

Minnisblað

Til: Átakshóps um úrbætur á innviðum vegna óveðurs í desember 2019.

Frá: Undirhópi átakshóps.

Efni: Leiðir til einföldunar og samþættingar ferla vegna framkvæmda við flutningskerfi raforku.

Dags: 31. janúar 2020.

1. Inngangur

Átakshópur um úrbætur á innviðum var skipaður af forsætisráðherra þann 18. desember sl. í kjölfar óveðursins sem gekk yfir landið 10. og 11. desember sl. Hópnum var falið 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. Átakshópnum var einnig falið að taka til umfjöllunar og úrvinnslu þær tillögur sem liggja fyrir um einföldun leyfisveitingaferla að því er framkvæmdir í flutningskerfinu varðar. Í þessu skyni skipaði átakshópurinn þann 13. janúar sl. undirhóp til að fjalla sérstaklega um málsmeðferð vegna framkvæmda í flutningskerfi raforku. 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 ísl. sveitarfélaga og Baldur Dýrfjörð, lögfræðingur Samorku. Óskað var eftir að undirhópurinn legði tillögur sínar fyrir átakshópinn eigi síðar en 31. janúar 2020.

Verkefni hópsins var nánar tilgreint í skipunarbréfi með eftirfarandi hætti:

1. Hópurinn skal sérstaklega skoða hvort unnt sé að samkeyra í tíma lög um mat á umhverfisáhrifum og skipulagsferli samkvæmt skipulagslögum.
2. Hópurinn skal m.a. taka til skoðunar hugmyndir um samþættingu ferla eins og þeim er lýst í minnisblaði dags. 27. september 2019 frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu og minnisblaði LEX lögmennsstofu til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins dags. 1. júní 2018 um skilvirkari og sanngjarnari löggjöf á vettvangi umhverfismála.
3. Æskilegt væri ef undirhópurinn myndi í greinargerð sinni lýsa nokkrum tillögum til úrbóta, kostum þeirra og göllum og mati sínu á þeim.
4. Hópurinn skal vera meðvitaður um og hafa til hliðsjónar aðra vinnu sem er í gangi á vegum stjórnvalda um löggjöf og reglur á sviði umhverfis- og skipulagsmála.

Í viðauka við þetta minnisblað er yfirlit yfir þær lagareglur sem nú gilda um leyfisveitingar og stjórnsýslu vegna framkvæmda við flutningskerfi raforku. Hópurinn hefur kynnt sér þá vinnu

sem er í gangi á vegum stjórnvalda á þessu sviði ásamt þeirri stefnu Alþingis sem samþykkt hefur verið á undanförunum árum og aflað ýmissa gagna og sjónarmiða varðandi málefnið, m.a. um úrskurða- og dómaframkvæmd. Hér á eftir er gerð grein fyrir helstu flöskuhálsum í núverandi kerfi og fjallað um mögulegar úrbætur. Þá er í 3. kafla gerð grein fyrir tillögum hópsins.

2. Helstu flöskuhálsar í núverandi kerfi og mögulegar úrbætur

2.1. Almenn

Komið hefur fram í vinnu hópsins að tafir í leyfisveitingaferli fyrirhugaðra framkvæmda Landsnets virðast einkum snúa að línulögnum í meginflutningskerfi fyrirtækisins. Síður hafa komið upp vandamál eða tafir vegna undirbúnings framkvæmda í svæðisbundna flutningskerfinu, við einstök tengivirki eða breytingar/uppfærslur á eldri línunum, enda eru þær framkvæmdir smærri í sniðum. Í þessum kafla takmarkast því umfjöllunin að mestu við greiningu á orsökum tafa í leyfisveitingaferli framkvæmda í meginflutningskerfinu og mögulegum úrbótum þar að lútandi.

Samkvæmt langtímaáætlun um þróun meginflutningskerfisins í kerfisáætlun Landsnets 2019-2028 er gert ráð fyrir eftirfarandi línulögnum næstu 10 árin:

- Kröflulína 3 (milli Kröflu og Fljótsdals).
- Hólasandslína 3 (milli Akureyrar og Kröflu).
- Blöndulína 3 (milli Blöndu og Akureyrar).
- Lyklafellslína 1.
- Suðurnesjalína 2.
- Einnig er sagt fyrirþjáanlegt að auka þurfi flutningsgetu á milli höfuðborgarsvæðisins og Vesturlands, annað hvort með upp færslu á Brennimelslínu 1 eða með byggingu nýrrar línu. Sama gildir um tengingu á milli Hellisheiðar og höfuðborgarsvæðisins.
- Tenging milli Hvalfjarðar og Hrútatungu (ný á kerfisáætlun).

Allar þessar framkvæmdir eru matsskyldar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum. Fyrstnefndu línurnar fimm hafa verið í undirbúningi í nokkur ár og er undirbúningur mislangt á veg kominn. Framkvæmdir við Kröflulínu 3 eru hafnar og skipulags- og leyfisveitingaferli því lokið.

Sjá má af framangreindri upptalningu að ekki er um margar framkvæmdir að ræða. Ákveðnar áskoranir fylgja því að láta tiltekna tegund framkvæmda fá aðra málsmeðferð en almennt gildir, m.a. vegna hættu á mistökum í stjórnsýsluframkvæmd vegna þekkingar- og reynsluleysis á frávikum. Þess vegna er æskilegt, þegar tillögur til einföldunar eru mótaðar, að byggja í aðalatriðum á hefðbundinni framkvæmd, t.d. við framkvæmd umhverfismats og gerð skipulagsáætlana. Hins vegar má horfa til þess að einfalda stjórnsýslu, t.d. með fækkun þeirra stjórnvalda sem að málum koma. Þá telur starfshópurinn mikil tækifæri felast í því að

sambætta ferla skipulagsáætlana, mats á umhverfisáhrifum og leyfisveitinga sem í dag eru rekin sem aðskilin ferli, oft hvert á eftir öðru.

2.2. Stefnumótun stjórnvalda

Útgáfa leyfa og samþykkt skipulagsáætlana sveitarfélaga þarf að vera í samræmi við kröfur laga og reglugerða og þá stefnu stjórnvalda sem í gildi er á hverjum tíma. Eitt af því sem áhrif getur haft á framgang mála er skýrleiki þessara krafna, t.d. varðandi það hvaða viðmið eigi að leggja til grundvallar við val á valkostum í mati á umhverfisáhrifum, við mótun skipulagstillagna og við útgáfu framkvæmdaleyfis. Mismunandi sjónarmið varðandi möguleika á lagningu flutningskerfis raforku í jörð og ágreiningur um viðmið við val á valkostum hefur á undanförunum árum verið ein helsta ástæða þess að mál hafa endað fyrir dómstólum og úrskurðarnefnd. Niðurstaðan hefur í sumum tilvikum leitt til þess að endurtaka hefur þurft hluta undirbúningsferlis viðkomandi framkvæmdar¹.

Með skýrri stefnumótun og frekari framlagningu gagna um möguleika á lagningu jarðstrengja við framkvæmdir í meginflutningskerfinu má minnka líkur á ágreiningi og vafamálum t.d. við mótun matsáætlunar og framkvæmd umhverfismats almennt og þar með minnka líkur á óvæntum uppákomum undir lok stjórnsvéluferlisins.

Á síðustu árum hefur verið ráðist í það að móta og skýra stefnu stjórnvalda varðandi flutningskerfi raforku og skerpa á lagaákvæðum um bindandi gildi stefnumótunar Alþingis. 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 leggja mikilvægar línur varðandi þau viðmið sem leggja á til grundvallar við mótun valkosta við gerð kerfisáætlunar, í umhverfismati, við gerð skipulagsáætlana og við veitingu framkvæmdaleyfa. Þá samþykkti Alþingi einnig landskipulagsstefnu árið 2016 sem einnig veitir mikilvæga leiðsögn og fyrirmæli (þingsályktun nr. 19/145 frá 16. mars 2016), sbr. 10. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Samkvæmt fyrirmælum í þingsályktuninni frá árinu 2018 sem lögð var fram á grundvelli ákvæða raforkulaga hefur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið látið sérfróðan aðila gera sjálfstæða og óháða rannsókn á áhrifum mismunandi tæknilegra lausna við lagningu raflína og greiningu á þjóðhagslegri hagkvæmni þess að aukið hlutfall flutningskerfis raforku verði lagt í jörð, með tilliti til áhrifa á raforkuverð, afhendingaröryggis, hagkvæmni, byggðapróunar, tæknilegra lausna og umhverfiskostnaðar. Þessi skýrsla liggur nú fyrir og var sett í opið

¹ Sjá m.a. dóma Hæstaréttar í málum nr. 511/2015, 512/2015, 513/2015, 541/2015, 796/2015 og 575/2016 (Suðurnesjalína 2) og nokkra úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála um sömu línu.

umsagnarferli á samráðsgátt í desember 2019². Ráðuneytið gerir ráð fyrir að lagt verði mat á það hvort skýrslan og innsendar umsagnir kalli á breytingar á þeim viðmiðum og meginreglum sem gilda um lagningu jarðstrengja og loftlína, sem fram koma í þingsályktun frá árinu 2015 um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína.

