

Reykjavík, 1. október 2020

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

Efni: Umsögn um drög að frumvarp til laga um breytingu á skipulagslögum nr. 123/2010, samráðsgáttarmál nr. 190/2020, flutningskerfis raforku og skipulagsáætlanir

Eins og fram kom í umsögn Samorku um samráðsgáttar mál nr. S-159/2020 fagna samtökin hugmyndum sem einfalda undirbúningsferla við uppbyggingu flutningskerfis raforku sem eru samfélagslegra mikilvægir innviðir sem allt atvinnulíf og heimili reiða sig á.

Eins og þar kom fram er lykilatriði að um raunverulega einföldun sé að ræða. Þótt margt sé til bóta í þeim frumvarpsdrögum sem hér líta dagsins ljós hefur ekki verið tekið nægilegt tillit til ábendinga Samorku og Landsnets um mjög mikilvægt samspil skipulagslaga og raforkulaga og þar með þeirrar sérstöðu sem kerfisáætlun hefur nú þegar gagnvart skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Úr þessu er nauðsynlegt að bæta.

Reglulega hafa koma fram ábendingar um nauðsyn þess að treysta raforkuöryggi og flutningsgetu raforku-kerfisins og þar með þá ferla sem flutningsfyrirtækið á að vinna eftir við undirbúning framkvæmda. Góðu heilli hafa náðst nokkrir áfangar á þeirri leið og nú síðast með því að styrkja til muna stöðu kerfisáætlunar í raforkulögum.

Með lögum 26/2015 voru gerðar verulegar breytingar á raforkulögum nr. 65/2003 og bætt inn ítarlegum ákvæðum um kerfisáætlun, undirbúning hennar, samráð við hagaðila, valkostagreiningu, málsmeðferðarreglur, stjórnýsly og þar með eftirlit Orkustofnunar með gerð hennar og síðan staðfestingu. Síðast en ekki síst er þar kveðið á um **stöðu kerfisáætlunar gagnvar skipulagsáætlunum sveitarfélaga**.

Í **9. gr. a** er fjallað um kerfisáætlun, í **9. gr. b** um eftirlit með kerfisáætlun og í **9. gr. c** um stöðu kerfisáætlunar gagnvart skipulagi sveitarfélaga. Mikil umræða varð um stöðu kerfisáætlunar við setningu laganna árið 2015 og þá sérstaklega stöðu hennar gagnvart skipulagi sveitarfélaga.

Vegna þeirrar sérstöðu sem kerfisáætlun fékk með lögunum er jafnframt lögð mikil áhersla á að flutningsfyrirtækið hafi ítarlegt samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga, landshlutasamtök sveitarfélaga og þau sveitarfélög sem kunna að þurfa gera breytingar á skipulagsáætlun sínum vegna kerfisáætlunar eins og segir í lögunum.

Mikil áhersla er lögð á vandaðan undirbúning málsins og að Orkustofnun skuli einnig viðhafa sjálfstætt samráðsferli sem hluta af sínu eftirliti áður en kerfisáætlun er afgreidd af hennar hálfu. Við málsmeðferð samkvæmt 9. gr. c skal þar til viðbótar fylgja málsmeðferðarreglum skipulagslaga enda um það að ræða að skipulagsáætlanir viðkomandi sveitarfélag skuli samræma kerfisáætlun og því eðlilegt að vísa til þeirra

ákvæða. Þessum miklu endurbótum á undirbúningi og ferli kerfisáætlunar er m.a. lýst í greinargerð með þeim frumvarpsdrögum sem hér eru til umsagnar.

Í nefndarálini meirihluta atvinnuveganefndar í umfjöllun um frumvarpið sem varð að lögum 26/2015 var áréttað og kom skýrt fram að ætlunin væri að **styrkja til muna stöðu kerfisáætlunar og þá sérstaklega gagnvart skipulagi þeirra sveitarfélaga** sem viðkomandi framkvæmd tekur til hverju sinni. Þrátt fyrir athugasemdir um að hugsanlega væri of langt gengið í því að skerða sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga í skipulagsmálum var það niðurstaða nefndarinnar og síðan Alþingis með samþykkt frumvarpsins, að halda við markmið frumvarpsins enda lengi legið fyrir að „ferill leyfisveitinga hvað varðar skipulagsmál og framkvæmdir [sé] mjög tafsamur og flóinn [...] og m]eiri hlutinn telur mikilvægt að hugað verði að einföldun hvað þetta varðar“ og með frumvarpinu sé stigið skef í þá átt eins og segir í álitinu. Vilji löggjafans hér að lútandi er því mög skýr.

Við þá breytingu á skipulagslögum sem hér er til umfjöllunar er grundvallar atriði að staða kerfisáætlunar samkvæmt raforkulögum og þær skyldur sem á sveitarfélög eru lögð, um breytingar á skipulagsáætlunum til samræmis við hana, endurspeglar með skýrum hætti í lögnum. Hafa ber í huga að sú mikla og vandaða vinna sem leggja ber í kerfisáætlun bæði af hálfu flutningsfyrirtækisins og eftirlitsaðilans er að verulegu leyti ígildi þeirrar vinnu sem almennt fer fram við undirbúning og gerð skipulagsáætlunar sveitarfélaga. Einmitt á þeim forsendum var með lögnum talið réttlætanlegt að skapa kerfisáætluninni þá sérstöðu sem hún sannarlega hefur og um leið þá skerðingu sem hún hefur á sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga að þessu leyti.

