



Nefndasvið Alþingis
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 2. desember 2020

Efni: Umsögn SI um frumvarp til breytinga á skipulagslögum nr. 123/2010 (uppbygging innviða og íbúðarhúsnæðis), 275. mál

Samtökum iðnaðarins (hér eftir „**samtökin**“ eða „**SI**“) barst umsagnarbeiðni um ofangreint mál þann 18. nóvember sl. Samtökin þakka fyrir tækifærið til að koma að athugasemdum við frumvarpið, sem verða útlistaðar hér að neðan. Því til viðbótar vísa samtökin til umsagna SI um sama mál á Samráðsgátt stjórnvalda, dags 10. september og 1. október sl.

I. Flutningskerfi raforku

Í **7. gr.** frumvarpsins er fjallað um skipulag hvað varðar framkvæmdir vegna flutningskerfi raforku. Samtökin telja að samræming á öllu fyrirkomulagi þessara mála sé til þess fallin að einfalda og stytta málsmeðferðartíma skipulagsbreytinga og framkvæmdaleyfa af þessu tagi. Hins vegar telja samtökin það ljóst að þessi heimild ætti ekki að vera einskorðuð við framkvæmdir vegna flutningskerfis raforku heldur allar framkvæmdir þar sem þörf er á framkvæmdaleyfi eða skipulagsbreytingu frá fleiri en einu sveitarfélagi. Þannig styðja SI allar breytingar til einföldunar og aukinnar skilvirkni. Hefur sú skoðun SI endurspeglast m.a. í fyrri umsögnum um sambærileg mál sem hafa slíka einföldun að markmiði.

Telja SI að samræming á öllu fyrirkomulagi hvað varðar framkvæmd og ferli jafnt skipulagsmála sem og umhverfismats framkvæmda og áætlana sé til þess fallin að einfalda og stytta málsmeðferðartíma framkvæmda í heild sinni. Hefur það jafnt áhrif á það ferli sem þessi mál taka til sem og slíkt mun einnig, ef rétt er staðið að málum, hafa áhrif á ferli framkvæmda að teknu tilliti til þess að slíkar framkvæmdir eru að auki háðar öðrum leyfum eða samþykktum stjórnvalda á síðari stigum. Því munu allar breytingar í þeirri keðju stjórnsýslumála til einföldunar eða aukinnar skilvirkni stuðla að styttri málsmeðferðartíma í heild sinni.

Ítreka samtökin að í greinargerð með frumvarpinu er vísað til mikilvægis þess að treysta betur flutnings- og dreifikerfi raforku í landinu, tengja betur lykilsvæði og tryggja afhendingaröryggi raforku um land allt. Þá sé mikilvægt að hraða stjórnsýslumeðferð ákvarðana sem tengjast línulögnum sem hafi tekið verulegan tíma vegna ýmissa þátta. Kann því að mati samtakanna að skjóta skökku við að einskorða einföldun á stjórnsýslumeðferð ákvarðana eingöngu við flutningskerfi þegar ljóst er að styrking á dreifikerfi og framkvæmdir því tengt kunni að þvera sveitarfélagsmörk og stjórnsýslu þessara aðila.

Samtökin leggja þannig til að gengið verði lengra og ekki eingöngu horft til skipulags hvað varðar flutningskerfi raforku heldur einnig aðra innviðauppbyggingu í tengslum við vinnslu, dreifingu og flutning á raforku, s.s. dreifikerfi raforku og innviðaframkvæmdir er tengjast þessari starfsemi og gengur þvert á mörk sveitarfélaga. Leggja SI þannig til breytingu á **1. mgr. a. liðar 7. gr.** frumvarpsins á þá vegu að þar verði bætt við tilvísun til dreifikerfis raforku og öðrum innviðaframkvæmdum sem tengjast þeim framkvæmdum við flutnings- og dreifikerfi.

Þá vísa samtökin til **b. liðar 7. gr.** frumvarpsins þar sem fjallað er um samspil raflínuskipulags og umhverfismats. Að gefnu tilefni og í samhengi við markmið þess ákvæðis vilja SI vekja athygli á skýrslu um málsmeðferð við leyfisveitingar og mat á umhverfisáhrifum sem VSÓ ráðgjöf vann á vegum Samorku, SA, SI og Félags ráðgjafarverkfræðinga (FRV).

