Reykjavíkurborg
Umhverfis- og skipulagssvið

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti,
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Reykjavík, 1. október 2020.

Varðar drög að frumvarpi til laga um breytingu á skipulagslögum nr. 123/2010.

Vísað er til tilkynningar í samráðsgátt stjórnvalda, dags. 17. september sl., þar sem umhverfis- og auðlindaráðuneytið óskar eftir umsögnum um frumvarp um breytingu á skipulagslögum nr. 123/2010 (raflínuskipulag o.fl.). Með frumvarpinu er kveðið á um heimild til að unnið sé sérstakt raflínuskipulag þar sem gert er ráð fyrir að heimilt verði að skipa sérstaka stjórnsýslunefnd sem hefur það hlutverk að taka sameiginlega skipulagsákvörðun sem nær til framkvæmdar vegna flutningskerfis raforku, þvert á sveitarfélagsmörk. Meginhlutverk nefndarinnar yrði undirbúningur, samþykkt skipulagsákvörðunar vegna framkvæmdarinnar sem er bindandi fyrir sveitarfélögin, útgáfa sameiginlegs framkvæmdaleyfis fyrir þau sveitarfélög sem sæta framkvæmdinni.

Einnig er kveðið á í fyrrgreindu frumvarpi um styttan umsagnarfrest við afmarkaðar breytingar á deiliskipulagi með það að markmiði að auka skilvirkni í stjórnsýslu vegna uppbyggingar íbúðarhúsnæðis sem er ekki háð mati á umhverfisáhrifum sbr. lög 106/2000 m.s.br.

Þá eru áformaðar breytingar í þeim tilgangi að tryggja lagalegar forsendur fyrir stafrænni skipulagsgátt.

Eftirfarandi er umsögn umhverfis- og skipulagssviðs:
Tillaga að breytingu á skipulagslögum sem felur það í sér að heimilt verði að skipa sérstaka stjórnsýslunefnd sem hefur það hlutverk að taka sameiginlega skipulagsákvörðun sem nær til einnar framkvæmdar vegna flutningskerfis raforku, þvert á sveitarfélagsmörk. Til rökstuðnings á tillögunni er vísað til fárviðris sem gekk yfir landið í desember 2019 og niðurstöða átakshóps um úrbætur í innviðum sem skipaður var í kjölfarið. Fjallað er um að meginhlutverk nefndarinnar yrði undirbúningur og samþykkt skipulagsákvörðunar sem yrði bindandi fyrir sveitarfélög að taka inn í sitt aðal- og deiliskipulag- og útgáfa sameiginlegs framkvæmdaleyfis og yfirumsjón með eftirliti með framkvæmdinni sem í raun væri á herðum skipulagsfulltrúa í hverju sveitarfélagi fyrir sig. Umræddri stjórnsýslunefnd er þannig falið að taka skipulagsákvörðun, samþykkja og gefa út framkvæmdaleyfi innan hvers sveitarfélags sem framkvæmdin nær yfir, án aðkomu, samþykkis og/eða samþykkis eða samráðs við viðkomandi sveitarfélag.

Hér er um varasamt og óásættanlegt fordæmi að ræða þar sem vegið er að sjálfsákvörðunar- og skipulagsvaldi sveitarfélaga í tilteknum málaflokki með litlum efnislegum rökum. Sömu hugmyndir hafa komið fram í umræðu um að flytja skipulagsvald frá Reykjavíkurborg vegna Reykjavíkurflugvallar og Kvosarinnar til Alþingis. Vísun í niðurstöður vinnuhóps byggir á veikum grunni og ekkert sem gefur

UMHVERFIS- OG SKIPULAGSSVIÐ
BORGARTÚN 12-14 · 105 REYKJAVÍK
SÍMI 411 1111
NETFANG SKIPULAG@RVK.IS

ástæðu til að ætla að þetta fyrirkomulag myndi leysa nokkurn vanda, frekar er verið að flækja hlutina ef eitthvað er.

Þá eru gerðar alvarlegar athugasemdir við að ekkert samráð var haft við Reykjavíkurborg við undirbúning að breytingu á frumvarpinu sem hér er til umsagnar sem varðar þessar framkvæmd í kringum raflínurnar. Hér er um að ræða freklegt inngrip ríkisins í skipulagsvald sveitarfélagsins. Slík lögfesting samræmist alls ekki markmiðum skipulagslaga en samkvæmt þeim lögum nær skipulagsskylda sveitarfélaga til lands og hafs innan marka sveitarfélaga sem er á ábyrgð sveitarstjórna en ekki tímabundinna stjórnsýslunefnda.

Minnt er á að í 78. gr. stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 og í 1. og 3. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er að finna ákvæði um sjálfsstjórn sveitarfélaga og að afskipti annarra stjórnvalda af málefnum sveitarfélaga taki ávallt mið af sjálfstjórn sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sáttmála Evrópuráðsins um sjálfstjórn sveitarfélaga.

