

Frumvarp til laga

um breytingu á skipulagslögum, nr. 123/2010 (uppbygging innviða og íbúðarhúsnæðis).

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

- a. Við bætast þrjú nýir töluliðir, svohljóðandi:
 8. *Flutningskerfi raforku*: Raflínur og mannvirki þeim tengd sem eru nauðsynleg til að flytja raforku frá virkjunum til stórnótenda og til dreifiveitna, sbr. og nánari skilgreiningu á flutningskerfi í raforkulögum.
 12. *Raflínunefnd*: Stjórnsýslunefnd skipuð af ráðherra skv. 9. gr. a til að annast gerð raflínuskipulags, veita framkvæmdaleyfi vegna framkvæmda í flutningskerfi raforku sem byggjast á staðfestri kerfisáætlun og hafa eftirlit með þeim framkvæmdum og framkvæmd raflínuskipulagsins.
 13. *Raflínuskipulag*: Sérstök skipulagsáætlun fyrir flutningskerfi raforku, sem nær til tveggja eða fleiri sveitarfélaga og er unnin og samþykkt af raflínunefnd, sbr. 9. gr. a.
- b. Við 19. tölul., sem verður 22. tölul., bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Raflínuskipulag er skipulagsáætlun sem unnin er og samþykkt af raflínunefnd, sbr. 9. gr. a.

2. gr.

Við 3. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Raflínunefndir, sbr. 9. gr. a, annast gerð raflínuskipulags fyrir framkvæmdir í flutningskerfi raforku sem byggjast á staðfestri kerfisáætlun. Þær fjalla um leyfisumsóknir vegna framkvæmda sem byggjast á skipulaginu, veita framkvæmdaleyfi vegna þeirra og hafa eftirlit með framkvæmd raflínuskipulagsins og þeim framkvæmdum sem nefndirnar veita leyfi fyrir.

3. gr.

Við 4. gr. laganna bætast tveir nýir stafliðir, svohljóðandi:

- k. að vera raflínunefndum til ráðgjafar og annast gerð raflínuskipulags í þeirra umboði.
- l. að starfrækja landfræðilega gagna- og samráðsgátt, sbr. 4. mgr. 46. gr.

4. gr.

Við 3. mgr. 7. gr. laganna bætast þrjú nýir málslíðir, svohljóðandi: Skipulagsfulltrúi annast, í umboði raflínunefndar, eftirlit með framkvæmdum í flutningskerfi raforku í sveitarfélaginu sem nefndin hefur veitt framkvæmdaleyfi fyrir. Kveðið skal á um hlutverk skipulagsfulltrúa, greiðslu kostnaðar og nánara fyrirkomulag eftirlitsins með framkvæmdum í flutningskerfi raforku í samstarfssamningi raflínunefndarinnar og viðkomandi sveitarstjórnar. Kostnaður við slíkt eftirlit skal greiddur af leyfishafa sem hluti framkvæmdaleyfisgjalds, sbr. 20. gr.

5. gr.

Á eftir 9. gr. laganna kemur ný grein, 9. gr. a, ásamt fyrirögn, svohljóðandi:

Raflínunefnd.

Ráðherra er heimilt, að beiðni aðila sem ber ábyrgð á framkvæmd í flutningskerfi raforku, að skipa sérstaka raflínunefnd sem hefur það hlutverk að undirbúa, kynna og samþykkja raflínuskipulag fyrir framkvæmd í flutningskerfi raforku sem nær til tveggja eða fleiri sveitarfélaga og veita framkvæmdaleyfi fyrir henni.

Beiðni framkvæmdaraðila um skipun raflínunefndar skv. 1. mgr. skal sett fram á undirbúningsstigi framkvæmdar og áður en ferli samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum er hafið. Í beiðninni skal koma fram greinargóð lýsing á fyrirhugaðri framkvæmd og upplýsingar um innan hvaða sveitarfélaga framkvæmdin er áformuð.

Í raflínunefnd skulu eiga sæti einn fulltrúi hvers sveitarfélags sem viðkomandi framkvæmd á að ná til auk eins fulltrúa Skipulagsstofnunar sem skal vera formaður nefndarinnar. Samþykki meiri hluta nefndar þarf til að afgreiða einstök mál, að því undanskildu að einróma samþykki þarf vegna tillögu að raflínuskipulagi, sbr. 3. mgr. 11. gr. d. Falli atkvæði jafnt skal slíkum ágreiningi vísað til ráðherra, sbr. 4. mgr. 11. gr. d. Skipan nefndarinnar skal gilda þar til framkvæmd er lokið. Sveitarstjórnnum er heimilt að afloknum sveitarstjórnarkosningum að tilnefna nýjan fulltrúa sinn í nefndina.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. mgr. 10. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „Sveitarfélög“ í 1. másl. kemur: og raflínunefndir.
- b. Á eftir orðunum „Telji sveitarstjórn“ í 2. másl. kemur: eða raflínunefnd.

7. gr.

Á eftir 11. gr. laganna koma fjórar nýjar greinar, 11. gr. a – 11. gr. d, svohljóðandi:

- a. (11. gr. a.)

Raflínuskipulag.

Raflínuskipulag er skipulagsáætlun sem nær til tveggja eða fleiri sveitarfélaga og markar stefnu fyrir tiltekna framkvæmd í flutningskerfi raforku sem byggist á staðfestri kerfisáætlun.

Raflínuskipulag skal sett fram í skipulagsgreinargerð og á skipulagsuppdrætti. Í greinargerð raflínuskipulags er forsendum þess lýst og samræmi þess við aðra stefnumótun stjórnvalda sem nær til viðkomandi framkvæmdar. Um gerð og framsetningu raflínuskipulags gilda að öðru leyti 12. gr. og ákvæði skipulagsreglugerðar.

Við gerð raflínuskipulags skal taka mið af landsskipulagsstefnu. Við gerð skipulagsins skal einnig taka mið af ákvæðum raforkulaga, um gildandi stefnu stjórnvalda um flutningskerfi raforku og staðfesta kerfisáætlun.

Um breytingu á raflínuskipulagi fer eins og um nýtt raflínuskipulag væri að ræða. Ekki er þó skylt að taka saman lýsingu skv. 2. mgr. 11. gr. c og ákvæði 1. mgr. 11. gr. c eiga einungis við ef breytingin er matsskyld samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum.

b. (11. gr. b.)

Ábyrgð á gerð og afgreiðslu raflínuskipulags.

Raflínunefnd sem skipuð er af ráðherra skv. 9. gr. a ber ábyrgð á undirbúningi, kynningu og afgreiðslu raflínuskipulags vegna tiltekinna framkvæmda í flutningskerfi raforku, í samræmi við skipunarbréf ráðherra.

Skipulagsstofnun veitir raflínunefnd ráðgjöf og annast gerð raflínuskipulags í umboði hennar og þá málsmeðferð sem kveðið er á um í lögum þessum. Skipulagsstofnun leggur nefndinni til aðstöðu og annast rekstur vefs fyrir kynningu skipulagsins og umhverfismats.

Raflínunefndin samþykkir raflínuskipulag að fenginni afstöðu hlutaðeigandi sveitarstjórna eða að lokinni málsmeðferð skv. 4. mgr. 11. gr. d og sendir það ráðherra til staðfestingar.

c. (11. gr. c.)

Gerð raflínuskipulags, kynning og samráð.

Raflínuskipulag og umhverfismat þess skal unnið og kynnt samhliða mati á umhverfisáhrifum hlutaðeigandi framkvæmdar, sbr. 5. mgr. 12. gr. laga þessara og 17. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, og skal samþætta skýrslugerð um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum og skýrslugerð um umhverfismat skipulagstillögunnar samkvæmt lögum þessum og lögum um umhverfismat áætlana. Ráðherra skal kveða nánar á um slíka sameiginlega skýrslugerð, kynningu og málsmeðferð í reglugerð.

Þegar vinna við gerð tillögu að raflínuskipulagi hefst tekur raflínunefndin saman lýsingu á skipulagsverkefninu þar sem fram kemur hvaða áherslur verði lagðar við skipulagsgerðina og upplýsingar um forsendur, valkosti, fyrirliggjandi stefnu stjórnvalda og fyrirhugað skipulagsferli, svo sem um kynningu og samráð við skipulagsgerðina gagnvart stjórnvöldum, almenningsi og öðrum hagsmunaaðilum og hvernig staðið verður að umhverfismati framkvæmdar og skipulagsáætlunar. Lýsingin skal þá hljóta samþykki raflínunefndar áður en hún er send til umsagnar og kynnt. Leita skal umsagnar um lýsinguna hjá hlutaðeigandi sveitarfélögum, umsagnaraðilum og kynna hana fyrir almenningsi.

Tillaga að raflínuskipulagi skal kynnt með þeim valkostum sem gerð er grein fyrir í umhverfismati framkvæmdarinnar.

Raflínunefnd auglýsir tillögu að raflínuskipulagi og fer um auglýsinguna skv. 31. gr. Þá skal tillagan send til umsagnar hjá hlutaðeigandi sveitarfélögum og umsagnaraðilum.

d. (11. gr. d.)

Afgreiðsla og gildistaka raflínuskipulags.

Þegar frestur til athugasemda er liðinn skal raflínunefnd fjalla um tillögu að raflínuskipulagi á nýjan leik og á grundvelli niðurstöðu mats á umhverfisáhrifum taka afstöðu til umsóknar um framkvæmdaleyfi, þ.m.t. hvaða valkostur skuli valinn ef leyfi verður veitt 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.

Endanleg tillaga nefndarinnar ásamt athugasemdum og umsögn nefndarinnar um þær skal send hlutaðeigandi sveitarstjórnnum til afgreiðslu. Afstaða sveitarstjórnar til tillögunnar skal send raflínunefnd innan fjögurra vikna frá því sveitarstjórn barst tillagan. Fallist sveitarstjórn ekki á tillöguna skal sú niðurstaða rökstudd.

Tillaga að raflínuskipulagi skal tekin aftur til umfjöllunar í raflínunefnd þegar afstaða þeirra sveitarfélaga sem hún nær til liggur fyrir. Komist nefndin að sameiginlegri niðurstöðu

skal tillagan send ráðherra til staðfestingar, ásamt athugasemdum sem bárust á kynningartíma, umsögnum hlutaðeigandi sveitarstjórna og afstöðu nefndarinnar til þeirra, innan átta vikna frá því að umsögn sveitarstjórna lá fyrir. Jafnframt skal senda þeim aðilum er athugasemdir gerðu afgreiðslu og umsögn nefndarinnar um athugasemdir og auglýsa niðurstöðu nefndarinnar.

Komist raflínunefnd ekki að sameiginlegri niðurstöðu um samþykkt tillögunnar innan átta vikna frá því að afstaða sveitarfélaganna lá fyrir skal auglýstri tillögu vísað til ráðherra sem tekur ákvörðun um val á valkosti og hvaða skilyrðum framkvæmdin skuli háð í skilmálum skipulagsins. Ráðherra skal við töku ákvörðunarinnar taka mið af gildandi landskipulagsstefnu og niðurstöðum mats á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Stefna stjórnvalda um flutningskerfi raforku skal einnig höfð til hliðsjónar. Þegar niðurstaða ráðherra liggur fyrir skal nefndin samræma skipulagstillöguna ákvörðun ráðherra og senda hana ráðherra til staðfestingar innan fjögurra vikna frá því að niðurstaða ráðherra lá fyrir. Náist ekki samkomulag um einstaka afgreiðslur nefndarinnar skal slíkum ágreiningi einnig vísað til ráðherra, sbr. 3. mgr. 9. gr. a.

Ráðherra synjar eða staðfestir raflínuskipulag skv. 2. og 3. mgr. Við yfirferð tillögunnar metur hann hvort á henni séu form- eða efnisgallar. Ef ráðherra telur að tillagan sé haldin form- eða efnisgalla skal hann gefa raflínunefnd færi á að koma að athugasemdum áður en hann tekur ákvörðun um afgreiðslu tillögunnar. Staðfest raflínuskipulag skal auglýst í B-deild Stjórnartíðinda. Slíkt skipulag tekur gildi þegar það hefur hlotið staðfestingu ráðherra og verið birt í B-deild Stjórnartíðinda.

Stefna samkvæmt raflínuskipulagi er bindandi við gerð svæðisskipulags, aðalskipulags, deiliskipulags og útgáfu byggingar- og framkvæmdaleyfa.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. mgr. 12. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „samræmi“ í 1. másl. kemur: sbr. þó 4. másl.
- b. Á eftir 2. másl. koma tveir nýir máslíðir, svohljóðandi: Raflínuskipulag er réttærra 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.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist nýr máslíður, svohljóðandi: Afla skal framkvæmdaleyfis raflínunefndar vegna framkvæmda í flutningskerfi raforku þegar slík nefnd hefur verið skipuð vegna viðkomandi framkvæmdar, sbr. 9. gr. a.
- b. Á eftir orðinu „sveitarstjórnar“ í 3. mgr. kemur: eða raflínunefndar, þar sem við á.
- c. 4. mgr. orðast svo: Við útgáfu framkvæmdaleyfis skal sveitarstjórn eða raflínunefnd, þar sem við á, fjalla um og taka afstöðu til þess hvort framkvæmd er í samræmi við skipulagsáætlanir. Hafi verið skipuð raflínunefnd skv. 9. gr. a skal framkvæmdaleyfi vegna viðkomandi framkvæmdar í flutningskerfi raforku vera í samræmi við raflínuskipulag sem í gildi er vegna framkvæmdarinnar. Það er ekki skilyrði fyrir útgáfu framkvæmdaleyfis raflínunefndar að aðlögun skipulagsáætlana sveitarfélaga við ákvæði raflínuskipulags sé lokið sbr. 7. mgr. 12. gr. Við útgáfu framkvæmdaleyfis skal leyfisveitandi ganga úr skugga um að gætt hafi verið ákvæða laga um náttúruvernd og annarra laga og reglugerða sem við eiga. Heimilt er að binda framkvæmd skilyrðum sem sett eru í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir.

- d. Í stað orðanna „sveitarstjórn gefur“ í 1. másl. 6. mgr. kemur: gefið er.
- e. Í stað orðsins „Sveitarstjórn“ í 2. másl. 7. mgr. kemur: Leyfisveitanda.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 14. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „sveitarstjórn“ á þremur stöðum í 2. mgr. kemur: leyfisveitandi.
- b. Í stað orðsins „Sveitarstjórn“ í 1. másl. 3. mgr. kemur: Leyfisveitandi.
- c. 2. másl. 3. mgr. orðast svo: Jafnframt er leyfisveitanda heimilt að binda framkvæmd skilyrðum sem sett eru í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir sveitarfélagsins eða raflínuskipulag.
- d. Í stað orðanna „Ákvörðun sveitarstjórnar“ í 1. másl. 4. mgr. kemur: Ákvarðanir.

11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 15. gr. laganna:

- a. 1. tölul. 1. mgr. orðast svo: Sveitarstjórn, annar aðili sem hún hefur falið það vald, sbr. 6. gr., eða raflínunefnd í þeim tilvikum sem fengin hefur verið heimild skv. 9. gr. a, hefur samþykkt veitingu framkvæmdaleyfis.
- b. Á eftir orðinu „sveitarstjórnar“ í 1. másl. 2. mgr. kemur: eða raflínunefndar.
- c. Í stað orðsins „sveitarstjórn“ í 2. másl. 2. mgr. kemur: leyfisveitandi.
- d. Við 3. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þetta gildir þó ekki um framkvæmdir sem raflínunefnd gefur út framkvæmdaleyfi fyrir.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 16. gr. laganna:

- a. Á eftir 1. másl. 1. mgr. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Raflínunefnd sem skipuð er skv. 9. gr. a hefur eftirlit með að framkvæmdir sem hún hefur veitt leyfi fyrir séu í samræmi við útgefið framkvæmdaleyfi. Skipulagsfulltrúi í hverju sveitarfélagi annast daglega framkvæmd eftirlitsins í umboði nefndarinnar samkvæmt sérstökum samstarfs-samningi sem gerður skal milli nefndarinnar og hvernar sveitarstjórnar.
- b. Á eftir orðunum „að mati sveitarstjórnar“ í 2. mgr. kemur: eða raflínunefndar.

13. gr.

Við 18. gr. laganna bætist nýr tölulíður, svohljóðandi: Kostnaður við gerð raflínuskipulags skal greiddur af framkvæmdaraðila, sbr. 2. og 4. mgr. 20. gr.

14. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 20. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „er heimilt að innheimta“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: og raflínunefnd innheimtir.
- b. Á eftir 1. másl. 1. mgr. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Raflínunefnd greiðir fyrir vinnu skipulagsfulltrúa við eftirlit af innheimtu framkvæmdaleyfisgjaldi.
- c. Á eftir 1. másl. 2. mgr. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Raflínunefnd er heimilt að innheimta kostnað vegna skipulagsvinnu nefndarinnar af framkvæmdaraðila.
- d. Í stað orðanna „Sveitarstjórn skal“ í 3. mgr. kemur: Sveitarstjórn og raflínunefnd skulu.
- e. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra setur, að fenginni tillögu Skipulagsstofnunar, gjaldskrá vegna kostnaðar við gerð raflínuskipulags.

