyfi viðkomandi heilbrigðisnefndar samkvæmt 5. og 6. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og reglugerð nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun.

Um virkjanir í rekstri gilda lög nr. 146/1996 um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga. Eftirlit með framkvæmd þeirra laga er í höndum Neytendastofu.

3. Athugun starfshópsins á nýlegum smávirkjunum.

Samkvæmt skipunarbréfi er starfshópnum ætlað að yfirfara hvort tilkynningarskyldar framkvæmdir, sem nýlokið er við eða standa yfir, hafi verið innan þess ramma sem þeim var settur í opinberum leyfum og hvort brestur hafi orðið á eftirliti með þeim. Ákvað starfshópurinn að beina sjónum sínum að þeim smávirkjunum sem Skipulagsstofnun hafði til meðferðar vegna ákvörðunar um matsskyldu á árunum 2004-2007. Þessar virkjanir eru: Djúpadalsvirkjanir 1, 2 og 3 í Eyjafjarðarsveit, stækkun Árteigsvirkjunar í Þingeyjarsveit, endurbygging Glerárvirkjunar á Akureyri, Tungudalsvirkjun í Ísafjarðarbæ, Fjarðarárvirkjun í Seyðisfirði, stækkun Hvestuveitu í Vesturbyggð, Ljósárvirkjun 1 og 2 í Rangárþingi Eystra og Köldukvíslarvirkjun í Tjörneshreppi. Aflaði starfshópurinn upplýsinga í iðnaðarráðuneytinu um hvort gefin hefðu verið út virkjunarleyfi vegna þessara framkvæmda og hjá Orkustofnun um hvernig eftirliti stofnunarinnar hefði verið háttað. Enn fremur var viðkomandi sveitarfélögum send fyrirspurn um hvernig staðið hafi verið að veitingu leyfa vegna smávirkjana í sveitarfélaginu, hvaða gagna hafi verið krafist og hvort framkvæmdir hafi kallað á breytingar á skipulagsáætlunum. Að auki var óskað upplýsinga um hvernig staðið hefði verið að eftirliti með virkjunarframkvæmdum af hálfu sveitarfélagsins, bæði á framkvæmdarstigi og eftir að virkjun tók til starfa.

Virkjanir þær sem starfshópurinn tók til athugunar eru misjafnar að stærð, eða frá 120 kW til 9,8 MW. Í tveimur tilvikum var um að ræða stækkun á eldri virkjun.

3.1. Ákvörðun um matsskyldu – lög um mat á umhverfisáhrifum.

Allar þær virkjanir sem starfshópurinn tók til athugunar voru tilkynntar til Skipulagsstofnunar skv. 6. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum til ákvörðunar um matsskyldu. Í einu tilviki, vegna Djúpadalsvirkjunar 3, var niðurstaða stofnunarinnar sú að framkvæmdin skyldi háð mati á umhverfisáhrifum. Það mat er ekki hafið og engin leyfi hafa verið gefin út vegna virkjunarinnar og verður því ekki fjallað um hana frekar hér. Aðrar virkjanir voru ekki taldar líklegar til að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og voru því ekki háðar mati á umhverfisáhrifum.

Í matsskylduákvörðunum Skipulagsstofnunar var ávallt gerð grein fyrir því hvaða leyfa þyrfti að afla vegna virkjunarframkvæmdanna og hvort þær kölluðu á breytingar á skipulagsáætlunum. Oftast lagði Skipulagsstofnun til að gert yrði sérstakt deiliskipulag fyrir virkjunarsvæðið. Ákvarðanirnar veittu þannig töluverða leiðbeiningu fyrir framkvæmdaraðila um framhald málsins, hvaða leyfa þyrfti að afla og hvort gera þyrfti breytingar á skipulagsáætlunum.

Samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum er ekki gert ráð fyrir að sett séu skilyrði í ákvörðun um matsskyldu með sambærilegum hætti og unnt er að gera í áliti Skipulagsstofnunar

vegna matsskyldra framkvæmda. Engu að síður settu leyfisveitendur, bæði iðnaðarráðherra og sveitarstjórnir, í nokkrum tilvikum skilyrði í leyfi sem áttu rætur að rekja til ábendinga umsagnaraðila til Skipulagsstofnunar um hvernig framkvæmdum skyldi hagað svo að þær hefðu ekki í för með sér neikvæð umhverfisáhrif. Má þannig segja að leyfisveitendur hafi í þeim tilvikum leitast við að tryggja að framkvæmd yrði hagað í samræmi við forsendur Skipulagsstofnunar.

