

# Innviðaráðuneytið

## Minnisblað

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd  
Sendandi: Innviðaráðuneytið  
Dagsetning: 21.11.2022  
Málsnúmer: IRN22080096  
Bréfalykill: 8.1

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á skipulagslögum, nr. 123/2010 (uppbygging innviða) – 153. löggjafarþing

**Minnisblað þetta er ritað að beiðni umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis frá 11. nóvember sl. þar sem farið er þess á leit að ráðuneytið veiti afstöðu sína til átta tiltekinna umsagna sem borist hafa nefndinni við þingskjal 144.**

Markmið skipulagslaga er m.a. að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir þar sem efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi sé haft að leiðarljósi. Þá er markmið laganna enn fremur að tryggja réttaröryggi í meðferð skipulagsmála ásamt því að tryggja að samráð sé haft við almenning við gerð skipulagsáætlana þannig að almenningi sé gefið tækifæri til að hafa áhrif á ákvörðun stjórnvalda við gerð slíkra áætlana.

Með skipulagslögum nr. 123/2010 var t.a.m. að finna nýmæli þar sem markaður var skýr farvegur fyrir ríkisvaldið til að setja fram almenna skipulagsstefnu sem ætlað er að móta stefnu um skipulagsákvarðanir sem varða almannahagsmuni og geta leyst úr ágreiningsmálum t.d. á milli ríkis og einstakra sveitarfélaga um skipulagsmál sem talin eru varða þjóðarhagsmuni.

Má segja að frumvarp ráðherra til laga um breytingu á skipulagslögum varðandi uppbyggingu innviða sé angi af sama meiði og ætlun þess að búa til farveg fyrir skipulagsákvarðanir sem varða öryggi innviða sem þjónusta almenning.

### Umsögn Landsnets.

Ráðuneytið vísar til umsagnar Landsnets, dags. 7. október 2022. Landsnet vísar til þess að frumvarpið nýti ekki til fulls þau tækifæri sem eru til staðar til að auka skilvirkni ferla tengda undirbúningi framkvæmda. Bendir fyrirtækið á að áhersla Landsnets er að skilvirkni ferla aukist og til staðar séu leiðir til að leysa úr ágreiningsmálum. Gerð er athugasemd við hlutverk Skipulagsstofnunar, samsetningu nefndarinnar, að nefndin þurfi að leita álits sveitarfélaga þrátt fyrir að þau eigi fulltrúa í nefndinni og fleira.

### Umfjöllun ráðuneytisins:

Í frumvarpinu er leitast við að útbúa farveg fyrir skipulagsmál þar sem leyst er úr mögulegum ágreiningsmálum á milli einstakra sveitarfélaga. Nauðsynlegt er þó að tryggja að samráðsferli sé til staðar hjá sveitarfélögum og þar með aðkoma íbúa að því ferli. Umboð fulltrúa sveitarfélaga kann að vera annað en umboð t.d. fulltrúa fyrirtækja í nefnd sem þessari. Er það mat ráðuneytisins að frumvarpið endurspegli hagsmuni framkvæmdaraðila og sveitarfélaga hvað þetta varðar og gæti því meðalhófs. Telur ráðuneytið því ekki ráðlegt að ganga lengra í þeim efnum.

Hvað varðar hlutverk Skipulagsstofnunar og samsetningu nefndarinnar þá bendir ráðuneytið á

að ráðherra fer með yfirstjórn skipulagsmála og Skipulagsstofnun er honum til aðstoðar og ráðgjafar og því eðlilegt að hlutverk stofnunarinnar sé tryggt í ferlinu.

Ráðuneytið bendir á að lagðar hafa verið til breytingar á frumvarpinu sem sendar hafa verið umhverfis- og samgöngunefnd, sjá minnisblað ráðuneytisins, dags. 1. nóvember sl., þar sem lögð er til betri tenging við raforkulög. Þá hefur ráðuneytið ekki lagst gegn því að fulltrúi orkugeirans fái sæti í raflínunefndinni, sjá sama minnisblað.

### **Umsögn Landverndar**

Ráðuneytið vísar til umsagnar Landverndar, dags. 3. október 2022. Landvernd bendir á að hagsmunir stóriðju megi ekki vera ofar hagsmunum almennings. Tryggja verði aðkomu almennings að ákvörðunartökunni, óheppilegt sé að skipulagsgerð, matsáætlun og umhverfismat fari fram á sama tíma og ótækt er að raflínuskipulag sé rétt hærra en svæðisskipulag.

#### *Umfjöllun ráðuneytisins:*

Með vísan til umfjöllunar að ofan þá er tilgangur frumvarps að einfalda úrlausn skipulagsmála sem varða hagsmuni almennings og örugga raforkuinnviði. Liður í því er að farvegur sé til staðar til að leysa úr ágreiningi og ólíkum hagsmunum. Aðkoma almennings er tryggð með þátttöku fulltrúa sveitarfélaga og því samráðsferli sem útlistað er í frumvarpinu.