15. gr.

Eftirfarandi breytingar verður á 24. gr. laganna:

- a. Við 1. másl. bætist: og vera aðgengileg á netinu.
- b. 2. másl. fellur brott.

16. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 31. gr. laganna:

- a. Við 2. másl. bætist: og vera aðgengileg á netinu
- b. 3. másl. fellur brott.

17. gr.

2. másl. 1. mgr. 41. gr. laganna fellur brott.

18. gr.

Við 43. gr. laganna bætist ný málsgrein sem verður 2. mgr., svohljóðandi:

Varði fyrirhuguð breyting á deiliskipulagi einvörðungu íbúðarhúsnæði sem ekki er háð mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum getur sveitarstjórn ákveðið að frestur til athugasemda verði að lágmarki 4 vikur þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 31. gr. Skilyrði þess er að sveitarstjórn hafi auglýst með áberandi hætti að breyting á deiliskipulagi sé í vinnslu eigi síðar en tveimur vikum áður en tillagan er birt til umsagnar.

19. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 45. gr. laganna:

- a. Á eftir 3. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
Í skipulagsreglugerð skal kveða nánar á um skipun raflínunefndar, starfshætti og málsmeðferð.
- b. Á eftir orðinu „starfshætti“ í 1. másl. 9. mgr. kemur: raflínunefnda.
- c. Við 13. mgr. bætist: auk ákvæða um notkun landfræðilegrar gagna- og samráðsgáttar, þ.m.t. birtingu upplýsinga og gagna og samráð, sbr. 4. mgr. 46. gr.

20. gr.

Við 46. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Skipulagsstofnun skal starfrækja landfræðilega gagna- og samráðsgátt um gerð landsskipulagsstefnu og skipulagsáætlna, skipulagsáætlanir, þ.m.t. skipulag haf- og strandsvæða, umhverfismat og framkvæmdaleyfi. Nota skal gáttina við skipulagsgerð og útgáfu framkvæmdaleyfa og skulu allar umsagnir berast í gáttina. Aðgangur að gáttinni skal vera öllum opin og án endurgjalds.

21. gr.

Á eftir orðunum „lögum þessum“ í 1. mgr. 49. gr. laganna kemur: annarra en raflínuskipulags.

22. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 53. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist: eða raflínunefndar, þar sem það á við, sbr. 4. mgr. 7. gr.
- b. Á eftir orðinu „sveitarstjórn“ í 2. mgr. kemur: eða raflínunefnd, þar sem það á við.

23. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 54. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „Sveitarstjórn“ í 1. másl. 1. mgr. kemur og raflínunefnd.
- b. 2. másl. 1. mgr. orðast svo: Sinni aðili ekki fyrir mælum sveitarstjórnar eða raflínunefndar innan þess frests sem hún setur getur sveitarstjórn eða raflínunefnd, þar sem það á við, ákveðið dagsektir þar til úr verður bætt.
- c. Við 4. másl. 1. mgr. bætist: en ríkissjóð ef raflínunefnd tekur ákvörðun um álagningu þeirra.
- d. Á eftir orðinu „Sveitarstjórn“ í 2. mgr. kemur: og raflínunefnd.

24. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði 20. gr. kemur til framkvæmda 1. desember 2022.

25. gr.

Breyting á öðrum lögum

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um náttúruvernd, nr. 60/2013:*
 - a. Á eftir orðinu „deiliskipulag“ í 3. másl. 3. mgr. 37. gr. og lokamásl. 3. mgr. 61. gr. laganna kemur: eða eftir atvikum staðfest raflínuskipulag.
 - b. Á eftir orðinu „svæðis-“ í 1. mgr. 68. gr. kemur: raflínu-
2. *Lög um menningarminjar, nr. 80/2012:* Í stað orðanna „eða deiliskipulagi“ í 1. másl. 1. mgr. 16. gr. laganna kemur: deiliskipulagi eða raflínuskipulagi.
3. *Lög um mannvirki, nr. 160/2010:* Við 17. tölul. 3. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Raflínuskipulag er skipulagsáætlun sem unnin er og samþykkt af raflínunefnd, sbr. 9. gr. a. skipulagslaga, nr. 123/2010.
4. *Lög um skipulag haf- og strandsvæða, nr. 88/2018:* Eftirfarandi breytingar verða á 2. mgr. 12. gr. laganna:
 - a. Við 2. másl. bætist: og vera aðgengileg á vef.
 - b. 3. másl. fellur brott.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að forgangsverkefni ríkisstjórnarinnar verði að nýta með sem hagkvæmustum hætti þá orku sem þegar hefur verið virkjuð. Í þeim tilgangi þurfi að treysta betur flutnings- og dreifikerfi raforku í landinu, tengja betur lykilsvæði og tryggja afhendingaröryggi raforku um land allt. Þá sé mikilvægt að hraða stjórnslumeðferð ákvarðana sem tengjast línulögnum sem hafi tekið verulegan tíma vegna ýmissa þátta.

Fárviðri gekk yfir Ísland í desember 2019 og olli miklu tjóni. Samgöngur lögðust af og atvinnulífið lamaðist á þeim svæðum sem urðu verst úti. Miklar truflanir urðu í flutnings- og dreifikerfi rafmagns sem hafði afleidd áhrif á fjarskiptakerfi og leiddi til sambandsleysis við umheiminn á stórum svæðum. Í kjölfarið skipaði ríkisstjórnin átakshóp með fulltrúum sex ráðuneyta sem ætlað var að meta hvaða aðgerðir væru færar til að efla innviði í flutnings- og dreifikerfi raforku og fjarskiptum auk þess að skoða dreifikerfi RÚV og huga að samgöngum og byggðamálum á breiðum grunni. Eitt af því sem átakshópnum var falið að taka til umfjöllunar og úrvinnslu voru fyrirbyggjandi tillögur um einföldun leyfisveitingaferla vegna framkvæmda í flutningskerfi raforku, en bent hefur verið á að flókið lagaumhverfi hafi hugsanlega

valdið töfum á undirbúningi slíkra framkvæmda síðustu árin og þar með tafið nauðsynlega uppbyggingu raforkukerfisins. Í þessu skyni skipaði átakshópurinn starfshóp til að fjalla sérstaklega um þann þátt. Í hópinn voru skipuð: Ingibjörg Halldórsdóttir, lögmaður Land lögmenn, formaður, Arnar Þór Stefánsson lögmaður LEX, Ásdís Hlökk Theodórsdóttir forstjóri Skipulagsstofnunar, Guðjón Bragason, sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs Sambands íslenskra sveitarfélaga og Baldur Dýrfjörð lögfræðingur Samorku. Lagði starfshópurinn tillögur sínar fyrir átakshópinn 31. janúar 2020 þar sem m.a. var lagt til að gerðar yrðu breytingar á skipulagslögum til einföldunar á skipulags- og leyfisveitingaferli framkvæmda í flutningskerfi raforku. Frumvarp þetta byggist efnislega á tillögum starfshópsins og er samið á vegum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins í samráði við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og þá aðila sem fulltrúa áttu í starfshópnum.

Hinn 19. janúar 2019 skilaði átakshópur um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði (áttakshópur um húsnæðismál) 40 tillögum til ríkisstjórnar um aðgerðir sem m.a. er ætlað að auka framboð hagkvæmra íbúða, lækka byggingarkostnað og stytta byggingartíma. Skipan hópsins var liður í samtali ríkisstjórnar, sveitarfélaga og heildarsamtaka á vinnumarkaði um að leita leiða til að kaupmáttur launafólks aukist og allir hópar njóti aukins kaupmáttar. Hinn 3. apríl 2019 kynnti ríkisstjórnin aðgerðir sínar til stuðnings lífskjarasamningum aðila vinnumarkaðarins og var gert ráð fyrir að ríkisstjórnin myndi vinna að innleiðingu tillagna áttakshópsins. Umhverfis- og auðlindaráðherra skipaði 19. febrúar 2020 starfshóp sem ætlað var að taka til umfjöllunar þær tillögur áttakshópsins sem lúta að skipulagsmálum og skyldi tillögunum skilað að höfðu samráði við hagsmunaaðila, þ.m.t. aðila vinnumarkaðarins. Starfshópurinn skipuðu Guðjón Bragason, sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Hafsteinn Pálsson, verkfræðingur hjá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu, formaður, Magnús Dige Baldursson, lögfræðingur hjá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu, Sandra Hlíf Ocares verkefnastjóri byggingavettvangsins og Sigríður Björk Jónsdóttir, sviðsstjóri sviðs deiliskipulags hjá Skipulagsstofnun. Starfshópurinn skilaði tillögum til ráðherra hinn 6. júlí 2020. Frumvarp þetta byggist á þeim tillögum starfshópsins sem vörðuðu breytingar á skipulagslögum.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Fram kom við athugun þess starfshóps sem skipaður var vegna fárviðrisins í desember 2019 að töluverðar tafir hafa orðið síðustu ár í undirbúningsferli framkvæmda við flutningskerfi raforku og þá sérstaklega við meginflutningskerfið sem er á ábyrgð Landsnets. Ýmsar ástæður geta verið fyrir töfum í ferli mats á umhverfisáhrifum og leyfisveitingum í kjölfar þess. Sem dæmi um áhrifaþætti má nefna:

- Umfang framkvæmda og eðli umhverfisáhrifa.
- Undirbúning framkvæmdaraðila og gæði framlagðra gagna og valkostagreininga.
- Skýrleiki stefnumótunar stjórnvalda, t.d. varðandi valkosti.
- Hraða málsmeðferðar Skipulagsstofnunar.
- Kærufjerli og málshraða úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.
- Aðkomu landeigenda.
- Samspil ólíkrar löggjafar (t.d. ákvæði sérlaga og náttúruverndarlaga).
- Undirbúning skipulagsbreytinga og mat á umhverfisáhrifum unnið í aðskildu ferli og ekki samhliða í tíma.

Framkvæmdir í meginflutningskerfi raforku eru umfangsmiklar og liggja gjarnan um mörg sveitarfélög. Gera verður ráð fyrir að slíkar framkvæmdir útheimti ítarlega umfjöllun í

skipulagi og umhverfismati. Álitæfni hafa hingað til einna helst tengst valkostagreiningum, t.d. varðandi umfjöllun um möguleika á lagningu jarðstrengja, en mikið starf hefur verið unnið á undanförunum árum varðandi stefnumótun og gagnaöflun á því sviði. Má þar fyrst nefna endurskoðun raforkulaga árið 2015 þar sem kveðið er á um að ráðherra skuli á fjögurra ára fresti leggja fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, sjá nú 39. gr. a raforkulaga nr. 65/2003, sbr. lög nr. 26/2015. Fyrsta þingsályktunin þessa efnis var samþykkt árið 2018 (þingsályktun nr. 26/148 frá 11. júní 2018) en áður hafði Alþingi árið 2015 samþykkt þingsályktun um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína sem enn er í gildi (þingsályktun nr. 11/144 frá 28. maí 2015). Báðar þessar stefnur fela í sér mikilvægar áherslur sem horfa ber til við mótun valkosta við gerð kerfisáætlunar og ber Orkustofnun að hafa hliðsjón af stefnunum við samþykkt kerfisáætlunar, sbr. ákvæði raforkulaga, nr. 65/2003. Áherslur þessar hafa einnig áhrif við gerð skipulagsáætlana eins og nánar greinir í raforkulögum, en samkvæmt þeim ber sveitarstjórnnum að samræma skipulagsáætlanir vegna verkefna í staðfestri tíu ára kerfisáætlun. Þá samþykkti Alþingi landskipulagsstefnu árið 2016 (þingsályktun nr. 19/145 frá 16. mars 2016), sem er samræmd stefna ríkisins um skipulagsmál og byggist á skipulagslögum, nr. 123/2010. Í þeirri stefnu eru samþættar áætlanir opinberra aðila sem varða landnotkun, m.a. orkunýtingu og byggðamál, og ber sveitarfélögum 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, sbr. 10. gr. laganna. Landsskipulagsstefna veitir því mikilvæga leiðsögn og fyrirmæli við skipulagsgerð. Var það mat starfshópsins að skýrari stefnumótun væri til þess fallin að minnka líkur á ágreiningi og vafamálum í undirbúningsferli framkvæmdanna og þar með minnka líkur á töfum í stjórnsýslu, t.d. við framkvæmd umhverfismats, gerð skipulagsáætlana og útgáfu framkvæmdaleyfa.

Eðli framkvæmda við flutningskerfi raforku gerir kröfu til framkvæmdaraðila um vandaðan undirbúning og samráð snemma í ferlinu sem getur haft jákvæð áhrif á málsmeðferðarhraða í stjórnkerfinu. Undanfarin ár hefur þekking og skilningur á kröfum laga um mat á umhverfisáhrifum og í tengslum við skipulag og leyfisveitingar aukist bæði hjá framkvæmdaraðilum og í stjórnkerfinu. Þó nokkur fjöldi álitamála hefur verið lagður fyrir dómstóla og úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Niðurstaða þeirra hefur gefið til kynna að bæta þyrfti málsmeðferð og framlagningu gagna á ýmsum sviðum. Aukin þekking á þeim kröfum sem gerðar eru og vönduð vinnubrögð á undirbúningsstigi og við meðferð mála minnka líkur á töfum af þessum ástæðum. Þá eru jafnframt minni líkur á ágöllum sem leitt gætu til ógildingar framkvæmdaleyfa í lokafasa stjórnsýsluferlisins. Bæði framkvæmdaraðilar og stjórnvöld hafa lært af reynslunni undanfarin ár. Landsnet hefur síðustu ár breytt vinnulagi sínu töluvert hvað varðar undirbúning kerfisáætlunar, mat á umhverfisáhrifum, kynningu og samráð og samskipti við landeigendur. Landsnet hefur m.a. farið þá leið að setja á fót verkefnaráð fyrir hverja framkvæmd þar sem búinn er til samráðsvettvangur snemma í ferlinu með aðkomu sveitarfélaga og hagsmunaaðila. Þá ætti skýrari stefnumótun stjórnvalda að hafa jákvæð áhrif á undirbúning umhverfismats og skipulagsáætlana. Ætla má að samráð snemma í ferlinu minnki líkur á ágreiningi og kærumálum á seinni stigum framkvæmdaundirbúnings. Þá má einnig ætla að meiri gæði þeirra gagna sem lögð eru fyrir Skipulagsstofnun og sveitarstjórnir flýti fyrir afgreiðslu þeirra. Taldi starfshópurinn því ástæðu til að ætla að ferlið myndi ganga betur fyrir sig í framtíðinni en raunin hefur verið síðustu ár.

Til viðbótar við framangreindar úrbætur sem þegar hafa verið gerðar taldi starfshópurinn að svigrúm væri til einföldunar á skipulags- og leyfisveitingaferli raflínuframkvæmda til að

tryggja enn betur hraða og skilvirkni ferlisins án þess að það kæmi niður á gæðum undirbúnings eða möguleikum almennings og annarra hagsmunaaðila til að koma að sínum athugasemdum og sjónarmiðum. Lagði starfshópurinn því til að gerðar yrðu breytingar á skipulagslögum í þessu skyni. Einföldunin snýr annars vegar að fyrirkomulagi stjórn-sýslu við gerð skipulagsáætlana, útgáfu framkvæmdaleyfa og eftirliti og hins vegar gagnaframlagningu, skýrslugerð og kynningarferli framkvæmdanna

Raflínur í meginflutningskerfi raforku liggja um fleiri en eitt sveitarfélag. Þær geta kallað á breytingar á aðalskipulagi hvers sveitarfélags auk útgáfu framkvæmdaleyfis frá hverju sveitarfélagi. Ef svæðisskipulag er til staðar kann einnig að þurfa að gera breytingar á því með aðkomu allra þeirra sveitarfélaga sem aðild eiga að því. Almennt er ekki gert deiliskipulag fyrir raflínur meginflutningskerfisins, nema fyrir tengivirki þeim tengd. Tímafrekt er að vinna að skipulagsbreytingum í mörgum sveitarfélögum fyrir eina framkvæmd. Stundum tefja önnur skipulagsmál í sveitarfélaginu fyrir framgangi viðkomandi skipulagsbreytingar, deildar meiningar kunna að vera um framkvæmdina og þá valkosti sem til greina koma í sveitarstjórn og meðal íbúa auk þess sem hætta á töfum eykst í réttu hlutfalli við fjölda sveitarfélaga. Taldi því starfshópurinn að mikil einföldun væri fólgin í því ef lög heimiluðu að tekin væri ein sameiginleg skipulagsákvörðun fyrir framkvæmd af þessu tagi í stað þess að ein skipulagsáætlun sé gerð fyrir hvert sveitarfélag. Einfaldast væri þá ef lög heimiluðu að tekin væri ein sameiginleg ákvörðun á aðalskipulagsstigi fyrir þessa tegund framkvæmda, þvert á sveitarfélagamörk. Taldi undirhópurinn líklegast að mest sátt yrði um að fela nefnd hlutaðeigandi sveitarfélaga að taka slíka sameiginlega ákvörðun. Önnur leið væri að fela ríkisvaldinu ákvörðunarvaldið en slíkt væri frávik frá því sem almennt gildir nú í skipulagsmálum hér á landi. Tryggja yrði skyldu nefndarinnar til að ljúka málinu innan eðlilegra tímamarka. Sama nefnd hefði þá jafnframt það hlutverk að gefa út framkvæmdaleyfi vegna viðkomandi framkvæmdar og hefði eftirlit með henni á framkvæmdatíma.