3.2. Útgáfa leyfis og eftirlit samkvæmt raforkulögum.

Eins og rakið er í kafla 2.3. hér að framan er útgáfa virkjunarleyfis í höndum iðnaðarráðherra en Orkustofnun annast eftirlit með því að fyrirtæki sem starfa samkvæmt lögnum fullnægi þeim skilyrðum sem um starfsemina gilda. Af þeim virkjunum sem starfshópurinn skoðaði hafði ekki verið gefið út virkjunarleyfi í tveimur tilvikum, en umsóknir hafa borist vegna þeirra eða eru væntanlegar.

Almennt virtist samræmi milli þeirra forsenda og gagna sem byggt var á í matskylduákvörðunum Skipulagsstofnunar og virkjunarleyfis iðnaðarráðherra í þeim tilvikum sem slíkt leyfi lá fyrir. Í nokkrum tilvikum var sett skilyrði í virkjunarleyfi sem átti rætur sínar að rekja til ábendingar umsagnaraðila til Skipulagsstofnunar við undirbúning matskylduákvörðunarinnar, eins og rakið er í kafla 3.1. hér að framan. Í tveimur tilvikum var þó misræmi milli afsl virkjunar í matskylduákvörðun Skipulagsstofnunar og leyfilegs afsl samkvæmt virkjunarleyfi.

Umsagnar Orkustofnunar var ávallt aflað áður en virkjunarleyfi iðnaðarráðherra var gefið út vegna þeirra virkjana sem starfshópurinn tók til athugunar. Eftir útgáfu leyfis hafði Orkustofnun almennt ekki afskipti af viðkomandi framkvæmd, nema sérstakt tilefni gæfist til. Af þeim virkjunum sem starfshópurinn skoðaði hafði Orkustofnun haft afskipti af þremur, m.a. vegna stíflurofs og ábendinga um að mannvirkjagerð væri áfátt auk þess sem krafist var skýringa hjá þeim aðilum sem ekki höfðu sótt um leyfi. Ekkert reglubundið eftirlit var hins vegar viðhaft á framkvæmdatíma af hálfu Orkustofnunar með því að framkvæmdir væru í samræmi við útgefið virkjunarleyfi eða framlögð gögn. Hefur það verið álit Orkustofnunar eins og áður hefur komið fram að slíkt framkvæmdaeftirlit eigi ekki að vera í höndum stofnunarinnar, enda sé ekki lagaheimild fyrir slíku eftirliti stofnunarinnar.

3.3. Útgáfa leyfis og eftirlit samkvæmt skipulags- og byggingarlögum.

Nokkuð mismunandi framkvæmd virðist vera á leyfisútgáfu sveitarfélaga á grundvelli skipulags- og byggingarlaga vegna þeirra virkjana sem starfshópurinn tók til athugunar. Algengast² var þó að gefið væri út framkvæmdaleyfi vegna virkjunarframkvæmdanna en sérstakt byggingarleyfi vegna byggingar stöðvarhúss. Í tveimur tilvikum var einnig gefið út byggingarleyfi fyrir öðrum mannvirkjum virkjunar. Misjafnt var hversu ítarlegra gagna var krafist vegna útgáfu

2

Leyfi skv. skipulags- og byggingarlögum	Fjöldi virkjana
Framkvæmdaleyfi + byggingaleyfi f. stöðvarhúsi	6
Einungis byggingarleyfi fyrir stöðvarhúsi	1
Framkv. leyfi + byggingal. f. stöðvarhúsi og stíflu	1
Framkv. leyfi + byggingal. f. stöðvarhúsi og inntaksmannvirki	1
Framkvæmdir ekki hafnar	2
ALLS	11

framkvæmdaleyfis. Gerð var krafa um skil á hefðbundnum hönnunargögnum vegna þess hluta sem háður var byggingarleyfi. Í flestum tilvikum var gert sérstakt deiliskipulag fyrir virkjunarsvæðið.

