



Minnisblað

Móttakandi: Stjórn Sambandsins

Dags.: 9. janúar 2025

Sendandi: Yfirlögfræðingur

Málsnr.: 2501007SA

Málalykill: 00.64

Efni: Tillögur að breytingum á lögum um rammaáætlun

Í samráðsgátt er nú til umsagnar skýrsla starfshóps um endurskoðun á lögum um rammaáætlun. Frestur til að skila inn umsögn er til 1. febrúar næstkomandi. Minnisblað þetta er lagt fyrir stjórn í þeim tilgangi að upplýsa um málið og frá fram umræður um afstöðu Sambandsins til tillagna hópsins.

Tillögur starfshópsins

Starfshópurinn lagði mat á eftirfarandi fimm valkosti:

- Óbreytt kerfi með lagfæringum.
- Óbreytt kerfi með lagfæringum en framkvæmd þess færð inn til stofnunar (verkefnastjórn felld niður).
- Óbreytt kerfi með lagfæringum, ásamt átaki í vernd og stefnumörkun um nýtingu (landinu formlega forgangsraðað m.t.t. verndar og nýtingar).
- Fella lög um rammaáætlun niður að mestu eða öllu leyti og festa nýtt kerfi í lög (Alþingi móti almenna stefnu en önnur stjórnvöld taki ákvarðanir um einstaka framkvæmdir).
- Fella ramamáætlun niður og láta almannan lagaramma grípa orkuframkvæmdir (sama málsmeðferð og virkjanir undir 10 MW í dag).

Hvað þá valkosti varðar að fella lögini niður og þar með færa ábyrgð á ákvörðunum um einstaka framkvæmdir til sveitarfélaga segir í skýrslunni:

Starfshópurinn taldi einnig óvíst hvort slík færsla á pólitískri ábyrgð slíkra mála yfir til sveitarfélaga landsins eða annarra opinberra aðila yrðu líður í að einfalda ákvarðanatöku til lengri tíma litið, sérstaklega þegar um væri að ræða virkjunarframkvæmdir sem væru þess eðlis að þær vörðuðu landsmenn alla og væru pólitískt umdeildar. Ástæðuna fyrir setningu laganna í upphafi má m.a. leiða til þeirra miklu átaka og þess óróa sem varð vegna virkjunarframkvæmda á borð við Kárahnjúka.

Sveitarfélög landsins eru eins og áður sagði fjölmörg og af mjög mismunandi stærð. Gera má ráð fyrir að þau séu því misburðug til að takast á við verkefni sem þessi, auk þess sem harðvítugar deilur um virkjunarmál gætu auðveldlega klofið sveitarfélög í herðar niður. Meðal annars af þessu ástæðum hefur a.m.k. hluti sveitarfélaga landsins ekki viljað að þessi málefni yrðu færð alfarið yfir á þeirra herðar.

Niðurstaða starfshópsins

Eftir skoðun á fyrrgreindum valkostum var það niðurstaða hópsins að leggja til að lög um rammaáætlun yrðu áfram við lýði en að gerðar yrðu nauðsynlegar breytingar. Hópurinn leggur til eftirfarandi breytingar á lögum um rammaáætlun:

- Skýrari markmið, skilgreiningar og hugtakanotkun.
- Gerðar verði skýrari kröfur til gagna og upplýsinga og málsmeðferðar í upphafi við ferli rammaáætlunar.
- Ferli rammaáætlunar verði í auknum mæli samfelluverkefni en eigi sér ekki einungis stað á fjögurra ára fresti.
- Skilvirkni rammaáætlunar verði aukin með fastákveðnum tímafrestum allra þeirra sem koma að málum.
- Gert verði ráð fyrir einu samráðsferli hjá verkefnisstjórn rammaáætlunar í stað tveggja eins og nú er.
- Frestur sveitarstjórna til ákvörðunar um landnotkun samkvæmt lögunum verði stytur.
- Heimild og skylda verkefnisstjórnar rammaáætlunar til að afmarka verndarsvæði í áætluninni verði skýr og ótvíræð.
- Ráðherra verði heimilt á grundvelli skilyrða að veita undanþágu til matsskyldra rannsókna á virkjunarhugmyndum þegar virkjunarkostur er í biðflokki áætlunarinnar. Kallað hefur verið eftir slíku úrræði til að unnt sé að þróa jarðhitakosti sem komnir eru í biðflokk.
- Gerð verði krafa um að mat á áhrifum á vatnshlot samkvæmt vatnalögum liggi fyrir áður en virkjunarhugmynd verður flokkuð í nýtingarflokk áætlunarinnar.
- Farið verði í tímabundið átak í greiningu og forgangsröðun á landsvæðum með tilliti til verndar fyrir raforkuframleiðslu.

Afstaða Sambandsins til rammaáætlunar helstu áhrif tillagna hópsins á sveitarfélög

Í núgildandi stefnumörkun Sambandsins segir:

Sambandið beiti sér fyrir því að ferlið við gerð og samþykkt rammaáætlunar verði tekið til gagnerrar endurskoðunar.

Frekari leiðbeiningu um hvaða breytingar sveitarfélögin vilja sjá á ferlinu er ekki að finna í stefnumörkuninni.

Þegar löggin voru til meðferðar hjá Alþingi árin 2010 og 2011 gerði Sambandið verulegar athugasemdir við það inngrip í skipulagsvald sveitarfélaga sem löggin fela í sér. Samkvæmt lögunum er rammaáætlun bindandi við gerð skipulagsáætlana og ber sveitarfélögum að aðlaga skipulagsáætlanir sínar að rammaáætlun innan fjögurra ára.

Þessi skylda sveitarfélaganna um aðlögun skipulagsáætlana á við um alla flokka rammaáætlunar þ.e. nýtingarflokk, biðflokk og verndarflokk. Hér er um mikið inngríp í skipulagsvald sveitarfélaga að ræða enda alls óvíst hvort að virkjanakostir bæði í nýtingarflokki og biðflokki verði nokkur tíman að veruleika.

Lögin geri þó ráð fyrir því að sveitarfélög geti frestað aðlöguninni í allt að 14 ár, en þrjú ár af þeim tíma eru þó háð leyfi Skipulagsstofnunar. Ein af tillögum starfshópsins er að stytta þann tíma sem sveitarfélög hafa til að fresta ákvörðun um landnotkun samkvæmt rammaáætlun úr 14 árum í fimm.

Umsögn Sambandsins

Telja verður töluverðar líkur á því að afstaða sveitarfélaga til tillagna hópsins séu nokkuð mismunandi og því mikilvægt að fá afstöðu stjórnar til þess hvaða áherslur Sambandið vill leggja í sinni umsögn um málið.

Í grunnin má sjá fyrir sér að afstaða Sambandsins geti annars vegar verið sú að styðja tillögu hópsins um að rammaáætlun verði áfram við lýði, en þó með þeim fyrirvara að sérstaklega þyrfti að ræða þær breytingar sem fyrirhugaðar eru varðandi það að stytta fresti sveitarfélaga til að aðlaga skipulagsáætlanir sínar að rammaáætlun. Hins vegar gæti afstaða Sambandsins verið sú að fella lögin niður og færa ákvarðanir um einstaka framkvæmdir til sveitarfélaga.

Hvað afstöðu sem Sambandið tekur í umsögn sinni væri einnig rétt að áréttta mikilvægi þess að sveitarfélög njóti í meira mæli en nú er ávinnings af virkjunum í nærsamfélagi.