

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1-3
101 Reykjavík

sent í gegnum samráðsgátt

Reykjavík, 1. október, 2020

Umsögn Landverndar um drög að frumvarpi til laga um breytingu á skipulagslögum nr. 123/2010, Mál nr. 190/2020

Stjórn Landverndar sendi frá sér yfirlýsingu í kjölfar fárviðrisins í desember 2019 sem fylgt var eftir með bréfi til forsætisráðherra 27. janúar sl. þar sem fjallaði um þær breytingar sem áform þessi ná til. Þá sendi stjórn Landverndar umsögn um áform um þessar breytingar sem kynntar voru í samráðsgátt stjórnvalda (bréf Landverndar dagsett 23.3.2020)¹. Í þessum erindum kemur fram að Landverndar **varar einnig við því að gerðar verði í flýti breytingar á lögum og reglugerðum sem auðvelda leyfisveitingar til framkvæmda á kostnað lýðræðislegrar og vandaðrar ákvarðanatöku**. Samtökin minna á að unnið er að endurskoðun á lögum um mat á umhverfisáhrifum þar sem eitt af markmiðunum er að auka skilvirkni, þó án þess að draga úr lýðræðislegri aðkomu almennings og samtaka á ákvarðanatöku. Ákvarðanatöku í málum sem hafa víðtæk áhrif á marga þætti til langs tíma taki eðlilega nokkurn tíma svo tryggja megir að allar hliðar málsins séu vel upplýstar og lýðræðislegum sjónarmiðum sé haldið til haga. Framangreind sjónarmið koma einnig fram í bréf samtakanna frá 23. mars sl. þar sem einnig var bent á nauðsyn þess að óháðir aðilar greini þörf á innviðauppbýggingu með hagsmuni almennings í huga¹.

Lýðræðisþáttaka almennings í skipulagsferlinu

Fyrirhugaðar breytingar á skipulagslögum taka allar til þátttöku almennings í lýðræðislegum ferlum. Landvernd minnir á skyldur íslenskra stjórnvalda samkvæmt Árósasáttmálanu og EES-samningnum til þess að tryggja aðkomu, upplýsingagjöf og

¹ Landvernd (2020). *Ábendingar Landverndar vegna áforma um aðgerðir til að flýta og styrkja framkvæmdir við innviði* Mál nr. 55/2020 á samráðsgátt sótt 27. ágúst 2020 af [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2644](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2644)

réttarúrræði almennings vegna ákvarðanatöku í umhverfismálum. Íslensk stjórnvöld brutu á þessum rétti skv. bráðabirgðáúrskurði ESA frá 14. apríl 2020². Landvernd vill vekja athygli á því hvernig beytingarnar þrjár snerta á lýðræðispáttöku almennings:

1. Stafræn gagnagátt fyrir skipulagsáætlanir

Tillagan er góð og gæti gert páttöku almennings í ákvarðanatöku mun auðveldari en ella. Þó þarf að huga vel að uppsetningu, kynningu og umsjón gáttarinnar og tryggja að hagsmunaaðilar hafi ekki óeðlileg áhrif á birtingu gagna inni á henni. Einnig er mikilvægt sérstakt fjármagn fylgi frá Alþingi til að gáttinn bitni ekki á öðrum verkefnum Skipulagsstofnunar. Í þessu samhengi er vert að minnast á að Skipulagsstofnun skortir enn fjármagn til að geta afgangið skipulagsmál innan tímamarka.

2. Stytting umsagnartíma vegna uppbyggingar íbúðarhúsnæðis úr 6 í 4 vikur

Byggingartími íbúðarhúsnæðis er a.m.k. 1 ár, fyrir utan skipulagsferli, og því myndi tveggja vikna stytting á umsagnartíma hafa smávægileg áhrif á byggingarferlið og í besta falli stytta það um ~3%. Fórarkostnaðurinn væri hins vegar tífaldur en tíminn sem almenningur hefur til að koma sínum sjónarmiðum á framfæri myndi skerðast um 33%. *Landverndur telur þetta vinna gegn lýðræðispáttöku almennings í skipulagsferlinu.*