Mörg dæmi eru um að ferli nauðsynlegra skipulagsbreytinga hefjist ekki fyrr en að loknu mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Nefna má sem dæmi að skipulagsferli vegna Kröflulínu 3 lauk einu og hálfu ári eftir að mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar lauk. Í slíkum tilvikum lengist stjórn-sýslulegur undirbúningsferill framkvæmdarinnar sem nemur þeim tíma sem skipulagsbreytingin tekur. Til eru dæmi um að skipulagi sé breytt samhliða matsferli framkvæmdarinnar en þá getur niðurstaða valkostagreiningar umhverfismats kallað á nýja breytingu á skipulagsáætlunum að matinu loknu miðað við gildandi lagaumhverfi. Taldi starfshópurinn augljósan ávinning af samkeyrslu ferlis mats á umhverfisáhrifum og skipulagsferlis vegna framkvæmdarinnar. Ef skipulagsáætlanir eru takmarkaðar að efni til við umrædda framkvæmd og ná til hennar í heild er ferlið í raun eðlislíkt og framlögð gögn efnislega þau sömu. Sameina mætti kynningu og samráð, með tilheyrandi hagræði fyrir almennung, hagsmunaaðila, umsagnaraðila, framkvæmdaraðila og hlutaðeigandi stjórnvöld. Í þessu samhengi benti undirhópurinn á að með nýlegri breytingu á 17. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, sbr. lög nr. 69/2019, er kveðið á um heimild til að sameina skýrslugerð vegna umhverfismats matsskyldrar framkvæmdar og skýrslugerð vegna umhverfismats skipulags-tillögu sömu framkvæmdar, en reglugerð um nánari framkvæmd ákvæðisins er í undirbúningi.

Undirhópurinn taldi að unnt væri að gera framangreindar breytingar á fyrirkomulagi stjórn-sýslu og undirbúningi umhverfismats og skipulagsáætlana fyrir raflínuframkvæmdir á grunni núverandi kerfis skipulagslaga og laga um mat á umhverfisáhrifum með lítilsháttar breytingum. Kostir þeirrar leiðar sem lögð var til eru m.a. að þær lagabreytingar sem hún kallar á eru fremur einfaldar og er því unnt að koma henni hratt til framkvæmdar. Minni líkur eru einnig

á mistökum í undirbúningi ef í aðalatriðum er byggt á því kerfi sem fyrir er og aðilar hafa reynslu af.

Eins og fram kemur í 1. kafla er tilefni frumvarps þessa tillögur starfshóps sem umhverfis- og auðlindaráðsherra skipaði í febrúar 2020 og var falið að vinna nánar úr tillögum átakshóps um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði. Hluti af þeim tillögum sem starfshópurinn skilaði til ráðherra 6. júlí 2020 varðaði breytingar á skipulagslögum, nr. 123/2010 og miðaði að því að stytta byggingartíma vegna íbúðarhúsnæðis og þar með lækka byggingarkostnað. Starfshópurinn gerði m.a. tillögur um að lámarksathugasemdafrestur almennings við auglýsingar aðal- og deiliskipulagstillagna sem varða uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og ekki er háð mati á umhverfisáhrifum, verði stytur úr sex vikum í fjórar, aukna áherslu á rafræna stjórnsýslu og stafræna þjónustu og átak í fræðslumálum í þeim tilgangi að bæta samræmi og auka fagmennsku í framkvæmd skipulagsmála. Um tvær fyrstnefndu tillögurnar er fjallað í þessu frumvarpi.

Starfshópurinn gerði einnig tillögu um að skoðað yrði hvort rétt væri að athugasemdafrestur vegna grenndarkynninga yrði stytur úr fjórum vikum í þrjár. Benti starfshópurinn á í því sambandi á að heimilt væri að stytta tímabil grenndarkynningar eða falla frá slíkri kynningu að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Tillaga þessi er til skoðunar og frekari greiningar í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu og þar með hvort tilefni sé til breytinga á skipulagslögum hvað þetta atriði varðar.

Hvað varðar tillögu starfshópsins um rafræna stjórnsýslu og stafræna þjónustu, þar með talið um innleiðingu stafrænnar gagnagáttar, þá kallar útfærsla hennar á lagabreytingu þar sem skylt verður að nýta hana í skipulagsferlinu.

Auk athugasemda almennings og annarra hagsmunaaðila ber við skipulagsgerð að leita umsagna frá ýmsum opinberum aðilum. Í skipulagslögum og skipulagsreglugerð er aftur á móti ekki settur fram tímafrestur fyrir þessa umsagnaraðila til að veita umsögn. Ein af tillögum starfshóps um húsnæðismál laut að því að umsagnaraðilum yrði settur hámarksfrestur til að veita umsögn um skipulagstillögur. Í því sambandi ber að hafa í huga að almenn málshraðaregla stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, mælir fyrir um að stjórnvaldi sem óskar umsagnar beri að tiltaka fyrir hvaða tíma óskað sé eftir því að umsagnaraðili láti í té umsögn sína. Til skoðunar er í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu hvort tillaga þessi kalli á breytingar á skipulagsreglugerð.

3. Meginefni frumvarpsins.

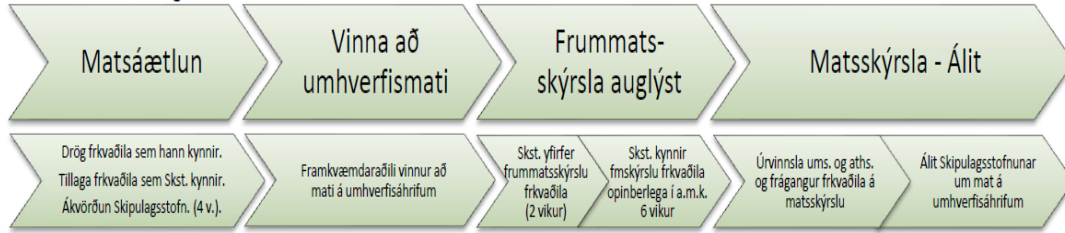
3.1. Raflínunefnd og raflínuskipulag.

Í frumvarpinu er lagt til að gerðar verði eftirfarandi breytingar á skipulagslögum vegna breyttrar stjórnsýslu í tengslum við framkvæmdir í flutningskerfi raforku:

- Lögfest verði heimild til að taka sameiginlega skipulagsákvörðun sem nái til einnar framkvæmdar vegna flutningskerfis raforku, þvert á sveitarfélagamörk.
- Lögfest verði heimild til að skipa stjórnsýslunefnd með fulltrúum allra þeirra sveitarfélaga sem viðkomandi skipulagsákvörðun á að ná til. Í nefndinni eigi einnig sæti fulltrúi Skipulagsstofnunar til að tryggja fagþekkingu og tengsl við mat á umhverfisáhrifum.
- Stjórnsýslunefndin verði sett á fót að ósk og frumkvæði framkvæmdaraðila að uppfylltum tilteknum skilyrðum.
- Nefndin skuli skipuð strax á upphafsstigum undirbúnings og starfi þar til framkvæmdum er lokið. Kveðið verði á um tengsl skipulagsfulltrúa sveitarfélaganna við þessa vinnu til að tryggja samfellu og eftirfylgni.

- Meginhlutverk nefndarinnar verði undirbúningur og samþykkt skipulagsákvörðunar vegna framkvæmdarinnar, útgáfa sameiginlegs framkvæmdaleyfis og yfirumsjón með eftirliti með framkvæmdinni.
- Framkvæmdaraðili greiði fyrir vinnu við gerð skipulags og útgáfu framkvæmdaleyfis.
- Heildstætt mat vegna ákvarðana um einstaka jarðstrengskafla, sbr. 9. tölul. þingsályktunar nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, fari fram á vettvangi stjórnslunefndarinnar.
- Skipulagsstofnun, í umboði nefndarinnar, annist verkefnastjórn og samskipti við framkvæmdaraðila, þ.m.t. móttöku gagna og umsókna, vinni skipulagstillögu og reki sameiginlegt vefsvæði/gátt fyrir kynningu og samráð vegna framkvæmdarinnar. Gagnvart framkvæmdaraðila, almenningi, hagsmunaaðilum og samráðsaðilum verði ein sameiginleg ásýnd og samskiptaleið (e. one stop shop).
- Framkvæmd mats á umhverfisáhrifum og hlutverk Skipulagsstofnunar verði formlega óbreytt en matið unnið samhliða og samþætt undirbúningi skipulagsákvörðunar (sjá mynd).
- Fyrirhuguð framkvæmd verði auglýst í skipulagstillögu samhliða frummatsskýrslu auk þess sem gerð verði grein fyrir öðrum valkostum. Heimild verði til að breyta skipulagstillögunni (í samræmi við niðurstöðu umhverfismats) við endanlega afgreiðslu tillögunnar enda hafi verið gerð fullnægjandi grein fyrir viðkomandi valkosti í matsferlinu.
- Nefndin samþykki skipulagsákvörðunina og gefi út eitt sameiginlegt framkvæmdaleyfi á grunni hennar og niðurstöðu mats á umhverfisáhrifum.
- Ef nefndin kemst ekki að sameiginlegri niðurstöðu er lagt til að málinu skuli, innan tiltekins tíma, vísað til umhverfis- og auðlindaráðherra sem taki ákvörðun um val á valkosti og hvaða skilyrðum framkvæmdin skuli háð í skilmálum skipulagsins.
- Nefndin hafi yfirumsjón með eftirliti með framkvæmdinni á framkvæmdatíma. Nefndinni verði heimilt að fela framkvæmd eftirlitsins skipulagsfulltrúum viðkomandi sveitarfélaga.

Ferli samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum



Ferli samkvæmt skipulagslögum

Myndin sýnir mögulega samþættingu ferla á grundvelli gildandi laga, sbr. heimild í 17. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum, en gefur einnig mynd af því ferli sem lagt er til hér með einni aðalskipulagsákvörðun og einu framkvæmdaleyfi fyrir raflínuframkvæmd í meginflutningskerfi raforku.

3.2. Frestur til að gera athugasemdir við deiliskipulagsbreytingar.

Meðal tillagna starfshóps umhverfis- og auðlindaráðherra um húsnaðismál er að lánmarksathugasemdafrestur við auglýsingar aðal- og deiliskipulagstillagna sem varði uppbyggingu íbúðarhúsnaðis og ekki er háð mati á umhverfisáhrifum, verði stytur úr sex vikum í fjórar. Vísaði starfshópurinn til þess að hjá þeim umsagnaraðilum sem hópurinn leitaði til hafi sú afstaða verið áberandi að frestir væru óþarflega langir, einkum þegar litið væri til breyttra aðstaðna í nútímasamfélagi með greiðara aðgengi að upplýsingum og miðlun þeirra auk þess sem aukin rafræn stjórnsýsla væri til þess fallin að einfalda ferlið. Af hálfu Skipulagsstofnunar var þó talið að vafi léki á því að slík breyting myndi í reynd stytta heildarferlið við skipulagsgerð og gæti mögulega gengið á rétt og tækifæri hagsmunaaðila til þátttöku í ferlinu.

Þátttökuréttindi almennings eru hornsteinn í allri skipulagsgerð eins og fram kemur m.a. í markmiðsákvæðum skipulagslaga. Ísland er aðili að samningi Sameinuðu þjóðanna frá 1998 um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum, svokölluðum Árósasamningi. Samningurinn leggur m.a. þá skyldu á herðar aðildarríkja að gera almenningi fært að geta haft áhrif á ákvarðanatöku sem snertir umhverfið. Í skipulagslögum og lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000,

hefur almennt verið miðað við sex vikna umsagnarfrest hvað varðar skipulagstillögur og framkvæmdir sem heyra undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Skipulagslöginn innihalda þó undantekningar frá þeirri reglu. Lögin gera t.d. ráð fyrir að lágmarki fjögurra vikna athugasemdafrest þegar um er að ræða heimild til að beita grenndarkynningu í stað deiliskipulagsgerðar. Lykilatriðið er að almenningur sé meðvitaður um umræddar tillögur og hafi í reynd tækifæri til að koma sínum sjónarmiðum á framfæri. Hæfileg lengd umsagnarfrests kann þannig að vera breytileg eftir eðli, umfangi og fyrirkomulagi samráðs. Til samanburðar þá er í dönskum skipulagslögum (d. lov om planlægning) mælt fyrir um átta vikna athugasemdafrest varðandi aðalskipulag (d. kommuneplan) sem heimilt er að stytta í fjórar vikur sé um að ræða minni háttar breytingar. Tillögur að deiliskipulagi (d. lokalplan) skulu vera til umsagnar í fjórar vikur en þann frest má stytta í allt að tvær vikur í ákveðnum tilvikum. Þá er í dönsku lögunum sérstakt ákvæði þess efnis að sveitarfélögum beri við ákvörðun um lengd umsagnarfrests að gæta þess að almenningur hafi raunhæfa möguleika á að koma sínum sjónarmiðum á framfæri. Í þessu sambandi ber að nefna að á grundvelli aðgerðaáætlunar 2018–2021 sem felur í sér eftirfylgni stjórnvalda og landsskýrslna Íslands um innleiðingu Árósasamningsins hefur Skipulagsstofnun verið falið að gera úttekt á árangri af þátttöku almennings og félagasamtaka við endanlega ákvarðanatöku í skipulags- og framkvæmdaverkefnum sem og könnun á því hvernig staðið er að samráði af hálfu framkvæmdaraðila og sveitarfélaga og hver skilningur þeirra sé á samráði í mótunarferli skipulags- og framkvæmdahugmynda. Stofnuninni er einnig falin mótun verklags í þessu sambandi til að auðvelda og hvetja til þátttöku almennings snemma í ferlinu. Vænta má að niðurstöður fyrrgreindrar úttektar veiti frekari innsýn inn í það hvernig best sé að haga þátttöku almennings vegna skipulagsgerðar og framkvæmda.

Breytingum sem lagðar eru til sem lúta að því að stytta athugasemdafrest almennings í skipulagslögum er ætlað að auka skilvirkni í stjórnslu skipulagsmála hvað varðar framkvæmdir sem varða uppbyggingu íbúðarhúsnæðis. Hafa ber þó í huga að afar mikilvægt er að gætt sé samhliða að því að þátttökuréttindi almennings séu ekki skert. Tillaga þessa frumvarps er að við breytingar á deiliskipulagi vegna framkvæmda sem varða uppbyggingu íbúðarhúsnæðis verði sveitarstjórn heimilt að veita fjögurra vikna umsagnarfrest enda hafi sveitarstjórn auglýst á áberandi hátt að breyting á deiliskipulagi sé í vinnslu eigi síðar en tveimur vikum áður en tillagan er birt til umsagnar. Er þannig komið til móts við sjónarmið um mikilvægi þátttökuréttar almennings og tryggt að almenningur sé meðvitaður um fyrirhugaða breytingu a.m.k. sex vikum fyrir lok athugasemdafrests. Með því að afmarka heimildina við breytingar á deiliskipulagi sem ekki eru háðar mati á umhverfisáhrifum falla umfangsmeiri breytingar ekki undir þessa heimild. Þessu til samanburðar má nefna að almennt er miðað við tveggja til þriggja vikna lágmarkstímufrest vegna umsagna frumvarpsdraga, reglugerða, stefna og áætlana, en að leitast er við að hafa þann frest sex vikur ef um umfangsmikil og flókin mál er að ræða. Þá má ekki líta fram hjá því að sveitarstjórnir ákvarða lengd umsagnarfrests en skipulagslöginn mæla fyrir um lágmarksfrest. Sveitarstjórnnum ber því að gæta þess að almenningur hafi raunhæfa möguleika á að koma sínum sjónarmiðum á framfæri.

3.3. Landfræðileg gagna- og samráðsgátt.

Starfshópur um húsnæðismál gerði í skýrslu sinni tillögu um að stuðlað verði að aukinni rafrænni og stafrænni stjórnslu og unnið að innleiðingu miðlægrar skipulagsgáttar eins fljótt og unnt væri. Stefna stjórnvalda er aukin rafræn stjórnslu og stafræn þjónusta á vegum hins opinbera, en á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins er til að mynda rekin verkefnastofa um stafrænt Ísland auk upplýsinga- og þjónustuveitunnar Ísland.is. Hagræði af stafrænni

stjórnsýslu felst í betri framgangi afgreiðslu mála og eykur aðgengi almennings að stjórnsýslunni, stuðlar að gagnsæi og jafnræði og leiðir til aukinnar skilvirkni. Að mati starfshópsins er rétt að stefna til framtíðar að stafrænum ferlum eins og unnt er bæði hvað varðar samráð við almenning og önnur verkefni í tengslum við skipulagsgerð. Í stefnu Skipulagsstofnunar 2019–2023 er lögð áhersla á stafræna stjórnsýslu, að stjórnsýsla skipulagsmála og umhverfismats sé opin, skilvirk og rafræn og einkennist af jafnræði og fagmennsku. Lögð er áhersla á að þróa innviði og verklag til að styðja við rafræn samskipti og miðlun.

