

144. löggjafarþing 2014–2015.
305. og 321. mál.

Umsögn

um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003, með síðari breytingum, og tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína.

Frá meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Með tölvupósti dagsettum 14. nóvember 2014 óskaði atvinnuveganefnd Alþingis eftir því við umhverfis- og samgöngunefnd að hún veitti umsögn sína um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003, með síðari breytingum, og tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína. Nefndin hefur fjallað um málin og fengið á sinn fund Guðjón Bragason frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Snorra Sigurðsson frá Reykjavíkurborg, Guðmund Inga Guðbrandsson frá Landvernd, Ásdísi Hlökk Theodórsdóttur og Ottó B. Óskarsson frá Skipulagsstofnun, Önnu Sverrisdóttur og Gunnar Val Sveinsson frá Samtökum ferðaþjónustunnar, Harald L. Haraldsson, Kristján Sturluson, Bjarka Jóhannesson og Inga Tómasson frá Hafnarfjarðarbæ, Ásgeir Eiríksson og Berg Álfþórsson frá Sveitarfélaginu Vogum og Pétur Þór Jónasson, Loga Einarsson og Jón Stefánsson frá Eyþingi.

Samkvæmt 4. tölul. 1. mgr. 13. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, hefur umhverfis- og samgöngunefnd á sínu málefnasviði m.a. umhverfismál, skipulags- og byggingarmál, samgöngumál, byggðamál og málefni sveitarstjórnarstigsins og verkaskiptingu þess og ríkisins. Nefndin hefur því einskorðað umfjöllun sína við atriði sem falla undir málefnasvið hennar og hefur fengið til sín gesti sem tengjast því.

Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003, með síðari breytingum.

Umfjöllun nefndarinnar um frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum afmarkaðist að mestu leyti við 2. gr. a, um kerfisáætlun og samráð við sveitarfélög, og 2. gr. c, um stöðu kerfisáætlunar flutningsfyrirtækisins gagnvart skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Í þessum ákvæðum frumvarpsins eru stór álitamál sem snúa að sjálfstjórnarrétti og skipulagsskyldu sveitarfélaganna sem umsagnaradilar hafa gert miklar athugasemdir við. Samráð við sveitarfélög sem eiga hagsmuna að gæta og aðra aðila er útfært í 6. mgr. 2. gr. a og á það sér stað við vinnslu kerfisáætlunar. Samkvæmt 2. gr. c frumvarpsins ber sveitarfélögum að samræma skipulagsáætlanir sínar við kerfisáætlun innan fjögurra ára frá samþykkt kerfisáætlunar, sveitarfélögum ber að tryggja að skipulagsmál hindri ekki framgang þeirra verkefna sem eru í staðfestri þriggja ára framkvæmdaáætlun kerfisáætlunar og sveitarfélögum verður óheimilt að víkja frá tillögu flutningsfyrirtækisins ef það leiðir til þess að flutningsfyrirtækið nái ekki að uppfylla skyldur sínar samkvæmt kerfisáætlun. Af þessu má ráða að flutningsfyrirtækið er sett í yfirburðastöðu gagnvart sveitarfélögum og öðrum hagsmunaaðilum, t.d. jardeigendum, og mun geta knúið sveitarfélög til að breyta sínum skipulagsáætlunum til samræmis við samþykkt kerfisáætlun innan tiltölulega skamms tíma. Ekki er gert ráð fyrir málsmeðferð sem leiði til sátta þegar ágreiningur er milli aðila og má í því sambandi benda á að ekki er um jafn fortakslausa skyldu að ræða fyrir sveitarfélög að samræma skipulagsáætlanir sínar samgönguáætlun, sem þó er samþykkt sem ályktun

Alþingis, en kerfisáætlun er hins vegar ákveðin og afgreidd af stjórnvísustofnun án beinnar aðkomu lýðræðislegra kjörinna fulltrúa. Þá er ekki heldur á neinn hátt horft til þess að flutningsfyrirtækið þurfi að taka tillit til byggðaðróunar sveitarfélaga eins og hún kemur fram í aðalskipulagi þeirra en nauðsynlegt er að raflínur standi ekki í vegi fyrir því að sveitarfélög geti þróast á eðlilegan hátt.