Erfitt var að meta hvort samræmi var milli þeirra forsendna og gagna sem Skipulagsstofnun lagði til grundvallar við ákvörðun um matsskyldu og þeirra forsendna sem lagðar voru til grundvallar við útgáfu leyfa sveitarstjórnar, t.d. varðandi umfang framkvæmda og umhverfisáhrif, þar sem leyfin voru almennt mjög einföld og fólu í sér takmarkaða lýsingu á framkvæmdum. Telur starfshópurinn æskilegt að sveitarfélög vandi betur form framkvæmda- og byggingarleyfa, þannig að ljóst sé hvert sé heimilt umfang framkvæmda samkvæmt leyfi. Þó skal það tekið fram að á þessu voru undantekningar og voru dæmi um mjög ítarleg framkvæmdaleyfi þar sem m.a. voru sett fram skilyrði til að takmarka umhverfisáhrif til samræmis við þær upplýsingar sem fram höfðu komið við undirbúning matsskylduákvörðunar. Einnig má á það benda að í skilmálum deiliskipulagsáætlunar virkjunarsvæðis komu yfirleitt fram ítarlegri fyrirmæli um hvernig staðið skyldi að framkvæmdum, mannvirkjagerð og frágangi virkjunarsvæðis. Deiliskipulag skal sent Skipulagsstofnun til yfirferðar skv. 25. gr. skipulags- og byggingarlaga og skal stofnunin þannig koma athugasemdum sínum á framfæri við sveitarstjórn ef hún verður vör við að ósamræmi sé milli þess og framkvæmdalýsingar sem byggt er á við ákvörðun um matsskyldu samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Í þeim tilvikum sem byggingarleyfi var gefið út var byggingareftirlit almennt með hefðbundnum hætti, hönnunargögn yfirfarin, gerð krafa um byggingarstjóra og iðnmeistara og áfangaúttektir framkvæmdar. Starfshópurinn hefur ekki ástæðu til að ætla annað, miðað við þau gögn sem aflað var og samtöl við starfsmenn viðkomandi sveitarfélaga, en að eftirlitið hafi í þeim tilvikum verið fullnægjandi og í samræmi við lög.

Almennt virtist lítið reglubundið eftirlit fara fram vegna þess hluta virkjunarframkvæmda sem ekki féll undir útgefin byggingarleyfi, samkvæmt þeim upplýsingum sem starfshópurinn aflaði. Farið var á staðinn ef sérstakt tilefni gafst til, t.d. ef frágangi var áfátt eða ef kvartanir bárust. Einnig litu byggingarfulltrúar eða aðrir starfsmenn sveitarfélaganna eftir framkvæmdum þegar þeir fóru á staðinn vegna úttekta í stöðvarhúsum, en slíkt eftirlit virtist almennt ekki fara fram með reglubundnum hætti og lítið til af gögnum um framkvæmd þess. Margir af viðmælendum starfshópsins bentu á að reglur um framkvæmd byggingareftirlits væru skýrar, m.a. um að framkvæma ætti áfangaúttektir á framkvæmdatíma til að ganga úr skugga um að mannvirkjagerðin væri í samræmi við útgefið byggingarleyfi, lög og reglugerðir. Engar slíkar reglur væru hins vegar til um það hvernig ætti að standa að eftirliti með framkvæmdaleyfisskyldum verkum. Voru viðmælendur starfshópsins sammála um að æskilegt væri að hefðbundið byggingareftirlit færi fram vegna allra þátta virkjunarframkvæmda.

3.4. Samskipti stofnana og leyfisveitenda.

Eins og gerð er grein fyrir í köflum 3.1. - 3.3. hér að framan gæta leyfisveitendur þess yfirleitt að samræmi sé milli þeirrar framkvæmdar sem leyfi er veitt fyrir og þeirrar framkvæmdalýsingar og lýsingar á umhverfisáhrifum sem fram kemur í matsskylduákvörðun Skipulagsstofnunar. Á þessu eru þó einhverjar undantekningar. Telur starfshópurinn unnt að bregðast við því með því að brýna fyrir leyfisveitendum, t.d. með gerð verklagsreglna eða leiðbeininga, að gæta sérstaklega að þessu við útgáfu leyfis.

Lítill sem engin samræming eða samráð virðist fara fram við útgáfu virkjunarleyfis iðnaðarráðherra annars vegar og útgáfu framkvæmda- eða byggingarleyfa sveitarstjórna hins vegar. Þó er ljóst að þessar tvær leyfisveitingar skarast að vissu leyti og taka til sömu þátta að hluta til. Ástæður þessa má að mati starfshópsins að hluta til rekja til þess að löggjöf sem framangreind leyfi byggja á hefur ekki verið samræmd, ekki er gert ráð fyrir því í löggjöf að samráð milli leyfisveitenda fari fram og einnig hefur ríkt óvissa um túlkun skipulags- og byggingarlaga hvað varðar hlutverk sveitarstjórna eins og rakið er í kafla 2.3.2 hér að framan. Telur starfshópurinn æskilegt að tengja málsmeðferð vegna virkjunarleyfis annars vegar og byggingarleyfis hins vegar með einhverjum hætti þannig að þess sé gætt að samræmi sé milli leyfisveitinganna og framkvæmdar þeirra. Mætti gera það með því að skylda hvorn leyfisveitanda um sig til að leita umsagnar hjá hinum áður en leyfi er veitt eða með öðrum hætti skylda leyfisveitendur til að hafa samráð sín á milli.