Markmið framangreindrar stefnumótunarvinnu hefur verið að móta skýrari línur, auka fyrirsjáanleika og greiða götu framkvæmda við viðhald og endurnýjun flutningskerfis raforku. Breytingarnar eiga þegar að vera farnar að hafa áhrif á undirbúning þeirra framkvæmda sem eru á teikniborðinu en hugsanlegur ávinningur á hraða stjórnsýsluferlisins er að öllum líkindum ekki orðinn sýnilegur. Þá er ennþá unnið að frekari stefnumótun á grundvelli nýrrar skýrslu.

Í 9. tölul. þingsályktunarinnar frá 2018 segir að þegar framkvæmd í flutningskerfinu tekur til fleiri en eins sveitarfélags skuli tryggja að ákvarðanir um einstaka jarðstrengskafla, þegar það á við, byggist á heildstæðu mati á þeim hluta flutningskerfisins þar sem lengd jarðstrengskafla er háð takmörkunum og innbyrðis háð. Ekki kemur fram í stefnunni á hvaða vettvangi þetta heildstæða mat skal fara fram. Að mati starfshópsins er mjög mikilvægt að þetta verði gert skýrt og er það tillaga starfshópsins að matið fari fram á vettvangi nefndar sem gerð er tillaga um í kafla 3.1. hér á eftir.

2.3. Kerfisáætlun

Árið 2015 voru samþykkt lög nr. 26/2015 um breytingu á raforkulögum sem m.a. fól í sér breytingu á eldra fyrirkomulagi leyfisveitinga Orkustofnunar vegna nýrra flutningsvirkja, til einföldunar og aukinnar skilvirkni. Þá voru einnig settar fram kröfur um stefnumótun Alþingis vegna uppbyggingar flutningskerfisins og um tengsl hennar við kerfisáætlun eins og áður segir.

Með breytingunni var lögfest heimild fyrir ráðherra til að kveða í reglugerð nánar á um kerfisáætlun flutningsfyrirtækisins, upplýsingar sem skulu vera hluti af kerfisáætlun eða fylgja með henni, hvernig standa skuli að samráðsferli við undirbúning hennar, framkvæmd hennar og eftirfylgni, m.a. hvaða úrræði Orkustofnun hefur til að sjá til þess að kerfisáætlun sé fylgt eftir, hvernig haga skuli valkostagreiningu og hvaða forsendur og aðferðafræði skuli styðjast við.

Að mati starfshópsins er eðlilegt að metin verði reynsla af framangreindum breytingum á ákvæðum raforkulaga og hvort þær hafi skilað sér í aukinni skilvirkni. Þá er rétt að skoða hvort endurskoða þurfi reglugerð um kerfisáætlun nr. 870/2016 með hliðsjón af tillögum starfshópsins, m.a. til að tryggja tengsl við þær kröfur sem gerðar eru síðar í undirbúningsferlinu.

² Sjá samráðsgátt stjórnvalda: Skýrsla um jarðstrengi í flutningskerfi raforku.

2.4. Mat á umhverfisáhrifum

Ýmsar ástæður geta verið fyrir töfum í ferli mats á umhverfisáhrifum og leyfisveitingum í kjölfar þess. Sem dæmi um áhrifaþætti má nefna:

- Undirbúningur framkvæmdaraðila og gæði framlagðra gagna og valkostagreininga.
- Hraði málsmeðferðar Skipulagsstofnunar.
- Kæruferli og málshraði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.
- Aðkoma landeigenda.
- Samspil ólíkrar löggjafar (t.d. ákvæði sérlaga og náttúruverndarlaga).
- Skýrleiki stefnumótunar stjórnvalda, t.d. varðandi valkosti (sbr. umfjöllun hér að framan).
- Umfang framkvæmda og eðli umhverfisáhrifa.

Framkvæmdir í meginflutningskerfi raforku eru umfangsmiklar framkvæmdir með mörgum framkvæmdaþáttum og liggja gjarnan um mörg sveitarfélög. Þetta eru framkvæmdir sem verður að gera ráð fyrir að útheimti ítarlega umfjöllun í skipulagi og umhverfismati. Álitaefni hafa hingað til einna helst tengst valkostagreiningum, t.d. varðandi umfjöllun um möguleika á lagningu jarðstrengja, en eins og áður segir hefur mikið starf verið unnið á undanförunum árum varðandi stefnumótun og gagnaöflun á því sviði. **Allir þessir þættir gera kröfu til framkvæmdaraðila um vandaðan undirbúning og samráð snemma í ferlinu sem getur haft jákvæð áhrif á málsmeðferðarhraða í stjórnkerfinu og fækkað hindrunum. Þá ætti skýrari stefnumótun stjórnvalda einnig að hafa jákvæð áhrif.**

Undanfarin ár hefur þekking og skilningur á kröfum laga um mat á umhverfisáhrifum verið að aukast 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 hvað varðar þær kröfur 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, bæði 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. Ætla má að samráð snemma í ferlinu minnki líkur á ágreiningi og kærumálum á seinni stigum framkvæmdaundirbúnings. Þá má einnig ætla að aukin gæði þeirra gagna sem lögð eru fyrir Skipulagsstofnun og sveitarstjórnir flýti fyrir afgreiðslu þeirra.

Af framangreindum ástæðum má leiða að því líkum að ferli mats á umhverfisáhrifum framkvæmda í flutningskerfi raforku muni ganga betur fyrir sig í framtíðinni en reyndin hefur verið síðasta áratug og að tekist hafi að sníða af marga þá vankanta sem valdið hafa töfum. Hins vegar liggur fyrir að málsmeðferðarhraði hjá Skipulagsstofnun er ekki í samræmi við þá

fresti sem lög um mat á umhverfisáhrifum áskilja. Að öllum líkindum eru þeir frestir óraunhæfir miðað við þær kröfur sem gera verður til faglegrar meðferðar mála af þessu tagi, m.a. með tilliti til rannsóknarreglu stjórnýsluréttarins og þeirra krafna sem dómstólar og úrskurðarnefnd hafa mótað. Til samanburðar eru frestir vegna sambærilegra afgreiðslna í sumum nágrannalöndum okkar nokkuð lengri.³ Stofnunin hefur jafnframt sjálf bent á að hana vanti starfsfólk til að sinna þessum viðamiklu verkefnum. Er að mati starfshópsins hægt að stytta afgreiðslutíma stofnunarinnar við meðferð mála á sviði mats á umhverfisáhrifum með fjölgun stöðugilda hjá stofnuninni. Þá mætti vera skýr heimild í lögum fyrir því að stofnunin megi setja mál er varða samfélagslega mikilvæga innviði í forgang.

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur að undanförunu unnið að undirbúningi heildarendurskoðunar á lögum um mat á umhverfisáhrifum. Niðurstaðan úr þeirri vinnu liggur ekki fyrir en meðal markmiða er að auka skilvirkni í ákvarðanatöku við framkvæmd mats á umhverfisáhrifum. Ljóst er að einhvern tíma tekur að vinna að þessum breytingartillögum og koma þeim til framkvæmda. Tillögur starfshópsins í þessu minnisblaði miða við óbreytt ferli mats á umhverfisáhrifum en einföldun hvað aðra þætti varðar, eins og nánar er gerð grein fyrir hér á eftir.

2.5. Skipulagsáætlanir sveitarfélaga

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 tengdum. 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. **Mikil einföldun væri fólgin í því ef lög heimiluðu töku einnar sameiginlegrar skipulagsákvörðunar fyrir framkvæmd af þessu tagi í stað þess að ein skipulagsáætlun sé gerð fyrir hvert sveitarfélag. Einfaldast væri þá ef lög heimiluðu töku einnar sameiginlegrar aðalskipulagsákvörðunar fyrir þessa tegund framkvæmda, þvert á sveitarfélagamörk. Líklegast er að mest sátt yrði um að fela nefnd hlutaðeigandi sveitarfélaga töku slíkrar sameiginlegrar ákvörðunar, en önnur leið væri að fela ríkisvaldinu ákvörðunarvaldið, en slíkt væri frávik frá**

³Í skýrslu Aagotar Óskarsdóttur um samanburð á löggjöf um mat á umhverfisáhrifum á Norðurlöndum og í Skotlandi sem út kom árið 2019 kemur fram að frestur stjórnvalda í þessum löndum er í sumum tilvikum lengri en hér á landi. Þannig er frestur stjórnvalda í Finnlandi til að afgreiða matsáætlanir 2-3 mánuðir og 2 ½ mánuður í Noregi, á meðan frestur Skipulagsstofnunar til að taka ákvörðun um matsáætlun er 1 mánuður. Þá er frestur stjórnvalda í Finnlandi 2 mánuðir til að vinna álit um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda, á meðan frestur Skipulagsstofnunar til að vinna slíkt álit er 1 mánuður.