Innleiðing gagna- og samráðsgáttar kallar á að kveðið sé á um hana í lögum enda verði notkun hennar skylda gagnvart sveitarfélögum, almenningi, leyfisveitendum og Skipulagsstofnun. Innleiðing gagna- og samráðsgáttar er mikilvægur liður í að ná settum markmiðum stjórnvalda um aukna rafræna og stafræna stjórnsýslu og aukna skilvirkni í ákvarðanatöku. Stafrænt opið aðgengi að gögnum við gerð skipulags og undirbúning framkvæmda er skilvirk leið til að vinna að markmiðum skipulagslaga um samráð og kynningu fyrir almenningi. Með gáttinni er tækifæri til að minnka flækjustig og tvítekningar, stytta boðleiðir og auka yfirsýn og gagnsæi ferla. Þá mun til lengri tíma litið felast sparnaður í notkun gáttarinnar vegna vinnuhagræðis.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Samkvæmt 78. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Ísland, sbr. lög nr. 33/1944, skulu sveitarfélög sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Frumvarpið felur í sér tillögu um að sett verði á fót stjórnsýslunefnd sem hafi það hlutverk að samþykkja skipulag fyrir framkvæmdir í flutningskerfi raforku, gefi út framkvæmdaleyfi og hafi eftirlit með framkvæmdunum. Lagt er til að sveitarfélög sem framkvæmdin liggur um tilnefni fulltrúa í nefndina auk þess sem fulltrúi Skipulagsstofnunar eigi þar sæti. Nefndin hafi sjálfstætt stjórnsýsluvald og samþykki skipulagsáætlun sem gengur frammar skipulagsáætlunum sveitarfélaganna. Náist ekki samkomulag í nefndinni er lagt til að málinu verði vísað til umhverfis- og auðlindaráðherra sem tekur ákvörðun í málinu á grundvelli gildandi landskipulagsstefnu og niðurstöðu mats á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar auk þess sem honum ber að hafa hliðsjón af gildandi stefnu stjórnvalda um flutningskerfi raforku.

Lögð er til einföldun og samþætting ferla hvað varðar kynningu á fyrirhuguðum framkvæmdum í flutningskerfi raforku án þess að skertir séu möguleikar almennings og hagsmunaaðila til að koma að sínum sjónarmiðum. Þá er lagt til að í stað framkvæmdaleyfis í hverju sveitarfélagi verði gefið út eitt sameiginlegt framkvæmdaleyfi fyrir framkvæmdina í heild. Framkvæmdaleyfi þetta verði kæranelegt til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála eins og gildir um önnur framkvæmdaleyfi sem gefin eru út á grundvelli skipulagslaga. Kærumálum gæti því fækkað samhliða fækkun leyfa en eftir sem áður er kæruréttur til staðar vegna framkvæmdarinnar í heild. Tillögurnar hafa því ekki áhrif á þau réttindi sem Árósasamningurinn um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð kveður á um.

5. Samráð.

Eins og fyrir segir byggist frumvarpið á tillögum starfshóps sem skipaður var m.a. fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga, Samorku og Skipulagsstofnunar, undir stjórn áttakshóps sex ráðuneyta. Í vinnu starfshópsins var leitað sjónarmiða hagsmunaaðila og jafnframt byggt á þeim sjónarmiðum og gögnum sem bærust áttakshópnum á starfstíma hans í janúar 2020. Niðurstöður áttakshópsins voru kynntar í samráðsgátt stjórnvalda í febrúar 2020 (mál nr. S-

55/2020), þ.m.t. tillögur undirhópsins um einföldun leyfisveitinga. Alls bárust 32 umsagnir í samráðsgáttina.

Þá byggist frumvarpið á tillögum starfshóps sem skipaður var fulltrúum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Skipulagsstofnunar og Byggingavettvangsins. Í vinnu starfshópsins var leitað sjónarmiða hagsmunaaðila og tóku tillögur hópsins mið af þeim. Áform um lagasetningu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda í ágúst 2020 (mál nr. S-159/2020) og bárust fjórtán umsagnir. Almennu voru umsagnaraðilar hlyntir þeim breytingum sem boðaðar voru á skipulagslögum.

Í umsögn Landsvirkjunar um áformin kemur fram að áform um einföldun skipulags- og leyfisveitingaferlis sé til bóta og jafnframt bent á að skipun sérstakrar stjórnsýslunefndar gæti auk raflínuframkvæmda gagnast við aðrar stærri innviðaframkvæmdir. Þá er bent á þann möguleika að nefndin hefði það hlutverk að fjalla einnig um framkvæmdir í flutningskerfi raforku sem tækju eingöngu til eins sveitarfélags, til að jafnræðis væri gætt.

Landvernd lýsir í umsögn sinni um áformin yfir stuðningi við áform um gagnagátt fyrir skipulagsmál. Bent er á í tengslum við þátttökuréttindi að almenningur þurfi tíma til að afla upplýsinga og komast að niðurstöðu um afleiðingar deiliskipulagsbreytinga í sínu nærumhverfi. Þar að auki dregur Landvernd í efa að stytting á athugasemdafresti almennings skipti sköpum í skipulagsferlinu hvað varðar byggingu nýs íbúðarhúsnæðis.

Að mati framkvæmdastjórnar vatnsverndar á höfuðborgarsvæðinu er ekki skynsamlegt að stytta umsagnarfrest vegna breytinga á aðal- og deiliskipulagstillögum. Segir í umsögninni að nauðsynlegt sé að sérfræðingar, sveitarstjórnir og hagaðilar hafi tíma til að rýna tillögur og gögn. Framkvæmdastjórnin tekur undir áform um aukna stafræna þjónustu en bendir á að sveitarfélögin séu vel í stakk búin til að ná því markmiði. Þá bendir framkvæmdastjórnin á að fyrirkomulag stjórnsýslunefndarinnar geti flækt kærufæri.

Samtök atvinnulífsins taka undir áform um skipan nefnda sem taki ákvarðanir um skipulag og veiti leyfi fyrir framkvæmd þvert á sveitarfélög, en telja að umrætt fyrirkomulag ætti að taka til fleiri framkvæmda.

Skipulagsstofnun styður áform um sérstaka málsmeðferð fyrir framkvæmdir í meginflutningskerfi raforku. Stofnunin telur hins vegar að ekki sé tilefni til að stytta athugasemdafrest vegna tiltekinna skipulagstillagna úr sex vikum í fjórar. Bendir stofnunin á að löggjöfin gefi færi á einfaldari og styttri málsmeðferð vegna óverulegra skipulagsbreytinga, heimild til beiðingar grenndarkynningar og til að falla frá grenndarkynningu við vissar aðstæður. Þá bjóði löggjöfin upp á að veita framkvæmda- og byggingarleyfa án deiliskipulagsbreytinga við tiltekna aðstæður með grenndarkynningu og heimild til að stytta eða falla frá slíkri grenndarkynningu við vissar aðstæður. Skipulagsstofnun telur ekki ljóst að stytting kynningartímans muni stuðla að auknu framboði hagkvæmra íbúða, lækka byggingarkostnað eða stytta byggingartíma. Þá bendir stofnunin á að aðkoma almennings sé grundvallaratriði við alla skipulagsgerð. Enn fremur sé, að mati stofnunarinnar, ekki ljóst í hvaða tilvikum styttri frestur skuli eiga við. Ljóst sé að átt sé við uppbyggingu íbúðarhúsnæðis en stofnunin bendir jafnframt á að langflestar deiliskipulagstillögur sem unnar eru í landinu varði íbúðarhúsnæði á einn eða annan hátt. Deiliskipulagsbreytingar um íbúðarhúsnæði geti falið í sér umfangsmikil uppbyggingaráform sem varði hagsmuni margra og ólíkra aðila. Þar geti jafnframt falið áform sem lúti að öðrum og ótengdum þáttum en íbúðarhúsnæði. Matskennd regla geti valdið vandkvæðum í framkvæmd. Meginregla skipulagslaga og laga um mat á umhverfisáhrifum sé sex vikna kynningartími. Ef breyta eigi þeirri reglu sé farsælast að það sé skoðað samþætt. Skipulagsstofnun bendir á gera megi breytingar á kröfum skipulagslaga um forkynningu skipulagstillagna sem koma fram í 2. mgr. 23. gr., 2. mgr. 30. gr. og 4. mgr. 40. gr. þar sem kveðið sé á

um að áður en skipulagstillaga sé afgreidd til formlegrar auglýsingar skuli kynna tillöguna íbúum og öðrum hagsmunaaðilum á almennum fundi eða á annan fullnægjandi hátt. Færa megi rök fyrir því að meiri ávinningur náist með endurskoðun þessara krafna um forkynningu en með tveggja vikna styttingu afmarkaðra deiliskipulagstillagna. Þá fagnar Skipulagsstofnun áformum um að í skipulagslög verði sett umgjörð um þróun og rekstur gagnagáttar.

Í umsögn Veitna ohf. er vísað í umsögn framkvæmdastjórnar um vatnsverndarsvæði höfuðborgarsvæðisins og segir að mikilvægt sé að sveitarfélögum sem hagsmuna eiga að gæta með tilliti til verndunar vatnsbóla á framkvæmdasvæðum sé tryggð aðkoma að ákvörðunar- töku sem varði flutningskerfi raforku.

Samorka tekur undir áform um breytta málsmeðferð vegna undirbúningsferla við uppbygg- ingu flutningskerfis raforku. Að þeirra mati er mikilvægt að staða kerfisáætlunar í raforku- lögum endurspeglit í frumvarpinu.

Að mati Reykjavíkurborgar felur skipan stjórn-sýslunefndar fyrir framkvæmdir í megin- flutningskerfi raforku í sér inngrip ríkisins í skipulagsvald sveitarfélaga. Slíkt samræmist ekki markmiðum skipulagslaga sem setji ábyrgð á skipulagsgerð á hendur sveitarfélaga en ekki stjórn-sýslunefnda. Vísar borgin til 78. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands og ákvæði 1. og 3. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, þar sem er að finna ákvæði um sjálfsstjórn sveitar- félaga og að afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga taki ávallt mið af sjálfs- stjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfsstjórn sveitar- félaga. Álit Reykjavíkurborgar er að lagalega sé illfært og jafnvel ómögulegt að setja almenn lög, sem gangi m.a. gegn stjórnarskrá Lýðveldisins, til að stjórn-sýslunefnd taki stjórn-sýslu- ákvarðanir fyrir hönd sveitarfélagsins. Varðandi auglýsingatíma skipulagsáætlana telur Reykjavíkurborg að skoða ætti fleiri greinar skipulagslaga. Þannig sé rétt að hafa auglýsinga- tíma aðalskipulagstillagna fjórar vikur. Það sé sveitarstjórna að meta hvort miða skuli við lág- marksfrest og eðlilegt að opna fyrir þann möguleika að lágmarkstíminn verði fjórar vikur og sveitarstjórnnum treyst til að meta hvenær lágmarkið sé nýtt og hvenær lengri frestur sé gefinn. Þá er í umsögn Reykjavíkurborgar að finna tillögur um fleiri breytingar á skipulagslögum.

Samband íslenskra sveitarfélaga styður tillögur um breytta málsmeðferð með skipan sérstakrar stjórn-sýslunefndar. Sambandið leggur í umsögn sinni áherslu á þá sérstöðu sem framkvæmdir við flutningskerfi Landsnets hafa, sem að áliti sambandsins geta réttlætt frávik frá meginreglu skipulagslaga en telur þó að ekki ætti að stíga frekari skref í þá átt að færa skipulagshlutverkið frá sveitarfélögum. Sambandið styður einnig tillögur um styttingu máls- meðferðar en leggur áherslu á að frekari vinna þurfi að fara fram. Þá tekur Sambandið undir tillögur um stafræna gátt en bendir á mikilvægi þess að fjármagn fylgi verkefninu.

Í umsögn Sifjar Konráðsdóttur lögfræðings segir m.a. að flutningslínur raforku á 66 kV og hærri spennu séu ekki alltaf háðar mati á umhverfisáhrifum samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum og séu þannig einungis tilkynningaskyldar. Þá þurfi að huga að því hver eigi sæti í nefndinni, hvernig jafnvægis yrði gætt í slíkri nefnd milli sveitarfélaga sem ættu ólíkra og mismikilla hagsmuna að gæta, hvort unnt sé að skjóta ákvörðun um skipun stjórn- sýslunefndar til óháðs aðila eða hvort ákvörðun sé endanleg á stjórn-sýslustigi og komi þátttökuréttur almennings hér til álita. Þá bendir Sif á að áformin sjálf séu mikið inngrip í almennar skipulags- og leyfisveitingarreglur og að huga þurfi að samrýmanleika áformanna við ákvæði Árórsamningsins og tilskipana ESB á sviði umhverfismats áætlana og fordæma á réttarsviðinu. Sif bendir á að hugtakið meginflutningskerfi hafi ekki lagalega merkingu. Orðið eins og það komi fram í 9. gr. a raforkulaga standi væntanlega þar sem þýðing á „main transmission infrastructure“ eins og það kemur fram í 22. gr. þriðju raforkutilskipun ESB. Hugtakið geti aftur á móti ekki þýtt annað en „helstu flutningsgrunnvirki“.

Samtök iðnaðarins telja að skipan nefndar vegna framkvæmda í flutningskerfi raforku sé til þess fallin að stytta og einfalda málsmeðferðartíma skipulagsbreytinga og framkvæmdaleyfa. Samtök iðnaðarins telja þó að ganga þurfi lengra en áformin miða við. Finna þurfi leiðir til að leyfisveitingar gangi betur fyrir sig, taki skemmri tíma og tryggja samræmi í vinnubrögðum milli aðila sem koma að ferlinu. Samtökin fagna áformum um stafræna skipulagsgátt en telja þó varhugavert að opinberar stofnanir byggi hver og ein upp afmarkaðar gáttir fyrir afmarkaða stjórnsýsluferla. Samþætta ætti rafræna þjónustu og fleiri stjórnsýsluferla og bæta þannig aðgengi að gögnum og rekjanleika og spara mikinn tíma og kostnað. Varðandi styttri athugasemdafresti um tiltekna skipulagsbreytingar telja samtökin að ganga þurfi lengra en áformin segja til um í ljósi þeirra tækniframfara sem átt hafi sér stað frá setningu laganna.

Landeigendur á línuleið áformaðrar Suðurnesjalínu 2 leggjast gegn áformum um breytingu á skipulagslögum sem feli í sér skipan sérstakrar stjórnsýslunefndar. Að þeirra mati nýtur raforkukerfið engar þeirrar sérstöðu sem réttlæti að þrengt sé að skipulagshlutverki sveitarfélaga með svo afgerandi hætti. Tafir sem hafi orðið á framkvæmdum sem tengjast styrkingu raforkukerfisins eigi ekki rót sína að rekja til núgildandi löggjafar heldur til vinnubragða Landsnets. Verði niðurstaðan sú að lögð verði til sameiginleg stjórnsýslunefnd við útgáfu framkvæmdaleyfa þá sé brýnt að undir nefndina heyri ekki framkvæmdir sem nú þegar hafi farið í gegnum lögbundið umhverfismatsferli

Byggingavettvangurinn styður tillögur um styttingu tiltekinna fresta og telur að ganga megi lengra með vísan til tækniframþróunar frá gildistöku skipulagslaga. Auðsótt ætti að vera að stytta alla fresti með því að efla stafræna stjórnsýslu og auka á rafræn samskipti.

Umhverfisstofnun bendir á að áður en ráðist sé í framkvæmd á friðlýstum svæðum þurfi leyfi Umhverfisstofnunar að liggja fyrir auk þess sem stofnunin sé umsagnaraðili vegna ýmissa framkvæmda samkvæmt ákvæðum náttúruverndarlaga. Stofnunin bendir á mikilvægi þess að tryggt verði gagnsæi og aðgengi að úrlausnum nefndarinnar og að skýrt sé hvort ákvarðanir nefndarinnar sæti kær. Þá bendir stofnunin á mikilvægi þess að hlutverk nefndarinnar sé skýrt varðandi hvaða framkvæmdir falla undir störf hennar.