Samtök iðnaðarins - Borgartúni 35 - 105 Reykjavík - Sími 591 0100 - mottaka@si.is - www.si.is

Í skýrslunni var framkvæmd greining á umræddri málsmeðferð og samhliða lagðar fram tillögur um einföldun ferla. Þess ber að geta að kynning á skýrslunni og niðurstöðum hennar fór fram á félagsfundi FRV hinn 21. október sl. og má sjá þá kynningu inni á eftirfarandi vefslóð: <https://www.si.is/frettasafn/radgjafarverkfraedingar-raeda-mat-a-umhverfisahrifum>. Í stuttu máli leiddi greiningin í ljós að í ferlinu sé töluverður tvíverknaður, boðleiðir óþjálur og ferli óþarflega flókin. Þá kemur þar fram að samanburður við löggjöf nágrannaþjóða staðfesti þá greiningu. Víða eru tækifæri til að einfalda ferla og straumlínulaga til að bæta yfirsýn, draga saman verkþætti og stytta málsmeðferðartíma án þess þó að skerða þátttökurétt almennings og hagsmunaaðila eða vera í andstöðu við tilgang viðkomandi laga. Að teknu tilliti til þeirrar greiningar eru í skýrslunni lagðar fram tillögur til úrbóta og einföldunar á málsmeðferð og leyfisferli framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum. Er skorað á umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis að taka tillit til þeirrar umfjöllunar og tillagna sem þar eru kynntar.

II. Brýn þörf á einföldun og aukinni skilvirkni

Samtökin lýsa yfir verulegum vonbrigðum með hversu skammt er gengið í því að auka skilvirkni skipulagsmála í frumvarpinu. Þann 29. september sl. kynnti ríkisstjórnin átta nýjar aðgerðir sem ætlað er að stuðla að félagslegum og efnahagslegum stöðugleika í tengslum við Lífskjarasamninginn. Þar á meðal var kynnt að ríkisstjórnin myndi „hrinda í framkvæmd úrbótum í skipulags- og byggingamálum, m.a. með hliðsjón af niðurstöðum átakshóps í húsnæðismálum og ráðgefandi vinnu OECD fyrir stjórnvöld um samkeppnishindranir á mörkuðum“.

Átakshópurinn lagði m.a. til að **1)** ráðist yrði í einföldun á regluverki skipulags- og byggingarmála og tími til að gera athugasemdir við skipulag eða leyfi yrði stytur og **2)** hið flókna og tímafreka ferli við breytingar á deiliskipulagi, sem seinkar uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og eykur byggingarkostnað, yrði einfaldað. Umhverfis- og auðlindaráðherra skipaði starfshóp 19. febrúar sl. sem hafði það hlutverk að útfæra fjórar tillögur átakshópsins sem vörðuðu skipulagsmál. Eftirfarandi tillögur átakshópsins voru útfærðar:

19. Hið flókna og tímafreka ferli við breytingar á deiliskipulagi, sem seinkar uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og eykur byggingarkostnað, verði einfaldað.

20. Sveigjanleiki í deiliskipulagi og skipulagsskilmálum þeirra verði aukinn en það hvetur til nýrra og hagkvæmari lausna í mannvirkjagerð sem skilar sér í lægri byggingarkostnaði, án þess þó að gerðar séu minni kröfur um umhverfisgæði bygginga og vistspor framkvæmda.

25. Í skipulagslöggjöf verði skilgreint og heimilt að útbúa íbúðarhúsnæði til skammtímanota á athafnasvæðum og að enn fremur verði heimilt að reisa skammtímahúsnæði til að bregðast við tímabundnum vanda. Tilgangur slíkra heimilda er að vinna gegn búsetu í óviðunandi og ósamþykktu húsnæði, mæta þörf vegna tímabundinnar búsetu og vinna gegn heimilisleysi.

27. Sveitarfélögum verði tryggðar heimildir í skipulagslögum til að gera kröfu um að allt að 25% af byggingarmagni samkvæmt nýju deiliskipulagi fyrir tilgreint svæði skuli vera fyrir almennar íbúðir, félagslegar íbúðir eða aðrar leiguíbúðir, hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili.

Skýrsla starfshópsins var gefin út í júlí á þessu ári en samtökin lýstu strax yfir vonbrigðum með vinnu starfshópsins þar sem útfærslur á fyrrnefndum tillögum gengu skammt í því að einfalda regluverkið og stytta afgreiðslutíma skipulags- og byggingarmála. Furða samtökin sig á að frumvarpið gengur enn skemur í þessa átt og tillögur starfshópsins eru fyrirferðalítar í frumvarpinu.

