



Ísafirði, 24. ágúst 2023.

Innviðaráðuneytið

- sent í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum [samradsgatt.is](http://samradsgatt.is)

Efni: Umsögn um Grænbók um skipulagsmál. [Mál í samráðsgátt nr. 1465/2023.](#)

Ekki verður annað séð en þau drög að grænbók og drög að greinargerð um stöðu skipulagsmála sem kynnt eru í samráðsgáttinni geri góða grein fyrir stöðu þessa málaflokks og hugleiðingar og áform sem þar eru sett fram ættu að geta stuðlað að verulegum úrbótum við meðferð mála á þessu sviði.

Í því sem hér fer á eftir verður einkum fjallað um stöðu sveitarfélaga við gerð aðalskipulags þar sem um er að ræða innviði, sem varða mun fleiri en íbúa viðkomandi sveitarfélags. Eru þá einkum höfð í huga svæði utan þéttbýlis. Ekki getur talist alls kostar heppilegt fyrirkomulag að sveitarfélög landsins, nú 64, fari nánst ein með það vald hvert á sínu svæði að ákveða eða heimila hvort mannvirki verði gerð eða ráðist í framkvæmdir sem varðað geta hagnunni heilla landshluta eða jafnvel landsins alls. Á þetta við um legu vega og annarra samgöngumannvirkja, flutningskerfi raforku, gerð orkumannvirkja, m.a. vindmylla o.fl. Virðist sem sveitarfélög (sveitarstjórnir) geti samþykkt, hafnað eða dregið að taka afstöðu til þeirra framkvæmda sem ráðast þarf í eða gerðar þeirra mannvirkja sem talin eru án viðhlítandi rökstuðnings og án þess að þurfa að bera ábyrgð á afleiðingum ákvarðana sinna.

Þekking á málaflokknum innan sveitarfélaganna er sjálfsagt misjöfn og því spurning hvort fagleg vinnubrögð séu of oft ekki viðhöfð eða þurfi yfirleitt að viðhafa. Haft skal í huga að kjörnum fulltrúum í sveitarstjórnnum ber fyrst og fremst að horfa til hagsmuna síns svæðis og sinna umbjóðenda eða íbúa sveitarfélagsins og því ekki óðlilegt að það fyrirkomulag liti ákvarðanir þeirra. Nokkur sveitarfélögin teljast mjög fámenn, sveitarstjórnarmenn þar kjörnir óhlutbundinni kosningu eða persónukjöri, hugsanlega án þess að geta einbeitt sér sem skyldi að starfanum en fá með þessu töluverð völd og geta ef svo ber undir og jafnvel þegar verst lætur tekið í gíslingu ákvörðun um mikilvæg mannvirki.

Þegar rættt er um skipulagsmál er oft haft á orði að sveitarfélög fari með það sem nefnt er skipulagsvald, sem þó er ekki lagalegt hugtak svo séð verði, þótt þau séu skipulagsskyld og beri ábyrgð á og fari með ákvörðunarvald í ýmsum atriðum við gerð skipulags. Er jafnvel stundum rætt um að „skipulagsvaldið“ sé stjórnarskrárvarinn réttur sveitarfélaga til að fara með ákvörðunarvald sitt í þessum efnum og það sé einn hornsteinn sjálfsákvörðunarréttar þeirra. Þetta fær vart staðist.

Þetta virðist hins vegar hafa þau áhrif að opinberir aðilar, stofnanir ríkisins og önnur sveitarfélög virðast tæpast leggja í að hafa skoðanir opinberlega eða beita sér af fullum þunga þegar hagsmunir einstakra sveitarfélags eða íbúa þeirra eða hluta þeirra eru ekki virtir sem skyldi þar sem ekki má „stygga“ sveitarfélag sem fer með „skipulagsvaldið“ innan sinna marka. Má nefna ýmis dæmi þessu til stuðnings ekki síst á sviði samgangna og orku- og veitumannvirkja. Er brýnt að miðlægt vald geti gripið inn í þótt sjálfsagt sé að sveitarfélög geti komið öllum sínum sjónarmiðum á framfæri og haft verði við þau sem mest og best samráð.