Þær umsagnir sem bárust við áform um lagasetningu voru yfirfarnar við vinnslu frumvarps þessa og tekur frumvarpið því mið af þeim. Að meginsteftu til var byggt á tillögum umræddra starfshópa við gerð frumvarpsins og gætt að skýrleika við gerð lagatexta og texta greinargerðar til að fyrirbyggja misskilning í kjölfar umsagna um áformin. Gætt var að því að skerða ekki þátttökuréttindi almennings við skipulagsgerð vegna uppbyggingar íbúðarhúsnæðis með því að afmarka heimild til styttingar umsagnarfrests við framkvæmdir sem falla ekki undir lög um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, auk þess sem skylt er að tilkynna almenningi áform um breytingu á deiliskipulagi a.m.k. tveimur vikum áður en tillagan er auglýst. Hvað varðar ákvæði um raflínuskipulag var gætt að því að vísa til þess að um væri að ræða skipulag vegna framkvæmda sem byggjast á kerfisáætlun samkvæmt ákvæðum raforkulaga.

Drög að frumvarpi voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is hinn 17. september 2020 (mál nr. S-190/2020) en auk þess óskaði umhverfis- og auðlindaráðuneytið sérstaklega eftir umsögnum frá Skipulagsstofnun, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneyti. Ráðuneytinu bárust 14 umsagnir.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga segir að löggjafinn þurfi að vera meðvitaður um að sú sérstaka málsmeðferð sem lögð sé til í frumvarpinu að gildi um breytingar á aðalskipulagi og veitingu framkvæmdaleyfa vegna framkvæmda í meginflutningskerfi raforku, sé grundvallarfrávik frá meginreglum skipulagslaga. Í umsögn Sambandsins er rakið að breytingar á raforkulögum sem gerðar voru með lögum nr. 26/2015 og nr. 24/2018 hafi þegar leitt

til takmarkana á skipulagsvaldi sveitarfélaga hvað varðar framkvæmdir í kerfisáætlun Landsnets. Framkvæmdir við meginflutningskerfið hafi sérstöðu umfram ýmsa aðra samfélagslega innviði þar sem nauðsynlegt sé að taka sameiginlega og bindandi ákvörðun allra sveitarfélaga um línuleið og staðsetningu jarðstrengja, ef við á. Frumvarpið tryggji að fulltrúar allra sveitarfélaga sem málið varði eigi beina aðkomu að ákvörðunum og ágreiningi innan nefndarinnar megi vísa til ráðherra. Frumvarpið gangi ekki lengra en tilefni sé til svo ná megi markmiðum um uppbyggingu meginflutningskerfis raforku. Sambandið undirstrikar að ekki sé ástæða til að útvíkka hlutverk raflínunefnda og ákvæða um raflínuskipulag þannig að þau nái til annarra samfélagslega mikilvægra innviða, t.d. vegaf framkvæmda. Sérstaklega áréttar Sambandið þá afstöðu sem fram kemur í bókun stjórnar frá 29. september 2020, að ekki sé tilefni til að stíga frekari skref í þá átt að færa skipulagshlutverkið frá sveitarfélögum. Hvað varðar ákvæði 19. gr. (nú 18. gr.) frumvarpsins um heimild til að veita fjögurra vikna umsagnarfrést við tilteknar tillögur um breytingar á deiliskipulagi kemur fram að sambandið hafi tekið þátt í vinnu starfshóps sem falið hafi verið að útfæra tillögur átakshóps í húsnæðismálum. Starfshópnum hafi eingöngu verið falið að vinna með mjög afmarkað úrlausnarefni, sem fyrirsjáanlega muni litlu breyta varðandi málskraða við gerð skipulagsáætlana. Af hálfu Sambands íslenskra sveitarfélaga og margra sveitarfélaga liggja fyrir skýr afstaða um að tilefni sé til þess að endurskoða athugasemdafrest, ekki síst í ljósi gjörbreyttra aðstæðna frá því að viðmið um fresti voru sett í lög. Stytting athugasemdafrests úr sex vikum í fjórar eigi ekki að vera nokkurt vandamál við núverandi aðstæður, þar sem upplýsingagjöf og samskipti um skipulagsmál fari fram með allt öðrum hætti en á síðustu öld. Í ljósi þess að komið hafi fram alvarlegar athugasemdir við tillöguna telji sambandið skynsamlegast að fella 19. gr. brott úr frumvarpinu og skipa starfshóp til þess að vinna heildstæðar tillögur um einföldun málsmeðferðar.

Varðandi ákvæði um stafræna skipulagsgátt leggur sambandið áherslu á að verkefninu fylgi fjármagn og að sambandið komi að útfærslu gáttarinnar. Þá vekur sambandið athygli á því að fram hafi komið athugasemdir varðandi aðgang að gögnum tengdum skipulagsmálum. Í framkvæmd hafi línur ekki verið nægjanlega skýrar og m.a. komið fram kröfur um að nöfn fagaðila á teikningum séu fjarlægð og kennitölur er komi fram í athugasemdum við skipulagstíllögur. Sambandið hvetur því til þess að ákvæði um persónuvernd og birtingu persónuupplýsinga verði tekið upp í skipulagslög svo skýr lagaheimild sé fyrir birtingu nauðsynlegra upplýsinga.

Að mati Sifjar Konráðsdóttur mætti halda því fram að það væri í ósamræmi við stefnu ráðuneytisins sjálfs og Árósasamninginn að náttúruverndarsamtökum hafi verið haldið utan við undirbúning svo mikilvægrar lagasetningar, en þau hafa ekki átt fulltrúa á neinu stigi og ekki sé kunnugt um að áform um lagasetningu hafi komið til kasta starfshóps um endurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum heldur. Pólitískur samhljómur sé augljóslega í ríkisstjórn Íslands um að taka skipulagsferli og umhverfismat/leyfisveitingu flutningslína raforku á Íslandi út úr málsmeðferð sem ríkt hafi frá lagabreytingu árið 2005 (lög nr. 74/2005) þegar ákvarðanavald um allar framkvæmdir sem umtalsverð umhverfisáhrif hafa samkvæmt lögum nr. 106/2000 hafi verið fært frá Skipulagsstofnun (áður Skipulagsstjóri ríkisins) til sveitarfélaga. Segir í umsögninni að engin greining hafi farið fram á því vandamáli sem lagasetningaráformunum sé ætlað að leysa. Í sögulegu samhengi hafi tafir á framkvæmdum Landsnets afmarkast við byggingu loftlína. Ástæður tafa séu annars vegar langur málsmeðferðartími Skipulagsstofnunar, en það vandamál sé ekki leyst með frumvarpsdrögum heldur hljóti að fjalla um pólitík, fjárveitingar og forgangsröðun innan stofnunar. Hins vegar megi rekja tafir til Landsnets. Þá virðist frumvarpsdrögin ekki gera ráð fyrir að flutningslínur Landsnets geti

mögulega verið í jarðstrengjum eða sæstrengjum í framtíðinni og alls ekki umhverfismatsskyldar. Samkvæmt orðalagi 5. gr. yrði ráðherra ekki heimilt að skipa raflínunefnd þegar Landsnet hygðist leggja jarðstreng, sem ekki þyrfti að umhverfismeta.

Reykjavíkurborg telur heimild til skipan raflínunefndar vega að sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga án þess að hún sé styrkt nægjanlegum rökum. Athugasemdir eru gerðar við að samráð hafi ekki verið haft við Reykjavíkurborg við undirbúning frumvarpsins. Lögfesting þess samrýmist ekki markmiðum skipulagslaga en samkvæmt þeim nái skipulagsskylda sveitarfélaga til lands og hafs innan marka sveitarfélaga sem sé á ábyrgð sveitarstjórna en ekki tíma-bundinna stjórnáslunefnda. Vísað er til 78. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og 1. og 3. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, um sjálfsstjórn sveitarfélaga og taki afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga ávallt mið af sjálfsstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfsstjórn sveitarfélaga. Að mati Reykjavíkurborgar sé ómögulegt að setja almenn lög, sem gangi m.a. gegn stjórnarskrá Lýðveldisins, til að koma slíkri stjórnáslunefnd á laggirnar sem taki stjórnásluákvæðanir fyrir hönd sveitarfélagsins. Hér sé um óásættanlegt fordæmi að ræða þar sem vegið sé að skipulags- og sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga. Varðandi heimild til að stytta málsmeðferð vegna tiltekinna breytinga á deiliskipulagi telur Reykjavíkurborg að tillagan sé illa útfærð og frekar til þess fallin að erfitt verði að meta hvenær hún eigi við, t.d. hvort hún eigi við t.d. íbúðarhúsnæði með atvinnustarfsemi á fyrstu hæð. Borgin telur að margar aðrar greinar skipulagslaga mætti skoða í samhengi til að stytta málsmeðferðina vegna skipulagsvinnu hjá sveitarfélögum. Hætta sé á að ef þessi eina breyting á málsmeðferð skipulagstillagna verði tekin inn í löggin þá virki hún eins og lélegur bútasumur. Alls óljóst sé hvenær sveitarfélög geti beitt umræddri undantekningu sem muni að öllum líkindum ekki flýta málsmeðferð vegna þess hve greinin sé illa útfærð. Leggst Reykjavíkurborg gegn því að sú tillaga nái fram að ganga í óbreyttri mynd. Í umsögninni er að lokum tekið undir tillögur um stafræna gagnagátt fyrir skipulagsáætlanir.

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur telur skipan raflínunefndar ekki æskilega leið til styttingar á málsmeðferð vegna raflínuf framkvæmda. Skipulagsvaldið færir við það frá sveitarfélögum sem oft og tíðum hafi mismunandi hagsmuna að gæta og ekki fáist séð að unnt væri að tryggja þá hagsmuni þrátt fyrir að viðkomandi sveitarfélag ættu fulltrúa í nefndinni. Raflínuskipulag sé rétt hærra en aðal- og deiliskipulag og fyrir sveitarfélög sem leggja gegn framkvæmdinni verði um að ræða mjög íþyngjandi inngríp í skipulagsmál þeirra. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur bendir sérstaklega á hagsmuni vatnsverndar sem gangi þvert á sveitarfélagsmörk. Allar framkvæmdir á vatnsverndarsvæðum séu háðar starfsleyfi viðkomandi heilbrigðiseftirlits en framkvæmdastjórn um vatnsvernd, skipuð framkvæmdastjórn heilbrigðiseftirlita á höfuðborgarsvæðinu, hafi með sér samráð um útgáfu starfsleyfa og umsjón svæðisins. Vel hafi gengið með það samráð, m.a. að koma að og sætta sjónarmið margra sveitarfélaga og hagsmuni þeirra. Þótt gefið sé út eitt framkvæmdaleyfi þurfi eftir sem áður leyfi mismunandi heilbrigðisnefnda fyrir framkvæmdum á vatnsverndarsvæði, nokkuð sem frumvarpið taki ekki á. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur leggst gegn heimild til að stytta umsagnarfrést tiltekinna deiliskipulagsbreytinga þar sem mikilvægt sé að nægur tími sé gefinn til að rýna tillögur og gögn áður en ákvarðanir séu teknar. Þá bendir Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur á að kærufæri gæti reynst flókið ef skipuð yrði ein stjórnáslunefnd þvert á sveitarfélög.

Landsvirkjun vekur athygli á að í eldri skipulags- og byggingarlögum hafi verið að finna ákvæði um sérstaka svæðisskipulagsmeðferð vegna mannvirkja og áætlana sem hafi náð til fleiri en eins sveitarfélags, svo sem þjóðvega, orkumannvirkja, fjarskiptalína og áætlana um framkvæmdir eða aðra ráðstöfun lands til nýtingar eða verndar. Ákvæðið hafi ekki gert ráð

fyrir skipan nefndar með fulltrúum viðkomandi sveitarfélaga. Umrætt ákvæði hafi verið felld úr lögum árið 2010 með gildistöku nýrra skipulagslaga. Að mati Landsvirkjunar er vert að taka til skoðunar hvort ástæða sé til að fyrirbyggjandi frumvarp taki til þjóðvega, orkumannvirkja, fjarskiptalína og annarra áætlana líkt og eldri löggjöf hafi gert ráð fyrir. Landsvirkjun leggur til að skoðað verði hvort ástæða sé til þess að breyta skipan raflínunefndar þannig að í nefndinni eigi sæti þrjú til fimm nefndarmenn og að veiting framkvæmdaleyfa verði í höndum þeirra en ekki fulltrúa Skipulagsstofnunar eða sveitarfélaga. Álit vegna mats á umhverfisáhrifum séu veitt af Skipulagsstofnun og því álitamál hvort Skipulagsstofnun geti komið að ákvörðun á stigi leyfisveitingar. Einnig geti komið upp álitamál ef einstaka sveitarfélög vilji láta reyna á málsmeðferð eða ákvarðanatöku við gerð skipulagsáætlunar eða mats á umhverfisáhrifum eða leyfisveitingu. Þá geti verið óheppilegt að fulltrúar sömu sveitarfélaga hafi komið að ákvarðanatöku. Leggur Landsvirkjun því til að skoðað verði hvort rétt sé að nefndin verði skipuð föstum nefndarmönnum. Landsvirkjun bendir á að samkvæmt frumvarpinu verði ágreiningi um afgreiðslu raflínuskipulags vísað til ráðherra. Sú staða kynni að koma upp að meiri hluti nefndarinnar væri ekki sammála niðurstöðu ráðherra en bæri eigi að síður að gefa út framkvæmdaleyfi. Að mati Landsvirkjunar verður að koma fram í lögnum hvort unnt sé að kæra ákvörðun um raflínuskipulag, sé það ætlunin. Landsvirkjun gerir athugasemd við orðalag ætlaðrar 11. gr. d þar sem segir að ráðherra skuli hafa stefnu stjórnvalda um flutningskerfi raforku til hliðsjónar. Landsvirkjun vekur athygli á að sveitarfélögum ber samkvæmt raforkulögum að samræma skipulagsáætlanir við útgefna kerfisáætlun hverju sinni. Væntanlega þurfi ráðherra því að taka fullt tillit til gildandi kerfisáætlunar hverju sinni í stað þess að hafa hana einungis til hliðsjónar.

Húsnæðis og mannvirkjastofnun telur geta dregið úr tilætluðum áhrifum frumvarpsins að heimild til skipan raflínunefndar eigi aðeins við þegar framkvæmd nær yfir tvö eða fleiri sveitarfélög. Ekki sé ljóst af frumvarpinu hvort fyrirkomulag raflínuskipulags eigi aðeins við um nýjar framkvæmdir. Skýrast væri að raflínuskipulag næði til alls flutningskerfis rafveitna, bæði núverandi flutningskerfis og framkvæmda sem nú þegar eru komnar á áætlun. Þá mætti skýra hvort helgunarsvæði raflína og strengja félli undir 22. gr. frumvarpsins um forkaupsrétt sveitarfélaga. Að mati Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar er stytting athugasemdafrests vegna deiliskipulagstillagna fyrir íbúðarhús, sem ekki er háð mati á umhverfisáhrifum, til þess fallið að auka skilvirkni skipulagsmála og geti átt þátt í að stuðla að aukinni hagkvæmni í byggingu íbúðarhúsnæðis fyrir almennig. Sérstaklega fagnar stofnunin tillögu um stafræna gagna- og upplýsingagátt vegna skipulagsmála. Þá hvetur stofnunin til þess að áfram verði unnið að þeim tillögum átakshóps ríkisstjórnarinnar í húsnæðismálum sem ekki eru til umfjöllunar í frumvarpinu.

Umhverfisstofnun bendir á að 11. gr. d laganna skv. 7. gr. frumvarpsins, þar sem fram kemur að stefna raflínuskipulags sé bindandi við gerð svæðisskipulags, aðalskipulags, deiliskipulags og útgáfu byggingar- og framkvæmdaleyfa, kalli á breytingar á ákvæðum náttúruverndarlaga varðandi umsagnarhlutverk Umhverfisstofnunar í tengslum við gerð skipulags og veitingu framkvæmda- eða byggingarleyfa, þannig að tryggt verði lögbundið hlutverk Umhverfisstofnunar við veitingu umsagnar um skipulagsáætlanir. Þá gerir Umhverfisstofnun athugasemdir við orðalag tiltekinna greina frumvarpsins.