3. Sérstakt raflínuskipulag þvert á sveitarfélagamörk

Í undirbúningi lagafrumvarpsins hefur *ekki verið fjallað um möguleg áhrif tillagðar breytingar á lýðræðispáttöku almennings* þrátt fyrir að megintilgangurinn sé að bregðast við deilumálum sem komið hafa upp vegna verklags Landsnets í samráði við landeigendur og almenning. Jafnframt byggir tillagan á undirbúningsvinnu á vegum Stjórnarráðsins þar sem **ekki** var boðið upp á páttöku umhverfisverndarsamtaka. Landvernd telur því að undirbúningur þessa lagafrumvarps sé ekki til þess fallinn að skapa traust á aðgerðunum, einkum í ljósi þess að það snýst bókstaflega um nýja útfærslu á samráði við almenning og aðra hagaðila. *Landvernd óskar því eftir frekara samráði áður en lagafrumvarp er lagt fyrir Alþingi.*

² <https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/5327-Pre-Article%2031%20letter%20-%20Complaint%20re.pdf>

Frekari herkostnaður vegna stóriðju

Hugmyndin um stjórnsýslunefndir sem taka fyrir framkvæmdir vegna raflínulagna sem ná yfir sveitafélagamörk spratt úr afleiðingum fárveðursins í desember 2019 þegar mörg heimili á norðvesturlandi urðu rafmagnslaus dögum saman. Í ljós kom að í einhverjum tilvikum höfðu afgreiðslutímar sveitafélaga á framkvæmdaleyfum fyrir nauðsynlega uppbyggingu dreifikerfis til almennra notanda verið óeðlilega langir. Stjórnsýslunefndir sem gera framkvæmdaraðila kleift að sækja bara um eitt framkvæmdaleyfi fyrir framkvæmdir sem ná yfir sveitafélagamörk eiga að koma í veg fyrir þessar óeðlilega löngu afgreiðslutíma. Í frumvarpsdrögunum eiga stjórnsýslunefndirnar hins vegar að hafa umboð til þess að fjalla um alla uppbyggingu raforkukerfisins en ekki eingöngu það sem gagnast almennum notendum.

Það er, hér er um að ræða að auðvelda flutning raforku frá stórum virkjunum til stórnotenda. Í kjölfar fárveðursins hefur Landsnet hafið undirbúning að endurbótum á brýnustu verkefnum sem varða tryggari afhendingu til almennra notenda. Landvernd telur hættu á því, ef ekki verða settir varnaglar, að stjórnsýslunefndirnar verði fyrst og fremst nýttar til þess að koma rafmagni frá stórum virkjunum til stórnotenda, til dæmis með því að tengja risalínu frá Fljótsdal um Blönduvirkjun í Hvalfjörð.

Landvernd benti á í umsögnum um Kerfisáætlun Landsnets 2020-2029 að miklar líkur eru á að töluverður hluti raforku sem seldur er á Íslandi dragist saman á næstu árum frekar en að hann aukist. Sömu viðhorfa koma fram í viðtali við Bjarni Bjarnason forstjóri Orkuveitu Reykjavíkur³ Fyrirhugaður samdráttur Rio Tinto, lokun kísilvera og samdráttur hjá gagnaverum ræður þar mestu. Því er óráðlegt að ráðast í meiriháttar uppbyggingu í þágu stóriðjunnar á meðan þessir þættir eru óljósir en að sama skapi nauðsynlegt að fara í framkvæmdir sem tryggja almenningi og litlum fyrirtækjum stöðugan aðgang að raforku. Þetta styður enn frekar við það að engin þörf er á því að stjórnsýslunefndin fjalli um raforkuflutninga í þágu stóriðjunnar; þeir flutningar þurfa ekki flýtimeðferð. Íslenskri náttúru hefur þegar verið fórnað í of miklu mæli fyrir stóriðju og frekari herkostnaður í hennar þágu er óásættanlegur. Gera verður skýran greinar mun á því hvað framkvæmdir eru vegna almennrar orkunotkunar og hvað er vegna sérstakra þarf orkufrekrar stóriðju. Fórnarkostnaður vegna stóriðju þarf að vera upp á borðinu en ekki falin sem umbætur fyrir almenna raforkunotkun.