Skal hér sérstaklega nefnt sem dæmi gerð svonefndrar Húnavallaleiðar í Húnabyggð (áður Blönduósbæ og Húnavatnshreppi), sem stytt gæti akleið milli annars vegar Suður- og Vesturlands og hins vegar Norðausturlands um 14 km. Í [drögum að samgönguáætlun](#) sem finna má í samráðsgátt stjórnvalda og gilda á frá 2024 - 2038 er ekki gert ráð fyrir vegi þessa leið þótt telja megja hana í öllum skilningi eina arðsömustu framkvæmd í vegagerð á Íslandi og eindreginn vilji fjölmargra einstaklinga og sveitarfélaga á Norðausturlandi liggur fyrir um gerð vegar þessa leið.

Fjármagna mætti gerð vegar þessa leið að öllu leyti með veggjöldum ef út í það er farið og ekkert í landslagi eða náttúru eða aðrar ytri aðstæður sem eiga að koma í veg fyrir gerð vegarins svo vitað sé. Í raun er þetta með ólíkindum. Er ekki ósennilegt að þarna hafi andstaða þeirra sveitarfélaga sem nú mynda Húnabyggð haft sitt að segja.

Er reyndar ekki kunnugt að gert hafi verið ráð fyrir nýframkvæmdum í samgöngumálum í samgöngu-áætlunum síðustu 20 ára eða svo sem lagðar hafa verið fyrir Alþingi og ganga í berhögg við vilja þeirra sveitarfélaga sem um ræðir.

Heldur er ekki kunnugt hvort Vegagerðin hafi á síðustu árum beitt sér beitt sér á grundvelli 28. gr. [veglaga nr. 80/2007](#) með síðari breytingum þar sem segir (með feitletrun undirritaðs):

#### VI. kafli. Skipulag og veghelgunarsvæði.

##### ■ 28. gr. Vegir og skipulag.

Vegir skulu lagðir í samræmi við gildandi skipulagsáætlun eins og nánar er kveðið á um í lögum um skipulag og í lögum þessum.

Ákveða skal legu þjóðvega í skipulagi að fenginni tillögu Vegagerðarinnar að höfðu samráði Vegagerðarinnar og skipulagsyfirvalda. Fallist sveitarfélag ekki á tillögu Vegagerðarinnar skal það rökstyðja það sérstaklega. **Þó er sveitarfélagi óheimilt að víkja frá tillögu Vegagerðarinnar ef það leiðir til minna umferðaröryggis en tillagan felur í sér.** [Skal Vegagerðin þegar við á leggja fram mat á umferðaröryggi mismunandi kosta við vegarlagningu nægilega tímanlega til að skipulagsnefnd geti tekið afstöðu til matsins við mótun aðalskipulagstillögu.] <sup>1)</sup> Að öðru leyti fer um málsmeðferð samkvæmt [skipulagslögum]. <sup>2)</sup>

Rétt er að minna á í þessu sambandi að Vegagerðin óskaði á sínum tíma eftir að gert yrði ráð fyrir vegi um Húnavallaleið í aðalskipulagi sveitarfélaganna á svæði leiðarinnar sem var í vinnslu. Var henni af ráðherra málaflokksins gert að afturkalla þá ósk á árinu 2012. Voru helstu rökin ef rétt er munað að ekki var gert ráð fyrir vegi þessa leið í samgönguáætlun. Hefur síðan ekkert þokast varðandi gerð þessa vegar.