Landsnet fagnar vinnu að stjórnvalda við að auka skýrleika og einfalda regluverk um undirbúning framkvæmda í flutningskerfi raforku með það að markmiði að auka skilvirkni ferla. Hins vegar telur Landsnet að með frumvarpsdrögnum sé flækjustig aukið og markmiðum um skilvirkni ekki náð. Landsnet telur aðferðarfræði frumvarpsins haldna þeim galla að sú málsmeðferð sem skipulagslög mæli fyrir um sé ekki sniðin að þörfum vegna stærri framkvæmda

í flutningskerfinu sem ná yfir mörg sveitarfélög. Slíkar framkvæmdir séu einnig háðar margvíslegum öðrum lagakröfum, sem m.a. leggi á sérstakar skyldur um hagkvæma uppbyggingu að teknu tilliti til öryggis, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, gæða raforku og stefnu stjórnvalda. Hvorki skipulagslög né lög um mat á umhverfisáhrifum hafi að geyma ákvæði um þetta og í skilgreiningu á hugtakinu umhverfisáhrif í lögum um mat á umhverfisáhrifum sé sérstaklega tekið fram að þjóðhagsleg áhrif og arðsemi einstakra framkvæmda teljist ekki til umhverfisáhrifa. Þannig sé ekki nóg að gera einfaldar breytingar á skipulagslögum heldur verði að horfa til ákvæða raforkulaga, bæði hvað varði ferla og eins þau lögbundnu sjónarmið sem flutningsfyrirtækinu ber samkvæmt þeim lögum að leggja til grundvallar við uppbyggingu flutningskerfis. Því sé ekki nægjanlegt að mæla eingöngu fyrir um að við gerð raflínuskipulags skuli taka mið af ákvæðum raforkulaga. Þá gerir Landsnet athugasemdir við að ráðherra skuli við töku ákvörðunar um raflínuskipulag taka mið af gildandi landsskipulagsstefnu og niðurstöðum mats á umhverfisáhrifum en stefna stjórnvalda einungis höfð til hliðsjónar. Þá virðist landsskipulagsstefnu gert sérstaklega hátt undir höfði sem skjóti skökku við í ljósi þess að í landsskipulagsstefnu séu ekki sett fram sérstök markmið um raforkukerfið. Landsnet bendir á að frumvarpið geri ráð fyrir samþættingu skipulagsferlisins við ferli samkvæmt lögum um umhverfismat áætlaða en ekki sé gert ráð fyrir samþættingu gagnvart ferli samkvæmt raforkulögum. Landsnet telur rétt að raflínunefnd yrði skipuð fulltrúum stjórnvalda orkumála og þess flutningsfyrirtækis sem að framkvæmdinni komi. Landsnet telur æskilegra að horft væri heildstætt á málið og um það sköpuð breiðari samstaða á grundvelli almennra forsendna, þá einnig forsendna raforkulaga, með það að markmiði að innleiða afgreiðslu á einum stað (e. one-stop shop) með aukna skilvirkni í huga.

Landvernd varar við því að gerðar verði í flýti breytingar á lögum og reglugerðum sem auðvelda leyfisveitingar til framkvæmda á kostnað lýðræðislegrar og vandaðrar ákvarðanatöku. Fyrirhugaðar breytingar taki allar til þátttöku almennings í lýðræðislegum ferlum. Landvernd minnir á skyldur íslenskra stjórnvalda samkvæmt Árósasamningnum og EES-samningnum til þess að tryggja aðkomu, upplýsingagjöf og réttarúrræði almennings vegna ákvarðanatöku í umhverfismálum. Varðandi stafræna skipulagsgátt tekur Landvernd undir þá fyrirætlun en bendir jafnframt á mikilvægi vandaðrar uppsetningar, kynningar og umsjónar gáttarinnar sem og þess að fjármagn fylgi verkefninu. Hvað varðar styttingu umsagnarfrests vegna uppbyggingar íbúðarhúsnæðis telur Landvernd breytinguna hafa smávægileg áhrif á byggingarferlið og í besta falli stytta það um 3%. Fórarkostnaðurinn yrði hins vegar tífaldur þar sem tíminn sem almenningur hefði til að koma sínum sjónarmiðum á framfæri myndi skerðast um 33%. Landvernd telur þetta vinna gegn lýðræðisþátttöku almennings í skipulagsferlinu. Í umræðu um sérstakt raflínuskipulag þvert á sveitarfélög hafi ekki verið fjallað um möguleg áhrif breytingarinnar á lýðræðisþátttöku almennings þrátt fyrir að megintilgangurinn væri að bregðast við deilumálum sem komið hafi upp vegna verklags Landsnets í samráði við landeigendur og almenning. Þá byggist tillagan á undirbúningsvinnu á vegum stjórnarráðsins þar sem ekki hafi verið boðið upp á þátttöku umhverfisverndarsamtaka. Óskar Landvernd eftir frekara samráði áður en lagafrumvarpið verði lagt fyrir Alþingi. Landvernd telur hættu á því, ef ekki verði 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 hafi bent á að miklar líkur séu á því að töluverður hluti raforku sem seldur sé á Íslandi dragist saman á næstu árum frekar en að hann aukist. Fyrirhugaður samdráttur Rio Tinto, lokun kísilvera og samdráttur hjá gagnaverum ráði þar mestu. Því sé óráðlegt að ráðast í meiri háttar uppbyggingu meðan þessir þættir séu óljósir. Gera verði greinarmun á því hvaða framkvæmdir séu vegna almennrar orkunotkunar og hvaða

séu vegna sérstakra þarfa orkufrekrar stóriðju. Leggur Landvernd því til breytingu á 2. gr. frumvarpsins og að frumvarpsdrögunum verði breytt á öðrum stöðum til samræmis. Þá bendir Landvernd á þörf á skýrleika í frumvarpinu í tengslum við það að niðurstöður umhverfismats beri að virða. Landvernd telur ekki rétt að raflínuskipulag sé rétt hærra svæðisskipulagi og leggur til breytingar á frumvarpinu í samræmi við það. Þá leggur Landvernd til frestun á framlagningu frumvarpsins.

Samtök atvinnulífsins telja útfærslu frumvarpsins ekki í samræmi við væntingar í kjölfar áforma um lagasetningu og lýsa sig andvíg því fyrirkomulagi sem frumvarpið geri ráð fyrir, m.a. hlutverki Skipulagsstofnunar við gerð raflínuskipulags. Segir að framkvæmdaraðilinn ætti að annast val þess kosts sem hann hyggist hrinda í framkvæmd, sækja um leyfi þar sem gerð sé grein fyrir endanlegum valkosti og bera ábyrgð á því að framkvæmdin sé í samræmi við lög og reglur. Nauðsynlegt sé að breyta lögum um mat á umhverfisáhrifum og tryggja að endanlegur leyfisveitandi verði lögbært yfirvald og annist umsjón með ferli við mat á umhverfisáhrifum. Ferlið hér á landi sé einstakt og valdi nánast óviðráðanlegu flækjustigi fyrir framkvæmdaraðila. Samtök atvinnulífsins telja að breyta þurfi ferli við leyfisveitingar og mat á umhverfisáhrifum og færa til samræmis við kerfi í nálægum löndum. Það kalli á heildstæðari sýn og víðtækari skoðun en fram hafi farið í þessu máli.

Samorka kveðst fagna einföldun undirbúningsferla við uppbyggingu flutningskerfis raforku sem sé hluti samfélagslega mikilvægra innviða. Ekki hafi þó verið tekið nægjanlegt tillit til ábendinga Samorku og Landsnets um samspil skipulagslaga og raforkulaga, nr. 65/2003, og þeirrar sérstöðu sem kerfisáætlun hafi nú þegar gagnvart skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Í raforkulögum sé kveðið á um stöðu kerfisáætlunar gagnvart skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Vegna þeirrar sérstöðu sem kerfisáætlun hafi fengið með lögnum sé jafnframt lögð mikil áhersla á að flutningsfyrirtækið hafi ítarlegt samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga, landshlutasamtök sveitarfélaga og viðkomandi sveitarfélög. Staða kerfisáætlunar samkvæmt raforkulögum sé grundvallaratriði og þær skyldur sem á sveitarfélög séu lagðar, um breytingar á skipulagsáætlunum til samræmis við kerfisáætlun, endurspeglit með skýrum hætti í lögnum. Í frumvarpsdrögunum sem eru til umfjöllunar sé þetta skref ekki stigið til fulls þar sem ákvæði 9. gr. c í raforkulögum um skyldur sveitarfélaga sé ekki tekið beint upp í frumvarpstextanum. Í 1. og 2. gr. frumvarpsdraganna sé að vísu tilvísun til staðfestrar kerfisáætlunar, þ.e. að raflínuskipulagið skuli byggjast á henni og í því felist ákveðið skilyrði um að skipulagsáætlun skuli í hvert skipti byggjast á kerfisáætluninni. Samorka vísar í ákvæði 9. gr. c raforkulaga sem fjallar um stöðu kerfisáætlunar gagnvart skipulagi sveitarfélaga. Nauðsynlegt sé að efnislega sami texti komi inn í skipulagslöggin til að taka af allan vafa um skyldur raflínunefndarinnar. Mikilvægt sé að málsmeðferð skipulagslaga kalli ekki á endurtekningu á ferlum og vinnu sem þegar sé lokið og því eðlilegt að lýsing á undirbúningi og gerð raflínuskipulagsins taki mið af þessu. Vísað er til þess að áherslur sem leggja eigi til grundvallar við gerð skipulagstillögu, valkostir o.s.frv., taki mið af fyrirliggjandi forsendum samþykkrar kerfisáætlunar. Segir að 8. gr. frumvarpsins endurspegli ekki þessar skyldur. Draga þurfi fram að við gerð kerfisáætlunar hafi þegar farið fram mat á öðrum þáttum sem flutningsfyrirtækinu beri að taka mið af við gerð hennar. Þetta mat endurspeglit í skyldum flutningsfyrirtækisins til að tryggja öryggi, skilvirkni, áreiðanleika afhendingar, gæði raforku og að stefnu stjórnvalda um uppbyggingu sé fylgt. Að mati Samorku ætti raflínunefndin að vera nefnd sérfræðinga og ráðuneyti orkumála ætti einnig að eiga fulltrúa í nefndinni. Vísar Samorka til þess að breytingar hafi verið gerðar á sínum tíma á raforkulögum til að einfalda ferla og gera þá skilvirkari.

Hópur landeiganda á línuleið áformaðrar Suðurnesjalínu segjast leggjast gegn ákvæðum frumvarpsins sem varða málsmeðferð vegna raflína og bendir á þá afstöðu hópsins að Suðurnesjalína 2 ætti að vera lögð sem jarðstrengur. Segir að Landsnet hafi enn ekki sótt um framkvæmdaleyfi fyrir lagningu Suðurnesjalínu 2 þrátt fyrir að meira en fimm mánuðir séu liðnir síðan álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum hafi legið fyrir. Þá séu viðræður við landeigendur meðfram Reykjanesbraut ekki hafnar. Allar tafir sem orðið hafi á framkvæmdinni séu á ábyrgð Landsnets, sem annist meginflutningskerfi raforku og kerfisstjórnun þess. Ekki sé rétt að tafir á styrkingu raforkukerfisins séu vegna löggjafarinnar heldur hafi Landsnet ekki fylgt ákvæðum laga við undirbúning framkvæmda eins og dómar Hæstaréttar frá árunum 2015–2017 staðfesti. Raforkukerfið njóti ekki þeirrar sérstöðu að réttlætt geti að þrengt sé að skipulagshlutverki sveitarfélaga með frumvarpinu. Landeigendur segjast þó fagna því að undir áformaða raflínunefnd heyri ekki framkvæmdir sem lokið hafa lögbundnu umhverfismatsferli. Þá segir í umsögninni að ekki sé nógu skýrt hvort áformuð raflínunefnd skuli vera bundin af niðurstöðu lögmæts umhverfismatsferils rétt eins og sveitarfélög nú. Landeigendur benda á að frumvarpsdrögin geri ráð fyrir að allar raflínufamkvæmdir séu háðar mati á umhverfisáhrifum sbr. 5. gr. frumvarpsdraganna. Virðist þannig lagt upp með að framkvæmdir við styrkingu raforkukerfisins verði í framtíðinni með loftlínunum en það veki furðu.

Að mati Skipulagsstofnunar gefur frumvarpið tilefni til yfirferðar á ákvæðum skipulagslaga sem fjalla um kynningar lýsinga og skipulagstillagna á öllum skipulagsstigum, með tilliti til áformaðrar skipulagsgáttar. Að mati stofnunarinnar ætti birting í skipulagsgáttinni að koma í stað birtingar í Lögbirtingablaði, eins og kveðið er á um í skipulagslögum, og kröfu um að áþreifanlegt eintak liggi frammi. Hins vegar geti gáttin ekki komið í stað kröfu um áberandi auglýsingu að mati stofnunarinnar. Þá sé ástæða til að yfirfara hvort tilefni sé til að gera breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum þess efnis að tillögur, umsagnir, álit og ákvarðanir í þeim ferlum sem þau lög fjalli um skuli birt í skipulagsgáttinni. Hvað varðar heimild í frumvarpinu til að stytta kynningartíma tiltekinna skipulagstillagna áréttar stofnunin umsögn sem stofnunin veitti við áform um lagasetninguna. Stofnunin telur frumvarpið taka að óverulegu leyti á þeim annmörkum sem áður hafi verið bent á. Stofnunin leggur til að fallið verði frá tillögunni og þess í stað unnið að markmiðum stjórnvalda um úrbætur í skipulagsmálum með heildstæðri úttekt á kynningar- og samráðskröfum skipulagslaga og kortlagningu möguleika á að einfalda lagaumgjörð kynningar og samráð við skipulagsgerð og auka skilvirkni, um leið og tryggð sé fullnægjandi aðkoma borgaranna að mótun skipulagsákvæðana. Skipulagsstofnun bendir einnig á varðandi áform um það hvenær ákvæði um skipulagsgátt taki gildi að líta þurfi til þess hvenær frumvarpið muni mögulega taka gildi sem lög og þess tíma sem það taki að þróa og smíða gáttina.

Samtök iðnaðarins telja að í rafrænni þjónustu liggi mun meiri tækifæri en lagasetningin taki til og að færa ætti fleiri stjórnsýsluferla og opinbera þjónustu í rafrænar gáttir og tengja þær saman. Með því að samþætta rafræna þjónustu og fleiri stjórnsýsluferla megi bæta aðgengi að gögnum og rekjanleika og spara mikinn tíma og kostnað. Samtökin hvetja til þess að fyrirhuguð lagaheimild verði opnari og geti falið í sér stafræna gagna- og upplýsingagátt sem nái til fleiri atriða en framkvæmdaleyfa og skipulagsáætlana. Þannig verði opnað fyrir hagræðingu og samræmingu við fleiri stjórnsýsluferla. Samtök iðnaðarins leggjast þá gegn aukinni gjaldheimtu við útgáfu framkvæmdaleyfis. Varðandi raflínuskipulag leggja Samtök iðnaðarins til að gengið verði lengra og ekki eingöngu horft til skipulags hvað varðar flutningskerfi raforku heldur einnig annarrar innviðaupbyggingar í tengslum við vinnslu, dreifingu og flutning á raforku, svo sem dreifikerfi raforku og innviðafamkvæmdir sem tengist starfsemi og gangi þvert á mörk sveitarfélaga. Samtökin lýsa yfir vonbrigðum með að ekki hafi verið gengið

lengra í að stytta athugasemdafrest almennings vegna skipulagstillagna með það fyrir augum að flýta málsmeðferð. Ganga hefði þurft mun lengra í ljósi tækniframfara frá setningu laganna enda hafi almenningur nú mun betra og greiðara aðgengi að upplýsingum, t.d. með tilkomu netsins. Kynningar- og kærufæri skipulagsmála sé heilt yfir of langt og breyting skv. 19. gr. hafi aðeins smávægilegt gildi, ef nokkuð, enda sé um að ræða valkvæða heimild. Enn fremur eigi heimildin ekki að eiga aðeins við um uppbyggingu íbúðarhúsnæðis. Samtök iðnaðarins ítreka að ganga þurfi lengra en frumvarpið geri ráð fyrir til að auka skilvirkni skipulagsmála.

Við yfirferð á umsögnum voru gerðar breytingar á frumvarpinu. Orðalagi 7. gr. vegna 11. gr. d hefur verið breytt til áréttingar á því hlutverki raflínunefndar að taka afstöðu til mats á umhverfisáhrifum og ákveða hvort leyfi skuli veitt. Þá hefur verið bætt við ákvæði um breytingu á öðrum lögum vegna raflínunefndar og vísað til gáttarinnar sem landfræðilegrar samráðs- og gagnagáttar. Ýmis lagatæknileg atriði komu þá til álita við yfirferð umsagna.

Í umsögnum er að finna sjónarmið um að rétt sé að raflínunefnd sé skipuð með öðrum hætti, t.d. fulltrúum stjórnvalda orkumála. Í því sambandi er bent á að raflínuskipulag er skipulagsáætlun og því rétt að í raflínunefnd sitji fulltrúar stjórnvalda skipulagsmála. Í umsögnum er einnig tiltekið að ákvæði raforkulaga um kerfisáætlun setji skipulagsvaldi sveitarfélaga ákveðnar skorður og að henni sé ekki gert nægilega hátt undir höfði. Vegna þessa er bent á að ákvæði skipulagslaga sem og ákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum taka til málsmeðferðar um áætlanagerð óháð því hvort viðkomandi framkvæmdir byggjast á stefnumótun eða áætlanagerð á grundvelli sérлага eins og raforkulaga. Vegna þessa er rétt að benda á að ýmis önnur lög en raforkulög takmarka heimildir sveitarfélaga til ákvarðanatöku um landnotkun við skipulagsgerð, svo sem lög um náttúruvernd, nr. 60/2013, sem kveða á um heimildir ráðherra til friðlýsinga og lög um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011. Engu að síður ber ætíð að fara eftir þeirri lagaumgjörð sem fram kemur í skipulagslöggjöfni og löggjöf um mat á umhverfisáhrifum við skipulagsgerð og framkvæmdir. Auk þessara laga þarf einnig að líta til ýmissa annarra laga sem kveða á um landnýtingu, sbr. raforkulaga, náttúruverndarlaga og laga um verndar- og orkunýtingaráætlun. Hins vegar hefur ekki þótt tilefni til að telja upp slíka löggjöf í skipulagslögum og gildir það einnig um það frumvarp sem hér er til umfjöllunar.