Því sem almennt gildir nú í skipulagsmálum hér á landi⁴. Tryggja yrði skyldu nefndarinnar til að ljúka málinu innan eðlilegra tímamarka. Starfshópurinn bendir á að nánari útfærsla á þessari tilhögun þarf að eiga sér stað í undirbúningi lagabreytingar, verði ákveðið að fara að þeim tillögum hópsins sem lýst er í grófum dráttum í kafla 3.1. hér á eftir.

Mörg dæmi eru um að ferli nauðsynlegra skipulagsbreytinga hefjist ekki fyrr en að loknu mati á umhverfismati framkvæmdarinnar. Lengist því stjórnsýslulegur undirbúningsferill framkvæmdarinnar sem nemur þeim tíma sem skipulagsbreytingin tekur.⁵ 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. **Augljós ávinningur er 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 almenning, hagsmunaaðila, umsagnaraðila, framkvæmdaraðila og hlutaðeigandi stjórnvöld. Á myndinni hér fyrir neðan má sjá samsvörun ferla samkvæmt skipulagslögum og lögum um mat á umhverfisáhrifum.

Ferli samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum



Ferli samkvæmt skipulagslögum



Í þessu samhengi bendir starfshópurinn 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 skipulagstillögu sömu framkvæmdar. Skal ráðherra mæla nánar fyrir um tilhögun slíkrar sameiningar í reglugerð, þ.á.m. um ábyrgð og forræði framkvæmdaraðila, Skipulagsstofnunar og sveitarfélags, málsmeðferð og greiðslu kostnaðar. Starfshópurinn mælir með því að vinna við gerð þessarar reglugerðar verði hafin sem fyrst.

Með lögum nr. 26/2015 um breytingu á raforkulögum var sett regla sem kveður á um stöðu kerfisáætlunar gagnvart skipulagi sveitarfélaga. Breytingin hefur 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 10 ára kerfisáætlun. Hafa sveitarfélög ákveðinn tíma til að gera breytingar á

⁴ Dæmi um slíkar heimildir eru í skipulagslöggjöf Dana (landsplandirektiv) og Norðmanna (statlig arealplan). Í eldri skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 var heimild til að beita sérstakri svæðisskipulagsmeðferð vegna mannvirkja og áætlana sem náðu til fleiri en eins sveitarfélags, s.s. raflína. Slík tillaga var undirbúin af framkvæmdaraðila, samþykkt af Skipulagsstofnun og staðfest af ráðherra.

⁵ Nefna má sem dæmi að skipulagsferli vegna Kröflulínu 3 lauk einu og hálfu ári eftir að mati á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar lauk.

aðalskipulagi til að samræma það kerfisáætlun. Ekki er komin reynsla á framkvæmd þessa ákvæðis. Skipulagslög bjóða ekki upp á nein úrræði til að ná niðurstöðu um afgreiðslu skipulagsáætlunar sveitarfélags, ef sú staða er uppi að ekki er pólitískur vilji eða geta hjá sveitarstjórn til að samþykkja aðalskipulag um legu og/eða útfærslu raflínu. Það kann því að skapast það ástand að ekki er hægt að fara í framkvæmdir við uppbyggingu raflína í flutningskerfinu, þrátt fyrir framangreint ákvæði raforkulaga, þó engin slík dæmi hafi komið upp eftir lögfestingu þessa ákvæðis raforkulaga. Þá er mikilvægt að hafa í huga að skipulagsákvörðun um kafla raflínu í einu sveitarfélagi hefur áhrif á legu og/eða útfærslu hennar í öðru sveitarfélagi. Þannig er þörf á því að horfa heildstætt á framkvæmdina yfir sveitarfélagamörk, hvort sem er með tilliti til skipulagsákvörðana eða leyfisveitinga. **Sterk rök mæla því með samþættingu skipulagsvinnu þeirra sveitarfélaga sem línulögn liggur í gegnum.**

Samkvæmt ákvæðum 28. gr. skipulagslaga skal við gerð aðalskipulags byggt á markmiðum laganna, landsskipulagsstefnu, svæðisskipulagi, liggi það fyrir, og áætlunum um þróun og þarfir sveitarfélagsins. Þá skal jafnframt gætt að samræmi við skipulagsáætlanir aðliggjandi sveitarfélaga. Í 34. gr. laganna eru ákvæði um hvernig fara skal með ef ágreiningur kemur upp á milli sveitarfélaga um aðalskipulag. Þetta úrræði takmarkast við tilvik þar sem um er að ræða beinan ágreining á milli viðkomandi sveitarfélaga um aðalskipulag. Fyrirsjáanlega getur verið torsótt að leiða mál til lykta á grundvelli ákvæðisins. **Skipun nefndar til að vinna sameiginlega að undirbúningi skipulags vegna raflínu snemma í ferlinu gæti verið fyrirbyggjandi aðgerð sem gæti komið í veg fyrir að grípa þyrfti til framangreindra heimilda skipulagslaga á lokastigum undirbúnings, auk þess sem slík leið getur almennt verið betur til þess fallin að taka á þeim viðfangsefnum sem leysa þarf úr við töku skipulagsákvörðunar um legu og útfærslu raflínu sem liggur um fleiri sveitarfélög.**

2.6. Framkvæmdaleyfi

Þegar hvert sveitarfélag er búið að breyta skipulagsáætlunum sínum getur það fyrst gefið út framkvæmdaleyfi vegna þess hluta framkvæmdarinnar sem er í því sveitarfélagi. Í framkvæmdaleyfi skal álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum lagt til grundvallar. Þarf hvert sveitarfélag að taka saman greinargerð um afgreiðslu leyfisins þar sem gerð er grein fyrir samræmi leyfis við niðurstöðu álits Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar og rökstuðningur ef í leyfinu er vikið frá niðurstöðu álitsins. Sveitarfélagið skal þá einnig taka afstöðu til tengdra leyfisveitinga þegar fjallað er um slíkt í áliti Skipulagsstofnunar. Sérstakar kröfur eru gerðar til leyfisveitinga á svæðum sem njóta sérstakrar verndar skv. 61. gr. náttúruverndarlaga. Útgáfa framkvæmdaleyfis er kæránleg til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Síðustu ár hafa fallið úrskurðir þar sem framkvæmdaleyfi raflína voru felld úr gildi vegna annmarka á málsmeðferð. Minni líkur eru á slíkum niðurstöðum eftir því sem betur er vandað til verka af hálfu framkvæmdaraðila, Skipulagsstofnunar og sveitarfélaga. Margt bendir til þess að þessir aðilar hafi þegar lært af reynslunni og að minni líkur séu á töfum af þessum ástæðum í framtíðinni. Þarf þá einnig að hafa í huga það sem rætt er að framan, að á undanförunum árum hafa bæði úrskurðarnefnd og

dómstólar lagt til mikilvægar lögskýringar, sem og að stefna stjórnvalda hvað varðar raunhæfa valkosti og lagningu jarðstrengja hefur skýrst. Hins vegar hefur verið bent á að stjórnsýsla lítilla sveitarfélaga er oft vanmáttug til að takast á við mál af þessari stærðargráðu og sérþekking ekki til staðar. Þá er viðbótaráhætta og flækjustig fólgin í því að gefa þurfi út mörg framkvæmdaleyfi fyrir einni og sömu framkvæmdinni. Samkvæmt 4. gr. a laga um mat á umhverfisáhrifum er lokapunktur ferlis mats á umhverfisáhrifum sá að álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum skal lagt til grundvallar við afgreiðslu umsóknar um leyfi til framkvæmda. Æskilegt er því að það stjórnvald sem fer með leyfisveitingavaldið sé jafnframt virkur þátttakandi í málsmeðferð mats á umhverfisáhrifum eða hafi a.m.k. góða þekkingu á því sviði. Benda verður þó á að leyfisveitendur eru samkvæmt gildandi lögum ávallt umsagnar- og samráðsaðilar við gerð matsáætlunar og kynningu frummatsskýrslu í ferli mats á umhverfisáhrifum framkvæmda.