Meiri hlutinn gældur varhug við framangreindum atriðum og telur að leggja þurfi meiri áherslu á samráð allra aðila og að samráðið fari fram fyrir í ferlinu þannig að ná megi sátt um lagningu raflína. Í því sambandi bendir meiri hlutinn á ákvæði 28. gr. vegalaga, nr. 80/2007, og frumvarp til breytinga á þeim lögum sem nú er til meðferðar á Alþingi. Í 28. gr. laganna er svipað ákvæði og í 2. gr. c. frumvarps til breytinga á raforkulögum þess efnis að sveitarfélagi sé óheimilt að vikja frá tillögu Vegagerðarinnar um legu þjóðvega feli tillaga sveitarfélags í sér minna umferðaröryggi en tillaga Vegagerðarinnar. Í frumvarpi til breytinga á vegalögum er samráðsskylda Vegagerðarinnar og sveitarfélaga aukin með því að Vegagerðin skuli þegar við á leggja fram mat á umferðaröryggi mismunandi kosta við vegarlagningu nægilega tímanlega til að skipulagsnefnd geti tekið afstöðu til matsins við mótun aðalskipulagstillögu. Þá fer um málsmeðferð að öðru leyti samkvæmt skipulagslögum. Að mati nefndarinnar mætti horfa til þessarar útfærslu í frumvarpi til laga um breytingu á raforkulögum en fyrrgreind tillaga er niðurstaða samráðs Vegagerðarinnar, Samgöngustofu og Sambands íslenskra sveitarfélaga og þess gætt að um raunverulegt samráð sé að ræða þar sem einn aðili er ekki í yfirburðastöðu gagnvart öðrum.

Í umsögn Skipulagsstofnunar er farið yfir framangreind álitafni á skýran hátt en þar er einnig vikið að öðru álitafni þessu tengdu sem er álitamál um hvers eðlis ákvörðun Orkustofnunar um samþykkt kerfisáætlunar er og hvort hún sé þá kæránleg til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, úrskurðarnefndar raforkumála eða ráðherra. Stjórnvaldsákvörðanir eru almennt kæránlegar til æðra stjórnvalds eða sérstakra kærunefnda en sérstök kærueimild er ekki í frumvarpinu. Í þessu ljósi þarf einnig að athuga að skv. 1. gr. frumvarpsins mun ekki þurfa leyfi Orkustofnunar fyrir nýju flutningsvirki ef gert er ráð fyrir slíkri framkvæmd í framkvæmdáætlun kerfisáætlunar. Þar sem leyfisveiting er stjórnvaldsákvörðun ætti staðfesting Orkustofnunar einnig að vera stjórnvaldsákvörðun sem þá er kæránleg af þeim sem eiga lögvarða hagsmuni að gæta tengda ákvörðuninni, sem geta verið sveitarfélög, hagsmunasamtök, landeigendur og fleiri. Kveða þarf skýrt á um þetta í frumvarpinu og gæta að því að þeir sem eigi lögvarða hagsmuni tengda kerfisáætlun komi að vinnu hennar á fyrri stigum til að gæta þeirra hagsmuna sinna.

Í umsögn Skipulagsstofnunar og í máli annarra umsagnaradila er einnig á það bent að kerfisáætlun fellur undir gildissvið laga um umhverfismat áætlana, nr. 105/2006. Ekkert er vikið að því í frumvarpinu en umhverfismat kerfisáætlunar þarf að fara fram samhliða mótun áætlunarinnar og áður en kerfisáætlun er staðfest af Orkustofnun. Eðlilegt er að það endurspeglit í ákvæðum raforkulaga er varða mótun kerfisáætlunar.

Í 3. mgr. 9. gr. a frumvarpsins kemur fram að kerfisáætlun skuli byggja á raunhæfum sviðsmyndum um þróun raforkuframleiðslu, raforkunotkunar, markaðsþróunar og raforkuflutnings til annarra landa eftir því sem við á og að í kerfisáætlun skuli gera grein fyrir forsendum, sviðsmyndum og spám sem stuðst er við. Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð frumvarpsins kemur fram að slíkar forsendur geti verið áætlanir um þróun vinnslu út frá virkjunarkostum í nýtingar- og biðflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar. Í þessu sambandi bendir nefndin á að kerfisáætlun er til 10 ára og röðun virkjunarkosta í nýtingarflokk verndar- og orkunýtingaráætlunar felur ekki sjálfkrafa í sér að ráðist skuli í virkjanir á þeim virkjunarkostum. Þeir virkjunarkostir sem ráðað er í biðflokk eru enn fjarlægari. Af þessum sökum verður vart talið rökrétt að byggja á þessum atriðum í raunhæfri áætlun.

Ad mati nefndarinnar eru framangreind atriði þess eðlis að töluverðra breytinga er þörf á frumvarpinu. Frumvarpið gengur í öfuga átt við löggjafarþróun undanfarinna ára að því leyti að samráð við almenning og hagsmunaaðila hefur verið aukið við gerð viðamikilla opinberra áætlana og málum beint í sáttafarveg fremur en að um einhliða ákvarðanatöku sé að ræða, líkt og frumvarpið virðist byggja á.

Tillaga til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína.