Þá var skýrsla OECD um samkeppnismat íslenskrar ferðaþjónustu og byggingariðnaðar gefin út 10. nóvember sl. Samkvæmt skýrslunni eru 108 mögulegar samkeppnishindranir í skipulagsmálum á Íslandi. Fram kemur að ferlið við að sækja um breytingar á skipulagsáætlun svo byggingaráform séu í samræmi við gildandi skipulag sé óskýrt, tímafrekt og þungt í framkvæmd.

Eftirfarandi eru meðal tillagna OECD um skipulagsmál og landnotkun:

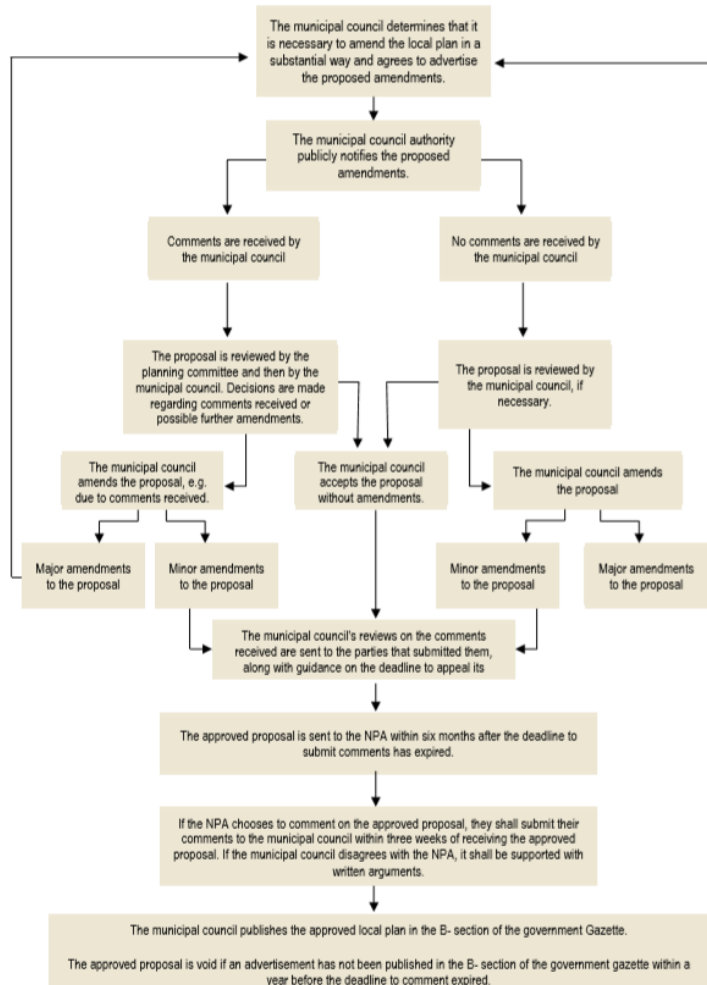
1. **Endurskoða í heild ferli skipulagsákvæðana sveitarfélaga með það að markmiði að einfalda og skýra verklagið.**
2. Taka til skoðunar að lækka gatnagerðargjöld og draga úr kröfum um fjölda bílastæða í Reykjavík vegna áhrifa á byggingarkostnað, eða móta aðrar minnar íþyngjandi leiðir til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt.
3. Endurskoða ferli og reglur sem gilda um úthlutun lóða til að skýra ferlið og auka framboð lóða í samræmi við eftirspurn. Reglur um lóðaúthlutun ættu ekki að hygla þeim fyrirtækjum sem fyrir eru á markaði. Þær ættu heldur ekki að vera óþarflega hamlandi, til dæmis hvað varðar möguleika á að skila lóðum.

Framangreindar tillögur OECD eru í takti við áherslur Samtaka iðnaðarins. Hér verður einblínt á lið 1 hér fyrir ofan enda ljóst að ekki er unnt að ná fram breytingum skv. lið 2 og 3 með breytingum á skipulagslögum. Samtökin vilja þó ítreka mikilvægi þess að ráðast í þær breytingar á regluverki og framkvæmd sem kallað hefur verið eftir af bæði OECD og átakshóp í húsnæðismálum.