2.7. Heimild landeigenda - eignarnám

Ekki má leggja raflínur eða reisa önnur mannvirki á grundvelli leyfa fyrr en náðst hefur samkomulag um endurgjald fyrir landnot eða eignarnám hefur farið fram og umráðataka samkvæmt því. Um framkvæmd eignarnáms gilda lög um framkvæmd eignarnáms nr. 11/1973. Samningaviðræður og eftir atvikum undirbúningur eignarnáms og umráðatöku er eitt samráðsferlið í viðbót sem rekið er aðskilið frá öðrum ferlum í undirbúningi framkvæmda flutningskerfis raforku, oftast sem lokaskrefið áður en framkvæmdir geta hafist. Tafir geta einnig orsakast af hindrunum í þessu ferli og því telur starfshópurinn mikilvægt að það verði einnig tekið til skoðunar.

Nokkur umræða hefur verið um það að undanfögnu meðal sérfræðinga að þörf sé á endurskoðun lagaumhverfis eignarnáms og samþættingu þess við það ferli sem á sér stað í mati á umhverfisáhrifum⁶. Samkvæmt upplýsingum starfshópsins er til skoðunar hjá dómsmálaráðuneytinu að hefja vinnu við endurskoðun laga um framkvæmd eignarnáms. Er það álit starfshópsins að endurskoðun laganna myndi ótvírætt styðja við þær tillögur um úrbætur sem starfshópurinn leggur til, bæði vegna framgangs framkvæmda í flutningskerfi raforku, en ekki síður vegna undirbúnings framkvæmda við dreifikerfi raforku og fjarskipta. Æskilegt væri því að þetta verkefni verði sett í nokkurn forgang.

2.8. Kærufjerli

Ef framkvæmd er matskyld samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum eru eftirfarandi kærheimildir til staðar í stjórnsýsluferli mats á umhverfisáhrifum og framkvæmdaleyfis:

1. Ákvörðun Skipulagsstofnunar um sameiginlegt umhverfismat.

⁶ Sjá fyrirlestra í Þjóðarspeglinum, ráðstefnu HÍ í félagsvísindum þann 1. nóvember 2019.

2. Ákvörðun Skipulagsstofnunar um endurskoðun matsskýrslu ef framkvæmdir hefjast ekki innan 10 ára frá álitum Skipulagsstofnunar.
3. Ákvörðun Skipulagsstofnunar um synjun matsáætlunar eða breytinga á henni (einungis framkvæmdaraðili getur kært).
4. Ákvörðun Skipulagsstofnunar um að frummatsskýrsla uppfylli ekki lagakröfur eða sé ekki í samræmi við matsáætlun (einungis framkvæmdaraðili getur kært).
5. Brot á þátttökurétti almennings (nýlegt - hefur ekki reynt á).
6. Útgáfa framkvæmdaleyfis.

Almennt virðast menn sammála um að eðlilegt sé að útgáfa framkvæmdaleyfis sé kæránleg, enda slíkt í samræmi við kröfur Árósasamningsins. Sjaldgæft er að reyni á aðrar kærueimildir auk þess sem framkvæmdaraðili einn getur nýtt sér tvær þeirra. Þá hefur komið fram í starfi starfshópsins að málshraði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála hefur batnað til mikilla muna og er staðan nú þannig að nefndin ræður við að afgreiða mál innan eðlilegs frests. Þá kom fram hjá forstöðumanni úrskurðarnefndarinnar að mál af þessari stærðargráðu fengju í raun forgang hjá nefndinni. Almennt virðast flöskuhálsar í kerfinu ekki stafa af kærueimildum. **Af þessum ástæðum leggur hópurinn ekki til breytingar á kærueimildum vegna undirbúnings framkvæmda í flutningskerfi raforku sérstaklega.**

3. Niðurstaða starfshópsins

3.1. Tillaga að einföldun

Í þessum kafla eru settar fram hugmyndir starfshópsins að einföldun í stjórnslu vegna undirbúnings framkvæmda við flutningskerfi raforku. Á þeim tæpu þremur vikum sem starfshópurinn hafði til umráða gafst ekki svigrúm til nákvæmrar útfærslu einstakra hugmynda. Starfshópurinn leggur því í þessum kafla fram ákveðnar hugmyndir sem útfæra þarf nánar í tengslum við hugsanlegar breytingar á löggjöf í samráði við hlutaðeigandi stofnanir, sveitarfélög og hagsmunaaðila.

Hér að framan hefur verið rakið hvað það er helst sem valdið hefur töfum í stjórnslu þessara mála og hvaða leiðir séu að mati starfshópsins líklegar til að fela í sér einföldun og styttingu málsmeðferðar. Í minnisblaði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins dags. 27. september 2019 eru settar fram hugmyndir að einföldun málsmeðferðar og samþættingu ferla sem starfshópurinn hefur litið til við mótun sinna tillagna.

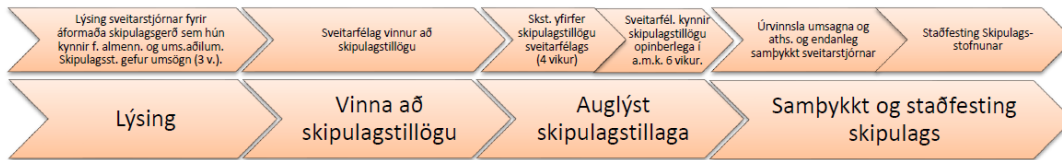
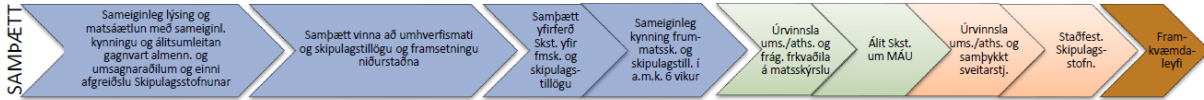
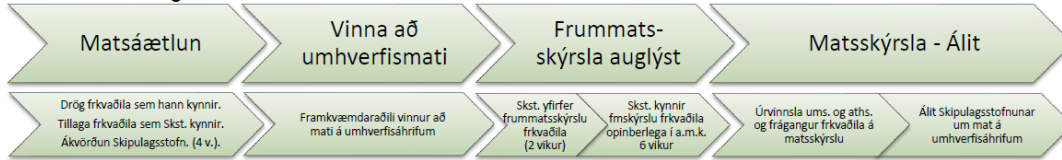
Að mati starfshópsins heyrir hluti þeirra vandamála sem tafið hafa framkvæmdir við flutningskerfi raforku sögunni til eins og rakið hefur verið ítarlega hér að framan. Hins vegar er ljóst að stytta má ferlið með samþættingu í anda þess sem lagt er til í minnisblaði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Er að mati starfshópsins unnt að gera slíkt á grunni núverandi kerfis en með ákveðnum breytingum á löggjöf og stjórnslu. Kostir þessarar leiðar eru m.a. að þær lagabreytingar sem hún kallar á eru fremur einfaldar og er því unnt að koma henni hratt til framkvæmdar.

Hugmyndir starfshópsins að einföldun eru eftirfarandi:

- Lögfest verði **heimild til að taka sameiginlega aðalskipulagsákvörðun** sem nái til einnar framkvæmdar vegna flutningskerfis raforku, þvert á sveitarfélagamörk.⁷
- 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.
- Nefndin skal **skipuð strax á upphafsstigum undirbúnings** og starfa þar til **framkvæmdum er lokið**. Tryggja þarf tengsl skipulagsfulltrúa sveitarfélaganna við þessa vinnu til að tryggja samfellu.
- **Meginhlutverk** nefndarinnar er undirbúningur og samþykkt skipulagsákvörðunar vegna framkvæmdarinnar, útgáfa sameiginlegs framkvæmdaleyfis og yfirumsjón með eftirliti með framkvæmdinni.
- Framkvæmdaraðili vinnur að skipulagstillögu í samráði við nefndina.
- Heildstætt mat vegna ákvarðana um einstaka jarðstrengskafla, sbr. 9. tölul. þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, fari fram á vettvangi stjórnsýslunefndarinnar.
- Skipulagsstofnun, í umboði nefndarinnar, annist **verkefnastjórn** og samskipti við framkvæmdaraðila, þ.m.t. móttöku gagna og umsókna, og reki sameiginlegt vefsvæði/gátt fyrir kynningu og samráð vegna framkvæmdarinnar. Gagnvart framkvæmdaraðila, almenningi, hagsmunaaðilum og samráðsaðilum verði **ein sameiginleg ásýnd og samskiptaleið** (one stop shop). Einnig tryggi hlutaðeigandi sveitarfélög að íbúar þeirra séu upplýstir um vinnuna.
- Framkvæmd mats á umhverfisáhrifum og hlutverk Skipulagsstofnunar verði formlega séð óbreytt en **matið unnið samhliða og samþætt undirbúningi skipulagsákvörðunar** (sjá mynd).
- Aðalvalkostur verði auglýstur í skipulagstillögu samhliða frummatsskýrslu en gerð 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 samþykkir aðalskipulagsákvörðunina og gefur út **eitt sameiginlegt framkvæmdaleyfi** á grunni hennar og niðurstöðu mats á umhverfisáhrifum.
- Útfæra þarf fyrirkomulag slíkrar ákvarðanatöku nánar í löggjöf.
- Nefndin hafi **yfirumsjón með eftirliti** með framkvæmdinni á framkvæmdatíma. Nefndinni verði heimilt að fela framkvæmd eftirlitsins skipulagsfulltrúum viðkomandi sveitarfélaga.