Í samráði um frumvarpið komu fram athugasemdir um að Skipulagsstofnun komi að málsmeðferð vegna raflína á stigi leyfisveitingar auk umhverfismats. Bent er á að það fyrirkomulag er þekkt í nágrennaríkjunum að eitt og sama stjórnvald sinni umhverfismati og leyfisveitingu.

Hvað varðar sjónarmið um sjálfstjórnarrétt sveitarfélaga vísast til kafla 4 hér að framan um samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar. Í frumvarpinu er þátttaka sveitarfélaga í raflínuskipulagi tryggð þar sem gert er ráð fyrir að raflínunefnd verði skipuð fulltrúum þeirra sveitarfélaga sem raflínuskipulag varði.

Varðandi heimild til að beita 4 vikna athugasemdafresti vegna tiltekinna deiliskipulagsbreytinga er í umsögnum er annars vegar að finna sjónarmið um að heimildin gangi ekki nógu langt og hins vegar sjónarmið um að óæskilegt sé að hrófla við umsagnarfresti almennings. Tillaga þessa frumvarps er að við breytingar á deiliskipulagi vegna framkvæmda sem varða einvörðungu uppbyggingu íbúðarhúsnæðis verði sveitarstjórn heimilt að veita fjögurra vikna umsagnarfrest enda hafi sveitarstjórn auglýst á áberandi hátt að breyting á deiliskipulagi sé í vinnslu eigi síðar en tveimur vikum áður en tillagan er birt til umsagnar. Þar sem breytingin varðar mikilvægan þátttökurétt almennings þykir rétt að miða breytinguna að sinni eingöngu við uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og þar með aukna skilvirkni í tengslum við þær framkvæmdir. Gert er ráð fyrir að verkefni sem unnið er og varðar þátttökuréttindi almennings geti leitt í ljós hvort tilefni sé til frekari breytingar á regluverkinu. Ber þar m.a. að nefna verkefni

sem Skipulagsstofnun hefur verið falið við að gera úttekt á árangri af þátttöku almennings og félagasamtaka við endanlega ákvarðanatöku í skipulags- og framkvæmdaverkefnum sem og könnun á því hvernig staðið er að samráði af hálfu framkvæmdaraðila og sveitarfélaga og hver skilningur þeirra sé á samráði í mótunarferli skipulags- og framkvæmdahugmynda. Stofnuninni er einnig falin mótun verklags í þessu sambandi til að auðvelda og hvetja til þátttöku almennings snemma í ferlinu.

Rétt er að í frumvarpinu sé mælt almennt fyrir um landfræðilega gagna- og samráðsgátt, sem unnt er að útfæra nánar í reglugerð. Ákvæði laganna sem varða samráð geta til að mynda falið í sér samráð í gegnum gáttina. Hvað varðar birtingu í Lögbirtingablaði er bent á að samkvæmt lögum um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað er hlutverk Lögbirtingablaðs að birta auglýsingar sem stjórnvöldum þykir rétt að birta almenningi. Telur ráðuneytið rétt að reynsla skapist af notkun gáttarinnar áður en lagt er til að falla frá kröfu um birtingu í Lögbirtingablaði. Frumvarpið gerir ráð fyrir að sveitarfélögum verði skylt að nota gáttina við skipulagsgerð. Unnið er að endurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum en búast má við að þeirri endurskoðun fylgi fyrirmæli um notkun gáttarinnar í tengslum við málsmeðferð vegna mats á umhverfisáhrifum.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið felur í sér tillögu til einföldunar á stjórnsýslu við gerð skipulagsáætlana og útgáfu framkvæmdaleyfa vegna framkvæmda í flutningskerfi raforku. Er lagt til að lögfest verði heimild fyrir umhverfis- og auðlindaráðherra, að beiðni framkvæmdaraðila, til að skipa sérstaka stjórnsýslunefnd sem hafi það hlutverk að undirbúa og samþykkja slíka skipulagsáætlun, gefa út framkvæmdaleyfi fyrir framkvæmdinni og hafa eftirlit með henni á framkvæmdatíma. Með breytingunni færast stjórnsýsla þessara mála úr höndum hvers og eins sveitarfélags til nefndarinnar í þeim tilvikum sem framkvæmdaraðili óskar eftir slíku. Eftir sem áður er gert ráð fyrir að hvert sveitarfélag eigi fulltrúa í nefndinni, að sveitarstjórn fjalli um tillögur nefndarinnar og skipulagsfulltrúar annist eftirlit á framkvæmdatíma, hver í sínu sveitarfélagi. Gera má ráð fyrir að breytingin leiði til þess að verkefnastjórn, umsýsla og undirbúningur færast að miklu leyti til Skipulagsstofnunar en hins vegar verður þátttaka starfsmanna sveitarfélaganna og kjörinna fulltrúa áfram þó nokkur. Vonast er til að stjórnsýslan verði einfaldari og meiri samþætting í ferli skipulagsákvörðunar annars vegar og mats á umhverfisáhrifum hins vegar. Lagt er til að kostnaður við gerð og undirbúning skipulagsáætlunar, útgáfu framkvæmdaleyfis og eftirlit verði greitt af framkvæmdaraðila í formi þjónustugjalds. Þá felur frumvarpið í sér heimild til að beita styttri umsagnarfresti vegna deiliskipulagsbreytinga varðandi íbúðarhúsnæði sem ekki eru háðar mati á umhverfisáhrifum og ákvæði um stafræna stjórnsýslu skipulagsmála. Með þessum breytingum er stuðlað að einfaldari og fljótvirkari stjórnsýslu sem stuðli að hraðari uppbyggingu og auknu framboði íbúðarhúsnæðis. Áætlun um kostnað vegna innleiðingar stafrænnar gagna- og upplýsingagáttar gerir ráð fyrir kostnaði á bilinu 45–55 milljónir kr. Gert er ráð fyrir að Skipulagssjóður standi undir kostnaði við þróun og innleiðingu rafrænnar skipulagsgáttar. Áætlað er að kostnaður vegna þess falli til árunum 2022 og 2023. Viðvarandi kostnaður við rekstur gáttarinnar er talin óverulegur og fellur innan fjárveitinga stofnunarinnar. Verði frumvarpið að lögum er talið að fjárhagsáhrif á ríkissjóð verði óveruleg ef nokkur.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í a-lið er lagt til að við 2. gr. laganna bætist þrjár nýjar skilgreiningar. Markmiðið er að skýrt verði hvaða framkvæmdir geti fallið undir heimild til að skipa sérstaka stjórnáætlunefnd vegna framkvæmda við flutningskerfi raforku. Lagt er til að flutningskerfi raforku verði skilgreint í skipulagslögum á sama hátt og í raforkulögum. Þá er lagt til að nefndin fái heitið raflínunefnd og skipulagsáætlunin sem hún samþykkir raflínuskipulag. Eiga þessi heiti að endurspeglar að heimildinni er einungis ætlað að ná til framkvæmda í flutningskerfi raforku, þ.e. raflínuframkvæmda, hvort sem er í lofti eða í jörð.

Í b-lið er lögð til viðbót við skilgreiningu hugtaksins „skipulagsáætlun“ þar sem bætt er við tilvísun til raflínuskipulags og því skýrt að slíkt skipulag telst til skipulagsáætlaana í skilningi laganna.

Um 2. gr.

Lagt er til að við 3. gr. skipulagslaga, sem fjallar um stjórn og framkvæmd skipulagsmála, bætist ný málsgrein um hlutverk raflínunefnda sem bætast við sem sérstakt stjórnvald við hlið annarra skipulagsyfirla. Lagt er til að hlutverk þeirra felist í gerð raflínuskipulags, útgáfu framkvæmdaleyfa vegna framkvæmda í flutningskerfi raforku og eftirliti með framkvæmdum á framkvæmdatíma. Hafa ber í huga í þessu sambandi að tiltekna framkvæmdir í flutningskerfi raforku, svo sem bygging tengivirkja, geta verið háðar byggingarleyfi samkvæmt ákvæðum laga um mannvirki nr. 160/2010.

Um 3. gr.

Lagt er til að við upptalningu á hlutverki Skipulagsstofnunar bætist það hlutverk sem stofnuninni er ætlað í tengslum við stjórnáætlun framkvæmda í flutningskerfi raforku. Í 5. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að fulltrúi Skipulagsstofnunar eigi sæti í raflínunefnd og gegni þar formennsku. Hlutverk Skipulagsstofnunar að öðru leyti er að vera raflínunefndum almennt til ráðgjafar auk þess sem stofnunin annast í umboði nefndarinnar, verkefnastjórn og samskipti við framkvæmdaraðila, þ.m.t. móttöku gagna og umsókna, vinni skipulagstillögu og reki sameiginlegt vefsvæði/gátt fyrir kynningu og samráð vegna framkvæmdarinnar. Gagnvart framkvæmdaraðila, almenningi, hagsmunaaðilum og samráðsaðilum verði ein sameiginleg ásynd og samskiptaleið. Gert er ráð fyrir að framkvæmd mats á umhverfisáhrifum og hlutverk Skipulagsstofnunar verði formlega óbreytt en matið unnið samhliða og samþætt undirbúningi skipulagsákvörðunar. Vísast að öðru leyti til umfjöllunar um meginefni frumvarpsins í 3. kafla greinargerðar auk annarra ákvæða frumvarpsins, sbr. 5. og 7. gr. og skýringa við þær greinar. Þá er lagt til að kveðið verði á um það hlutverk Skipulagsstofnunar að starfrækja landfræðilega gagna- og samráðsgátt um gerð landsskipulagsstefnu, skipulagsgerð, skipulagsáætlanir og framkvæmdaleyfi í samræmi við stefnumörkun ríkisstjórnarinnar um að efla rafræna stjórnáætlun og stafræna þjónustu stofnana ríkisins. Vísast að öðru leyti til framangreindrar umfjöllunar í kafla 3 um meginefni frumvarpsins.

Um 4. gr.

Lagt er til að skipulagsfulltrúar sveitarfélaga annast eftirlit með þeim framkvæmdum sem frumvarpið gerir ráð fyrir að raflínunefndir gefi út framkvæmdaleyfi fyrir. Gert er ráð fyrir að þegar framkvæmdaleyfi hefur verið gefið út komi það í hlut skipulagsfulltrúa viðkomandi sveitarfélags að annast eftirlit á framkvæmdatíma í umboði raflínunefndarinnar. Eðlilegt er að

slíkt vettvangseftirlit fari fram heima í héraði en að nefndin hafi yfirstjórnunar- og samræmingarhlutverk. Til að tryggja formfestu og umboð skipulagsfulltrúa er gert ráð fyrir að gerður sé samstarfssamningur milli nefndarinnar og viðkomandi sveitarstjórnar um fyrirkomulag eftirlitsins. Kostnaður af eftirlitinu skal greiddur af leyfishafa sem hluti framkvæmdaleyfisgjalds sem raflínunefndin innheimtir. Nefndin greiðir svo fyrir vinnu skipulagsfulltrúa af innheimtu framkvæmdaleyfisgjaldi samkvæmt því sem ákveðið er í samstarfssamningi. Komi til þess að beita þurfi þvingunarúrræðum eða öðrum stjórnvaldsaðgerðum á framkvæmdatíma er það í höndum nefndarinnar, eftir atvikum eftir ábendingar frá skipulagsfulltrúa.

Um 5. gr.

Lagt er til að við bætist ný grein, 9. gr. a, sem fjalli um heimild ráðherra til að setja á fót raflínunefnd vegna framkvæmda í flutningskerfi raforku. Frumskilyrði fyrir beitingu heimildarinnar er að beiðni þar að lútandi komi frá framkvæmdaraðila. Þá þarf að vera um að ræða framkvæmd í flutningskerfi raforku í samræmi við ákvæði raforkulaga, nr. 65/2003, sem liggur um a.m.k. tvö sveitarfélög. Áskilið er að beiðnin sé sett fram á undirbúningsstigi framkvæmda áður en formlegt ferli samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum er hafið. Þannig væri ekki unnt að beita heimildinni fyrir framkvæmdir þar sem undirbúningsferli væri hafið nema að ferli mats á umhverfisáhrifum væri þá endurtekið frá upphafi. Í 3. mgr. er gert ráð fyrir að einn fulltrúi frá hverju sveitarfélagi þar sem viðkomandi framkvæmd er áformuð eigi sæti í nefndinni auk fulltrúa Skipulagsstofnunar, sem skuli vera formaður. Hlutverk Skipulagsstofnunar í nefndinni er fyrst og fremst faglegs eðlis, til að tryggja þekkingu á skipulagsferlinu og mati á umhverfisáhrifum, en einnig að halda utan um starfið og annast verkefnastjórn vegna þess.

Í greininni er gert ráð fyrir að samþykki meiri hluta nefndar þurfi til að afgreiða einstök mál í ferlinu. Undanskilin er þó endanleg tillaga að raflínuskipulagi, sbr. 3. mgr. 11. gr. d, þar sem þörf er á einróma samþykki. Náist það ekki er gert ráð fyrir að ráðherra leysi úr slíkum ágreiningi. Í öðrum tilvikum er því gert ráð fyrir að málum sé vísað til ráðherra ef ekki næst meirihlutasamþykki nefndar. Hafi ráðherra komið að ágreiningi um einstaka afgreiðslu nefndarinnar kemur það ekki í veg fyrir að hann úrskurði um ágreining enda sé þá fyrra ágreiningsefni lokið og ekki til endurskoðunar. Þá felst í staðfestingarhlutverki ráðherra að kanna formhlið málsins en ekki endurskoðun efnislegs mats sem hann kann að hafa haft aðkomu að.

Um 6. gr.

Lagðar eru til lítilsháttar viðbætur við 10. gr. skipulagslaga sem fjallar um landskipulagsstefnu. Er lagt til að raflínunefndum verði skylt að taka mið af landskipulagsstefnu við gerð raflínuskipulags, sem er í samræmi við sambærilega skyldu sem hvílir á sveitarfélögum við skipulagsgerð.

Um 7. gr.

Lagt er til að á eftir 11. gr. laganna komi fjórar nýjar greinar sem fjalla um raflínuskipulag og málsmeðferð þess.

Í a-lið er lagt til að við bætist ný grein, 11. gr. a, *Raflínuskipulag*, þar sem tilgreint er hvert skuli vera efni raflínuskipulags. Er gert ráð fyrir að raflínuskipulag nái til tveggja eða fleiri sveitarfélaga og marki stefnu fyrir tiltekna framkvæmd í flutningskerfi raforku. Á skipulagsáætlunin þannig einungis að ná til viðkomandi framkvæmdar. Eins og aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaganna skal raflínuskipulag sett fram í greinargerð og á upprætti. Í greinargerð er

forsendum skipulagsins lýst og samræmi við aðra stefnumótun stjórnvalda sem nær til viðkomandi framkvæmdar. Um gerð og framsetningu raflínuskipulags gilda að öðru leyti ákvæði 12. gr. laganna sem fjallar almennt um efni skipulagsáætlana. Þá er gert ráð fyrir að ákvæði um efni raflínuskipulags verði tekin upp í skipulagsreglugerð.

Í 3. mgr. a-liðar segir að við gerð raflínuskipulags skuli taka mið af landskipulagsstefnu, sem er í samræmi við skyldur sveitarfélaga skv. 4. mgr. 10. gr. skipulagslaga. Einnig ber að nefna að mikið starf hefur verið unnið á undanförunum árum við að móta og skýra stefnu stjórnvalda hvað varðar raflínur. Með lögum nr. 26/2015 um breytingu á raforkulögum var sett regla sem kveður á um stöðu kerfisáætlunar gagnvart skipulagi sveitarfélaga. Breytingin hafði það í för með sér að sveitarfélög eru bundin af því að gera ráð fyrir þeim framkvæmdum í aðalskipulagi sem gert er ráð fyrir á tíu ára kerfisáætlun. Hafa sveitarfélög ákveðinn tíma til að gera breytingar á aðalskipulagi til að samræma það kerfisáætlun. Á grundvelli þessa ákvæðis er gert ráð fyrir að við gerð raflínuskipulags sé einnig litið til tíu ára kerfisáætlunar.