III. Skipulagsferli of þungt í vöfum

Samtök iðnaðarins hafa ítrekað, undanfarin ár, vakið athygli á því að skipulagsferli er og hefur heilt yfir verið allt of þungt í vöfum, ekki síst hjá stærstu sveitarfélögum landsins. Fjöldi mála fer of hægt í gegnum ferlið, skortur er á skýrum tímafrestum og hvenær von er á niðurstöðu. Skipulagsferlið er því óskilvirkt og tækifæri liggja í einföldun. Í skýrslu OECD má sjá lýsandi mynd yfir ferlið við að breyta deiliskipulagi, þegar ekki er um óverulegar breytingar að ræða:

Figure 3.3. Process for making major amendments to a local plan



OECD tilgreinir að fjöldi hagaðila, sem fulltrúar OECD hafi leitað til við gerð skýrslunnar, hafi nefnt að ferlið við skipulagsbreytingar geti valdið ófyrirsjáanlegum tölum á framkvæmdum. Auk þess hafi hagaðilar nefnt að skipulagsskilmálar séu oft á tíðum afar strangir og ósveigjanlegir og þar af leiðandi sé nauðsynlegt að gera breytingar á deiliskipulagi, jafnvel fyrir mjög smávægileg atriði. Ferlið við breytingar sé íþyngjandi, tímafrekt og kostnaðarsamt. Það sé þá sérstaklega íþyngjandi þar sem hagaðilar og almenningur hafi mörg tækifæri til að gera athugasemdir við breytingartillögur án þess að um skýra tímafresti sé að ræða. OECD bendir á mikilvægi þess að skýrir tímafrestir séu til staðar og afgangið sé hröð.


Sem fyrr segir leggur OECD til að **endurskoða í heild ferli skipulagsákvæðana sveitarfélaga með það að markmiði að einfalda og skýra verklagið**. Nánar tiltekið hvetur OECD stjórnvöld til að endurskoða hvort:

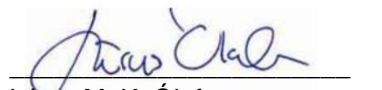
1. Hægt sé að stytta afgreiðsluferli skipulagsbreytinga eða sameina umsagnarferli ólíkra stofnana.
2. Hægt sé að draga úr þörf fyrir skipulagsbreytingar með því að hverfa frá einnota skipulagi í átt að skipulagskröfum sem einblína á neikvæð ytri áhrif frá tiltekinni tegund landnotkunar.
3. Skipulagsáætlanir mætti sameina í því skyni að auka sveigjanleika og skilvirkni en halda gagnsæjum samráðsferlum. Holland er nefnt í dæmaskyni um land sem hefur tekið upp einn landsskipulagsramma.
4. Skylda ætti sveitarfélög, í skipulagslögum, til þess að meta samkeppnisleg áhrif við undirbúning og gerð skipulags.

Samtökin hafa talað fyrir mikilvægi þess að einfalda og auka skilvirkni skipulagsmála árum saman. Nú liggur jafnframt fyrir skýrsla átakshóps í húsnæðismálum auk samkeppnismats OECD sem undirstrikar mikilvægi þess að ráðist verði í gagngera endurskoðun á regluverkinu og framkvæmdinni allri. Til þess þarf samstillt átak og umfangsmiklar breytingar á skipulagslögum. Að mati samtakanna er ljóst að í frumvarpinu er með engu móti gerð tilraun til að einfalda og auka skilvirkni í skipulagsmálum og að tillögur átakshóps í húsnæðismálum séu virtar að vettugi. Valkvæð heimild sveitarfélaga til að stytta lítillaga athugasemdafrest í afmörkuðum tilvikum, sbr. 18. gr. frumvarpsins, breytir mjög litlu þar um þótt að um jákvætt skref sé að ræða enda þarf að gera mun meira.

Samtök iðnaðarins óttast að frumvarpið sé til marks um skilningsleysi á mikilvægi þess að auka skilvirkni í skipulagsmálum. Samtökin skora því á stjórnvöld að standa við þau fyrirheit að hrinda í framkvæmd raunverulegum úrbótum í skipulags- og byggingamálum, m.a. með hliðsjón af niðurstöðum átakshópsins og OECD. Leggja samtökin til að skipaður verði starfshópur sem hafi það verkefni að sameina framangreindar tillögur og útfæra nánar.

Virðingarfyllt,


Johanna Klara Stefánsdóttir
Sviðsstjóri mannvirkjasviðs


Lárus M. K. Ólafsson,
Sérfræðingur á sviði umhverfis-
og orkumála