⁷ Slík heimild gæti einnig átt við ákvarðanir um aðrar tegundir samfélagslega mikilvægra innviða.

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. Samantekt á tillögum/ábendingum hópsins

- Ráðist verði þegar í þær laga- og reglugerðarbreytingar sem gerð er grein fyrir í kafla 3.1. hér að framan í samráði við hlutaðeigandi stofnanir, sveitarfélög og hagsmunaaðila. Í þeirri vinnu þarf m.a. að útfæra nánar eftirfarandi atriði:
 - Skipan nefndar- og varamanna og skipunartíma.
 - Vinnufyrirkomulag, t.d. vegna samkeyrslu samráðs- og kynningarferlis.
 - Ákvarðanatöku í nefndinni og umboð.
 - Tímafresti ákvarðanatöku.
 - Úrræði/málsskot ef nefndin kemst ekki að sameiginlegri niðurstöðu.
 - Framkvæmd eftirlits.
 - Lok starfstíma nefndar.
 - Fyrirkomulag sameiginlegrar skýrslugjafar vegna umhverfismats framkvæmdar og umhverfismats skipulagstillögu.
- Vinnu við stefnumótun stjórnvalda verði framhaldið og skýrleiki hennar tryggður.
- Metin verði reynsla af breytingum sem gerðar voru á ákvæðum raforkulaga og kannað hvort tekist hafi að tryggja skilvirkni við gerð kerfisáætlunar og hvort auka þurfi tengsl þeirrar áætlunar við þær kröfur sem gerðar eru síðar í undirbúningsferlinu.
- Bæta þarf málsmeðferðarhraða hjá Skipulagsstofnun vegna stjórnslu mats á umhverfisáhrifum með fjölgun stöðugilda hjá stofnuninni. Tryggja þarf jafnframt viðbótarfjármagn til stofnunarinnar vegna þátttöku í stjórnslunefndinni og stuðnings við samkeyrslu ferla.
- Heimila þarf Skipulagsstofnun og úrskurðarnefnd að setja mál í forgang er varða samfélagslega mikilvæga innviði.

- Hefja þarf vinnu við gerð reglugerðar um sameiginlega skýrslugerð vegna umhverfismats matsskyldrar framkvæmdar og umhverfismats skipulagstillögu fyrir sömu framkvæmd, sbr. 17. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum.
- Æskilegt er að hefja sem fyrst vinnu við endurskoðun laga um framkvæmd eignarnáms og taka þar til skoðunar þau álitæfni sem upp hafa komið í samskiptum við landeigendur við framkvæmdir við flutnings- og dreifikerfi raforku og fjarskipta.

Viðauki

Núverandi lagaumhverfi

1. Stefna stjórnvalda ákveðin á Alþingi

Í raforkulögum er gert ráð fyrir að Alþingi móti stefnu er varðar uppbyggingu flutningskerfis raforku. Þá samþykkir Alþingi einnig landsskipulagsstefnu sem getur náð til þessara framkvæmda. Þrjár þingsályktanir eru nú í gildi sem Alþingi hefur samþykkt þar sem mótuð er stefna varðandi uppbyggingu flutningskerfis raforku. Þessi stefnumótun er nokkuð almennt orðuð en gefur ákveðin fyrirmæli og viðmið fyrir ákvarðanatöku og áætlanir framkvæmdaraðila og sveitarfélaga, m.a. við valkostagreiningar og ákvarðanatöku um legu raflína í lofti og í jörð.

a. Landsskipulagsstefna

Samkvæmt 10. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 leggur ráðherra fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu til tólf ára. Í landsskipulagsstefnu eru samþættar áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun og nýtingu og vernd auðlinda haf- og strandsvæða og er hún útfærð með tilliti til skipulags landnotkunar og haf- og strandsvæða með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Landsskipulagsstefna felur í sér stefnu ríkisins í skipulagsmálum og almenn sjónarmið til leiðbeiningar við skipulagsgerð sveitarfélaga. Henni er ætlað að tryggja heildarhagsmuni við gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga og stuðla að sjálfbærri þróun. Einnig á landsskipulagsstefna að stuðla að samræmingu í stefnumótun ríkis og sveitarfélaga um þróun byggðar og landnýtingu.

Þingsályktun um landsskipulagsstefnu 2015-2026 var samþykkt á Alþingi í mars 2016. Í stefnunni er sett fram stefna er varðar sjálfbærni, umhverfisvernd og afhendingaröryggi vegna uppbyggingar flutningsmannvirkja raforku⁸.

⁸Landsskipulagsstefna: https://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/Landsskipulagsstefna2015-2026_asamt_greinargerð.pdf

b. Þingsályktun nr. 11/144 um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína

Þann 28. maí 2015 samþykkti Alþingi þingsályktun um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína⁹. Þar er sett fram stefna um uppbyggingu meginflutningskerfis raforku. Þar segir m.a. að í meginflutningskerfi raforku skuli meginreglan vera sú að notast sé við loftlínur nema annað sé talið hagkvæmara eða æskilegra, m.a. út frá tæknilegum atriðum eða umhverfis- eða öryggissjónarmiðum. Með tilliti til umhverfis- og öryggissjónarmiða skal meta í hverju tilviki fyrir sig hvort rétt sé að nota jarðstrengi á viðkomandi línuleið, eða afmörkuðum köflum hennar, á grundvelli tiltekinna viðmiða sem réttlæta þá að dýrari kostur sé valinn. Dæmi um slík viðmið eru ef línuleið er innan skilgreinds þéttbýlis, innan friðlands eða þjóðgarðs eða ef línuleið er við flugvöll. Í stefnunni er sett markmið um hlutfall jarðstrengja árin 2020, 2025 og 2035 í landshluta- og meginflutningskerfi raforku á 11 KV spennustigi eða hærra. Að lokum eru í þingsályktuninni tiltekin ýmis önnur atriði sem hafa skal að leiðarljósi við uppbyggingu dreifi- og flutningskerfis raforku .

c. Þingsályktun nr. 26/148 um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku

Árið 2015 var gerð sú breyting á ákvæðum raforkulaga að gerð var krafa um að ráðherra skuli á fjögurra ára fresti leggja fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, sbr. 39. gr. a raforkulaga. Fyrsta þingsályktunin þessa efnis var samþykkt á Alþingi þann 11. júní 2018¹⁰.

Í 9. tölul. þingsályktunarinnar segir að þegar framkvæmd í flutningskerfinu tekur til fleiri en eins sveitarfélags skuli tryggja að ákvarðanir um einstaka jarðstrengskafla, þegar það á við, byggist á heildstæðu mati á þeim hluta flutningskerfisins þar sem lengd jarðstrengskafla er háð takmörkunum og innbyrðis háð. Í slíkum tilvikum skal miða að því að jarðstrengskaflar séu nýttir á þeim svæðum þar sem jarðstrengur hefur í för með sér mestan ávinning umfram loftlínu.

Í C hluta þingsályktunarinnar segir að hún skuli tekin til endurskoðunar á haustþingi 2019. Í endurskoðaðri þingsályktunartillögu verði kveðið nánar á um viðmið og meginreglur varðandi lagningu raflína, til lengri tíma, m.a. með áherslu á að hve miklu leyti nýta skuli jarðstrengi með hagkvæmum hætti í flutningskerfi raforku. Þá segir jafnframt í C hlutanum að þar til framangreindri endurskoðun er lokið skuli gilda þau viðmið og þær meginreglur varðandi lagningu raflína sem fram koma í þingsályktun nr. 11/144 um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína.