Einn fyrsti áfangi í undirbúningi að tiltekinni framkvæmd, sem gera á ráð fyrir í aðalskipulagi, t.d. lagning vegar, er gerð umhverfismats. Ekki verður þó ráðist í gerð þess nema samþykki og þátttaka sveitarfélags þar sem veg skal gera komi til. Þetta hlýtur að teljast einkennilegt fyrirkomulag þar sem við gerð umhverfismats fara fram miklar rannsóknir og flest atriði könnuð sem varða væntanlega framkvæmd og viðhorf allra sem eitthvað hafa til málanna að leggja fengin fram. Það gæti svo ráðist af því sem umhverfismat leiðir í ljós hversu fýsilegt það telst að ráðst í tiltekna framkvæmd og jafnvel svo að horfið sé frá henni. Leggist sveitarfélag gegn framkvæmd verður ekkert umhverfismat og ýmsar rannsóknir sem gætu aukið þekkingu á viðkomandi framkvæmd liggja ekki fyrir.

Annað dæmi, en drög að samgönguáætlun, um að opinberir aðilar óttist að tala um eða koma á framfæri framkvæmdum sem ekki hafa komist inn á skipulag sveitarfélags má nefna. Þannig var að í skýrslu starfshóps um aðkomu einkaaðila að samgönguverkefnum sem reyndar er frá árinu 2015 og nefnist „[Fjármögnun stærri framkvæmda](#)“ er komist svo að orði um Húnavallaleið með feitletrun undirritaðs: „Um er að ræða svokallaða Húnavallaleið. Stytting leiðar norður í land yrði um 14 km og þó umferð sé ekki mikil bendir frummat starfshópsins til að framkvæmdin standi að mestu undir sér án ríkisframlaga, þ.e. að greiðsla veggjalda geti dugað til að framkvæma verkið. **Ekki er samkomulag við sveitarfélagið um leiðina og kom þetta verkefni ekki til frekari skoðunar hjá starfshópnum. Vegagerðin áætlað stofnkostnað um 2.150 m.kr.**“

Undirrituðum fannst þetta heldur rýr afgreiðsla og kom þeirri skoðun sinni og á annmörkum á gildandi fyrirkomulags á framfæri í grein á vefnum Visir.is 22. maí 2015, sem nefnist [Hagstæðasta kostinum í vegamálum sleppt](#).

Sem sjá má hefur illa gengið að fá vitræna umræðu um þennan kost í vegamálum, en að talsverðum hluta er við núverandi fyrirkomulag skipulagsmála að sakast, sem brýnt er að færa til betri vegar.

---

Hér á eftir verða talin nokkur dæmi um tilvik þar sem sveitarfélög hafa haft áhrif á hvort af gerð þjóðhaglegra hagkvæmra innviða gæti orðið:

Áðurnefnd Húnavallaleið, alls um 17 km, sunnan Blönduóss, sem stytti akleiðina milli Norðausturhluta landsins og Suður- og Vesturlands um 14 km hefur lengi verið þrætuepli. Meðaldagsumferð (ÁDU) um Langadal austan Blönduóss var á síðasta ári um 1.300 ökutæki á dag þannig að búast mætti við umtalsverðri umferð sem kysi að nýta sér þessa leið.

Vindheimaleið í Skagafirði, um 12 km vegur sem stytti leið um 6 km og yrði mun öruggari. Sveitastjórn sveitarfélagsins Skagafjarðar lagði gegn gerð vegar á sínum tíma en Akrahreppur lýsti sig fremur hlynntan. Ekki er kunnugt hver afstaða þeirrar sveitarstjórnar sem nú situr í sameinuðu sveitarfélagi þessara tveggja er og ekki er gert ráð fyrir vegi þessa leið í fyrirbyggjandi drögum að samgönguáætlun.