Með frumvarpinu er einnig leitast við að einfalda ferli með því að vinna að skipulagsgerð og umhverfismati samhliða ásamt því að tryggja samráðs- og umsagnarferli og þannig auka skilvirkni við ákvarðanatöku.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að það sveitarfélag sem í hlut á eigi fulltrúa í nefndinni auk þess sem nefndinni ber að leita álits viðkomandi sveitarfélags reglulega og síðan leita umsagnar sveitarfélagsins. Þá ber að kynna raflínuskipulagið almenningsi þar sem almenningur getur komið með athugasemdir.

Varðandi rétt hæð raflínuskipulags, þá nær það einungis til þeirrar framkvæmdar sem um ræðir hverju sinni og til að tryggja að sveitarfélög breyti skipulagsáætlunum sínum í samræmi við raflínuskipulagið. Að öðrum kosti nær frumvarpið ekki tilgangi sínum.

### **Umsögn Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands.**

Ráðuneytið vísar til umsagnar Náttúruverndarsamtaka Suðvesturlands, dags. 16. október 2022. Samtökin mótmæla „hugmyndafræði“ frumvarpsins, sem stríði gegn grundvallareglu siðaðs þjóðfélags, um valddreifingu, þátttökurétt almennings og nálægðarreglu. Endanlegt ákvörðunarvald verður fært eins langt frá almenningsi og nærsamfélögum og hægt er.

#### *Umfjöllun ráðuneytisins:*

Ráðuneytið vísar til umfjöllunar þess um umsögn Landverndar.

### **Umsögn Reykjavíkurborgar.**

Ráðuneytið vísar til umsagnar Reykjavíkurborgar, dags. 17. október 2022. Reykjavíkurborg bendir á að með lögum nr. 111/2021 hafi málsmeðferð verið einfölduð og aðkoma almennings og annarra verið tryggð. Frumvarpið byggir á úreltum forsendum, þá sé um að ræða freklegt inngríp ríkisins inn á skiplagsvald sveitarfélaga. Frumvarpið sé illa ígrundað, þær breytingar illa rökstuddar og byggðar á úreltum forsendum.

#### *Umfjöllun ráðuneytisins:*

Hvað varðar sjálfstjórn sveitarfélaga og skipulagsvald þeirra vill ráðuneytið benda á að

sveitarfélög ráða málefnum sínum sjálf á eigin ábyrgð eftir því sem lög ákveða í samræmi við 78. gr. stjórnarskrárinnar. Inntak sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga samkvæmt áður nefndu ákvæði felst í lýðræðislegum rétti íbúa til að kjósa stjórn sveitarfélags og ráða málum sínum eftir því sem lög ákveða. Löggjafanum er þó heimilt að breyta sveitarfélagaskipan, hann ákveður verkefni sveitarfélaga og hvaða ráð þau hafa yfir verkefnum þeirra. Löggjafinn hefur þannig verulegt svigrúm til að ákvarða framangreind atriði. Þá hefur almennt verið litið svo á að ekki séu mikil takmörk á því hversu langt löggjafinn geti gengið við að framselja vald til íhlutunar eða stjórnunar á málefnum sveitarfélaga til stjórnvalda á vegum ríkisins.

Þá bendir ráðuneytið ennfremur á að ráðherra fer með yfirstjórn skipulagsmála og Skipulagsstofnun er honum til aðstoðar skv. skipulagslögum. Ráðherra er einnig falið að leggja fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu. Í landsskipulagsstefnu eru samþættar áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun og nýtingu og vernd auðlinda haf- og strandsvæða. Sveitarfélögum er skylt að taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlana eða breytinga á þeim og, eftir því sem við á, samræma þær landsskipulagsstefnu innan fjögurra ára frá samþykkt hennar. Landsskipulagsstefna veitir því mikilvæga leiðsögn og fyrirmæli við skipulagsgerð. Er því ljóst að skipulagsvaldi sveitarfélaga er nú þegar sett ákveðin mörk í lögum.

Hvað varðar athugasemdir borgarinnar varðandi málsmeðferð og aðkomu almennings þá vísar ráðuneytið til þess sem hefur áður komið fram hér að ofan og bendir auk þess á að vinna við frumvarp þetta hefur átt sér umtalsverðan aðdraganda þar sem meðal annars hefur verið horft til nýrra laga um umhverfismat framkvæmda og áætlana.

Varðandi fullyrðingar borgarinnar um að frumvarpið sé illa ígrundað, breytingar séu illa rökstuddar og byggðar á úreltum forsendum þá vill ráðuneytið benda á, líkt og kemur fram hér að ofan, að frumvarpið á sér töluverðan aðdraganda með aðkomu ólíkra aðila þar sem eftir atvikum hefur verið tekið tillit til nýrra laga, umsagna sem hafa borist við fyrri framlagningar og vinnu átakshóps með fulltrúum sex ráðuneyta til að meta m.a. hvaða aðgerðir væru færar til að efla innviði í flutnings- og dreifikerfi raforku og fjarskiptum. Vísar því ráðuneytið þessum fullyrðingum á bug.