³ <https://www.frettabladid.is/markadurinn/forstjori-or-telur-orkuverdid-til-storidju-ordid-hatt/>

Landvernd leggur því til að breytingar verði gerðar á 2. gr. frumvarpsins þannig að sýna verði fram á umtalsverða hagsmuni almennra notenda af framkvæmdinni:

*Við 3. gr. laganna bætist ný málsgrein, sem verður 4. mgr., sem orðast svo:
Raflínunefnd, sbr. 9. gr. a., annast gerð raflínuskipulags fyrir framkvæmdir í
flutningskerfi raforku byggja á staðfestri kerfisáætlun **og staðfest er að skili miklum
ávinningi fyrir almenna notendur**. Hún fjallar um leyfisumsóknir vegna
framkvæmda sem byggja á skipulaginu, veitir framkvæmdaleyfi vegna þeirra og
hefur eftirlit með framkvæmd raflínuskipulagsins og þeim framkvæmdum sem
nefndin veitir leyfi fyrir.*

og að frumvarpsdrögunum verði breytt á öðrum stöðum til samræmis.

Umhverfismat

Mikilvægt er að stjórnvöld segi skýrt til um að niðurstöður umhverfismats eigi að virða og að umhverfismat sé hluti af veitingu framkvæmdaleyfis. Stjórn Landverndar leggur því til að 1. málsgrein í lið d í 8 gr. orðist svo:

*Þegar frestur til athugasemda er liðinn skal raflínunefnd fjalla um tillöguna á nýjan
leik og taka afstöðu til þess á grundvelli niðurstöðu mats á umhverfisáhrifum **hvort
leyfi skuli veitt fyrir framkvæmdinni og ef leyfi verður veitt**, hvaða valkostur skuli
valinn og að hvaða skilyrðum uppfylltum. Í þeirri umfjöllun skal taka afstöðu til
athugasemda sem borist hafa og þess hvort gera skuli breytingar á tillögunni.
Ákveði nefndin að breyta tillögunni í grundvallaratriðum skal hin breytta tillaga
auglýst á nýjan leik skv. 4. mgr. 11. gr. c og 31. gr.*

Þetta er í samræmi við EES tilskipun um umhverfismat.

Svæðisskipulag

Stjórn Landverndar telur ekki rétt að raflínuskipulag sé rétt hærra svæðaskipulagi og leggur til að síðustu málsgrein d. liðar 8. gr og b.lið 9. greinar verði breytt eins og hér segir:

síðasta málsgrein d. liðar 8. gr.

Stefna raflínuskipulags er bindandi við gerð ~~svæðisskipulags~~, aðalskipulags, deiliskipulags og útgáfu byggingar- og framkvæmdaleyfa.

b. liður 9. gr.

Á eftir 2. málsl. 7. mgr. koma tveir nýjir málslíðir svohljóðandi: Raflínuskipulag er rétthærra en ~~svæðisskipulag~~, aðalskipulag og deiliskipulag fyrir þá framkvæmd sem það tekur til. Þegar raflínuskipulag hefur verið samþykkt skal hver sveitarstjórn sjá til þess að framkvæmdin sé tekin upp í aðalskipulag sveitarfélagsins við næstu endurskoðun þess, þó eigi síðar en fjórum árum frá samþykkt raflínuskipulagsins í samræmi við ákvæði þess.

og að frumvarpsdrögunum verði breytt á öðrum stöðum til samræmis.

Lokaorð

Stjórn Landverndar telur að svo veigamiklar breytingar á skipulagslögum sem hugmyndir um raflínunefnd er þarfnist mun betri, dýpri og lengri undirbúnings. Landvernd hvetur því ráðuneytið til þess að fresta því að fara áfram með frumvarpið og boðar frekari athugasemdir við það.

Að lokum hvetur Landvernd til þess að lögin kveði á um að óhlutdrægni og lýðræðisleg vinnubrögð séu ávallt höfð í heiðri í starfi stjórnarsýslunefndar og að aðkoma almennings og kæruréttur séu tryggð á öllum stigum í samræmi við ákvæði Árósasáttmálans.

Virðingarfyllst,
f.h. stjórnar Landverndar

Auður Önnu Magnúsdóttir, framkvæmdastjóri