Færsla Hringvegur yfir Grunnafjörð norðan Akraness gæti verið áhugasamur kostur en þar fer Hvalfjarðarsveit með skipulagsmál og vildi ekki gera ráð fyrir vegi þessa leið í nýlegu aðalskipulagi (íbúar um 800) án þess að Akraneskaupstaður (um 8.000 íbúar) eða önnur nágrannasveitarfélög sem hagsmuni geta haft af gerð vegar þessa leið geti haft þar nokkra aðkomu eða áhrif. Raunar er mestur hluti fjarðarins friðlýstur enáfomaður vegur lægi utan þess svæðis.

Það væri að æra óstöðugan að nefna tafir á gerð vegar um Teigsskóg í Reykhólahreppi, sem loks verður opnaður umferð nú haustið 2023 eftir um 20 ára baráttu.

Sveitarstjórn Skeiða- og Gnúpverjahrepps tók þá ákvörðun í júní sl. að heimila Landsvirkjun ekki uppsetningu nýrra vindmylla að svo stöddu í svonefndum Búrfellslundi, sem er fjarri öllu þéttbýli eftir því sem næst verður komist. Virðist aðalástæðan vera að sveitarfélagið hefur ekki tekjur af framkvæmdinni. Má geta þess að ólíklegt verður að teljast að svona ákvörðun yrði tekin á Vestfjörðum sem glíma við viðvarandi skort á rafmagni.

Losk skulu nefndar deilur Landsnets og Sveitarfélagsins Voga á Reykjanesi um hvort raflínustrengur skyldi verða lagður í jörð eða vera í loftlínu þar sem miklir hagsmunir voru undir jafnvel svo að varðað gat öryggi íbúa á Suðurnesjum. Er þó að skilja að það mál sé leyst eftir nokkurra ára þrætur.

---

Ekki verður frekari umfjöllun um þessi mál á þessum vettvangi en til hægðarauka fyrir lesendur þessa erindis þykir rétt að taka orðrétt upp það sem segir í þeim [drögum að greinargerð um stöðu skipulagsmála](#) sem eru hér til umfjöllunar og undirritaður vonast til að hafa megi að leiðarljósi við frekari vinnu og ákvarðanir í skipulagsgerð sem varðar þjóðhagslega mikilvæga innviði:

#### **„Þjóðhagslega mikilvægir innviðir**

*Í skipulagsgerð felst að greina og vega og meta ólíka hagsmuni tengda þróun byggðar og landnotkunar í samráði við hagsmunaaðila og taka ákvarðanir um hvernig uppbyggingu innviða skuli háttað, uppbygging sem í sumum*

tilvikum hefur áhrif á fleiri en íbúa sveitarfélagsins. Þannig geta innviðir tengdir grunnkerfum í orkuflutningi, samgöngum og fjarskiptum, sem liggja innan marka tiltekinna sveitarfélaga, þjónað hagsmunum allra íbúa landshlutans eða jafnvel allra íbúa landsins.

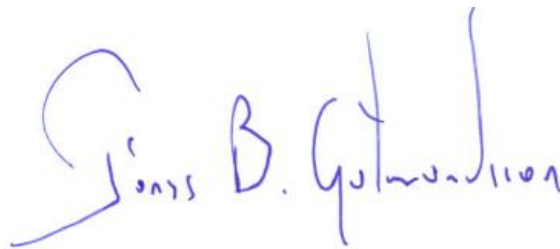
Þegar um er að ræða uppbyggingu innviða getur verið þörf á að til staðar sé farvegur til að móta stefnu og fylgja eftir ákvörðunum sem varðar sameiginlegar skipulagsákvæðanir um þjóðhagslega mikilvæga innviði, sér í lagi ef ágreiningur er um skipulag þeirra. Í skipulagslögum nr. 123/2010 er kveðið á um að ef samliggjandi sveitarfélögum tekst ekki að leysa úr ágreiningi um atriði sem samræma þarf í aðalskipulagi þeirra geti sérstakri nefnd verið falið að gera tillögu að skipulagi sem er sameiginlegt er varðar ágreiningsatriðin fyrir viðkomandi sveitarfélög. Engin formleg málsmeðferð er skilgreind í lögum til að taka á slíkum ágreiningi ef um er að ræða ágreining milli sveitarfélags og stjórnvalda á landsvísi en slíkt ákvæði er í gildandi landsskipulagsstefnu. Þar er kveðið á um að ráðherra geti, að beiðni viðkomandi sveitarfélags og í samvinnu við hlutaðeigandi ráðherra haft forgöngu um stofnun samráðshóps til að leita sátta um lausn, í þeim tilvikum þegar staðfestingu aðalskipulagshefur verið frestað vegna ágreinings um uppbyggingu og legu samgöngu- eða veitumannvirkja. Hvorugt þessara úrræða felur í sér að fylgja eftir ákvörðunum með framkvæmdaleyfi.