Í þeim frumvarpsdrögum sem hér eru til umfjöllunar er þetta skerf ekki stigið til fulls þar sem ákvæði 9. gr. c í raforkulögum um skyldur sveitarfélaga er ekki tekið með beinum hætti upp í lagatextanum. Í 1. og 2. gr. frumvarpsdraganna er að vísu tilvísun til staðfestrar kerfisáætlunar, þ.e. að raflínuskipulagið skuli byggjast á henni. Vissulega felst í þessu ákveðin skilyrðing um að skipulagsáætlun skuli í hvert skipti byggjast á kerfisáætluninni. Í raforkulögum nr. 65/2003, sbr. lög 26/2015 er í 9. gr. c eftirfarandi orðalag þar sem fjallað er um stöðu kerfisáætlunar gagnvart skipulagi sveitarfélaga.

„Sveitarstjórn **ber** við næstu endurskoðun aðalskipulags, og eigi síðar en innan fjögurra ára frá samþykkt kerfisáætlunar, að **samræma skipulagsáætlunir** vegna verkefna í staðfestri tíu ára **kerfisáætlun**. Sveitarstjórn er þó heimilt að fresta ákvörðun um landnotkun samkvæmt kerfisáætlun í allt að átta ár enda séu fyrir því gildar ástæður og fyrir liggi jákvæð umsögn flutningsfyrirtækisins. Sveitarstjórn ber enn fremur að **tryggja að skipulagsákvæðanir hindri ekki framgang þeirra verkefna sem eru í staðfestri þriggja ára framkvæmdaáætlun** kerfisáætlunar. Ákveða skal legu flutningslína í skipulagi að fenginni tillögu flutningsfyrirtækisins í samræmi við kerfisáætlun, að höfðu samráði þess og skipulagsyfirvalda.“

Til að taka af allan vafa um skyldur raflínunefndarinnar er nauðsynlegt að efnislega sami texti komi inn í skipulögin hér að lútandi. Einnig er nauðsynlegt að málsmeðferðarreglur um raflínuskipulagið endurspegli þessar ríku skyldur sveitarfélaganna og taki mið af þeirri málsmeðferð sem samþykkt kerfisáætlun hefur þegar hlotið og áður er lýst. Mikilvægt er að málsmeðferð skipulagslaga kalli ekki á endurtekingu á ferlum og vinnu sem þegar er lokið og því eðlilegt að lýsing á undirbúningi og gerð raflínuskipulagsins taki mið af þessu. Er hér t.d. vísað til þess að áherslur sem leggja á til grundvallar við gerð skipulagstillögu, valkostir o.s.frv. taki mið af fyrirbyggjandi forsendum samþykkrar kerfisáætlunar, en ekki verði byrjað með málið að

nýju enda eru það einmitt þessar skyldur sem felast í því að sveitarfélögum (raflínnefndinni) ber að samræma skipulagsáætlanir sínar gildandi kerfisáætlun. Lýsingar í lagatexta frumvarpsdraganna samkvæmt 8. gr. þeirra, sem leggur upp nýjar greinar 11. gr. a til 11. gr. d, endurspeгла ekki þessar skyldur, sbr. einkum 11. gr. c. Hér þarf einnig að draga fram að við gerð kerfisáætlunar hefur þegar farið fram mat á öðrum þáttum sem flutningsfyrirtækinu ber að taka mið af við gerð hennar. Þetta mat endurspeglast í skyldum flutningsfyrirtækisins til að tryggja öryggi, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, gæði raforku og að fylgt sé stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfisins eins og segir í 9. gr. raforkulaga nr. 65/2020. Einnig ákvæðum um 9. gr. a um að kerfisáætlun skuli byggja á raunhæfum sviðsmyndum um þróun raforkuframleiðslu, raforkunotkunar og markaðsþróunar. Þá liggur einnig fyrir að í framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar skuli greining valkosta útskýrð og rökstuddur sá kostur sem valinn er. Algjörlega er nauðsynlegt að þessi atriði endurspeglast í meðferð málsins fyrir raflínunefndinni og lagatextinn taki mið af því.

Samorka vill einnig áréttta þá tillögu sem samtökin lögðu fram við vinnslu málsins að eðlilegt sé að raflínunefndin sé nefnd sérfræðinga og að ráðuneyti orkumála eigi fulltrúa í nefndinni. Samræmist það mun betur þeim verkefnum sem nefndin á að hafa og þeim markmiðum sem að er stefnt með málinu.

Að teknu tillit til ofangreindra ábendinga er ítrekað að við teljum þessa fyrirætlun eðlilegt framhald á þeim breytingu sem á sínum tíma voru gerðar á raforkulögum. Breytingum sem voru gerðar í þeim tilgangi að einfalda ferla og gera þá skilvirkari. Nauðsynlegt er að frumvarpið endurspegli þessi markmið eigi það að ná fram að ganga.

Að öðru leyti vísar Samorka til umsagna aðildarfélaga sinna.

Virðingarfyllt,

f.h. Samorku

Baldur Dýrfjörð lögfræðingur