Samkvæmt B hluta þingsályktunarinnar skal atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti láta sérfróða aðila gera óháðar og sjálfstæðar rannsóknir á áhrifum mismunandi tæknilegra lausna við lagningu raflína. Jafnframt segir þar að fara skuli fram óháð greining á þjóðhagslegri hagkvæmni þess að aukið hlutfall flutningskerfis raforku verði lagt í jörð, með tilliti til áhrifa á

⁹ Þingsályktun nr. 11/144 samþykkt á Alþingi 28. maí 2015: <https://www.althingi.is/altext/144/s/1355.html>

¹⁰ Þingsályktun samþykkt á Alþingi 11. júní 2018: <https://www.althingi.is/altext/148/s/1244.html>

raforkuverð, afhendingaröryggis, hagkvæmni, byggðapróunar, tæknilegra lausna og umhverfiskostnaðar. Skýrslur um framangreind rannsóknarefni skulu lagðar fram á Alþingi eigi síðar en 1. október 2019. Skýrsla sérfróðs aðila liggur nú fyrir og var sett í opið umsagnarferli á samráðsgátt í desember 2019¹¹. Í framhaldinu gerir ráðuneytið ráð fyrir að lagt verði mat á það hvort skýrslan og innsendar umsagnir kalli á breytingar á þeim viðmiðum og meginreglum sem gilda um lagningu jarðstrengja og loftlína, sem fram koma í þingsályktun nr. 11/144 um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína.

2. Kerfisáætlun, sbr. raforkulög nr. 65/2003.

Landsnet hf. annast rekstur flutningskerfis raforku hér á landi, sbr. lög nr. 75/2004 um stofnun Landsnets hf. og III. kafla raforkulaga nr. 65/2003. Árið 2015 voru samþykkt lög nr. 26/2015 um breytingu á raforkulögum sem m.a. fólu í sér breytingu á eldra fyrirkomulagi leyfisveitinga Orkustofnunar vegna nýrra flutningsvirkja, til einföldunar og aukinnar skilvirkni.

Samkvæmt ákvæðum raforkulaga skal flutningsfyrirtækið árlega leggja kerfisáætlun um uppbyggingu flutningskerfisins fyrir Orkustofnun til samþykktar. Kerfisáætlun samanstendur annars vegar af langtímaáætlun, sem sýnir þá þætti í meginflutningskerfinu sem fyrirhugað er að byggja upp eða uppfæra á næstu tíu árum, og hins vegar framkvæmdaáætlun til næstu þriggja ára. Í framkvæmdaáætlun skal greining valkosta útskýrð og rökstuddur sá kostur sem valinn er. Í kerfisáætlun skulu markmið um afhendingaröryggi raforku skilgreind fyrir tímabil áætlunarinnar og koma fram hvernig þeim verði náð með fullnægjandi hætti.

Nánari útfærsla mannvirkja vegna uppbyggingar flutningskerfisins, svo sem hvort um er að ræða raflínu í jörð eða loftlínu, ræðst af stefnu stjórnvalda um lagningu raflína og um uppbyggingu flutningskerfis raforku, sbr. 5. mgr. 9. gr. a raforkulaga¹² og mati á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar.

Flutningsfyrirtækið skal hafa samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga, landshlutasamtök sveitarfélaga og þau sveitarfélög sem kunna að þurfa að gera breytingar á skipulagsáætlunum sínum vegna kerfisáætlunar. Drög að kerfisáætlun skulu kynnt og send þessum aðilum til sérstakrar umfjöllunar og ber þeim að skila athugasemdum innan sex vikna frá kynningu. Flutningsfyrirtækið skal einnig hafa samráð við alla aðra hagsmunaaðila og skal nánar kveðið á um samráðsferlið í reglugerð. Kerfisáætlun skal fylgja greinargerð um athugasemdir sem bárust á kynningartíma, svör flutningsfyrirtækisins og rökstuðningur fyrir endanlegri áætlun. Kerfisáætlun fellur undir lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006 og er umhverfisskýrsla unnin og kynnt samhliða gerð áætlunarinnar.

Orkustofnun fer yfir og samþykkir kerfisáætlun og hefur eftirlit með framkvæmd hennar. Ákvörðun Orkustofnunar um samþykkt eða synjun kerfisáætlunar er kæránleg til úrskurðarnefndar raforkumála.

¹¹ Skýrsla um jarðstrengi í flutningskerfi raforku: [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2567](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2567)

¹² Sbr. Þingsályktun samþykkt á Alþingi 11. júní 2018: <https://www.althingi.is/altext/148/s/1244.html>

Samkvæmt raforkulögum hefur kerfisáætlun ákveðna stöðu gagnvart skipulagi sveitarfélaga, sbr. 9. gr. c raforkulaga. Ber sveitarstjórnnum við næstu endurskoðun aðalskipulags, og eigi síðar en innan fjögurra ára frá samþykkt kerfisáætlunar, að samræma skipulagsáætlanir vegna verkefna í staðfestri tíu ára kerfisáætlun. Sveitarstjórn er þó heimilt að fresta ákvörðun um landnotkun samkvæmt kerfisáætlun í allt að átta ár enda séu fyrir því gildar ástæður og fyrir liggi jákvæð umsögn flutningsfyrirtækisins. Sveitarstjórnnum ber ennfremur að tryggja að skipulagsákvæðanir hindri ekki framgang þeirra verkefna sem eru í staðfestri þriggja ára framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar. Ákveða skal legu flutningslína í skipulagi að fenginni tillögu flutningsfyrirtækisins í samræmi við kerfisáætlun, að höfðu samráði þess og skipulagsyfyrivalda. Um málsmeðferð fer að öðru leyti samkvæmt skipulagslögum eftir því sem við á, að teknu tilliti til stefnu stjórnvalda um lagningu raflína og um uppbyggingu flutningskerfis raforku og markmiða kerfisáætlunar.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð þar sem nánar er kveðið á um kerfisáætlun flutningsfyrirtækisins, upplýsingar sem skulu vera hluti af kerfisáætlun eða fylgja með henni, hvernig standa skuli að samráðsferli við undirbúning hennar, framkvæmd hennar og eftirfylgni, m.a. hvaða úrræði Orkustofnun hefur til að sjá til þess að kerfisáætlun sé fylgt eftir, hvernig haga skuli valkostagreiningu og hvaða forsendur og aðferðafræði skuli styðjast við. Reglugerð þessi hefur verið sett, sbr. reglugerð um kerfisáætlun nr. 870/2016.

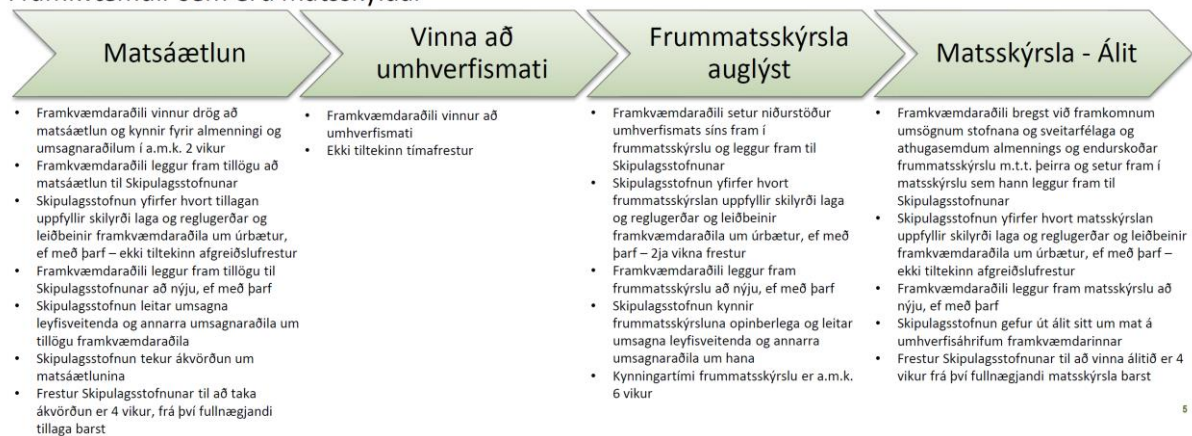
Ekki er komin löng reynsla á nýja framkvæmd við gerð kerfisáætlunar og samþykktarferli Orkustofnunar. Þá er ekki ljóst hvernig framkvæmd 9. gr. c. varðandi samspil við skipulagsáætlanir sveitarfélaganna verður nánar útfært.

3. Mat á umhverfisáhrifum framkvæmda, sbr. lög nr. 106/2000

Allar loftlínur til flutnings á raforku með 66 kV spennu eða hærri eru matsskyldar skv. lögum um mat á umhverfisáhrifum. Lagning niðurgrafinna strengja/lagna 10 km eða lengri utan þéttbýlis eða á verndarsvæðum (óháð vegalengd) er tilkynningarskyld til Skipulagsstofnunar og háð mati á umhverfisáhrifum ef stofnunin kemst að þeirri niðurstöðu að framkvæmdin geti haft í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif vegna umfangs, eðlis eða staðsetningar.