Nýlega voru samþykktar breytingar á skipulagslögum nr. 123/2010 með það að markmiði að einfalda skipulags- og leyfisveitingaferli vegna uppbyggingu á flutningskerfi raforku sem í mörgum tilfellum þjónar hagsmunum stærri svæða eða landsins alls. Var það gert í framhaldi af tillögum áttakshóps sem skipaður var í kjölfar fátíðis sem gekk yfir landið í desember 2019. Hópurinn taldi mikilvægt að úrræði væri fyrir hendi til þess einfalda skipulags- og leyfisveitingaferli þegar um er að ræða framkvæmdir sem taka til margra sveitarfélaga. Bent hefur verið á að flókið lagaumhverfi hafi hugsanlega valdið töfum á undirbúningi slíkra framkvæmda síðustu árin og þar með tafið nauðsynlega uppbyggingu raforkukerfisins. Fyrirgreindar breytingar á skipulagslögum fela í sér að ráðherra hafi heimild til að skipa sérstaka raflínunefnd sem hefur það hlutverk að vinna að skipulagi vegna framkvæmda við raflínur sem fara yfir tvö sveitarfélög eða fleiri og fjalla um og veita framkvæmdaleyfi fyrir viðkomandi framkvæmd. Breytingarnar munu taka gildi í nóvember 2023. Sjá nánar kafla 7.3 um orkuflutningskerfi.

Dæmi er um á Norðurlöndunum að útfært hafi verið ákvæði til þess að takast á við skipulag og uppbyggingu þjóðhagslegra mikilvægra innviða. Í Noregi hefur verið útfært í skipulags- og byggingarlögum ákvæði þar sem ríkinu er veitt heimild til þess að vinna að skipulagi vegna innviða eða ákvarðana sem eru þjóðhagslega mikilvægar en þegar um er að ræða þjóðhagslega mikilvægar framkvæmdir, framkvæmdir sem hafa mikil áhrif á þróun tiltekins svæðis eða varða mikilvæg verndarsjónarmið, getur ráðuneyti skipulagsmála beint því til sveitarfélags að vinna skipulagsáætlun fyrir þann hluta sveitarfélagsins sem framkvæmdin nær til. Einnig hefur ráðuneytið heimild til þess að sér gerð skipulagsáætlunar (no. statlig arealplan) sem tekur til viðkomandi svæðis. Er þessi leið undantekning og er notuð þegar útlit er fyrir að hefðbundið skipulagsferli muni ekki leiða til niðurstöðu sem þjónar þjóðhagslegum hagsmunum. Slíkar áætlanir eru unnar í nánú samráði við viðkomandi sveitarfélög og önnur yfirvöld sem fara með viðkomandi málefni og fer skipulagsferlið eftir sama ferli og við gerð annarra skipulagsáætlana sveitarfélaga. Við afgreiðslu slíkra skipulagsáætlana tekur ráðuneytið yfir umboð sveitarstjórna til að samþykkja skipulagið.“

Virðingarfyllt

f.h. Samgöngufélagsins



Jónas B. Guðmundsson  
fyrirsvarsmaður