Í b-lið er lagt til að við bætist nýtt ákvæði, 11. gr. b, *Abyrgð á gerð og afgreiðslu raflínuskipulags*. Í ákvæðinu kemur fram að raflínunefnd sem ráðherra hefur skipað skv. 9. gr. a, sbr. 5. gr., beri ábyrgð á undirbúningi, kynningu og afgreiðslu raflínuskipulags í samræmi við skipunarbréf ráðherra. Gert er ráð fyrir að Skipulagsstofnun, sem jafnframt tilnefnir formann nefndarinnar, veiti raflínunefnd ráðgjöf og annist gerð raflínuskipulags í umboði hennar og þá málsmeðferð sem kveðið er á um í skipulagslögum. Skipulagsstofnun leggur nefndinni til aðstöðu og annast rekstur vefs fyrir kynningu skipulagsins og umhverfismats. Mikilvægt framfaraskref er að almenningur og hagsmunaaðilar geti nálgast á einum stað gögn varðandi umhverfismat og undirbúning skipulags og að kynning á hvoru tveggja fari fram á sama tíma. Þannig geta þeir komið athugasemdum sínum á framfæri á einum stað en í dag er algengt að hagsmunaaðilar þurfi ítrekað að senda inn sömu athugasemdir til mismunandi stjórnvalda vegna sömu framkvæmdar.

Í c-lið er lagt til að við bætist ný grein, 11. gr. c, þar sem kveðið er á um gerð raflínuskipulags, kynningu og samráð. Ferlið er að mestu sambærilegt ferli aðalskipulags sveitarfélaganna með þeim frávikum sem leiðir af því að það er unnið af sérstakri stjórnsýslunefnd. Í 1. mgr. 11. gr. c er kveðið á um að ef fengin er heimild til að skipa sérstaka raflínunefnd til að vinna raflínuskipulag þá sé skylt að vinna það og kynna samhliða mati á umhverfisáhrifum hlutaðeigandi framkvæmdar. Þar sem skipulagið nær einungis til tiltekinnar framkvæmdar má gera ráð fyrir að skýrslugerð um umhverfisáhrif framkvæmdarinnar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum annars vegar og skýrslugerð um umhverfismat skipulags-tillögunnar samkvæmt skipulagslögum og lögum um umhverfismat áætlana hins vegar fjölluðu í raun um sömu þætti. Því er til mikillar einföldunar og hagræðis fyrir þá sem skýrslugerðin og kynningin á að ná til að þetta tvennt sé sameinað.

Eins og gildir um aðalskipulag er lagt til að unnin verði lýsing á skipulagsverkefninu í upphafi þar sem fram kemur hvaða áherslur verði lagðar við skipulagsgerðina og upplýsingar um forsendur, valkosti, fyrirliggjandi stefnu stjórnvalda og fyrirhugað skipulagsferli. Er þetta sérstaklega mikilvægt þegar um er að ræða raflínuskipulag sem felur í sér ákveðið frávík frá hefðbundinni málsmeðferð. Samhliða og samþætt væri þá unnin matsáætlun samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum fyrir framkvæmdina. Þannig gæfist almenningi, hagsmunaaðilum og umsagnaraðilum tækifæri til að koma að sínum sjónarmiðum á frumstigi varðandi fyrirkomulag mats og gagnaöflun.

Í 3. mgr. 11. gr. c. kemur fram að tillaga að raflínuskipulagi skuli kynnt með þeim valkostum sem gerð er grein fyrir í umhverfismati framkvæmdarinnar. Þannig er samspil tillögunnar og mats á umhverfisáhrifum tryggt. Í lok ferilsins er gert ráð fyrir að samþykkt skipulagstillaga

sýni þann valkost sem raflínunefndin hefur valið á grundvelli niðurstöðu mats á umhverfisáhrifum. Tillaga að raflínuskipulagi er auglýst samkvæmt ákvæðum 31. gr. skipulagslaga og skal jafnframt sent til umsagnar hjá hlutaðeigandi sveitarfélögum, og öðrum viðeigandi umsagnaraðilum.

Í d-lið er lagt til að við bætist ný grein, 11. gr. d, *Afgreiðsla og gildistaka raflínuskipulags*. Þar segir að þegar frestur til athugasemda sé liðinn skuli raflínunefnd fjalla um tillöguna á nýjan leik og taka afstöðu til þess á grundvelli niðurstöðu mats á umhverfisáhrifum 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. Endanleg tillaga nefndarinnar ásamt athugasemdum og umsögn nefndarinnar um þær skal síðan send hlutaðeigandi sveitarstjórnnum til afgreiðslu. Gert er ráð fyrir að raflínunefnd samþykki raflínuskipulag að fenginni afstöðu hlutaðeigandi sveitarstjórna. Ef ekki næst samþykki allra nefndarmanna þá er í 4. mgr. 11. gr. d kveðið á um að málið skuli sent ráðherra til úrlausnar. Hann skal þá taka ákvörðun í málinu á grundvelli gildandi landskipulagsstefnu og niðurstöðu mats á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar. Einnig ber honum að hafa hliðsjón af stefnu stjórnvalda um flutningskerfi raforku. Þegar niðurstaða ráðherra liggur fyrir skal nefndin samræma skipulagstillöguna ákvörðun ráðherra og senda hana ráðherra til staðfestingar innan fjögurra vikna frá því að niðurstaða ráðherra lá fyrir. Auk þessa er gert ráð fyrir að vísa þurfi málum til ráðherra hvað varðar einstaka afgreiðslur nefndarinnar ef ekki næst samþykki meiri hluta nefndarinnar um þær. Ljóst er að æskilegast er að nefndarmenn nái samkomulagi um einstakar afgreiðslur mála en þörf er á að ráðherra geti leyst úr málum til að þau stöðvist ekki ef óleysanlegur ágreiningur er uppi í nefndinni.

Í lokamálsgr. 11. gr. d er tekið fram að stefna raflínuskipulags sé bindandi við gerð svæðisskipulags, aðalskipulags, deiliskipulags og útgáfu byggingar- og framkvæmdaleyfa.

Um 8. gr.

Lagt er til að gerðar verði breytingar á 12. gr. skipulagslaga þar sem kveðið er á um rétt hæð raflínuskipulags gagnvart skipulagsáætlunum sveitarfélaganna. Þar er lagt til að raflínuskipulag verði rétt hærra en svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag fyrir þá framkvæmd sem það tekur til. Lagt er til að sveitarstjórnir hafi ákveðinn tíma til að aðlaga skipulagsáætlanir sínar raflínuskipulagi en það er þó ekki skilyrði fyrir útgáfu framkvæmdaleyfis raflínunefndar að aðlögun skipulagsáætlana sveitarfélaga við ákvæði raflínuskipulags sé lokið, sbr. c. lið 9. gr. frumvarpsins. Þá er heimilt að veita framkvæmdar- og byggingarleyfi á grundvelli raflínuskipulags án þess að fyrir liggi deiliskipulag. Á þetta að stuðla að hraðari undirbúningsferli raflínufamkvæmda og tryggja að tafir í skipulagsferli annarra óskyldra framkvæmda geti ekki tafið útgáfu framkvæmdaleyfa þeirra fyrrnefndu.

Um 9. gr.

Lögð er til breyting á 13. gr. laganna sem fjallar um framkvæmdaleyfi. Þar kemur fram að hafi raflínunefnd verið skipuð þá skuli nefndin gefa út framkvæmdaleyfi vegna viðkomandi framkvæmdar. Þá eru lagðar til nauðsynlegar orðalagsbreytingar á ákvæðinu vegna tilkomu raflínunefndar sem leyfisveitanda. Tekið er fram í ákvæðinu að það sé ekki skilyrði fyrir útgáfu framkvæmdaleyfis raflínunefndar að aðlögun skipulagsáætlana sveitarfélaga við ákvæði raflínuskipulags sé lokið. Þá er heimilt að veita framkvæmda- og byggingarleyfi á grundvelli raflínuskipulags án þess að fyrir liggi deiliskipulag. Sjá einnig umfjöllun um 8. gr. frumvarpsins.

Um 10. gr.

Í greininni eru lagðar til nokkrar orðalagsbreytingar vegna tilkomu raflínunefndar sem útgefanda framkvæmdaleyfis.

Um 11. gr.

Lagðar eru til breytingar á orðalagi 15. gr. laganna sem fjalla um útgáfu og gildistíma framkvæmdaleyfis. Snúa breytingarnar að því að raflínunefnd bætist við sem útgefandi framkvæmdaleyfis og eiga sömu reglur að gilda um útgáfu þess og gilda almennt um framkvæmdaleyfi sem gefin eru út af sveitarstjórn. Þó er ekki gert ráð fyrir að raflínunefnd geti lagt dagsektir á framkvæmdaraðila ef framkvæmdir stöðvast í eitt ár. Með hliðsjón af eðli þeirra framkvæmda eru ekki miklar líkur á að sú staða komi upp og heimildin því óþörf.

Um 12. gr.

Lögð er til viðbót við 16. gr. laganna sem fjallar um eftirlit sveitarfélaganna. Lagt er til að raflínunefnd hafi eftirlit með framkvæmdum sem hún gefur út framkvæmdaleyfi fyrir en skipulagsfulltrúi viðkomandi sveitarfélags annist daglega framkvæmd eftirlitsins í umboði nefndarinnar. Eins og fram kemur í 4. gr. er gert ráð fyrir að gerður sé samstarfssamningur milli nefndarinnar og viðkomandi sveitarstjórnar um fyrirkomulag eftirlitsins.

Um 13. gr.

Lagt er til að við bætist nýr töluliður þar sem kveðið er á um að kostnaður við gerð raflínuskipulags skuli greiddur af framkvæmdaraðila. Er gert ráð fyrir að Skipulagsstofnun setji gjaldskrá vegna kostnaðar við gerð raflínuskipulags sem ráðherra staðfestir, sbr. 14. gr. Fyrirmynd að slíkri gjaldtöku er í lögum um mat á umhverfisáhrifum en kostnaður Skipulagsstofnunar við framkvæmd þeirra laga varðandi mat á umhverfisáhrifum er greiddur af framkvæmdaraðila.

Um 14. gr.

Lagt er til að raflínunefnd innheimti samkvæmt gjaldskrá þjónustugjald vegna útgáfu framkvæmdaleyfis, eftirlit með framkvæmdum og fyrir skipulagsvinnu. Kostnaður við gerð raflínuskipulags, þ.m.t. eftirlit skipulagsfulltrúa, skal greiddur af framkvæmdaraðila, sbr. 13. gr., í formi framkvæmdaleyfisgjalds sem raflínunefnd innheimtir. Raflínunefndin annast síðan greiðslu kostnaðar vegna eftirlits skipulagsfulltrúa á grundvelli samstarfssamnings við sveitarstjórn, sbr. 12. gr. Lagt er til að ráðherra staðfesti gjaldskrá vegna kostnaðar við gerð raflínuskipulags.

Um 15.–17. gr.

Fallið frá kröfum um að eintök skipulagstillagna liggi frammi hjá hlutaðeigandi sveitarfélögum og Skipulagsstofnun. Tillagan er í samræmi við þá stefnu að beina samráði í landfræðilegu gagna- og samráðsgáttina, sbr. 20. gr.

Um 18. gr.

Með greininni er lagt til að sveitarstjórn verði veitt heimild til að víkja frá meginreglunni um sex vikna lágmarksfrest til að veita umsögn um tillögu að breytingu á deiliskipulagi sem varðar einvörðungu uppbyggingu á íbúðarhúsnæði og þannig veitt færi á að stytta ferli deiliskipulagsbreytinga. Sett er það skilyrði að umræddar breytingar séu ekki háðar mati á umhverfisáhrifum og að sveitarstjórn hafi auglýst sérstaklega að unnið sé að breytingartillögu

eigi síðar en tveimur vikum áður en tillagan er birt til umsagnar. Með þessu móti er tryggt að almenningur sé upplýstur um fyrirhugaðar breytingar sex vikum fyrir lok umsagnarfrests og þannig stuðlað að auknum fyrirsjáanleika. Slík tilkynningarskylda veitir almenningi og umsagnaraðilum frekar færi á að skipuleggja sig þannig að þeirra sjónarmið komist að í skipulagsferlinu.

Um 19. gr.

Lagt er til að í skipulagsreglugerð skuli vera ákvæði um starfshætti raflínunefnda. Í skipulagsreglugerð skal fjallað um gerð allra skipulagsáætlana, sbr. 3. mgr. 45. gr., og rúmast gerð raflínuskipulags því almennt undir þá heimild verði frumvarpið að lögum. Þá eru lagðar til breytingar sem rétt er að gera á skipulagslögum til þess að tryggja lagalegar forsendur fyrir stafrænni gagna- og samráðsgátt. Rétt er að heimilt verði með reglugerð að mæla nánar fyrir um fyrirkomulag í tengslum við stafrænu gagnagáttina, þ.m.t. birtingu upplýsinga og gagna og samráð.

Um 20. gr.

Gert er ráð fyrir að í landfræðilegri gagna- og samráðsgátt Skipulagsstofnunar verði færðar inn allar upplýsingar og gögn um skipulagsáætlanir. Gert er ráð fyrir að allt samráð við almenning og hagsmunaaðila eigi sé stað á þeim vettvangi. Er því mælt fyrir um að t.d. gögn tengd kynningarfundum séu aðgengileg á gáttinni. Greinin mælir fyrir um skyldubundna notkun gáttarinnar. Þannig skulu almenningur og umsagnaraðilar koma sínum sjónarmiðum á framfæri í gáttinni og sveitarfélög skulu birta skipulagstillögur þar til samráðs. Auk þess að vera samráðsvettvangur er einnig gert ráð fyrir að gáttin sé upplýsingaveita fyrir hvern þann sem þarf að fá upplýsingar um gildandi skipulagsáætlanir eða framkvæmdaleyfi. Ber því að birta samþykktar skipulagsáætlanir og framkvæmdaleyfi í gáttinni við gildistöku. Við birtingu gagna í gáttinni þarf eftir sem áður að taka mið af lögum um vernd persónuupplýsinga.

Um 21. gr.

Fjallað er um forkaupsrétt sveitarstjórna að fasteignum í 49. gr. skipulagslaga sem sveitarstjórnnum er nauðsynlegt að fá umráð yfir til að framkvæma skipulag. Ekki er þörf á að heimildin sé tengd gildistöku raflínuskipulags og því er í 21. gr. lagt til að raflínuskipulag falli utan þeirra skipulagsáætlana sem virkja forkaupsréttarheimild sveitarfélaganna.

Um 22. gr.

Í 53. gr. skipulagslaga er fjallað um heimildir sveitarfélaga vegna framkvæmda sem brjóta í bága við skipulag eða eru án leyfis. Lagðar eru til viðbætur við það ákvæði þannig að raflínunefnd fái slíkar heimildir ef framkvæmdir sem falla undir valdsvið nefndarinnar eru hafnar án þess að framkvæmdaleyfi hafi verið gefið út. Í því tilviki væri framkvæmdaraðili búinn að óska eftir heimild til skipunar raflínunefndar en hæfi síðan framkvæmdir áður en framkvæmdaleyfi væri gefið út.

Um 23. gr.

Lagðar eru til breytingar á 54. gr. laganna sem fjalla um dagsektir. Er lagt til að raflínunefnd, eins og sveitarstjórn, hafi heimild til að beita dagsektum til að knýja menn til framkvæmda á ráðstöfunum sem þeim er skylt að hlutast til um samkvæmt skipulagslögum og reglugerðum samkvæmt þeim eða láta af atferli sem er ólöglegt. Verði skipulagsfulltrúi við eftirlit sitt var við brot framkvæmdaraðila þarf hann að gera raflínunefnd viðvart og kemur

Það þá í hlut nefndarinnar að beita viðeigandi þvingunarúrræðum. Allar slíkar stjórnvalds-ákvarðanir yrði raflínunefndin sjálf að taka í tengslum við þá framkvæmd sem valdsvið nefndarinnar nær til.

Um 24. gr.

Gert er ráð fyrir að landfræðileg gagna- og samráðsgátt komi til framkvæmda 1. desember 2022. Innleiðing rafrænnar og stafrænnar stjórnsýslu er áherslumál ríkisstjórnarinnar og því verður lögð áhersla á að gáttin verði tilbúin til notkunar 1. desember 2022. Ákvæðið þarfnast að öðru leyti ekki skýringar.

Um 25. gr.

Lagðar eru til breytingar á lögum um náttúruvernd í samræmi við 8. gr. frumvarpsins. Í 3. mgr. 37. gr., 3. mgr. 61. gr. og 1. mgr. 68. gr. er fjallað um umsagnarhlutverk Umhverfisstofnunar í tengslum við skipulagsáætlanir. Bætt er við tilvísun í raflínuskipulag.

Bætt er við vísun til raflínuskipulags í 16. gr. laga um menningarminjar nr. 29/2012 til að tryggja sé að skráning fornleifa, húsa og mannvirkja skv. 16. gr. laganna fari fram áður en gengið verður frá raflínuskipulagi.

Skilgreiningu hugtaksins „skipulagsáætlanir“ í lögum um mannvirki nr. 160/2010 er breytt þannig að skilgreiningin taki til raflínuskipulags.

Felld er brott krafa um að tillaga að strandsvæðaskipulagi samkvæmt lögum um skipulag hafs og strandsvæða nr. 88/2018 liggja frammi á kynningartíma í samræmi við stefnu um að beina samráði í landfræðilega gagna- og samráðsgátt.