Almennt séð fagnar meiri hlutinn því að stjórnvöld skuli setja sér stefnu til langs tíma um lagningu raflína. Uppbygging flutningskerfis raforku er afar mikilvæg og nauðsynlegt að styrkja kerfið þannig að allir landsmenn búi við viðunandi raforkuöryggi. Meiri hlutinn telur rétt að víkja að nokkrum atriðum í þingsályktunartillögunni sem umsagnaradilar hafa gert athugasemdir við og nefndin telur að skoða þurfi.

Ad mati meiri hlutans er aukin áhersla á lagningu jarðstrengja jákvæð. Almennt eru umhverfisáhrif jarðstrengja minni en loftlína en þó þarf að gæta þess að jarðstrengir henta ekki alls staðar og meta þarf það í hverju tilviki fyrir sig með umhverfissjónarmið að leiðarljósi. Fyrir nefndinni kom þó fram að markmið um að 80% raflína verði í jörðu árið 2035 geri það að verkum að engar háspennulínur, sem bera 220kV straum, muni verða lagðar í jörðu þar sem meginreglan í meginflutningskerfinu sé samkvæmt tillögunni að notast við loftlínur og meginflutningskerfið er um 20% af drefi- og flutningskerfi raforku. Meiri hlutinn bendir á að þetta er ekki í samræmi við þá stefnumörkun, sem unnið hefur verið eftir síðustu ár, að auka verulega hlut jarðstrengja í kerfinu. Þá hefur meiri hlutinn einnig athugasemdir við kostnaðarviðmið jarðstrengja og loftlína, en miðað er við að jarðstrengur sé ekki meiri en 1,5 sinnum dýrari en loftlína til að um raunhæfan kost sé að ræða. Meiri hlutinn telur að taka þurfi kostnaðarviðmiðið til endurskoðunar af hálfu atvinnuveganefndar sem og hvernig það er reiknað. Mikil þróun er í framleiðslu og gæðum jarðstrengja og má því ætla að á komandi árum verði þeir enn fýsilegri kostur en nú er en þó þarf að vera um raunverulegan valkost að ræða. Þá mun sú tillaga sem birtist í 2. lið þingsályktunartillögunnar um afnám vörugjalda af jarðstrengjum einnig gera þá að hagkvæmari kosti en nú er.

Í lið 1.3. í tillögunni koma fram viðmið sem réttlæt geta að jarðstrengur sé valinn frekar en loftlína þó svo jarðstrengur sé dýrari en þau kostnaðarviðmið sem fram koma í lið 1.2., þ.e. ef jarðstrengur er meira en 1,5 sinnum dýrari en loftlína. Meiri hlutinn tekur undir með þeim umsagnaradilum sem benda á að bæði séu viðmiðin ekki nægilega skýr og að ekki sé nægilega rökstutt af hverju vísað sé til þeirra tilteknu svæða sem tilgreind eru en ekki til annarra svæða sem ætla má að hafi jafn mikið eða meira verndargildi út frá umhverfis- og samfélagslegum sjónarmiðum. Í tillögunni er vísað til skilgreinds þéttbýlis, friðlands skv. 53. gr. náttúruverndarlaga, nr. 44/1999, flugvalla með tilliti til flugöryggis, þjóðgarða og friðlands sem verndað er af öðrum sökum en sérstaks landslags skv. 53. gr. náttúruverndarlaga. Umsagnaradilar hafa bent á að önnur svæði en þau sem talin eru upp geti átt að njóta sérstakrar verndar og hefur í því sambandi verið bent á sérstök vatnsverndarsvæði, fólkvangar skv. 55. gr. náttúruverndarlaga, sérstök verndarsvæði skv. 37. gr. náttúruverndarlaga, svæða á náttúruminjaskrá eða á náttúruverndaráætlun, svæði sem njóta verndar samkvæmt skipulagsáætlunum sveitarfélaga á grundvelli skipulagslaga, nr. 123/2010 og lögum um menningarminjar, nr. 80/2012. Þá þurfi einnig að gæta þess að gæði þessara svæða rými ekki með lagningu raflína í jafri þeirra. Meiri hlutinn tekur undir þessar athugasemdir og telur að hafa þurfi hliðsjón af framangreindum atriðum, þau útiloki ekki fyrir fram tilteknar raflínur heldur þurfi að vera um heildarmat hagsmuna að ræða. Í því tilliti er brýnt að ekki verði aðeins horft til fjárhagslegra hagsmuna ríkisins af lagningu og viðhaldi raflína heldur verði einnig horft til víðari samfélagslegra hagsmuna.

Elín Hirst var fjarverandi við afgreiðslu umsagnarinnar.

Alþingi, 16. febrúar 2015.
Höskuldur Þórhallsson, form.,
Haraldur Einarsson,
Birgir Ármannsson, með fyrirvara,
Jón Þór Ólafsson,
Vilhjálmur Árnason, með fyrirvara.