4. Þörf á úrbótum – álit starfshópsins.

Eins og fram kemur í kafla 2.3.2 hefur það verið túlkun Skipulagsstofnunar að virkjanir séu framkvæmdaleyfis skyldar og að einungis þurfi að sækja um byggingarleyfi vegna varanlegra húsbygginga sem reistar eru í tengslum við virkjunarframkvæmdir. Er þetta í samræmi við þá framkvæmd sem almennt var viðhöfð við útgáfu leyfis vegna þeirra virkjana sem starfshópurinn tók til athugunar. Í tveimur tilvikum náði byggingarleyfi þó einnig til fleiri mannvirkja virkjunar, svo sem steyptrar stíflu. Í engum tilvikum náði byggingarleyfi til allra þátta virkjunarframkvæmdar. Ítarlegt byggingareftirlit með yfirferð hönnunargagna og reglubundnum úttektum fór því almennt aðeins fram vegna hluta hverrar virkjunarframkvæmdar. Samkvæmt skipulags- og byggingarlögum og skipulagsreglugerð er ekki gert ráð fyrir því að sveitarstjórn yfirfari hönnunargögn vegna þeirra framkvæmda sem eru framkvæmdaleyfis skyldar. Einungis þarf að skila til sveitarstjórnar uppdráttum sem sýna framkvæmd og afstöðu hennar í landi, nánar tiltekið yfirlitsuppdrátt þar sem fram koma mörk viðkomandi svæðis, tenging þess við þjóðveg, hæðarlínur og mannvirki sem fyrir eru á svæðinu. Eftirlit sveitarstjórnar með þeim hluta sem háður er framkvæmdaleyfi er því ekki eftirlit með hönnun mannvirkja heldur fremur með því að þau séu rétt staðsett samkvæmt skipulagi.

Samkvæmt raforkulögum og reglugerð um framkvæmd raforkulaga skal leyfishafi virkjunarleyfis leggja fram hönnunargögn vegna mannvirkja og tækjabúnaðar sem tengjast virkjuninni. Hönnunargögnin skulu unnin eða yfirfarin af sérfræðingum sem hafa þekkingu og reynslu af hönnun virkjana. Hefur Orkustofnun eftirlit með því að þetta sé gert. Eftirlit Orkustofnunar með virkjunum í byggingu hefur almennt verið þannig að stofnunin hefur farið á staðinn og kannað aðstæður ef sérstök ástæða hefur verið til að ætla að framkvæmdir væru ekki í samræmi við útgefið virkjunarleyfi. Stofnunin hefur ekki viðhaft reglubundið framkvæmdaeftirlit heldur talið það vera á verksviði byggingarfulltrúa. Gallinn við þá framkvæmd hefur verið sá að byggingarfulltrúar og Skipulagsstofnun hafa almennt túlkað byggingarleyfis skylduna þrengra en Orkustofnun og því hefur stór hluti virkjunarframkvæmda, t.d. í sumum tilvikum stíflugerð og lagning þrýstivatnspípu, ekki verið háður neinu reglubundnu framkvæmdaeftirliti í raun.

Starfshópurinn telur nauðsynlegt að allri óvissu varðandi framangreind atriði verði eytt og að ákvæði skipulags- og byggingarlaga og raforkulaga um framkvæmd eftirlits með virkjunarframkvæmdum verði samræmd þannig að raunverulegt og reglubundið

framkvæmdaefirlit fari fram á byggingartíma. Var þetta enn fremur samdóma álit viðmælanda starfshópsins. Telur starfshópurinn að vandamál sem komið hafa upp vegna virkjunarframkvæmda sýna að mikil þörf er á að skerpa á reglum hvað þetta varðar og tryggja að opinbert eftirlit fari reglulega fram á byggingartíma virkjana. Annars vegar til að tryggja öryggi mannvirkja og hins vegar til tryggja að umhverfisáhrifum framkvæmda væri haldið í lágmarki í samræmi við ákvörðun Skipulagsstofnunar um matsskyldu og útgefin leyfi.