Ferli mats á umhverfisáhrifum:

Framkvæmdir sem eru matsskyldar



4. Skipulagsferli, sbr. skipulagslög nr. 123/2010

Í aðalskipulagi sveitarfélaga er mörkuð stefna um raforkuflutningsmannvirki. Almenna reglan er sú að mörkuð er stefna um legu einstakra raflína 66 kV og hærri (loftlína og jarðstrengja) í greinargerð aðalskipulagsins og á skipulagsupprætti. Einnig getur verið sett fram stefna um raflínur með lægri spennu, þótt þær séu almennt ekki auðkenndar á skipulagsupprætti. Það getur til dæmis varðað framkvæmdaleyfis skyldu, hvaða gögn framkvæmdaraðili þarf að leggja fram til sveitarstjórnar með umsókn um framkvæmdaleyfi og kröfur um kynningu slíkra erinda fyrir hagsmunaaðilum.

Lagning háspennulína kallar almennt ekki á gerð deiliskipulags, nema þá tengivirki.

Sveitarfélög geta einnig sameinast um gerð svæðisskipulags (skylda á höfuðborgarsvæðinu, valkvætt annarsstaðar), þar sem þau marka stefnu um sameiginleg hagsmunamál, svo sem flutningskerfi raforku.

Ferli aðalskipulags (heildar-aðalskipulags fyrir sveitarfélag og stakar breytingar á aðalskipulagi):



5. Framkvæmdaleyfi, sbr. skipulagslög nr. 123/2010 og reglugerð um framkvæmdaleyfi nr. 772/2012.

Afla þarf framkvæmdaleyfis sveitarstjórnar skv. 13. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 vegna framkvæmda við flutningskerfi raforku¹³. Nánari ákvæði eru í reglugerð um framkvæmdaleyfi nr. 772/2012. Framkvæmdaleyfi skal vera í samræmi við skipulagsáætlanir sveitarfélagsins. Þá

¹³ Í 7. mgr. 13. gr. skipulagslaga segir: „Ef óvissa er um hvort fyrirhugaðar framkvæmdir hafi alvarleg eða óafturkræf áhrif á tiltekin vistkerfi og jarðminjar sem njóta sérstakrar verndar skv. 61. gr. laga um náttúruvernd eða minjar sem skráðar eru á C-hluta náttúruminjaskrár skv. 37. gr. sömu laga skal umsækjandi um framkvæmdaleyfi afla sérfræðialits um möguleg og veruleg áhrif á þau vistkerfi eða jarðminjar. Sveitarstjórn er heimilt að binda framkvæmdaleyfi skilyrðum sem þykja nauðsynleg til að draga úr slíkum áhrifum. Við mat á því hvað teljast alvarleg eða óafturkræf áhrif skal taka mið af verndarmarkmiðum 2. og 3. gr., sbr. 9. gr. laga um náttúruvernd.“ Ef framkvæmd er búin að fara í gegnum mat á umhverfisáhrifum er í raun búin að uppfylla framangreindar kröfur. Til að einfalda ferlið var gerð breyting á lögum um mat á umhverfisáhrifum sumarið 2019 þar sem heimilað var að samþætta framangreint mat vegna leyfisveitingarinnar umhverfismati, sbr. 3. mgr. 8. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum.

má ekki gefa út framkvæmdaleyfi fyrir matsskyldri framkvæmd fyrir en álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum liggur fyrir.

Við umfjöllun um umsókn um framkvæmdaleyfi vegna matsskyldrar framkvæmdar skal sveitarstjórn kynna sér matsskýrslu framkvæmdaraðila um framkvæmdina og kanna hvort framkvæmdin sé sú sem lýst er í matsskýrslu. Þá skal sveitarstjórn leggja álit Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum framkvæmdarinnar til grundvallar. Sveitarstjórn skal enn fremur taka saman greinargerð um afgreiðslu leyfis í samræmi við ákvæði laga um mat á umhverfisáhrifum.

Sveitarstjórn getur bundið framkvæmdaleyfi þeim skilyrðum er fram kunna að koma í áliti Skipulagsstofnunar að svo miklu leyti sem aðrir sem veita leyfi til framkvæmda samkvæmt sérlögum hafa ekki tekið afstöðu til þeirra. Jafnframt er sveitarstjórn heimilt að binda framkvæmd skilyrðum sem sett eru í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir sveitarfélagsins.

Ákvörðun sveitarstjórnar um útgáfu framkvæmdaleyfis vegna matsskyldra framkvæmda og niðurstaða álits Skipulagsstofnunar samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum skulu birtar með auglýsingu í Lögbirtingablaðinu og dagblaði sem gefið er út á landsvísu innan tveggja vikna frá útgáfu leyfis. Útgáfa framkvæmdaleyfis er kæránleg til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála og er kærufrestur einn mánuður. Kæruaðild eiga þeir sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta, þ.m.t. umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtök með minnst 30 félagum sem uppfylla tiltekin skilyrði.

6. Leyfi landeiganda/eignarnám

Samkvæmt 21. gr. raforkulaga er landeiganda og umráðamanni skylt að veita vinnslufyrirtæki, flutningsfyrirtæki og dreifiveitum óhindraðan aðgang að eignarlandi því sem í hlut á ef nauðsyn krefur vegna undirbúnings að starfsemi samkvæmt raforkulögum. Ekki má leggja rafhlínur eða reisa önnur mannvirki á grundvelli leyfa samkvæmt lögnum fyrir en náðst hefur samkomulag um endurgjald fyrir landnot eða nýtingu auðlindar eða eignarnám hefur farið fram og umráðataka samkvæmt því. Eigi aðili rétt samkvæmt raforkulögum til umferðar eða framkvæmda á eignarlandi getur landeigandi krafist bóta vegna tjóns sem hann verður sannanlega fyrir af þeim sökum vegna röskunar eða skemmda á landi, mannvirkjum og öðrum eignum, sbr. 22. gr. raforkulaga. Náist ekki samkomulag um bætur skal ákveða þær með eignarnámsmati. Ef fyrirtæki nær ekki samkomulagi við landeiganda vegna framkvæmda á grundvelli raforkulaga getur ráðherra þá tekið eignarnámi nauðsynlegt land, landgæði, mannvirki, aðstöðu og önnur réttindi landeiganda að því leyti sem nauðsyn ber til, sbr. 23. gr. raforkulaga. Um framkvæmd eignarnáms samkvæmt lögnum fer eftir almennum reglum, þ.e. ákvæðum laga um framkvæmd eignarnáms nr. 11/1973.

Einföldun stjórnsýsluferla vegna undirbúnings framkvæmda við flutningskerfi raforku

TILLÖGUR VINNUHÓPS

31. JANÚAR 2020

Fyrirkomulag starfsins

Stuttur tími (13. -31. janúar) – tillögur taka mið af því.

Fundað með Landsneti, Landvernd, Samtökum atvinnulífsins og forstöðumanni úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.

Upplýsinga aflað hjá umhverfisráðuneyti, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og dómsmálaráðuneyti.

Upplýsinga aflað um ýmsa aðra vinnu sem er í gangi.

Könnun á dóma- og úrskurðaframskrá.

Minnisblöð ANR og LEX.

Ýmis önnur gögn og upplýsingar.

Eðli framkvæmda við meginflutningskerfi raforku

Ekki margar framkvæmdir á landsvísu, sbr. 10 ára kerfisáætlun

Allar háðar mati á umhverfisáhrifum

Ná til fleiri en eins sveitarfélags

Umfangsmiklar framkvæmdir með mörgum framkvæmdaþáttum

Mikil þátttaka almennings og hagsmunaaðila í samráðsferli

Greining

Stefnumótun:

- Þarf að vera skýr, t.d. varðandi viðmið um jarðstrengi
- Ákvarðanir seinna í ferlinu byggja á stefnunni
- Mörg dóms- og kærumál varða ágreining um viðmið og framlagningu gagna vegna valkostagreininga
- Miklar úrbætur hafa átt sér stað á undanförunum árum varðandi þennan þátt:
 - Endurskoðun raforkulaga árið 2015
 - Þingsályktun um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína frá árinu 2015
 - Þingsályktun um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku frá árinu 2018
 - Sérfræðiskýrsla um jarðstrengi í flutningskerfi raforku
 - Í athugun hjá ANR hvort skýrslan kallar á breytingu á stefnumótun Alþingis
 - Landsskipulagsstefna frá árinu 2016 (unnið að endurskoðun m.a. m.t.t. landslagsverndar og vindorkunýtingar).
 - Eftir að útfæra 9. tölul. þingsályktunarinnar frá 2018 um heildstætt mat fyrir ákvarðanir um einstaka jarðstrengskafla.