### **Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkurborgar.**

Ráðuneytið vísar til umsagnar Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkurborgar, dags. 31. október 2022. Eftirlitið bendir á sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga sem og hefur eftirlitið áhyggjur af t.d. vernd vatnsbóla.

#### *Umfjöllun ráðuneytisins:*

Ráðuneytið vísar til umfjöllunar þess um umsögn Reykjavíkurborgar. Rétt er þó að áréttta að í raflínunefnd eru fulltrúar sveitarfélaganna. Raflínunefnd ber að leita álits hjá sveitarfélögunum á hinum ýmsu stigum vinnunnar þar sem hægt er að gæta að sjónarmiðum varðandi vernd vatnsbóla. Ráðuneytið hefur trú á því að verði frumvarpið að lögum þá muni nefndin vinna faglega að raflínuskiptum hverju sinni og tryggja t.d. öryggi vatnsbóla og annarra mikilvægra hagsmuna sveitarfélaga.

### **Umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga.**

Ráðuneytið vísar til umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga, dags. 20. október 2022.

#### *Umfjöllun ráðuneytisins:*

Ráðuneytið telur ekki ástæðu til að breyta frumvarpinu og vísar til umfjöllunar um umsögn Reykjavíkurborgar.

### **Umsögn Samtaka iðnaðarins.**

Ráðuneytið vísar til umsagnar Samtaka iðnaðarins, dags. 6. október 2022. Samtök iðnaðarins vísa til fyrri umsagna. Samtök iðnaðarins leggja til breytingu á 1. mgr. a. liðar 7. gr. frumvarpsins á þá vegu að þar verði bætt við tilvísun til dreifikerfis raforku og öðrum innviðaframkvæmdum sem tengjast þeim framkvæmdum við flutnings- og dreifikerfi. Þannig leggja samtökin til að raflínuskipulagið taki ekki aðeins til tiltekinnar framkvæmdar í flutningskerfi raforku heldur einnig framkvæmdum við dreifikerfið og aðrar innviðaframkvæmdir einnig.

Ráðuneytið bendir á að ljóst sé að samtökin vilji ganga mun lengra í að stytta og einfalda ferli skipulagsmála. Ráðuneytið telur ekki rétt að ganga lengra en gert er í þessu frumvarpi til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt. Með því er markmiði frumvarpsins náð en meðalhófs gætt gagnvart sveitarfélögum, sjálfsákvörðunarrétti þeirra og aðkomu almennings.

Samtök iðnaðarins gagnrýna hlutverk Skipulagsstofnunar skv. frumvarpinu, þ.e. að með auknu hlutverki Skipulagsstofnunar, til að mynda í tengslum við aðalskipulagsbreytingar, sé verið að auka innihýsingu verkefna innan stjórnáætlunnar í stað þess að nýta jákvæða krafta einkamarkaðsins með aukinni útivistun. Vill ráðuneytið áréttu að ráðherra fer með yfirstjórn skipulagsmála og Skipulagsstofnun er ráðherra til ráðgjafar og aðstoðar samkvæmt skipulagslögum og því mikilvægt að tryggja aðkomu stofnunarinnar fyrir hönd ráðherra.

### **Umsögn Viðskiptaráðs Íslands.**

Ráðuneytið vísar til umsagnar Viðskiptaráðs Íslands, dags. 7. október 2022.

#### *Umfjöllun ráðuneytisins:*

Ráðuneytið vísar til umfjöllunar við umsögn Samtaka iðnaðarins.

### **Umsögn byggðaráðs Húnaþings vestra.**

Ráðuneytið vísar til umsagnar byggðaráðs Húnaþings vestra, dags. 17. október 2022. Byggðaráðið telur vegið stórlega að skipulagsvaldi sveitarfélaga með frumvarpinu. Þá dregur það einnig í efa að frumvarpið leiði til einföldunar og hraðari afgreiðslu mála en nú sé.

Þá telur ráðið einnig að um ákveðna mótsögn sé að ræða í annars vegar 8. gr. og svo hins vegar grein 9c í frumvarpinu, þ.e. annars vegar sé skipuðum raflínunefndum falið skipulag sem sé rétt hærra gildandi skipulagsáætlunum samþykktum af sveitarstjórnnum og svo hins vegar veitt heimild til að skilyrði gildandi áætlana eigi við.

Ráðið tiltekur fleiri dæmi úr frumvarpinu sem það telur sýna að með frumvarpinu sé gengið á skipulagsvald og sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga.

#### *Umfjöllun ráðuneytisins:*

Ráðuneytið vísar til fyrri umfjöllunar um skipulagsvald sveitarfélaga og sjálfstjórnarrétt þeirra. Hvað varðar mótsögn í áðurnefndum greinum þá bendir ráðuneytið á að umrædd gr. 9c er breyting á 4. mgr. 13. gr. laganna. Með breytingunni er greinin umorðuð og texta um raflínunefnd bætt við en greinin fjallar einnig um sveitarstjórnir sem leyfisveitendur við útgáfu framkvæmdaleyfis til annarra framkvæmda. Ráðuneytið telur því ekki að um mótsögn sé að ræða í ákvæðunum.