Með því að taka af öll tvímæli um að virkjunarframkvæmdir í heild séu byggingarleyfisskyldar samkvæmt skipulags- og byggingarlögum má leysa framangreint vandamál með tiltölulega einföldum hætti. Þetta myndi kalla á að í byggingarreglugerð væru settar reglur um hönnun mannvirkjana, um skil á hönnunargögnum, um hæfni þeirra sem að framkvæmdum koma, svo sem hönnuða og iðnmeistara, og um framkvæmd byggingareftirlits, á sama hátt og gildir um alla aðra byggingarleyfisskylda mannvirkjagerð. Enn fremur þyrfti að aðlaga ákvæði raforkulaga og reglugerðar um framkvæmd raforkulaga að ákvæðum skipulags- og byggingarlaga og byggingarreglugerðar, þannig að við leyfisveitingar og eftirlit samkvæmt raforkulögum væri fyrst og fremst fjallað um auðlindanýtingu og tæknileg atriði sem áhrif hafa á raforkukerfið, en í byggingarleyfi væri fjallað um hönnun mannvirkja og staðsetningu út frá samræmi við skipulagsáætlanir, öryggi þeirra og umhverfisáhrifum. Jafnframt telur starfshópurinn æskilegt að sett yrðu í löggjöf ákvæði um samvinnu og samráð iðnaðarráðuneytis, Orkustofnunar og byggingaryfirvalda til að tryggja samfellu og samræmi í framkvæmd þeirra laga sem um virkjanir fjalla.

Þess má geta að í frumvarpi til nýrra laga um mannvirki sem umhverfisráðherra áformar að leggja fram á Alþingi er lagt til að allar virkjanir verði byggingarleyfisskyldar. Jafnframt er gert ráð fyrir að í byggingarreglugerð verði sett ákvæði um kröfur til hönnunar slíkra mannvirkja, hvaða hönnunargögnum eigi að skila vegna þeirra og til hvaða þátta byggingareftirlit eigi að taka. Telur starfshópurinn því að þegar liggi fyrir tillaga að fullnægjandi úrbótum hvað þetta varðar. Í frumvarpinu er lagt til að ný Byggingarstofnun gefi út byggingarleyfi og hafi eftirlit með virkjunarframkvæmdum. Reiknað er með að Byggingarstofnun semji við faggiltar skoðunarstofur um framkvæmd eftirlits á vettvangi. Starfshópurinn leggur til að samráð verði haft við Orkustofnun og iðnaðarráðuneytið við undirbúning ákvæða nýrrar byggingarreglugerðar um virkjanir og í framhaldi af því gerðar nauðsynlegar breytingar á raforkulögum og reglugerð um framkvæmd raforkulaga í samræmi við það sem að framan greinir.

5. Tillögur starfshópsins um úrbætur.

Með vísan til umfjöllunar í köflum 1-4 hér að framan gerir starfshópurinn þá tillögu að eftirfarandi úrbætur verði gerðar á löggjöf sem tekur til smávirkjana:

- a. Tekið verði fram í skipulags- og byggingarlögum að öll mannvirkjagerð við virkjanir sé byggingarleyfisskyld og háð hefðbundnu byggingareftirliti. Þessa tillögu er þegar að finna í frumvarpi umhverfisráðherra til nýrra laga um mannvirki sem lagt hefur verið fram á Alþingi.
- b. Sett verði í byggingarreglugerð, í samráði við Orkustofnun og iðnaðarráðuneytið, ákvæði um hönnun virkjunarmannvirkja og framkvæmd eftirlits með virkjunarframkvæmdum. Tilgangur byggingarleyfis og byggingareftirlits verði að tryggja öryggi virkjunarmannvirkja, samræmi við skipulagsáætlanir og lágmarks umhverfisáhrif.

- c. Ákvæði raforkulaga og reglugerðar um framkvæmd raforkulaga verði aðlöguð ákvæðum skipulags- og byggingarlaga og byggingarreglugerðar. Virkjunarleyfi og eftirlit með því snúi fyrst og fremst að þáttum eins og auðlindanýtingu og tæknilegum atriðum sem áhrif hafa á raforkukerfið.
- d. Sett verði í viðeigandi löggjöf ákvæði um samvinnu og samráð iðnaðarráðuneytis, Orkustofnunar og byggingaryfirvalda við útgáfu virkjunar- og byggingarleyfis og eftirlits vegna þeirra til að tryggja samræmi milli mismunandi leyfa.