Það er álit Reykjavíkurborgar það sé ómögulegt að setja almenn lög, sem ganga m.a. gegn stjórnarskrá lýðveldisins, til að koma slíkri stjórnsýslunefnd á laggirnar sem taki stjórnsýsluákvarðarnir fyrir hönd sveitarfélagsins. Hér er um óásættanlegt fordæmi að ræða þar sem vegið er að skipulags- og sjálfsákvörðunarvaldi sveitarfélaga og leggst Reykjavíkurborg alfarið gegn þessari breytingu á skipulagslögum. Hér er einnig rétt að taka fram að tveir fulltrúar Reykjavíkurborgar í stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga lögðu fram sérbókun um umsögn sambandsins um frumvarpið þar sem innihaldi hennar er mótmælt harðlega.

Varðandi styttingu málsmeðferðar skipulags skv .frumvarpinu
Í greinargerð með frumvarpinu varðandi áform um breytingu á skipulagslögum er sérstaklega ávarpað að átakshópur um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði (átakshópur um húsnæðismál) hafi skilað inn 40 tillögum til ríkisstjórnar um aðgerðir sem m.a. er ætlað að auka framboð hagkvæmra íbúða, lækka byggingarkostnað og stytta byggingartíma. Starfshópur var síðan fengin til að vinna frekar með þessar framkomnu tillögur og er það einungis ein tillaga sem nær fram að ganga til breytinga málsmeðferð skipulagstillagna, þ.e. frestur til að gera athugasemdir við auglýstar deiliskipulagsbreytingar vegna uppbyggingar íbúðarhúsnæðis, og er ekki háð mati á umhverfisáhrifum, verði styttir. Engar skýringar eru gefnar í frumvarpinu af hverju einungis ein tillaga til breytinga á málsmeðferð skipulagstillagna hafi náð í gegn sem er ámælisvert. Þessi breyting sem nú er sett fram í frumvarpinu virðist vera illa útfærð og frekar til þess fallin að erfitt verði að meta hvenær þessi grein eigi við og hvenær ekki- fellur t.d. íbúðarhúsnæði með atvinnustarfsemi á fyrstu hæð hér undir? ef svo er hversu mikið hlutfall af atvinnustarfsemi má vera í hlutfalli við íbúðir til að greinin geti átt við?

Reykjavíkurborg telur að margar aðrar greinar skiplagslaga ætti að skoða í samhengi til að stytta málsmeðferðina vegna skipulagsvinnu hjá sveitarfélögum. Skipulagsferlið er ekki flókið ferli eitt og sér en það mætti stytta tímarammann til að hafa stjórnsýsluna skilvirkari sérstaklega þegar um er að ræða breytingu á aðal- og deiliskipulagi. Umhverfis- og skipulagssvið hefur bæði sent ítarlegar umsagnir, ábendingar og tillögur til starfshópsins sem tók til umfjöllunar þær tillögur sem komu frá átakshópnum og einnig var komið á framfæri ítarleg umsögn til ráðuneytisins um hvernig hægt væri að gera skipulagslögin betri með tilliti til styttingu málsmeðferðar. Ekki hefur verið tekinn einn stafur úr þeim

umsögnum eða litið til þeirra hugmynda sem hafa verið lagðar fram af hálfu borgarinnar og ekkert samráð eða samtal átt sér stað enn sem komið er um umræddar tillögur Reykjavíkurborgar sem er miður.

Hætta er á að ef þessi eina breyting á málsmeðferð skipulagstillagna verði tekin inn í lögin þá virki hún eins og lélegur bútasaumur. Alls óljóst er hvenær sveitarfélag geti i beitt umræddri undantekningu sem mun að öllum líkindum ekki flýta fyrir málsmeðferð þar sem þessi grein er illa útfærð og ekki í samhengi við aðrar greinar laganna.

Umhverfis og skipulagssvið leggur þunga áherslu á að farið verði í heildstæða endurskoðun á skipulagslögum enda löngu tímabært þar sem fjölmargt hefur breyst frá því skipulagslögin tóku gildi fyrir tíu árum og mikilvægt er að ávarpa aðkallandi atriði líkt og gildistíma deiliskipulaga, málsmeðferð og styttingu á öllum stigum skipulagsmálsmeðferðar og margt fleira. Lagst er gegn því að þessi tillaga nái fram að ganga í óbreyttri mynd.

Umhverfis- og skipulagssvið tekur undir þá tillögu að setja þurfi á stofn stafræna skipulagsgátt sem yrði á herðum Skipulagsstofnunar sem myndi þróa kerfið og sveitarfélögin fengu síðan aðgang að.

Fyrir hönd umhverfis- og skipulagssviðs Reykjavíkurborgar,

Erna Hrönn Geirsdóttir, lögfræðingur