Greining

Kerfisáætlun

- Breyting á raforkulögum árið 2015 til einföldunar og aukinnar skilvirkni.
- Reglugerð um kerfisáætlun nr. 870/2016 um nánari framkvæmd.
- Gæti þurft að samþætta gagnakröfur við ferlið sem á eftir kemur (máu, skipulag og framkvæmdaleyfi).

Greining

Mat á umhverfisáhrifum

- Heildarendurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum er í vinnslu.
- Heildarendurskoðunin er flókin vinna sem þarf sinn tíma. Regluverk ESB og ákvæði Árósasamningsins hafa áhrif á þessa endurskoðun.
- Greiningarvinna hafin og stefnt að einföldun.
- Aukin þekking á kröfum laga og reglugerða (m.a. á grundvelli dóma- og úrskurðarframkvæmdar).
- Breytt vinnubrögð af hálfu framkvæmdaraðila eru líkleg til að hafa jákvæð áhrif á gang mála.
- Skýrari stefnumótun af hálfu Alþingis hefur jákvæð áhrif.
- Málsmeðferðarhraði hjá Skipulagsstofnun er ekki viðunandi.

Greining

Skipulagsáætlanir sveitarfélaga

- Framkvæmdir í flutningskerfi raforku liggja þvert á sveitarfélagamörk og kalla á skipulagsgerð í öllum hlutaðeigandi sveitarfélögum.
- Svæðisskipulag, aðalskipulag, deiliskipulag (tengivirki).
- Miklir einföldunarmöguleikar.
- Í dag er mat á umhverfisáhrifum, breytingar á skipulagsáætlunum og útgáfa framkvæmdaleyfis keyrt í aðskildum ferlum, gjarnan hver á eftir öðrum.
- Skýrt í raforkulögum að sveitarfélög eru skuldbundin til að gera ráð fyrir þeim framkvæmdum í aðalskipulagi sem gert er ráð fyrir á 10 ára kerfisáætlun.
- Ekki komin reynsla á framkvæmd þessa ákvæðis og nánari útfærslu vantar á því hvernig heildstætt mat fyrir ákvarðanir um einstaka jarðstrengskafla á að fara fram.

Greining

Framkvæmdaleyfi

- Gefa þarf út eitt framkvæmdaleyfi í hverju sveitarfélagi.
- Útgáfa framkvæmdaleyfis er kæránleg til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.
- Stjórnsýsla sveitarfélaga stundum veikburða. Hafa lært af reynslunni eins og aðrir.
- Leyfisveitingin er lokapunkturinn í mati á umhverfisáhrifum – æskilegt því að tengja leyfisveitanda betur inn í matsferlið.

Greining

Kæruferli

- Almennt virðast menn sammála um að eðlilegt sé að útgáfa framkvæmdaleyfis sé kæránleg.
- Sjaldan reynir á aðrar kæruheimildir.
- Málshraði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála hefur batnað og er málsmeðferðartími nú innan eðlilegra marka.
- Kæruheimildir virðast ekki valda flöskuhálsum í stjórnsluferlinu.
- Tafir á framkvæmdum geta orðið ef framkvæmdaleyfi eru felld úr gildi vegna ágalla á málsmeðferð.
- Eðlileg viðbrögð við slíku eru úrbætur á undirbúningi og málsmeðferð. Lærdómsferli. Allir hafa lært af reynslunni. Þekkingin er meiri nú en áður og undirbúningur betri.

Greining

Samningar við lendeigendur - eignarnám

- Samningaviðræður við lendeigendur er eitt samráðsferlið í viðbót sem rekið er aðskilið frá öðrum ferlum.
- Ágreiningur um framkvæmd hefur verið eitt af því sem valdið hefur töfum.
- Vantar að tengja saman við ferli mats á umhverfisáhrifum.
- Þessi þáttur er sá sem helst hefur valdið vandræðum í undirbúningi framkvæmda við dreifikerfi raforku og fjarskipta.
- Sérfræðingar hafa bent á þörf á endurskoðum laga um framkvæmd eignarnáms, en þau lög eru frá árinu 1973.
- Er til skoðunar í dómsmálaráðuneytinu.

Tillögur starfshópsins að einföldun stjórnarsýslu

Lögfest verði heimild til að taka sameiginlega aðalskipulagsákvörðun þvert á sveitarfélagamörk vegna framkvæmda við flutningskerfi raforku.

Lögfest verði heimild til að skipa stjórnarsýslunefnd:

- Fulltrúar allra sveitarfélaganna sem raflínan á að liggja um
- Fulltrúi Skipulagsstofnunar – til að tryggja fagþekkingu og tengsl við MÁU

Nefndin skal skipuð strax á upphafsstigum undirbúnings og starfa þar til framkvæmdum er lokið.

Tillögur starfshópsins að einföldun stjórnarsýslu

Meginhlutverk nefndarinnar er undirbúningur og samþykkt skipulagsákvörðunar vegna framkvæmdarinnar, útgáfa sameiginlegs framkvæmdaleyfis og yfirumsjón með eftirliti með framkvæmdinni.

Framkvæmdaraðili vinnur skipulagstillögu í samráði við nefndina.

Heildstætt mat vegna ákvarðana um einstaka jarðstrengskafla (sbr. 9. tölul. þingsál. um uppbyggingu flutningskerfis raforku) fer fram á vettvangi nefndarinnar.

Skipulagsstofnun annast verkefnastjórn og samskipti við framkvæmdaraðila og rekur sameiginlegt vefsvæði/gátt fyrir kynningu og samráð v. framkvæmdarinnar

Tillögur starfshópsins að einföldun stjórnarsýslu

Gagnvart framkvæmdaraðila, almenningi, hagsmunaaðilum og öðrum verði ein sameiginleg ásjón og samskiptaleið (one stop shop).

Framkvæmd máu og hlutverk Skipulagsstofnunar formlega séð óbreytt en matið unnið samhliða breytingum á skipulagsáætlunum. Ferlin samkeyrð (sjá mynd).

Aðalvalkostur auglýstur í skipulagstillögu en gerð grein fyrir öðrum valkostum.

Nefndin samþykkir aðalskipulagstillöguna og gefur út eitt sameiginlegt framkvæmdaleyfi á grunni hennar og niðurstöðu máu.

Nánari útfærsla unnin í tengslum við undirbúning lagabreytingar.

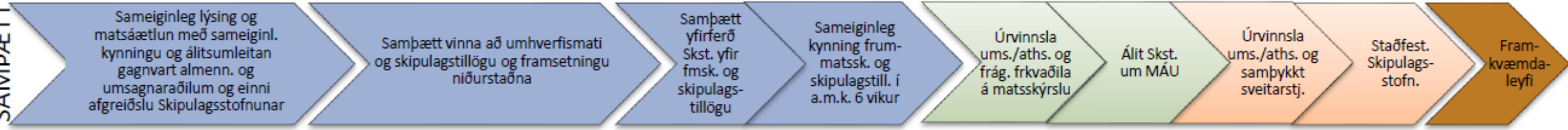
Nefndin hafi yfirumsjón með eftirliti framkvæmdarinnar en framkvæmd eftirlits í höndum sveitarfélaganna.

Ferli samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum

SKIPULAGSSTOFNUN BER ÁBYRGÐ Á STJÓRNSÝSLU MÁU



SAMPÆTT



Ferli samkvæmt skipulagslögum

NEFNIN BER ÁBYRGÐ Á KYNNINGU OG SAMÞYKKT SKIPULAGSÁKVÖRÐUNAR OG ÚTGÁFU FRAMKVÆMDALEYFIS

Aðrar tillögur starfshópsins

Vinnu við stefnumótun stjórnvalda verði framhaldið og skýrleiki hennar tryggður.

Metin verði reynsla af breytingum sem gerðar voru á vinnslu kerfisáætlunar til að bæta skilvirkni og gerðar breytingar til samræmis við tillögur hópsins.

Bæta þarf málsmeðferðarhraða hjá Skipulagsstofnun með fjölgun stöðugilda. Tryggja þarf viðbótarfjármagn vegna þátttöku Skipulagsstofnunar í stjórnslunefndinni og stuðnings við samkeyrslu ferla.

Heimila þarf Skipulagsstofnun og úrskurðarnefnd að setja mál í forgang er varða samfélagslega mikilvæga innviði.

Aðrar tillögur starfshópsins

Hefja þarf vinnu við gerð reglugerðar um sameiginlega skýrslugerð vegna umhverfismats matsskyldrar framkvæmdar og umhverfismats skipulagstillögu fyrir sömu framkvæmd, sbr. 17. gr. laga um máu.

Æskilegt er að hefja sem fyrst vinnu við endurskoðun laga um framkvæmd eignarnáms.